

## 農地制度問題をめぐる今日的諸論点の経済学的・法学的検討

— 2009年農地法等改正以降の農地制度改編の到達点を踏まえて —

横山 英信

- I 課題の設定
- II 2009年農地法等改正以降の農地制度の改編経過
  - 1 2009年農地法等改正の内容
  - 2 「農地中間管理事業の推進に関する法律」の内容
  - 3 国家戦略特別区域法制定による「農業法人経営多角化等促進事業」の創設
  - 4 2015年農地法改正の内容
  - 5 2016年国家戦略特別区域法改正による「法人農地取得事業」の創設
- III 農地制度改編の現段階の到達点
- IV 一般株式会社の農地賃借による農業参入をめぐる論点
  - 1 家族経営間で農地賃借が行われる条件と条件成立の困難性
  - 2 一般株式会社と家族経営との間で農地賃借が行われる条件と条件成立の困難性
- V 一般株式会社と農地所有権をめぐる論点
  - 1 横山(2008)における指摘
  - 2 一般株式会社の農地所有権取得解禁をめぐる現段階の法的・制度的環境
  - 3 「農地所有権の取得主体の属性」と「所有権制限の差異」に関する検討
  - 4 「一般株式会社の農地所有権取得解禁論」における合理的根拠の不在
- VI 農地転用規制をめぐる論点
  - 1 農地転用規制の正当性の確認
  - 2 農地転用規制の正当性を支える経済的条件
  - 3 一般株式会社の農地所有権取得解禁をめぐる現下の問題状況
- VII むすび

### I 課題の設定

筆者は以前、横山(2008)にて、農地利用集積の経済的条件の原理的検討を行ってその条件を提示するとともに、後に2009年6月の農地法等改正の基本的内容を構成することになる農林水産省「農地政策の基本方向について」(2007年10月)の検討を行い、その狙いを「農地所有については一般の株式会社(以下、一般株式会社、と略)の権利取得を認めないもの(2000年の農地法改正によって株式譲渡制限がある株式会社が農業生産法人の一形態として加わり、現在、そのような株式会社については農地の所有・利用が認められている)、農地利用につい

ては、現在、構造改革特別区域法の対象区域及び農業経営基盤強化促進法の特定法人貸付事業に限定されている一般株式会社の権利取得についてその限定を外し、賃貸借による一般株式会社の農地利用を全面的に認めようというものである。」<sup>1)</sup>とした。

2009年農地法等改正について、原田(2017b)は「農地改革後の日本の農地制度のベクトル・方向性を逆転させたときとさえ評しうるほどの内容をも」<sup>2)</sup>つものとしている。それは、同改正における「『農地貸借の自由化』にかかる権利移動統制の改正・緩和」は「通常一般の権利移動に加えて、一般の法人企業等の参入のための『解除条件付き賃貸借又は使用貸借』(農地法上のそれでも、基盤強化法〔農業経営基盤強化促進法一引用者〕上の利用権でもよい。・・・)を導入したもので、これが「2009年制度改正の最大の眼目をなす」が、「この改正により、機械と労働力さえあれば、個人か法人かを問わず、誰でも、どこでも、自由に農業参入ができるようになった」のであり、「賃借権(又は使用借権)の取得については、『農地耕作者主義』の原則を外した」と評価できることによる<sup>3)</sup>\*1。「この改正は、法律規定の形式上では権利移動統制の改正・緩和であるが、実体的には、農地を保有して農業を行う経営主体の自由化と多様化を可能にする措置である」<sup>4)</sup>。

\*1 1970年農地法改正によって農地の貸借規制は大幅に緩和され、これによって農地法の「自作農主義」(後出の\*7を参照)は後退するが、一方で同改正は「農作業への常時従事要件」を農地の権利移動の許可要件として明確化した。原田氏は、このような「要するに、保有する農地の全部を自ら(世帯員を含む)耕作しない者の権利取得は認めない」<sup>5)</sup>という70年改正以降の農地法の原則を「農地耕作者主義」と呼んでいる。また、農業生産法人における「『農地耕作者主義』の原則も、法人の構成員や役員の農作業常時従事要件として規定された」<sup>6)</sup>とする。

原田氏に限らず、多くの農業法学者・農業経済学者が2009年農地法等改正を戦後農地制度の一大転換と捉えている。そこには農林水産省が説明するような、「現行の農地制度は、戦後の農地改革の成果を維持するため耕作者みずからが『所有』することを最も適当とする考え方を出発点としている」が、「農地の利用に関する様々な課題や問題点が生じている現状を踏まえると、食料供給力の強化等を図る上で貴重な資源である農地の有効利用を図るため、これまで以上に貸借を促進することによって、農地を利用する者を確保し、意欲ある者へ農地の集積を進めていく必要がある」ので、「今回、農地制度について、『所有』に拘ることなく農地の適切な『利用』が図られることを基本とする制度へ再構築する」という理由<sup>7)</sup>だけでなく、原田(2007b)が指摘するような、「1990年代半ば以降、規制緩和・規制改革論の全般的な強まりの下で、農地制度をめぐっては、株式会社の農業参入許容論に代表される権利移動統制の大幅緩和論が大きな論点となってい」<sup>8)</sup>ったという、財界の要求を反映した制度改編という背景があることも見ておく必要がある\*2。

1) 横山(2008) pp.84-85。

2) 原田(2017b) p.104。

3) 原田(2017b) p.105。傍点は原文。

4) 原田(2017b) p.105。傍点は原文。

5) 原田(2017a) p.134。

6) 原田(2017a) pp.134-135。

7) 農林水産省(2008) pp.2-3。

8) 原田(2017b) p.102。

- \*2 原田（2017b）は農地制度改編に関する1990年代半ば以降の経済団体連合会（現：日本経済団体連合会）の動きを次のように纏めている。「経団連も、1995年10月に『農地法の拠って立つ「耕作者主義」の見直しに着手すべき』との意見を公表し、1997年9月の『農業基本法の見直しに関する提言』では、株式会社による農業経営と農地所有権の取得を可能にしていくため、『第一段階として、農業生産法人への株式会社の出資要件を大幅に緩和し、第二段階として、借地方式による株式会社の営農を認める。その上で最終的に、一定の条件の下で株式会社の農地取得を認める』という、三段階での農地制度の緩和・改変の方式を提言した。」(p.102)

2009年の農地法等改正以降も、2013年12月の「農地中間管理事業の推進に関する法律」制定による「農地中間管理事業」の創設、同月の国家戦略特別区域法制定による「農業法人経営多角化等促進事業」の創設、2015年8月の農地法改正による農業生産法人の要件緩和（並びに同法人の「農地所有適格法人」への呼称変更）、さらには2016年6月の国家戦略特別区域法改正による「法人農地取得事業」の創設などが行われてきたが、これらも財界の要求に沿った形での制度改編と見ることができる。

以上に鑑みて、本稿は2009年農地法等改正以降の農地制度改編の経過を、所有・利用に係る動向に焦点を当ててトレースし、財界の要求に照らしたその到達点を確認し、それを踏まえて今日の農地制度をめぐる諸論点を析出して、それらの経済学的・法学的な検討によって農地制度問題の所在を明らかにすることを課題とする。なお、近年クローズアップされている所有者不明農地の問題は、農地制度をめぐる議論にも影響を及ぼすものであるが、本稿ではこれを直接の分析対象とはしない。

また、農地を使用する農業（生産）については、正確には「土地利用型農業（生産）」ないし「土地利用型作物生産」と表記すべきであろうが、本稿では煩雑を避けるため、単に「農業（生産）」とする。

## II 2009年農地法等改正以降の農地制度の改編経過

### 1 2009年農地法等改正の内容

最初に2009年農地法等改正の主な内容を確認しておこう。

先に触れた原田（2017b）の指摘のように、同改正の最大の眼目は農地貸借に関する権利移動制限を大幅に緩和して、農地の借入れによる農業生産をほぼ自由化したところにある。これは、同改正の際に農林水産省が「所有と利用の分離」として説明してきたものである\*3。

- \*3 これは、2009年改正農地法第1条（目的）において、改正前の第1条（この法律の目的）にあった「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し」という文言が削除され、「耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ」としながらも—この文言は、当時の民主党の要求を受け入れて、政府原案の修正として挿入された—、「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し」という文言に置き換えられたことに明確に示されている。

具体的には<sup>9)</sup>、農地の権利（所有権、賃借権・使用借権等）取得について、従来、①個人の場合は農作業に常時従事すること、②法人の場合は農業生産法人であること、を要件としていたものを、農地の賃借に関しては、(ア) 農地を適正に利用していない場合に賃借の解除をする旨の条件が契約に付されていること、(イ) 地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的な農業経営を行うと見込まれること、(ウ) 法人ではその業務執行役員のうち1人以上が農業（加工・販売等を含む）に常時従事すると認められること、などを要件として、①と②の要件を課さないこととした<sup>10)</sup>。

これは農地法による賃借に加え、農業経営基盤強化促進法による賃借についても同様とされ、さらに民法で20年以内とされている賃貸借の存続期間も同改正によって50年以内へと延長された。

以上の改編によって、上記(ア)～(ウ)の要件は付されているものの、賃借存続期間を含めて、一般株式会社の農地賃借による農業参入の障壁はほぼ取り除かれたといえる。

また、同改正では農地法の小作地所有制限・小作地の国家強制買収措置・標準小作料制度などの規定が廃止された。

加えて、同改正では、農地法で規定されている農業生産法人の要件について、①同法人に農作業を委託している者について議決権制限を外して議決権制限を受けない構成員とする<sup>11)</sup>、②関連事業者の議決権を「1事業者当たり10分の1以下」とする制限を廃止する（ただし、最大で関連事業者の議決権の上限〔原則4分の1〕までとする）、③農業生産法人と連携して事業を実施する一定の関連事業者（農商工連携事業者等）が構成員である場合には関連事業者の議決権の合計の上限を総議決権の「2分の1未満」とする、とされた。農業生産法人制度については、従来から、事業要件・構成員及び議決権要件<sup>12)</sup>・役員要件等が緩和されてきたが（前述のように、2000年には法人形態まで緩和され、株式譲渡制限のある株式会社が加わった<sup>13)</sup>、それは一般株式会社による出資を通じた農業生産法人の経営支配の容易化へと繋がるものであり、今回の改編はその方向性をさらに強めたものと言える。

同改正の農業経営基盤強化促進法に係る部分では、①農地の効率的利用のために農地を面的にまとめることを目的として、市町村・市町村公社・農協等の「農地利用集積円滑化団体」が農地所有者の委任を受け、所有者を代理して農地の貸付け等を行う「農地利用集積円滑化事業」の創設、②共有農地に係る5年を超えない利用権設定の際の共有者の同意要件の変更（共有者全員の同意から共有持ち分の2分の1を超える同意への変更）、などが行われた<sup>14)</sup>。これ

