

農地法制と株式会社の農地取得問題

大 島 大

- I 問題の所在と考察の視点
- II 農業生産法人制度と株式会社の農地取得問題
 - 1 農業生産法人制度の変遷
 - 2 株式会社の農地取得問題の系譜
- III 株式会社の農地取得における問題点
- IV 結語

I 問題の所在と考察の視点

平成12年11月の農地法改正で、農業生産法人の要件緩和により法人形態に株式会社が追加された。これにより株式会社は農業生産法人の一形態として農地を取得し、農業経営に参入することが可能になった。これで株式会社の農地取得問題は一応決着したかに思われたが、⁽¹⁾改正農地法の施行（平成13年3月）からわずか9か月後の12月に政府の総合規制改革会議は「規制改革の推進に関する第1次答申」において、農業生産法人への出資制限を始めとする現行制度の緩和を求め、この答申は平成14年3月に「規制改革推進3か年計画（改定）」として閣議決定された。さらに同年4月に農林水産省ではBSE問題や食品の虚偽表示問題などの対策『食』と『農』の再生プラン」で、農業経営の株式会社による多面的戦略の展開のための農地法の見直しを明記し、同4月に政府の経済財政諮問会議において「構造改革特区」が提案され、全面的な株式会社による農業経営参入の構想の方向へ急ピッチで進んでいる。

この株式会社の農地取得の議論は平成4年の「新しい食料・農業・農村政

策の方向」(新政策)の策定過程に始まったといえる⁽²⁾。この論点は、新政策から農業経営基盤強化促進法、特定農山村法の制定(平成5年)、そして食料・農業・農村基本法(新農業基本法)の制定(平成11年)に至る「戦後農政の見直しによる農地制度見直し論」と平成7年の行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する意見(第1次)」に始まる「規制緩和による農地制度見直し論」を挙げる⁽³⁾ことができる。

まず戦後農政の見直しについては、新政策の策定過程において「多様な担い手(農業経営体)の育成」における担い手の一つとして株式会社を認めようという議論が大きなきっかけとなり、新政策においては株式会社一般に農地取得を認めるのは不適当とされたが、農業生産法人の一形態としてさらに検討することになった。このことは、いわば農政当局による株式会社の農地取得に対する検討の解禁宣言であり、担い手育成策としての株式会社導入論から行政改革(規制緩和)推進の一環とする農業外企業の参入論へのターニングポイントになった⁽⁴⁾。

規制緩和については、平成7年10月の経団連による農業生産法人の構成要件の一層の拡大や耕作者主義の見直しなど財界の要求を背景に進められ⁽⁵⁾、同年12月の行政改革委員会の「規制緩和の推進に関する意見(第1次)」によって、農業生産法人制度に関し株式会社の農業経営への関わり方、事業要件のあり方などについて幅広い検討を行うべきとされ、平成10年9月に総理大臣の諮問機関、食料・農業・農村基本問題調査会の答申において農業経営の法人化の推進では、株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つとなる道を開くとし、同年12月には農林水産省の「農政改革大綱」によって、地域に根ざした農業者の共同体である農業生産法人の一形態としての株式会社に限り農業経営への参入を認めた。そして、そのことは農林水産省の農業政策(戦後農政の見直しを含む)が政府の規制緩和によって規定されることを意味するのである⁽⁶⁾。

このように、この2つの論点は平行して議論されているわけではなく、農林水産省による新政策から新農業基本法に至る戦後農政の見直しが、平成7

年以降は政府の行政改革の規制緩和によって決定されている状態である。さらに『食』と『農』の再生プランにおいては農林水産省自らが株式会社一般の農地取得の構想を示しており、完全にこの論点は一本化されることになった。この問題点は、農地法の基礎的理念である耕作者主義の存廃と農地制度の見直しについて規制緩和主導の是非ということであり、本稿ではこのような問題認識のもとに、株式会社の農地取得問題と今後の農地制度のあり方について検討したいと考える。

- (1) 中村広次『検証・戦後日本の農地政策』(全国農業会議所, 平成14年) 386頁。
- (2) 原田純孝「農地法の役割と株式会社の農地取得問題」『株式会社の農地取得の是非』(農林統計協会, 平成9年) 19頁。
- (3) 原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」法律時報69巻4号(平成9年) 39頁以下。
- (4) 田代洋一『食料主権 21世紀の農政課題』(日本経済評論社, 平成10年) 128頁。
- (5) 藤井洋一「株式会社の農業経営参入―農地保有規制緩和論議の新段階―」農業と経済63巻9号(平成9年) 22頁。
- (6) 原田・前掲(註3) 39頁。
- (7) 藤井・前掲(註5) 26頁。

Ⅱ 農業生産法人制度と株式会社の農地取得問題

1 農業生産法人制度の変遷

農業生産法人に関する規定は、昭和37年の農地法改正によって創設された。これは、当時農地法3条において法人が農地の所有権や使用収益権を取得することを想定していなかったため、農業基本法の制定(昭和36年)により、昭和37年に農事組合法人を追加した農業協同組合法(昭和22年)の改正とともに、農業生産法人を認める改正が成立した。

農業基本法は農政の基本目標を明らかにし、構造政策を農政の主要分野として位置づけをした。そして、その構造政策の中心課題とされたのが「自立経営の育成と協業の助長」であった。自立経営の育成(農基法15条)は、家

族農業経営の近代化による発展を図るとともに、できるだけ多くの家族農業経営が自立経営になるように育成するため必要な施策を講ずるものであり、協業の助長（農基法17条）は、農業経営の規模を拡大して生産性の向上を図るためには家族農業経営をできるだけ多く自立経営へと育成することが考えられるが、協業による経営規模の実質的拡大が必要ということである。その方策は農業協同組合の行う共同利用施設の設置、農作業の共同化の事業の発展改善、農業従事者の協同組織の整備、農地についての権利の取得の円滑化など必要な施策を講ずるものとした。昭和37年の農地法改正は、家族経営を補うものとしての協同化を助長するために農業の共同経営体としてふさわし⁽¹⁾い要件を備えた農業生産法人に限りて農地の権利取得を認めたものであった。

