いかに農地を農地として利用し、地域ごとに確固たる担い手をつくるか

馬場利彦 氏　全国農業協同組合中央会農政部基本農政対策室長

地域農業の司令塔として役割を発揮することが求められるJAグループの全国農業協同組合中央会では、一連の規制改革に対してどのような見解を持っているのか。日本の農業の構造改革について、農政部基本農政対策室長・馬場利彦氏にうかがった。

ぎりぎりの規制緩和

――　農地制度改革についての所感をお聞きしたいと思います。

馬場　農地は誰でも持てるわけではありませんし、使えるわけでもありません。その権利統制は、農地制度の根幹をなすものです。農地は一般の土地でも商品でもありません。農地は農地として利用することが必要で、それが行政による権利統制の根拠です。そして、それを担保するのが「耕作者主義」、つまり農地を持つ人は、その地域に住み、自ら耕作するべきであるという思想です。それに対して近年、なぜ一般の株式会社の自由な参入が認められないのか、なぜ地域住民が思うように農地を取得できないのかといった意見が表明されるようになり、規制緩和の観点から論議が行われ、極めて大胆なかたちで制度改革が進められてきました。平成5年には農業経営基盤強化促進法（14頁・註2参照／以下、基盤強化法）制定時に農業生産法人の要件が緩和され、平成14年には譲渡制限の条件付きながら株式会社形態の生産法人が認められています。さらに昨年4月には、構造改革特区（以下、特区）におけるリース方式による株式会社の農地の権利取得が認められ、6月には基盤強化法改正で認定農業者たる農業生産法人の農外者による議決が2分の1未満まで認められることになりました。矢継ぎ早に行われてきた一連の制度改革によって、すでに耕作者主義を維持しながらの規制緩和はぎりぎりのところまできたというのがわれわれの認識です。

――　経済界などからは、譲渡制限のないかたちでの株式会社の参入や株式会社による農地所有といった、さらなる規制緩和を求める声が上がっています。

馬場　これ以上の規制緩和は、農地制度の根幹を揺るがしかねません。耕作者主義を放棄すれば、権利統制の根拠が失われます。誰でも農地を持てることとなり、農地が農地ではなくなり、単なる土地になってしまうところまで突き進む

ことにでもなれば、一大事です。そのとき、耕作者主義の家族単位の農業経営とは全く異質の、いいとこ取りの農業経営が登場するでしょう。社長が金に飽かせて土地を買い占め、小作人に貸すといった経営手法が出てくるはずです。また、規制緩和を求める側は、一般の株式会社による所有がいったん認められれば、次には、転用規制の緩和を言い出すのではないか。それは即座に農地が失われていくことに直結します。

―― 事後規制によって転用を規制する方法があるのでは。

馬場　それは容易ではありません。また、事後規制論の背後には、農地を一般の土地のように商品化する意図が隠されているのではないかと懸念されます。つまり、他の国土利用と農地政策が切り離されていないという発想であり、結局、その根底には、農地価格の高騰を容認し、土地資本主義をつくり出したわが国全体の経済運営と国土利用政策があるのでしょう。

―― 外部からの参入でなく、地域住民による法人であれば容認されるのでしょうか。

馬場　それは否定しません。耕作者主義の原点は何か。おそらくそれは地域に住んでいるという点です。その地域に居住していれば、耕作放棄となりにくいし、水路管理に参加しなければ、となる。そこが非常に大事なところです。地域に根差した農業者を基本とした法人と、あたかも落下傘のように舞い降りてきて、営業所をつくり、いつ撤退するか分からないような法人とでは、同じ法人といっても意味が全く違います。だからこそ、今の特区のリース方式にしても、地域との調和を図ることを前提としたと理解しています。いずれせよ、特区の試みにしても昨年始まったばかりであり、一連の規制緩和について成果や弊害の徹底した検証もないまま、さらなる規制緩和を進めることは反対です。

もちろんわれわれも、現行の農地制度のままでよいとは思っていません。今、農業の担い手が圧倒的に減少しています。65歳未満の基幹的農業従事者は現在117万人ですが、それが10年後には60万人と半減するとされ、65歳以上が3分の2になるとする予測もあります。また農業集落は全国に13万あり、うち水田集落は8万ありますが、その8万集落のうち米を主業とする農家が1戸もない水田集落が半分以上を占めています。耕作放棄地はすでに34万ヘクタールにおよび、10年後には約2倍の69万ヘクタールになるとの予測があります。当然われわれも強い危機感を持っていますが、参入規制緩和とは別に重要な論点があると考えています。

