

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 20 日現在

機関番号：32641

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530069

研究課題名(和文) 道半ばの「農地改革」と日本農業のゆくえ 農地資源はだれのものか

研究課題名(英文) An Inquiry on the Uncompleted Agricultural Land Reform and the Possible Future of Japanese Agriculture&#8212;Who owns the agricultural and resources?

研究代表者

原田 純孝 (HARADA, SUMITAKA)

中央大学・法務研究科・教授

研究者番号：50013016

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円、(間接経費) 1,050,000円

研究成果の概要(和文)：2009年の農地制度改革は、戦後の農地制度に大きな歴史的転換を画したが、同時に、その効果や影響が未知数の諸要素を有していた。本研究は、地域農業の現場での新制度の運用状況を調査しつつ、それらの諸要素がどうなるかを追求した。しかし、その行方はなお定かでない。例えば、2014年に新たに創設された農地中間管理機構は、管理機構を介する転貸借での企業参入の促進や規模拡大などを指向しているが、他方で、参入企業等による農地所有権取得の自由化への指向も、捨てられてはいない。地域資源たる農地の管理システムはいかにあるべきかという問題は、引き続き、喫緊の検討課題であり続ける。

研究成果の概要(英文)：While the reformation of the agricultural land system in 2009 marked a major historical turning to the post-war farmland system, at the same time its effect and impact had several factors that remained unknown. This research, through examining actual practices under the new system in some local agricultural communities, has pursued how these factors would become over the time. However, its consequences are still unclear. For example, although the institutions for the intermediary management of farmland, newly established in 2014, is directed to promote the entries of business enterprises and scale expansion by subleasing of farmlands through the institutions, on the other hand, another direction to the liberalization of acquisition of agricultural land ownership by such enterprises, is not discarded. It continues to be considered as an urgent issue for how the management system of agricultural land as local resources should be implemented.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学・経済法(農業法)

キーワード：平成の農地改革 2009年農地法改正 農地貸借の自由化 法人企業の農業参入 農地耕作者主義 地域の農地管理 農地中間管理機構 農地制度の日仏比較

1. 研究開始当初の背景

(1)「平成の農地改革」を標榜して2009年に農地制度の大改正が行われた。最大の眼目は、一般企業や個人等の農地貸借による農業参入の自由化である。食料自給率の低さ、耕作放棄地の増大、農業従事者の減少と高齢化、反面での担い手の不足などに示される困難な状況に対処し、農業構造改革を実現するには、農外から新たな経営主体を参入させる必要があるというのが、その狙いであった。農業生産法人制度も、同様の方向で改正された。農地政策のこの方向は、規模拡大の主流が賃貸借(主要には経営基盤強化法上の利用権)であることを踏まえたもので、もはや後戻りすることはない。戦後の農地改革から60年を経て、日本の農地制度のベクトル・方向性は逆転したのである。

ただし、いま一方で改正法は、新たな借地経営主体の参入が地域農業や農村社会に混乱をもたらすリスクを避けるため、一連の新しい要素を農地制度に付加した。具体的には、農地が貴重な地域資源であり、農地の権利取得は「地域との調和に配慮し」てなされるべきことを農地法1条に掲げたうえ、一般企業等による貸借を「解除条件付き」の「特例貸借」と位置づけ、その借地主体に対しては、農地の権利取得者一般に要求される要件を超えた特別の諸要件を課し(「追加的な地域農業との調和要件」)。その要件の充足または違背の状況を農業委員会(及び一定の範囲では市町村長)が監視し、必要があれば貸借の解除さらには許可の取消もなしうることとしたのである。他方、農地の所有権取得については、従来通りの規制を維持して、農作業常時従事要件を充たす自然人または農業生産法人に限定し、転用規制の維持の原則も、あらためて農地法1条に明記した。農地の所有と利用とで、規制の原則を切り分けたわけである。