(1) 昭和37年改正

この改正は、農業基本法の制定にともない農業経営の協業の助長のために農業生産法人制度を創設した。制度創設時の要件は次のとおりである。⁽²⁾

- ① 法 人 要 件 農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社。
- ② 事 業 要 件 農業（これとあわせ行う林業を含む。また農事組合法人の場合は、農業共同利用施設の設置または農作業の共同化の事業を含む）およびその附帯事業に限られる。
- ③ 構 成 員 要 件 組合員または社員は、法人への農地に関する権利の提供者または法人の事業の常時従事者。
- ④ 借入地面積要件 経営している農地の面積のうち法人の構成員以外から借受けている農地の面積が1/2未満。
- ⑤ 議 決 権 要 件 事業の常時従事者である構成員が議決権の過半数を保有。
- ⑥ 労 働 力 要 件 事業に必要な労働力のうち構成員以外に依存する部分が原則として1/2以下。
- ⑦ 利 益 配 当 要 件 すべて構成員の事業に従事した程度に応じて行いか、年6分の範囲内で出資に応じて配当し、その

余剰を事業従事の程度に応じてすること。

(2) 昭和45年改正

この改正は昭和42年の農林省による「構造政策の基本方針」をうけて行われ、その基本方針の一つである農地の流動化の促進について、農地法による賃貸借の保護が強いことが農地の流動化を妨げるとして借地による流動化を進めるため賃貸借の規制緩和が中心になった。これは、農地法の基礎的理念が自作農主義から耕作者主義への修正されたことを意味する。そして、それにとまなう農業生産法人の要件緩和は次のとおりである。

まず昭和37年改正で創設された農業生産法人の要件の④から⑦の廃止、そして新たに業務執行役員の要件が設けられた。

- ⑧ 業務執行役員要件 農地に関する権利の提供者であり、かつ法人の事業への常時従事者で、かつ法人の事業に必要な農作業に主として従事する者である組合員または社員が業務執行役員の過半数以上。

(3) 昭和55年改正

昭和45年の改正後も農地は順調に流動化せず、借地による経営規模拡大をより進めるための新たな施策が必要となり、昭和50年の農振法改正により農用地利用増進事業が創設された。さらに農用地利用増進事業を拡充発展させるため、昭和55年に農用地利用増進法が制定された。これに対し農地法も農地に係る権利移動の円滑化を図り、後継者の育成に資するための改正（いわゆる農地三法、この他に農業委員会法（昭和26年）が改正）が行われた。

農業生産法人については、⑧の業務執行役員要件の緩和が次のようになされた。

- ⑧ 業務執行役員要件 「農地に関する権利の提供者」を削除。農業後継者などのような常時従事者たる構成員が業務執行役員の過半数を占める場合も可。

(4) 平成5年改正

この改正は平成4年の新政策および「農業構造・経営対策の課題と対応の

方向」で示された施策を具体化するため、農用地利用増進法、農地法、農業協同組合法、土地改良法（昭和24年）など7つの法律の改正が行われた。農用地利用増進法は農業経営基盤強化促進法（基盤強化法）と改正され、農地法は農業生産法人の②事業要件および③構成員要件が改められた。

② 事業要件 農業に関連する事業であって農畜産物を原料または材料として使用する製造または加工、農畜産物の貯蔵、運搬または販売、農業生産に必要な資材の製造、農作業の受託の追加。

③ 構成員要件 (a)基盤強化法4条2項3号（農業生産法人出資育成事業）に係る現物出資を行った農地保有合理化法人または農業協同組合もしくは農業協同組合連合会。

(b)法人の事業に係る物資の供給または役務の提供を継続して受ける個人。

(c)法人に対するその法人の事業に係る特許権についての専用実施権の設定または通常実施権の許諾に係る契約および新商品または新技術の開発または提供に係る契約並びにこれらに準じてその法人の事業の円滑化に寄与すると認められる者。

合名会社または合資会社は、(b)(c)の者が社員の総数の1/4以下。有限会社は(b)(c)の者の有する議決権の合計が議決権の1/4以下であり、かつ(b)(c)の者の有する議決権がいずれもその法人の議決権の1/10以下であるものに限る。

(5) 平成12年改正

平成10年9月の食料・農業・農村基本問題調査会の答申において、株式会社一般に土地利用型農業への参入を認めることは合意が得がたいが、農業生産法人の一形態としてであって農地の投機的な取得や水管理、土地利用の混

乱などの懸念を払拭するに足る措置を講じることができれば株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つとなる途を開くことが考えられると結論し、同年12月の農林水産省の「農政改革大綱」および平成11年7月の学識経験者、農業団体などで構成された農業生産法人制度検討会において、その懸念に対する措置の検討を行った。そして、これを踏まえて平成12年3月に農地法が改正された。

農業生産法人制度の見直しとしては、①法人要件②事業要件③構成員要件⑧業務執行要件が改正され、さらに農業生産法人の要件適合性を担保するための措置がとられた。

① 法人要件 株式会社（株式の譲渡制限を行っているもの）を追加。

② 事業要件 農業（関連事業を含む）その附帯事業に限定から、農業（関連事業を含む）が主であるとの範囲でその他事業の実施が可能に変更。

③ 構成員要件 地方公共団体を追加（また政令改正により、法人与継続的取引関係にある者を追加）。

⑧ 業務執行役員要件 常時従事者が役員の過半数を占め、かつその過半が農作業に一定程度従事する者。

農業生産法人の要件適合性を担保するための措置は次のとおりである。

(a) 農業生産法人であって農地を所有または利用している者は、毎年事業の状況などを農業委員会に報告しなければならないものとする。

(b) 農業委員会は(a)の報告に基づき、農業生産法人が農業生産法人の要件を満たさなくなるおそれがあると認めるときは、その法人に対し必要な措置をとるべきことを勧告することができることとする。

