

株式会社の農地取得による農業参入の制度と課題

武部 隆

Takashi TAKEBE : An Examination of the Possible Problems of the Entry by Stock Companies into Agriculture by Leasing Farmland

Until 2009, with the exception of local people, only agricultural corporations certified by the Agricultural Land Act could acquire farmland through buying or leasing in Japan. However, in 2009, by revising the Agricultural Land Act and the Act for the Promotion of the Improvement of Agricultural Management Foundation, the Japanese government has allowed corporations to enter into agriculture by satisfying certain “harmony requirements” with regard to agriculture in the area. In order to become involved in agriculture, the corporations also have to fulfill a number of “special requirements.” The corporations are not actually allowed to buy farmland. They are therefore required to make contractual arrangements to “borrow” land from local owners. As a result of these arrangements, it is expected that new developments in Japanese agriculture will take place. However, there is some concern that the stability of the agricultural and rural public order, which has been cultivated so well in the past, may be disturbed.

The purpose of this paper is to examine the potential problems that may occur when stock companies acquire the rights to lease farm land. The manner in which the Agricultural Commission and the municipal authorities administer this process is crucial for the successful development of rural agriculture. The Agricultural Commission and the municipal authorities are required to outline the specific requirements needed to preserve the harmony and stability of the rural environment to the stock companies that hope to enter into agriculture. The role of these bodies is to make clear to these companies how they can best operate within the established regional agricultural structures.

1. はじめに

平成21年12月、農地法と農業経営基盤強化促進法（両者を合わせて「農地法等」といい、農業経営基盤強化促進法を「経営基盤強化法」と略称する）の改正施行によって、「農業生産法人以外の法人」である株式会社が、農地を借入して農業経営を行うことが可能になった。これにより、日本農業の新しい展開が期待される一方、これまで培われてきた農業・農村における秩序が崩れるのではないかと、という懸念も生まれつつある。「農地貸借の自由化」を行った、農地制度に関わるこのような大改革は、論者によっては「平成の農地改革」とも称されている¹⁾。

このようななか、本稿では、株式会社の農地取得²⁾による農業参入の制度と現状、そして問題点を考察する。まず、筆者の問題意識を明らかにし、そのあとで、株式会社の農地取得による農業参入について、その制度と現状そして問題点を、順を追って検討する。すなわち、株式会社の農地取得による農業参入、平成21年法改正にともなう農地取得の制度、株式

会社の農地取得による農業参入の経緯、株式会社の農地取得による農業参入の現状、そして、株式会社の農地取得による農業参入の課題である。

2. 農政の目標と農業構造政策

まず、本テーマに関する筆者の問題意識である。この問題意識を語るには、農政の目標と農業構造政策に関して触れておく必要がある。

農政の目標は、一言でいうならば、「食料の安定供給と国土・環境の保全」である。このとき、農業構造政策とは、「農政の目標（食料の安定供給と国土・環境の保全）を達成するための農業構造を実現する政策」ということになる。具体的には、農業構造政策とは、環境資源（自然資本）としての農地という認識のもと、優良農地の連担的な確保と、確保した農地を有効利用する担い手の創出を目途とした政策である。

したがって、農業構造政策には、農地政策と担い手政策の両政策が含まれている。すなわち、農地政策は、環境資源（自然資本）としての優良農地を連担的に確保し、国と地域の連携による農地管理の仕組みを創出する政策であり、担い手政策は、確保した連担農地を有効に利用し、効率的な農業経営を担う地域固有の農業経営主体を創出する政策であるが、これら両政策が矛盾することなく効果的に農業構造政策に組み込まれていなければならないのである³⁾。

以上のことから理解されるように、筆者の問題意識は、「農政の目標（食料の安定供給と国土・環境の保全）を達成するための農業構造を実現するにあたり、株式会社は望ましい農業担い手なのか」というところにある。

3. 株式会社の農地取得による農業参入

ところで、株式会社の農地取得による農業参入については、農林水産省が「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）」を決定した平成4年前後から、財界や学界において、それぞれの立場からそれぞれの意見が公表されてきた。それら意見には、賛成派としてA：積極的賛成（無条件で賛成）とB：消極的賛成（条件付きで賛成）が、反対派としてC：消極的反対（条件が満たされないので反対）とD：積極的反対（農業に固有の施策があるので反対）があり、大きく4分類することができる⁴⁾。

A（積極的賛成）は、株式会社を排除する理由はない、すなわち株式会社は、リスクシェア、資金力、情報力、販売力、技術開発力、信用力などの点で、他のどの法律形態のものよりも優れており、株式会社の農地取得による農業参入を排除する理由は何もないとする、

「無条件で賛成」という立場に立つものである。

次にB（消極的賛成）は、すぐに「無条件で賛成」といってしまうには農業界の反対も強いであろうから、過渡的には「賃借権取得に限定」したり「中山間地域への限定参入」といった条件を付加することで、株式会社の農地取得による農業参入を徐々に進めるとよとする、「条件付きで賛成」という立場に立つものである。他に、このB（消極的賛成）には、株式会社の農地取得は「無条件で賛成」というわけにはいかないが、「土地利用計画の強化」と「農地転用規制の強化」が条件として付加されるのであれば賛成するという、このような意味での「条件付きで賛成」という立場に立つものもある。

続いてC（消極的反対）は、株式会社の農地取得による農業参入を認めるには、「ゾーニング」「計画的土地利用の実現」「投機的土地取引の排除」そして「開発利益の社会的還元」といった一連の施策が、間違いなく確実に実施されることが求められるが、そのような一連の施策を現下の日本において実施するのは困難であるので反対せざるをえないとする、「条件が満たされないので反対」という立場に立つものである。

最後にD（積極的反対）は、真面目に農地を耕作する農業者に農地取得を許すという「農地耕作者主義」は、今日の日本にあっても通用するもので放棄してはならず、農業には農業に固有の施策があって当然だとする、「農業に固有の施策があるので反対」という立場に立つものである。

