

新たな理念に基づく 農地制度をいかに設計すべきか

生源寺眞一氏 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

食料・農業・農村基本計画の見直しというかたちで農政改革のプランづくりが本格化している。そこでは、どのような議論が行われているのか。食料・農業・農村政策審議会の企画部会で部会長を務められている東京大学大学院農学生命科学研究科教授・生源寺眞一氏にうかがった。

農地法の理念の風化

まず日本の農地の現状について概括的な認識からうかがいたいと思います。

生源寺 農業基本法¹ができたのは昭和36年なのですが、この年、日本の農地の総面積は610万ヘクタールとピークを迎え、その後、減少の一途を辿り、今では480万ヘクタールを切っています(7頁・資料4参照)。深刻に受け止めるべきこ

とは、農地減少の主な要因が、ある時期までは都市的開発だったのが、最近では耕作放棄が半分以上を占めているということです。これは農業の衰退によって農地が荒廃していることにほかなりません。しかし、その一方で、新しく農業を始めたいという人も増えています。また、農業への進出を考えている企業も少なくありません。本来、その動きが利用されていない農地とマッチすればよいのですが、現行の制度上、そこがうまく結び付いていない。現在、それが農政改革をめぐる議論のひとつの焦点となっています。

農地に関する法制度のどこに問題があるのでしょうか。

生源寺 戦後の農地制度の出発点となったのは、昭和27年に制定された農地法(7頁・資料5参照)なのですが、これは食料増産と地主制復活の阻止を至上命題とするものでした。当時

は、生存水準のカロリーをいかに供給するかが問われる時代でしたから、まず、食料難を何とかしようということが根底にありました。また、戦前の寄生地主制を絶対に復活させない、それをもって戦後の民主主義の礎としよう、そのような理念からつくられた法律です。そのため、耕作する者が農地を所有すべきで、貸し借りによる小作地は例外である、という考え方で構成されていました。ところが、その後社会情勢は大きく変化していきます。飢餓状態を完全に脱して、昭和45年には米の減反が始まります。また、事実上の借地農業も出現し、寄生地主制阻止といった言い方にもリアリティがなくなりました。こうして農地法の理念が風化したとき、それに代わる新たな理念を打ち立てるべきでしたが、その議論がないまま今日にまで至ってしまいました。それが日本の農業の諸問題の根底にある、というのが私の認識です。

あるべき新しい理念はどのような要素で構成すべきであるとお考えですか。
生源寺 一つは、土地利用計画全体の中で優良農地を農地として守ること。もう一つは、農業の衰退を踏まえ、自給力の礎としての農地を可能な限り有効に利用することです。土地利用計画には、



地域のアメニティの向上という要素も大切です。アメニティとは、端的に言えば、あるべきものが、あるべきところにあるという状態です。ところが、現状はあまりにも無秩序です。都市の住宅地の中に小さな農地が取り残されている。反対に優良農地として守るべき地域で開発が進み、農業生産はダメージを受け、景観も悪化している。農地の転用を制限する法律はあります。農地法第4条・第5条²が規制していますし、農振法(13頁・註1参照)も農用地域に指定された農地の転用を原則的に禁じて、例外的なケースについてのみ指定を解除するかたちになっています。二重に網がかかっているにもかかわらず、現実には転用が抑えられない。ある日、優良農地の真ん中に、別用途の施設ができると、その周りで農業がしにくくなります。そしてドミノ倒しのように例外が例外を呼ぶメカニズムが生じて、乱開発に歯止めが利かない状態なのです。全国に見られるスプロール現象は、農業委員会の意見を踏まえて、知事なりが許可した合法的転用の堆積の結果です。農地制度の運用に当たる人たちが農地や土地について理念を共有していれば、あるいは制度はより健全に運用されていたかもしれません。

所有と利用の分離

理念なき開発による市街化という浸食を制御できなかったということですね。**生源寺** 農振法ができたのは昭和44年ですが、その前年に都市計画法³が成立しています。要するに、先に都市開発の側が個別法をつくったのに対抗して、農地をいかに守るかという発想でつくられたのが農振法で、都市と農村の全体を見渡した土地利用計画の制度としてできた法律ではないのです。全体を見

