



「ナシの摘花」近畿・奈良 田中 晃
(全農林写真コンクール応募作品から)

目 次

特集 農地法改正案の問題点

農地法改正案の問題点

- 農業・農村への企業参入の道 ……………原田 純孝 (4)
- 農地法改正案批判 ……………梶井 功 (12)
- 株式会社の農業参入をめぐる経緯
～規制緩和論と若干の参入実態～ ……………谷脇 修 (28)

シリーズ “どこへ行く 日本の食と農⑨”

地方特定品種は生き残れるか

- 日本短角種を中心に— ……………川手 督也 (46)

- [時評] コメ経営所得安定対策 ……………(SH) (2)

☆表紙写真 陽春の頃 編集部

「農村と都市をむすぶ」2009年5月号(第59巻5号)通巻691

コメ経営所得安定対策

生産費を基準にし五年間固定する不足払い型に



来年度からの『基本計画』の策定に伴い、コメ政策の「全体パッケージ」としての見直し」が大臣から提起され、それについての考え方や議論が各方面から出されている。

生産調整については「選択制への移行」―食糧法以降、生産調整は基本的に選択制であるが、四―五年前から強制的な措置の下での生産調整に戻っているから、それを取り除き文字通りの自主的な選択制にする―という具体的な課題が提起されているが、中心をなす「経営所得安定対策」については、「関税による保護から、財政負担（直接支払）による所得保障」という一般論に留まっている。

問われているのは、何を基準にして所得保障をするのか、である。それを考える材料として、アメリカの経験を見てみよう。

アメリカにおいて、「生産費を基準（目標価格）」とした不足払い制度^①が、すべての穀物を対象にし、一九七〇年代の初めから一九九五年まで行われた。生産費は機会コストに基づいており（日本も同じ）、減価償却費用、家族労働報酬、自己所有地への地代分などを含む。

目標価格は全国平均の生産費を基準に設定され、農業法の期間（普通五年）固定される。当年の市場価格（年度初めから五ヶ月間の全国平均の生産者販売価格）が目標価格に達しなければ、その差が不足払いとして生産者に支給された。不足払いを得るには、生産調整に参加する必要がある。

農産物の生産費は、規模との相関が高く、規模の拡大と共に低下していく。従って、規模を拡大した農場には、生産費の低下に基づく利益（全国平均生産費とそれを上回って低下した自己農場の生産費との差）が生まれる。

その利益を前提に規模拡大投資（大型機械・設備への更新、土地の購入・借入、土地改良など）が行われ、規模拡大が進展したと見ることができるといえる。農場の平均規模は、一九四五年から一九九二年へと倍増し、一九九七年には販売額二五万ドル（二五〇〇万円）以上の専業農場一三・六万（農場総数の八・四％）が七十二％の販売シェアを占めるといって専業農場中心の生産構造が確立した。

アメリカの生産費を基準とする不足払いは、意欲ある生産者が安心して投資ができる政策的支えをなし、その政策インセンティブにより、規模の拡大を促してきたといえる。

では、日本の場合は、どうであったか。日本のコメ政策は、一九九八年の新しいコメ政策によって大きく変わ

った。それまで、政府は、一定の価格で年二〇〇万トン前後のコメを買い上げ（価格支持）、米価全体を底支えする政策を取って来たが、それを止め、米価は市場で決まるようにした。同時に、米価の下落時に備え、稲作経営安定対策を導入した。その仕組みは、

① 「三年間の市場価格の平均」を基準にし、当年の価格がそれよりも下がった場合、その差の八割を補填する。

② 補填の資金は、国と生産者が三対一の割合で負担する、というものであった。

この新しいコメ政策―稲作経営安定対策の実施から一〇年経っている。その間において、稲作経営安定対策について、価格が下落すると基準価格も下落し、経営安定対策として不十分である”という問題点が明らかになり、次のような修正が行われた。

① 基準価格を、「三年間の市場価格の平均」から「五年間のうち、最低と最高を除く三年間の平均」にする。

② 補填の率を八割から九割に上げる。

③ 昨年度から、基準を価格から地域別の収入（販売量×価格）とするという修正が行われている。

こうした修正が行われてきたとはいえ、コメ経営所得安定対策には、なお、①価格が下落すると、基準価格が下落する、②生産者による補填資金の拠出の分、実質的な補填額は削減される、という基本的な問題が存在す

る。わが国のコメ経営所得安定対策は、一九九五年までのアメリカの不足払いに比べ、「不十分な（曖昧な）不足払い」といわざるをえないのである。

コメの経営所得安定対策を、「不十分で曖昧な不足払い」から、生産費を基準とした明確な不足払い（アメリカ型の不足払い）に変える必要がある。すなわち、

① 基準を、一定時期の生産費に、一定期間（五年毎に策定される「基本計画」の期間＝五年間）固定する。

② 基準価格（生産費）・それに基づく基準収入と当年の米価・コメ収入との差は、全額補填する。

③ 補填の資金は、国が負担する。

これにより、意欲ある生産者の投資―規模拡大を促していく政策に転換すべきである。

コメ経営所得安定対策を「生産費を保障する不足払い」とし、生産調整への参加者がそれを受けることができるようにすれば、生産調整への参加メリットは明確になる。逆に、生産調整への非参加者はそれを得ることができないとすれば、非参加者のデメリットも明確である。

コメの経営所得安定対策を「生産費を保障する不足払い」とすることにより、初めて、一〇年前の食糧法以来、生産調整の基本的ありかたとされながら水面下に隠されてきた本来の生産調整（生産者の選択による生産調整）も実行可能になるのである。

農地法改正案の問題点 農業・農村への企業参入の道

中央大学法科大学院・教授 原田 純孝

1、はじめに——平成の「農地改革プラン」

現在、「農地法等の一部を改正する法律案」が衆議院の農林水産委員会で審議中である。改正法案は、農水省が二〇〇六年秋から進めてきた「農地政策見直し」作業の帰結であるが、その内容は、当初の予想をはるかに超えたものである。改正の最大の眼目は、貸借によるのであれば、個人が法人かを問わず、誰でも、どこでも、自由に農業参入ができるようにすることにあり、第一条の目的規定も全面的に書き換えられる。自作農・小作農、自作地・小作地、小作料等の言葉もなくなり、全体として新しい法律になったかの感さえある。法案がそのまま成立すれば、農地改革から六〇年の間ともかく維持されてきた戦後の農地制度は、今後に向かって根本的な変容を受け、やがては根底から覆るであろう。あるいは、その

ことを意識してか、農水省が法案提出の前提として二〇〇八年一月三日の経済財政諮問会議に提出・公表した農地政策の改革構想は、「農地改革プラン」と銘打たれていた。

筆者は、今回の農地制度改革論議の成り行きに対して、かねてから批判的意見と危惧の念を表明してきた⁽¹⁾。出来上がった法案をみると、まさにその危惧が現実化したと言わざるをえない。「農地改革プラン」は、上記の眼目の実現のため「今回、農地制度について、『所有』に拘ることなく農地の適切な『利用』が図られることを基本とする制度へと再構築する」と説くが、実際には、「再構築」の名の下で農地制度を自壊の道へ誘う改正になると思われるのである。

それゆえ、法案の具体的内容が知られた本年三月以降、諸方面からの依頼にに応じて、法案の内容に対する筆

者の批判的見解を表明することに努めてきた⁽²⁾。衆議院農林水産委員会にも参考人として招致されたので、筆者の意見を陳述し、質疑のなかでも主要な問題点を具体的に指摘している(二〇〇九年四月一四日)。本誌のためにも、本来であれば新しい論稿を書きおろすべきであるが、いまその暇がないので、以下では、①農林水産委員会での意見陳述のために用意した手許用のノートと、②他誌掲載のために執筆・校正済みの原稿の一部を転載させていただくことにする(3)。①と②の内容には重複する部分も多いが、読者のご海容をお願いしたい。

なお、筆者が現在得ている情報によれば、民主党が、農地法改正法案の第一条と第三条三項および第三条の二を中心にして修正案を出すことを真剣に検討しており、そこには、筆者の見解も一定程度、反映されているようである。その帰趨がどうなるかに注目したい。

2、第171回国会衆議院農林水産委員会「参考人意見——農地法等改正案に対する意見」

(2009年4月14日 原田純孝)

(1) ご紹介にあずかりました原田でございます。私の専門は、民法と民法を中心とした法社会学的な研究であります。その一環として、多年にわたり農地制度の研究に従事してまいりました。本日は、そのような者とし

ての立場から、今回の農地法等改正法律案について、意見を申し述べさせていただきます。

(2) 今回の法案の最大の眼目は、貸借、主要には賃借権の設定にかかる許可規制の大幅な緩和・自由化にあると、私は理解しております。要するに、貸借によるのであれば、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るということです。貸借での農業経営者については、農作業への常時従事要件が外されますから、例えば、東京に本社のある食品会社(一般の株式会社等)が鹿児島県で、地元の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、その食品会社の事業活動の一部として、農業経営を行うことも、法律上では何の問題もなくなります。戦後、現在までの農地制度の根幹には、「自ら農作業に従事する者のみが農地についての権利を取得できる」とする、いわゆる「農地耕作者主義の原則」があったのですが、今後は、貸借での権利取得については、この原則が廃止されるわけです。

他方、法案は、農地の所有権取得については現行通りの許可規制を維持する、としています。その故に、例えば自由民主党の「農地政策検討スタディチーム」が作成した文書などでは、「農地の所有権を守ります。農地の所有権は、いままでどおり農業者だけのものです」と記さ

れているのだと思います。しかし、一方で、貸借による農業経営者については農作業への従事要件を不必要としながら、他方で、所有権による農業経営者に限っては農作業への常時従事要件を課す、とすることを根拠づけるのは、至難の業のように、私には思われます。事実、法案は、その双方の規定を同じ法律の中に無理に位置づけるようにしたために、多くの不透明さや疑問点、さらには、制度的な論理の不整合と脆弱さを抱え込む結果となっているように思います。

以下、私がそう考えざるをえない理由の要点を、五点に絞ってご説明いたします。

(3) 第一に、所有権取得に関する特別の法規制の存続は、もはや「農地耕作者主義の原則」で説明することはできません。借地による農業経営と、所有地による農業経営とで、農業経営のあり方、すなわち農作業への従事要件を、別々に取り扱う根拠は、見出しがたいからです。そこで、賃借権と所有権とで規制内容を異にするべき理由を、立案担当者は、賃借権であれば、賃借人が農地を「適正に利用していない」場合に、契約の解除、さらには許可の取消しにより原状回復させる道があるのに対して、所有権の移転後にはその可能性が閉ざされるからだ、と説明しています。しかし、この理由づけには相当な無理があります。

例えば、①貸し手が解除・取戻しを主張しないことは常にありえますし、その場合に許可を取り消しても、事実上の賃借関係は——現に膨大な事実上の賃貸借があるのと同じように——そのまま存続します。②農地を「適正に利用しない」所有者が生じうるのは、既存の所有者についても同じであるのに、その蓋然性のみを理由として、自ら効率的に利用することを望む新規の所有権の取得希望者に対して、特別の規制を課すということは、立法態度としてどこまでの妥当性をもちうるのでしょうか。また、③農地の農業的利用という観点からみる限り、借地による経営と所有権による経営とで、農業政策上の取扱いを異にする根拠は、見出しがたいと思われませんが、④賃借権ならよいけれども、所有権の取得はいつになっても許されない、という借地農業者を、一般的な形で農地制度上に位置づけるのは、もともと無理な話なのではないでしょうか。

こういった疑問点がすぐに出てまいります。そして、賃借と所有権とで規制内容を異にする根拠が、薄弱であればあるほど、所有権の取得も同じ扱いにすべきである、という議論が、ほどなく登場するのは必至なのではないか、と思われるのです。

第二に、法案の第一条は、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農

地の取得を促進し」という現行規定の文言を削除し、それに代えて、「農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し」という文言を置いています。ここにいう「農地についての権利」には、当然に所有権も含まれますから、法文を素直に読みますと、「農地を効率的に利用する者」——例えば、大規模経営を営む、先ほどの食品会社などが、単に賃借権だけでなく所有権をも取得することが適切だ、というのが、新しい第一条の法意であると理解されます。そしてその文脈の下では、所有権の取得に限って現行の厳格な許可規制を維持するとする先の規定は、その法意・原則に対する例外的な措置、ということになるのです。いわば、原則と例外が逆転するわけで、改正後におけるその規定の存在根拠は、この点でも大幅に脆弱化せざるをえません。

第三に、この問題は、小作地所有制限の廃止とあわせると、一層よく分からなくなります。確かに、一方で「農地の有効利用」を図るため広く貸借を促進するとしながら、他方で小作地の所有制限を課すことは、政策態度として齟齬する面をもちます。しかし、その齟齬の解消のため、現存の農地所有者の「地主たることの自由」を認めれば、「新しい地主の自由な参入」も認めるべきだ、となりはしないのでしょうか。事実、法案はすでに、貸付地の底地の第三者への売却を許可に服させる規定を削除

しています。

もっとも、貸付目的での農地取得は、所有権の取得には特別の規制を課すという先ほどの規定により、今後も許されないことになりませんが、しかし、その規定の存在根拠は、もはや、「小作地所有を制限する」という考え方に立つものではありません。それなのに、「地主になる自由」を現在の農地所有者、つまりは元農家等に限ることの理由は、どう説明されるのでしょうか。また、例えば一般の株式会社たる借地経営者に長期の賃貸をした元農家が、その土地を売りたいというとき、誰が買い手となるのでしょうか。いろいろな疑問点が出てきそうです。

第四に、これはやや違った観点からの問題ですが、法案では、現行の第一条にあった、「耕作者の：権利を保護し、：耕作者の地位の安定：を図る」という目的も、なくなっています。「賃貸借による効率的利用」を目指すのであれば、農地賃借人の経営の一定の法的保護と安定化の措置は不可欠ではないか、と思われるのですが、法案にはその方向での改正点は、基本的に存在していません。逆に、標準小作料制度や、それに基づく小作料の減額勧告制度等は廃止になります。あるいは、今後においては、経済的にも社会的にも強者である法人企業等が主要な借地人となるのだから、小地主層、つまりは元自作農等との関係での保護規定など必要ではなく、自由な市