(2)しかし、この改正には、なお「道半ば」というべき要素が多々存在した。第1に、特例貸借による企業等の参入がどう進み、農業構造と地域農業にいかなる影響を与えるかは、未知数であった。改正法施行後の参入数は、改正前より加速してはいたが、将来の趨勢を見通すことはなお困難であった。第2に、(1)の～でふれた諸点は、農業委員会と市町村に「地域的農地管理の新しい手法」を付与する可能性をもつが、それを通じる農地利用のコントロールが現実にもどのように機能するかも、未知数であった。第3に、農地の地域資源としての位置づけ(上の)は、農業や農林地・里山の多面的機能論、コモンズ論等とも結びつく視点であるが、それが実際の政策・制度上でどのような意味をもつかは、見えていなかった。の転用規制の今後のあり方についても、それは同様であった。

加えて第4に、所有権取得については従来通りの規制を維持するという切り分け()の今後、不透明であった。事実、一般の参

入企業にも所有権取得を認めよとする主張は、以前から根強く存在し、改正後も直ちに、「今回は貸借の自由化でとどまったが、次の改正では所有権の自由化に進むべし」とする主張が一部の新聞の社説や財界のシンクタンクの提言等に繰り返し登場していた。もし仮に農地所有権の取得の自由化まで認めた場合には、問題状況の様相は、一挙に異なったものとなる。

(3)本研究者は、この制度改正がありうることを予期して2007年秋に「平成の『農地改革』と農業構造改革のゆくえ」と題する研究計画を立て、2008～2010年度の科研費補助金を得て研究を進めていた。改正法の立案・立法過程では、その成果を踏まえて積極的な研究発表と発言を行い、とくに、法案を審議した衆議院農林水産委員会での参考人意見の陳述は、政府法案の国会修正に大きな影響を与えた。改正法の成立後は、新制度の構造的特徴や意義の解明、運用上の新たな課題と予想される法的問題点の検討作業を進めていたが、2009年制度改正の歴史的意味の大きさとその「道半ば」的な諸要素の認識が深まるに連れて、制度改正後の状況の変化を踏まえて研究の目的と枠組をより広い視野から再設定し、農地制度が担うべき役割に関する年来の研究をさらに発展させる必要を痛感した。その上に企図した本研究計画の新しい視点と課題設定は、以下のようなものであった。

第1は、新制度の効果の見定めである。特例貸借での企業参入の進展と効果、それが地域農業と農村社会に及ぼす影響、現場での法運用、とりわけ「地域的農地管理の手法」の機能如何のほか、新しい法主体(一般企業)の登場に伴う「農地制度の法化現象」の可能性(契約の活用、貸借の解除・不許可・許可取消をめぐる争訟、撤退時の法的処理の仕方等)にも留意する。

第2に、一般企業による所有権取得の自由化論については、その論拠や制度論の妥当性・整合性を、新しい視点・論点を加えて検討する。その許容は、利用のみならず所有レベルでも農地資源の分配の基準と秩序を根本的に変更し、農地耕作者主義に代えて、農業部門を持つ企業の「法人農地所有主義」を導入することを意味するが、その必然性はどうか論証されるのか(本研究者が比較考察の対象とするフランスでは、大規模な農業生産法人がすでに全農地の過半を経営するが、2005年の小作地率は76%である)法人企業の農地所有の拡大を農地の地域資源たる性格や地域農業の役割といかなる仕組みで調和させるか、などである。

第3に、法人企業の農地利用権や農地所有権を制御するには、転用規制だけでは不十分で、西欧諸国のような、強い規制力をもつ総合的な土地利用計画制度が必須となる(自由化論者もそのことは認める)。とくに今後の人口減少・高齢社会では、空間需要

の縮退（農村部では新しい過疎化）に対応した国土と地域空間の総合的な管理システムの確立が要請されるが、農地制度のあり方もその視点を加えて再考する必要がある。法人企業の農地所有の自由化は、日本の農地資源をグローバルな農地市場につなげること（外資を除外する規制はない）を考えれば、なおさらである。