(c) 農業委員会は(b)の勧告をした場合において、勧告を受けた法人からその所有する農地について所有権の譲渡しをする旨の申出があったときは、その斡旋に努めなければならないこと。

(d) 農業委員会は、(b)の勧告または(c)の斡旋の申出後3か月間は農業生産法

人が農業生産法人でなくなった場合の国が買収すべき農地の公示をしないものとする。

- (e) 農業委員会は、農業生産法人が農業生産法人でなくなった場合における農地の買収をするため必要があるときは、委員または職員に法人の事務所その他事業場に立ち入らせて必要な調査をさせることができることとする。

2 株式会社の農地取得問題の系譜

株式会社の農地取得問題は、平成4年の新政策の策定過程に始まったといえる。その後は、政府の行政改革および構造改革などの政策により株式会社の農業参入がより推進されたのである。それでは株式会社の農地取得問題の変遷を順を追ってみたい。

(1) 戦後農政の見直し

①新政策 平成3年5月に農林水産省は、新しい食料・農業・農村政策検討本部および各界の有識者12名で構成する新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会を設置し、21世紀を見通した新たな政策の検討を行うこととした。その策定過程における検討項目は、(a)多様な担い手（経営主体）の育成、(b)土地利用型農作物などの新たな生産体制の確立、(c)新しい地域政策の展開、(d)環境保全に資する農業の確立、(e)食品産業政策・流通・消費者対策の新たな展開、(f)その他（農業団体などの組織のあり方など）であり、(a)の多様な担い手の一つとして株式会社の農業参入論が懇談会において議論された。⁽³⁾

そして、平成4年6月の農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）において、株式会社の農地取得問題は、「株式会社については、株式会社一般に農地取得を認めることは投機及び資産保有目的での農地取得を行うおそれがあることから適当ではないが、農業生産法人の一形態としての株式会社については、農業・農村に及ぼす影響を見極めつつさらに検討を行う必要がある」として、株式会社一般の農地取得は排除されたが将来の検討課題として残された。また経営形態の選択肢の拡大として、「経営管理能力、資金調達力、取引信用力及び雇用労働関係の明確化と労災保険などの適用に

よる雇用労働関係の福祉の増進や新規就労者の確保がより容易となる利点を踏まえ」、家族農業経営については一戸一法人化、生産組織などの法人化、農業生産法人については、労働力の周年消化、財務基盤の強化、幅広い人材活用が図られるようその仕組みを整備するとされた。⁽⁴⁾

②構造・経営対策 平成4年9月より新政策の方向の具体化について農政審議会は企画部会に第1小委員会を設けて検討を進め、平成5年1月に「農業構造・経営対策の課題と対応の方向」（構造・経営対策）としての中間とりまとめが発表された。その対策では、法人化の推進と法人経営体の発展のための支援として、法人形態の利点に「経営の継続性が図り易いこと」を追加し、「農業生産法人の安定的な経営が図られるよう農業生産法人の要件について事業及び構成員の範囲の拡大等の見直しを行うとともに、法人経営体に関する施策を改善・充実する」とした。⁽⁵⁾

③平成5年農地法改正 農政審議会の「中間とりまとめ」をうけた農林水産省は「農業経営基盤強化のための関係法律の整備に関する法律案」を平成5年2月に国会に提出し、この法案は同年6月に成立した。これは、農用地利用増進法、農地法、農業協同組合法、土地改良法を含む7つの法律の一括改正であり、農用地利用増進法は農業経営基盤強化促進法（基盤強化法）と改正され、農地法は事業要件と構成員要件が緩和された。基盤強化法は、それ自体は株式会社を容認するものではなく、農用地利用増進法に基づく農業経営規模拡大計画の認定制度を拡充し、農業者が作成する農業経営改善計画を市町村基本構想に照らして市町村が認定する「認定農業者制度」を創設し、農地流動化の加速化施策とともに農業経営の法人化を推進することになった。

(2) 行政改革による規制緩和

①規制緩和による株式会社の農地取得容認論 平成7年10月に経団連（経済団体連合会）は、農業生産法人の構成員要件の一層の拡大と耕作者主義の見直しに着手すべきであるという意見を公表した。そして、株式会社の農地取得問題に対する議論は平成5年の農地法改正でいったん退けられたが、平

成7年12月に政府の行政改革委員会による「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」⁽⁷⁾において再度議論されることになった。具体的な内容は、株式会社形態をとることにより大規模な農業経営を行うことが可能となる、農業経営にともなうリスクを分散するため、事業の多角化を行う場合にも有効である、情報力や技術開発力、マーケティングのノウハウなどさまざまな経営資源をもつ企業の参入は、農業の成長にとって有益であることから、農業生産法人制度に関し株式会社の農業経営のかかわり方、事業要件のあり方などについて幅広い検討を行うということである。この意見は、平成8年3月の「規制緩和推進計画（改定）」に盛り込まれた。

②農業基本法の見直し 平成6年8月に農政審議会によって農地法見直しの報告を受けた農林水産省は、新農業基本法の制定にむけて平成7年9月に農業基本法に関する研究会を設置し、平成9年9月に報告を取りまとめた。この報告では、「農地の投機的な取引の防止等により農地の農業上の有効利用は確保しつつ、株式会社を含めて新たに農業を行おうとする意欲ある者の農地の権利取得を認めることについてどのように考えるのか、十分な議論が必要である」とされ、これは平成8年の「規制緩和推進計画（改定）」⁽⁸⁾の幅広い検討による規制緩和の動きの一つであるといえる。

③新農業基本法の制定 農業基本法に関する研究会の報告をうけた農林水産省は平成8年9月に事務次官を本部長とする新基本法対策本部を設置し、また平成9年4月に総理府に総理大臣の諮問機関として食料・農業・農村基本問題調査会を設置して新しい基本法の枠組みづくりが開始された。平成10年9月に食料・農業・農村基本問題調査会の答申が発表され、「投機的な農地の取得や地域社会のつながりを乱す懸念が少ないと考える形態、すなわち、地縁的な関係をベースにし、耕作者が主体である農業生産法人の一形態としてであって、かつ、これらの懸念を払拭するに足る実効性のある措置を講じることができるのであれば、株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つとなる途を開くことができると考える」とされた。そして、平成11年6月に新しい基本法である食料・農業・農村基本法は成立した。

