

# わが国農業経営制度政策の展開と当面の課題

武 部 隆

## 1 はじめに

本稿の目的は、土地利用型農業を対象に、担い手政策すなわち農業経営制度政策に関して、戦後におけるその展開の過程と、またそれが直面する当面の課題について、農地制度面の諸政策とも有機的に関連づけながら考察することである。

まず、農業経営や農業経営形態にかかわる戦後のわが国農業経営制度政策が、どのような展開を経て今日に至ったかを、昭和40年代前半までと、昭和40年代中葉以降50年代前半までと、それに昭和50年代中葉以降の3つに分けて簡単に振り返り、そのあとで、わが国農業経営制度政策が直面する課題について、検討を加えることにしよう。

## 2 昭和40年代前半までの農業経営制度政策の展開

戦後のわが国農業経営制度政策は、農地改革とその成果を維持するために制定された農地法(昭27)にその始まりをみることができる。すなわち、農地法では、耕作者の地位の安定(公正)と農業生産力の増進(効率)を目標として掲げた上で、そのための手段として「自作農」が重要視された。所有農地の上でかつ家族協業で行う農業経営のあり方、すなわち自作農体制が、効率と公正の2目標を達成するための最重要政策手段として位置づけられたのである。面積的には、30aから300a(北海道2ha~12ha)の自作農が想定されたが、“裸の労働力”を中心とする当時の農業生産力段階のもとでは、家族経営を前提とする限り、300a程度が経営面積の上限であるとされたのは、当然の帰結であった。

しかし、自作農体制を標榜しながら、奇妙にも耕作権が強化される。自作農体制は、農地所有権に重きを置く土地所有権主義(土地所有権絶対主義)の立場にあるにもかかわらず、耕作権の強化がなされたのである。一見、矛盾しているようだが、これにはそれなりの事情が存在した。耕作権が強化されたのは、1つは残存小作地に対する配慮からであり、2つは地主制復帰へのアレルギー的ともいえる脅威からであった。

すなわち、①第三者対抗力、②長期の存続期間(知事の許可制を採用することにより、有益費償還問題を表面化させないほど長期)、それに③低額金納の統制小作料と、いずれにおいても小作人の地主に対する法的地位が相当程度強化され、これらによって残存小作地は事実上の自作地たらしめられた。と、同時に、これら3つの措置は、小作地化指向の誘因を徹底

的に排除し、再び地主制が復活しないための防波堤的機能をも併せ持たせられた。そして、④小作人の優先買受権と、⑤耕作権の譲渡・転賃の禁止がこれらに加えられて、全体として、耕作権の強化をはかりながら自作農を擁立するという、一見矛盾しているようにみえてしかし見事なわが国的な自作農体制が確立されたのである。

このような自作農体制のもとにおける農地の流動は、当然のことながら、農地の売買すなわち所有権の設定・移転が中心であった。農地価格が利用収益地価の範囲に止まっていたからこそ売買による農地の流動が可能であったのだが、強い耕作権の存在が、賃貸借による農地の流動を徹底的に抑え込んでしまっていたことも、重要な一因であったことはいうまでもない。

農業経営制度政策上、自作農に続いて提起された重要な経営概念は、農業基本法（昭36）にいう「自立経営」であった<sup>1)</sup>。自作農も自立経営もともに家族経営であるが、その相違は、自立経営が家族労働力の年間効率的利用を可能とする土地と資本の装備を強調する家族経営であるのに対して、自作農は家族員による土地の所有を強調する家族経営であるという点にある。家族経営は、一般に、①家族員による農業労働と経営、②投入生産要素の家族員による所有、それに③家族労働力の年間効率的利用を可能とする土地と資本の装備、の3点にかかわる経営概念である。このことからすると、自立経営はこのうち①と③を必須の要件とする家族経営であり、自作農は①とそれに②の一部（投入生産要素のうちとくに土地の家族員による所有に注目）をその要件とする家族経営であるということになる。