平成21年12月の農地法等の改正施行は、「平成の農地改革」ともいわれており、「農地貸借の自由化」を行った大改革である⁵⁾。この意味からすると、平成21年の農地法等の改正は、この改正が過渡的なものか否かは別にして、上記B（消極的賛成）の「条件付きで賛成」の二者のうち、前者の立場（「賃借権取得に限定」という条件付き）に立つ法改正であったといえることができる。

4. 平成21年法改正にともなう農地取得の制度

それでは、平成21年の農地法等の改正にともない、農地取得に際しての基本的考え方は、どのように変わったのであろうか。

基本的考え方が変更されたといっても、農地法制定（昭和27年）当時から一貫して受け継がれてきた「農地耕作者主義」は、依然として残っている。真面目に農地を耕作する農業者、すなわち農作業に常時従事する農業者（個人と農業生産法人⁶⁾）に農地取得を許すという「農地耕作者主義」は、原則として残存しているのである。変わったのは、それに加えて、農地耕作者主義にもとるものの、特例的に貸借の場合に限って、「農作業に常時従事しない個人」および「農業生産法人以外の法人」（以下、前者を「特例借受個人」、後者を「特例借受法人」、両者を合わせて「特例借受主体」とも表現する）に、農地の取得（借入のみ）を

認めたとする点である。

基本的考え方のこのような変更は、農地取得に際しての現場における具体的措置に、どのような修正をもたらしたのであるか。具体的措置は要件と言い換えることができるので、要件を用いておくことにする。

要件には、原則要件と特例要件の2つがある⁷⁾。まず、原則要件は、①すべて耕作要件、②効率利用要件、③常時農作業従事要件という、従来からあった3要件と、平成21年の改正で新設された、④地域との調和要件の4つの要件から構成されている。そして、これら4つの要件からなる原則要件を満たしている農業者（個人と農業生産法人）には、農地耕作者主義の観点から農地取得が認められる。ここで、①のすべて耕作要件とは、農地取得後にすべての農地において耕作・養畜の事業を行うこと、②の効率利用要件とは、農地取得後に効率的な農業経営を行うこと、③の常時農作業従事要件とは、農地取得後に必要な農作業に常時従事すること（「農地耕作者主義」に相当）、④の地域との調和要件とは、農地取得後の農業経営が周辺の農地に悪影響を及ぼさないことを、それぞれ意味している。

このとき、平成21年の農地法等の改正で、貸借の場合に限って、上記原則要件の①②④と、以下に述べる特例要件も満たした上で、特例的に「農作業に常時従事しない個人」および「農業生産法人以外の法人」が、農地を取得（借入）して農業経営を行うことができるようになった。特例要件は、①不適正利用した場合は、契約を解除するという条件付きの契約があること、②地域の農業者と役割分担した上で、継続的・安定的な農業経営がなされること、

表1 農地取得者別の取得権利と取得要件

取得者別の取得権利 要件		個人	農業生産法人	特例借受個人	特例借受法人
		農地等の所有権・使用収益権(農用地の所有権・利用権)	農地等の所有権・使用収益権(農用地の所有権・利用権)	農地等の貸借権(農用地の利用権)	農地等の貸借権(農用地の利用権)
原則要件	①すべて耕作	○	○	○	○
	②効率利用	○	○	○	○
	③常時農作業従事	○	△	—	—
	④地域との調和	○	○	○	○
特例要件	①解除条件付き契約	—	—	○	○
	②継続安定的経営			○	○
	③農委への報告			○	○
	④役員常時農業従事			—	○

注1: ()内は経営基盤強化法による場合。なお、農地と採草放牧地を合わせて、農地法では「農地等」といい、経営基盤強化法では「農用地」という。

注2: 政令や省令で、農地や農用地等の取得が許される法人があるが省略した。また、経営基盤強化法による場合、混牧林地、農業用施設用地、開墾して農用地・農業用施設用地とする土地についての権利の取得も対象になるが、省略した。

注3: 特例借受個人とは、平成21年の農地法等改正で、貸借なら特例的に認められるようになった「農作業に常時従事しない個人」をいい、特例借受法人とは、同「農業生産法人以外の法人」をいう。

注4: 農業生産法人の場合の常時農作業従事要件は、農業生産法人の経営責任者要件に対応している。経営責任者要件とは、経営責任者の過半は農業(関連事業および事務を含む)に常時従事(150日)する構成員で、そのうち過半の者が一定程度農作業に従事(60日)する構成員というもので、平成12年の農地法改正でこのように緩和された。したがって、対応する枠目には△を入れている。なお、平成12年の改正までは、「経営責任者の過半は農作業に常時従事する構成員」となっていた。

③借り手は毎年、利用状況を農業委員会に報告すること、④法人の場合、業務執行役員の1人以上が農業（事務を含む）に常時従事すること、このような4つの要件からなっている。

以上みた、農地取得者別の取得権利と取得要件の関係を整理すると、表1のようになる。

5. 株式会社の農地取得による農業参入の経緯

ところで、「農業生産法人以外の法人」の農地借入による農業経営は、平成21年の農地法等の改正により突然、可能になったというわけではない。それに至るには、数年の試行期間があり、平成15年から特定法人貸付事業として、試行的に実施されていた。また、農業生産法人に関しても、度重なる農業生産法人の要件改正（農地法改正）のなかで、株式会社の農業参入に関わる変更が数次にわたり実施されてきた。次に、これらについてみておくことにする。

(1) まず、平成15年から始まった特定法人貸付事業である。この事業は、構造改革特別区域法（平成15年）を根拠として実施されたもので、耕作放棄地や耕作放棄されるおそれのある農地が相当程度存在する区域における、地方公共団体（市町村）または農地保有合理化法人（上記二者のいずれかを事業実施主体とする）による、農地の「特定法人」への貸付事業である。ここで、特定法人とは、農業生産法人以外の法人で、①業務執行役員のうち1人以上の者が農業（事務を含む）に常時従事すると認められること、②当該法人が地方公共団体（市町村）ならびに事業実施主体と協定を交わっていて確かに農業を行うと認められること、以上の2要件を満たしている法人のことをいう。