---

9) 2009年農地法等改正の概要については、農林水産省（2009）を参照。

10) ①と②の要件を課されない者が(ア)(イ)(ウ)の要件を満たさなくなった場合には、農業委員会は勧告や許可取消しなどの措置を講ずるとされた。また、農業委員会が①②の要件を課されない者の農地の賃借権・使用借権等の取得を許可する場合には、同者が毎年農地等の利用状況について農業委員会に報告しなければならない旨の条件を付けることとされた。

11) 法人に農作業を委託している者と法人に農地を貸している者とは実態的に違いがないにも拘わらず、前者については議決権の制限が課されていたため、この差を解消することが理由とされている；農林水産省（2009）。これは集落営農の法人化促進を狙ったものである。

12) 構成員要件と議決権要件は密接な関連があるため、本稿では両者を一括して「構成員及び議決権要件」とする。

13) 農業生産法人の諸要件の変遷については、小野（2006）を参照のこと。

14) 農業経営基盤強化促進法改正では、農地賃借に関する権利移動の大幅緩和に伴う、①特定農業法人の範囲の農業生産法人以外の法人への拡大、②「特定法人貸付事業」の廃止、なども行われた。また、同法で規定されていた遊休農地対策（遊休農地のうち地域の農業振興を図る観点から市町村が指定したものについて必要な措置をとる）については、その対象がすべての遊休農地に拡大されるとともに、同対策の規定が農地法に移された。

らも一般株式会社の農地賃借権取得にとってプラスの効果をもたらすものである。

一方、同改正は、農地転用規制について、①今まで許可が不要であった公共施設設置の際の農地転用について、許可権者である都道府県知事等と協議を行う仕組みを設ける、②違反転用に対する都道府県知事等による行政代執行制度の創設や罰金額の引上げを行う、など農地法の農地転用規制に係る規定を強化した<sup>15)</sup>。これに合わせて、同改正の一環である「農業振興地域の整備に関する法律」改正では、農用区域内農地について、担い手への農地利用集積に支障を及ぼす場合には農用地域域からの除外を行うことができないこととされた。

## 2 「農地中間管理事業の推進に関する法律」の内容

2012年12月の民主党・国民新党連立政権から自民党・公明党連立政権への政権再交代後、他の経済分野と同じく、農業分野についても財界の要求に沿った制度再編の動きが急速に強まるが<sup>16)</sup>、その中で2013年12月に「農地中間管理事業の推進に関する法律」が制定された。

同法で創設された「農地中間管理事業」は、農地貸付け希望者の所有農地の賃借権や使用借権等を都道府県に1つずつ設置される農地中間管理機構に取得させ（＝農地中間管理権）、効率的な農業経営を行えると同機構が判断した借受け希望者に対して、同機構がその農地を貸し付けることを主たる内容とし（これに伴って従来の「農地保有合理化事業」は廃止）、また、貸付けの際には同機構が農地の団地化など利用条件の改善も行うとされた。同事業では、従来の農地貸借で必要であった市町村農業委員会の許可（農地法）または借受け者の特定を伴った農用地利用集積計画の決定（農業経営基盤強化促進法）は不要とされ、これによって農地貸借に第3のルートが作られた（ただし、農地中間管理機構に農地中間管理権を取得させるための農用地利用集積計画の決定は農業委員会が行う）。

そこには、同法の第1条（目的）に「農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り」〔傍点は引用者〕という文言があることからわかるように、2009年農地法等改正によって農地の借入れによる農業生産がほぼ自由化され、また、「農地利用集積円滑化事業」も創設されたにも拘わらず、地域外企業（一般株式会社）の農業参入がそれほど進まなかったことを受けて<sup>17)</sup>、農地貸借に係る農業委員会の関与を弱め、貸し手に貸付先を農地中間管理機構に白紙委任させることによって、地域外企業（一般株式会社）の地域農業への参入を容易化しようとする狙いがあったと言える\*4。

\*4 一般株式会社の農業参入に力点を置く「農地中間管理事業」のこのような性格は、同事業の対象農地が「農用地の利用の効率化及び高度化を促進する効果が高いと見込まれるもの」「農用地等として利用することが著しく困難であるものを対象に含まないこ

15) 改正農地法の第1条（目的）に「農地を農地以外のものにすることを規制し」という文言が新たに挿入されたのはこれに対応したものである。

16) 横山（2015）。同稿pp.98-103にて「農地中間管理事業の推進に関する法律」の制定経緯と内容を分析している。

17) 2009年農地法等改正後における一般法人による借入農地面積は、10年9月750ha（法人数274）→11年9月1312ha（同599）→12年9月2449ha（同1013）→13年9月3178ha（同1338）と増加してきたが、それは同年の日本の農地面積454万haとの対比では微々たるものに止まっていた。なお、16年12月末のその数字は7428ha（同2676）であり、借入面積・法人数とも13年9月段階の2倍以上に増加しているが、それでも17年1月1日の農地所有適格法人の総経営面積43万1556ha（法人数1万7410）と比較しても極めて低い水準である；農林水産省経営局調べ。

と」とされ（同法第8条第3項）、また、「相当の期間を経過してもなお当該農用地等の貸付けを行うことができる見込みがないと認められるとき」は「農地中間管理権に係る賃貸借若しくは使用貸借の解除をすることができる」（同法第20条）とされていることにも現れている<sup>18)</sup>。

そして、農地貸借の大宗を同事業によるものとするため、貸し手に対する経済的インセンティブとして「機構集積協力金」<sup>19)</sup>が設けられた。

同事業では、2023年までの10年間で、担い手（特定農業法人を含む認定農業者、認定新規就農者、市町村基本構想の水準到達者、集落営農経営）の農地利用が全農地の8割を占める農業構造を実現することが目標とされた。

### 3 国家戦略特別区域法制定による「農業法人経営多角化等促進事業」の創設

2013年12月に制定された国家戦略特別区域法では「農業法人経営多角化等促進事業」が創設された<sup>20)</sup>。これは、国家戦略特区では、農業生産法人以外の法人でも、役員要件以外の農業生産法人の要件を満たしている、かつ、農業生産法人の役員要件である、①役員の過半が農業（販売・加工等を含む）の常時従事者、②その常時従事者である役員の過半が農作業に従事、うちの①を満たしていれば、②について農作業に従事する役員が1人いれば、農業生産法人とみなすとしたものである。

### 4 2015年農地法改正の内容

2015年8月の農地法改正では、農業生産法人について、その法人形態（合名会社、合資会社、合同会社、株式会社〔株式譲渡制限があるものに限る〕、農事組合法人）と事業要件（売上高の過半が農業〔販売・加工等を含む〕）は従来どおりとされたが、構成員及び議決権要件と役員要件について変更が行われ<sup>21)</sup>、また名称が「農地所有適格法人」に改称された。

そこでは、構成員及び議決権要件について、①農地中間管理機構または農地利用集積円滑化団体を通じて農地を貸し付けている個人が「農業関係者」に追加され（従来は、常時従業者、農地を提供した個人、地方公共団体、農協など）、また、総議決権の「4分の3以上」とされていた農業関係者の議決権が「2分の1超」に引き下げられた一方で、②法人と継続的取引関係を有する関連事業者等に限定されていた「農業関係者以外の構成員」については、この限定が撤廃されるとともに、保有できる議決権が総議決権の「4分の1以下」から「2分の1未満」に引き上げられた。

また、役員要件については、従来、①役員の過半が農業（販売・加工等を含む）の常時従事者で、②その常時従事者である役員の過半が農作業に常時従事することとされていたものが、

18) これは、優良地以外の農地は各地域（市町村の農林課や農業委員会）の独自の対応に委ねるものであるため、地域の農地の一体的な管理を妨げる可能性を持つ；横山（2015）pp.101-102。

19) 「機構集積協力金」は、農地を農地中間管理機構に貸した者に対する交付金である「経営転換協力金」「耕作者集積協力金」と、同機構を通じて貸し付けられた農地の地域内農地に対する割合によって交付額が決定される「地域集積協力金」からなる。「地域集積協力金」は集落機能を利用して同機構を通じた農地貸借の増加を図ることを目的としたものと言える；横山（2005）p.102。

20) 国家戦略特別区域法第17条で規定。なお、同法では第18条で「農地等効率的利用促進事業」も創設され、国家戦略特区内では市町村長と当該市町村農業委員会の合意によって、農地の権利の設定または移動に係る農業委員会の事務の全部または一部を市町村長が行うことができるとされた。

21) 変更内容については、農林水産省（2016）が簡潔にまとめている。

①については変更がなかったものの、②については役員または重要な使用人（農場長等）のうち、1人以上が農作業に常時従事すればよいとされた。これは、先の国家戦略特別区域法の「農業法人経営多角化等促進事業」の要件をさらに緩和した上で一般化したものである。これを受けて「農業法人経営多角化等促進事業」は廃止された。

以上の構成員及び議決権要件と役員要件の変更は、一般株式会社の、出資を通じた農業生産法人の経営支配の容易化を、2009年農地法等改正の段階からさらに進めたものと言える<sup>22)</sup>。

## 5 2016年国家戦略特別区域法改正による「法人農地取得事業」の創設

2016年6月の国家戦略特別区域法改正では、5年間の時限付きで、農地所有適格法人以外の一般法人の農地所有権の取得を認める「法人農地取得事業」<sup>23)</sup>が創設された。

同事業は、農地等の効率的な利用を図る上で農業の担い手が著しく不足しており、従前の措置のみによっては、耕作の目的に供されていない農地等その他その効率的な利用を図る必要がある農地等の面積が著しく増加するおそれがある「特定地方公共団体」（都道府県・市町村・一部事務組合・広域連合であって、政令で定めるもの）の区域において、（ア）その法人が農地等を適切に利用していないと当該特定地方公共団体が認めた場合には当該特定地方公共団体に対し当該農地等の所有権を移転する旨の書面による契約を、その法人が当該特定地方公共団体と締結していること、（イ）その法人が地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること、（ウ）その法人の業務執行役員等のうち1人以上の者がその法人の行う耕作又は養畜の事業に常時従事すると認められること、を要件として、特定地方公共団体が地権者から農地を買い取り、それを農地所有適格法人以外の法人に売り渡すという方法によって、一般法人に農地所有権を取得させるものである<sup>24)</sup>。

同事業は、一般法人の農地所有権取得に際しては従来から農地所有権の取得が認められている法人には付されていない諸々の要件を付し、また、同事業自体に時限が付けられている、という限定付きながら、1952年の農地法制定以降、一般法人の農地所有権取得を認めた初めての制度となった。当然ながら一般法人の中には一般株式会社も含まれる。

