

土地利用の公的関与に基づく 「第二の農地改革」を

堀口健治 氏 早稲田大学副総長・常任理事・政治経済学部教授

全国の農地で他の用途への転用が進み、耕作放棄が問題化している。農地の権利取得をめぐる課題およびあるべき農地改革について、農業経済学・土地経済学を専門とされている早稲田大学副総長・堀口健治氏にうかがった。

自作農主義から 耕作者主義へ

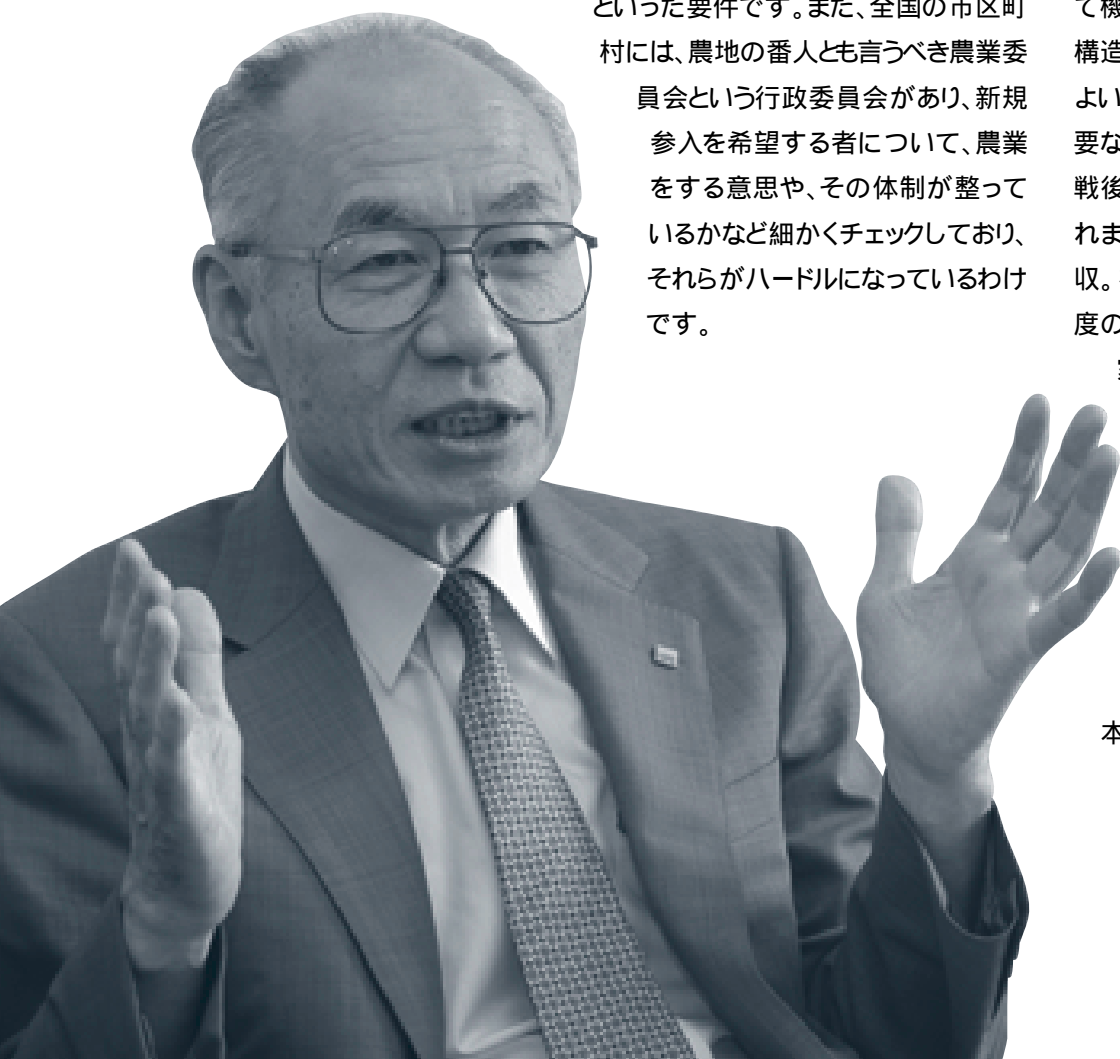
耕作放棄地が増える一方で（7頁・資料3参照）新しく農業を始めようとする人がいるにもかかわらず、その人たちが農地の権利を取得するのは難しいとされます。なぜそのようなミスマッチが生じているのでしょうか。