④平成12年農地法改正 食料・農業・農村基本問題調査会の答申をうけて、平成10年12月に農林水産省は「農政改革大綱」を省議決定した。農業生産法人の法人形態の多様化（株式会社形態の導入）において、担い手の経営形態の選択肢を拡大させる観点から、農業者、農業団体をはじめとする関係者が納得できる形で、農業経営への株式会社形態の導入を具体化するとした。そして、地域に根ざした農業者の共同体である農業生産法人の一形態としての株式会社に限り認め、株式会社の参入につき指摘されているさまざまな懸念を払拭するに足る実効性ある措置については十分な検討を行い、地域社会と調和し、真に農業経営の発展に資するものとなることを確保することを示した。

また農業生産法人制度の見直しについては、早急に専門家による委員会を設けて検討を進めることになり、具体的な検討項目は、(a)農地法上の許可時における厳正な審査、(b)地域社会と調和した農業生産・農業経営の確保など（行動基準の作成、監視の充実）、(c)農業生産法人の要件を欠いた場合の国の買収措置の機動的発動など対策の強化、(d)株式譲渡制限など農外者に法人が支配されないようにするための措置、(e)構成員の拡大の範囲などである。これをうけて農林水産省は平成11年1月に農業生産法人制度検討会を充足させた。そして平成11年7月に報告をとりまとめ、これに基づいて農地法改正案が作成され平成12年11月に農地法は改正された。

(3) 構造改革による規制緩和

①総合規制改革会議答申 平成12年12月の「行政改革大綱」の規制改革の推進のために内閣府に設置された総合規制改革会議は、平成13年12月に「規制改革の推進に関する第1次答申」を提出した。農林水産業の分野においては、平成12年の農地法改正で農業生産法人の一形態として株式会社の農地取得を認めていて、これは株式会社の参入による農業分野への資本投入や経営近代化を促進する点で評価されるが、既存の有限会社からの転換にとどまっているため、「今後、効率的な農業経営を行う企業が、海外ではなく国内で農業生産を拡大させるためには、企業による株式会社形態の農業生産法人へ

の参画条件において、更に改善すべき点がある」と問題点を指摘した。その具体的施策は、農地法2条7項の農業生産法人の要件のうち②事業要件、③構成員要件、③における例外的に外部から出資をうける場合のその議決権、⑧業務執行役員要件（丸付数字は、農業生産法人制度の変遷の分類）に対し、農家自身が法人化する場合とはともかく外部の株式会社が農業生産法人になることが困難なので、これらの要件を始めとする現行制度や実態について速やかに検証を図り、農業経営の株式会社化を一層推進するための措置を講じるとした。そしてこの答申は、平成14年3月の「規制改革推進3か年計画（改定）」に盛り込まれた。

②農林水産省の対応 平成14年4月に農林水産省はBSE問題や食品の虚偽表示問題に関連して食と農に関するさまざまな課題に対応するため『食』と『農』の再生プラン」を提案した。構造改革に対応するものとしては、農業の構造改革の加速化において農業経営の株式会社化などによる多面的戦略の展開を示し、具体的には「農業法人の自己資本の充実を促進するための出資の円滑化措置」、「農業法人等に対して売れる商品企画、販売戦略等の高度なノウハウを提供する取組みを支援」、「農業経営の株式会社化等による多面的戦略を展開するための措置」を講じ、農地法の見直しの着手を明言した。

さらに平成14年8月には『食』と『農』の再生プラン」の具体化を発表し、農地制度については、「農業経営の株式会社化の促進や規模拡大の観点から農地法制の見直し」とこれについての構造改革特区の活用を検討を推進するとした。

③構造改革特区 改革特区構想は、平成14年4月に経済財政諮問会議において平沼経済産業大臣および民間⁽⁹⁾議員によって提案され、同年5月に総合規制改革会議の規制改革特区ワーキンググループにおいて具体的な検討が始まった⁽¹⁰⁾。同年6月に経済財政諮問会議の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において、「進展の遅い分野の規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進めるため、「構造改革特区」の導入を図る」とし、「構造改革特区については、多くの府省に関係する新たな手法の施策でもあり、内

閣官房に推進のための組織を設け、総合規制改革会議等の意見を聴きつつ、地方公共団体の具体的な提案等を踏まえて制度改革の内容等の具体化を推進する」と決定し、7月に内閣に構造改革特区推進本部が設置された。

構造改革特区の目的は、地方公共団体や民間事業者などの自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設け、当該地域において地域が自発性を持って構造改革を進めるためとされた。平成14年8月末に構造改革特区に関する提案の受付を締め切り、その提案状況は構造改革特区構想は426件、うち農業関連は94件で提案数では最多であった。その例は、農村地域などにおいて農業生産法人・加工・販売一体となったアグリビジネスの参入を促進するために、地方公共団体やNPOが土地を保有し工作希望者に貸与したり、株式会社が農業経営を行うなど多様な経営形態による農業を認める特区、都市近郊地域などにおいて都市住民が小規模農地を保有して農業を行うことを認める特区、中山間部などにおいて都市と農村の交流（グリーンツーリズム）を図るために、農家が民宿（ファームイン）や農産物加工・販売施設などを経営することを推進する特区などであり、いずれも農地法、農振法、市民農園整備促進法（平成2年）、基盤強化法、土地改良法などの規制緩和が関連している。