このように、自立経営は、投入生産要素とくに土地に関しては、それが家族員による所有であれ、あるいは他人からの借入であれ、自立経営の定義上はその差を問わないものである。しかし、自立経営という経営概念が導入された当初は、自作農であってかつ自立経営であるという意味あいが高く、家族員による土地の所有が暗黙のうちに前提とされていたことは周知の通りである<sup>2)</sup>。

ところで、自立経営と並んで、「協業」という概念も、農業基本法の中で取り上げられた。そして、これが農業経営制度として具体化したのが、改正農協法（昭37）にいう「農事組合法人」であり、また改正農地法（昭37）にいう「農業生産法人」であった。同じ昭和37年、農協の農地信託制度が創設されたり、300 a を超える家族経営も自家労力による場合に限って認められるようになったが、農業に固有の法人制度が設けられたことは、画期的な出来事であった。

ここで、農事組合法人には2種類あって、1号農事組合法人は、農業にかかわる共同利用施設の設置または農作業の共同化に関する事業を行う法人で、いわゆる農業組織農事組合法人とよばれるものであり、2号農事組合法人は、農業の経営を行う法人で、農業経営農事組合法人とよばれるものである。また、農業生産法人は、農地法上、農地の取得が許される法人で、2号農事組合法人、合名会社、合資会社、それに有限会社の4つのタイプの法人にだけ農業生産法人となる資格が与えられた。

農業に固有の法人制度が創設されたのは、確かにエポックを画する出来事であった。しかし、2号農事組合法人は自立経営という概念の延長線上に、また農業生産法人は自作農でかつ自立経営という概念の延長線上に、それぞれ創り出された法人制度であった。このことは、創設当初設けられた、2号農事組合法人の各種の要件と、農業生産法人の各種の要件を検討すれば、明らかなることである<sup>3)</sup>。

2号農事組合法人は、一言でいうならば、5人以上の構成員からなる協業経営として創設された。協業経営とは、複数人の労働力出資（構成員がその経営の労働者すなわち作業員として身柄を常時拘束される関係にあること）の経営で、その労働力出資者が経営者となる組合タイプ（構成員どうしの強い信頼関係を下に、構成員間の契約関係に基づいて結合している小人数の人の集まりのこと）の労働力利用経営（労働力純収益の最大化を目標とする経営のこと）のことをいう。すなわち、構成員が経営者でありかつ常時従事の労働者（作業員）であるという性格を備えた小人数の労働力利用経営（長期雇用の労働者を雇い入れることはない）のことなのである<sup>4)</sup>。このことからすると、自立経営も協業経営の一種だということになる。しかし、2号農事組合法人は、5人以上の構成員を必要としたため、構成員の点から見ると自立経営を超えた労働力組織規模にあった。こうして、2号農事組合法人は、自立経営の延長線上に位置づけられた経営概念であったと理解することが適切となるのである。

他方、農業生産法人は、その創設当初、協業経営であることに加えて、構成員から農地の提供を求める点に特色があった。上述したように、自立経営は協業経営の1つの類型であるし、また構成員からの農地の提供を基本とすることは自作農主義に通づるので、農業生産法人は、自作農でかつ自立経営であるというニュアンスの延長線上に位置づけられた経営概念であったということになる。

- 1) 自立経営とは、「正常な構成の家族のうちの農業従事者が正常な能率を発揮しながらほぼ完全に就業することができる規模の家族農業経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なもの」をいう（農業基本法 第15条）。
- 2) 農地の賃借による経営耕地規模の拡大が容認され出すのは、昭和42年に農林省が決定した「構造政策の基本方針」からである。
- 3) 創設当初（昭37）の要件は、次の通りであった。2号農事組合法人の場合＝①事業要件：農業の経営（あわせ行う林業経営を含む）とそれに付帯する事業、②構成員要件：5人以上の農民であること、③議決権要件：議決権は1人1票とすること、④労働力要件：常時従事者に占める組合員（家族を含む）以外の者の数は総常時従事者の1/5を超えないこと、⑤役員要件：理事は1人以上で組合員であること、⑥利益配当要件：従事分量配当または年6%を上限とする出資配当とすること。農業生産法人の場合＝①事業要件：農業（あわせ行う林業および2号農事組合法人にあつてはあわせ行う1号事業を含む）とそれに付帯する事業、②構成員要件：農地の提供者が労働の提供者（常時従事者）に限ること、③借入地面積要件：構成員以外からの借入地面積が1/2以下であること、④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、⑤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を超えないこと、⑥利益配当要件：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。
- 4) 武部 隆「農業経営組織の構造的側面をめぐる諸問題」（『農林業問題研究』第26巻第3号、平成2