堀口 一般の宅地は民法に基づいて売買されますが、農地に関しては、特別法である農地法がその取得するための資格を定めています。新たに農業を始めるときは、取得する農地の面積が、北海道は2ヘクタール以上、他の府県も50アール以上でなければならないとか、農地を効率的に耕作するために買おうとする農地の近くに住んでいなければならないといった要件です。また、全国の市区町村には、農地の番人とも言うべき農業委員会という行政委員会があり、新規参入を希望する者について、農業をする意思や、その体制が整っているかなど細かくチェックしており、それらがハードルになっているわけです。

では、なぜ農地は売り買いや貸し借りが厳しく制限されているのか。さかのぼれば、戦前の「寄生地主制」に行き着きます。地主が所有している農地を小作料を取って小作人に貸す制度で、小作料が高いため農民は資本蓄積ができない。地主だけが儲かり、銀行に投資する。この地主制度は、農業から上がった収益を非農業の分野に回す仕組みとして機能させることで、戦前の日本の社会構造、あるいは権力構造と言い換えてもよいのですが、それを維持する上で重要な役割を果たしていました。しかし、戦後の農地改革によって完全に解体されます。不在地主の農地はすべて買収。在村地主については生活できる程度の貸付地は認めるが、それ以外は国家が買収。革命的とも言うべき改革が断行されたわけです。

その際、正当な対価は払われたのでしょうか。

堀口 強制収用でしたが、中国のように地主を追い出し、ただで農地を取り上げて小作農に渡すという方法ではなく、あくまでも資本主義国家として市場価格に基づい



て国家が買い上げるかたちが取られました。ただし、対価は国債で払われました。しかも戦後の猛烈なインフレーションのため、元地主たちが手にしたときには紙屑同然になっていました。中には裁判を起こして最高裁まで争った元地主もいましたが、結局、違憲ではないとされ、敗訴しています。その農地改革によって寄生地主制は日本から払拭され、それが戦後民主主義の原点となりました。その成果を守ろうということで作られたのが、昭和27年制定の農地法です。農地法は、大前提として自作農が望ましい、つまり自分が所有する農地を自分で耕すべきだ、という考え方がとられました。

農地の権利取得には厳しい制限が課せられたということです。

堀口 在村地主は貸付地を持てますが、その貸付についても、地主の権利を極めて弱くし、逆に借り手の権利は極めて強く設定しています。例えば、地主が契約に基づいて返してほしいと申し出ても、借地農が、自分が生活していくために必要だ、と農業委員会に訴え出れば、農地法が適用され、地主の要求をはねのけることができます。また、農地の売り買いについても、他人に貸すことを目的に農地を買うことを許してはならないと厳しく規制しています。

そのように借り手の権利を徹底して擁護する法律ができたのですが、次第に、おかしなことが起きるようになりました。昭和40年代に、私はその問題を調査していたのですが、象徴的な事案がありました。神奈川県のある駅前に農地があり、そこを歯科医師が借りていました。もともとは、歯科医師の父親が農地として借りていた土地だったのですが、ほったらかしにしていました。ところが、折しも田中角栄首相の列島改造の時代で、全国各地で盛んに都市開発が行われる

ようになり、その地域でも駅前開発の計画が持ち上がったのです。そして、その土地が買収の対象になると分かった途端に、その歯科医師は土日になると自ら耕し出して「この農地からの収入は自分にとって必要不可欠だ」と言い張るようになりました。もちろん地主の側は、そんなことはおかしい、と突っぱねようとしたのですが、農地法の規定で借地権者の立場が強く、結局、和解になり、土地の売買価格は五分五分で分けられ、小作人たる歯科医師は半分を手に入れました。