場競争に委ねればよい、ということなのかもしれない。

第五に、法案は、新しい第一条の内容を補強するため、二条の二で、「農地の農業上の適正かつ効率的な利用」の「責務」を定めています。耕作放棄地の増大が大きな問題となるなかでその「責務」を強調することの意義は、よくわかります。ただし、同時に、その「責務」は、いわば当然の社会的要請であり、土地所有一般に通ずる、基本問題の一環にはかならないことにも、注意しておく必要があります。実際、都市の宅地については、つとに「有効・高度利用」の必要が説かれ、「有効・高度利用をなし得ない所有者や借地人等の、それをなしうる者への利用提供・供用義務論」も登場していました。その意味で、この「責務」は、農地制度の副次的な理念とはなりえても、農地制度の固有の存在を基礎づける基本理念たりうるものではない、と私は思います。また、農地の所有権取得に限って特別の法規制を課すことを、この「責務」よって根拠づけることもできません。

なお、いまの「責務」との関連では、法案の第一条が、農地を、もっぱら「農業生産の基盤としての資源」とのみ位置づけたことも、農業が担う多面的機能や、農地がもつ地域資源、環境資源たる性格との関係で、気になる問題点があります。例えば、それは、農地制度の新しい

理念の発展方向を狭めることにならないかななどの問題ですが、ここでは省略いたします。

(4) さて、以上のように見てきますと、貸借による農業参入は、大幅に自由化するが、所有権取得については特別の法規制を維持する、という法案の基本的立脚点のところ、大きな問題が伏在していることがわかります。確かに、現在の農地移動と規模拡大の実態をみますと、とくに土地利用型農業での今後の農業経営の発展は、主要には借地での農地流動化によらざるを得ないことは間違いのないと思います。しかし、今回の法案のような形で、「貸借については耕作者主義の原則を単純に外す」というやり方をいたしますと、所有権取得に限って特別の法規制は、改正後の新しい農地法の中では、存在根拠の乏しい、例外的で、宙に浮いた規定となってしまうのです。そして、やがて近い将来には、消えていくべき宿命を背負わされているようにさえ見えます。

しかし、所有権取得についてもまた、「農作業への常時従事要件」が外されたとき、その後の農業と農業経営、農地保有と農村社会、そして、その基盤となる農地制度がどうなっていくのか。私には、大きな不安感があります。と申しますのも、私は、これまでの農地制度は、いろいろな問題や限界を抱えつつも、わが国の農村部の地域と社会の安定的な発展を基礎づけるうえで、極めて大

きな役割を果たしてきた、と考えているからでありま
す。

本委員会におかれましては、法案の内容を深く分析さ
れたうえ、慎重なうえにも慎重なご審議を尽くされます
よう、強くお願いいたします、と考えている次第でござ
います。

3、「自壊する農地制度」からの抄録

三 理念の曖昧化と論理の脆弱化

法案の第一条は、「新しい農地法の目的として、(イ)農
業生産の基盤である農地」が「国民のための限られた資
源であることにかんがみ」、(ロ)農地の転用を規制する
とともに、(ハ)農地の農業上の利用に関して、「①農地を
効率的に利用する者による農地についての権利の取得を
促進し、②及び農地の利用関係を調整し、③並びに農地
の農業上の利用を確保するための措置を講ずることによ
り、(ニ)国内の農業生産の増大を図り、もつて……食糧
の安定供給の確保に資すること」を掲げる(記号と番号
は引用者)。(二)が法の究極の目的で、(ロ)と(ハ)の
三点とがそのための手段という構成であるが、現行規定
と比べると、次のような特徴と疑問点を指摘できる。

第一に、「農地はその耕作者みずからが所有することを
最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進

し」という自作農主義の原則が消失した。「所有」に拘る
ことなく「適切な利用」を図ることを基本とし、「貸借を
通じた有効利用」を促進するという考え方の、一つの帰
結とみられるが、では農地は誰が所有するのが適切なの
かは、明示されない。しかし、(ハ)の①の文言を素直に
読めば、「効率的に利用する者」(例えば大規模経営を営む
前記の食品会社など)が、単に賃借権だけでなく所有権
をも取得することが適切だというのが法意となるのでは
ないか。そしてその文脈の下では、所有権の取得に限っ
て現行の厳格な規制を維持する前記の規定は、その法意
・原則に対する例外的措置となる。いわば、原則と例外
が逆転するのであり、改正後におけるその規定の存在根
拠は、この点でも大幅に脆弱化する。自民党の農地政策
スタディチームが「農地改革プラン」を了承した際の文
書で、「農地の所有権を守ります。農地の所有権は、いま
までどおり農業者だけのものです」と強調しているは、
この脆弱さをカバーするための当面の政治的対応と見ら
れよう。

第二に、この問題は、小作地所有制限の完全な廃止と
あわせると、一層深刻味を増す。確かに、一方で「貸借
を通じた農地の有効利用」を図るため広く貸借を促進す
るとしながら、他方で貸し手に小作地の所有制限を課す
ことは、政策態度として齟齬する面を持つ。しかし、そ

の齟齬の解消のため、現存の農地所有者の「地主たることの自由」を認めれば、「新しい地主の自由な参入」も認めるべきだとなりはしないか。事実、法案はすでに、貸付地（底地）の第三者への売却を許可に服せしめる規定（現行三条二項一号）を削除している。貸付目的での農地取得は、所有権の取得には現行の規制を維持するという前記の規定により許されないことになるが、小作地所有制限を廃止しながら「地主になる自由」を現農地所有者（元農家等）に限ることの理由は、どう説明されるのか。また、貸付地の底地売却についても、例えば一般の株式会社たる借地農業者に長期の賃貸をした元農家がその土地を売りたいというとき、誰が買い手となるのだろうか（借地人には所有権取得の資格がない）。いろいろと面倒な問題が出てきそうである。

第三に、現行規定にあった「耕作者の…権利を保護し、…耕作者の地位の安定…を図る」という目的も消失した。実際、「貸借を通じた有効利用」を説きながら、法案には「二〇年を超える賃貸借を認める一九条を除いて——農地賃借権の強化を目指す改正点は基本的に存在しない。逆に、標準小作料とそれを前提とした減額勧告制度や、不可抗力による減収を理由とする減額請求権は廃止される。これも奇妙な立法態度である。あるいは、今後の借り手は小作人ではなく、経済的にも社会的にも強

者である法人企業等が主要な借地人となるのだから、小地主層（元自作農等）との関係での賃借権の保護規定など必要でなく、自由な市場競争に委ねればよいという考えなのであろうか。

第四に、第一条の目的・理念の曖昧化を補強するため、法案は新たに、所有者、賃借人等の「農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保する」「責務」を定める（二条の二）。耕作放棄地の増大が大きな問題となる状況下でその「責務」を強調し、遊休農地対策の強化等を裏打ちしようとする意図はわかるが、その「責務」の内容は、いわば当然の社会的要請であり、土地所有一般に通有する基本問題の一環にほかならない。実際、都市の宅地については、二〇年以上前から「有効・高度利用」の必要が説かれ、「有効・高度利用をなし得ない所有者や借地人等の、それをなしうる者への利用提供・供用義務論」も登場した。その意味で、この「責務」は、農地制度の副次的な理念とはなりえても、農地制度の固有の存在を基礎づける基本理念たりうるものではない。また、法案には、権利取得の一般的要件として「効率的な利用」を要求しながら（三条二項一号）、農作業常時従事要件を免除される借地農業者の農地利用は「適正な利用」であればよい（前出三条三項。より基準が緩い）とする奇妙な齟齬があることにも注意しておきたい。

四 おわりに

このように改正法案には、多くの不透明さや疑問点がある。その根本的原因は、何はともあれ貸借での農業参入について「耕作者主義の原則」を外すことを至上命題とする一方、現時点では所有権取得を同列に扱うところまでは進みがたかつたため、そこでは現行通りの規制を維持するとしたことにある。だが、両者を整合的に位置づけることは、もともと無理な話であった。結局、後者Ⅱ所有権取得についての特別の規制は、新しい農地法（案）の中では、存在根拠の乏しい、例外的で宙に浮いた規定となり、近い将来に消えていくべき宿命を背負っているように見える。法案に対して「終わりの始まり」という評価があるのも、その故であろう。しかし、所有権取得についてもまた「耕作者主義の原則」が外されたとき、その後の農業と農業経営、農地保有と農村社会、そしてその基盤となる農地制度がどうなっていくかは、大いなる不安がある。

注

- (1) 原田純孝「農地制度はどこへ向かうのか——『所有から利用へ』の意味を問う『農業と経済』二〇〇八年一月・二月合併号、同「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』日本評論社、二〇〇九年三月）など。

- (2) 原田純孝「自壊する農地制度——農地法等改正法律案の問題点『法律時報』八一巻五号（日本評論社、二〇〇九年四月二七日発売予定）、同「農地法『改正』で日本農業はどうなるか『世界』二〇〇九年六月号（岩波書店、二〇〇九年五月八日発売予定）。

- (3) なお、①の内容は、国会の議事録に残る発言記録とは、完全には一致していない。②は、前掲「自壊する農地制度（注②）」である。

農地法改正案批判

東京農工大学名誉教授 梶井 功

一 “肝心な部分は変わっていない”のか

三月三十一日付、日本農業新聞の“農政紙上座談会”に、自民党農林部会長官腰光寛衆議院議員の次のような発言が記録されている。

“農地法の改正について明確にしておきたいのは、法律の理念はまったく変わっていないということです。農地法が成立した昭和二七年当時の農林水産大臣は、郷土の大先輩である松村謙三先生だ。この法律の理念は自作農主義で、自分で農業をやるという部分が最も大事だ。「所有から利用への転換」とは、「農地を農地として利用」する人にスポットライトを当て応援するということ。成立当時の理念の最も肝心な部分は、変わっていない。若い農業者の中には、農地法の改正をきっかけとして商工会などと一緒に、地産地消ビジネスを起こそうとする動きも

あると聞く。応援していきたい。”

この紙上座談会は、三月一四～二三日に行ったインタビューを基に構成したものだそうだから、或いは宮腰議員の発言通りではないのかもしれない。が、二月二十四日に農地法改正案を農水省が国会に提案したあとの政権与党の農林部会長のこの発言は、極めて重要である。

自民党の農地政策検討スタディーチームが作成し、〇八年一月六日の農林部会・総合農政調査会・林政調査会合同会議で了承された「自民党の農地政策のポイント」のなかでも、農地法“成立当時の理念の最も肝心な部分”を規定している農地法第一条に關しての言及は全くなかった。そこで取りあげられていた農地制度に關する条項は、農地法第二一条第3項、第三条及び第三条の二、第三〇条から第四四条まで、第六七条、農業経営基盤強化促進法第四条第三項、第一八条、農業振興地域の整備に關する法律第一三条、(そして租税特別措置法第七〇条

の九六の二)であり、冒頭で“安心して農地の貸し借りができるシステムをつくります”と謳い、農地法第三条及び第三条の二関係と朱記していた箇所では、“地域の農地は、地域に根ざした家族農業者や集落営農組織が守ることが基本です”と強調されていた。

が、今、国会に提案されている農地法改正案は、このスタディーチームの方針、そして宮腰農林部会長の見解とは、大きくちがっている、と私には思えてならない。きわめて重要である“とした所のだが、農水省案は、法の目的を規定している第一条を全面的にあらためることにしている。そのことを、何よりもまず問題にしなければならぬだろう。スタディーチームが問題にしなかったことである。条文を対比させておこう。

改正法第一条 この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であることにかんがみ、農地を農地以外のものを利用することを規制するとともに、農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに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により、国内の農業生産の増大を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。

現行第一条 この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、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、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。

“耕作者の地位の安定”を法の目的から消してしまい、“国民に対する食料の安定供給に資すること”を法的にしていることは、農地の権利関係のあり方を規制する農地法の“目的”規定としてそれでいいのか、異和感を持つむぎが多いのではないか。早い話、“国民に対する食料の安定的な供給については……国内の農業生産の増大を図ることを基本として”“行われなければならない”ことが食料・農業・農村基本法で規定されている(第二条第二項)。ことさらに農地法の“目的”として謳う必要はないのではないか。

もっとも、新自由主義を信奉している財界イデオログが、“国内の農業生産の増大を図ることを基本”とすることに反対して“オープンな国創りにおける食料安全保障の意味を再検討すべきである。我が国の食料自給率の引上げには限界がある。……輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題であり、EPAはその有力な手段である”(〇七・

五月経済財政諮問会議グローバル化専門委員会第一次報告書）などと嘯いているのに対し、そんな意見は農政として受け入れないことを強調するために、あえて農地法でもいうのだということなら話は別だが、そうではないだろう。農地法の目的としては、やはり「耕作者の地位の安定」をいうべきなのではないか。

第一条の最後の文章から問題にしたが、より重要な問題は最初の文章の方である。

現行法的第一条の書き出しの「農地は、その耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進」としてあるところこそ、一般に「自作農主義」を宣言している規定とされているところであり、宮腰農林部会長が農地法「成立当時の理念の最も肝心な部分」といった部分は、この一句だといっている。その「肝心な部分」を改正案では全部削り、「農地を効率的に利用する者による農地の権利の取得を促進」することに変わっている。これで「肝心な部分は、変わっていない」といえるだろうか。抜本的な変更といわなければならないのではないか。法案についている政府の改正法提案の「理由」も「農地について耕作者自らが所有することを最も適当としてきた制度を改め」るのだと明記している。

二 自民党も修正動議を出すべきだ

自民党農林部会が〇九年二月四日に「了承」した「農地法等の一部を改正する法律案（骨子）」の当該箇所に関する文章は、農地法第一条の規定について、農地をみずからが所有することを最も適当であるとする考え方を改める」という文章だった（「農地法……改正する法律案（概要）」の文章も同じ）。「制度を改め」るのではなく、「考え方を……改める」だったのである。自作農主義に立つ「制度」のもとでも「効率的な利用を促進する」という「考え方」に立って施策を組む必要は確かにある。

七〇年改正が、現行法第一条にある「並びに土地の農業上の効率的な利用を図るため」の一句を挿入したのは、まさにそういう考え方に立脚してだった。七〇年改正後の改正法施行通達（四五農地B二八〇二）は

「農地法の目的に「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する」旨を加え、借地も含めて農地が規模の大きい経営によって効率的に利用されるようにするという今回の農地法改正の趣旨を明らかにすることとした」

とその趣旨を説明している。

「制度を改め」ることには言及せず、「考え方を……改める」というだけの説明を「了承」した宮腰農林部会長

が、今回の改正を「農地を農地として利用」する人にスポットライトを当て応援するということ。成立当時の理念の最も肝心な部分は、変わっていない」と理解したのも、七〇年改正のこういう説明を念頭に置くとき、当然の理解としていいのかもしれない。しかし、改正案は「制度を改め」、「成立当時の理念の最も肝心な部分」を捨てているのである。「成立当時の理念」は今も堅持すべき、ということなら、改正法案は「了承」した改正法律案（骨子）とはちがうということ、自民党も修正を要求すべきなのではないのか。