## Ⅲ 農地制度改編の現段階の到達点

以上、2009年農地法等改正以降の農地制度の改編の経過を、所有・利用に係る動向に焦点を当ててトレースしてきた。

その現段階における到達点を、原田（2007b）が触れた先の経団連の3段階での農地制度の緩和・改変の提言と照らし合わせてみよう。

第1段階の「農業生産法人への株式会社の出資要件の大幅緩和」に関しては、農地所有適格

---

22) 2015年農地法改正と同時に行われた農業委員会法改正では、農業委員の公選制廃止と任命制への全面移行及び農業委員数の削減がなされ、農業委員会の地域農業への影響力が弱められた。これは、企業の農業参入を促進させるための間接的な措置として捉えていいだろう；横山（2017a）p.112。

23) 改正国家戦略特別区域法第18条で規定。

24) 加えて、農業委員会が同事業によって農地所有適格法人以外の法人に農地所有権の取得を許可する場合には、同法人が毎年農地等の利用状況について農業委員会に報告しなければならない旨の条件を付けることとされた。

法人における農業関係者以外の議決権が「2分の1未満」まで引き上げられた。このように要件が大幅に緩和されたことは、農地所有適格法人への資本参加という形で農外資本が農地所有権の取得にいつそう関与しやすくなったことを意味する。なお、農業関係者以外の構成員の議決権が「2分の1未満」を超えるならば、議決権に関して農地所有適格法人与一般法人との間に差異を見出すことは困難になり、農地所有適格法人の存在意義はほとんどなくなることになる。

加えて、役員要件についても、役員の過半が農業（販売・加工を含む）に常時従事しなければならぬ要件は存続しているものの、重要な使用人の1名が農作業に常時従事していれば、役員が農作業に常時従事する必要性はなくなった。

このように見るならば、農地所有適格法人与一般法人（一般株式会社）との差異は極限まで縮小されたと言えるのであり、その意味で第1段階はほぼ達成されたとできよう\*5。

\*5 現在、財界は、一般株式会社が農地所有適格法人の議決権の過半を取得できるよう構成員及び議決権要件のさらなる緩和を求めている<sup>25)</sup>。この要求は、一般株式会社の農地所有権取得解禁要求と論理的に表裏一体の関係にある。すなわち、先に触れたように一般株式会社に議決権の過半の取得が認められた場合には農地所有適格法人はその存在意義をほとんど失うが、これは一般株式会社の農地所有権取得解禁にすぐに繋がるものとなり、また、一般株式会社の農地所有権取得が解禁された場合には、構成員及び議決権要件の緩和要求は意味を持たなくなるのである。

第2段階の「借地方式による株式会社の営農」については、2009年農地法等改正ではほぼ認められ、さらに「農地中間管理事業」によってその方向性が後押しされている。ただし、その実態を見るならば、一般株式会社の農地賃借による農業参入はそれほど進んでおらず<sup>26)</sup>、「農地中間管理事業」についても、各市町村がそれぞれの「人・農地プラン」に沿って作成する「農用地利用配分計画」を尊重した、従来どおりの地域内での農地賃借が主流になっている<sup>27)</sup>。しかし、同事業での農地借受け者の選定はあくまで農地中間管理機構が行うことになっているのであるから、制度面においては第2段階もほぼ達成されたとしていいだろう。

第3段階の「一定の条件の下で株式会社の農地取得を認める」は、「法人農地取得事業」がこれに該当すると捉えることもできよう。ただし、同事業は国家戦略特別区域法に基づく5年の時限付きの事業であり、農地制度として一般化されたものにはまだなっていない。また、実態的にも、現在、同事業が実施されている特定地方公共団体は兵庫県養父市だけである。第3段階はその達成までにまだ距離があると言えよう。

---

25) 日本経団連(2015)は「すでに2009年の農地法改正によりリース方式による企業参入が自由化されて以降、約5年で改正前の5倍のペースで一般法人が参入するなど、着実に増加しているものの、いまだ企業が農地の所有を選択することが認められていないことから、参入に慎重になる企業も少なくない。／従って、基本計画では、企業を農業経営の重要な担い手として位置づけ、時期を含め、企業による農地所有の可能性を明確に示すべきである。また、農業生産法人を通じた企業参入を促進できるよう、農業生産法人の構成員要件についても、企業が過半の議決権を取得できるよう規制緩和することも必要である。」(p.4)としている。

26) 注17を参照。

27) 「農地中間管理事業の推進に関する法律」は、国会会期の際の法案段階では「人・農地プラン」を考慮する内容にはなっていないが、国会審議の中で同プランを念頭に置いた修正が行われ(第26条の付加)、また、同事業を行う際に「人・農地プラン」を尊重することを求めた附帯決議が挙げられた；横山(2015) p.100。



なお、これら3段階の検討からわかることは、実際の農地制度の改編は、必ずしも「第1段階の改編が完了した後に第2段階に移行し、第2段階の改編が完了した後に第3段階に移行する」というように順を追って行われてはおらず、改編が可能な内容から着手されている、ということである。

以上を踏まえて、現段階の農地制度について検討すべき論点を挙げるならば、以下の3点になるだろう。

1点目。一般株式会社による相当程度の農業生産という実態は伴っていないものの、第2段階が制度面ではほぼ達成された下では、今後、実態を伴わせるとして一般株式会社の農地賃借による農業参入をさらに強力に促進するための施策がとられていくことは想像に難くない。それゆえ、これをめぐる論点について検討しておくことが必要である。

2点目。第3段階の達成までにはまだ距離があるものの、第1段階がほぼ達成されて農地所有適格法人と一般法人（一般株式会社）との差異が極限まで縮小し、また第2段階が制度面ではほぼ達成されて、一般株式会社の農地賃借による農業参入がほぼ自由化された下において、農地制度に関する財界の要求の中で残された課題は一般法人（一般株式会社）の農地所有権取得解禁のみという状況ができてつある（上述のように、これと論理的に表裏一体のものとして農地所有適格法人の構成員及び議決権要件のさらなる緩和要求がある）。事実、現在、財界サイドからは一般株式会社の農地所有権取得解禁の要求が出ている<sup>28)</sup>。それゆえ、一般株式会社と農地所有権をめぐる論点について整理しておく必要がある。

3点目。2009年農地法等改正では農地転用規制に係る規定が強化されたが、これをどのように評価するかという問題がある。「株式会社の農地所有権取得解禁論」は往々にして「農地転用規制の厳格化論」とセットで提起されるからである<sup>29)</sup>。それゆえ、農地転用規制に係る論点についても検討しておく必要がある。

以下、この3点の検討を行う。

#### Ⅳ 一般株式会社の農地賃借による農業参入をめぐる論点

周知のとおり、1962年の農地法改正によって、農地の権利（所有権・賃借権等）取得の主体として従来の自然人に加えて農業生産法人が認められたが、そこでは農業生産法人の形態として株式会社は認められなかった。それは「株式会社は、株式の自由売買を本旨とする資本の統合体としての性格が最も強く、自作農の発展した型としての農業生産法人には馴染まず、ま

---

28) 注25を参照。

29) 山下（2014）は「市町村に農地の線引きを任せることによりザル法化している農振法のゾーニング制度を抜本的に変更・強化して、そのかわりに『農地法』を廃止するという大胆な規制緩和を実現してはどうだろうか。こうすれば、農家の子弟以外の人も企業も自由に農業参入できるし、信託方式など農地の有効利用につながる様々な手法を活用できることとなり、食料安全保障に不可欠な農地資源も維持できる。」(p.16)とする。

また、日本経済調査協議会（2017）も「農地法は撤廃し、農地の管理や転用規制は地域の土地管理委員会のような審議会に任せればよい。農地のあり方は地域によって異なる。農地だけでなく、その地域全体の土地利用計画を、農業者を含む地元住民の意見を聞く土地制度管理委員会を設置し、そこで議論する。そうして策定された都市農村土地利用計画を実行することが望ましい。その上で、農地指定をうけた土地ではだれでも自由に農地の取得と利用を可能とし、長期計画のために農地に最適な投資がおこなえるような制度に転換すべきである。」(p.9)としている。

た、絶えず以下に述べる要件を欠く場合が多いこと等」<sup>30)</sup>を理由とするものであった。その後、一般株式会社の農地賃借による農業参入は、2002年の構造改革特別区域法制定による特区内での認可、2005年の農業経営基盤強化促進法改正による「特定法人貸付事業」の創設を経て、2009年農地法等改正でほぼ自由化された。

この間、一般株式会社の農地賃借による農業参入を推進する理由として挙げられてきたのは、一般株式会社が農業に参入すれば、その資金力・経営力によって農地利用集積が大きく進んで経営規模の拡大が図られ、生産費が低減する（そして、それは食料価格の低下を通じて国民全体の利益になる）、というものであった<sup>31)</sup>。しかし、単純にそのような状況が作り出されるのだろうか。

この問題は、家族経営ないしその延長線上にある集落営農、さらには、要件が極限まで緩和されたものの家族経営の延長線上という従来の性格を何とか維持していると見ることが出来る農地所有適格法人が、まだ日本農業生産の大宗を占めている下で、一般株式会社が家族経営から農地を賃借できる条件が存在しているかどうか、ということである。

これについては、戦後日本の農地賃借の原型であり、また、現在でも農地賃借の相当程度を占めていると見られる家族経営間の賃借についてそれが行われる条件を検討し、これを踏まえて、次に一般株式会社と家族経営間の賃借の条件を検討する、という手順で考察を進めることが妥当であろう。

## 1 家族経営間で農地賃借が行われる条件と条件成立の困難性

それでは、家族経営間で農地賃借が行われる条件を検討しよう。

農地の賃借が行われるには、まず、農地の「出し手」と「受け手」に次のような条件が存在することが必要である。すなわち、

- (a) 「受け手」は地代を払ってでも「出し手」から農地を借り入れて農業生産を行った方が所得が増える
- (b) 「出し手」は自己所有農地で農業生産を行って所得を得るよりも、「受け手」にその農地を貸し出して地代（＝小作料）を受け取った方が有利である

家族経営間の農地賃借におけるこの条件に関しては、須田（2006）が概要以下のような議論を行っている<sup>32)</sup>。

「受け手」と「出し手」について、それぞれ生産物の販売価格を  $P$ ,  $p$ , 単収を  $Q$ ,  $q$ , 物財費を  $C$ ,  $c$ , 労働費を  $V$ ,  $v$ , とすると、上の (a) と (b) が同時に成立する条件は、農

30) 中村（2002）p.131。ここでの「以下に述べる要件」とは、①事業要件、②構成員要件、③借入面積要件、④議決権要件、⑤労働力要件、⑥利益配当要件、である。1962年農地法改正について詳しくは、同書pp.125-134を参照のこと。