- （1）加藤一郎『農業法』法律学全集50（有斐閣、昭和60年）134頁以下。
- （2）農業生産法人制度の変遷については、農林水産省構造改善局農地制度実務研究会編『逐条農地法』（学陽書房、平成8年）12頁以下、関谷俊作『日本の農地制度』（農業振興地域調査会、昭和56年）71頁以下、農林水産省経営局構造改善課「農地法の一部を改正する法律」ジュリスト1195号（平成13年）74頁等を参考にした。
- （3）田山輝明「注目される新農業政策」法律時報64巻9号（平成4年）2頁。
- （4）原田純孝「新しい農業・農村・農地政策の方向と農地制度の課題（中3）」法律時報66巻8号（平成6年）13頁。
- （5）農林水産省構造改善局農政部農政課監修『農業経営基盤強化促進法の解説』（全国農業会議所、平成6年）9頁。
- （6）石井啓雄「農業生産法人要件緩和論の検討―株式会社の農地取得・農業経営は容認されるべきか―」駒沢大学経済学論集28巻3・4号（平成9年）61頁。
- （7）原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」法律時報69巻4号（平

成9年）39頁。

- （8）原田・前掲（註7）41頁。藤井洋一「株式会社の農業経営参入—農地保有規制緩和論議の新段階—」農業と経済63巻9号（平成9年）25頁。
- （9）民間4議員は、牛尾治朗（牛尾電機代表取締役会長）、奥田碩（トヨタ自動車取締役会長）、本間正明（大阪大学大学院経済学研究科教授）吉川洋（東京大学大学院経済学研究科教授）の4氏。
- （10）経済財政諮問会議での改革特区構想は、平沼議員は規制改革特区、民間4議員は構造改革特区を提案。規制改革特区は、平成14年3月の「規制改革推進3か年計画（改定）」に掲げられている全項目及び地方公共団体や民間から要望のあることを検討対象とし、選定基準は内閣主導により、個々の規制ごとに具体的に判断するものとされた（総合規制改革会議「中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」平成14年7月）。

Ⅲ 株式会社の農地取得における問題点

平成12年の農地法改正によって農業生産法人の一形態として株式会社が認められ、株式会社による農地取得は条件付き（定款によって株式の譲渡について取締役会の承認をするとされているもの）ではあるが容認された。株式会社の農地取得については平成4年の新政策以来さまざまな議論がされてきたが、ここではもう一度その問題点とその是非について整理したい。

（1）株式会社の農地取得の実態における問題点

株式会社の農地取得の実態的な観点による問題点は次の4点である。⁽¹⁾ (a)株式の自由流通を前提とする株式会社の農地取得の承認は耕作者主義に真っ向から矛盾する。(b)日本の土地利用規制の実態を前提とすれば、いかに工夫しても転用目的の農地取得の阻止は難しい。(c)もし株式会社が大々的に参入して非常に効率的な農業経営を実現すれば、そこでなら成立したかもしれない近代的な家族農業経営の存立基盤が排除される。(d)仮に(c)のような経済的効果が生ずるとすれば、それは(a)の耕作者主義の原則撤廃ともあいまって、戦後50年の農業と農村のあり方を最終的に否定し、全面的に変えていく道となる。

(a)の問題は、農地法の基礎的理念の耕作者主義の是非が問われていること

である。株式会社が農地を取得できるのなら、なぜ自然人はダメなのかということになるのも間違いなく、耕作者主義を否定することは農地法3条の権利移動規制をなくすることになり、その場合に農地制度や農村社会のあり方がどうなってゆくかはかなり大きなリスクになるのではないか。

(b)は農地法4条・5条の転用規制の問題である。その難しいとする理由は、この場合は転用規制を厳格化して株式会社の農地転用を阻止することであるが、現実には、農地法4条・5条において農地の転用規制を定めているが、一般許可基準（昭和34年、次官通達）や都市計画法（昭和43年）、調整区域許可基準（昭和44年、次官通達）以降一貫した転用緩和である。⁽²⁾ また転用規制というのは(a)の権利移動規制と制度的に不可分の関係であり、一方だけでなくして一方だけ強化するのも困難である。

(c)は家族農業経営の問題である。旧農業基本法では、家族農業経営の発展と自立経営の育成（旧農基法15条）が構造政策の中心課題とされた。新農業基本法では23条（専ら農業を営む者等による農業経営の展開）において、「家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するための必要な措置を講ずるものとする」とされている。

(d)の問題は、戦後農政および農地制度が完全に崩壊し、農地とその他の土地を区別していた制度的な境界線がなくなるわけで、産業社会の構造と特質が農業と農村にも入り込んでくることになるのである。

（2）株式会社の農地取得賛成論

農地取得賛成論は、見解には強弱の差はあるが条件付き農地取得賛成論とすることができる。その条件で一番多い意見は転用規制強化である。その方法は、(a)農地の有効利用の義務付けと転用強化という意見と(b)ゾーニング⁽³⁾（土地利用区分）の確立が先決という意見、(c)転用規制の厳格化および永久農地という意見などがある。⁽⁴⁾⁽⁵⁾

(a)は農地確保の政策課題との関連であり、この35年間約200万ヘクタール潰廃・転用し、約100万ヘクタール造成して差し引き約100万ヘクタール減少の状況で、21世紀の食糧問題を展望するとき最大限の農地確保が必要であり、

農地の有効利用の義務付けと転用強化および土地基本法（平成元年）の原則をいかに生かすかということである。

(b)は、転用によるキャピタルゲインを期待した農地の保有の動機はなにも株式会社に限られるわけではない。優良農地の無秩序な転用を防ぐには長期的な視野に立ち、周到的土地利用計画に裏付けられたゾーニングを確立することが先決である。そして、株式会社のコントロールに自信の持てない土地利用制度が問題であるとしている。

(c)は農地の転用は、農地法4条・5条、農振法の農用地区域の指定にしる曖昧な運用が可能であり、客観性の乏しさ、不完全性、不透明性が指摘されている。このような転用にあって農家自身が転用期待を持ったとしても不思議ではない。株式会社参入反対の論拠とされる転用期待による農地保有は農業内部ですでに顕在化している問題であり、株式会社のみが転用期待を持つわけではない。そして、転用期待を排除するのであれば農地転用を厳しく規制し、農地の公共性を主張するならば永久農地指定といったゾーニングも一つの選択肢となる。