この特定法人貸付事業は、平成17年9月から全国展開されることになる。構造改革特別区域法を離れ、経営基盤強化法のなかで実施されるように変更される。すなわち、耕作放棄地や耕作放棄されるおそれのある農地が相当程度存在する区域において、農業生産法人以外の法人で上に記した2要件を満たす特定法人が、農地を借り入れて農業経営を行う特定法人貸付事業を、経営基盤強化法のなかで実施できるように変更されるのである。

このような経緯を経て、平成21年の農地法等の改正で、貸借なら、「農作業に常時従事しない個人」および「農業生産法人以外の法人」が、特例的に農地を取得（借入）することが可能になる。これにともない、特定法人貸付事業は廃止される。

(2) 次に、株式会社の農業参入に関わる、農業生産法人の数次に及ぶ要件改正（農地法改正）である。農業生産法人は、昭和37年の農地法の改正により、自作農タイプの自立経営の延長線上に位置するものとして、すなわち「構成員が農地を提供する協業経営⁸⁾」として創設された。その後、昭和45年、55年、平成5年、12年、18年、21年と、6度に亘る要件改

正（農地法改正）を経て、現在に至っている。初めの昭和45年の要件改正は、それまで7つあった農業生産法人の要件を4つに整理し、自作農タイプの自立経営の道を放棄する、すなわち「借地経営を認め協業経営を放棄」という大改正で、ここで整理された4要件は、それぞれの要件の内容に変化はあったものの、大枠としては現在に至っても生き続けている⁹⁾。この4要件とは、①経営形態要件、②事業要件、③構成員要件、そして④経営責任者要件である。

昭和55年の要件改正¹⁰⁾のあと行われた平成5年の要件改正は、昭和45年改正に劣らない大改正であった¹¹⁾。②の事業要件と③の構成員要件に変更が加えられ緩和されたのであるが、株式会社の農業参入との関係では、③の構成員要件において、「農業生産法人の事業の円滑化に寄与する者」なら、株式会社でも可となった点をあげることができる。

続く平成12年の要件改正も、昭和45年改正をいっそう進めるという点で、大きな改正となった¹²⁾。すなわち、①～④のすべての要件に変更が加えられた。株式会社の農業参入との関係では、まず、①の経営形態要件において、譲渡制限を行う株式会社が認められることになった。また、③の構成員要件において、「農業生産法人の事業に係る物資の供給を受ける者」として、株式会社（スーパー）や生協でも可とされるようになった。

その後、平成18年と21年の若干の要件改正を経て現在に至っている¹³⁾。こうして現在、合名会社、合資会社、合同会社、株式譲渡制限を行う株式会社、2号農事組合法人の5つの法律形態の法人が、農業生産法人になることを許されている。そして、農業生産法人は、前述したように、農地耕作者主義を満たす法人だと法定されているのである。

6. 株式会社の農地取得による農業参入の現状

改正農地法等の施行（平成21年12月）にともなう、「農業生産法人以外の法人」である株式会社等の農地借入による農業参入の現状は、どのようになっているのであろうか。しかし、これについては、改正法施行後1年しか経っていないので、平成22年6月時点の参入法人数（144法人）が、農林水産省から公表されているのみである。そこで、特定法人貸付事業により農業に参入した参入法人の状況をみることで、この考察に代えることにする。

(1) まず、表2は、特定法人貸付事業により農業に参入した特定法人数の推移を示している。これにより、特定法人数は、年率30%前後の増加率で推移してきたことがわかる。組織形態別には株式会社が全体の50%を超えて推移していること（表2(1)）、業種別には建設業がもっとも多く全体の35%前後を推移していること（表2(2)）、営農類型別には野菜の営農類型がもっとも多く、次いで米麦、果樹となっていること（表2(3)）、これらのことが明らかとなる。

特定法人の借受農地面積については、表3(1)(2)にみるとおり、平均して年率30%を超える増加率で推移している。特定法人が農業に参入することが許される区域は、耕作放棄地や耕作放棄されるおそれのある農地が相当程度存在している区域である。この点に注意すると、耕作放棄地面積は全借受面積の30%程度で、また耕作放棄されるおそれのある農地面積も、全借受面積のほぼ30%程度で推移している。一方、普通の農地面積は全借受面積の40%程度で推移している。特定法人が、耕作条件の不利な農地の上で農業経営を行っていることが理解されるであろう。

表2 特定法人の農業への参入状況

(1) 組織形態別にみた特定法人数の推移

単位：法人数、%

時点	合計	株式会社	特例有限会社	NPO法人等	<参考> 実施市町村
H18.3.1	156 (100)	80 (51.3)	41 (26.3)	35 (22.4)	80
H19.3.1	206 (100)	110 (53.4)	54 (26.2)	42 (20.4)	102
H20.3.1	281 (100)	144 (51.2)	80 (28.5)	57 (20.3)	135
H21.3.1	349 (100)	191 (54.7)	89 (25.5)	69 (19.8)	173
H21.9.1	414 (100)	234 (56.5)	99 (23.9)	81 (19.6)	198

(2) 業種別にみた特定法人数の推移

単位：法人数、%

時点	合計	建設業	食品関係	その他	農業生産法人 に移行
H18.3.1	156 (100)	57 (36.5)	41 (26.3)	58 (37.2)	—
H19.3.1	206 (100)	76 (36.9)	46 (22.3)	84 (40.8)	—
H20.3.1	281 (100)	94 (33.5)	65 (23.1)	122 (43.4)	—
H21.3.1	349 (100)	125 (35.8)	72 (20.6)	144 (41.3)	8 (2.3)
H21.9.1	414 (100)	148 (35.7)	79 (19.1)	178 (43.0)	9 (2.2)