31) 一般株式会社の農業参入には農地賃借だけではなく、農地購入によるものもあるが、本節では行論上、賃借に限定する。付言するならば、今日の日本に関しては、賃借による農地利用集積も農地購入によるそれも同一の議論に帰着する。というのは、農地価格が農業収益還元地価と一致している場合には売買も賃借も同一の論理で説明することができるし、将来的に農地転用の可能性があり、転用の際の販売見込価格が農業収益還元地価を上回る場合には、農地が売却される可能性は低く、農地利用集積は賃借でしか行われないと考えられるからである。ただし、短期的には、後述のように利潤率に対する両者の作用は異なる。

32) 須田（2006）第1章・第2章。横山（2008）pp.74-80では須田氏のこの議論を取り上げ、これが日本の農業構造問題＝農地利用集積問題を考察する上でかなりの有用性を持つことを指摘した。

地単位面積当たりで、

$$P \cdot Q \geq C + V \quad \dots \dots \textcircled{1}\text{式}$$

$$P \cdot Q - (C + V) + v > p \cdot q - c \quad \dots \dots \textcircled{2}\text{式}$$

となる。

①式は「受け手」の農業粗収入が生産費を補償していること、②式は「出し手」が自己所有農地での農業生産を中止してその農地を貸し出す場合の純所得（「地代」+「労働力の機会費用ないし家族労働評価」）が同人が農業生産を継続した場合の農業所得を上回っていること、を意味する。

その上で、家族経営の農地賃貸借は地域内という狭い範囲で行われることが一般的であることから、「受け手」「出し手」の農産物の販売価格・単収ともほぼ同じ（＝技術力・販売力ともほぼ同じ）と仮定することができ、 $P = p$ 、 $Q = q$ となるために、②式は

$$C + V < c + v \quad \dots \dots \textcircled{3}\text{式}$$

と変形できる。これは農地単位面積当たりの「受け手」の生産費が「出し手」のそれよりも低いことを意味する。

ただし、ここで注意すべきは、 $C < c$ は一般的に指摘できるが、 $V < v$ は常に成立するとは限らないことである。というのも、 $V$ と $v$ は労働力の機会費用ないし家族労働評価であって、「受け手」には機会費用ないし家族労働評価が高い若手・専業農家が多く、「出し手」にはそれらが低い高齢・兼業農家が多いためである。それゆえ、 $C + V < c + v$ は常に成立するとは限らず、須田氏はこれが日本の稲作で構造変化がなかなか進まなかった理由であるとする<sup>33)</sup>。なお、須田（2006）では明確には指摘されていないが、 $V < v$ が常に成立するとは限らないのは、家族経営の労働力が商品化されていないことによるところが大きい。

以上の須田氏の議論からは、家族経営間での農地賃貸借による農地利用集積・大規模経営創出はそう簡単には進まないことがわかる。

## 2 一般株式会社と家族経営との間で農地賃貸借が行われる条件と条件成立の困難性

以上の議論を踏まえて、次に農地の「受け手」が一般株式会社で、「出し手」が家族経営の場合を考えよう。

一般株式会社と家族経営について、それぞれの生産物の販売価格を $P$ 、 $p$ 、単収を $Q$ 、 $q$ 、物財費を $C$ 、 $c$ 、労働費を $V$ 、 $v$ 、また、一般株式会社の平均利潤を $AP$ <sup>34)</sup>とすると、先の①式と②式は次のように書き換えられるだろう。

$$P \cdot Q \geq C + V + AP \quad \dots \dots \textcircled{1}'\text{式}$$

$$P \cdot Q - (C + V + AP) + v > p \cdot q - c \quad \dots \dots \textcircled{2}'\text{式}$$

33) 須田（2006）pp.10-11。

34) 本来、平均利潤の記号としては「 $P$ 」を用いるべきであるが、本稿では価格を表す記号として「 $P$ 」を用いているため、平均利潤の記号を「 $AP$ 」とした。

ここで先と同様に、 $P = p$ 、 $Q = q$ とするならば、②'式は

$$C + V + AP < c + v \quad \dots \dots \textcircled{3}' \text{式}^{35)}$$

と変形できる。

以上の条件と家族経営間での農地賃貸借の際の条件との相違は、必ずしも利潤を求めない家族経営と異なって一般株式会社＝資本主義経営は利潤の獲得が最大目的であるため、①'式、③'式が、先の①式の右辺、③式の左辺に、それぞれ $AP$ ＝平均利潤が付け加わったものになっているところにある。これらについて検討しよう。

まず、①'式についてであるが、(ア)右辺に $AP$ が付け加わっていること、(イ)右辺の $V$ は「商品化された労働力」であるため、「受け手」が家族経営であって労働力が商品化されていない先の①式の右辺の $V$ よりも下方硬直的であること、を考えると、仮に一般株式会社の資金力・経営力によって農地利用集積が進み、経営規模が拡大して労働生産性が向上し、農産物1単位当たりの $C$ が低減したとしても、右辺の「 $C + V + AP$ 」が①式の右辺の「 $C + V$ 」よりも小さくなる、とは必ずしも言えない。

また、③'式についても同様に、(ウ)左辺に $AP$ が付け加わっていること、(エ)左辺の $V$ は「商品化された労働力」であるため、「受け手」が家族経営で労働力が商品化されていない先の③式の左辺の $V$ よりも下方硬直的であること、を考えると、生産性向上によって農産物1単位当たりの $C$ が低減しても、左辺の「 $C + V + AP$ 」が先の③式の左辺の「 $C + V$ 」よりも小さくなる、とは必ずしも言えない。

以上のことは、先の①式・③式の成立よりも①'式・③'式の成立の方が容易である、換言するならば、一般株式会社が農地賃貸借によって農業に参入すれば従来よりも農地利用集積が進んで大規模経営の創出が促進される、とは単純には言えないことを意味している。

ただし、これは「受け手」「出し手」の双方が家族経営である際の $P = p$ 、 $Q = q$ を、そのまま前提にしたものである。しかし、「受け手」が一般株式会社である場合には、技術力・販売力とも家族経営と異なると考えることもできるので、単純に $P = p$ 、 $Q = q$ とはできない<sup>36)</sup>。 $P > p$ 、 $Q > q$ という状況があれば、上述の(ウ)(エ)という困難はあるものの、②式よりも②'式の方が成立しやすくなることもあり得る。そして、一般株式会社の農業参入促進論には、一般株式会社の技術力・販売力の高さをアピールするものも多い<sup>37)</sup>。

しかし、ここで確認しておくべきは、河相(1991)が指摘するように、農業労働は「作物の

35) これは、阪本(1968)が「[農民層の一引用者]資本主義的分化が資本主義的分解へと転化するのに、必要にして十分な条件」として挙げている、①[産業利潤率] > [前期的利潤率]、②[大経営の生産物の生産価格] < [小経営の生産物の費用価格](p.72)という2つの条件のうちの②と同じものである。

36) これは「受け手」「出し手」とも家族経営の場合でも起こりうる可能性がある。これについては須田氏も「しかし、単収を左右する規模選択的な技術の導入、大農の独自ブランドや独自の販売ルートの確立などで、将来この等式関係( $P \cdot Q = p \cdot q$ )が崩れる可能性は十分に考えられる。その場合、農地流動化の条件は、各階層の農産物価格と単収( $P$ 、 $p$ 、 $Q$ 、 $q$ )が重要な項として組み込まれることになるだろう」と指摘している；須田(2006)p.33。

37) 日本経団連(2015)も「生産基盤を強化するためには、まず、効率的かつ安定的な農業経営を実践できる経営体を広く確保していかなければならない。とくに、農業従事者の高齢化や後継者不足が深刻化するなか、大規模家族経営や農業経営の法人化の推進とともに、高い技術力や資金力、優れた経営感覚を持つ企業の参入を促進していくことが不可欠である。企業・法人による参入が促進されれば、地域における雇用の拡大等、活性化に寄与することとなる。」としている。

成育段階に直接に適合した労働であり、作物の成育段階における作物自身に内在する『自然的成長力』を全面的に引き出し収穫量の増加に結び付ける労働であり、したがって作物生産の最終的な結実である収穫量（価値量）と、その安定的保持、さらに収穫物の質（使用価値的性格—安全性・味質）とを直接的に決定づける労働「きわめて、頭腦的・知的判断をともなうとともに、それにもとづく個々の労働自体が単純・反復性のみでは完結しない・・・労働」という「複雑性労働」であることである<sup>38)</sup>。つまり、農業技術が高度化・平準化したとしても、工業に比較して（一部の野菜工場や施設園芸などの例を除いて）農業は労働作業のマニュアル化が困難な側面が多いのであり、このことは、品質（販売価格の高低に直結する）や単収について家族経営よりも一般株式会社の方が優れていると単純には言えないことを意味する。P > p, Q > q は決して自明ではないのである。

この点については、石井（2013）も「第一に、株式会社大企業がもっているとされている技術とかいわゆるノウハウとかは、工業生産とか加工とか商品の販売に関するものではあっても、けっして農業生産そのものに関するものではないからです。農業、とりわけ土地生産の技術というものは機械工業のように繰り返しの多い技術やノウハウではありません。第二に、土地を含めて自然の制約が強い農業はスケールメリットが単純に貫徹する産業ではないからです。第三に、農業は生物生産であることによって、賃労働によって高い生産性をあげるのには、いろいろの困難があるからです。」<sup>39)</sup>「〔株式会社に一引用者〕ノウハウがあるということについても、販売、経営、工業的技術についてはそうだとすると、自然の制約が大きい農業という土地生産、生物生産にノウハウがあるわけではないし、それを容易に獲得できるわけありません。／農業ではスケールメリットが簡単に実現できるわけではなく、大きすぎる経営が却って非効率的なことも、旧ソ連圏諸国の例をみるまでもありません。家畜の疾病や出産、自然災害発生時など、サラリーマン的対応にはなじみにくいのも明らかです。」<sup>40)</sup>と指摘している。

石井氏は、株式会社は販売や経営についてはノウハウを持っていると述べているものの、農産物の販売価格に直結する品質に関わる土地生産技術についてはそうではないと述べているのであるから、このことは、たとえ一般株式会社の販売力が優れていても、その販売価格が家族経営以上になるとは断言できないことを意味している、と捉えていいだろう。

加えて言うならば、TPPをはじめとするFTA/EPAの推進が行われている下で、今後国内の農産物市場価格が大きく下落し、生産者手取価格（＝〔市場価格〕＋〔価格・所得政策が行われている場合の政府補填額〕）が大きく低下する事態が発生するならば、「受け手」の採算性に係る①式及び①'式が成り立たなくなるケースが多発する可能性が生じる。これは、家族経営であれ、一般株式会社であれ、農地利用集積を行う「受け手」の存在そのものが危ぶまれることを意味する。

