

機関番号：32641

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2010

課題番号：20530048

研究課題名（和文） 平成の「農地改革」と農業構造改革のゆくえ

研究課題名（英文） An inquiry into the possible outcomes of “the *Heisei* Agricultural Land Reform” and the agriculture structural reform

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

研究成果の概要（和文）：「平成の農地改革」を標榜した 2009 年の農地制度改正について、その課題並びに内容と特徴を農政改革の全体的な文脈のなかで分析し、①農地貸借の自由化により農地制度の方向性が逆転したこと、しかし、②それが農業の構造改革にどう寄与するかは未知数であるうえ、制度改正自体も「道半ば」の状態にあり、③その行きつく先の如何（とくに所有権取得の自由化の成否）によっては、土地法制全体にかかわる様々な問題が生じうることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：This research project analyzed the purpose, contents and characteristics of the Agricultural Land Act revision that was implemented in 2009 under the slogan of “the *Heisei* Agricultural Land Reform”, taking into consideration the entire context of the ongoing agricultural policy reform. As a result, the following insights were obtained; (1) the agricultural land system has been pushed to the opposite direction due to liberalization of agricultural land leasing, (2) the “Agricultural Land Reform” has not been completed yet and it is still unclear how it contributes to the agriculture structural reform, and (3) the possible outcomes of “the Reform” may create various problems that affect the entire land law system if it eventually reaches certain direction, above all, liberalization of agricultural land ownership.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究代表者の専門分野：民法・法社会学・フランス法

科研費の分科・細目：法学・社会法学

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、農業委員会、地域的農地管理、農地制度の日仏比較

## 1. 研究開始当初の背景

本研究を計画した当時（計画調書提出は 2007 年 11 月初旬）、近年中に農地制度の大幅

改正がなされることは、必至とみられる情勢になっていた。

(1) 直接の発端は、農水省内の作業グルー

ブが 2006 年 9 月に出した問題提示の文書であったが、いま一方で、同年 10 月に経済財政諮問会議が「グローバル化改革」の重点項目に「農業改革」（「国境措置に依存しない強い農業」）を掲げ、農地問題の議論を始めたことが、大きなインパクトとなった。これに押されて農水省は、同年 11 月から農地政策全般の検証作業に着手し、制度改革に向けた作業チームを設けたうえ、2007 年 1 月に公的な審議の場として「農地政策有識者会議」を設置した（本研究もその委員の一人となった）。一方、経済財政諮問会議は年末に「グローバル化改革専門調査会」を設置し、その「EPA・農業WG」が農業改革と農地制度改革に向けた議論を 1 月から開始した。つまり、同じ政策課題をめぐる 2 つの検討の場が立ち上がり、農水省は、双方の審議状況をにらみながら改正内容を詰めていくという構図が、ここで出来上がったのである。

(2) 農水省の有識者会議は、2007 年 5 月中旬に主要課題にかかる「論点と検討の方向」を公表した。「戦後最大の農政改革」を謳った品目横断的経営安定対策（一定規模以上の経営を対象を絞った日本型の直接支払制度）が実施された後に残された最大の改革課題は農地制度だという認識が、農水省の視点であった。「検討の方向」の具体的内容は、①「農地の所有と利用を分離し、所有よりも利用を重視して」、②大規模経営の経営効率向上のために「農地利用の面的集積」を行う制度を整備する、③経営の多角化・高度化に対応し新規参入も促進するため、個別経営・農業生産法人・一般企業等の「特定法人」（特定転貸借による農業参入法人）の権利取得要件（権利移動規制）の緩和・合理化を図る、④優良農地の確保のため転用規制を強化し、⑤耕作放棄地の解消施策を強化する、などであり、それらは、従来の農政改革と構造政策の方向づけの延長上で、各地域において「担い手」と位置づけられた農業経営（集落営農も含む）への農地利用の集積・集約を加速させることを主眼としたものであった。

(3) 一方、前記「グローバル化改革専門調査会」も 5 月 8 日に「第 1 次報告」を公表し、日本が EPA 交渉を進めるには農業の構造改革が必要で、そのためには農地制度改革が不可欠だとして、一連の改革内容を列挙し、「新たな理念に基づく新しい農地制度の確立」を要求した。そして、翌日の経済財政諮問会議に民間委員が提出した意見書は、「戦後レジームからの脱却のために最も重要な課題は農地改革である。『農地改革なくして強い農業なし』と認識し、「本格的な農地改革を行