渡す土地基本法「ができたのは、それからだいぶ経った平成元年で、順序が逆でした。結果として農振法は期待される機能を十分に果たしてきませんでした。都市開発の側との間できちんとした対話を持ち、中長期の青写真をもって土地利用を制御することがないまま、都市開発の側、農業の側、互いに疑心暗鬼のせめぎ合いとなってしまった。そのせめぎ合いを象徴するのが、日本の特に都市近郊の混乱した景観です。経済成長には最適なスピードがあるということなのでしょうが、日本の経済成長なり、開発のスピードが異常に早かった。もう少しゆっくりしたペースだったら、しかるべき調整も可能だったかもしれません。戦後の日本は、ある時期、制御不可能なスピードで成長しました。その傷が都市と農業の入り組んだ境界部分に残ったということ

で同情すべき点があります。転用のほか、耕作放棄地の問題もあります。

生源寺 耕作放棄地の中には所有者がその村にいなくなって久しいものもあります。また、相続した息子や娘が都会に出たまま連絡がつかないというケースもあります。耕作を放棄された土地には草が生い茂り、病害虫の巣となって、周囲に迷惑が及んでいることもあります。それでもなお私有財産であるため、取り上げることも、隣人に耕してもらうこともできず、荒れるがままに任せておくしかない。そのような状況を放置すべきではありません。さらに所有者が住んでいる自作地についても何らかの方法で、3年に1度くらいは利用状況をチェックして、必要とあらば利用権を別の意欲のある農業者に移譲するといった処置を考えるべきでしょう。つまり、所有権優位のシステムを徹底して利用優位のシステムに転換するという事です。その上であれ

ば、所有権者が東京で暮らしていても構わない。村に住み続ける場合も、自分の土地だからといって勝手にしてよいというわけではない。農業ゾーンにある以上、無責任な放置を認めず、きちんと農地として利用するよう指導する。自分で耕すことが無理なら、しかるべき他の人に代わってもらおう。例えばフランスには、一見、ごく普通の大きな農場に見えるが、その土地は多くの地主が所有する小さな土地をまとめたもので、地主はパリをはじめとする都会に住んでいるというケースが少なくありません。歴史的経緯からそうなっているのですが、わが国で、農地集積を進めるのであれば、農地に関する調整機能を持つ機関が間に入り、所有と利用を分離して、その橋渡しをするシステムを構築しなければなりません。

その際、不動産鑑定、定期借地権など高度に発達した都市の不動産に関する手法を援用できる可能性は、

生源寺 あると思います。農地利用の権利を安定させ、収益事業に使いやすいかたちにする手法が必要ですが、これまで農地の領域では、その研究の必要がなく、仕組みも整っていなかったわけです。そういう意味でも、土地制度全体を見通した改正が必要な時期にきていると言うことができます。

制度改革の二つの流れ

新たな農業の担い手として注目されている株式会社については、どのようなご意見をお持ちですか。

生源寺 制限付きながら株式会社形態の法人の農業が認められ、その後も、少しずつ規制緩和が進められてきました。しかし、その都度、絆創膏を貼るような手当てをしてきた結果、制度が分かりにくくなっています。今、それを抜本的に見

1 農業基本法：昭和36年6月12日公布、施行。平成11年7月16日廃止。社会経済の動向や見通しを踏まえて、わが国の農業の向かうべき道筋を明らかにするものとして制定されたが、急速な経済成長、国際化の著しい進展等により、食料・農業・農村をめぐる状況も大きく変化し、現状とかけ離れ、見直しを図る必要が出てきた。そこで、食料・農業・農村基本法を新基本法として制定し、それと同時に廃止された。

2 農地法第4条・第5条：農地の転用規制を定めている。所有権の移転を伴わない転用については、第4条により、所有権の移転を伴う転用については第5条による許可を得なければならない。

3 都市計画法：昭和43年6月15日公布。昭和44年6月14日施行。都市計画の内容およびその決定手続き、都市計画制限、都市計画事業などのなどを定める法律。

直そうということになっているわけですが、議論には二つの系譜があります。

一つは、総合規制改革会議(以下、規制改革会議)と構造改革特区(以下、特区)の流れで、私自身も専門委員としてかわりを持ってまいりました。世間からは、もっぱら規制緩和を進めていると誤解されているかもしれませんが、あくまで「規制改革」で、強化すべき規制は、強化するというスタンスです。農業分野でも、株式会社の農業参入については規制緩和を求めています。同時に、農地の利用規制については運用の厳格化を求めています。農地を農地として確保する。その上で有効な利用を図る制度を組み立てるべきであるという立場です。そのほかに規制改革会議の提言としては、農地の利用実態を的確に把握できる仕組みを講じること、複雑になり過ぎている農地をはじめとする制度や組織の簡素化を図ることなどがあります。昨年12月に答申(「規制改革の推進に関する第3次答申」)が出されています。