(3) 営農類型別にみた特定法人数の推移

単位：法人数、%

時点	合計	米麦	野菜	果樹	畜産	花き・花木	工芸作物	複合
H18.3.1	156 (100)	30 (19.2)	65 (41.7)	24 (15.4)	6 (3.8)	3 (1.9)	5 (3.2)	23 (14.7)
H19.3.1	206 (100)	38 (18.4)	84 (40.8)	30 (14.6)	6 (2.9)	5 (2.4)	8 (3.9)	35 (17.0)
H20.3.1	281 (100)	52 (18.5)	109 (38.8)	49 (17.4)	7 (2.5)	6 (2.1)	9 (3.2)	49 (17.4)
H21.3.1	349 (100)	62 (17.8)	131 (37.5)	53 (15.2)	7 (2.0)	10 (2.9)	13 (3.7)	73 (20.9)
H21.9.1	414 (100)	71 (17.1)	161 (38.9)	68 (16.4)	8 (1.9)	13 (3.1)	14 (3.4)	79 (19.1)

資料：いずれも農林水産省

次に、特定法人が地域農業の振興のために取り組んでいる活動としては、表4(1)にみるように、「地域の耕作放棄地の解消、景観保全」「地域特産品の生産振興」「新規雇用による雇用の場の創設」「都市住民との交流」などについての指摘率が高くなっている。また、表4(2)は、公的機関仲介による農地借入の仕組みについて、特定法人がどのように感じているかを明らかにしている。これによると、10数%の法人が悲観的な感想を持つと思われるものの、80%の法人がこのような仕組みを好意的に捉えているとみることができる。参入法人の特定法人貸付事業に対する評価は、比較的高くなっているといえることができる。

ところで、特定法人貸付事業は、その名称が示すとおり、農地の借入のみを特定法人に認める制度である。このような制度のもとで、特定法人は規模拡大について、どのような意向

表3 特定法人の遊休・普通別にみた借受農地面積

(1) 特定法人貸付事業により借受けている農地面積の推移

—遊休農地・普通農地別—

単位: ha, %, 法人数

時点	借受農地計	遊休農地	遊休化のおそれのある農地	普通の農地	<参考> 特定法人数
H18.3.1	471.9 (100)	135.3 (28.7)	133.0 (28.2)	203.6 (43.1)	156
H19.3.1	595.9 (100)	192.7 (32.3)	173.5 (29.1)	229.7 (38.5)	206
H20.3.1	857.3 (100)	267.6 (31.2)	222.9 (26.0)	366.8 (42.8)	281
H21.3.1	1,131.3 (100)	295.5 (26.1)	379.5 (33.6)	456.3 (40.3)	349
H21.9.1	1,279.6 (100)	347.9 (27.2)	408.0 (31.9)	523.7 (40.9)	414

(2) 特定法人貸付事業により借受けている1法人当たり農地面積の推移

—遊休農地・普通農地別—

単位: a, %, 法人数

時点	借受農地計	遊休農地	遊休化のおそれのある農地	普通の農地	<参考> 特定法人数
H18.3.1	303 (100)	87 (28.7)	85 (28.2)	131 (43.1)	156
H19.3.1	290 (100)	94 (32.3)	84 (29.1)	112 (38.5)	206
H20.3.1	305 (100)	95 (31.2)	79 (26.0)	131 (42.8)	281
H21.3.1	324 (100)	85 (26.1)	109 (33.6)	131 (40.3)	349
H21.9.1	309 (100)	84 (27.2)	99 (31.9)	126 (40.9)	414

資料: いずれも農林水産省

表4 特定法人の地域活動と規模拡大の方法

(1) 特定法人の地域農業振興のための活動(複数回答: 指摘率)

単位: %

合計 (270法人)	地域特産品の生産振興	新規雇用による雇用の場の創設	周辺農家と協力した産地化の推進	地域の耕作放棄地の解消、景観保全	伝統的行事への参加などによる地域の活性化	食農教育の推進	都市住民との交流	その他
100	54	39	30	56	15	29	32	7

(2) 公的機関(市町村)が仲介して農地を借受ける仕組みについて

単位: %

合計 (270法人)	行政等の公的機関が仲介してくれることから、貸し手側(農家)が安心して貸借に応じてくれる	行政等の公的機関が関与することで農地の選定、借入れがスムーズにいく	手続きが煩雑になり、行政の意向もあり、営農開始に時間がかかる	行政の取り組みいかんで事業が進まない恐れがある	地権者等との農地の利用調整の手間が省略できる	その他
100	48	24	7	7	8	6

(3) 特定法人の望ましい規模拡大の方法は貸借か購入か

単位: %

合計 (270法人)	貸借(リース)がいい	売買(購入)がいい	どちらも言えない	その他
100	73	10	13	4

(4) 貸借がいい理由(複数回答: 指摘率)

単位: %

合計 (73法人)	貸借でも安定した経営を行える	購入では採算に合わない	長期的な見通しが立たない	購入したい農地が見つからない	その他
100	51	66	17	14	3

(5) 購入がいい理由(複数回答: 指摘率)

単位: %

合計 (10法人)	貸借では投資がしにくい	貸借では経営が不安定	農地を資産として保有したい
100	60	40	20

資料: いずれも「農業参入法人連絡協議会/全国農業会議所 共同アンケート調査結果」(平成20年8月)

を持っているのであろうか。表4(3)は、特定法人にとっての望ましい規模拡大の方法を明らかにしている。「貸借(リース)がいい」とする法人が73%、「売買(購入)がいい」とする法人が10%である。「貸借(リース)がいい」と回答した法人のその理由は、表4(4)のとおりで、「購入では採算に合わない」から、「貸借でも安定した経営を行える」からといった指摘率が高くなっている。また、「売買(購入)がいい」と回答した法人のその理由は、表4(5)に示すとおりで、「貸借では投資がしにくい」から、「貸借では経営が不安定」だからといった指摘率が高くなっている。しかし、「農地を資産として保有したい」からという指摘率も、20%となっていることが注目される。