借地権を擁護するあまり、それが第二の所有権化を発生させた。

堀口 そのころから、兼業農家が増え出します。経済成長に伴い、農地の地価が上がっていたことから値上がりを見越して財産として持ち、自分では農作業をせず、サラリーマンとして生計を立てていた。ついては、誰か代わりに耕してくれる人に貸したいというニーズが出てくるわけです。いわゆる「零細地主」、「サラリーマン地主」の登場です。そうなるとう度は、自作農主義の農地法が枷になってきます。借り手の権利が強いため、いったん貸したら、なかなか返してもらえない。下手をすると、売るときに売却価格の半分を持っていかれるかもしれないわけです。そのため、せっかく土地はあるのに、サラリーマン地主は自分で耕さなければ、売りもせず、貸しもしない。したがって、放置して地価上昇を待つだけという実に馬鹿げた事態が生まれてしまいました。それを何とかしようということで、昭和45年の農地法改正で、農地の貸し借りについて制度改正が行われました。さらに農地法以外に農業経営基盤強化法(14頁・註2参照)など貸し借りについて別の仕組みをつくり、利用権という従来より借り手の権利を弱めた制度を設けて複線化しています。サラリーマ

ン地主が安心して農地を貸せるようにしようということです。

法人に関する規制緩和

法人の農地の権利取得に関する規制緩和はどのようなかたちで進められたのでしょうか。

堀口 当初、自作農主義をとる農地法は、農業の担い手としての法人など全く想定していませんでした。ところが昭和37年ごろ、愛媛県の蜜柑農家が法人登記を始めます。農家が確定申告するとき、繰越の通算決算ができませんが、法人なら赤字を翌年に繰り越せます。そのような税制上の利点もあり、法人になる農家が増えました。そのような事例に押されるようにして、農地法が見直され、一部、法人を認めるようになりました。その後、規制改革が次第に進められていきます。特に昭和45年の改正で、かなり大幅に自由化され、有限会社、合資会社、合名会社、および農業協同組合法でつくった法人が認められることになりましたが、そのときもまだ株式会社は認められませんでした。

その理由としてどのようなことがあったのでしょうか。

堀口 株の自由な売買が株式会社の活動の源泉ですが、それによって、株を買い占め、農場を乗っ取り、別荘地など他の目的に転用する行為が想定されず。つまり、寄生地主の復活につながりかねないという理由からです。有限、合資、合名の場合、出資を受け継いだり増資の場合、その都度総会で了解を求めますから、そこでシャットアウトできるが、株式会社は株の自由な譲渡が原則であるがゆえに、制限できないということです。

株式会社が認められるようになった経緯は。



堀口 平成12年の農地法改正のとき、株式会社が初めて農業生産法人の一形態として認められることになりました。その前提として、商法の改正がありました。株の譲渡につき取締役会で承認を要するようになり、株の売買をある程度制限できるようになり、乗っ取りを防ぐ仕組みができたことで初めて認められたのです。その後、規制緩和が進み、今では総会における議決権の2分の1未満までは株式会社が出資してよい、というところまで緩められています。

現在、構造改革特区(以下、特区)で規制緩和が行われています。

堀口 遊休地の多い地域については特区が認められ、株式会社による農地の権利取得ができるようになりました。ただし、間に公的機関が入るかたちであり、リース方式のみで、農地を所有することは認められていません。

特区の試みを全国展開する動きがあります。

堀口 閣議決定で、特区で進めた実験例について、所管省庁が弊害を立証できなければ、全国で展開することになりましたが、それについては慎重な対応を望んでいます。私は特区の試みを「実験」ととらえています。農地の問題に