このように見てくると、今後、一般株式会社の農地賃借による農業参入を促進させる施策が

38) 河相（1991）p.81。

39) 石井（2013）p.462。

40) 石井（2013）pp.473-474。なお、木下（2018）は、農業経営を「農外参入群」と「農家出自群」に分けて行った、経営マネジメントに関するアンケート調査（2006年2～3月）の分析から、「農外参入企業のマネジメントに顕著な優位性が見出されたとは言えない。参入企業における経営者能力は全般的に高いものではなく、特に技術力などの管理者能力が低かった。・・・総じていえば、企業としてのマネジメントとその仕組みづくりが、農外参入企業であっても十分には実現されていない懸念がある。農業部門における経験の短さと経済的重要性の小ささが、こうした事態の原因ではないかと推察される。」（p.54）としている。

とられたとしても、それによって一般株式会社による農地利用集積が進み、大規模経営が形成されていくとは単純には言えないだろう。

## V 一般株式会社と農地所有権をめぐる論点

### 1 横山（2008）における指摘

冒頭で述べたように、筆者は横山（2008）にて、2009年農地法等改正の基本的内容を構成することになる農林水産省「農地政策の基本的方向について」を検討したが、そこでは一般株式会社と農地所有権をめぐる問題について概要次のような指摘を行った<sup>41)</sup>。

一現在、農業経営基盤強化促進法による利用権設定が政策的に推し進められているが、この下では経営農地面積を拡大する農家・農業生産法人がある一方で、所有農地を全面的に貸し出し、自らは農業を行わない元農家も出てきている。このような下で一般株式会社の農地賃借による農業参入が全面的に認められることになれば、「自らは農業を行っていないにも拘わらず、農地所有が認められている元農家」と「農業を行っているにも拘わらず、農地所有権の取得は認められていない一般株式会社」が併存することになる。こうなった場合、一般株式会社の農地所有権の取得を排除し続けることは法論理的に不可能であろう。というのも、現状では、一般株式会社の農地賃借による農業参入は農地法上の「例外」<sup>42)</sup>であるため、同じく、一定の要件<sup>43)</sup>を満たすことで農地法の小作地所有制限の適用除外＝「例外」となっている、小作地として農地を所有している元農家（土地持ち非農家）との関係は法論理上問題にはならないからである。しかし、一般株式会社の農地賃借による農業参入を全面的に認めるということは、「例外」だったものを「原則」にするということである。この下では、まだ「例外」ではあるものの元農家が小作地として農地を所有していることと、実際に農業を行う一般株式会社が農地所有権を取得できないこととの整合性が問われることになるが、この問題は一般株式会社の農地所有権の取得を認める方向で解消されざるを得ないだろう。法的整合性を保つという点では、小作地所有制限の適用除外を廃止して元農家の所有農地の国家買収を行うことも考えられるが、これは財産権の保護との関係で現実には難しいだろう一

### 2 一般株式会社の農地所有権取得解禁をめぐる現段階の法的・制度的環境

先述したように、2009年農地法等改正によって、「農地を適正に利用していない場合に賃借の解除をする旨の条件が契約に付されていること」という要件（以下、「解除要件」と記す）が付されたものの、一般株式会社の農地賃借による農業参入はほぼ自由化された。これは、従来農地法及び農業経営基盤強化促進法上の「例外」であった、一般株式会社の農地賃借による農業参入が、その例外性を大きく減じたことを意味する（「解除条件」が付されているため、例外性が完全に払拭されたわけではない）。

---

41) 横山（2008）pp.85-86。

42) 先述のように、①構造改革特別区域法の対象区域、②農業経営基盤強化促進法の「特定法人貸付事業」、に限定されていた。

43) ①離農者等の在村保有限度面積までの小作地、②農業生産法人の構成員が同法人に貸し付けている小作地、③農協の行う農地信託事業・農業経営受託事業の対象となっている小作地、④農地保有合理化法人が借り受けている小作地及び貸し付けている小作地、⑤農業経営基盤強化促進法の農用地利用集積計画によって貸し付けられた小作地、に限定されていた。

さらに、先述のように同改正では小作地所有制限規定の廃止も行われた。これは、農業を行っていない元農家に対して、従来から所有している農地について何らの要件なしに小作地として所有し続けることを認めたものである。小作地として元農家が農地を所有していることについては、農地法におけるその例外性が完全に払拭されたのである。加えて、この小作地所有制限規定の廃止は、農地所有権の取得を認められている主体に対して、これから所有権を取得する農地について、農業生産から撤退する際にはそれを小作地としてよい、ということをも認めたと解釈できる。

このように見てくると、現段階は、農業を行っていない元農家が小作地として農地を所有していることと、農業を行っている一般株式会社が農地所有権を取得できないこととの法的整合性が、先の横山（2008）で指摘した段階よりもさらに強く問われる状況になっている、と言えるだろう。

さらに、この間の農地所有適格法人の構成員及び議決権要件と役員要件の緩和によって同法人と一般法人（一般株式会社）との差異が極限まで縮小したこと、また、「法人農地取得事業」では、その実施区域が特別地方公共団体に限定され、農地所有権の取得に様々な要件が付され、さらに同事業自体が5年間の時限付きという制限が付けられながらも、一般法人（一般株式会社）に農地所有権の取得が認められたことを見るならば、財界が求める一般株式会社の農地所有権取得の解禁に向けた法的・制度的環境は、2009年農地法等改正の時点からさらに整備されたと言えよう。

ただし、ここで押さえておかなければならないのは、一般法人（一般株式会社）の農地賃借による農業参入はほぼ自由化されたものの、先述のようにそこでは農地所有適格法人（2015年農地法改正前は「農業生産法人」）には付されていない「解除要件」が付されていることである。これは、農地賃借において、一般法人（一般株式会社）と農地所有適格法人とが未だ完全に同等には扱われていないことを意味するものである。それゆえ、横山（2008）が「農地政策の基本的方向について」の分析を基に、2009年農地法等改正によって一般法人（一般株式会社）の農地賃借による農業参入は「例外」から「原則」になると指摘したのとは異なり、同改正の中で「解除条件」が付されたことによって、一般法人（一般株式会社）の農地賃借による農業参入は、先述のように農地法及び農業経営基盤強化促進法における例外性を大きく減じたものの、ぎりぎりのところでまだ「例外」として止まったとすることができる。

このことは、農地法が2009年改正後も未だに「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地について権利を促進」（第1条）する対象として一般法人（一般株式会社）を無条件には認めていないことをも意味するものである。

### 3 「農地所有権の取得主体の属性」と「所有権制限の差異」に関する検討

ここで「農地所有権の取得主体の属性」と「所有権制限の差異」について検討しておこう。

物権である所有権は「法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益、及び処分をする権利」（民法第206条）であり、所有物に対する直接的・排他的・包括的な支配を認めたものである。そして、それは「使用权・所有権・処分権等の単なる束や集合ではなく、それらが渾然一体となった支配権と観念されるので（渾一性）、所有者のもとでその諸権能が分解されることはない<sup>44)</sup>。一方で、所有権が包含する諸権利はあくまで「法令の制限内」であるため、それらに私法的・公法的制限がかかることは当然あり得る。ただし、所有権の本質から言っ

44) 原田（2005）p.128。

て、その制限は所有権を取得した主体の全てに一律にかかるべきものであり、所有権の取得主体の属性によってその制限に差異を設けることは極めて困難であろう。

これを農地所有権について言うならば、農地の適正利用の観点から農地所有権を取得できる主体をその属性によって制限することはできても、農地所有権の取得が認められた諸主体の間で、主体の属性によって農地所有権の制限に差異を設けることはほぼ不可能である、ということになる。2009年農地法等改正では、一般法人（一般株式会社）の農地賃借権取得に際して、農業生産法人に付されていない「解除条件」を付したが、それは農地の使用権に止まる農地賃借権だからこそ可能だったのであり、農地所有権について、農地所有権の取得が認められている他の主体にはかけられていない制限を一般法人（一般株式会社）のみを対象としてかけることができる想定することは現実的ではない。

なお、前出の「法人農地取得事業」では、一般法人（一般株式会社）が農地所有権を取得する際には、農地所有適格法人には付されていない、農地の適正利用が行われていない場合の特定地方公共団体への所有権移転要件が付されたが、このような一部の主体のみを対象とする、所有権に係る要件の設定は、国家戦略特別区域法という、いわば社会実験を行うことを建前とする法律だからこそ可能だったと見るべきだろう。それゆえ、今後、仮に農地法が改正されて一般法人（一般株式会社）の農地所有権取得が一般的に認められた場合に、そこにおいて「法人農地取得事業」と同様の、一般法人（一般株式会社）のみを対象とした所有権移転要件を設定することは極めて困難であろう。

それゆえ、農地所有権取得の可否においては、取得を希望する主体が農地を適正に利用するかどうかの判断が極めて重要であり、それゆえ、一般法人（一般株式会社）の農地所有権取得を解禁するかどうかについては、農地賃借権取得解禁の際よりも格段の慎重さが求められる。農地法はその第3条（農地又は採草放牧地の権利移動の制限）第2号で農地の賃借権・所有権等の取得主体を制限しているが、それは所有権について決定的に重要な意味を持っている。

加えて言うならば、先にも触れたように、2009年農地法等改正での小作地所有制限規定の廃止は、いったん農地所有権を取得すれば、その所有者が自分で耕作を行わなくなった場合に所有農地を小作地にすることを可能にしたと解釈できるのであるから、現況下では、一般法人（一般株式会社）の農地所有権取得を解禁する際に、農地所有権の取得が認められている他の主体の農地所有権には付されていない農地所有権移転要件を一般法人（一般株式会社）の農地所有権だけに設定することはなおさら困難になっていると言えよう。

#### 4 「一般株式会社の農地所有権取得解禁論」における合理的根拠の不在

以上を踏まえると、一般株式会社と農地所有権をめぐる問題について最初に指摘すべきは次の点である。すなわち、所有権を取得した主体の属性によって所有権の制限に差異を設けることが極めて困難であり、それゆえ、農地所有権取得を認めてよい主体の選定には極めて慎重な判断が求められることに鑑みると、少なくとも、一般法人（一般株式会社）の農地賃借に「解除要件」が付いている限りは、つまり、農地法が「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地について権利を促進」（第1条）する対象として一般法人（一般株式会社）を無条件には認めていない間は、一般法人（一般株式会社）の農地所有権取得を解禁することにはならない、ということである。

付言すると、先述のように複雑性労働という農業労働の特徴から家族経営よりも一般株式会社の方が品質や単収が高いと単純には言うことができない下では、換言するならば、一般株式会社が家族経営よりも経営的に安定していると単純には言うことができない下では\*6、一般