(2) 続く表5は、特定法人の農業参入の目標と目標達成の状況を、業種別に示している。まず、表5(1)にみるように、農業参入の最重要目標は、食品業では「原材料の質と量の確保」が52%、建設業では「従業員・機械等の効率的活用」が52%と、それぞれその割合がもっとも高くなっている。しかし、その他収益業では「地域活性化」を最重要目標とする法人が41%ともっとも多く、公益業では「その他(法人のイメージ向上、都市民への農業機会の提供、都市と農村の交流など)」がもっとも多く(50%)なっている。

表5(2)は、参入法人の最重要目標の達成度を示したもので、表5(3)は、最重要目標を「達成」(「予定通り達成」と「ある程度達成」の合計)と回答した法人の最重要目標達成の理由をみたものである。最重要目標の達成度に関しては、「達成」の割合は、特定法人全体ではほぼ70%に達するものの、細かくみると、公益業でもっとも高く85%、続いて食品業で77%、その他収益業73%、建設業56%となっている。

最重要目標達成の理由としては、特定法人全体では「地域住民との良好な関係」がほぼ50%の指摘率で最大になるが、食品業では「法人の本業の強みを応用」(59%)が、建設業とその他収益業では「地域住民との良好な関係」(それぞれ67%、56%)が、公益業では「行政の協力」(64%)が、それぞれもっとも高い指摘率となっている。また、「行政の協力」は公益業だけでなくどの業種にあっても、「農業技術に優れた人材を持つ」は、公益業やその他収益業で最重要目標達成の主な理由になっている。

次いで、表5(4)は、最重要目標を「達成」とした法人の現時点での未達成目標の有無を示している。同表から、現時点での未達成目標の有無に関しては、食品業や建設業で「ある」とする割合が大きくなっている(それぞれ67%、59%)が、その他収益業では「特にない」とする割合が大きくなっている(60%)ことがわかる。

表5(5)は、最重要目標を「達成」した法人で、未達成目標が「ある」とした法人の未達成の目標を示したものである。この表から、最重要目標を「達成」した法人で未達成目標が「ある」とした法人の未達成目標については、いずれの業種も「法人の収益増加」を指摘する割合がもっとも高くなっている。

また、表5(6)は、最重要目標を「達成」した法人で未達成目標が「ある」とした法人と、

表5 特定法人の農業参入の目標と目標達成の状況

(1) 農業参入の最重要目標

業種	収益向上	従業員・機械等の効率的活用	原材料の質と量の確保	地域活性化	その他	%、サンプル数
						計 (サンプル数)
食品業	23.8	4.8	52.4	4.8	14.3	100.0(21)
建設業	20.0	52.0	-	24.0	4.0	100.0(25)
その他収益業	17.6	17.6	23.5	41.2	-	100.0(17)
公益業	12.5	-	-	37.5	50.0	100.0(08)
計	19.7	23.9	21.1	23.9	11.3	100.0(71)

(2) 最重要目標の達成度

業種	達成	達成度		未達成	あまり達成していない	全く達成していない	計 (サンプル数)
		予定通り達成	ある程度達成				
食品業	76.7	20.0	56.7	23.4	16.7	6.7	100.0(30)
建設業	55.9	11.8	44.1	44.1	35.3	8.8	100.0(34)
その他収益業	72.7	18.2	54.5	27.2	22.7	4.5	100.0(22)
公益業	84.7	46.2	38.5	15.4	15.4	-	100.0(13)
計	69.7	20.2	49.5	30.3	24.2	6.1	100.0(99)

(3) 最重要目標を「達成」した法人の最重要目標達成の理由(複数回答: 指摘率)

業種	参入時の綿密な計画	法人の本業の強みを応用	農業技術に優れた人材を持つ	希望通りの農地を借入れ	行政の協力	地域住民との良好な関係	参入による本業への好影響	マスコミ等への露出	その他	%、サンプル数
										計 (サンプル数)
食品業	4.5	59.1	13.6	13.6	45.5	36.4	40.9	36.4	-	100.0(22)
建設業	11.1	33.3	22.2	16.7	44.4	66.7	16.7	33.3	11.1	100.0(18)
その他収益業	12.5	31.3	50.0	12.5	50.0	56.3	18.8	12.5	12.5	100.0(16)
公益業	18.2	9.1	54.5	36.4	63.6	45.5	-	18.2	18.2	100.0(11)
計	10.5	37.3	31.3	17.9	49.3	50.8	22.4	26.9	9.0	100.0(67)

(4) 最重要目標を「達成」した法人の未達成目標の有無

業種	未達成目標の有無		計 (サンプル数)
	特にない	ある	
食品業	33.3	66.7	100.0(21)
建設業	41.2	58.8	100.0(17)
その他収益業	60.0	40.0	100.0(15)
公益業	50.0	50.0	100.0(10)
計	44.4	55.6	100.0(63)

(5) 最重要目標を「達成」した法人で未達成目標が「ある」とした法人の未達成の目標

(複数回答: 指摘率)

業種	遊休農地の解消	従業員・機械等の効率的活用	商品への付加価値の追加	原材料の質と量の確保	当該地域の振興	法人の収益増加	法人のイメージ向上	その他	%、サンプル数
									計 (サンプル数)
食品業	7.7	7.7	7.7	38.5	15.4	46.2	7.7	7.7	100.0(13)
建設業	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	60.0	-	-	100.0(10)
その他収益業	33.3	-	16.7	16.7	33.3	50.0	-	33.3	100.0(06)
公益業	-	20.0	40.0	40.0	40.0	60.0	20.0	-	100.0(05)
計	11.8	8.8	14.7	26.5	20.6	52.9	5.9	8.8	100.0(34)

(6) 最重要目標を「達成」した法人で未達成目標が「ある」とした法人と

最重要目標が「未達成」とした法人の目標未達成の理由(複数回答: 指摘率) %、サンプル数

業種	参入時の計画が不十分	農業経営費が多	販売収入が過小	農業技術の不足	農地の質と量が不十分	行政の不協	その他	%、サンプル数
								計 (サンプル数)
食品業	7.7	76.9	7.7	23.1	15.4	7.7	38.5	100.0(13)
建設業	10.0	60.0	80.0	30.0	60.0	20.0	-	100.0(10)
その他収益業	-	40.0	60.0	20.0	20.0	20.0	40.0	100.0(05)
公益業	40.0	40.0	80.0	40.0	20.0	20.0	40.0	100.0(05)
計	12.1	60.6	48.5	27.3	30.3	15.1	27.3	100.0(33)