農地の面的集約

―― JAとして考える農地制度改革はどのようなものでしょうか。

馬場　新たな食料・農業・農村基本法がつくられるとき、基本問題調査会でも、農地は単なる私的な資産ではなく、社会全体で利用する公共性の高い財であるという認識を徹底させ、農地の有効利用のために適切な利用規制を行うべきである、としていますが、旧基本法の時代から、意欲ある担い手に農地を集め、活躍の場をつくり、効率的な利用を図ろうというと、規模拡大のための農地の流動化を目的とするさまざまな施策が講じられてきました。昭和50年の農用地利用増進事業※1のころからは、自作農主義から借地農業への展開が本格化し、その成果として、一部地域では大規模経営が実現していますし、法人が地域の農業を支えている例も出ていますが、まだ一部地域に限られています。農業の構造改革を進めるための多彩な手法は用意されているものの、現実には思うように進んでいない。そのギャップから、担い手が減少し、耕作放棄地が出てきている。そこが問題の要点なのであり、決して株式会社に農地を開放すればよいという話ではないはずです。

われわれが考える農地制度の改革のねらいは、もう一段の面的利用集積をいかに図り、確固たる担い手をいかにしてつくるかということです。そのとき、前提として、わが国には零細分散所有というアジアモンスーン地域特有の構造があり、米国のように白地に絵を描くような農場的な構造改革は、北海道などごく一部の地域を除いて困難であるという制約条件があります。そのため、農地を一気に面的にまとめるのは容易ではない。とすれば、現在の所有構造のまま、利用をいかに地域ごとに面的にまとめられるか、それが本来の日本型構造改革であるはずです。そのような認識に基づいて農地を農地として利用するため利用規制の強化を図る。そして、地域単位で農地を集め、担い手に利用集積する。それによって効率的な利用を図る。そのような仕組みを農地制度改革の中にしっかりと位置付けるべきである、というのがわれわれの基本的な考え方です。

―― 既存の主体をいかに再生するかという視点ですね。

馬場　曲がりなりにもこれまで農地が維持され、作付けが続いてきたのは、そこに住んでいる家族農業経営があったからです。まず参入規制緩和ありきではなく、農業内からの持続的な家族農業経営を基礎として、担い手の確保や利用規制・利用集積を実現していく。そして社会的・公共的資源である農地を農地とし

※1　農用地利用増進事業：昭和50年農振法の改正、昭和55年農用地利用増進法の制定により、市町村が農業者の農地の権利移動の意向を取りまとめて計画を策定し、その場合にはその計画を尊重して農地の権利移動を認めるとともに、期限の到来により賃貸借が終了する農用地利用増進事業を創設。

て利用する。それを担保する仕組みの充実・強化こそが求められる施策です。

―― 地域の主体的な取り組みが重要になってきますね。

馬場　普通、地域というと、一般的には市町村が思い浮かぶと思いますが、それより小さい単位に重要な役割を期待すべきであると考えます。例えば、昭和44年制定の農振法（13頁・註1参照）による線引きは、農業側の「領土宣言」として一定の効果を発揮していると思いますが、現実には、全国的に乱開発が見られる。どこに問題があるかというと、その計画を市町村が立案している点です。要するに地図の上に線を引きながら考えた計画で、地域の実態を把握して、どのようにして農業的利用を図っていくか、この農地は誰がどう利用するのか、そういう基礎的なところから積み上げたものとは言えず、結局、そういう机上の計画は実のないものになりやすいはずです。地域の農地利用の秩序は、市町村よりもう少し狭い範囲、例えば学校区や数集落といった地域の単位で考えるべきでしょう。具体的には、地域の農業者、地権者のほか、地域住民にも入ってもらい、農地の利用区分を決めていく。効率的な利用を図るべき農地、保全すべき農地、生きがい農園や体験農地、住宅地、そういった利用区分について地域で協議する。まとまった内容を集団的合意としてまとめて協定を結び、一定の規制力を持たせる。一言で言えば、自分たちの地域の将来像を自分たちで描くということです。もちろん地権者の間の話し合いですから、まとめるのは容易ではないでしょうが、計画を計画として実効ならしめるためには、そのようなかたちの計画づくりが鍵になると考え、われわれはそれを「農地利用・農村整備計画」（右頁・資料参照）づくりとして提起しています。

―― 地域に根付いた取り組みが、農地を担い手に利用集積する上で実効性をもたらすと。

馬場　これまでの利用権による流動化策は結局のところ、一筆一筆の管理統制の延長上のものです。要するに誰かが耕作をやめたら、その農地を誰かに貸すというスタイルですが、そういう利用権設定を続ける限り、いつまでたっても面的な集積は思うように進まないでしょう。それどころか、むしろ耕地の分散に拍車をかけかねない。そうではなく、地域ごとの利用体系をつくることに力を入れるべきです。