う」ため、「第 1 次報告」の提案を反映させた制度改革案を秋までにまとめることを農水省に求めた。

同報告の内容は、「農地の所有と利用を分離し、㊸利用についての経営形態は原則自由、㊹利用を妨げない限り、所有権の移動は自由、とする。また、高齢、相続等により農地を手放すことを希望する人が所有権を移転しやすい仕組み（「農地を株式会社に現物出資して株式を取得する仕組み」。引用者挿入）もオプションとして用意する」ことを基本とし、一般企業の参入と農地の権利取得の自由化を通じて農業構造改革を目指すというもので、有識者会議の検討作業とはベクトルを大きく異にしていた。しかし、その「農地改革案」の方向が「経済財政改革の基本方針 2007」（6 月 19 日閣議決定）に盛り込まれることになる。

(4) その結果、農水省は、有識者会議の中断を余儀なくされ、省内での検討作業を行い、8 月 24 日再開の有識者会議に新たな文書を提出した。そこでは、前記(2)の③に代えて、所有権取得については現行の権利移動規制を堅持するが、農地の貸借は、企業や NPO 法人等の参入促進のため事実上自由化すること（新③）が掲げられ、それとの関連で、⑥標準小作料制度の廃止、⑦自作農主義の名残りである小作地所有制限の撤廃、⑧20 年超の定期貸借の創設などが新たに位置づけられた。とくに新③と⑦の点は、農地制度の大きな方向転換を意味するもので、有識者会議でも、また自民党の農地政策スタディチームなどからも種々の批判が出されたが、結局、基本的にはその内容が、11 月 1 日の農水省「農地政策の展開方向について」（経済財政諮問会議提出）に盛り込まれた。そこでは同時に、2008 年度中ないし遅くとも 2009 年度中に新しい仕組みがスタートできるよう農地法等の改正措置を講じることも、明記されている。

(5) 農地制度の大幅な改正問題の登場は、本研究のつとに予期したところであった。それゆえ本研究は、2005 年秋に「今日の農政改革と農地制度の再設計」と題する研究計画を立て、2006～2007 年度の科研費補助金を得て研究を進めていた。食料・農業・農村基本法後の農政改革の動きの中で一連の農地制度改革が実現されてはいたものの、企業等の新規参入のあり方を含め、今後の農業の担い手像をにらんだ制度全般の再設計が早晚必要になると考えたからである。その研究の主要な狙いは、多様なタイプの「担い手」の経営発展を支える「農地利用調整システム」（農地利用の面的集積はその典型）を、本研究が日・仏の農地制度研究で得てきた知見を踏

また、独自の観点から構想することであり、すでに一定の成果も発表していた。

しかし、2007年6月以降の事態は、本研究者の想定した範囲を超えて進みつつあった。もともと極めて論争的な課題であった制度改正の方向について新しい座標軸が形成され、それをめぐる諸アクターの動きや学術的な議論のあり方が改正法案の内容を決定づけるという状況が生み出されてきたのである。しかも、その状況の根底には、「戦後レジームからの脱却」のための「新しい農地改革」という言説が示す如く、農地改革後のすべての歴史過程を現段階で集約して問い返し、農地制度の根幹（ひいては農地の保有構造）を転換するのかどうかという決定的な問いがあった。本研究は、こうした認識に基づき、新しい考察の視点と枠組をもってそれまでの研究を更に発展させることを企図したものである。

## 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（2008年4月の「平成20年度科学研究費補助金交付申請書」）。

今日の農政改革にとって農地制度の改革は不可欠である。農水省は、経済財政諮問会議の「新しい農地改革」提言も視野に入れて、2007年11月に「農地政策の展開方向—農地に関する改革案と工程表」を公表し、2009年度中の新制度のスタートを目指している。本研究は、この制度改正の動きの内容と特徴を農政改革の全体的な文脈の中で分析し、その制度改革が日本の農業構造と農村社会にかなる変化をもたらそうとしているのかを、農地制度がこれまで担ってきた機能との対比において解明することを目的とする。その検討に際しては、フランスやEUの立法動向との比較法政策的な観点も加味したい。