(3) 株式会社の農地取得反対論

株式会社の農地取得反対論には、まず概念的なものとして農業は「生きもの産業」であること⁽⁶⁾や、次に実態的な問題点ではなく制度的な問題もある。これについては主に農業生産法人制度、永久農地、農地転用について整理する。

①生きもの産業 法人の種類は、(a)法人の構成員または業務執行役員である自然人が法人の意思決定や業務執行におおむね素直に反映する仕組みがあるものと(b)法人の意思決定や業務執行がその法人の構成員または業務執行役員である自然人と絶縁して行われる仕組みを持つものがある。農業の基本的性格は自然人による労働から作物を生産することであり、(b)の部類を代表する法人である株式会社は、その意思決定や業務執行について農業の基本的性格から完全に絶縁されている。この基本的性格をふまえれば株式会社は「生きもの産業」の事業主体として最もふさわしくないのである。

②農業生産法人制度 平成5年の農地法改正で、営める事業の範囲が農業から農業関連事業（原料を仕入れて行う農産加工、その貯蔵、運搬や作業の委託など）まで大きく拡大されたとともに、一定の限定（法人の事業に関係がある個人または法人に限る）と制限（法人の運営を支配することまではできない）付きながら農業外の個人や株式会社を含む関連企業が構成員として法人に参加することが可能になった。これは、農業生産法人の要件が現在すでに一定の制約付きながら農業外の個人や企業が法人に参加し、外からの影響力を内からの発言のかたちで行使することがある程度できるまでになっているということであり、それは自然人が個人で農業に新規参入しようとする場合より緩い制約である。

平成5年改正後に平成7年の行政改革委員会の意見において、規制緩和の推進により農業生産法人制度に関し株式会社の農業経営のかかわり方、事業要件のあり方などについて幅広い検討を行うとされた。だが実際にこのような農業生産法人制度の状況で、さらにそれをどう緩和するかが問題である。まず(a)法人要件については、これは事実上、株式会社でも構わないこととでしかありえない。定款などに条件をつけて株式の譲渡を制限すれば問題はないとして株式会社の農地取得賛成論を積極的に主張するのは、気休めか本質の隠蔽でしかない。それは株式は誰でもが自由に売買できるのがその本質であり、株主が持ち株数に応じて経営に参加できるというのが株式会社の本質だからである。だから株式会社を農業生産法人として容認することは、農業生産法人制度そのものの存立条件を否定することとほとんど同義である。(b)事業要件については、すでに農業関連企業ならば何でもでき、その事業量にも制約がないところまで要件が緩和されているのにさらに緩和することは、いかなる事業も営みうるということに限りなく近づく。そうなれば事業要件はもはやほとんど意味を持たなくなる。(c)構成員要件は、これについてはいくつかの緩和の程度はありうるが、しかし、このことはあくまで言葉上の問題であり、実質的には農業生産法人の構成員要件を限りなく意味のないものに近づけることになる。最期に(d)業務執行役員要件は、土地も提供

せず自ら耕作（労働）もしない構成員が役員になって、その法人の経営の運営に大きな発言力を持つことを容認することである。そしてこのことは、個人（自然人）の農地取得にあたって農作業の常時従事が要件である農地法3条の権利移動規制の許可要件であるのと同じく役員過半の農作業常時従事要件を揺るがすことはできないのである。⁽⁷⁾

平成12年の農地法改正で農業生産法人制度の要件が緩和されて株式会社は農地を取得することはできたが、一方で農業生産法人の要件を緩めもう一方では株式会社に一定の要件を課し、妥協点を見いだした格好になった。具体的には、まず株式会社については定款によって株式の譲渡について取締役会の承認を要するという条件を付けて、(a)法人要件、(b)事業要件、(c)構成員要件、(d)業務執行要件が緩和されて、さらに農業生産法人の要件適合性を担保するための措置がとられた。

③永久農地 結論からいえば制度的に「永久農地」と線を引くのは非常に難しいということになる。⁽⁸⁾その理由は、まずその転用規制は現在の農地法や農振法の区域区分とは違うものになると思われる。その場合現在の農業振興地域外の農地、農業振興地域の農用地区域、農業振興地域の農用地区外農地（農振白地）のほか永久農地という区分が加わることになるが、特定の農地にだけ永久農地の規制をかける制度的論拠をどう論証するのか。次は補償の問題である。永久に負担を負うのだから部分的収用に近くなり、当然規制を受ける土地所有者に対して補償の問題も起きてくるのである。例えば収用の場合のように、一方に明確な利益があり他方にこれに対応する明確な損失がある場合には、その利益と損失とを補償で調整することが理論的にも正しいし、また技術的にも困難ではない。しかしこのように計画的な土地利用規制のような場合は、土地所有者などの受ける損失とこれに対応する利益とは全く異質のものであり、かつ明確にとらえることは難しくこの種の損失補償の問題は理論的にも技術的にも困難である。さらに補償の範囲という問題もある。すなわちその利用制限に対し正当補償が行われていなければならない場合、その範囲について必ずしも明確な具体的基準を示すものではなく、

また土地収用と財産権の内容の法定との区別が実際上不明確な点を残しており現実の問題にあたっては困難が生じるのである。⁽⁹⁾最後に、仮に永久農地制度ができたとしても現実にはその区域を指定することの困難さという非常に大きな問題が残ることになる。

