

令和元年6月11日現在

機関番号：33910

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K16977

研究課題名(和文)日英における第三者機関による農地管理制度の研究

研究課題名(英文)A Study on the Farmland Re-Distribution Scheme in Japan and the U.K.

研究代表者

久米 一世 (KUME, Hideyo)

中部大学・経営情報学部・講師

研究者番号：60707561

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：日本農業は、約40万haにも及ぶ耕作放棄地の増加等の深刻な問題に直面しており、その対応策として、2013年に効率的な農地集積・利用を目的とする農地中間管理機構に関する法律が成立した。しかし地域性の強い農地利用における秩序形成に、同機構が有効に機能し得るのかという点には懸念も生じている。本研究では、日英における農地管理・利用に関わる第三者機関のあるべき姿と今後整備すべき農地法制、ひいては農業・農村地域支援制度について検討した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、農地中間管理機構(効率的な農地集積・利用を目的とし、農地の貸し手と借り手の間の仲介を行う)について、比較法的な観点から検討することを目的として遂行された。近年、農地管理に要する知識や技術は専門性を増しており、イギリスにおいては経営の多角化や政府の補助事業への申請に際してはアドバイザーの助力が不可欠なものとされている。本研究の学術的意義としては、法文上は現れてこない、第三者としてのアドバイザーが果たす農地管理上の機能について検討を行った点が挙げられる。また社会的意義としては、仲介者としての彼らの機能が、我が国における機構の将来像を展望するにあたり示唆に富むものである点を指摘しうる。

研究成果の概要(英文)：According to the agricultural census, the total of agricultural land in Japan is 4,560,000 ha, but this includes 10% that has ceased to be cultivated, now. In the face of these problems, the new farmland re-distribution scheme was established in 2013. The method of scheme is that intermediary institutions manage and lease farmland to responsible entities, such as corporate farmers, large-scale family farmers, consolidation farming associations, and companies. The business world welcomes these reforms, but many scholars are concerned about it. Because the new system moved away from the "farmer principle", if a newcomer company fails to make a profit, they might withdraw from agriculture. Therefore, it is doubtful whether such newcomer farmers are appropriate as good maintainers of agricultural land. I had focused my study on what the intermediary institutions should be in Japan and the U.K.

研究分野：法社会学

キーワード：農地法 民法 イギリス法 環境法

1. 研究開始当初の背景

現在、日本農業は耕作放棄地の増加や担い手不足、食料自給率の低迷等、多くの深刻な問題に直面している。その中でも特にこの20年間で約40万haに倍増した耕作放棄地対策は焦眉の課題として農業法制の側からも様々な検討がなされてきたが、少子高齢化や農業生産物の価格低迷等の影響を受け、家族農業を経営基礎とする農業構造の加速度的瓦解に歯止めをかけることができないまま問題は現在まで恒常化しつつあった。このような閉塞状況の中で打開策として提起されたのが、効率的な農地集積・利用を目的とする農地中間管理機構である。同機構には希少な担い手にまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮し貸し付けるという役割が期待されており、関係者の総力を挙げて農地集積および耕作放棄地解消を推進することを目的としている。日本では農地中間管理機構の創設以前にも、農用地利用増進事業等の中で、農地の利用権を創出することを通じて賃貸借契約による経営規模拡大のための農地流動化施策を導入してきたが、今回のような全くの第三者機関による管理体制を導入したのは初めてのことである。したがって、今までの日本の農用地利用集積事業が、市町村、市町村公社、農協、土地改良区等の地域密着型組織を中心に運営されてきた一方、今般の第三者機関による農地の利用・管理という手法には組織運営や借地人選定プロセスの蓄積が全く無いという点が不安材料として指摘されていた。