資料: いずれも、JSPS 科研費(基盤研究C: 武部研究代表者)「非営利団体の活動が日本の農業および農村環境にもたらす影響について」により、平成20年12月に実施(実施者: 小西良明)したアンケート調査を集計

最重要目標が「未達成」（「あまり達成していない」と「全く達成していない」の合計）とした法人に関して、目標未達成の理由についてみたものである。食品業では「農業経営費が多大」（77%）であることを、その他の業種では「販売収入が過小」であることを指摘する割合が高くなっていることがわかる。建設業では、他に「農地の質と量が不十分」であることを指摘する率も高く（60%）なっている。

(3) 最後に、市町村が特定法人の農業参入に対して、どのような姿勢で臨んでいるかについてみておこう。市町村の姿勢は、特定法人が農業に参入するにあたって、大きな影響を与えることになる。表6は、全国の市町村を対象にして実施されたアンケート調査の結果¹⁴⁾を示している。

まず、特定法人貸付事業による企業等の農業参入に対する市町村の考えについては、表6(1)にみるように、回答した519市町村のうち70%の市町村が「企業等からの協議、相談があれば対応する」を指摘している。しかし一方で、「積極的に推進したい」を指摘した市町村はわずか12%である。このことから、市町村の姿勢は概して受動的・消極的であることが明らかとなる。

次いで、農業参入してほしい企業はどのような企業かに関しては、表6(2)から、約7割の市町村が「耕作放棄地や低利用地を活用する企業」を、約半数の市町村が「農業従事者として地元雇用をする企業」を指摘していることがわかる。市町村としては、当事業の趣旨に則った企業で、かつ地元の雇用を増大させてくれる企業を期待している。

表6 特定法人の農業参入に対する市町村の姿勢

(1) 企業等の農業参入に対する市町村の考えは(複数回答:指摘率)

合計 (519市町村)	積極的に推進 したい	農業生産法人 での参入なら進 めたい	企業等からの協 議、相談があれ ば対応する	制度がよく理解 できていないた め対応に不安 である	担当できる人員 がいない	業務が多く、手 がまわらない	市町村として支 援する手だてが ない	その他
100.0	12.3	21.3	70.2	16.6	10.4	10.2	9.7	22.5

(2) 市町村にとって農業参入してほしい企業はどのような企業か(複数回答:指摘率)

合計 (519市町村)	地元の企業	食品産業	耕作放棄地や 低利用地を活 用する企業	本業の経営が 安定している企 業	地域振興のた め新規作目に 取り組む企業	地元農産物を 原料として使用 する加工業	農業従事者とし て地元雇用を する企業	その他
100.0	40.1	15.2	68.5	36.4	26.4	42.1	51.9	5.7

(3) 市町村にとって企業等の農業参入に際して事前に解決しなければならない問題は(複数回答:指摘率)

合計 (519市町村)	水の管理	地域における 作付けの調整	地域における 栽培の作業	契約の長期安 定性の確保	地元のミットを 明確にしておく 必要性	調整が難しい	土地の貸し手 がいない	その他
100.0	34.4	28.3	25.5	40.7	44.2	43.5	6.3	11.2

資料: いずれも(社)日本アグリビジネスセンター「平成19年度企業等の農業参入に関する意向調査・事例調査報告書」(平成20年3月)

注: 上記報告書のデータを用い再計算して導出した。指摘率とは、総回答市町村数ベースの%である。

また、地元市町村にとって企業等の農業参入に際して事前に解決しなければならない問題として、表 6(3)にみるように、「地元のメリットを明確にしておく必要性」「(地域・JA・地権者との)調整が難しい」「契約の長期安定性の確保」の指摘率が高くなっている(それぞれ44%、43%、41%)。4割を超える市町村が、これらの問題を重要視していることが理解される。

7. 株式会社の農地取得による農業参入の課題

本稿を結ぶにあたり、「農業生産法人以外の法人」である株式会社等の農地取得(借入)による農業参入の課題について触れておきたい。改正法運用上の課題と農業経営実践上の課題に大きく2つに分けてみておこう。

(1) 改正法運用上の課題であるが、これについては、まず、平成21年の農地法等の改正にともない新設された、「地域との調和要件」をどのように運用するかが問題になる。地域との調和要件とは、農地取得に関する具体的措置についての原則要件(①すべて耕作要件、②効率利用要件、③常時農作業従事要件、④地域との調和要件の4つの要件からなる)のうち、第4番目に位置する要件で、「農地取得後の農業経営が周辺の農地に悪影響を及ぼさないこと」を目的として組み入れられた要件である。とくに、特例借受主体が、農地借入により農業参入する場合に、この地域との調和要件が、特例要件(①解除条件付き契約の要件、②継続安定的経営の要件、③農委への報告の要件、④役員常時農作業従事の要件)とともに、地域との調和を乱すようなことが起こらないよう、歯止めとして機能することになる。

この地域との調和要件が満たされているかどうかの判断は、農業委員会や市町村の裁量に委ねられる部分が多くなると予想される。しかし、この判断は非常に難しく、また、農業委員会と市町村の地域農業に対する姿勢が、この判断に大きく影響を及ぼすものと考えられることができる。地域との調和要件を乱すと判断される農地取得の具体例としては、次のような不許可相当のケースが例示されている¹⁵⁾。

- ①すでに集落営農等により農地が面的にまとまって利用されている地域で、その面的な利用を分断するような農地取得
- ②地域の農業者が一体となって水利調整を行っている地域で、この水利調整に参加しない営農が行われることにより、地域の農業者の農業水利が阻害されるような農地取得
- ③有機農業など付加価値の高い作物の栽培が行われている地域で、それと異なったかたちの栽培が行われることにより、付加価値の高い作物の栽培が困難になるような農地取得
- ④集落が一体となって特定の品目を生産している地域で、その品目に関わる共同防除等の営農活動に支障をきたすおそれのある農地取得