年9月)に詳しいので参照されたい。

### 3 昭和40年代中葉以降50年代前半までの農業経営制度政策の展開

ところで、わが国が高度経済成長を開始する昭和30年以降、都市的土地利用に対する土地の需要はきわめて旺盛となり、都市的土地利用に供される土地の価格は驚くばかりの上昇を示した。そして、昭和40年代に入ると、地価の上昇は農業的土地利用に供される農地の価格にも波及し、昭和40年代の中ごろには、利用収益地価を大きく上回る農地価格が、全国いたるところで出現するようになったのである。

このとき、土地価格化した農地価格のもとで、経営耕地規模を拡大して生産性を高めようとする、農地の購入によるよりは農地の借入に頼らなければならなくなる。しかも、現場では、請負耕作と称した脱法的なヤミ小作が目立って増えていた。そこで政府は、自作農体制を放棄することはしないものの、新たに「借地農」体制の道も開いておかざるをえない立場に追い込まれる。借地農体制とは、借入農地の上でかつ家族協業で行う農業経営のあり方のことである。制定当時の農地法で強調されていた小作人の耕作権の保護は、借地供給量を増大させたいがために、当然のこのように弱められた。

すなわち、農地所有権の優越性制限の弱体化(耕作権の弱体化)は、昭和45年に農地法を改正することをもって始められた。弱体化にかかわる農地法の主要改正点は、①農地質貸借の解約・更新等につき制限が緩和されたこと(書面に基づく合意による解約および10年以上の定めのある質貸借については、知事の許可が不要となったこと)、それに②小作料の統制が撤廃されたこと(標準小作料制度への移行)の2点であった。

その後、市町村が実施する農用地利用増進事業(昭和50年改正農振法において実現したが、55年制定の農用地利用増進法の中に発展的に吸収された)を利用する場合には、農地所有権の優越性制限が、①農地等の権利の設定・移転に対する行政庁の許可制(農地法第3条)を適用しない、②農地等の質貸借の法定更新(同19条)を適用しない、そして③農地等の質貸借の解約等の知事の許可制(同20条)を適用しないという農用地利用増進事業関係の強行規定によって、決定的に弱体化されてしまう。また、昭和55年には農地法も改正され、小作料の物納が一部容認される。

こうして、昭和45年の農地法の改正以降、自作農体制だけでなく借地農体制も、農業経営制度政策の一貫として併用されることになる。しかし、それだけではない。借地による経営耕地規模の拡大すなわち借地農主義が公然となったこの昭和45年は、農業経営制度政策上、多くの軌道修正がなされた年にもあたっていた。

まず、経営面積の上限が撤廃され、下限は取得後50a(北海道は取得後2ha、従来は取得前30a(北海道は取得前2ha))と変更される。農地法制定ときに想定された経営主体は、30a~300a(北海道2ha~12ha)の自作農であったが、ここに至って50a(北海道2ha)以上の

自作農ないしは借地農へと軌道修正が行われるのである。そして、自作農であれ借地農であれ、より多くの家族農業経営を自立経営とすることが、政府にとっての努力目標とされたのである。

次に、法人制度上の軌道修正としては、2号農事組合法人制度の若干の改正と農業生産法人制度の大改正がある。まず、2号農事組合法人の各種要件のうち、構成員要件と労働力要件それに利益配当要件が緩和される。①みなし組員(組員の1/3以内)の制度が導入され、②常時従事者に占める組員(家族を含む)以外の者の割合が緩和(1/5から1/2に)され、そして③出資配当の上限が引き上げ(6%から7%に)られるのである。しかし、このような緩和措置がとられたとはいえ、2号農事組合法人は依然として自立経営の延長線上に、したがって、また基本的に協業経営であることに変りはなかった<sup>5)</sup>。