法人（一般株式会社）の農地賃借の際の「解除条件」を外す必然性もないと言える。なお、「解除条件」が外されるならば、農地賃借による農業参入に係る要件において一般法人（一般株式会社）と農地所有適格法人との差異は解消され、一般法人（一般株式会社）の農地所有権取得解禁に向けた法的・制度的環境はさらに整うことになる。

\*6 渋谷（2011）は、各種の調査で農業参入企業のうち6割以上が赤字で、黒字は10%前後しかなく、また撤退企業も相当数あることを指摘した後に、撤退要因の事例分析を行っている。そこでは「農業の経営要因での撤退は、農業経営についての準備不足と体制の未確立が真因であり、片手間的な参入が通じないことを示している。」としつつも、「企業の農業参入が本格的に開始されたのが2003年の農地リース特区の導入時である。今回の調査対象企業はいずれも初期段階での参入であり、事前の情報不足や準備不足などは当時を考えるとやむを得ない面もある。」としている<sup>45)</sup>。

しかし、同稿から7年後に刊行された野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社（2018）でも、農業参入企業に関する「いずれの調査結果においても、農業参入企業で黒字を確保できていない企業が7割前後となっている。」「各社の調査を通じて、農業そのものの経営状況は厳しく、撤退する企業も多いことが分かる。」との指摘がなされている<sup>46)</sup>。

ここからわかることは、全体的に見るならば、農業参入企業の赤字は準備不足から生じているのではなく（個々のケースではそのようなこともあり得るだろうが）、先の河相（1991）や石井（2013）の指摘のようにそもそも一般株式会社の経営形態が農業生産になじみにくいところから来ている、ということであろう<sup>47)</sup>。

このような農業参入企業の赤字状況は、一般株式会社が家族経営よりも経営的に安定していると単純には言うことができないことを証明していると言えよう。

また、そもそも理論的に考えて、一般法人（一般株式会社）が資本主義的に農業を行う場合には、一度に多大の資金が必要になる農地の購入よりも農地賃借の方が適当である。というのも、農地の購入に投下された資金はその農地を売却することによってしか回収できないため、農地購入に多大の資金を投下すれば、その分だけ他の生産手段や労働力の購入に充てられる資金は少なくなり、利潤の減少を招くからである。農地の賃借契約期間が短い場合には、土地を改良して生産物を増加させる効果を持つものの資金回収に長期間を要する土地資本などの投資は行いにくく、これによる農業生産力の発展の抑制が懸念されるため<sup>48)</sup>、その懸念を解消するためにも農地所有権の取得が必要であるという理屈も存在しようが、2009年農地法等改正で農地賃借の期間が民法の20年を超えて50年にまで延長された中では、その懸念はほぼ払拭されたと言える。

これに関しては、いくら農地賃借の期限が延長されたと言っても、賃借では農業生産の安定

45) 渋谷（2011）p.86。

46) 野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社（2018）p.92。

47) 2009年に農地賃借によって農業に参入した吉野屋ホールディングスは2017年に撤退したが、その原因について2017年6月17日付「日本経済新聞」は、農地が分散していたこととともに、同社が栽培技術を高められず、品質基準を満たしたものが一部に止まり、また栽培が安定しなかったことを挙げている。

48) これについては、マルクス（1894）第6編第37章の叙述（pp.1092-1094）、及びそれを解説した堀口（1984）を参照。

性に不安があるため、やはり所有権の取得を認めるべきだという反論もあろうが、農地所有適格法人の構成員及び議決権要件と役員要件の緩和によって同法人と一般法人（一般株式会社）との差異が極限まで縮小した下で、同法人への出資を通じた一般法人（一般株式会社）の農業参入は以前より相当手程度容易になっている。さらに、農地法は、一般法人（一般株式会社）が農地以外の土地の所有権を取得し、それを農地に造成して耕作を行うことは禁止していないのであるから、農地所有権の取得がどうしても必要な場合はこの方法を用いればよい。

このように見てくると、現時点における「一般株式会社の農地所有権取得解禁論」には合理的根拠がないことがわかる。

## Ⅵ 農地転用規制をめぐる論点

先述のように2009年農地法等改正では農地転用規制に係る規定が強化されたが、これによって農地転用の抑制は図れるのだろうか。

一般株式会社の農地所有権取得の解禁に反対する根拠としては「利潤追求を目的とする一般株式会社の農地所有権取得を認めたならば、同会社が不採算のために農業から撤退する際に、所有農地を農地として貸し出したり売却したりするよりも、損失を免れるために所有農地を転用して、他用途で自己使用したり貸し付けしたり売却したりすることが懸念される」ことが挙げられ、これへの反論として「農地転用規制の厳格化・強化や、永久農地ゾーンの設定を行えば農地転用の懸念は生じない」という意見が出されるなど、農地転用規制は一般株式会社の農地所有権取得解禁の是非とも関わる問題になっている。以下、現段階における農地転用規制をめぐる論点を検討していく。

### 1 農地転用規制の正当性の確認

まず、農地法が農地の転用に規制をかけていることの正当性を確認しておこう<sup>49)</sup>。

周知のように、第2次世界大戦後の農地改革は、概要、地主が小作人に貸し付けていた農地＝小作地を政府が強制的に買い上げ、これをその農地を耕作していた小作人に売り渡して、自作農を創設するというものであった。農地改革の目的は寄生地主制の解体と小作人の耕作権の保障・強化であり、それは最も強力な耕作権たる農地所有権を小作人に付与するという形で行われた。

このような経緯は農地改革後の農地所有権に次のような制限をかけたと言える。すなわち、小作人への農地所有権の付与は小作人の耕作権を保障・強化するために行われたものであるのだから、「農地改革によって農地所有権を付与された元小作人」＝創設自作農は所有農地を専ら農業の生産手段として利用するべきであり、それ以外の用途への転用は原則として認められない、ということである。これは農地改革の根幹を貫く論理であるために、農地改革後においては、創設自作農の農地だけではなく、それ以外の農地の所有権をも制限するものになった。

そして、当然ながらこの制限は、農地改革の成果の維持を目的として制定された農地法に引き継がれた。同法の第4条（農地の転用の制限）、第5条（農地又は採草放牧地の転用のための権利移動の制限）はその具現化である\*7。

---

49) これに関する基本的な検討は、横山（2008）pp.80-81で行った。

\*7 農地改革の経緯は、農地転用制限の論理とともに、「農地はそれを利用する者が所有することが最も適当である」という農地法の「自作農主義」をも導出した。先述のように、「自作農主義」は1970年農地法改正によって「農地耕作者主義」へと変化したが、保有する農地の全部を自ら耕作しないものの権利取得を認めないという「農地耕作者主義」の根底には「自作農主義」が横たわっていると見るべきだろう。

2009年農地法等改正は、全体としては、先原田（2017b）の指摘のように「賃借権（又は使用借権）の取得については、『農地耕作者主義』の原則を外した」と評価できるものであるが、前述のようにまだ農地法第3条第2項によって農地の賃借権・所有権等の取得主体が制限されていることを見るならば、「農地耕作者主義」の論理は賃借権についてもまだ命脈を保っていると言える。

このように見てくると、農地改革を歴史的背景として登場した農地法がその中に農地所有権の公法的制限たる農地転用規制の規定を持っていることには正当性があることがわかる。加えて、農地転用規制は農地改革という歴史的背景だけではなく、国民にとって不可欠の消費財である食料の生産に係る最重要の生産手段を確保するという点で、国民経済的側面でも正当性を持っていると言える。

しかし、このような農地転用規制の正当性は無条件で成り立つものだろうか。以下、これについて見ていこう。

## 2 農地転用規制の正当性を支える経済的条件

### (1) 「農地所有者との関係」及び「国民経済的側面」における経済的条件

先に触れたように、農地に転用規制がかかっているということは、農地は農業の生産手段として使用すべきであり、原則としてそれ以外の用途には転用してはならないとされていることを意味する。このことは、農地所有者が自ら農地で耕作を行うにしても、他者へ農地を貸し出すにしても、どちらにしても農地所有者に対して所有農地の用途を農業の生産手段に限定することを強制するものである。

このような下で、農地所有者を全体として見た場合に、所有農地を農業の生産手段として供することによって得られる所得ないし地代が、農地所有者の社会的平均的な生活を保障するために適当と考えられる水準に達しないならば、農地所有者は一方で所有農地の用途を制限されながら、他方ではその用途では社会的平均的な生活を営むために適当と考えられる所得ないし地代を得ることができない、という矛盾が発生する。

したがって、農地転用規制は、農地所有者との関係では「農地所有者を全体として見た場合に、所有農地を農業の生産手段として供することによって得られる所得ないし地代が、農地所有者が社会的平均的な生活を営むために適当と考えられる水準にある」という経済的条件によってその正当性が支えられる、とすることができる。この経済的条件が弱化した場合には、農地所有者との関係における正当性も弱化するだろう。

また、農地転用規制は、国民にとって不可欠の消費財である食料の生産に係る最重要の生産手段を確保するという点で、国民経済的側面でも正当性を持っているとしたが、その正当性は、農地転用規制の下で少なくとも現在の国内の農産物の生産量が維持されることによって支えられる、とすることができよう。というのも、農地転用規制によって生産手段たる農地の面積を維持したとしても、維持された農地における生産量が現状を下回るならば、農地転用規制を行う意味がないと考えられるからである。そして、農産物の生産動向はその採算性、具体的

には生産費に対する生産者手取価格の補償率に大きく規定される。

したがって、農地転用規制は、国民経済的側面では「農産物の生産費に対する生産者手取価格の補償率が、現在の生産量の維持を保障する水準にある」という経済的条件によってその正当性が支えられる、とすることができる。この経済的条件が弱化した場合には、国民経済的側面における正当性も弱化するだろう。

以上、農地転用規制の正当性を支える経済的条件には、(a) 農地所有者に係る経済的条件 = 「農地所有者を全体として見た場合に、所有農地を農業の生産手段として供することによって得られる所得ないし地代が、農地所有者が社会的平均的な生活を営むために適当と考えられる水準にある」、(b) 国民経済的側面での経済的条件 = 「農産物の生産費に対する生産者手取価格の補償率が、現在の生産量の維持を保障する水準にある」、という2つがあることがわかった。

## (2) 経済的条件の理論的検討

それでは、これらの経済的条件を理論的にさらに詳細に検討していこう<sup>50)</sup>。

まず、農地所有者が自ら耕作を行う家族経営が農業生産の大宗を担っている場合における上記 (b) の条件を経済理論的に示すと、

農産物の生産者手取価格が標準的な家族経営の  $c + v$  を補償する  
( $c$  : 物財費,  $v$  : 労働費)