本研究課題の副題も、以上のような事柄を意識して付けられていた。

2. 研究の目的

上記のような背景と課題認識のもとで企図された本研究の目的は、簡潔には以下のように記述された（（2011年5月の「平成23年度科学研究費助成事業交付申請書」））。

2009年農地制度改革は、一般企業等の農地貸借を自由化し、戦後農地制度のベクトルを逆転させた。地域農業との調和を図る仕組みも用意されたが、一般企業等の農業参入がどう進み、それが地域農業にいかなる影響を及ぼすかは、なお未知数である。加えて、次の改正では農地所有権取得の自由化まで進む可能性も議論されている。本研究は、この道半ばの「農地改革」の現実の効果と影響を分析しつつ、行きつく先に整備されるべき農地制度の新しいあり方を広い視野から検討する。その際には、今後の人口減少・高齢社会では、空間需要の縮退に対応した地域空間の総合的な管理システムが要請され、農地制度もその一翼を担う課題をもつという視点も重視する

3. 研究の方法

(1) 上記の目的を達成するため、本研究では、改正後の新制度の現実の効果と影響を見定めるため、多様な実情をもつ農村地域で実態調査を実施すると同時に、調査結果を新制度下の農地政策と農政改革の全般的な動きのなかで分析・評価し、今回の制度改革の意義を確認しながら、次の段階に向けての発展方向を探る作業を進めた。

加えて、2011年3月の東日本大震災と福島第一原発事故により、津波被災地の農地と農業の復旧・復興という喫緊の重要課題が登場したので、2011年度の後半からは、その課題への対処方策の検討も研究内容に取り込むこととした。

(2) 大震災・大津波と原発事故の影響により、国レベルでも一般的な政策・施策の推進や立案の動きが遅延気味であったが、関係領域で新しい政策方向や制度改革の動きが出てくる場合には、遅滞なくそれをフォローし、それらの全体を上記(1)の作業の結果と結びつけつつ、<今後の人口減少・高齢社会で要請される地域空間の総合的な管理システム、並びに、その中で農地制度が担うべき役割と制度的仕組みのあり方いかん>を検討する作業を進めた。

(3) 以上の作業に際しては、本研究者の研

究の特色と独自性をなす比較法政策的な視点　フランスやEUの関係制度・関係施策との比較を踏まえて客観化してみた場合の、望ましい農地制度と農地資源管理の仕組みはどのように構想されるべきかを問う視点を常に維持した。その知見を維持更新するため、パリ市での聞き取り調査も実施した。

4. 研究成果

(1) 2011年度　新農地制度の運用状況がある程度知られてきたので、2010年農林業センサス結果の概数値も踏まえつつ、新農地制度の当面のインパクトを多面的な視点から分析・評価する作業を行った。本研究者の編になる[図書]が成果であり、法学・農業経済学・農地行政の各分野の専門家による11章の論文を収録している。本研究者も、前年度までの研究の蓄積の上で今後を見通すことを意図した[論文]を執筆した。同書は、今後の研究推進のための一つの重要な基盤を整える意義をもつ。また、「農地の保全と管理」に関する国際コンファレンスの機会を活用して、日本の農地転用制度の仕組みと課題を、歴史的展開過程を踏まえつつ総括的に整理する作業を行った（[学会発表]）。

東日本大震災と原発事故の影響により、一般的な政策・施策の推進にブレーキがかかる一方、津波被災地の復旧・復興に向けた土地関係の特別事業制度整備の動きが登場したので、年度後半には、その内容の研究に着手した。[学会発表]は、土地改良法特例法（2011年5月）と復興特区法（同年12月）中の「宅地・農地の一体整備事業」制度とを中心として、その作業結果の一部を報告したものである。

フランスについては、関係資料の持続的な入手に努めつつ、日本農業の再建のためにフランスの構造政策の経験から学べるものはないかという視点から、幾つかの講演や研究報告を行った。[学会発表]([論文])や[その他]はその一部である。