七〇年改正にふれたついでに、第三条二項四号にふれておこう。第三条二項は、農地の所有権、賃借権等の権利移動に関する「許可」を「することができない」ケースを列挙している条項だが、そこに七〇年改正が追加したのが第四号だった。所有権、賃借権等の「権利を取得しようとする者（農業生産法人を除く。）又はその世帯員がその取得後に農作業に常時従事すると認められない場合」が入ったことで、以後、農地法は「耕作者主義」に立つことになったというのが一般的な理解になっているのであるが、その耕作者主義も無視されようとしている。貸借に限り農業生産法人以外の株式会社等の一般法人の農業参入を認めるために改正法案が新たに起した第三条第三項によってである。第三条第三項の条文は

農業委員会又は都道府県知事は、農地又は採草放牧地について使用貸借による権利又は賃借権が設定される場合において、これらの権利を取得しようとする者がその取得後においてその農地又は採草放牧地を適正に利用しないと認められる場合に使用貸借又は賃借権の解除をする旨の条件が書面による契約において付されているときは、前項（第二号及び第四号に係る部分に限る。）の規定にかかわらず、第一項の許可をすることができる。

というものだが、この条項で「農業生産法人以外の法人」（第二号）も、必要な農作業に常時従事すると認められない「者（第四号）も、「解除」条件つきなら賃貸借等は自由にやれることになるのだが、これでいいのか、である。

「農業生産法人」の問題は後にとりあげるとして、ここで強調しておきたいことは、自作農主義に立つにせよ耕作者主義によるにせよ、現に耕作に従事している主体に注目し、その「耕作者の地位の安定」を図ることは、国内農業の存続・強化を図ろうとする限りは、今後とも重要な農政課題であり続けるということである。農地法の「目的」から安易に「耕作者の地位の安定」は外すべきではないのではないか。

三 “適正”と“効率的”は両立できるか

七〇年改正が第一条に“効率的な利用を図るため”を入れた趣旨は、前述したように“借地も含めて農地が規模の大きい経営によって効率的に利用されるようになる”ためだった。

今回の改正案が“効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進”するというとき、その“効率的に利用する者”とはどういう農地利用者を想定しているのだろうか。七〇年改正と同じように“規模の大きい経営”の“農地についての権利の取得を促進”しようということだとすると、それは当然に零細経営の“農地についての権利の取得”は抑圧しようということを意味すると思われるが、そういうことなのだろうか。

この点と、従来は都道府県知事が行えることになっていた五〇a以下（北海道二ha以下）への下限面積の設定を、農業委員会にきめさせるようにする第三条第二項五号の改正——つまりは零細経営の創出を可能にする改正は、斉合性を持つといえるのだろうか。“効率的な利用”とは何を意味するのか、説明が必要だ。

説明の必要性がより強いのは、改正案が新しく第二条の二としてつけ加えることにした“農地について権利を有する者の責務”の条項の表現である。こうなっている。

第二条の二 農地について所有権又は賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利を有する者は、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。

“適正かつ効率的な利用”とは、どういう利用なのだろうか。“適正”という言葉と“効率的”という言葉は、“かつ”で結ばれる言葉だろうか、がそもそも問題になる。

たとえば、有機農法で耕作している農地は、自然の循環を重視する立場からすれば、これこそ“適正”な農地利用ということになる。が、それが“効率的”であるかどうかは疑問視する人が多いのではない。逆に、化学肥料、合成農薬に依存し、大型機械を駆使する大規模農業は、“効率的”な農法を駆使していると誰しも考える。

が、その農法を最も広く駆使しているとされるアメリカから“持続型農業”が提唱されたのは、この農法が“適正”な農地利用とはいえないからだ。

持続型農業 (sustainable agriculture) の簡潔な説明を「最新農業技術辞典」(農文協06年刊) から借りておこう。こう説明されている。

“自然資源を枯渇させることなく将来にわたって安定した生産を保証する農業システム。戦後の近代農業では、大規模な機械化および化学肥料・農薬の使用によって、単位面積・労働力当たりの生産力が飛

躍的に高まった。しかし一方、風食・水食による表土の流出、水系の汚染、家族農業や農村社会の崩壊、働き手の労働条件低下などの弊害がもたらされた。

そこで近代農業または慣行農業に替わる農業形態として、一九八〇年代に米国で提唱され、広く使われるようになった概念。そのなかには、食料等の高い生産性を永続的に維持する、農業を支える天然資源（土壌、水など）を維持し質を向上させる、石油等の再生不可能な資源についてはその利用効率を最大にする、農家の経済的な活力を将来にわたって維持する、農家と社会の生活の質を向上させる、ことなどが含まれる。日本では新しい「食料・農業・農村基本法」の三つの基本理念のひとつとして「農業の持続的な発展」が織り込まれている。この目標を達成するための個々の技術として、不耕起栽培、有機農業、精密農業、IPM（総合的有害生物管理）などの技術が進展してきたということが出来る。”
(6355~636ページ)。

“適正”利用、“効率的”利用は、単なる訓辞の規定ではない。“効率的に利用”していると認められない場合は農地の所有権、賃借権などの諸権利取得の許可が得られないし（改正法第三条二項一号）、貸付地が“適正に利

用していないと認められるにもかかわらず”地主が賃借等の“解除をしないときは、農業委員会……は当該許可を取り消さなければならない（改正法第三条の二）、といったように、利用の仕方の認定如何で行政権の発動をしなければならぬことになっている。“効率的”利用とはどういう利用の仕方をいうのか、“適正”な利用とはどういう利用方式をいうのか、農業委員会の判断基準を明確にすべきだろう。

四 経団連はすぐに“第三段階”に入ることを求めるだろ

“適性に利用していないと認められる場合に……解除をする旨”の条件が書面による契約において付されているとき”という条件づきの貸借とはいえ、農地を借りてでなら、どこでも一般株式会社も営農できるようにすること、これが今度の農地法改正の最大の目玉だといっている。

農業法人制度は、農業従事者が農地についての権利又は労力を提供し合い、協同して農業を営むことができるようにする制度（旧農基法第一七条）として一九六二年農地法改正から始まった。拡大自作農として構成されていた農業生産法人を、農地や労働の単なる提供者も法人の構成員になれるようにしたのが七〇年農地法改正だ

が、その改正でも農業生産法人が株式会社形態をとることは認められなかった。株式が不特定多数の人の間を転々流動し、しかも特定時点での株式保有の多さで経営のあり方が決定されることを特徴とする株式会社の場合、経営組織の中核となるべき農家以外の者によって実質的に農業生産法人が支配される（七〇年改正施行次官通達）ようになる恐れありと考えられたからである。

その株式会社の農業参入論が始まるのは、一九九二年「新しい食料・農業・農村政策の方向」を発表したいわゆる「新農政」懇談会からだ。その後の論議に大きな影響をあたえるようになったのは、新基本法論議が始まっていた一九九七年九月に、経団連が基本問題調査会に提案した「農業基本法の見直しに関する提言」であろう。

財界のこの「提言」は、「現行農業基本法の政策目標そのものは制定当時の状況下では適当であったと考えられるものの、農業基本法制定前につくられた食管法や農地法、農協法等の諸制度が、農業基本法に基づく農政を展開する上で必要な枠組みへと十分改革されず、後追いの農政に終始したことが、現行の農業基本法農政の挫折につながったと考えられる」との認識のもとに、「今回は、前回の基本法制定の轍を踏んではならない」として、農政全般にわたって財界が望む制度改正事項を提言したものだ。そのなかで「農地法制定から四五経った今日、

農地改革の成果を維持するという農地法の役割は既に終わったと考えられる。自作農主義を原則とした農地法そのものを抜本的に見直し、優良農地の保全とその有効活用という農業経営の視点を柱に据えた法律とすべきである」とし、「株式会社農地取得の段階的解禁」を提言、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。そして最終的に、一定の条件の下で株式会社農地取得を認める方式が考えられる」としていた。

二〇〇〇年、農業生産法人の一形態としての株式譲渡制限付株式会社の容認、〇二年特区での借地による一般株式会社の農業参入容認、〇五年市町村指定地区への借地方式による一般株式会社の農業参入容認（特定法人貸付事業）、そして今回の参入区域市町村指定制の廃止である。経団連提言の第二段階終了ということである。

一般株式会社の農業参入を初めて容認した「農業特区」というのは、効率的利用を必要とすると判断される耕作放棄地等が「相当程度」存在する地区となっていたが、その「相当程度」とは、「農地の遊休化が深刻で、農業内部での対応ではこれらの問題を解決されないような状態にあると認められることを指すものである」とされていた（〇三・一・二四閣議決定「構造改革特区基本方

針について)。特区方式の株式会社農業参入は農地法が適用されない例外措置だったが、それは農地法改正としては行われず、特区法第一六条で規定されていた。農業内部での対応では……解決されない” 事案だったからである。

特定法人貸付事業も、遊休農地及び遊休農地となるおそれがある農地並びにこれらの農地のうち農業上の利用の増進を図る必要があるものを” 要活用農地” とし、この” 要活用農地が相当程度存在する区域” を実施区域とすることにしてきた。そしてこの場合の” 相当程度存在する区域” というのは、農業の担い手不足等により遊休農地の増加が懸念され、地域の農業者だけでは遊休農地の解消やその発生の防止が困難となっているような区域(〇五・九・一改正経営基盤強化法運用通知)ということになっていた。特定法人貸付事業は、農業経営基盤強化促進法の改正として行われたが、その事業を農地法の例外とする措置は、特区の場合と異なり農地法改正で行われた。農地法によって立つ耕作者主義を否定する事業を、農地法改正で認めたこと自体、耕作者主義を自棄させる獅子身中の虫を育てることだと当時私は書いたが(全農林・政策研究所情報No.16)、市町村地区指定までなくして農地法に取り込むこととする今度の改正で、ますますその想いを強くしている。

ところで、地域の農業者だけでは……困難となってしまうような区域” を特定法人貸付事業実施区域とするのだとした「運用通知」は、” なお” として、この考え方は、旧特区法第二七条の規定による農地法の特例措置に係る構造改革特別区域の設定の考え方と同じである” と追記していた。農業内部の対応では……問題が解決されない” というのと、地域の農業者だけでは……解消や……防止が困難となっている” というのでは、意味するところが大ちがいだと私は考えるものだが、今日の行政の認識はこんな程度なのである。

” 解除” 条件つきの貸借に限るばかりではなく、農地の集団化、農作業の効率化その他周辺の地域における農地又は採草放牧地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがある場合” が農地の権利移動の不許可事由として新設(第三条第二項7号)されることで、一般株式会社の農業参入はある程度の制約を受ける。

自民党農地政策検討スタディチームの「自民党の農地政策のポイント」が、地域に担い手が確保されれば、外から企業等が無理に参入するようなことはありません” としたのは、こうした措置を用意させてのことだったのであろう。農水省の「農地法等の一部を改正する法律案について(整理表)」も、こ

の条項のところの備考欄に「運用基準により、次のようなケースを排除・集落営農や担い手への集積等により、農地の面的な利用が行われている地域で、その利用を分断するような農地の権利取得・地域の農業者等の合意により農地の適正な利用が行われているところで、域外の農業者等による、その合意を乱すような農地の権利取得」と記している。

そういう若干の制約があるとはいへ、農業内部の対応では……問題が解決されない」というのと「地域の農業者だけでは……（問題の解消や防止が）困難となっている」というのを「同じである」と認識するような行政のもとで一般株式会社の農業参加が推進されるべき、〇二一年に制度ができ、参入企業のひとつが〇三年から事業を開始したばかりの特区方式の全国展開を〇四年に早くも要求、〇五年に地区指定特定法人貸付事業実現、そして今回市町村地区指定もやめさせるといふように矢継早に、株式会社による農業経営を実現させてきた財界は、当然のように第三段階への突入——所有権取得容認を求めてくるのではなからうか。地域の農業者と何のトラブルもなく、「効率的」に農地を利用し営農に励んでいるのに、所有権取得を不可とする理由はない、といい出すにきまっている、と私は見る。

五 五〇年の狙いは何か

財界の要求に応える改正になっているもう一つの典型が「農地又は採草放牧地の賃貸借についての民法第六〇四条（賃貸借の存続期間）の規定の適用については、同条中「二〇年」とあるのは、「五〇年」とする」という第一九条の新設である。

実際に営農に従事している人たちが賃貸借の存続期間としてどれくらいを望んでいるのか。この点については昨年の本誌九月号に経営局構造改善課自身が調べた次の表を示しながら、こう指摘しておいた。若干長文だが再録をお許しいただきたい。

農水省経営局構造改善課が〇六年九月末に主たる作目が「稲作、麦類、露地野菜、その他作物」である一六三法人にたいして行ったアンケート結果である。二〇年以上を望む者は僅かに四・八%、一年以上をとっても一・五%しかないことに、そして逆に六年未満を望む者がその倍の二七・二%にもなっていることに注目する必要がある。農業不況、先行きの不透明さ、そして小作料が年々低下していること——都府県（除沖縄）平均で水田小作料は九八年二万二〇三七円が〇四年には一万七六四一円になっている（全国農業会議所調査）——が短期の賃貸借を選ばせているのである。二〇年以上の

表1 担い手が希望する賃貸借期間

		構成比
希望する賃貸借期間	3年未満	3.6%
	3年以上6年未満	23.6
	6年以上10年未満	38.8
	10年	22.4
	11年以上20年未満	6.7
	20年以上	4.8
計		100

備考) 06.9農水省経営局構造改善結果調査

定期賃借権の設定など、まだ論議の対象にする必要はない。利用増進事業に関連して出された。三〇年前の事務次官通達だが、つぎのようなきめかたが今日の事態にも適合的とすべきだろう。

“……存続期間は実施区域の実情に応じ実施区域内の多くが希望する存続期間を定めるものとする。この場合、利用権の存続期間は利用権の設定を受けられる者の経営の安定を図るためにはなるべく長い期間

であることが望ましい。しかしながら、農用地利用増進事業においては、一箇の利用権の存続期間は長くなくとも農用地利用増新計画を繰り返し定めることによって実質的に利用の長期存続を図り得るものであることを考慮し、農用地利用増進事業の発足当初においては、事業の定着を第一義的に考え、例えば一〜三年程度の期間とし、事業の定着が見通される場合にはより長い存続期間の利用権を設定するよう配慮することが望ましい”(七五年七・一五事務次官通達)。