となる<sup>51)</sup>。

これは同時に、標準的な生産手段を装備した家族経営に社会的標準的な水準の  $v$  を得せしめることを意味するため、上記 (a) の条件とも合致する。また、先にIV節で触れた①式と③式が成立している場合には、家族経営間で農地の賃貸借が行われることになるが、「農産物の生産者手取価格が標準的な家族経営の  $c + v$  を補償する」という条件が満たされている場合には、賃貸借で支払われる地代 = 小作料についても (a) の条件を満たすとしていいだろう。

次に、家族経営から農地を賃借した一般株式会社 = 資本主義経営が農業生産の大宗を担っている場合 (IV節で触れた①' 式と②' 式が一般的に成立していることが前提になる) における (b) の条件を経済理論的に示すと、

農産物の生産者手取価格が標準的な資本主義経営の  $C + V + AP + R$  を補償する  
( $C$  : 物財費 [不変資本],  $V$  : 労働費 [可変資本],  $AP$  : 平均利潤,  $R$  : 地代)

となる。

これは同時に、標準的な資本を装備した一般株式会社 = 資本主義経営が、平均利潤を獲得した後に農地所有者に合理的な地代を支払えることを意味するため、(a) の条件とも合致する。なお、農地価格が農業収益還元地価と一致している場合には売買も賃貸借も同一の論理で説明できるため<sup>52)</sup>、この条件は一般株式会社が農地を購入して農業生産を行う場合においても当て

50) 以下の検討のうち、家族経営が農業生産の大宗を占める場合については、横山 (2008) pp.81-83でその基本的な検討を行った。

51) 農地の豊度差を考慮に入れるならば、この経済的条件は「農産物価格が最劣等地の標準的な経営の  $c + v$  を補償する水準にある」となるだろうが、ここでは転用規制という、豊度が必ずしも関係はしない農地制度に係る議論であるので、豊度差については捨象した。

52) 注31を参照。

はまると言えよう。

### 3 一般株式会社の農地所有権取得解禁をめぐる現下の問題状況

以上、農地転用規制の正当性を支える経済的条件を理論的に検討してきた。ただし、ここでの検討は、農業経営体の経営形態を家族経営と資本主義経営とに単純に2分化した上で、農産物は1品目しかないと仮定し、また豊度を初めとする農地間の営農諸条件の差も捨象するなど、全体として抽象度が高いものである。それゆえ、ここで導出された経済的条件が成立しているかどうかを厳密に検証するには、各農業経営体の具体的・詳細な経営形態の把握に加え、各農業経営体の各生産品目の生産者手取価格・生産費に関する具体的な分析が必要である。

一方で、農地転用規制は、農業経営体の経営形態や生産品目の相違に拘わらず、農地全体にかかる制度であるため、転用規制の正当性を支える経済的条件の検討は、全体的・抽象的・理論的なレベルでの検討であっても、相当程度の有用性を持つと考えられる。

それを踏まえると、家族経営、及びその延長線上としての農地所有適格法人や集落営農が農業生産の大宗を担っている日本農業の現状を見ると、この間、品目ごとの相違、年による変動はあるものの、農産物の生産者手取価格は全体として、「標準的な家族経営の  $c + v$  を補償する水準にある」という経済的条件を満たしてはいない、とすることができる\*<sup>8</sup>。この間、全国の耕地面積および延べ作付面積が一貫して減少しているのはその証左であり\*<sup>9</sup>、その背景にはこの間の市場開放による安価な農産物の流入による農産物の国内市場価格の低迷がある。

つまり、現状では農地転用規制はまだ存在しているものの、その正当性を支える経済的条件は弱体化しており、このような状況が続くならば農地転用規制の正当性も弱体化していき、最終的には規制自体が維持できなくなると考えられるのである。

\*<sup>8</sup> これを米、麦、大豆について見ると以下のとおりである<sup>53)</sup>。

米は過剰生産による市場価格の低下を防止するために生産調整が行われているが、その下でも、この間の相対取引価格（全銘柄平均）は、2011年の東日本大震災の影響で価格が高騰した12年産を除いて、16年産まで一貫して生産費（全国田畑平均全算入生産費）を下回っている。具体的に見ると、60kg当たりの相対取引価格（全銘柄平均）と生産費は、12年産で1万6501円と1万5957円、13年産で1万4341円と1万5229円、14年産で1万1967円と1万5416円、15年産で1万3175円と1万5390円、16年産で1万4307円と1万4584円、となっている。なお、10年産から13年産までは、生産調整参加者に対して、米作付面積10a当たり1万5000円の定額補填と、当年産の全銘柄平均の相対取引価格が過去3年間の同価格の平均を下回った場合の差額補填が行われ、相対取引価格にこれらを加えたものが生産者手取価格を構成していた。しかし、前者は14年産から廃止され、後者は14年産から10a当たり7500円に減額された後に18年産から廃止された。

小麦については、その生産形態を「北海道・畑作」「北海道・田作」「都府県・畑作」「都府県・田作」に分けると、生産者手取価格（全銘柄入札取引価格平均+政府補填額平均）に対する生産費の補償率は、この間「北海道・畑作」を除いてほぼ100%を下回っており<sup>54)</sup>、この傾向は全国田畑平均（全規模平均・全算入生産費）で見てもほぼ同様である。16年産については、全銘柄入札取引価格平均が対前年比108.8%と大幅に上昇したた

53) 以下の生産費、相対取引価格、入札取引価格、政府補填額等の数値は農林水産省資料による。

54) 横山 (2016) pp.67-69。

め、60kg当たり生産者手取価格9570円（全銘柄入札価格平均3250円＋政府補填額平均6320円）は全国田畑平均生産費（全規模平均・全算入生産費）9242円を上回った。大麦・裸麦（全国平均生産費のみ公表）では補償率はこの間多くの年で100%を下回っている<sup>55)</sup>。

大豆は13年産の大不作の影響で入札取引価格が高騰し、その影響でその後もやや高水準の入札取引価格が続き、16年産を見ると前年産に比べて全銘柄入札取引価格平均は下がったものの、60kg当たり全国平均生産費2万548円に対して生産者手取価格は2万1024円（全銘柄入札取引価格平均9364円＋政府補填額平均1万1660円）となって補償率は100%を上回った。しかし、17年産については、全銘柄入札取引価格平均が8202円に下がって12年産以前の水準に近づき、加えて政府補填額平均も9040円に引き下げられたため、補償率は100%を下回った可能性が大きい（本稿執筆時点では17年産大豆の生産費は未公表）。

なお、生産費統計の「労働費」の中の「家族労働評価額」は厚生労働省『毎月勤労統計調査』の「建設業」「製造業」「運輸業、郵便業」に属する5～29人規模の事業所の賃金データを基にして産出されたものであるが、先にIV節で触れたように家族経営のvは商品化されていないため（だからこそ、生産費統計でも「家族労働評価」としている）、現実のvの大きさは、各経営間で、また同一経営であってもその時々々の経済環境によって、かなりの幅が生じると考えられる。したがって、上での補償率もあくまで目安に止まることには注意が必要であるが、生産者手取価格が第2次産業・第3次産業の中小零細企業の賃金データを用いた生産費を満たしていないということは、そこから得られる所得は、家族経営＝農地所有者を全体として見た場合に「社会的・平均的な生活を営むために適当と考えられる水準」に達していない、と捉えていいだろう。

- \*9 農業技術の発達によって各農産物の単収水準が上昇すれば、従来と同じ量を生産するのに必要な作付面積は少なくて済むため、農地転用規制の正当性を支える経済的条件が成立しているかどうかを生産動向で判断する際には、厳密には生産量に着目すべきであろう。しかし、実際の単収はその時々々の気象条件等によって変動し、生産量もその影響を受けること、また、個々の品目の生産量を総合し、それを異時点間で比較することには困難が伴うことを考えると<sup>56)</sup>、単収水準が劇的には上昇しないと考えられる短期・中期においては、生産量の代わりに作付面積で判断することが適当と考えられる。

そこで、近年の全国の耕地面積の推移を見てみると、1995年503万8000ha→2005年469万2000ha→15年449万6000haと減少し、同期間に延べ作付面積も492万ha（耕地利用率97.7%）、→438万4000ha（同93.4%）→412万7000ha（同91.8%）と減少している<sup>57)</sup>。

なお、米（主食用米）については生産調整の下で作付面積が抑制されているが、一方で生産調整水田の多くでは転作奨励金の交付の下に飼料用米・麦・大豆・野菜等の転作作物の作付けが行われている。上で見たように、麦・大豆とも生産者手取価格は生産費を補償する水準にはほぼなっていないが、両者ともその作付面積はこの間ともかくも維

55) 注54に同じ。

56) かつては農林水産省によって、毎年、国内の農業生産の水準を1つの総合指標として表示した「農業生産指数」が作成・公表されていたが、2006年以降は行われていない。これには、統計作成の予算削減の影響とともに、各品目の生産量を総合化する際の様々な問題があったためと考えられる。

57) 農林水産省『作物統計』各年版。

持されてきた。これは、転作田における麦・大豆の生産に対して転作奨励金が交付されてきたことによるところが大きい<sup>58)</sup>。

上で見たように、農地転用規制の正当性を支える生産者手取価格の水準は、家族経営が農業生産の大宗を占めている場合は「標準的な家族経営の  $c + v$ 」であるのに対して、一般株式会社が農業生産の大宗を占めている場合には「標準的な資本主義経営の  $C + V + AP + R$ 」となる。IV節で触れたように、一般株式会社の「 $C + V + AP$ 」が家族経営の「 $c + v$ 」よりも小さいとは必ずしも言えないのであるから、 $C + V + AP$ にRが加わった「 $C + V + AP + R$ 」が「 $c + v$ 」よりも小さいとはなおさら言えないことになる。「標準的な家族経営の  $c + v$  を補償する」水準にない生産者手取価格が「標準的な資本主義経営の  $C + V + AP + R$  を補償する」という状況は考えにくいのである。

このような下では、先にIV節で触れた①'式も成り立たないため、一般株式会社の農地賃借による農業参入は進展しないと考えられる。そのような中、仮に一般株式会社の農地所有権取得が解禁され、一般株式会社があえて農地を購入し、その下で一般株式会社が農業生産の大宗を担うようになったとしても、「生産者手取価格が標準的な資本主義経営の  $C + V + AP + R$  を補償する」ことにはならない可能性がかなり大きい。

なお、一般株式会社の販売力が家族経営よりも格段に強く、同一品目について一般株式会社の販売単価  $P$  が家族経営の販売単価  $p$  を上回るならば ( $P > p$ )、一般株式会社の生産者手取価格が家族経営のそれを上回って「生産者手取価格が標準的な資本主義経営の  $C + V + AP + R$  を補償する」こともあり得ない訳ではないが、先に見たように、 $P > p$  (及び  $Q > q$ ) は必ずしも自明ではない。また、関税引下げをはじめとする市場開放が進行する中では  $P$  も安価な輸入価格に引き寄せられるのであり、 $TPP$  をはじめとする  $FTA/EP A$  が推進されている下ではこの傾向はいつそう強まるであろう。