(2) 2012年度　年度前半は、[論文]の執筆に時間を割いた。同論文を所収した[図書]は、民法債権法改正作業を意識しつつ不動産賃貸借の今日的課題と展望を幅広く検討したもので、2012年秋の私法学会シンポジウムの参考資料ともされた。本研究者は、同論文で、日本の農地賃貸借制度は農地改革を経たが故に、借地借家法とは異なる固有の特質をもつこと、1970年以降の改正（農業経営基盤強化法も含む）もその特質に由来するジレンマを残していること、土地利用型農業での借地型経営の発展を見通すにはその隘路の克服が必要なことを、農地制度の全体的な構造を踏まえて分析している。フランスとの比較の視点も踏まえたこの論文は、日本の農地制度の総体的考察のために不可欠な重要な土台を築く意義を持っている。

新農地制度の運用状況をフォローする一方、民主党政権が2012年4月から実施し

た「地域農業マスタープラン」＝「人・農地プラン」(新規就農と農地集積の促進施策)の策定状況の情報を収集した。ただし、後者は、民主党農政の「ある種の迷走ぶり」の反映もあって、期待されたほどの成果をあげていない。加えて、2012年末の政権交代もあり、この面での研究成果は出しがたかった。

東北津波被災地の復旧・復興事業における土地関係制度の役割を確認するため、4月と10月に宮城県東部地域で現地調査を実施した。2011年12月の復興特区法の特別事業制度はよく機能しておらず、同年5月の土地改良法特例法を活用した仙台東部地区の大規模圃場整備事業(国営土地改良事業。約1800ha)にも困難が多いことを確認した。

フランスについては、年度末にパリで聞き取り調査を実施し、EU共通農業政策の次の改革を見通して農業・農地政策改革の検討作業が開始され、2013年秋には大きな法案が作成される予定であることを確認した。

(3) 2013年度 2012年末政権交代後の農政の方向の変化(TPPへの対応、米の生産調整や経営所得安定対策の見直し等)に注目しつつ、2012年春から新たに登場した農地中間管理機構法案の準備過程をフォローし、その問題点を検討したうえ、法案の国会審議では参考人意見を陳述した([論文]及び[その他]参照)。同法には、同法1条の目的規定と農地法1条及び経営基盤強化法1条との不整合性、機構の行う農地転貸事業が前提とする農用地利用権の脆弱性、農地賃貸借のルートの複層化(3つのルートの重複)に伴う農地行政の現場の混乱のおそれ、機構による借り手の選定基準の不透明性、地域の農業者等による協議・農地利用調整の内容・結果と機構による借り手の選定との切断など、種々の問題点がある。上記の諸点のうち最後の問題点は、国会での法案修正(法26条の追加)で部分的に補正されたが、それで十分か否かは明らかでない。なお、その修正や国会が同法に付した多数の付帯決議には、本研究の参考人意見が反映されている。

地域農業の現場の状況については、津波被災地をも含んだ実態調査と情報収集を継続し、得られた知見の一端を発表した([論文][学会発表])。

フランスについては、前年度の調査で知られた大きな法改正の動きをフォローし、10月末の議会への法案＝「農業、食料及び森林の将来のための法律案」提出後は、その内容の分析を進めた。同時に、その分析作業を実りあるものとするため、農地の権利移動規制に関するフランスの制度の展開の経緯を日本との比較の視点から総括的に取りまとめた([論文]及び、日仏の農地制度の現在を、それぞれの沿革を踏まえて比較の視点から総括的に対比した[学会発表])を公表した。それらは、両国の農地制度のあり方と方向性がなぜかくも大きく異なってきたのかを農地行政関係者に改めて自問させる内容

をもっている。

2009年農地制度改革に続く次のステップとして打ち出された農地中間管理機構制度が現実にもどのように機能していくかは、まだわからない。加えて、安倍政権は、2013年12月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」を取りまとめ、「4つの改革」(農地中間管理機構もその一つ)を掲げた。その下で農地制度に関しても、さらに農業委員会制度や農業生産法人制度の見直し、農地規制の緩和にかかる農業特区の指定など、新しい動きが進行しつつある。一般企業による農地所有権取得の「自由化」に向けた措置は、当面先送りされたが、その方向が断念されたわけではない。一方、フランスの大きな法案が最終的にどのような内容で成立するかが判明するのは、2014年の夏前である。そこで、それらの新しい諸要素を包摂しつつ、さらに研究を進めていくため、2014年度に向けて新たな研究計画調書を提出した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計8件)