研究対象国であるイギリスは、ナショナルトラストの母と呼ばれるほど、農地や自然景観の保全に対して第三者機関が積極的に介入してきた歴史を持つが、しかし農地に限らず、イギリス土地法は極めて特殊な法構造を有しているため、本研究の遂行には、フィールドワークと共に、土地に関する借地契約締結文書を読み解く法学的技術が重要となる。これは、一定のイギリス土地法への理解無くして不可能な作業であり、その点が法社会学を専門とする研究代表者が行う本研究の学術的特色と言える。研究代表者はこれまでに先進諸国で多様化する農業に関する諸定義をEUとその加盟国であるイギリスが如何にして農業関連法制の中に具現化させているのかについて、現地調査を踏まえ実証的に明らかにしてきた。欧州における共通農業政策(Common Agricultural Policy: 以下「CAP」と言及する)は、次期EU多年度財政枠組み(2014~2020年)に合わせて制度の枠組みを一新させ、今後EUが必要とする農業部門を、連帯、気候変動、環境保護と生物多様性、健康、競争力、食料安全保障に対して、これまで以上に貢献するもの、と位置付けた。それまでのCAPは、直接支払制度等による農業生産支持政策である「第一の柱」と、条件不利地域対策や農業環境政策を包括した農村開発政策である「第二の柱」という二つの柱に依拠してEU圏内の農業を支えてきたが、次期多年度財政枠組みの方針を受け、以降、各加盟国は第一の柱に配分されたCAP予算の30%を環境支払(Green payment)に充てることが義務づけられた。すなわち、今回の改革で、EUは特に農業の「公共財」としての機能を向上させることに基軸を据えたのである。その背景には、今般の財政危機の中で、農業セクターへの助成措置を講じることへの社会的理解を得ようとした意図が透けて見える。このような状況は、どのような農業者・経営体を社会が支えていくべきかというテーマに直結しており、実務上その選定に携わる農地管理・利用事業を行う第三者機関の選定プロセスや諸基準に最も明らかな形で反映されている。また、イギリス農地関連法制についても上述のCAPの方針転換を受け、1995年の新法制定を境に、これまでの効率的かつ合理的な農業生産活動を至上命題とした農場経営の細部に至る厳格な法規から、農場運営に関して当事者らの自由裁量権を大幅に認めたものへとシフトチェンジを行っている。研究代表者はこれまでに発表した論稿の中で、規制緩和的色彩の強い95年の新法制定以降生じた法の欠缺を補填するものとして、第三者機関等の実務家らの私的ガイドラインの存在を指摘してきた。イギリスと同様、日本の農地中間管理機構の安定的な運用に際しても、実定法以外の機構内部の規定や基準が重要であると考えられ、この点を本研究における日英法比較の重要性として指摘し得る。

2. 研究の目的

日本の状況とは対照的に、イギリスは以前から第三者機関による農地の管理・利用事業が広く普及しており、各機関が農地の利用目的ごとに多様な審査基準を設けて柔軟な農地管理を実現させている。特に、州政府が保有する農地を農業への新規参入希望者に対して貸し出す「州政府農場制度」は、農業階梯の第一段階としてイギリス農業の担い手を育成するものであり、その規模は全農場貸借市場のうち一割を占めている。また、農作業受託から賃貸借による農地集積までも担う農業協同組合に関しては、イギリスにおける大土地所有者ランキングのトップ20にランクインするほどの面積を誇っている。そこで本研究では、イギリスにおける農地管理・利用における第三者機関が歴史の中で蓄積・醸成してきたノウハウの内、如何にして目的ごとに適切かつ適合的な農業者又は農業経営体を選出しているのかという、選定プロセスと適用される基準を法社会学的手法を用いて明らかにし、さらに比較法的分析を通じて、日本農業法制の発展に資することを目的に遂行された。

3. 研究の方法

本研究の方法は、いくつかの段階を踏んで進められた。まず、イギリスの農地管理・利用事

業を行う第三者機関を支える法理論がどのようにして醸成されたのかについて、研究書、関連する法規の立法資料及び省庁の各種統計等を用いて詳細に分析することが第一段階であった。次に、その成果を踏まえた上で、イギリスにおける実態調査とヒアリングを適宜行い、実定法と機関内部における独自の農業経営主体選定基準との相互関係について実証研究を行うことを第二段階とした。そして、イギリスでの調査研究で得られた知見を精査すると同時に、日本国内におけるこれまでの農地利用効率化事業が何故機能不全に陥ったのかという点について先行研究を踏まえつつ分析を行うことが第三段階であった。そして最終段階として、農地中間管理機構の運用に関する検討を行うと同時に、既存の農地利用効率化事業の欠陥を同機構が克服しているのか否かという点の解明を目指した。研究全体としては、日英における比較法的研究を通じて、イギリスの第三者機関が有する知見から我が国にとって示唆となり得る点を析出しようと試みた。

以下、各年度ごとに具体的な研究方法を記述する。

(1) 平成 28 年度に予定されていた研究計画は三つのパートからなっていた。

第一のパートは、イギリスの農地管理・利用事業を行う第三者機関を支える法理論がどのようにして醸成されたのかについて、研究書、関連する法規の立法資料及び省庁の各種統計等を用いて詳細に分析した。第二のパートでは、現在複数存在するイギリスの農地管理・利用に関わる第三者機関の中でも、とりわけ目的に特徴がある「州政府農場」と「農業協同組合」が HP や機関誌等で公開している情報の収集および現地の状況把握と分析を行った。そして第三のパートでは、第一、第二のパートで得られた情報を精査し理論研究を行った。この時点で明確にすべき点は主に二つであった。一つ目はイギリスでの第三者機関の選定プロセスにおいて農場の借入申請が認められなかった事例を対象に、その事由を析出し整理するということである。法社会学における過程論では、安定した制度運営を支える法理論の解明と同時に、一連のプロセスの途中で排除された事案が有する背景や事由を明らかにすることが重要とされている。特に本研究は、その性質上、排除された事案の特徴にこそイギリスの第三者機関が想定する「あるべき農業者像」の手掛かりが包摂されていると考えられる。二つ目に明確にすべき点は、次年度以降に研究を深化させるため、より集中的に調査対象とすべき州および機関はどこかということであった。