農協（JA）の役割

―― 地域の主体性に期待する仕組みですね。

馬場　農用地利用増進法※2からの農用地利用改善団体※3という組織があります。地域の地権者が集まり、「農用地利用規程」を定める制度ですが、今回の提言はその延長の発想です。農用地利用改善団体は約1万2,000ありますが、農業集落の14%程度しかカバーしていません。せっかく仕組みがあるのですから、今日的な要請に合わせて、その活性化を図ってはどうか、と。この制度は、もともと集落の自主的な活動を法律化する制度であって、市町村が能動的に働きかけるものではありませんでした。それをより進めるため、例えば市町村長が農地利用規定を定めるべき区域を設定するような法律効果を持たせる。農業振興地域整備計画※4の線引きの制度を充実させるため、農業利用改善団体が利用権設定だけでなく、農地の利用区分に関する計画を策定する。それを市町村が認定するかたちにするという構想です。

―― そこで市町村の役割が求められると。

馬場　集落の自発的な取り組みを期待するとき、集落の機能そのものが低下しているという現実があります。特に担い手がいない集落が半分もあるような状況ですと、集落のみの力では到底利用集積は完結しません。いかにして既存の集落の範囲を超えたかたちで利用の調整を図るエリアを設定するかという課題があります。そこで市町村がエリアを設定する。そして、その地域内で利用規程を結び、農地をまとめる。その農地を借り受ける法人や団体などの担い手をつくり上げるための仕組みをつくるということです。

―― 自治体が定めたエリアの中で、地域が主体となり、農地を集積するなどして地域に合った農業の担い手をつくっていくのですね。

馬場　今も法律上、利用改善団体の担い手として特定農業法人※5、特定農業団体※6が位置付けられていますが、さらに地域で認められる個人も担い手として位置付け、農地保有合理化法人※7を含めこれらに優先的に農地を借り入れる権利を持たせる合意など拡充強化が必要であると考えます。要は地域の特性に応じたかたちで確固たる担い手をつくっていくべきである、ということです。

―― 担い手を育成してくとき、経営所得安定対策はどうあるべきとお考えですか。

馬場　農産物の価格が市場で決定する時代となって、経営所得がよりいっそう不安定になる中で、担い手づくりが求められているのですから、経営所得安定対策は重要な政策課題として位置付けしてしかるべきでしょう。今回、「農業・食料・農村基本計画」の議論では、国境措置の変更等で農産物の価格が下がっても経営の安定が図れる仕組みへの移行

※2　農用地利用増進法：**昭和55年5月28日公布。同年9月1日施行。農業経営の改善と農業生産力の増進を図り、農業の健全な発展に寄与することを目的とする。平成5年農業経営基盤強化促進法に改正。**

※3　農業地利用改善団体：**地域の農用地の利用調整を行う団体として、市町村長に認められたもの。**

※4　農業振興地域整備計画：**土地区分や農業上の用途区分など農業振興地域について定めたもの。**

※5　特定農業法人：**農業経営基盤強化促進法に基づく制度で、担い手が不足する地域において、地域合意の下、将来その地域の相当部分の農地を集積し、農業を行う法人として、その地域から指定された農事組合法人や有限会社等の法人。**

について検討されていますが、すべての農業者を経営所得安定対策の対象にできないとすれば、対象をどうやって決めるのか。それについては国が規模で限定して一律に決めてしまうのではなく、地域ごとに決めるかたちにしていくべきでしょう。経営を支える品目横断的な直接支払いにする。そして対象は、それぞれの地域で育てる担い手とする。その人を中心に地域の農業改革を進めていく。そのようなかたちが望まれます。

また、担い手に農地を集めるとき、水路、農道、あぜ草の管理といった地域資源の保全活動の問題が出てきます。それを担い手だけに押し付けるのは無理があります。今までそのような活動は地域ぐるみ行っていたわけで、今後もそういうかたちで支えるべきで、そういう兼業農家や非農家を含めた「協同」の取り組み対して直接支払いの制度が必要になってくるはずです。