その規制改革会議の議論と折り重なるようにして進められているのが、農政改革全体のプランづくりです。食料・農業・農村基本法に基づく「食料・農業・農村基本計画(以下、基本計画)」を改訂するための作業が今年1月に始まり、この問題を検討する食料・農業・農村制作審議会の企画部会では、このチャンスを活かし、農政の根本にかかわる諸制度を深く見直そう、ということになっています。私自身、部会長として会議の場では発言を控えています。農地制度をいったん白地に戻すぐらいの気構えで考え直さなければならない、今回がその最後のチャンスかもしれない、そのような決意で臨んでいます。来年3月までに基本計画を策定し、これと前後して立法に向けた作業が始まる予定です。株式会社へ

の農地リース方式を認めている特区の全国化の問題も含め、ここ1年が大きな変化の時期であると言えます。

法制化に向けてどのようなことが望まれますか。

生源寺 ぜひお願いしたいのは、国会できちんと議論していただきたい、ということです。これまで食料、農業、農村についての議論は、閉じた世界でなされがちでした。そのような意味で、今回の参議院議員選挙で、農業政策が争点のひとつになったことは歓迎したいと思います。ただ農地制度については、与野党の対立というより、戦後の制度を新しい時代に合わせるという切り口で議論していただきたいというのが私の強い希望です。

事前と事後のチェック

耕作放棄地がある一方で、新規参入希望者がいる。そのマッチングということで、事前規制のあり方についてはどのようにお考えですか。

生源寺 妙な表現ですが、入り口は広げるべきですが、ハードルをむやみに低くする必要はないと考えます。株式会社やNPOに拒絶反応を示して、不合理な参入規制を設けるべきではありません。農業に真剣に取り組む準備があるのであれば、それが企業の一部門の活動でも構わないはずで、要は農地の広さに見合うだけのアクティビティがあればよい。市町村の側でも、及び腰に対応するのではなく、農業の担い手を積極的に発掘し、誘致すべきです。分散する農地をまとめ、公募して手の上がった中からより適切な法人を選ぶ。それくらいの発想の転換があつてよいと思います。

ハードルを低くする必要はないというのは。

生源寺 参入を希望してきた企業や

NPOに、本当に農業に取り組む意識、能力、準備があるのか、その審査をしっかり行わなければならないという意味です。同時に、問題は審査する側にその能力があるかということも問われます。農地制度に関与する組織は複雑化していて、農業委員会のほか、役場もタッチしています。農協も農地保有合理化法人(19頁・註7参照)という農地の権利移動に関与する公社を設立できる。県も公社を持っています。さらに土地改良区⁴も農地の権利移動に関係している。制度や組織が複雑になり、情報や人材が分散しているのが現状で、これを、今後は集約して、情報処理能力、審査能力、判断力を有する組織をつくるべきです。今後は例えば不在村地主の土地についてどのように対処するかという難問に直面することが確実ですが、個別の農業者の特殊利害だけでなく、日本の国土利用と農業の全体を踏まえ、地域の土地利用について厳正に判断できる組織が求められます。

併せて事後規制も強化すべきであるということですね。

生源寺 参入した企業がすぐに撤退して農地を放置するような行為を許さない仕組みが不可欠です。ただ、これまでの保守的立場の代表的な意見は、一度権利を渡したら何をされるか分からない。したがって、参入規制が不可欠だ、というのですが、それには疑問を感じます。確かに、農地で産業廃棄物の不法投棄が行われているケースがありますが、それは農地法違反であると同時に環境犯罪でもあるわけです。この法治国家において、犯罪行為が予見されるため、正しいと考えられる方向への改革ができないというのであれば、これは異常であると言うほかありません。関係者だけの間で違法行為を前提にしたような議論をす