(2) 平成 29 年度に予定されていた研究計画は二つのパートからなっていた。

第一のパートでは、前年度に実施したイギリスの第三者機関や大学等の研究機関への調査研究をより具体的に深化させた。第二のパートでは視点を日本に戻し、我が国におけるこれまでの農地利用集積円滑化事業が何故機能不全に陥ったのかという点について先行研究を踏まえつつ分析を行った。同事業は平成 21 年 12 月施行の改正農地法によって創設された。その実施主体は農地利用集積円滑化団体と呼ばれ、市町村、市町村公社、農協、土地改良区、地域担い手育成総合支援協議会等がその任に就くことを認められている。本研究では特に将来的に農地中間管理機構の運営に際しても大きな役割を果たすものと見込まれている農協を対象として研究を進めた。平成 29 年度における研究活動の特徴は、日英両国の調査で浮き彫りとなった論点を踏まえつつ、比較法研究の理論的基盤を整理することであった。

(3) 本研究期間の最終年である平成 30 年度は全ての研究成果をとりまとめる重要な年であった。年度を通じた重点目標として、これまでに蒐集した諸資料、専門文献、実態調査で入手した各種の情報、関連諸機関が公開している統計等の分析を通じて、日英における農地管理・利用に関わる第三者機関の法的論点と制度的課題について考察し、理論的な昇華を目指した。

上半期

まず日本国内においては、前年度に行った農地利用集積円滑化事業の問題点の総括を踏まえた上で、これまでの政策における問題点を同機構が克服しているのか否かという点を検討した。イギリスに関しては、この時期に最終的な現地での文献渉猟を行った。これらのことは全て理論研究と並行して実施し、下半期の研究活動の基盤を構築するものであった。

下半期

下半期においては、比較法的な観点から、我が国における農地管理・利用に関わる第三者機関のあるべき姿と今後整備すべき農地法制、ひいては農業・農村地域支援制度について検討した。ここで重要となるのが日本国内の法学研究に携わる研究者らの知見であった。したがって、この段階では特に集中して、研究代表者が加入している日本国内の諸学会（日本農業法学会、法社会学会、環境法政策学会等）での報告・論文の投稿をはじめ、そこでの親交がある農業法、農業経済学、農村社会学、民法、環境法等の研究者らが主催している個別の研究会でも報告を行い、ここで得られた意見や情報を反映させ、最終的な調整を行った上で本研究は完成を迎えた。

4. 研究成果

三年にわたる本研究を通じて、当初設定した目的については一定程度達成できたものと考えられる。さらに、第三者機関に期待される機能のいくつかを担う存在としてイギリスにおける農業

アドバイザーの果たす役割の重要性という新たな論点を見出したことが、非常に大きな学問上の収穫であった。日英に共通する農地の持続可能な維持管理をめぐるテーマとして、環境保全と地域振興が挙げられるが、双方とも農業者が取り組むには高い専門性と技術力を要するため、政策的なサポートが欠かせない。これは、第三者機関が当事者らに対して提供することを期待される役割でもあるが、日本の農地中間管理機構はその任を十分に果たしうる状況にはないことは本研究を通じて明らかとなった。

このような日本の状況に対して、1980年代、イギリスは世界に先駆けて環境適合的な農業実現のための体系的な法整備を行い、農地関連法制の改革と足並みを揃えながら、農業環境政策のさらなる充実を図ってきた。現在のイングランドにおける農業環境政策は農業者への助成事業を柱として実施されており、用意されたオプションから農業者が行うべきものを複数選択し、それを実行することで助成金を得ることができる。しかし、選択すべきオプションは地域の環境特性等によって異なる上、近年では農地における農業生産活動以外の多角化経営も地域振興の観点から政策として奨励されており、農業者は農場の経営において困難な舵取りを迫られている。このような状況を背景に、イングランドにおける農地の維持管理や農場経営の担い手にとって、専門的な知識と技術を兼ね備えた農業アドバイザーの存在が重要性を増している。彼らはかつてイギリスにおける大土地経営を地主の名代として支えた所領管理人としてのスチュワードの系譜を有する存在である。政策サイドは、各事業への申請を行うのであれば、まずアドバイザーに相談するよう農業者に対してアナウンスしており、精緻かつ高度な事業設計を行う前提として、彼らの存在があると考えられる。しかしながら、アドバイザーやスチュワードたちの存在は、農地関連法制の法文上には現れず、またそれ故、法学分野からも言及されてはこなかった。本研究は、彼らについてその歴史的系譜を踏まえた上で、現代的な位置付けについて考察するという、今後の研究方針を定めるにあたり、重要な段階を構成するものであった。

5．主な発表論文等

〔学会発表〕(計 2件)

久米一世「農地の持続可能な維持管理主体に関する一考察～多様化の可能性について～」第
二回 法と社会懇話会中部(2018年)

久米一世「A Study on the Recent Reforms of Farmland Re-Distribution Scheme in Japan」
法社会学国際会議メキシコ大会[CRN: 33](2017年)

6．研究組織

(1) 研究分担者

なし

(2) 研究協力者

なし

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。