## 3. 研究の方法

(1) 上記の目的を達成するため、本研究では、①改正法案の立案作業と立法過程を逐次にフォローし、その内容や特徴と問題点を制度論の観点から分析評価すると同時に、②改正法案が想定する「担い手」像と農業構造改革の方向の政策面での妥当性を多様な農村地域の実情と照らし合わせて検証することを最初の課題とした。

そのため、③農政改革の他の関連諸施策の展開動向にも常に目を配ると同時に、多様な地域の農業・農地問題の実情と、農地制度の運用と機能の実態ならびに問題点を認識・把握するため、多様な農業地域で聞き取り調査を

実施した。また同時に、④日本農業法学会が設置し、本研究者が主査を務める農地制度研究会の共同討議の場も活用した。

(2) 改正法の成立（2009年6月）後は、⑤新しい農地制度の内容と構造ならびに特徴と問題点を制度論的観点から分析評価すると同時に、⑥その施行状況と現実の機能、効果を認識・評価する作業を進めた。ここでも、上の③と同じく、新しい制度的仕組みが農村の現場（地域の農業者、農地所有者、農業委員会等）と新規参入企業等からどう受けとめられているかを知るため、多様な地域で現地調査を実施した。

そのうえで、⑦従来の制度が担ってきた諸機能をあらためて検証しつつ、改正法はそのどこをどのように、また、どこまで変えたのかを分析し、新制度が今後の地域農業と農村社会に及ぼしうる影響を広い視野から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、望ましい農地制度の再設計の方向は何かを問う視点—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) 2008年度 改正案作成作業の動向とそれをめぐる諸議論、並びに関連諸施策の実施状況と農村現場の反応をフォローし調査する作業を進めつつ、以下の成果を発表した。

制度改革問題の今日的意味に関しては、①不動産法制中での農地制度の特殊な位置とその故に生じる法律的諸問題を不動産法の専門家と議論した（〔論文〕⑩）ほか、②11月の日本農業法学会「シンポジウム—いま農地制度に問われるもの」において、改正作業の主要な課題、論点とあるべき議論の方向を提示する報告を行った（〔学会発表〕③）。

③12月初めに農水省が「農地改革プラン」を公表し、制度改革案の骨子を示した後は、その改正案の内容と方向を戦後農地制度の展開過程の中に位置づけつつ、改正案の課題と問題点を分析する作業を進めた。〔論文〕⑩がその成果であり、農地貸借の自由化を最大の眼目とする改正案は、現行農地制度のあり方を根底から覆すほどの重大な意味を持つことを解明した。この論文は、2009年3月に国会に上程された改正法案の審議にも強い影響を与え、国会での法案修正に一つのベースを提供した。

また、3月には、④カンボジア比較法学会

の招待でプノンペンに赴き、日・仏の農地制度の展開過程と現状を比較考察する講演を行い（〔学会発表〕②）、農地制度の整備の必要に直面している同国の法律家の強い関心を集めた。

(2) 2009年度 ① 4月～5月には国会審議中の農地法等改正法案について衆議院農林水産委員会で参考人意見を陳述し（〔その他〕①）、問題指摘の論稿も発表した（〔その他〕②、〔論文〕⑨ほか）。その意見は、法案の国会修正に反映されている。

すなわち、政府法案は、旧農地法の考えから離脱して、生産資源たる農地を「効率的に利用する者」に集積することを目的とし、農地の貸借を原則的に自由化する一方、農地所有権の取得には、当面、従来通りの規制（農地耕作者主義）を維持するとしたが、後者の規制の存在根拠は法文中には示されず、やがては所有権取得も自由化する方向が暗示されていた。しかし、所有権取得まで無限定に自由化した場合に地域農業と農村社会が受ける影響には、様々な危惧と不安が残る。そこで国会修正では、農地が地域資源でもあることを付加したうえ、農地についての権利（所有権及び貸借権）の原則的な取得者を「効率的に利用する耕作者」と改め、貸借の自由化＝解除条件付きの例外的貸借によって参入する法人企業等の借地経営主体には、「地域農業との調和」にかかる種々の追加的要件（許可・不許可、許可取消しの要件）を加重したのである。