“実質的に利用の長期継続を図るとき、重要になるのが前述した有益費償還方式を明確に法定することだが、日本の農地法制では土地改良のなかに、民法の規定による有益費として、償還すべき額は、同法第一九六条第二項本文の規定にかかわらず、増加額とする”という第五九条があるだけであり、まったく未整備といっている。有益費の範囲、算定方法等、イギリス、フランスなどの農事法典に学びながら早急に農地法制のなかで整備すべきだろう”。

この論稿は、〇七・五・八の経済財政諮問会議「グローバル化改革専門調査会第一次報告」が、「定期借地権制度を創設」し、「最低でも原則として二〇年以上の借用が可能となるようにすべきである」と提案していたのに対

する批判として書いたものだが、同趣旨の提言は、日本経済調査協議会の農政改革高木委員会が〇五年から繰り返し行っていた。こうした財界提言に、賃貸借の存続期間を、農用地については民法原則を著しく超える五〇年とする法改正で応えたわけである。

表1に見るように、五〇年というような存続期間の農地賃貸借は、農業者のなかからはまず出ないだろう。一般株式会社のみならずともかと思うのだが、長期の借地契約を結んだ一般株式会社が出たときには、それは、一般株式会社の所有権取得に道を開くことになるのではない。一般株式会社は所有権は取得できないから、長期契約を結んだ所有者はその期間中は所有農地を処分する自由を失うわけであり、財産権行使を制約するものだという不満を大きくし、長期契約をしている一般株式会社も所有権取得ができるようにしろ、という声を大きくしていくことになると思われる。或はそれが長期賃貸借をしつこく要求していた財界の狙いなのかもしれない。

六 J Aも一般企業なみに農業経営を、でいいか

借地方式での一般株式会社農業参入の自由化措置は、同時に農協の農業経営の自由度拡大でもあることを問題にしておかなければならない。

農協が営むことができる農業経営には、組合員の委託

を受けて行う農業の経営（農協法第一〇条第二項）と農地保有合理化法人として行う研修目的の農業経営（農協法第一一条の三一）の二つがある（もう一つ、農協出資の農業生産法人に営ませる農業経営も、農協の農業経営といっているが、ここではふれない）。このうちの後者を規定している条項のなかに、研修目的の農業経営とならんで新たに “当該農地……の農業上の利用の増進を図るためには組合が自ら農業の経営を行うことが相当と認められるものについて農業の経営を行” えるようにする条項が新設される。関係条文を示しておこう。

改正法第一一条の三一 出資組合は、次に掲げる場合には、第一〇条に規定する事業のほか、農業の経営及びこれに附帯する事業を併せ行うことができる。

一、当該組合の地区内にある農地又は採草放牧地のうち、当該農地又は採草放牧地の保有及び利用の現況及び将来の見通しからみて、当該農地又は採草放牧地の農業上の利用の増進を図るためには組合が自ら農業の経営を行うことが相当と認められるものについて農業の経営を行う場合。

二、効率的安定的な農業経営を育成するため、農地利用集積円滑化団体（農業経営基盤強化促進法（昭和五十五年法律第六十五号）第十一条の十二に規定

する農地利用集積円滑化団体をいう。)として同法第四条第三項第一号ハに掲げる事業を実施する場合。

三、農地又は採草放牧地を利用しないで行う場合において、前二号に掲げる場合に準ずる場合として農林水産省令で定めるとき。

② (略)

③ 第一項の規定により組合が農業の経営を行うには、総組合員(第十二条第一項第二号から第四号までの規定による組合員を除く。以下この条において同じ。)又は組合員(第十二条第二項第二号は第三号の規定による組合員を除く。第九項において同じ。)の三分の二以上の書面による同意を得なければならぬ。

④ (書面による同意に代えて、電磁的方法によることができる規定)

⑤ 組合員(第一条第一項第二号から第四号までの規定による組合員を除く。第七項及び第八項において同じ。)の総数が農林水産省令で定める数を超える農業協同組合にあっては、前二項の規定にかかわらず、これらの規定による同意を要しない。

⑥ 前項に規定する農業協同組合が同項の規定により第三項又は第四項の規定による同意を得ないで農

業の経営を行う場合には、当該農業協同組合の総会に総組合員の半数以上が出席し、その議決権の三分の二以上の多数による議決を得なければならない。

現行第一条の三一 出資組合は、効率的かつ安定的な農業経営を育成するため、次に掲げる場合には、第一〇条に規定する事業のほか、農業の経営及びこれに附帯する事業を併せ行うことができる。

一、農地保有合理化法人(農業経営基盤強化促進法(昭和五十五年法律第六五号)第四条第二項に規定する農地保有合理化法人をいう。以下同じ。)として同項第四号に掲げる事業を実施する場合。

二、農地又は採草放牧地を利用しないで行う場合において、前号に掲げる場合に準ずると認められるとき

② (略)

③ 第一項の規定により組合が農業の経営を行うには、総組合員又は総会員(第十二条第一項第二号から第四号までの規定による組合員又は同条第二項第二号若しくは第三号の規定による会員を除く。第五項において同じ。)の三分の二以上の書面による同意を得なければならない。

④ (書面による同意に代えて、電磁的方法によることができる規定)。

改正法で新たに追加されている第五項、第六項は、第三項を事実上骨抜きにする規定である。

第一二条第一項は農協の「組合員たる資格を有する者」を規定している条項であり、一号が「農業者」、二号から第四号までは「議決権及び選挙権を有しない」准組合員である（第一六条第一項）。

「農林水産省令で定める数」はまだはっきりしていないが、一JA当たり正組合員数が五七〇〇人（〇七年）になっている今日である。全JAが該当する数になるであらう。

農協自らが研修目的の農業経営を営み、地域営農の担い手育成にもっと積極的に取り組んでほしいと私は願っているが、その研修目的の農業経営を営むためにすら、これまでは「総組合員……の三分の二以上の書面による同意を得なければならぬ」ことになっていた。組合の解散や組合員の除名という重要事項をきめる特別議決（農協法第四六条、改正第六項は特別議決と同じである）以上のきびしい案件がつけられていたのである。研修目的とはいえ組合員が営んでいる営農と競合することになりかねない組合の営農には、それだけ慎重になっていたのである。それなのに研修目的ではなく、他の法人と同様に、農業協同組合自らが農業経営を行うことができるようにする（農水省「農地改革プラン」の表現）た

めに要件緩和を行うのである。「その組合員……のために最大の奉仕をすることを目的とし」（農協法第八条）ている農協が、組合員の経営と競合しかねないことを「他の法人と同様に」やることは是非を、農協出資農業生産法人による営農という道もあることも考慮しながら、農協は真剣に検討すべきだろう。新設の一号「組合が自ら農業経営を行うことが相当と認められる」には第三項を、二号の研修用営農には新設の第六項を適用することのほ

うが、まだしもいいのではないか。

七 特定利用権が財産権侵害問題を生じさせる恐れは無いのか

今度の改正のもう一つの目玉は「農地の転用に対する規制の強化である。」農地転用には四ha未満には都道府県知事、四ha以上は農水大臣の許可が必要だが、従来は「国又は都道府県が農地を農地以外のものにする場合」（第四条第一項三号）は許可不要だった。それを、引き続き許可不要とするのは「農林水産省令で定めるものの用に供するため、農地を農地以外とする場合」限定する。（転用の目的での農地の権利移転を行う五条転用の場合も同じ）。現行では農地転用許可が不用となっている病院、学校等の公共施設については、その施設の周辺部における連鎖的な転用と相まって優良農地の確保の阻害

図1 農業経営基盤強化促進法に基づく措置から農地法に基づく措置へ移行

○現行の農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地に係る措置は、市町村の基本構想に位置づけられた要活用農地(※)が対象。これを農地法に基づく措置とすることにより、全ての農地を対象とした上で措置の内容を充実。
 (※)要活用農地：遊休農地及び遊休農地となるおそれがある農地のうち農業上の利用の増進を図る必要があるもの。

遊休農地に関する措置 新旧比較

旧(農業経営基盤強化促進法に基づく措置)	新(農地法に基づく措置)
市町村が要活用農地を基本構想に位置づけ	農業委員会による農地の利用状況調査(第30条第1項・第2項)
↓	↓ 農業関係団体・農業者からの申出(第31条)
農業委員会による指導	農業委員会による指導(第30条第3項・第4項)
↓	↓
農業委員会から市町村長に次の特定遊休農地である旨の通知の要請	農業委員会による遊休農地である旨の通知・公告(第32条)
↓	↓
市町村長による特定遊休農地である旨の通知・公告	↓
・所有者等は遊休農地の利用計画を市町村長へ届出 ・市町村長による利用計画に対する勧告 ・利用希望者への利用権設定等について、市町村長から所有者等へ協議の通知 ・(協議不調の場合)都道府県知事による調停	・所有者等は遊休農地の利用計画を農業委員会へ届出(第33条) ・農業委員会による利用計画に対する勧告(第34条) ・利用希望者への利用権設定等について、農業委員会から所有者等へ協議の通知(第35条) ・(協議不調の場合)都道府県知事による調停(第36条)
↓	↓
都道府県知事による裁定(利用希望者への特定利用権の設定)	都道府県知事による裁定(利用希望者への特定利用権又は所有者が不明の場合の遊休農地を利用する権利の設定)(第37条～第43条)
↓	↓
・市町村長による営農への支障除去の措置命令 ・市町村長による代執行	・市町村長による営農への支障除去の措置命令(第44条第1項・第2項) ・市町村長による代執行(第44条第3項～第5項)

要因となっている(「農地改革プラン」)ので、許可不要の農水省令には入れないことになっているという。これらの施設のために農地転用が必要な場合は、国又は都道府県と都道府県知事との協議を行う仕組みが新たに設けられている(第四条第五項、第五条第四項)。

転用問題についての改正でもう一つ、「違反転用に対する処分」として、これまでは「原状回復」命令を出すことしかなかった(第八三条の二)が、今回の改正で都道府県知事による行政代執行制度が創設された(第五一条二(五項))ことは注目に値しよう。

昨年暮れに公表されたカロリー自給率を五〇%に引上げる農水省作成の工程表は、農地面積を四六二万haとしている。が、〇七年の耕地面積はすでに四六五万haになっている。転用統制を厳しくせざるを得ないわけだが、同時に必要なのは耕作放棄地の農地としての再生そして発生抑制である。

この点について農地法制が規定をもつようになるのは、一九六八年の農業振興地域の整備に関する法律からだが、耕作放棄地等の使用収益権を持つ者に対し利用を促す「勧告」「調停」の規定、更には七五年からの特定利用権に関する規定が入るが、それらの農振法の諸規定及び農用地利用増進法八九年改正で始まった「遊休農地に関する措置(同法第一条の三)」は、〇五年の農業経営

基盤強化促進法改正の際、同法に取り込まれ、第四章の二遊休農地の農業上の利用の増進に関する措置”としてまとめられていた。今回それを一括して農地法に移して

第四章 遊休農地に関する措置”にしたのであるが、基盤強化法にはなかった農業委員会による”利用状況調査及び指導”(第三〇条)などの仕組みも新設されている。

”遊休農地のうち地域の農業振興を図る観点から市町村が指定したものについて必要な措置を講ずるといふ現行の仕組みを、全ての遊休農地を対象とした仕組みに見直す”と農水省は説明していたが、見直した結果の全体図を「農地法等の一部を改正する法律案について(整理表)」から借りておこう。図1である。

”農業委員会は毎年一回、その区域内にある農地の利用の状況についての調査……を行わなければならない”(第三〇条第一項)、“現に耕作の目的に供されておらず、かつ引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地”や”その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地”がある時は、当該農地の農業上の利用の増進を図るための指導”を行い(第三〇条第三項)、指導をしても”なお相当期間……農業上の利用の増進が図られない場合”や”利用の増進が図られないことが明らかであると

認められる場合”などには”遊休農地である旨の”“通知”“公表”をしなければならない(第三二条)。その遊休農地についての”利用権の設定等”についてのあっせん”(第三三条第二項)、“勧告”(第三四条)“所有権の移転の協議”(第三五条)といった特定利用権発動につながる措置を担当するのも農業委員会である。農業委員会は大変な新たな仕事を背負わされたわけである。市町村合併で農業委員の数は減り、地方財政悪化のなかで農業委員会の予算も切り込まれている。大丈夫なのだろうか。

より気になるのは、周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地”にまで広がる”遊休農地”に対し、最終的には強制的に設定されることになる特定利用権が、財産権の侵害といった問題を引き起さないか、という問題である。

農振法時代の特定利用権は、”市町村又は農業協同組合”が”その住民又は組合員で耕作又は養育の業務を営むものの共同利用に供するため”に設定できる利用権だった(農振法第一五条の七第一項)。しかも”その農用地を共同利用することが……農業経営の改善を図るため必要かつ適当であって”他の土地をもって代えることが困難”なときに認められる利用権だった(同条第三項第三号)。

そういう利用権であっても、知事裁定で強制的に設定

するのだから、それは当然ながら私有財産権に対し或る種の「制約」を加えることになり、その「制約」が度を越えて「侵害」になることを、当時の農水省は心配し、改正農振法施行通達（五〇構改B一四六八）で詳細な運用上の注意を与えている。若干を抜き書きしておこう。
（内及び傍点は筆者の補足）

○（特定利用権制度は、耕作放棄地等を）地域農業者の共同利用という形態で活用するため、私有財産権の侵害にならない範囲内で市町村又は農業協同組合（に認められた制度である）

○裁定による特定利用権の設定は、私有財産権に対し制約を課するものであることにかんがみ……共同利用に供することが必要かつ適当と認められる場合の補完的措施として運用するものとし……極力、市町村又は農業協同組合と農用地所有者等との間に協議が成立するよう、調整に努めるものとする。

○（第一五条の一〇）第一項の「その必要の限度において」とは、特定利用権の設定は公共性を有するものであるが、私有財産権に対し制約を課するものであることにかんがみ、その制約の程度は必要最小限にとどめるべきである」という趣旨である。