これに対して、農業生産法人の場合は、制度改革といえるほど緩和される度合が大きかった。創設当初の借入地面積要件と利益配当要件はなくなり、議決権要件と労働力要件は経営責任者要件として統合され、しかもその内容は大幅に緩和される(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た)のである。これによって、農業生産法人は、協業経営であることもまた構成員から農地の提供を求めることも、ともに放棄してしまう。すなわち、経営責任者の過半が農作業に常時従事する農地提供構成員である限り、賃労働者を無制限に雇い入れることも、また、ほとんどの経営面積を構成員以外からの借地に頼ることも、制度上は可能となってしまうのである。ここに至って、創設以来、自作農でかつ自立経営であるというニュアンスの延長線上に位置づけられてきた農業生産法人は、借地農や企業的経営をもその中に包み込み得る概念にまで拡大され、その性格を大きく変えてしまうことになる。この場合、2号農事組合法人が農地を取得して農業生産法人となるときは、2号農事組合法人の各種要件を満足している必要があるため、協業経営の性格を持たざるをえないことは、述べるまでもない。また、昭和55年の農地法改正で、経営責任者要件が、経営責任者の過半が農作業に常時従事する構成員であればよいこととなり、農地を持たない者にも経営責任者になれる道が開かれ、若干の制度の緩和が行われている。

さて、昭和40年代も後半に入ると、自作農タイプであれ、借地農タイプであれ、家族農業経営を自立経営に育てていくことは、とくに土地利用型農業において、いよいよ困難な状況となってくる。このとき、政府は、「中核(的)農家」(基幹男子農業専従者が1人以上いる農家)という概念を持ち出し、中核(的)農家をわが国農業生産の担い手として注目するようになる。「農業生産の中核的担い手」という用語は、昭和48年度の農業白書に初めて登場するが、これ以後、自立経営農家に代わって中核(的)農家という用語が、農業経営制度政策上も、頻繁に用いられるようになる。ここで、中核(的)農家とは、投入生産要素の家族員による所有や家族労働力の年間効率的利用を可能とする土地と資本の装備といったことは考慮の外におかれた概念であり、ただ、基幹男子農業専従者が1人以上いることを強調する家族経営であるということである。

また、昭和40年代の後半は、兼業農家や農業生産組織に対する政府の考え方に若干の変化がみられる時期にもあたっていた。確かに、「構造政策の基本方針」(昭42)の中でも、兼業農家を含め地域的配慮をしながら、協業等集团的生産組織を育成助長することが政策課題の1つとして取り上げられていた。しかし、集团的生産組織(この場合、労働力の組織化が重視される)は、あくまでも自立経営に至る経過的・過渡的なものとして捉えられており、兼業農家についても、農業生産から排除されるものという認識が強かったのである。それが、昭和44年11月に「日本農業進歩への途—農業の装置化とシステム化—」(経済審議会農業問題研究委員会)が公表され、そして昭和40年代後半のこの時期になると、系統農協がすでに昭和36年に提起していた「営農団地構想」に関心を示して農業団地育成事業を開始したり、また水田転作が進行する最中、農地に関する細かな利用協定を組合契約によって創り出すための農民の自主的管理組織を農振法の中に「農用地利用調整事業」として仕組もうと試みたりするのである(結果的には実現しなかった)。このように、昭和40年代後半には、兼業農家を排除するのではなく、中核(的)農家を中心として兼業農家をも抱え込んだかたちで集团的生産組織(この場合、資本財の組織化がとくに重視される)を育成助長しようとする方向に変わってくるのである。

- 5) 平成4年10月、農協法が改正され、構成員要件と労働力要件がいつそう緩和された。すなわち、前者については、構成員として5人以上の農民が必要であったものが3人以上の農民に、また後者については、2号農事組合法人の場合、常時従事者に占める組員(家族を含む)以外の者の割合が1/2以内であったものが2/3以内に緩和されたのである。これにより、家族経営タイプの2号農事組合法人の設立が容易になり、また協業経営の枠組みを超えた雇用労働依存の2号農事組合法人が許されるようになった。この度の改正により、2号農事組合法人は、協業経営であることを放棄し始めたといえるのである。2号農事組合法人を協業経営として位置づける立場を貫くならば、この2/3という値が限界であるように筆者には思われる。