―― 現在問題になっている耕作放棄の対策としても地域に合意形成があれば、解消できると。

馬場　権利を制限するとき、協定というかたちで地域の農業者の合意があれば、農地集積のための有効な手法になり得るはずで、それがないがために従来の制度はうまく機能しなかったとも言えるでしょう。遊んでいる農地に対する仕組みは既にいろいろつくられています。例えば農振法に、特定利用権設定※8という制度があります。これは農用地区域内に遊んでいる農地があれば、市町村やJAが共同利用に供させるため知事の裁定を受けられるというものですが、これまで一度も実施がありません。農業委員会や利用改善団体が勧奨できる仕組みもあるのですが、それも実効性があるとは言えません。何しろ所有地の権利に関することですから、容易ではありません。一つの打開策として、試験ほ場や新規就農者のための研修などに使うというように公共的な使用に供するということで貸してもらう手があるかもしれませんが、やはり、より効果的なのは地域の合意を担保する仕組みが確立していることです。

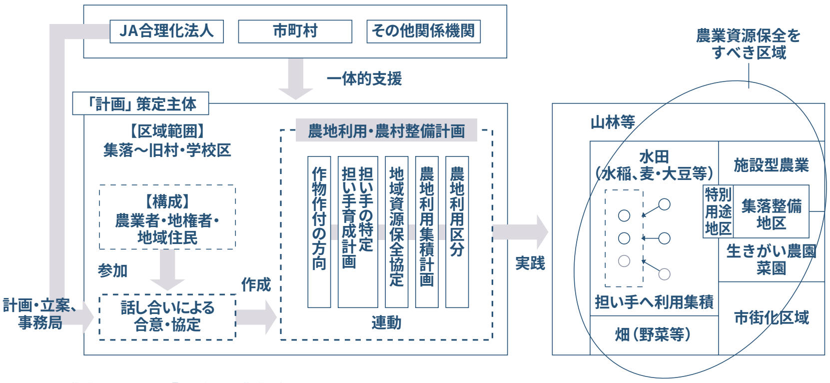
―― 農業改革が進む中、JAの役割もますます重要になるものと思われます。

馬場　現在、利用権設定による貸し借りの半分はJAを通じて行われています。JAは農地の利用調整のツールをいくつか持っています。農地保有合理化事業といって耕す人のいない農地を農協に預けてもらって、担い手を探し、貸し出す仕組みがあります。そのほか農地信託や経営受託という事業であるとか、特定農地貸付事業といって市民農園を開設するときなどに農地の貸し借りをする事業など、さまざまな事業を持っているのですが、率直に言って全国の農協で取り組みに温度差があるのは事実です。そもそもJAは組合員のニーズに応えるという組織ですから、あなたの農地を貸しなさい、と強制するのになかなか難しい面があることは否めません。いきなり貸せ、と言うのではなく、地域における話し合いの場が必要です。

―― そのコーディネート役をいかにつくるかが重要ですね。

馬場　高齢化の中で自分の農地をどうしようかと考えている農業者が増えているのは事実で、誰かがきっかけをつくるべきです。そこは行政や農業委員会、JAなど関係機関の主体的な行動が問われるところでしょう。また、これは個人的な意見も含めてですが、関係機関が一体化したものを法的に「推進主体」として制度的に位置付けることを検討すべきではないかとも考えています。いずれにせよ、農林水産省は「農地制度の徹底した見直し」ということを言っていますが、それを具体化していく中で、われわれは、現場の実態を動かす手法を提言し、また地域の主体的な取り組みを促進していきたいと思います。

資料　「農地利用・農村整備計画」の内容・体系イメージ



*水田農業においては「地域水田農業ビジョン」を発展させるイメージ

出所：全国農業協同組合中央会資料「新たな基本計画に向けてJAグループがめざす政策転換の方向（討議資料）」（平成16年5月）

全国農業協同組合中央会農政部基本農政対策室長
馬場 利彦（ばば としひこ）

1958年福岡県生まれ。佐賀大学大学院修了。1983年全国農業協同組合中央会入会。水田営農振興課長、営農企画課長、水田農業対策課長を経て2003年12月農政部基本農政対策室長（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　特定農業団体：集落営農組織のうち、農業生産法人になる計画を策定しており、確実に実現されると見込まれる組織。5年以内に法人化することや、目標農業所得などが計画に盛り込まれていなければならないという要件がある。

※7　農地保有合理化法人：農用地等の権利移動に直接介入することで、農業経営の規模の拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を図ることを目的とする公的な法人。①民法第34条の規定により設立された民法法人（都道府県農業公社、市町村農業公社）、②農協（総合農協に限る）、③市町村、の3類型、4種類の法人。

※8　特定利用権設定：農振法により、昭和50年に制度が創設された。農地が耕作の目的に供されていない場合、住民等の共同利用に供するための賃借権（特定利用権）を設定する制度。