原田純孝、フランスにおける農地の権利移動規制「農業経営構造コントロール」の意義と機能 日本との比較の視点から、立命館大学・政策科学、査読無し、21巻4号3-31頁、2014.3

原田純孝、「農地中間管理事業の推進に関する法律案」等に対する参考人意見、第85回国会衆議院農林水産委員会議録第7号、査読無し、1-16頁、2013.11.20

原田純孝、津波被災地の復興と土地法制度、農林金融(農林中央金庫)、査読無し、2013年9月号=66巻9号、38-39頁、2013

原田純孝、農地・採草放牧地の賃貸借、松尾弘・山野目章夫編、不動産賃貸借の課題と展望(商事法務)=[図書] 所収、査読無し、101-120頁、2012

原田純孝、日本の農業・農村の再生に向けて～フランスの構造政策の経験を踏まえて考える、農村振興(全国農村技術連盟)、査読無し、748号10-13頁、2012

原田純孝、農地制度「改革」とそのゆくえ 地域農業と地域資源たる農地はどうか、原田純孝編著、地域農業の再生と農地制度(農山漁村文化協会)=[図書] 所収、査読なし、37-67頁、2011

[学会発表](計5件)

原田純孝、招待講演・農地制度の現在を考える 日本とフランス、農林中金総合研究所主催講演会、農林中金総合研究所大会議室、2014年3月17日(後日、速記録が印刷される予定)

原田純孝、コメント 私法の観点から、日本農業法学会 2013 年度年次大会シンポジウム：農漁村地域の復興 大震災・大津波後 2 年半を経た現状と課題、岩手大学銀河ホール、2013 年 11 月 9 日（日本農業法学会、農業法研究 49 号に掲載予定）

原田純孝、招待講演・日本の農業・農村の再生に向けて～フランスの構造政策の経験を踏まえて考える～、全国農村技術連盟主催「平成 23 年度東京フォーラム」、科学技術館、2012 年 2 月 23 日

原田純孝、招待報告・東日本大震災・大津波後の復旧・復興・再生と土地法制度の課題 農業基盤と宅地・農地の一体的復興の側面を中心として、日本環境会議 = JEC 震災復興政策検討委員会第 5 回全体会合、航空会館、2011 年 12 月 10 日

原田純孝、招待講演・日本における農地の保全と管理：Farm Land Protection and Management in Japan 農地転用規制制度の仕組みと課題、台湾農村経済学会主催：農地の保全と管理 台湾・日本・韓国：国際コンファレンス、台北市台湾行政院農業委員会大会議室、2011 年 5 月 27 日

〔図書〕(計 2 件)

松尾弘・山野目章夫編、不動産賃貸借の課題と展望、商事法務、2012、全 538 頁（原田純孝〔論文〕を所収、101 - 120）

原田純孝編著、地域農業の再生と農地制度、農山漁村文化協会、2011、全 332 頁（原田純孝〔論文〕を所収、37 - 67）

〔産業財産権〕

〔その他〕

原田純孝、「農地中間管理事業の推進に関する法律案」等に対する参考人意見、第 85 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号（口頭発表）、1 頁以下、2013 年 11 月 20 日

原田純孝、利用権設定 2 つのルート 農地中間管理機構の検討状況へのコメント、全国農業新聞 2013 年 9 月 13 日

原田純孝、資料作成・フランスの農業構造と農業経営の現況に関する統計資料（非売品）全 16 頁、2012

6. 研究組織

(1) 研究代表者

原田 純孝 (HARADA, Sumitaka)

中央大学・法務研究科・教授

研究者番号：5 0 0 1 3 0 1 6

(2) 研究分担者