経営基盤強化法に移された時点で、市町村又は農業協同組合による共同利用という制約は無くなったし、特定

利用権を受ける主体から農協は消された。今回の改正では「農地保有合理化法人、農地利用集積円滑化団体又は特定農業法人」ということになっている（第三五条）。農地保有合理化法人としての農協は、今度は共同利用目的ではなく出資した農業生産法人農業経営のために、特定利用権裁定を申請することもできるわけであるが、それよりは農業委員会が利用状況調査で遊休農地とした農地の引受け手がないとき、その農地こそ「農業上の利用の増進を図るためには組合が自ら農業の経営を行うことが相当と認められるもの」であるとして農協に活用が押しつけられる、ということのほうがおおくなるのではなからうか。条件不利地での営農でも生活できるように所得補てん策を充実する、フランスのDJA政策のような若い人が営農で定着できるようにする政策をとるといふような、耕作放棄地解消の正道を歩むことなく、耕作放棄地解消に行政が狂奔するとき、起りそうな凶柄である。そうならないことを望む。

株式会社の農業参入をめぐる経緯

規制緩和論と若干の参入実態

全国農業会議所 事務局長 谷脇 修

はじめに

農林水産省は二〇〇八年二月三日、「農地改革プラン」を公表し、二〇〇九年二月二十四日にこの「プラン」に基づいた農地法等の改正法案を閣議決定し通常国会に提出した。この農地制度「改革」の柱は、①農地確保に向けた農地転用規制等の強化、②農地の貸借規制等の大幅緩和による農業参入の拡大の二点である。農地法の目的を「農地の効率的利用の促進」に改め、農地制度の根幹ともいえる権利移動規制のうち貸借規制 \parallel 借り手の資格制限を撤廃し、一般の株式会社など農業生産法人以外の法人や個人の農業参入を拡大する内容となっている。同時に、農地の権利取得の下限面積制限も弾力化し、一般市民による小面積の農地の権利取得（所有権も含む）も容認。さらに、食品関連企業等との連携強化と資本充実に資するため農業生産法人の出資制限（構成員要件）を

緩和する。

戦後日本の農業・農村を形作ってきた農地制度の改変は、農業・農村と農地の利用秩序に大きな影響を及ぼすものとみられる。農村現場からは、「平成の農地改革」を戦後の「農地改革」とダブらせたり、マスコミ報道（「農地貸借原則自由化、企業の直接参入促す」）もあり、中小農家の農地の利用権をとりあげ大規模農家や企業に集中するのではないか、企業の所有権取得の容認にまでつながるのではないか、など懸念する声も出ている。

今回の農地制度「改革」の背景には、経済界と規制改革会議、経済財政諮問会議が一体となった農地の権利移動規制の自由化（ \parallel 株式会社の農業参入自由化）要求がある。本稿では農地制度「改革」論議、とりわけ株式会社の農業参入をめぐる経過をたどるとともに、その参入実態と若干の問題点について述べることにする。

1、株式会社の農業参入論の出発点Ⅱ「新政策」

(一九二二年～一九三三年)

農地制度の見直し論議の中で株式会社の参入問題が初めて提起されたのは、農水省が一九二二年六月に省議決定した「新しい食料・農業・農村政策の方向」(以下「新政策」)においてである。「新政策」の中で次のように記述されている。

「株式会社については、株式会社一般に農地取得を認めることは投機及び資産保有目的での農地取得を行う恐れがあることから適当ではないが、農業生産法人の一形態としての株式会社については、農業・農村に及ぼす影響を見極めつつ更に検討を行う必要がある」

「新政策」は、当時の近藤元次農相の「農業基本法見直し」発言を受け、政策全体の見直し検討に着手し、まとめたものである。ガット・ウルグアイラウンド農業交渉決着(一九三一年二月)の前年である。

八五年九月の「プラザ合意」(ドル高是正のための政策協調、それを受けた「国際協調のための経済構造調整研究會報告」(前川レポート)など、経済界からは国産農産物に対する内外価格差批判と農産物の市場開放、価格支持偏重型農政から市場メカニズムを活用した農業構造改

革が強く迫られていた時代であった。一方で、農業者の高齢化と担い手不足、耕作放棄地の増大など国内農業の危機的状况が目立ち始めていた。

「新政策」では、来るべき農産物の市場開放に対応し農業構造改革を促進するため、「効率的・安定的な経営体」の育成を掲げた。その一環で「経営形態の選択肢の拡大」として農業生産法人の仕組みの整備と株式会社の農地取得問題が取りあげられた。「新政策」の具体化を検討した農政審議会企画部会第一小委員会の第一回目の会合(一九二二年九月一七日)で、経済界を代表する委員の「農業生産法人に株式会社形態を含めることについては当面考えないということだが、株式会社のデメリットは何か」という質問に、農水省は農地転用への悪影響など農地制度上のデメリットをあげた。さらにこの委員は「農地法上の耕作者主義を考え直すべき」、「高齢化による耕作放棄や中核農家が不足している状況の中で株式会社への参入が必ずしも悪いとは言えないのではないか」と主張。これに対し小委員会の関谷俊作座長は、農水省の農地制度的観点からの答弁に加え次のように述べて、先の「新政策」における結論を擁護した。

「(農水省は)農地制度的観点から述べたが、その前に農政の目標、保護するものは何かというのが基本にある。∴農政の基本が、農家を育成あるいは

農家の協業の育成から抜け出るかどうかということが問題である。会社という資本力、組織力が大きい経営体（いいものも悪いものもある）が出てくると農家を圧倒することになり、これからやろうとする農政の基本のところでもぶつかる。このため、資本の結合体である会社が土地を集積することに踏み切るこゝとができなかったのではないか」

この段階では最終的に株式会社の農業参入論は退けられ、九三年農地法改正で農業生産法人の事業要件と構成員要件を緩和することで決着した。

2、規制緩和及び「食料・農業・農村基本法」制定と株式会社形態の導入（九四年～二〇〇〇年）

経済界等の規制緩和要求は、九三年農地法改正による農業生産法人要件の緩和では収まらなかった。九四年以降、経団連と政府の行政改革委員会は、①農業生産法人の構成員要件の一層の緩和、②農地法の耕作者主義の見直しの要求を執拗に繰り返した。これに全国農業会議所やJAグループなど農業団体は強く反対。その結果、政府は九七年三月、「規制緩和推進計画の再改定について」を閣議決定し、その中で株式会社の農業参入問題については、「食料・農業・農村基本問題調査会において、今後の農政のあり方の一環として審議し結論を得る」とことと

した。規制緩和の推進と「食料・農業・農村基本法」制定の過程で株式会社の農業参入問題は取りあげられることとなった。

そこで経団連は九七年九月、「農業基本法の見直しに関する提言」をまとめ、株式会社への農地取得の段階的解禁を求めた。農地転用規制の強化を前提に、第一段階は農業生産法人の出資要件の大幅緩和（株式会社の出資を可能とする）、第二段階は借地方式による株式会社の営農容認、最終の第三段階は一定の条件下で株式会社の農地（所有権）取得の容認というシナリオである。

こうした農地制度の規制緩和と株式会社への参入容認問題は、「食料・農業・農村基本問題調査会」の大きな論点となった。「調査会」は九八年九月、「株式会社一般に参入を認めることは合意は得がたい」、「農業生産法人の形態に限り認める」（調査会）と結論を出した。

食料・農業・農村基本法は、九九年七月に国会で成立。これを受け二〇〇〇年一月、農地法改正法案が成立し、農業生産法人の要件が緩和され株式会社形態を導入することとなる。農地制度の規制緩和と株式会社の農業参入問題は、この農地法改正で「一件落着」かと思われたが、以下に述べるその後の展開はその期待とは全く反する経過をたどることとなった。

[株式会社の農業参入をめぐる主な経緯]

- 1992年 6月 農水省「新しい食料・農業・農村政策の方向」決定
「農業生産法人の一形態としての株式会社については…さらに検討を行う必要がある」
- 93年 6月 農業経営基盤強化促進法改正
農業生産法人の事業・構成員要件を緩和
- 95年10月 経団連「農業分野における規制緩和の推進を求める」提言
「農業生産法人・構成員要件を一層拡大、農地法の掘って立つ『耕作者主義』の見直しに着手すべき」
- 97年 9月 経団連「農業基本法の見直しに関する提言」
「株式会社の農地取得の段階的解禁」
- 98年 9月 食料・農業・農村基本問題調査会「答申」
株式会社一般に参入を認めることには合意は得難い。農業生産法人の一形態として…株式会社が経営形態の一つとなる途を開く」
- 99年 7月 食料・農業・農村基本法成立
- 2000年11月 農地法改正、農業生産法人に株式会社形態を導入
- 02年12月 構造改革特別区域法成立
特区でのリース方式による株式会社の農業参入容認
- 03年 2月 経済財政諮問会議「規制改革を加速的に推進する『12の重点事項』」
特区での株式会社等による農地取得（所有権）の解禁、リース方式による株式会社参入の全国展開を要求
- 05年 6月 農地法、農業経営基盤強化促進法改正
特区を全国展開する「特定法人貸付制度」を創設
- 同月 日本経団連「規制改革要望」
一般の株式会社の農地の取得・保有容認を要求
- 07年 5月 経済財政諮問会議・グローバル化改革専門調査会「第1次報告」
「利用については経営形態は原則自由、利用を妨げない限り所有権の移動は自由」とする「平成の農地改革」を提言
- 同年11月 農水省「農地政策の展開方向について」発表
「所有権については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直す」
- 08年12月 農水省「農地改革プラン」発表
「賃借権設定の要件を緩和し、農業生産法人以外の法人の参入を拡大。所有権の取得については、現行の要件を維持」
- 09年 2月 日本経団連「農地制度改革に関する見解」
13日 「一般の株式会社の農業参入（農地所有）については…引き続きの検討課題とする」
- 同月24日 農地法等の一部改正法案を閣議決定、国会提出

3、小泉構造改革と特区・リース方式による参入容認（〇一年～〇五年）

二〇〇〇年代に入ってから、小泉政権下の「構造改革」大合唱の中で、規制改革会議と経済財政諮問会議を舞台に経済界の農地制度「改革」要求はとどまることなく執拗に繰り返された。農水省もその対応に終始する状態となった。二〇〇二年一月に構造改革特別区域法が成立。同法に基づき、遊休農地対策の一環という位置づけで農地法の特例を設け、農地のリース方式（賃借権設定）により一般の株式会社など農業生産法人以外の法人の農業参入に途を開くこととした。

その措置が講じられた直後から、総合規制改革会議、経済財政諮問会議は要求をエスカレートさせ、今度は特区区内での一般の株式会社等による農地（所有権）取得の解禁と特区の全国展開を農林水産省に求めた（〇三年二月一七日、経済財政諮問会議「規制改革を加速的に推進する『12の重点事項』」。また、経済界のシンクタンク・日本経済調査協議会は〇三年二月、「農政の抜本改革（中間報告）」を公表し、「事前規制・資格規制重視から事後規制・行動規制にウェイトをおいた制度への転換による農地利用の門戸開放」を求めた。経済同友会は特区の全国展開に加えて、①農業生産法人要件の撤廃・緩

和、②株式会社による農地取得（所有権）の解禁まで要求する状況となった（〇四年三月の「農業の未来を切り拓く構造改革の加速」）。農水省はこうした相次ぐ規制緩和と要求に抗しきれず、リース方式による株式会社参入の特区を全国展開させる「特定法人貸付制度」を創設するため、〇五年六月、農地法と農業経営基盤強化促進法の改正法案を成立させた。二年余りの特区による株式会社等の参入実態の検証も十分なされないまま、全国展開となった。「特定法人貸付制度」は農業経営基盤強化促進法に位置づけられ、①遊休農地及び遊休農地となる恐れがある農地が相当程度存在する区域で、②きちんと農業を行う旨の協定を市町村と締結した特定法人（農業生産法人以外）が、市町村等から農地を借り受けて（リース方式）農業を行う制度である。担い手が不足した区域に限定して、一般の株式会社等の参入を容認する措置である。

4、賃借による株式会社参入の自由化へ（〇五年以降）

この改正法案の国会成立を待っていたかのように、日本経団連など経済界、規制改革・民間開放推進会議等は、今度は一般の株式会社等の農地の取得・保有の容認を要求し始めた。まず日本経団連は、法案が成立した一八日後の〇五年六月二一日、「規制改革要望」を公表。そ

ここで「農業生産法人以外の株式会社等の法人による農地の取得・保有を認めるべきである」と要求した（翌年も同様の要望）。日本経済調査協議会・農政改革高木委員会も「農政改革を実現する」と題した提言（中間報告、○五年六月二四日）をまとめ、「農地利用の厳格化」を前提に経営形態の如何を問わない「参入規制の緩和」を求めた。この高木委員会の委員長は高木勇樹・農林漁業金融公庫総裁（当時、元農林水産事務次官）、主査は本間正義・東大大学院教授である。同高木委員会は翌○六年五月、最終報告をまとめた。ここで「農地の所有と利用を分離し、借地中心の農地制度を確立」を提案し、「農地が適正に利用されていれば所有者は不在地主でどこに住んでいても構わない」と提案している。農地が農地として利用されるのであれば、その利用主体も所有権者も誰であっても良いとする考え方を明確に打ち出した。さらに規制改革・民間開放推進会議も、○五年一二月の第二次答申の中で「株式会社を含め経営主体の如何にかかわらず農地の所有・賃借を自由化し、意欲と経営力のある者が農業生産に参入できることとする必要がある」と要求した。こうした所有権まで含めた農地制度の自由化論は、先の高木、本間の両氏がキーマンとなりリードしていた。農地制度「改革」を主張する多くの論者は、農業の担い手の減少と耕作放棄地の増大を招いたのは、厳し

い参入規制で門戸を閉ざしている農地制度が悪いからだという認識に立っている。高木勇樹氏は次のように語っている。「耕作面積が減り、耕地利用率が下がり、耕作放棄地が増えているのが日本農業の現状です。ここが農業問題の核心であり、このような状況を招いた農地制度を改革しないと、いくら自給率の向上を叫んでも何の問題解決にもなりません」○七年一〇月一六日付け雑誌「経済界」のインタビュー記事）。現場の農業関係者の認識とはかなり異なる意見である。

こうした一連の動きに対し、農水省は○六年九月に農地政策見直しの課題を「農地政策の再構築に向けて」と題する文書にまとめ整理した。これは宮腰光寛副大臣（当時）が中心となってまとめたもので、その後の自民党「農地政策検討スタディチーム」（同年一二月一九日発足）、農水省の「農地政策に関する有識者会議」（○七年一月発足、高木賢座長）における検討につなげた。

経済財政諮問会議専門調査会

「平成の農地改革」を提案

そして与党、政府における農地制度見直しの枠組みと検討体制が整ったところで、高木、本間の両氏が中心メンバーとなった経済財政諮問会議・グローバル化改革専門調査会は○七年五月八日、「第一次報告」をまとめた。ここでは、WTO交渉を通じた国境措置（関税）の撤廃