② 改正法成立後は、農業委員会の役割が格段に拡大し、業務の性質にも重要な変化が生じることを押さえたうえで、運用上の法律的問題点と農地管理の新たな仕組みの検討作業を続けた。そのため、現地調査等で現場の担当者の意見を聞き、10月に公表された政省令、運用通知、処理基準の内容を分析した。〔論文〕⑦と〔学会発表〕①は、その成果の一部である。そこでは、貸借の自由化のいわばカウンターバランスとして用意された「地域的農地管理の新しい仕組み」の下で、<地域の農業と農業者 vs 地域外からの参入農業者>という利益調節の構図が生じているが、その「新しい仕組み」は同時に農地制度の「新しい法化現象」（貸借の解除、不許可、許可取消し、その後始末等をめぐる争訟の可能性）を伴っており、法の運用主体たる農業委員会（および部分的には市町村）がその「新しい仕組み」を法規範としてよく機能させていくことができるかどうかは、あげて今後の問題に属することを、明らかにしている。

③ 年度末には、2月のフランス調査の成果も踏まえて、日・仏の経営・構造政策と農地制度の展開の軌跡を今日的視点から振り返って総括的に比較考察する論文を発表し（〔論文〕⑥）、1960年代初頭に相似た課題認識をもって出発した両国の農業構造政策の推進の結果とその農地制度が何故かくも異なったものになったのか、日本に欠けていたものは何かを、広い視野から解明した。

(3) 2010年度 改正法の運用状況（2009年12月15日施行）の情報入手に努めつつ、今回の制度改正と新制度が今後に向けて有する意義を広い視野から考察する作業を進めた。〔論文〕③～①がその成果である。得られた当面の結論は、一言でいえば、今回の制度改正は、様々な意味でなお「道半ば」の状態にあり、その行きつく先の如何によっては、地域農業と農村社会はもとより、これからの日本社会の土地法制度のあり方全体にもかかわる種々の問題が生じる可能性がある、ということである。そのような見方を導く主要な論点は、以下のようである。

①例外的貸借での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、なお未知数である。法施行後の参入数は加速化した（7カ月で144法人）が、従前からのものも含めた参入法人の総数は436法人で、利用農地の総面積は、まだ1,886haに過ぎない。平均借入面積も3.5haである。

②「地域的農地管理の新しい仕組み」についても、千葉県などでは積極的な運用への取り組みが進んでいるが、全国的な動向はまだ不明である。加えて、民主党政権による戸別所得補償制度の導入などもあったため、新農地制度の効果や影響の如何は、いまだ見通しがたい状況にある。

③さらに、貸借の自由化だけでは不十分で、所有権取得の自由化まで進むべしとする議論が、改正法成立の直後から繰り返し主張された。そして、2010年秋以降には、菅首相のTPP参加意欲の表明を契機に、農地制度の更なる改正論が急浮上した。企業参入促進のための例外的貸借の許可要件と手続の緩和・迅速化、農業生産法人制度の要件緩和（とくに農外企業の出資比率の引き上げ）、法の運用主体である農業委員会制度の見直し（場合による廃止）等が主要論点であるが、一部の政策関係文書では、ゾーニング・転用規制制度の強化と合わせた農地法の廃止＝農地所有権取得の自由化論も再登場した。上の①②の点とも併せて、今回の制度改正は、まさに「道半ば」なのである。

④しかし、もし仮に所有権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。すなわち、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仕組みを将来に向けて根本的に変更し、自作農主義や農地耕作者主義に代えて、「法人農地所有主義」を導入することを意味するからである。現在の農地価格の低さをみると、多数の法人企業が農地取得に向かう可能性も予想されよう。戦後、何段階かを経て進んできた「農地の土地商品化」は、それにより、質的にも異なった、新たな段階に入る。農地所有権の株式化や証券化論の登場は、その象徴と言える。加えて、法人企業の農地所有の自由化は、即、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を看過してはならない。農地取得につき外資を除外する規制はないから、すでに具体的な問題が指摘されている森林・水資源の場合と同じ状態が生じるのである。拡大する内外の法人企業の農地所有を農地の地域資源たる性格や地域農業の役割といかに調和させていくかについても、農地貸借の場合の比ではない、多くの困難な問題が生じうるであろう。

⑤ 法人企業の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要となることは、衆目の認めるところである。しかも、今後の少子高齢・人口減少社会では、全社会的にも、空間需要の縮退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強く要請されるが、そのことは、限界集落に象徴される新しい過疎化、農業と農地の空洞化に苦しむ農村部にもそのままあてはまる。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が、その場合に法人企業の農地所有（権）をどう扱うかは、これまでに経験したことのない課題となる。