ついて言えば、1年や2年で見えてこない実験結果があるはずで、すぐに弊害を立証せよ、と迫られれば、無理のある結論になりかねません。農業のあり方がこれだけ変化しているのですから、法人化の選択肢のある方がよいという立場を私はとりますし、株式会社という形態に利点があることも承知していますが、株式会社を導入すれば、日本の農業が直ちに再生されるわけではありません。恐らく多くの株式会社が採算が合うように持っていくまでにはかなり苦労するはずで、米国にしても、農業は基本的には家族単位で行われています。なぜなら、そのかたちで意外に競争力があるためです。農地という生産基盤を相続している家族の場合、極端に言えば、調達コストがゼロですが、新規参入者は市場価格で農地を購入ないし借入しなければならない。しかも、既存の農地利用者をはねのけて、より高い地代や地価を払って農地を手に入れなければならないと思います。

スタート時点でハンデがあると。

堀口 また、規模拡大のメリットといっても、農業の場合、非農業の産業のような純粋なかたちでは出てきません。規模を拡大して、大型機械を入れれば、労働生産性が上がると言われますが、そう簡単

なものではありません。株式会社は資本調達がしやすいといっても、現実に今、農業従事者(9頁・註2参照)のうちで最も苦しんでいるのは、借金して投資を行い、規模を拡大した農家です。むしろ先祖代々の農地を持つ非専門農家で土日だけ農作業をしている人たちは、長期的にはともかく、短期的には強い。そのような実体をよく見ながら、望ましい農業経営者を育てていく姿勢が求められます。特区というかたちであまりに短兵急に結論を出せば、これまで積み上げてきた努力がふいになくなりかねません。特区の成果を検証しながら、改善すべき制度は改善する、維持すべきものは維持するという堅実な態度を望みたいと思います。

「第二の農地改革」を

性急なかたちで改革を進めるべきではないと。

堀口 もちろん改革は必要です。しかも、可能な限り迅速に進めていかなければなりません。私自身、強い危機感を持っています。農地の総量は減少しており(7頁・資料4参照)しかも今では転用面積以上に放棄される面積が多い。市場を信奉する経済学者は、放棄されれば、地代や地価は安くなり、借り手や買い手が増えると考えられるかもしれませんが、現実にはそうはいきません。借りる側から見れば、条件の不利な農地から放棄される。しかも、それが分散しているわけです。ぽつぽつ出てくる不利な農地を一つずつ借り集めていっても、スケールメリットが働きかねません。分散している農地をまとめようにも、外から来た株式会社が大勢の地主のもとを回って説得するのは困難を極めます。やはり公的セクターに間に入ってもらって、集落と話し合っ



農業生産法人制度創設時(昭和37年)の商法においては、株式会社の株式の自由譲渡性を絶対的なものとしていたが、昭和41年、同族的な中小企業が多い我が国の実態にあわせ、定款をもって株式の譲渡を制限し得るよう改正された。

となる。細切れの土地を地元の力でまとめれば、リスクを負っても参入してくる法人はあるはずで、今、急ぐべきことは、法人は形態をめぐる議論より、そのあたりの仕組みづくりです。

農地を集約するための仕組みをつくる上でどのような課題があるのでしょうか。

堀口 難しいのは農地の評価です。離れ離れになっている農地を交換してまとめようとするとき、単に同じ面積だから等価交換できるわけではありません。日当たり、地力などもろもろの条件が異なります。有機農業でがんばっている人たちは、堆肥の入った農地と兼業農家の農薬漬けの農地を同じ面積では交換できないというわけです。一対一で交換するのが難しいのであれば、私は点数で交換比率を決めればよいのではないかと提案していますが、そのように何らかの工夫が必要です。さらに非専業農家の中には、道路に近いほど将来地価が上がるからと、農地の地力より計画されている道路に近いかどうかを見ている人もいます。そのように土地はいろいろな思惑が絡むため、難しいのです。ただ一つ、少子化によって結合のベクトルが生じているということは言えます。後継者がいない農家の農地の吸収や合併を進めるとき、法人化していた方が資産評価しやすいと言えるでしょう。