- ⑤地域の実勢の借賃に比べて極端に高額な借賃で賃貸借契約がなされ、周辺の地域における農地の一般的な借賃の著しい引上げをもたらすおそれのある農地取得
- ⑥農振法に基づく農振整備計画の実現や経営基盤強化法に基づく農業経営基盤強化基本構想の実現などに、支障をきたすおそれのある農地取得

この「地域との調和要件」を、環境資源（自然資本）としての農地という考えのもと、農業委員会や市町村が実効的に運用できれば、いわゆるように確かに、地域の農業と農業経営をコントロールする新しい手法を、農村の現場に付与する可能性が出てくる¹⁶⁾。

(2) 改正法運用上の課題としては、次に、事後的な問題として、地域との調和要件および特例要件を満たさなくなったときの対応の難しさがある。特例要件に関しては、改正農地法では、特例要件（①解除条件付き契約の要件、②継続安定的経営の要件、③農委への報告の要件、④役員常時農業従事の要件）を満たさなくなった「農作業に常時従事しない個人」および「農業生産法人以外の法人」に対して、農業委員会は勧告・許可の取消し等を措置できるとされている。しかしこの措置が、特例借受主体にどれだけの効力をもってなされ得るかは、疑問の多いところである。

この点に関しては、特定法人貸付事業のときは、市町村（農地保有合理化法人が事業実施主体なら同法人を含む）と借受法人である特定法人とのあいだで協定が結ばれていたのが、それにより、地域との調和を乱す行為や農地の不適正利用などは、協定違反として市町村主導で防御することができた。しかし、平成21年の法改正にともない、協定方式で担保することができなくなったので、地域との調和要件や特例要件に背く行為を事後的に行った特例借受主体に対して、農業委員会が厳正に対処できるかどうかは疑問の残るところである。

ただし、経営基盤強化法に基づく利用権取得の場合は、市町村による農用地利用集積計画の広告で、「農作業に常時従事しない個人」および「農業生産法人以外の法人」に対する貸借の可否・解除がなされるので、農地法に基づく賃借権取得の場合より、問題は少ないのではないかと推察される¹⁷⁾。

(3) 最後に、農業経営実践上の課題について触れておこう。まず、「農業生産法人以外の法人」として農業に参入した株式会社等の場合、農業生産法人に移行するかどうかという問題が出てくる可能性がある。

特例貸借による特例借受法人は、農地耕作者主義にそぐわない農業者という位置づけであった。したがって、農地所有権取得は認められていない。しかし、農業生産法人（①経営形態要件、②事業要件、③構成員要件、④経営責任者要件の4要件が別に求められる）に移行すると、農地所有権取得が可能になる。また、農業生産法人になることで、国の施策の受け皿となって恩恵を受ける可能性が出てくる。農業生産法人に移行するのが得策であるとする特例借受法人が現れても、不思議ではない。

とはいえ、農業生産法人に移行してしまうのでは、特例貸借による企業の農業参入という、より大きなメリットを失ってしまうことになる。マイナス面がむしろ大きくなるので、農業生産法人に移行しないのが一般的のように思われる。

次に、特例貸借による特例借受法人は、農地所有権取得は認められていないが、農業の担い手としての特定農業法人に、したがって認定農業者になることができる。これは、平成21年の経営基盤強化法の改正で、農業生産法人に限られていた特定農業法人を、特例借受法人にも拡大して適用するようになったことによるものである。ここで、特定農業法人となった特例借受法人は、経営基盤強化法（平成5年）に基づき、認定農業者になることができる。

ただし、特例借受法人が特定農業法人になるには、農業生産法人が特定農業法人になるのと同様、地域の農用地利用改善団体が定める農用地利用規程のなかで、当該特例借受法人が当該地域の農業担い手であるとして明記される必要がある。当該特例借受法人が地域に認められた存在として信頼を勝ち得ているのでなければ、特定農業法人にはなれそうもない。しかし、地域に根を張り、地域の農業担い手として自他ともに認める特例借受法人なら、特定農業法人への道を選択すべき立場にあるといえる。

8. むすび

以上検討してきたように、今後の地域農業の展開にとって、農業委員会および市町村の地域農業に対する姿勢、また両者の果たす役割が、ますます重要なものとなってくる。とくに、株式会社形態の特例借受法人の農業参入に関して、農業委員会および市町村がどのような姿勢で臨むかは、今後の地域農業の行方を大きく左右することを予想させる。

第2節で、農業構造政策には、農地は環境資源（自然資本）であるという認識のもと、優良農地を連担的に確保し国と地域の連携による農地管理の仕組みを創出する農地政策と、確保した農地を有効利用し効率的な農業経営を担う地域固有の農業経営主体を創出する担い手政策が、矛盾することなく効果的に組み込まれている必要があることを指摘した。

そのためにも、農業委員会および市町村は、地域固有の農業構造を勘案した「地域との調和要件」や、調和要件に関連する「特例要件」を、外部者にも明示しつつ、環境資源（自然資本）としての農地という認識のもと、「農業生産法人以外の法人」である株式会社等の農業参入に関して、その姿勢を明らかにしておくことが、最低限必要な情報提供になるといえるのではあるまいか。