4 土地基本法：平成元年12月12日公布、施行。土地についての基本理念と土地に関する施策の基本となる条項を定めることとしており、基本理念として「公共の福祉優先」と「適正な利用及び計画に従った利用」が謳われた。
5 土地改良区：昭和24年に制定された土地改良法により、土地改良事業を実施するために設立された農家の人々の組織・団体。ほ場整備をしたり、農業用のため池や、さまざまな水利施設の維持や管理をしたりしている。

るのではなく、問題を表に出した議論が求められます。だからこそ、国会での議論が重要になってくるのです。

株式会社による農地の所有を認めるか否かという議論があります。

生源寺 今進められている特区では、リース方式で、しかも市町村が間に入るかたちですが、私としては今のところ、妥当な方法だと思います。ただ、リース方式にいくつか問題があることも事実です。まず、貸借による農業はどうしても所有より不安定になりがちです。これについては、貸し手と借り手の間に入って利害調整する仕組みを整えなければなりません。また借地の場合、担保価値がないに等しいということがありますが、これについては、農業金融の側で、いざとなれば、土地を取り上げて債権保全できる、という発想を改め、キャッシュ・フローに着目してリスクをモニターするなど、土地担保に過度に依存しない金融システムの開発が求められるでしょう。また、借り手が土地改良などの投資を行った農地を返すとき、残存価値をどう評価するかという問題もあります。民法上の有益費⁶の償還のように、農地を地主に返すとき、土地改良の投資の残存価値を案分する仕組みがあれば、耕作者は安心して投資することができます。

このように、借地制度の弱点は周辺条件の整備でカバーできるはずですが、しかし同時に、私はそもそも所有権が賃借権かという定型的な切り口の議論に違和感を感じます。大事なものは所有権の内実です。入り口できちんと審査して、その後も定期的にモニターする。事後規制も厳格化するなら、おそらく憲法第29条にうたわれている私的財産権に対する制約として容認されるぎりぎりのものになるでしょう。それだけ強い制約をかけた所有権であれば、これまでのオールマイティ



に近いと誤解されている所有権とは性質が全く異なるのです。

株式会社が参入したとき、地域社会と調和できるのかという懸念があるようです。

生源寺 農業用水の確保や配分、水利施設といった生産基盤の維持管理は非市場的メカニズムに基づくもので、ゲマインシャフト⁷の色彩が強い農村の共同体が連綿と担ってきました。その基盤の上で展開される農業は、既に深く市場経済に組み込まれている。これらのやや異質の二つの要素の接点から生じる問題はあるでしょう。しかし、それを論じるとき、株式会社という形態の適否という雑駁な議論に終始すべきではありません。株式会社以外の近代農業にも共通する問題なのです。まさにケースバイケースです。地場の企業なら地域との軋轢も少ないはずですが、技術的には、棚田のような資源管理が難しい農地で企業が大規模に事業展開するのは難しいが、平場ならさほど難しくない。ほ場も独立性の高い畑作ではなおさら問題は少ないでしょう。畜産も問題なく行われています。

産業界と農業界の連携が求められるのでは。

生源寺 私は常々、農政改革では三つ

の対話が必要だと申し上げています。都市と農村の対話、農村の中での対話、そして経済界と農業界の対話です。いずれも十分ではないが故に、例えば法人による農業の議論も抽象論やイデオロギーの応酬に近い神学論争になりがちな面があります。

食品流通におけるサステナビリティが問われる時代です。対話の進む土壌ができていくのでは。

生源寺 そう思います。食品産業と農業はお互いを必要とするわけですし、今や両者の境界のシームレス化も進んでいます。かつては農業側に経済界に対する条件反射的な拒否反応があったようですが、紋切り型の反応は時代遅れでしょう。経済界の側でも農業の再生のために手を貸したいという風潮が育っているようです。

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

生源寺 眞一(しょうげんじしんいち)

1951年愛知県生まれ。1976年東京大学農学部農業経済学科卒業。同年農林省農事試験場研究員。1981年農林水産省北海道農業試験場研究員。1987年東京大学農学部助教授。1996年東京大学大学院農学生命科学研究科教授(現職)。

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

6 有益費：改良その他物の客観的価値を増加させるために支出する費用。

7 ゲマインシャフト(Gemeinschaft)：ドイツの社会学者、テンニエスが設定した社会類型のひとつ。人間が地縁・血縁・精神的連帯などによって自然発生的に形成した集団、家族、村落、共同社会など。