農地をまとめるに当たって、民間の調整能力は期待できないのでしょうか。

堀口 米国では、リタイアした地主が農地の運営を地元の銀行に任せて、自分はマイアミ辺りに住んでいるといった人が大勢います。銀行は、土地を集め、大規模経営者に貸し付けるなどの工夫をしています。米国では公的セクターよりローカルの銀行が活発に動いていますが、

日本でも農協が期待されますね。

農地の利用が混乱した背景として、戦前への反動からか、あまりに私権を認め過ぎたということはないのでしょうか。

堀口 西欧諸国では「計画なきところに開発なし」という原則の下、計画的な土地利用の誘導が行われています。土地を自由市場に任せるのではなく、一定のコントロールが不可欠であるとの認識から線引政策を厳しく運用していますが、日本の場合、例外と言いながら転用をほとんど認めてしまう。一応、転用を制限する制度はあります。農振法(13頁・註1参照)で農振地域内の農用地区域にある優良農地に指定して政策投資を集中していますが、皮肉なことに平坦な優良農地ほど他の用途のニーズがあり、転用が多い。高速道路が通り、インターチェンジができ、工場や大型商業施設が進出する。そのため全国で守られるべき農用地区域内の貴重な優良農地が減り、一方、中山間地(9頁・註3参照)の不利な農地から放棄されているのが現実です。

土地利用について計画的、長期的な視点が欠けていたということですね。

堀口 私は市場経済の有効性をよく理解している者ですが、やはり土地は別です。土地は動かすことができず、しかも有限です。適切な公的関与がなく、市場に任せれば、どうしても利用に混乱が生じます。1980年代のバブルにしても土地政策の大失敗です。そのような状態を必然的に招きます。農地についても適切な誘導策がとられるべきでしたが、残念ながら日本にはそれがなかった。

農地の利用については公的関与が大切であると。

堀口 私は耕作放棄地の現状を打開するため、市町村が保有することを提案しています。遊休地を寄付してもらい、

交換などの手法によって農地としてまとめ、それを農業をやりたい人たちに安く提供する。日本の農地の現状を見れば、そのように地主の所有権にかなり強い制限をかける「第二の農地改革」とも言うべき改革が必要です。さらに、農地制度だけでなく土地制度全体の見直し、農政全体を見渡した大改革が必要な時期を迎えています。そのとき、大きな論点にすべきは所得補償です。株式会社にしても、これだけ土地が分散していると採算を合わせるのには難しいはずで、その意味でも、ヨーロッパのような所得補償システムを求めるべきでしょう。コストの高い条件不利地域でも農業経営が成り立つようにすべきではないか。思い切った改革を断行しなければ、せっかく余っている土地を使えないまま、食料自給率がじりじりと下がっていく(7頁・資料1参照)のを見ることになるでしょう。なお、農地問題の経緯については、近く農林統計協会から刊行される『日本農業年報51 食料・農業・農村・基本計画・変更の論点と方向』(2004年9月)の私の原稿をご参照ください。

早稲田大学副総長・常任理事・政治経済学部教授

堀口 健治(ほりぐちけんじ)

1942年朝鮮・仁川生まれ。1965年早稲田大学第一政治経済学部卒業。1968年東京大学大学院農学系研究科博士課程中途退学。鹿児島大学講師を経て、1988年東京農業大学教授。1991年早稲田大学政治経済学部教授。1998年より同政治経済学部長、評議員。専攻は、農業経済学。2001年同大学理事、現在常任理事。前日本農業経済学会会長。また山形で高島町・屋代村塾、寒河江市・葉山村塾の塾長。主な著書に『土地資本論』(農林統計協会・1984)、『日本の漁業の経済分析:縮小と再編の論理』(共著/農林統計協会・1992)、『食料輸入大国への警鐘-農産物貿易の実相』(編著/農山漁村文化協会・1993)、『全集世界の食料世界の農村19』(農山漁村文化協会・1993)、『国際農業紛争-保護と自由のはざまで』(共著/講談社・1993)、『EU政治経済統合の新展開』(編集/早稲田大学出版部・2004)など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

日本の農業の岐路

~食料安保が競争力ある農業政策か~