及び引き下げと農業部門における市場メカニズム（自由参入と自由競争）の導入を強調。農地制度については、①利用についての経営形態は原則自由、②利用を妨げない限り所有権の移動は自由とするを求めた。農地の利用が担保されるのであれば農地の権利取得は誰でも良い、とする「平成の農地改革」を提案した。一般の株式会社への賃借権取得だけでなく、所有権取得による農業参入の自由化と市場原理に基づき自由競争を求めたのである。

このグローバル化改革専門調査会「第一次報告」に、全国農業会議所、JAグループなど農業団体は一斉に反発。全国農業会議所は都道府県農業会議会長会議でこの「第一次報告」について、「権利移動規制の撤廃により農地を一般不動産と同等に扱おうとする内容」であり、「国土の保全や国民食料の安定供給が確保し得ないだけでなく、地域における秩序ある農地の利用や管理を行う上で、大きな混乱や不安を招くことになる」とする見解を表明した。さらに五月三十一日の全国農業委員会会長大会で「農地の権利取得要件（農作業従事等）の確保」や「育成すべき農業の担い手像と農地政策の整合性の確保」など、株式会社の農業参入についての慎重な検討を求める要望を決議した。JA全中も「土地利用型農業生産性向上委員会中間取りまとめ」（六月一日）で「一般の株式会

社による農地所有を認める必要はない」地域からの意向と合意のもとに農地の利用方向を描く『農地利用・農村整備計画』の策定が必要」とする考え方を明らかにした。

また、それまで農地政策見直しの検討を重ねてきた与党・自民党の農林部会等も、この「第一次報告」の所有権規制の自由化まで踏み込んだ部分に対し「一般企業の所有権取得にこだわることには、不審の念を持たざるを得ない」と強い抵抗感を示した。

農地の権利移動規制の全面的自由化を求める「第一次報告」を受け、農水省はそれまでの方針を急ぎ修正せざるを得なくなった。○七年五月一五日に開かれた「農地政策に関する有識者会議」までは、農水省は農地の権利移動規制の検討方向として次のような方針であった。

①個人については「農作業常時従事要件等」経営Ⅱ農作業（耕作）と同一に取り扱うことを前提としたものを担い手の経営実態に即したものにする」

②農業生産法人については「個人の農地の利取得要件の見直しと同様の観点から、法人経営の多角化・高度化や資本の充実に資するものとする」

③一般企業等の農業参入（特定法人貸付）については「参入区域の設定の改善や参入手続きの簡素化等所要の見直しを行う」特定法人の農地所有については
 ……慎重に対応する」

しかしながら、経済財政諮問会議・専門調査会「第一次報告」の貸借規制も所有権規制も原則自由とすべきとする要求に、農水省は方針転換を迫られることとなった。その後予定していた「有識者会議」は急きょ取りやめとなった。そして三ヵ月後の八月二四日に再開された「有識者会議」に農水省が示した見直し方向案は、「貸借については機械・労働力等からみて農地を適切に利用する見込みである場合には原則許可」とし、「所有については：農業生産法人制度・農作業従事要件を堅持」という内容であった。五月段階の方針は、個人、農業生産法人、一般企業等（特定法人）ごとに農地の権利取得要件（資格要件）を定める現行の権利移動規制の枠組みを維持した上で、要件を緩和するという考えであった。方針転換後は、貸借についてはこの枠組みに資格制限を撤廃し農地の利用主体、借地は誰でも良いとするものである。貸借の自由化（農地耕作者主義の放棄）を意味し、「第一次報告」が求めた「利用についての経営形態は原則自由」を受け入れたことになる。一九九〇年代以降、経済界から執拗に繰り返されてきた農地耕作者主義の廃止要求が、貸借に限っては実現することでもある。一般の株式会社等の農業参入制度である「特定法人貸付」制度をも呑み込んでしまう改革案である（経済界や経済財政諮問会議が繰り返し要求していた特定法人貸付制度の

参入可能区域の大幅拡大も受け入れ）。しかしながら、「利用を妨げない限り所有権の移動は自由」とする要求は拒み、所有権については現行要件を堅持する方針を明確にした。以後はこれが農水省の農地改革案となり、農地法等の改正法案に反映されていくこととなる。

自民党が惨敗した〇七年七月の参議院議員選挙を挟んだ五月から八月にかけて、農水省と経済財政諮問会議との間でどういう議論と調整がなされたのか分らない。だが推測すれば、農水省は五月段階の方針から農地の利用主体の資格を問わない「貸借規制の原則自由化」まで譲歩し、経済財政諮問会議の方は今回は所有権規制の自由化までは求めないことで妥協点を見いだしたのではないか（注1）。

所有権と利用権の規制を分離

一般の株式会社の借地容認へ

その後、農水省は経済財政諮問会議が開かれる前日の〇七年一〇月三十一日に「有識者会議」に「農地政策見直しの基本的方向について」を提示。翌十一月一日の経済財政諮問会議に若林農相（当時）が「農地政策の展開方向」を報告。この中で、所有権と利用権の規制を切り離し、①所有権については厳しい規制を堅持、②利用権については農地の有効利用の観点から規制を見直し、（一般の株式会社を含め）農業経営に意欲のある者等の参入を

促進することを明記した。この農相報告に民間議員は、

「農地改革案は、本年五月に我々が提案した内容を概ね踏まえたものと評価している」と表明（「所有権規制の自由化」には言及しなかった）。同時に、「多様な主体が原則として同一条件で農業経営に参画できるように、農地の貸借権を見直す必要がある」と念押しした。

経済財政諮問会議への報告・協議を経て農水省は〇七年一月六日、「農地政策の展開方向について」農地に関する改革案と「工程表」を公表した。

JA全中は同年九月、「農地制度改革に関するJAグループの基本的考え方について」をまとめた。ここで一般の株式会社など農業生産法人以外の法人の利用権取得について、「地域農業との調和を確保するため、貸借契約に対する行政の関与や違反時の取り消しなどの措置を講じることが必要」と表明した。全国農業会議所は同年一月二八日、全国農業委員会会長代表者集会で「農地政策の見直しに関する要請」を決議した。この中で、「農地制度は、農地の確保と効率的利用を担保するとともに、農業・農村のあり方も深く関わる重要な制度である」としたうえで、「将来のわが国の農業・農村の方向や法律制度上の整合性の確保を踏まえ：農業・農村現場の実態に即した現実的かつ慎重な検討」を求めた。具体的には、①食料・農業・農村基本法に基づく担い手政策との整合性

を図り、専ら農業経営を営む認定農業者等の地域に根ざした「担い手」を中心とすることを農地政策の方向として明確にすること（農業生産法人以外の法人や都市住民による農地利用は補完的なもの）、②農地の権利取得の許可要件として、権利取得者（個人）の農作業常時従事状況や農業経営の状況及び営農計画は重要な要素として位置づけるとともに、農業生産法人制度を堅持すること、③担い手への農地利用集積の障害になったり、不耕作目的や転貸目的での農地の権利取得につながることはないようにすることを求めた。

農水省は、年が明けた〇八年四月から五月にかけて、全国一〇ヵ所程度で「農地政策の展開方向」について意見を聴く場を設けた。そこでどういう意見が出されたのか公表されていない。「有識者会議」は前年一〇月以降は一回も開かれずに終わった（農地法等の改正法案の閣議決定四日前の〇九年二月二〇日に、急きょ「有識者会議懇談会」として開かれ、改正法案の内容が報告された）。〇八年五月一四日に開かれた経済財政諮問会議で、若林農相は「農業の中心的担い手は、あくまでも家族経営である」と主張しながらも、「農地法の改正案は、利用については原則自由化し、借りる方は農業生産法人とは言わない、株式会社でもいいのではないか」という基本で検討している」と述べた。そして同年一二月三日、石破農

相が農地政策見直しの最終まとめとして経済財政諮問会議に報告し公表したのが「農地改革プラン」である。経済財政諮問会議の民間議員はこの「農地改革プラン」に対し、「構造転換につながる農業の改革を」と題するペーパーを提出し、「利用については原則自由化するとの方向は大きな前進だが、規制は農地の適正利用を確保するものに限り、それ以外は原則なくすべき」と意見を述べた。

一年前の民間議員の手放しでの評価とは明らかに異なる。「規制は農地の適正利用を確保するものに限り、それ以外は原則なくすべき」とは、グローバル化改革専門調査会「第一次報告」で言っていた「利用を妨げない限り所有権の移動は自由」にすべきことを求めていると理解するのが自然だろう。農地制度改革の具体的な姿が見えてきたところで、早くも次の改革要求を突きつけたと言える。また、日本国際フォーラム（今井敬会長）政策委員会（主査・本間正義）は○九年一月一日、「グローバル化の中の日本農業の総合戦略」と題する政策提言を発表。この中で、一五〇万ヘクタールの食料基地を「経済特区」とし、現在の農地規制の適用除外により農地の所有・利用ともに自由な権利移動を可能とする、一定期間農地の転用は完全に禁止することを提案した。所有権規制の自由化まで改革要求をエスカレートさせた。一九九七年に農地制度の段階的自由化シナリオを提言した日

本経団連も、○九年二月一三日に「農地制度改革に関する見解」を発表。一般の株式会社による農業参入（農地所有）については、「農地法の見直しや転用規制強化、多様な経営体の参画の進展等を見極めながら、引き続きの検討課題とする」と明記した。経済界と経済財政諮問会議は、所有権規制を含めた農地の権利移動規制の自由化をあきらめてはいないのである。さらに、政府が三月一六日に開いた第一回の「経済危機克服のための有識者合」で、麻生首相を前にモルガンスタンレー証券のロバート・フェルドマン経済調査部長は「農業委員会制度の廃止と不動産信託による農地の自由売買」を提言した。それらにより農業経営の大規模化、農業の輸出産業化につながり、地方の一番強力な活性化策になると語った。新たなビジネス、金儲け口として農地に狙いを定めているのである。あらゆるものを商品にし金儲けに狂奔してきた資本・株式会社にとって、農地だけは一般の土地のように自由にならない。農地制度と農業委員会が邪魔しているという本音がむき出しで出た発言として注目される。

政府が国会に提出した農地制度の改変案（貸借規制における農地耕作者主義の放棄と自由化）が実現すれば、今後の展開によっては農地制度自由化のワンステップであったということになりかねない状況になるといえ

よう(注2)。

なお、全国農業会議所は「農地改革プラン」が発表された〇八年一月三日、全国農業委員会会長代表者集会で「農地政策見直しに関する要請」を決議した。農地の権利移動規制の見直しにおいては、①不耕作や転貸を目的とする農地の利用権取得を容認しないこと、②認定農業者等の地域の担い手(家族農業経営、農業生産法人、集落営農組織)育成の取組の障害とならないこと、③将来とも一般の株式会社社の所有権取得の容認にまで及ばないようにすること、を強く求めた。

5、株式会社社の農業参入の実態

現行の農地制度において、一般の株式会社など農業生産法人以外の法人が農地の権利を取得して農業を行う方法は、農業経営基盤強化促進法に基づく「特定法人貸付事業」だけである。もともとは〇二年に創設された構造改革特区制度から始まったものである。①遊休農地が多い(あるいはその恐れがある農地が相当程度ある)地域に限って、②市町村と協定を結び農業を行う特定法人が、③市町村等からリース方式(借地に限定)により参入する仕組みである。農業の担い手不足を補完し遊休農地の解消対策の一環という位置づけで創設した制度である。政府は〇六年四月、二〇一〇年までの五年間で五〇

〇法人の参入目標を決定した。

この特定法人貸付制度を活用した一般の株式会社やNPO法人等の農業参入実績は、〇八年九月時点で三二〇法人である(農水省調べ)。このうち株式会社が一七〇、有限会社が八五、NPOその他が六五となっている。業種別では三分の一が建設業で、二割が食品会社となっている。営農類型別では野菜が四割、米麦等が二割、果樹一五%。参入法人への貸付農地面積は合計九五〇ヘクタールで、そのうち遊休農地は三割(二八七ヘクタール)である。特定法人貸付事業は市町村が策定する基本構想に位置づけられるが、同事業の実施を位置づけた市町村数は七六九市町村である。だが、実際に株式会社等が参入した市町村数は一五五市町村にとどまっている。参入の途は開いたものの、現実には参入する会社等は期待するほど多くはないというのが実態である。農業部門の経営採算が合わないことが基本的理由と考えられる。借受農地が遊休農地など条件の悪い所に限られていることも影響していると思われる。六年間近くのこの株式会社等参入及び耕作放棄地解消の実績をどう評価するか。資本金、組織力の大きな株式会社が参入すれば、耕作放棄地が解消されるという単純なものではないし、土地条件等の良くないところにそもそも株式会社社の参入ニーズが多いとは言えない。耕作放棄の発生原因が農地制度の参入

表1 鹿児島県南さつま市「砂丘特区」・特定法人貸付事業での参入法人
(2008年8月1日現在)

法人名	所在地	業 種	作目・貸付面積(㎡)	備 考
1	薩摩川内市	砕石・生コン等 製造販売	ネギ、ニンニク 9,322	
2	鹿児島市	有機農産物販売	ラッキョウ、長ネギ、 ニンニク、ジャガイ モ等 38,227	認定農業者
3	鹿児島市	菓子製造販売	サツマイモ、自然薯 6,542	
4	鹿児島市	物資加工販売等	市民農園、ラッキョ ウ、深ネギ等露地野 菜 14,518	
5	枕崎市	建設業	ラッキョウ 2,476	認定農業者
6	南さつま市	浄化槽、廃棄物 収集	ラッキョウ 10,209	認定農業者
7	鹿児島市	建設業	ラッキョウ、サツマ イモ 11,644	認定農業者
8	知覧町	土木、造園	ラッキョウ、サツマ イモ 1,658	
9	鹿児島市	土木建築設計管 理施工、測量業、 不動産業	ラッキョウ、ネギ、 長ネギ 45,281	認定農業者
10	枕崎市	土木建築請負業	ラッキョウ 3,887	
11	南さつま市	建設業	ラッキョウ 10,028	
合 計			161,787	

注) 法人名1～6の参入時期は2004年、7と8は2005年、9と10は2006年、11は2007年

表2 鹿児島県南さつま市「砂丘特区」・特定法人貸付事業での撤退法人
(2008年8月1日現在)