注

- 1) 原田純孝「農地制度の何が問題か」『農業法研究』第44号、平成22年、81-94頁を参照されたい。
- 2) 農地取得には、農地の所有権取得と使用収益権（利用権）取得の両者が含まれる。以下、単に農地取得という場合は、この意味で使用する。
- 3) 武部 隆『土地利用型農業の経営学』御茶の水書房、平成5年、31-38頁参照。
- 4) 株式会社の農業参入論議に関しては、例えば「特集 新段階にきた株式会社の農地保有論議」『農業と経済』富民協会、平成9年8月号を参照されたい。また、田代洋一「農業生産法人形態での企業の農業参入」『土地と農業』第36号、平成18年、4-5頁に、株式会社の農業参入についての制度的側面の変遷が、簡潔に整理されている。
- 5) 原田純孝「21世紀の農地制度と土地所有権論」『法創造の比較法学：先端的課題への挑戦』日本評論社、平成22年、77-103頁を参照されたい。
- 6) 農業生産法人とは、農地法で規定された農地取得が許される法人で、①経営形態要件、②事業要件、③構成員要件、④経営責任者要件の4要件を満たした法人のことである。ここで、経営責任者要件とは、経営責任者の過半は農業（関連事業および事務を含む）に常時従事（150日）する構成員で、そのうち過半の者が一定程度農作業に従事（60日）する構成員であることをいう。この経営責任者要件は、平成12年の農地法改正までは、「経営責任者の過半は農作業に常時従事する構成員」となっていたものである。したがって、「農地耕作者主義」は、農業生産法人に関しては、平成12年以降、いくぶん弱められたというべきであろう。この意味で、後掲の表1において、農業生産法人の常時農作業従事要件の枠目に△を入れている。
- 7) 原則要件、特例要件という用語は、一般化されたものではない。簡潔に表現できるので、筆者はこの用語を使用した。
- 8) ここでいう協業経営とは、その経営の構成員が経営者であってかつ労働者である経営のことをいう。したがって、常時従事の従業員の雇用は、構成員の数を上回るものであってはならない。
- 9) 昭和37年創設当初の農業生産法人の要件は、①経営形態要件：合名会社、合資会社、有限会社、2号農事組合法人のいずれかであること、②事業要件：農業（併せ行う林業および2号農事組合法人にあつては併せ行う1号事業を含む）とそれに附帯する事業であること、③構成員要件：農地の提供者か労働の提供者で自然人に限ること、④借地要件：構成員以外からの借入地面積が1/2以下であること、⑤議決権要件：常時従事者の議決権が総議決権の過半数を有すること、⑥労働力要件：総所要労働のうち構成員以外の者の労働は1/2以下であること、⑦配当要件：従事分量配当とし、出資配当を併用しても年6%を上限とすること、以上の7要件であった。これが、昭和45年の農地法改正で、④⑤⑥⑦の要件がなくなり（①②③の要件はそのまま継続）、新しく④の要件として、④経営責任者要件：経営責任者の過半は農作業に常時従事する農地提供構成員であることとなって、農業生産法人の要件は4要件に整理緩和された。
- 10) 昭和55年の要件改正は、④の経営責任者要件について行われた。すなわち、「経営責任者の過半は農作業に常時従事する農地提供構成員」であったものが、「経営責任者の過半は農作業に常時従事する構成員」と変更され、労働提供のみの構成員にも経営責任者となる道が開かれた。これにより、農地を持たない都会育ちの農業就業希望者に、農業生産法人の経営者となる道が開かれた。
- 11) 平成5年の要件改正は、②の事業要件と③の構成員要件について行われた。すなわち、それまで「農業（併せ行う林業および2号農事組合法人にあつては併せ行う1号事業を含む）とそれに附帯する事業」であった事業要件が、「農業（併せ行う林業および2号農事組合法人にあつては併せ行う1号事業を含む）とそれに附帯する事業、およびその行う農業に関連する事業」と大きく緩和され、また、それまで「農

生物資源経済研究

地の提供者か労働の提供者で自然人」であった構成員要件が、「(イ)農地の提供者か労働の提供者で自然人、(ロ)農協・農協連合会、(ハ)農業生産法人出資育成事業に係る農地出資を行った農地保有合理化法人(県公社)、(ニ)農業生産法人の事業に係る物資の供給または役務の提供を受ける者(自然人)、(ホ)農業生産法人の事業の円滑化に寄与する者(株式会社を含む)」と、これも大きく緩和された。

- 12) 平成12年の要件改正は、①～④のすべての要件について行われた。すなわち、①の経営形態要件については、株式の譲渡制限を行う株式会社が追加され、②の事業要件については、「主たる事業が農業(その行う農業に関連する事業を含む)ならその他事業の実施も可能」と緩和され、③の構成員要件については、農業生産法人の事業に係る物資の供給を受ける者として、株式会社(スーパー)や生協でも可能とされ、④の経営責任者要件については、「経営責任者の過半は農業(関連事業および事務を含む)に常時従事する構成員で、そのうち過半の者が一定程度農作業に従事する構成員」と緩和された。
- 13) 平成18年の要件改正は、平成18年に新会社法が施行されたことにともなうもので、①の経営形態要件が変更された。すなわち、有限会社が廃止され、新たに合同会社が追加された。また、平成21年の要件改正では、③の構成員要件が緩和された。すなわち、農地の提供者か労働の提供者(自然人)に、新たに農作業委託農業者(自然人)が追加された。なお、当該農業生産法人と連携して事業を実施する農商工連携事業者等が出資するときは、(ニ)農業生産法人の事業に係る物資の供給または役務の提供を受ける者(株式会社を含む)と、(ホ)農業生産法人の事業の円滑化に寄与する者(株式会社を含む)の議決権の合計は、総議決権の1/2未満(従来は1/4未満)に緩和された。また、1/10条件((ニ)(ホ)個々の議決権は総議決権の1/10以下)は廃止された。
- 14) 全国の855市町村に対して、(社)日本アグリビジネスセンターが実施したアンケート調査の結果(平成20年3月)である。アンケートの回収率は60.7%である。表6では、同結果にみるデータを用い再計算して、総回答市町村数ベースの%を導出した。
- 15) ①～⑤は、農地法処理基準(別紙1)のなかで例示されている。
- 16) 原田純孝「改正農地制度の運用をめぐる法的論点」『農業法研究』第45号、平成22年、69-84頁を参照されたい。
- 17) 前出原田「改正農地制度の運用をめぐる法的論点」を参照されたい。

(受理日 2011年1月13日)