④転用規制 この問題については実態的な問題点において、昭和34年の一般許可基準以降、農地法4条・5条の転用規制は一貫した緩和の方向にあるので株式会社にだけ厳格な転用規制をかけるのは難しいとしたが、制度上の問題としては農地転用に対する規制が農業法サイドの立法のみの限界が挙げられる。⁽¹⁰⁾これは農地転用規制においては農業法サイドの諸規制が制度上重要な位置を占めていることが問題なのであり、その理由は、都市法サイドからの転用規制が極めて不十分なことである。都市計画法における市街化区域と市街化調整区域の線引きでは、市街化区域は農業委員会への届出のみで転用できるし、市街化調整区域については、調整区域許可基準において例外的に転用の許可が認められる場合があるがその「例外」はかなり広範である。また都市計画が20ヘクタール以上の大規模開発には都市計画法で農地の開発許可が認められているなど大規模開発にはほとんど無力の状態である。このように区域区分制度が不十分にしか機能していない状況で、開発が始まると周辺農地価格が上昇しそれが玉突き状に拡大することが日常的になってしまった。この状況下で、農地の投機的取引の対象とされるのをかろうじて抑制しているのが農地法3条の権利移動規制なのが現状なのである。このように株式会社の農地取得問題賛成論にあるように単に農地転用規制の厳格化や土地利用規制や線引きの強化で解決する問題ではなく、都市的土地利用のあり方そのものを問いなおすという土地法システム全体構造の再編成が必要なのである。

- (1) 原田純孝「農地法の役割と株式会社の農地取得問題」『株式会社農地取得の是非』（農林統計協会、平成9年）36頁以下。
- (2) 一般許可基準と調整区域許可基準は、平成10年の農地法改正で2ha超4ha以下の農地転用許可権限を都道府県知事に委譲されるにあたって、行政事務の基準

の明確化のため、従来通達で定められていたものを農地法に組み込み、法令上明確にされた。

- (3) 今村奈良臣「株式会社の農業参入問題の前提条件」農業と経済63巻9号（平成9年）3頁。
- (4) 生源寺真一「日本に農業は必要ないか」経済セミナー503号（平成8年）9頁。
- (5) 本間正義「農業の経営形態と規制緩和—株式会社参入促進の論拠—」農業と経済63巻9号（平成9年）36頁。
- (6) 宮崎俊行「株式会社の農地取得・農業経営に対する疑問」ジュリスト1118号（平成9年）56頁以下。同「現代日本農村社会における組織体について（一）」法学研究71巻10号（平成10年）3頁以下。
- (7) 石井啓雄「農業生産法人要件緩和論の検討—株式会社の農地取得・農業経営は容認されるべきか—」駒沢大学経済学論集28巻3・4号（平成9年）96頁以下。
- (8) 原田・前掲（註1）38頁以下。
- (9) 大澤正男『土地所有権制限の理論と展開』（成文堂、昭和54年）39頁。
- (10) 高橋寿一「農業的土地利用の保全と土地利用規制—ドイツ法を素材として—」農業と経済63巻9号（平成9年）67頁以下。

IV 結語

(1) 農地法制における基礎的理念の方向性

農地法1条は、農地はその耕作者自らが所有することが最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、およびその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的としている。条文中における「効率的な」という一句の意味は、借地を含めて農地が規模の大きい経営によって効率的に利用されるようにすることであり、この一句は昭和45年に改正されたものである⁽¹⁾。そもそもこの改正は、昭和42年の農林省による「構造政策の基本方針」において農地の流動化の促進のための措置として農地法による賃貸借の保護が強いことが農地の流動化を妨げる要因の一つであるとの認識から、借地による農地の流動化を進めるためその規制緩和を中心⁽²⁾に行われ、その強固に保護された理由は、農地法制定時における賃貸借の規

定が伝統的な地主小作関係を念頭にしたものであり、残存小作地の耕作権の保障としては適合的なものではあったが、必ずしも残存小作地とその後の新たな賃貸借（農地改革後に生じた新たな小作地）の関係を見通したものではなかったためである⁽³⁾。これがいわゆる農地法の基礎的理念の自作農主義から耕作者主義への修正であり、耕作者主義とは農地法3条2項（農地の権利移動の許可基準）により、農地を取得・利用（耕作）できる者は自然人たる農業従事者と農業生産法人ということになる。

農業生産法人は、旧農業基本法の「自立経営の育成と協業の助長」によるものであり、これは、農業経営の規模を拡大して生産性の構造を図るためには家族農業経営をできるだけ多く自立経営へと育成することが考えられるが、協業による経営規模の実質的拡大が必要になることから昭和37年に創設されたものである。そして、昭和45年、昭和55年の農地法改正で農業生産法人制度の要件緩和が行われたが、この改正は農地法の耕作者主義の延長線上で、旧農業基本法と農地法とを受けてできた農業生産法人制度を農地法と抵触しない範囲内で緩和したといえる⁽⁴⁾。しかし平成5年の改正時には、同時に改正された農業経営基盤強化促進法による認定農業者制度など農業構造自体が零細所有・零細経営の構造から、零細所有・大経営の構造へ動いていて、新政策以降は農林水産省が期待している「経営体」は旧農業基本法の「自立経営」を放棄した形のように思われる⁽⁵⁾。新農業基本法は、23条（専ら農業を営む者等による農業経営の展開）において、「家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するための必要な措置を講ずるものとする」としている。農業生産法人制度においてもこの零細所有・大経営の動きにともない、事業要件を農業関連事業まで大きく拡大し、構成員要件についても一定の限定と制限付きながら農外の個人や株式会社を含む関連企業が構成員として法人に参加することが可能になった。

その後は行政改革による規制緩和によって、平成12年の農地法改正により条件付きで株式会社の農地取得が容認されたが、平成13年の総合規制改革会議の答申では、既存の農業生産法人の有限会社からの転換が大部分を占めて

いて、効率的な農業経営を行う企業が海外でなく国内で農業生産を拡大させるために、農外の株式会社一般の農業生産法人への参画条件を改善すべき点があるとした。そして、この答申は平成14年3月の「規制改革推進3か年計画（改定）」として閣議決定され、農林水産省においては「『食』と『農』の再生プラン」においてこれに対応する農地法の見直しが明記されたのである。