法人名	所在地	業 種	借入・面積の 状況	撤退時期とその理由
A	東京	保健、医療、 福祉、その他	クレジット 1,250万円	07年3月、農業経験がた く、投資額が多く、収益が ないため、他社借入借受。
B	薩摩川内市	建設業	クレジット 2,500万円	07年5月、地元出身の経 営者が交代したため、他 社借入借受。
C	南さつま市	建設業	クレジット 5,100万円	07年8月、3年契約の終 了で、赤字経営のため、他 社借入借受。
D	薩摩川内市	運輸機械	クレジット 1,800万円	07年8月、3年契約の終 了で、地元の高原川内市 に拠点が確保されたため、 他社借入借受。
E	鹿児島市	不動産業	クレジット 2,500万円	08年5月、雇用されてい た地元農業者が高齢で、農 業をやめたため、他社 借入借受。
F	南さつま市	農作業受託	クレジット 2,500万円	08年5月、農業生産法人 に組織移されたため。
G	市		クレジット 4,500万円	

注) 参入時期は全て2004年

規制にあるわけではないことからすれば、当然のことである。

全国農業会議所と農業参入法人連絡協議会が共同で実施した「農外から農業に参入した法人に対するアンケート調査」(〇八年三月実施、回答法人数八二)の結果を見ると、参入法人の六三%が赤字経営で、黒字と答えた法人は一%である。借り受けた農地の約三分の二は耕作放棄地または条件の悪い農地であったと答えている。今後の経営規模拡大の意向では、「拡大したい」が六〇%、「現状維持」三八%、「縮小したい」二%。四割を占める「現状維持」「縮小」意向の理由を見ると、「収益が上がらないため」が三〇%と最も多く、次いで「面積が確保できなかったため」二%、「技術不足」一九%、「販路確保が困難」一五%、「条件の良い農地確保が困難」六%となっている。

鹿児島県南さつま市の参入例

農外の会社等の参入を受け入れた具体的な事例として、鹿児島県南さつま市と香川県小豆島町の実態を紹介しよう。南さつま市では〇四年に「砂丘特区」、その後は特定法人貸付事業により、耕作放棄されていた海岸沿いの砂丘畑(ほ場未整備で排水が悪い)に農外企業等が参入した。市では鹿児島市などで積極的に募集活動を行い、地元と周辺市町から参入した一一の株式会社等が合計一六ヘクタールの遊休農地を借り受け、ラッキョウや

表3 香川県小豆島町「小豆島・内海町オリーブ振興特区」・特定法人貸付事業での参入企業 (2008年6月末現在)

企業名	業種	貸付面積 m ²	根拠法	備考
1	醤油製造業	22,373	旧特区法・農地法 3条	認定農業者
2	醤油製造業	14,501	同	認定農業者
3	製菓業	7,139	同	
4	醤油製造業	13,503	同	
5	オリーブ加工 販売	62,468	基盤法・利用種	
6	観光施設	398	同	
7	醤油製造業	6,012	同	
8	土木建設業	19,123	同	
9	農産物販売・ 加工業	5,526	同	
合計		141,468		

注1) 全て小豆島内の地元企業で、作付作目は全てオリーブ。参入時期は企業名1～4は2003年、5は2006年、6～8は2007年、9は2008年。全体の貸付面積は毎年増えてきた。

2) 「基本構想」では小豆島町全域を参入区域に指定。特定法人貸付事業は25haを想定

3) 貸借料は10a当たり5,000円～10,000円。貸借期間は10年で、期間満了後も再度更新の含みを持った貸借。

サツマイモなどを作付けている(〇八年八月時点)(表1)。市の担当者は参入効果として、①ラッキョウの作付けが増え産地基盤が強化され農家に元気がでてきた、②ラッキョウの収穫、根切り、葉切りなどの作業で地元農家が雇用されたことをあげている。一方で、最初の「砂丘特区」(〇四年)で参入した五法人は赤字経営などを理由としてすでに撤退し、一法人は農業生産法人に組織替えした(表2)。参入企業からは「もっと条件の良い農地を借りたい」と要望されており、市では砂丘畑のほ場整備(排水対策等)と参入区域の見直しを検討中だ。なお、

一一の参入法人のうち五法人は経営改善計画の認定を受け、地域農業の担い手として位置づけられている。

香川県小豆島町の参入例

香川県小豆島町では、〇三年から「オリーブ振興特区」により農外の会社が参入した。九社が一四・二ヘクタールの農地を借り受け、全てにオリーブが作付けられている(〇八年六月時点)(表3)。参入企業は醤油製造など全てが地元企業である。町はこれら地元企業と協力し「オリーブの島」を観光振興の面でアピールする方針のもと、オリーブの植栽を拡大するため、農業委員会が農地を幹旋し、植栽地の整備費と苗木代を助成した。剪定技術など栽培指導も行った。生産収量はまだ安定するところまで至らず経営状況は良いとは言えないものの、撤退

要とする資金は親会社から融資すると同時に、農業機械や施設までも親会社からリースし提供している。つまり農業生産法人の形はとってはいえるものの、実質的な農業経営の主体は親会社といってもいい実態である。これらの農業生産法人の本来の目的は何なのか、いつまで農業を継続するのか、いろいろ推測すると疑念も生まれてくる。また、最近では農商工連携の流れの中で、大型量販店などが農業者や農協と連携し農業生産法人を設立する動きも活発になってきている。

農外企業の参入が農産物の販路拡大や加工、観光振興による地域活性化、雇用の創出など様々なメリットがあることも確かである。だが、ここで忘れてならないのは農地は単なる生産資源、経営資源にとどまらない地域資源であるということである。地域の人々にとって農地は、就労と所得確保の場であり、地域社会のつながりと伝統・文化の源、景観形成や観光振興の資源でもある。こうした地域資源が、地域外の資本力、組織力の大きな株式会社等に農業者が圧倒され、占有・支配されることには、社会的なデメリットが生じる面も見ておかなければならない。これら農外の株式会社等の農業参入と連携の実態、そのニーズを十分に検証することが今後必要であらう。

6、結びにかえて

「どうという農業・農村をめざすのか」

農地制度は農業・農村のみならず、その国や社会のあり様を決定づけるといっても過言ではない。したがって、農政の目標・理念と密接不可分の関係にある。わが国では、戦後の農地改革と農地法により、戦前の地主制を否定し、自ら農作業に汗を流す農業者が中心の家族農業経営と農業生産法人を農業の基本に据えた。そこには、農民の「貧しさからの解放」と「労働成果の享受」を実現するため、労働と経営、農地所有が一体となった家族農業経営を育成するという目標があり、その下に農政を構築してきた。農地の権利移動規制を通して自由主義経済の基本である「取引と営業の自由」を制限した。その後の経済発展と農業構造の変動に対応して、農地制度は改正を重ね農地の貸し借りを促進した。それでも、農地制度は「農地の権利取得者は、その地域に居住し自ら農作業に常時従事する者でなければならない」とする原則（耕作者主義）を堅持してきた。同時に、家族農業と農作業従事者が中心となった農業生産法人を育成することが農政の目標であり続けた。国民的な議論を重ね制定された食料・農業・農村基本法でも、「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」「家族農業経営の活性化と農

業経営の法人化」(第二二条)が明確にされた。

しかしながら、一般の株式会社など農業生産法人以外の法人の農業参入を容認しようとする「平成の農地改革」は、戦後六〇年余りの農政の目標・理念を大転換するものである。貸借規制に限るとはいえ耕作者主義を放棄することは、農地の権利取得者と耕作者(農作業従事者であり農業経営者)とが分離した農業を容認することにつながる。農地利用及び農業経営の主体は誰でもいいということになれば、資本金、組織力の大きな株式会社(外国の企業もあり得る)は、おそらく平坦地の生産条件の良い地域で農地を借地し農業経営を行うであろう(耕作放棄地の多い山間部には入ってこない)。そうなれば、経営努力を重ねている認定農業者(家族農業経営や農業生産法人)や集落営農組織など、地域の担い手との競合関係が激しくなる。今回の農地法改正法案では、その競合関係を調整する法的措置が講じられている。だが、農林現場では地域の担い手が圧倒・駆逐されたり、株式会社経営の下請となるなどの不安や懸念する声がある。近い将来、株式会社の農地所有まで認めるのではないかと心配する声も農林現場にはある。一般の株式会社は農業への自由参入と自由競争が、農業と農村、社会にどんな影響を及ぼすのか十分な検討が加えられるべきである(注3)。

経済効率を最優先にして少数の大規模な株式会社経営による農業をめざすのか、農業の多面的役割を踏まえ中山間地など生産条件の悪いところも含めて地域に根ざした家族農業経営、農業生産法人を基本に据えた農業・農村を目標とするのか。どういう姿の農業・農村をめざし、どういう農政理念を共有するのか、十分な国民的議論が必要ではないか。

最後に、今後のそうした議論の参考に、ヨーロッパ農政の目標と理念について紹介しておこう。EC(欧州共同体)委員会は一九八五年七月に『グリーンペーパー』(訳文タイトル『共通農業政策の展望』、八六年)のびゆく農業705」農政調査委員会発行を参照)をまとめ公表した。この文書を各国の農業関係機関、団体に配布し意見を集約して最終的にEC委員会がまとめたのが『ヨーロッパ農業の将来』である。その中で共通農業政策の基本目標を次のように明確にしている。

「農村地域の社会的紐帯の維持、自然環境の保全、二千年にわたる農耕によって創り出された景観の保全」という三つの要請を考えると、地域農業とその担い手である家族農業経営を、農業活動の継続が最も困難な地域においてもなお維持することが必要である。アメリカのそれをモデルとするような、広大な農業空間をもった、少数の農業者による農業は、わがヨーロッパの条件のも

とでは不可能であり、また望ましくもない。ヨーロッパの条件下では、家族農業経営こそが基礎的な単位であり続ける。(原田純孝著『農地制度を考える』一三四―一三五ページから引用、九七年、全国農業会議所発行)。

こうした農政理念の下で、ヨーロッパは条件不利地域の直接支払、環境支払、市場価格引き下げ対応の直接支払を導入し、地域農業とその担い手としての家族農業経営を支援し一定水準維持してきたのである。

(注1) こうした動きの政治的背景を見ておくと、自民党が〇七年七月の参議院議員選挙で惨敗したため、参議院は民主党を中心とした野党が多数を占め、国会はねじれ状態となった。そこで民主党の農地制度と株式会社等の農業参入に対する考え方がキーポイントになる。民主党は〇四年五月の時点(農林漁業再生プラン(骨子案))で、参入規制の緩和(株式会社等の利用権での参入容認)を明確にしていた。同プランは最終的には、〇八年一月二四日に決定された「農山漁村6次産業化ビジョン」農林漁業・農山漁村再生改革法案」としてまとめられた。同法案は今国会に提出されており、①現行の特定法人貸付制度に加えて農用地区域以外の区域に限り、②農業者生産法人以外の法人の借地による農業参入容認、③農用地区域以外の区域に限り農地の権利取得の下限面積要件の適用除外を明記している。

(注2) 政府提出の農地法等改正法律案について、中央大学教授の原

田純孝氏は、法律家の立場から「所有権取得についての規制は、新しい農地法(案)の中では、存在根拠の乏しい、例外的で宙に浮いた規定となり、近い将来に消えていくべき宿命を背負っているように見える」(「自壊する農地制度」『法律時報』〇九年五月月号)と述べている。

(注3) 規制緩和により郊外に大規模ショッピングセンターが出店されたのに伴い、中心市街地の商店が廃業に追い込まれシャッター通りとなり衰退するという問題が各地で発生した。「経済的に良いことが社会的にも良い結果をもたらすとは限らない」という例であろう。株式会社の農業参入の自由化は、農業においても似た状況を引き起こす恐れはないだろうか。政府は〇六年、都市計画法の改正などまちづくり三法を成立させ、大型店の郊外立地を規制する方向に転換した。日本商工会議所はその後も再三にわたり、大型集客施設の立地など郊外開発を抑制するため、農地転用規制と農業振興地域農用地区域からの除外の厳格化を要望している。商工業にも農業にも、家族(自然人)を中心とした中小経営の存続が地域社会の維持と活性化、伝統・文化の継承に欠かせないという共通点があるのではないか。資本の結合体である大きな株式会社(法人)経営が社会の隅々にまで浸透し産業活動を支配することが、社会にとってほんとうに良い結果をもたらすのか、検証が必要であろう。

地方特定品種は生き残れるか

—日本短角種を中心に—

日本大学生物資源科学部准教授 川手 督也

1、はじめに—日本の畜産の抱える問題点—

二〇〇一年秋以降に生じたBSE問題、さらには牛肉等の偽造表示問題で、我が国の牛肉の生産・消費は、大幅な打撃を受けた。そうした中で、牛肉、特に、国産牛肉に対する消費者の信頼感の低下は著しい。同時に、安全・安心でおいしい牛肉を求める消費者の志向が一層強まり、国産＋ブランド牛あるいは国産＋地元産牛・産直牛に対する関心が高まっていることが指摘できる。こうした消費者の傾向に対応した牛肉生産・流通システムの確立が急務となっていることは言うまでもない。

そもそも、肉用牛生産の本来的な理念は、「人間の食料と競合しない草からタンパク質を得ること」にあるとされている。しかし、今日の日本の畜産は、この本来的な理念から大きくはずれ、様々な問題点を抱えている。

その一つは、飼料の穀物への依存の割合が大きく、か

つ、その大半を輸入に頼っているということである。一九六五年時点で、五〇％近くあった飼料に占める牧草をはじめとする自給粗飼料の割合はほとんど低下しており、近年では一〇％を下回っている。穀物飼料のほとんどが輸入で、その量はトウモロコシなどをはじめとして年間二〇〇〇万トンを大幅に上回っている。さらに、粗飼料すら輸入に依存する割合が高まっている。

二つは、ふん尿などの牛の排泄物の処理の問題である。ふん尿による環境負荷は、既に大きな問題となっている。近年、対応する政策的取り組み（「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」の施行など）により一定の規制がなされるようになってきている。しかし、そもそも飼料の大半を輸入に頼っているため、本来、土壌の肥沃度を確保するための貴重な資材である牛の排泄物の多くが飼料の再生産などに活用できず、物質循環のサイクルが途切れた状態になっており、対応に苦

慮しているというのが実状である。

こうした問題は、一言で言うところ、工業化と同じやり方で牛肉の生産を図るようになったことに起因する。こうした工業化は農業全般に見られるが、その特徴としては、化成肥料・農薬等の化学工業製品の多用、工学的な農地・用排水路整備、精緻な栽培施設の設置、農作業全般の機械化、資材・飼料の大量輸入、作物種の単純化と大量生産等があげられる。