⑥ それ故、本研究者は、今後のゆくえを問う際には、④「地域農業と地域資源たる農地」という視点を持って、⑥これからの日本社会の国土空間管理システムの中に農地制度をいかに位置づけていくかを考えることが必須となる、と考えている。「地域資源たる農地の、国土空間の一部としての管理」という捉え方は、農業と農林地・里山の多面的機能論、コモンズ論なども結びつく視点となろう。[図書]①は、④の視点からの研究成果であるが、今後は⑥の課題についても、[論文]③の成果や年度末のフランス調査で得た知見(2010年7月の「農業近代化法」による新しい転用規制措置の創設)なども踏まえつつ、さらに研究を進めていく。そのため、2011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 15 件)

- ①原田純孝、道半ばの農地制度「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、査読無、図書①=域農業再生と農地制度所収、農村漁村文化協会(印刷作業中、2011.6月刊行予定)、約2万字
- ②原田純孝、特集：農地法改正と農地の有効利用——農地貸借の自由化とその今後、日本不動産学会誌、査読無、24巻3号、2010、77～84
- ③原田純孝、21世紀の農地制度と土地所有権論——日仏の比較土地法研究の視点から、査読無、図書②=法創造の比較法学に所収、日本評論社、2010、77～103
- ④原田純孝、改正農地制度をめぐる法的論点、日本農業法学会編・農業法研究45号、査読無、2010、69～84、100～114
- ⑤ Harada Sumitaka, The Freedom of Contracts and The Agricultural Land System : A Comparative Study of The Experiences of Japan and France, Cambodian Yearbook of Comparative Legal Studies、査読無、Vol.1, 2010, pp.53～70
- ⑥原田純孝、構造・経営政策と農地制度の展開の軌跡——日仏比較の視点から、土地と農業(全国農地保有合理化協会)、査読無、40号、2010、35～54
- ⑦原田純孝、新しい農地制度と「農地貸借の自由化」の意味、ジュリスト、査読無、1388号、2009、13～20
- ⑧原田純孝、農地制度の何が問題か——主要な論点と議論の方向をめぐって、日本農業法学会編・農業法研究、査読無、44号、2009、81～94
- ⑨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、査読無、81巻5号、2009、1～3
- ⑩原田純孝、農地所有権論の現在と農地制度のゆくえ、査読無、図書③=日本社会と法律学に所収、日本評論社、2009、443～470
- ⑪鎌田薫他9名の座談会：原田純孝はゲストスピーカー、農地制度の展望と不動産法制(1)～(3)、ジュリスト、査読無、1358号96～114、1359号100～114、1360号98～117、2008

〔学会発表〕（計 3 件）

- ①原田純孝、改正農地制度の運用をめぐる法的論点、日本農業法学会年次学術大会、2009年11月7日、長野県上伊那郡南箕輪村大芝荘（論文④で刊行）
- ② Harada Sumitaka, The Freedom of Contracts and The Agricultural Land System : A Comparative Study of The Experiences of Japan and France, Cambodian Society of Comparative Law : International Symposium, March 14<sup>th</sup>, 2009, Royal University of Law and Economics, Phnom Penh（論文⑤で刊行）
- ③原田純孝、農地制度の何が問題か：主要な論点と議論の方向をめぐって」日本農業法学会年次学術大会総括報告、2008年11月15日、於・東京農業大学（論文⑧で刊行）

〔図書〕（計 3 件）

- ①原田純孝編、農山漁村文化協会、地域農業再生と農地制度、2011年6月刊行予定（印刷作業中）、全 320（概数）（原田純孝執筆＝論文の①を所収）
- ②戒能通厚・石田眞・上村達夫編、日本評論社、法創造の比較法学：先端的課題への挑戦、2010年、全 572（原田純孝執筆＝論文の③、77～103）
- ③戒能通厚・原田純孝・広渡清吾編、日本評論社、日本社会と法律学——歴史、現状、展望、2009年、全 1214（原田純孝執筆＝論文の⑨、443～470）

〔その他〕

- ①原田純孝、農地法等の一部を改正する法律案に対する参考人意見、第 171 回国会衆議院農林水産委員会議録第 9 号、2009.4.14、1～16
- ②原田純孝、農地法「改正」で日本農業はどうなるか、世界 792 号、査読無、2009、25～28

## 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：50013016

### (2) 研究分担者

無し ( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

無し ( )

研究者番号：