（2）結論

農地制度の問題点としては、以上述べた株式会社の農地取得問題のほかに地方分権による権限委譲の問題もある。この地方分権の問題については、平成8年12月の地方分権推進委員会の第1次勧告において、2ヘクタールを超え4ヘクタール以下の農地転用許可は法定受託事務として都道府県知事への委譲、農振法関係では農業振興地域整備計画の策定（変更を含む）は市町村の自治事務とされた。この勧告をうけて平成10年の農地法改正によって、農地法4条・5条の2ヘクタールを超え4ヘクタール以下の農地転用許可権限が都道府県知事に委譲され、農振法については平成11年の農振法改正によって、農振法17条によって転用が許可されていない農業振興地域の農用地区域の区分（変更）は都道府県知事の認可を廃止して同意によって市町村が行うことになった。さらに平成14年4月の農林水産省の「『食』と『農』の再生プラン」の農山村地域の新たな土地利用の枠組み構築において、法律による諸規制から市町村の土地利用調整条例を基本とした新たな枠組みへの移行を示した。これは、つまり市町村条例を農地法や農振法などの法律に優先させることであり、農地制度見直しというより制度そのものの存廃の議論であると考えることができる。

農地法は、農地に農地法3条および4条・5条において一般の土地所有権および土地利用権に比べて強い規制を課している。農地法3条は権利移動の制限であり、その許可の対象は農地についてこれを転用する目的以外（耕作目的）での所有権の移転やその使用収益権（使用貸借の権利、賃借権等）の設定もしくは移転する行為である。許可権者は原則として農業委員会である。農地法4条の規制の対象は「農地を農地以外のものにすること、すなわち

耕作の目的に供されている土地を耕作の目的に供される土地以外にするためのすべての事実行為であり、人為的に農地を農地でなくするための行為を規制するものである。農地法5条の規制の対象は、農地について転用を目的として権利を設定または移転するという行為であり、具体的には農地を所有していない者が住宅、工場などの敷地の用に供する目的で農地を取得し、取得目的に即して転用する事実行為である。許可権者は4条・5条共に原則として都道府県知事、例外として4ヘクタールを超える農地を同一の事業の目的に供するために転用する場合には農林水産大臣である。

株式会社の農地取得問題については、まず農地法の基礎的理念である耕作者主義と農地法3条および4条・5条の規制は不可分の関係にある。ここで耕作者主義を否定し、農地所有権を一個の土地財産権として株式会社に自由に取得することを認めた場合には、農業以外からの開発圧力や非農業者の投機的農地取得を加速させ、農業と農地の一層の縮小、解体と荒廃が進むことは必至である。さらに地方分権の問題とあわせて考えると、21世紀の農業と農村社会の確たる将来像も見通すことなく、規制緩和の流れにのって農地の強度の公共性（国民の食糧の確保および農地による自然環境の保全の公共性）を否定して農地制度の原則を安易に変更することは農地の商品化を加速することであり、あまりにも無謀、無責任すぎるものである。⁽⁶⁾

今後の課題としては、農地は誰でもが所有してもよいということではなく、あくまで食糧確保・自然環境の保全としての農地をそれに相応しい担い手が、取得・利用（耕作）の主体となる必要がある。株式会社による農地取得問題⁽⁷⁾もこのような視点から検討が行われるべきであると思われる。この点からも株式会社の農地取得は適当でないとすることができる。その理由は、株式の自由流通や株主の持ち株に応じて経営に参加できることが本質である株式会社が農地を取得することはやはり耕作者主義に反することになる。さらに農地取得賛成論にある転用規制強化については、規制緩和において株式会社の農地取得と同じく推進されている地方分権による権限委譲によって、農地法の転用許可権限が都道府県知事に一部委譲され、農振法の区域区分が市町村

に委譲されるなど転用緩和が進められているなかで果して可能なのか。また可能であったとしても、あくまで農地転用を前提とする都市法制において、都市側による農地の囲い込みが行われている状況で、農地法制による転用規制強化のみで農地は確保されるのかという問題にもなる。⁽⁸⁾ 現行の農地法は耕作者主義を一応堅持しているものの、実際は農地法4条・5条の転用規制に関しては都市法制および地方分権などによって規制緩和され、3条についても株式会社における農地取得問題において危機的状態である。しかし、耕作者主義を否定することは、食糧確保・自然環境の保全のための農地の一般土地化を意味するのである。これを阻止するためには、農地について所有権のほかに耕作権のような利用の義務付けなどの法整備を農地法に再構築し、また農地だけではなく都市法制および山林・原野を含めた土地利用法制の再編成の必要があると考えられる。

- （１）梶井功『農地法的土地所有の崩壊』（筑波書房，昭和62年）274頁。
- （２）昭和45年の農地法改正における賃貸借に関連する改正は、20条の賃貸借の解消等の制限が、書面に基づく合意による解消及び10年以上の定期賃貸借の更新拒絶の通知等について都道府県知事の許可不要，創設自作地の貸付緩和等が行われた。
- （３）原田純孝「農地の流動化と農地法の理念」ジュリスト735号（昭和57年）21頁。
- （４）祖田修・入澤肇「『新政策』の視点と展開方向」農業と経済別冊号（平成5年）312頁。
- （５）梶井功「新農基法かくあるべし」農業と経済61巻9号（平成7年）20頁。
- （６）原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」法律時報69巻4号（平成9年）46頁。
- （７）大澤正俊「『新政策』と農地の所有・保有の法人化―株式会社の農地取得問題との関連において―」横浜市立大学論叢，社会科学系列52巻3号（平成13年）54頁。
- （８）農地法制と都市法制における農地転用規制の変遷及び農地の囲い込みについては、大島大「農地転用制限の実態と土地所有権」国土館法研論集3号（平成14年）参照。

付記

本稿を脱稿（平成14年10月31日）後の11月5日に構造改革特別区域法案が国会

に提出され、12月11日に成立した。これにより株式会社の農地取得に関する特区は、特定法人（農業生産法人以外の法人）が地方公共団体（都道府県を除く）または農地保有合理化法人による農地の貸付け事業により、農業委員会の許可で使用収益権（使用貸借の権利，賃借権）を設定できるようになった。しかし、所有権の取得は認められず、貸付け事業の対象農地は現に耕作の目的に供されておらず、かつ引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地と限定され、株式会社の農業経営参入には厳しい条件が課された（構造改革特別区域法16条）。詳細については稿を改めて論述する予定である。