工業化された畜産、さらには農業が、食料の安定的供給に少なからぬ役割を果たしてきた。しかし、先に示したような大きな問題点に加え、農畜産物・食料の地域性・多様性に支えられた本来の豊かな食生活・食文化のあり方を遠ざけていることを考え合わせると、もう少し自然と調和した生産のあり方⇨持続的畜産の確立が求められている。

そうした中で、地域特産の肉用牛として、さらにはこれからの日本における持続的肉用牛生産のモデルとして、放牧適正や粗飼料利用性の高い褐毛和種や日本短角種などの地方特定品種が注目されつつある。しかし、地方特定品種については、残念ながらその存在自体一般に知られていない。そこで、ここでは、地方特定品種の中でも特に放牧適正や粗飼料利用性に優れた日本短角種を取り上げ、その特徴と今日的意義、課題についてふれた

い。

2、日本短角種の特性と今日的意義

日本短角種は、南部牛を起源とする北東北および北海道の一部の地域特産の肉用牛である。日本の在来種を起源とする四品種ある和牛の一つであり、岩手県北部の山村を中心として、秋田県、青森県、それに北海道の一部で飼われている。飼養頭数（繁殖雌牛）は、二〇〇七年でわずかに四六四五頭となっている。最大のシェアを占める岩手県においても、飼養頭数（繁殖雌牛）は二八一五頭、飼養農家数は四九〇戸で、牛肉の輸入自由化がスタートした一九九一年度と比べると、飼養頭数では二一・四％、飼養農家数では二六・八％まで落ち込んでいる。

日本短角種は、泌乳量が豊富で子育てが上手く、寒さに強くて頑強であり、放牧に適し、粗飼料の利用に優れた特性を有している。おおむね三〜五月の間に生まれ、五〜一〇月にかけての約六ヶ月間、母牛と一緒に、山の方にある放牧地で放牧されている。放牧は、地域で組織される牧野組合により共同で実施されている。繁殖は、「まき牛」と呼ばれる自然交配で行われる。その後、秋が深まると農家に戻ってきて、冬の間は農家の牛舎で過ごすこうした飼養方法は、「夏山冬里」方式と呼ばれ、か

つては、日本短角種以外でも広く見られたが、現在ではほとんど姿を消している。

このうち、牛肉になる牛（肥育牛）は、その後、約一四〜一八ヶ月間、粗飼料と穀物系飼料を与えられながら仕上げられ、生後約二二〜二六ヶ月で滋味のある赤身肉が生産される。

こうした日本短角種の生産のあり方は、まさに、北東北の山村の暮らしの中で育まれてきたものといえる。

日本短角種は、放牧適性や粗飼料の利用に優れているだけでなく、肉質においても、①赤身肉で脂肪が少なく低カロリーで健康に良い、②脂肪交雑度の高い肉と比較して高蛋白、③粗飼料多給に適するため脂肪酸組成が改善されるなどの長所を有している。

また、放牧地は、単なる生産の機能だけではなく、景観や環境保全、レクリエーション機能など多面的な機能を有している。牧草とツツジなどが織りなす美しい景観が生まれたり、ときには、ミズバショウやシャクナゲの群落、ブナ林などが維持されたりしており、一部の牧野では、大勢のツーリストが訪れたり、子どもの教育に活用されるようになってきている。例えば、岩手県岩泉町片巢牧野は、開発草地と隣接した放牧共用林野の一部が日本短角種の放牧により維持・保全されている美しい櫃取湿原を有している。櫃取湿原は、県の自然環境保全域の

特別保護地域に指定されているが、五月のミズバショウの時期を中心に年間二万五千人のツーリストが訪れている。また、同じ岩泉町安家森は、シバ型草地と周辺の林地からなる放牧共用林野であり、遠別岳という山への登山道が通っているとある。平成三年以降、放牧を休止していたが、景観や生態系の保全を目的として、平成一二年に地元の地域づくり組織である安家地区活性化協議会自然部会が主体となり、サポーター制を創設して地域外部からの支援などを受けつつ日本短角種の放牧を復活し、開かれた形での牧野保全の取り組みが進められている。ドイツでは、環境と調和した美しい放牧地などを「文化景観」(Kultur Landschaft)と呼んで公的支援を行っているが、日本短角種の放牧地は、まさに、日本版「文化景観」と言える。

このように、日本短角種は、北岩手から秋田、青森および北海道の中山間や島嶼部に賦存する豊かな草資源をベースとして、放牧適正や優れた粗飼料の利用という特性を活かし、飼養地域の風土に育まれつつ、適合的な生産が営まれてきた。放牧や粗飼料の多給は、高い飼料の自給率を実現し、中長期的に見れば安定的でコストのかからない経営を可能と安価な経営を可能としている。実際、岩手県の試算によると、再生産可能な取引価格、子牛の場合一〇〇〇円/kg、肥育の場合一五〇〇円/kg

g (枝肉価格) となっている。

3、日本短角種をめぐる課題

(1) 生産面

平成三年の輸入自由化以降、子牛、枝肉価格の低落に伴い、日本短角種は、飼養頭数、飼養農家数とも一九八〇年代から一九九一年頃をピークとして激減してきた。

BSE・偽装表示問題発生以降、消費者の国産志向が強まる中で、子牛、枝肉取引価格とも上昇し、子牛取引価格では、一九九一年の牛肉輸入自由化前にはほぼ回復しており、飼養頭数の減少に歯止めがかかりつつある。しかし、飼養農家数の減少は著しく、日本短角種の中心的な飼養地域でも飼養農家は今や完全に少数化している。この傾向は岩手県の中でも主たる産地である岩泉町および旧山形村でも同様であるが、繁殖、肥育とも一戸当たり頭数は増加しており、少数となった専門的な一貫経営への集中が著しい傾向にある。今後、早急に飼養農家数や頭数の減少に歯止めをかけ、増頭に転じることが課題といえる。

また、品質管理面のチェック体制については、長年にわたり大地との提携を行っている旧山形村以外でも、岩手県においてはISO9001および独自生産基準に基づく生産が平成一五年から取り組まれてきたが、現行の

肥育法が日本短角種の特性を十分活かしたものと言えるかは検討の必要がある。

(2) 流通・消費面

現行の牛肉の流通システムでは、脂肪交雑、すなわち、サシがどのくらい入るかで牛肉の評価が決められてしまっている。日本短角種は、あまりサシが入らないため、なかなか正当な評価が得られずにきた。そのため、以前から、消費者団体との産直などに取り組み、できるだけ適正に日本短角種を評価してくれるエンドユーザーとの提携を図ってきたが、平成三年の牛肉の輸入自由化以降は、子牛や枝肉価格の暴落などに伴い、飼養頭数は減少を続けている。

日本人の霜降肉志向は、一般に言われるほどは強くないように思われる。例えば、(財)日本食肉消費総合センターの全国調査結果を見ると、消費者の赤身肉と霜降肉に対する嗜好は、赤身肉と霜降肉ではほぼ同程度の回答の割合となっている。そのため、赤身肉である日本短角種独自の評価基準を確立し、対応した牛肉の生産を行うとともに、評価基準について内外にきちんと示していくことが必要と言える。

その一方で、スローフード運動を含む産地などにおける地道な取り組みが一部で実を結び、「日本全国で短角牛の人氣が高まっている」などという記事が料理雑誌など

で掲載されるようになってきている。実際、東京都内などの高級イタリア料理店などではブランド牛として取り扱うところも現れている。しかし、注文される部位は圧倒的にヒレ、ロースでとっており、いわゆる低需要部位の問題は解決しているとはいえない。今後は、いわゆる低需要部位の有利販売と同時に、ヒレ、ロースを集中して注文することの意味を含め、日本短角種の現状と課題について実需者や消費者に理解を求める必要がある。

(3) 環境および多面的機能

肥育用飼料のうち、穀物系飼料については、日本短角種でも、旧山形村などを除き、主に輸入配合飼料に依存している。こうした不徹底さを今後どうするかという問題がある。また、日本短角種の特性を生かした肥育の方法についても、十分に確立されているとは言えない。そのため、物質循環については、肥育時の飼料を輸入に頼っているため、その分、地域内物質循環のサイクルがどうしても一部完結していないという問題がある。

放牧地の多面的機能については、現状では、中山間地域等直接支払い制度など公的支援の対象となっているところは少なく、また、ツーリストが大勢訪れているところでも、岩泉町安家森などを除いて牧野保全や畜産振興には全く結びつけが見られない。東北農業研究センターでは、①二酸化炭素の総排出量に基づく生産システムの

環境負荷の比較、②植生や昆虫など生き物調査に基づく放牧地の生態系の豊かさについての評価、③ツーリストを対象とし仮想市場法という方法を用いた放牧地の景観や生態系の経済的評価などを試みている。このうち、①については、LCM分析で計量した結果、放牧や地域産の飼料を活用した日本短角種の生産は、地球温暖化負荷が低いことが明らかとなっている。また、②については、特に蝶類に着目して調査が行われ、自然放牧地である岩手県岩泉町の安家森では、一四一の草種と四三種の蝶類が確認されている。③については、岩手県安代町安比放牧共用林野に訪れたツーリストを対象にしたアンケート調査結果では、景観を保全するための基金を仮に作ったと仮定した場合の支払い意思額は、一人当たり二二三〇円という結果が得られている(注)。

4、今日における良質赤身牛肉の条件と日本短角種

の振興の方向

今日において、社会的に求められる良質赤肉の条件としては、①安全性が確保されていること、②良質で豊富な動物性タンパクが供給されること、③おいしいこと、④環境と調和した生産システムであることなどがあげられる。従って、日本短角種の振興を考える場合、環境と調和した持続的肉用生産システムの追求の方向と同時

に、生態系の豊かさや飼料の地域自給、さらには味の特徴を含む肉質などの要素を組み込んだ、地域特産としての良質赤身牛肉生産としての認証の確立が重要と思われる。

その前提として、消費者とのダイレクトな交流などの実施により、消費者のいわば「情報咀嚼力」を高める必要がある。さらに、北海道えりも町のえりもビーフ高橋牧場などで実践しているように、宅配・直売する畜産物にメッセージを添えることや、高橋牧場とらでいしゅばーやおよび旧山形村と大地を守る会との間で実施されている消費者との交流ツアー（ビーフツアー）など、コミュニティアクションを促進するための経営や産地の不断の努力が重要といえる。

また、地方特定品種を対象とした新しい公的支援の検討が必要と思われる。自給飼料生産拡大、さらには、農業環境政策の推進という観点から、日本短角種や褐毛和種の増頭支援は可能と思われるが、EUですでに導入されている生物多様性の保全という観点からも検討される必要がある。生物多様性は、①遺伝的資源の多様性、②種の多様性、③生態系の多様性の三つの側面を持つ。EUでは、遺伝的資源の多様性の保全と生態系の多様性と結びつきの観点から、地方の在来品種の家畜に対する振興支援が行われている。すなわち、地方の在来種は、

その地域の風土に適合した特徴を有しており、生産方式が、地域の自然循環や生態系の多様性にプラスに働くことが知られている。以上のようなことを根拠として、遺伝的多様性の保全の観点からの公的支援がEUの共通政策として、山岳地帯を中心に実施されている。同様のことは、日本短角種や褐毛和種などのわが国の地方特定品種について適用可能と考えられる。

注 二酸化炭素の総排出量に基づく生産システムの環境負荷の比較と種生や昆虫など生き物調査に基づく放牧地の生態系の豊かさについての評価は、東北農業研究センター、平成一七年、地域の資源を生かして魅力ある良質牛肉をつくる等参照。

ツーリストを対象とし仮想市場法という方法を用いた放牧地の景観や生態系の経済的評価については、大橋めぐみ・澁谷美紀・川手督也・須山哲男、平成一五年、ルーラルツーリズムの展開と牧野保全、東北農研総合研究第三号等参照。

なお、東北農業研究センターにおける日本短角種関連プロジェクトの成果については、近藤恒夫・東山雅一・村元隆行・河本英憲・築城幹典、平成一七年、北東北における地域飼料資源を活用した日本短角種生産システムの開発、日本草地学会誌第五一卷第二号等参照。

編集後記

●農地法等改正案の行方が、国会審議の過程で不透明になっている。改正案に、戦後間もなくの農地改革と、その後の農地法制の枠組みを大きく転換する内容が盛り込まれているからだ。それを象徴するのが、農地法第一条の「農地は耕作者みずからが所有することが最も適当」とする目的規程を見直し、農地を農地以外に利用することを規制するとともに、農地を効率的に利用する者への権利取得を促進させる方向に改めることなど。

背景に、農産物の下落で農地を所有していても利用しない、否利用しようにも意欲のわかない状況におかれ、一方で農地価格の高騰により転売目的に所有する農家が少なくないなど一九五二年の法制定時には考えられなかった状況を現出させていることなどが上げられている。

こうして、積み上がった耕作放棄地は〇五セサス結果で全国三八万鈔にも及び、しかも耕作放棄地といえれば山間部を想起しがちだが、うち一八万鈔近くが「平地農村・都市的地域」など比較的条件に恵まれた農地なのだ。だからこそ、早くから財界などから農地が垂涎的になってきた。

政府は改正理由に、農地の確保と有効利用の促進をあ

げるが、賃借による農業参入が全面解禁になることには、農地はおろか自然景観や農村社会の崩壊をも加速させるのではとの懸念が強い。違法・脱法により企業が農地を取得したり、後を絶たない所有側の農地の違反転用の防止などに有効に機能するのであれば歓迎もしたい。だが、耕作放棄や違反転用などを生む背景には農産物価格の長期・固定的下落があり、流した汗が報われるよう措置すれば、法を弄ぶ必要などないと思う。

●ところで、洪面が続いた麻生総理の顔色が最近やけに明るい。それもそのはずで、敵将の民主党・小沢党首が秘書逮捕にも拘わらず居座って批判の的のうえ、定額給付金を受け取って喜ぶ人や高速道一〇〇〇円乗り放題で喜ぶ人々の顔を飽きもせず流し続けるマスコミ。そのためか、ものごしも往時の趣に戻り、一五兆円に及ぶ追加経済対策提出にも野党を横目に余裕綽々。

しかし、定額給付金、高速道料金値下げに代わってつぎ込まれる総額三兆円も、追加経済対策に投入する一〇兆円に及ぶ国債発行も後にツケが回ることを国民はしっかり覚悟しなければならない。

最近腹の立つことばかりが続く筆者も、彼の人と同様矜持と行動が伴わないことを幸いに、定額給付金を申請することにした。

(太田)