このように見てくると、現況下で「生産者手取価格が標準的な資本主義経営の  $C + V + AP + R$  を補償する」ことは極めて困難であることがわかる。

このことは、市場開放の動向が現状のまま一般株式会社の農地所有権取得が解禁され、その下で仮に農地購入による一般株式会社の農業生産が日本の農業生産の大宗を占めるようになったならば、農地転用規制の正当性がいつそう弱化する可能性があることを示している。

そもそも、家族経営が今日以上に日本農業生産の圧倒的部分を占めていた下でも、戦後高度経済成長期の工業化・都市化の中で農地転用がなし崩し的に進み、農地の転用価格が農業用価格を大きく上回る中で、「商品所有権としての土地所有権」が「生存権的土地所有権」を圧倒し、農地を生産手段としてではなく将来的な売却・貸出対象としての商品として見る風潮が強まっていた<sup>59)</sup>。資本結合体としての一般株式会社の農地所有権取得が解禁されたならば、この風潮がいつそう強まることは明らかである。

一般株式会社が農地を購入して農業に参入した後、採算が取れずにそこから撤退する場合、所有農地を農地として貸し出したり売却したりするよりも、転用して、他用途で自己使用したり貸し出したり売却したりする方が有利な状況下では、農地転用規制があっても、一般株式会社が「株主の利益」を前面に出して、転用規制の緩和ないし撤廃を求めてくるであろうことは想像に難くない。仮に「永久農地ゾーン」が設定されたとしても、このような状況の下ではそ

58) この間の麦・大豆をめぐる生産動向については、横山 (2017b) pp.170-171を参照のこと。

59) これについては渡辺 (1977) 第4章が精緻な分析を行っている。

れは有名無実化するであろう。

このように見てくると、先に触れた「農地転用規制の厳格化・強化や、永久農地ゾーンの設定を行えば農地転用の懸念は生じない」という主張が説得力を持たないことは明らかである。これは逆に言えば、「利潤追求を目的とする一般株式会社の農地所有権取得を認めたならば、同会社が不採算のために農業から撤退する際に、所有農地を農地として貸し出したり売却したりするよりも、損失を免れるために所有農地を転用して、他用途で自己使用したり貸し出したり売却したりすることが懸念される」という指摘が決して杞憂ではないことを示している。

農産物市場開放下で農産物の国内市場価格が低迷し、農地転用規制の正当性を支える経済的条件の成立が困難である中では、2009年農地法等改正による農地転用規制に係る規定の強化が農地転用を抑制する現実的な効力を持つとは考えにくいのである。

## Ⅶ むすび

以上、2009年農地法等改正以降も改編が進行してきた農地制度の、財界の農地制度の緩和・改変要求に照らしたその今日における到達点を踏まえて、①一般株式会社の農地賃借による農業参入、②一般株式会社と農地所有権、③農地転用規制、をめぐる諸論点を、経済学的・法学的に検討してきた。その結果を改めて要約すると次のようになる。

①について。農業労働が「複雑性労働」という特徴を持っていることから、一般株式会社が家族経営よりも生産物の品質や単収において優れていると単純に言うことはできない。これは、今後、一般株式会社の農地賃借による農業参入をさらに促進させるための施策がとられても、農地利用集積が進み、大規模経営が形成されることに単純にはならないことを意味する。それどころか、FTA/EPAが進展する下で生産者手取価格が大きく低下するならば、家族経営・一般株式会社を問わず、農地利用集積を行う「受け手」は採算が取れず、その存在自体が危ぶまれることになる。

②について。(ア) 2009年農地法等改正で一般株式会社の農地賃借による農地参入がほぼ自由化されるとともに小作地所有制限規定も撤廃された、(イ) この間の農地所有適格法人の構成員及び議決権要件と役員要件の緩和によって同法人と一般法人(一般株式会社)との差異が極限まで縮小した、(ウ) 「法人農地取得事業」では、同事業自体が時限付きであり、また、従来から農地所有権の取得が認められている法人には付されていない諸々の要件が付されるという限定はありつつも、一般株式会社の農地所有権取得が認められた、という一連の流れによって、この間、一般株式会社の農地所有権取得の解禁に向けた法的・制度的環境はかなり整えられた。しかし、(エ) 農地所有権を取得する主体の属性によって所有権の制限に差異を設けることは極めて困難である、(オ) 2009年農地法等改正で認められた一般株式会社の農地賃借権取得についてもまだ「解除条件」が付されていて、賃借権取得においてさえ未だ一般株式会社は農地所有適格法人と同等のものとは見做されていない、という状況下では一般株式会社の農地所有権取得を解禁することにはならず、加えて、(カ) 2009年農地法等改正による農地賃借期限の20年から50年への延長は、農地賃借による農業生産の安定性を増したとすることができる、(キ) そもそも一般株式会社にとって農地は購入するよりも賃借した方が合理的である、(ク) 農地所有適格法人の構成員及び議決権要件と役員要件の緩和によって同法人と一般法人(一般株式会社)との差異が極限まで縮小した下で、同法人への出資を通じた一般株式会社の農業参入は相当程度に容易になった、ということも見るならば、現段階において一般株式会社



の農地所有権取得を解禁する合理的な理由は存在しないと言える。

③について。農地転用規制の正当性を支える経済的条件は、家族経営が農業生産の大宗を担っている場合には、「農産物の生産者手取価格が標準的な家族経営の $c+v$ を補償する」であるが、現在の日本の農業生産の現状を見ると、この条件は成立していないと言える。そして、「標準的な家族経営の $c+v$ を補償する」水準にない生産者手取価格が「標準的な資本主義経営の $C+V+AP+R$ を補償する」ことは考えにくいことを踏まえると、現段階で一般株式会社の農地所有権取得を解禁したならば、一般株式会社は農地を購入していったんは農業生産を行うにしても、その後採算が取れずに撤退することが十分に考えられる。その場合には農地転用規制がかかっている、一般株式会社は「株主の利益」を前面に出して、転用規制の緩和や撤廃を求めてくるであろうことは想像に難くない。

以上の①～③を踏まえて指摘できるのは、以下の2点である。第1には、一般株式会社の農地賃借による農業参入を促進する施策をとっても、それは農地利用集積・大規模経営創出には繋がらないであろうことである。第2には、現段階における一般株式会社の農地所有権取得の解禁には合理的な理由は存在しないが、それにも拘わらず、一般株式会社の農地所有権取得を解禁するならば、それは今後FTA/EPAの下で生産者手取価格が低下していくことが見込まれる下では農地転用規制の撤廃・緩和に繋がり、農地転用を促進し、農地利用集積をさらに困難にするであろうことである。

日本農業の維持・発展を図ろうとするならば、現段階で農地制度を含む日本の農業政策に求められるのは、農産物の生産費に対する生産者手取価格の補償率を好転させるための価格・所得政策の充実と、その前提となる食料・農産物輸入の抑制であって、かなり弱化させられたとは言えまだ命脈を保っている農地法の「農地耕作者主義」を捨て去って、農地所有権取得の解禁を含む、一般株式会社の農業参入のさらなる自由化を図ることでは決してない。

## 引用文献

- 石井啓雄 (2013) 『日本農業の再生と家族経営・農地制度』新日本出版社。
- 小野智昭 (2006) 「農外企業の農業参入と農地制度について」『農政調査時報』(全国農業会議所) 第556号。
- 河相一成 (1991) 「生産力構造の変化と農民の貧困化」『日本農業再建の道標』筑波書房。
- 木下幸雄 (2018) 「農外参入企業のマネジメントは優れているか?」『経営教育研究』(日本マネジメント学会) 第21巻1号。
- 阪本楠彦 (1968) 『農業経済概論全』東京大学出版会。
- 渋谷往男 (2011) 「企業の農業参入における撤退要因と農地管理についての考察」『農業経営研究』(日本農業経営学会) 第49巻第1号。
- 須田敏彦 (2006) 『日本農業の基本理論』農林統計協会。
- 中村広次 (2002) 『検証・戦後日本の農地政策』全国農業会議所。
- 日本経済団体連合会 (2015) 「わが国農業の持続的発展と競争力強化・成長産業化に向けて～食料・農業・農村基本計画の改訂に望む」(2015年1月)。
- 日本経済調査協議会 (2017) 「日本農業の20年後を問う～新たな食料産業の構築に向けて～」(2017年5月)。
- 農林水産省 (2008) 「農地改革プラン」(2018年12月)。
- 農林水産省 (2009) 「農地法等の一部を改正する法律(概要)」(2009年6月)。
- 農林水産省 (2016) 「農地を所有できる法人の要件の見直し(現行と見直し後の制度の対比)」(2016年12月)。
- 野村アグリプランニング&アドバイザー株式会社 (2018) 『NAPAリサーチ・レポート2018—日本農業の成長産業化に向けたブレークスルー—』。
- 原田純孝 (2005) 「第4章 各種の物件」『民法Ⅱ—物件〔第3版〕』有斐閣。
- 原田純孝 (2017a) 「農業関連法における『農地の管理』と『地域の管理』—沿革、現状とこれからの課題(1)

- 一)『土地総合研究』(土地総合研究所)2017年夏号。
- 原田純孝(2017b)「農業関連法における『農地の管理』と『地域の管理』—沿革,現状とこれからの課題(2)—」『土地総合研究』(土地総合研究所)2017年秋号。
- 堀口健治(1984)「土地資本と土地改良」『資本論体系7地代・収入』有斐閣。
- マルクス(1894)『資本論』第3巻(新日本出版社版全5冊『第3巻a』『第3巻b』1997年)新日本出版社。
- 山下一仁(2014)「農業と農地問題」『土地総合研究』(土地総合研究所)2014年秋号。
- 横山英信(2008)「『農業構造改革』をめぐる基本問題—農地利用集積の経済的條件の原理的検討—」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要)第83号。
- 横山英信(2015)「政権再交代後における日本農政の再編とその基本的性格—近年の農政展開を踏まえて—」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要)第96号。
- 横山英信(2016)「WTO・新基本法下の麦需給・生産をめぐる動向とTPP協定・国内対策」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要)第98号。
- 横山英信(2017a)「現段階の日本農政の構造的把握と分析—国内農業生産に及ぼす影響に焦点を当てて—」『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要)第101号。
- 横山英信(2017b)「麦・大豆の生産動向」『新版キーワードで読みとく現代農業と食料・環境』昭和堂。
- 渡辺洋三(1977)『土地と財産権』岩波書店。

(2018年10月26日受理)