#### 4 昭和50年代中葉以降の農業経営制度政策の展開

ところで、昭和50年代の中葉以降、集团的生産組織(この場合、水田転作がらみで土地利用の組織化がとくに重視される)を重要視する政府のこのような傾向はいよいよ強くなっていく。と、同時に、土地利用型農業における担い手政策ないしは農業経営制度政策の現代的な課題も、このような政府の対応の中から生まれてくる。

すなわち、昭和55年に農用地利用増進法(昭和50年改正農振法において実現した農用地利用増進事業は、この法律の中に発展的に吸収された)が制定され、この中に「農用地利用改善事業」の制度が導入された。この事業を行う「農用地利用改善団体」は、農用地利用の調整や農作業の共同化・効率化等をその内容とする「農用地利用規程」を作成し、作成した規程に従いながら管理運営を進める農民の自主的管理組織となるのである。市町村は、同団体

の申し出による同団体にかかわる自主的な農用地利用の調整を勧告し、市町村全体の「農用地利用増進計画」を作成する。しかし、このような準公的団体となるためには、農用地利用増進法第11条に規定する、いくつかの法的要件（団体に関する要件と農用地利用規程に関する要件）を満たすことが求められる。したがって、農用地利用改善団体を創設することは、地域あるいは集落の地縁農家にとって、意外と困難な場合が多くなっていく。

このような点を配慮してのことであろう。昭和57年8月の農政審議会答申「『80年代の農政の基本方向』の推進について」では、「地域農業集団」という概念が提起される。そして、農用地利用増進法にいう農用地利用改善団体を念頭において、この地域農業集団を同改善団体として育成しようとする。このとき、農用地利用改善団体を1号農事組合法人すなわち農業組織農事組合法人へと法人化する道が考えられるのである（農用地利用増進法第11条参照のこと）。他方、同じ年の10月、系統農協は、第16回全国農協大会「日本農業の展望と農協の農業振興方策」において「地域営農集団」という概念を登場させる。系統農協は、地域営農集団を、土地利用調整を行う集団であると同時に、地域の生産諸資源の有効利用を目論む集団でもあると位置づける。

地域農業集団と地域営農集団は似たような用語である。しかし、政府が推進しようとした地域農業集団は、どちらかというところ、土地利用の調整と農作業の共同化を主内容とする集団的生産組織であったのに対して、系統農協が推進した地域営農集団は、土地利用の調整に加えて、地域の農業生産や農業経営を全体として合理的なかたちに誘導しようとする意図を備えた集団的生産組織であったということになる。政府のいう地域農業集団は、土地利用調整主体であることを強調するあまり、地域の農業生産・農業経営にまで配慮が行き届かなかったのか、あるいは意識して明示することをしなかったのか、そのいずれかであったといわざるをえない<sup>6)</sup>。

農林水産省は、中長期的展望に立って、食料・農業・農村をめぐる制度・施策のあり方についての総合的見直しを行うため、平成3年5月、省内に事務次官を本部長とする「新しい食料・農業・農村政策検討本部」を設置した。その「新政策本部」が第1の検討項目として真っ先に「多様な担い手（農業経営体）の育成」を掲げ、その中で「……従来の家族的農業経営に加えて、地域的広がりを持ち、持続的、安定的な経営が可能な多様な担い手（農業経営体）を育成し得るよう、農地所有と農業経営の分離、農地の所有、利用等のあり方につき検討……」するとしなければならなかったという点に、政府が推進しようとした地域農業集団に農業生産的また農業経営的視点が欠落していたことを、何よりも明瞭にみることができるのである。

ここに来て、土地利用型農業における担い手政策ないしは農業経営制度政策が直面する当面の課題は、自ずと明らかになっていく。そこで最後に、現下のわが国担い手政策ないしは農業経営制度政策が直面する当面の課題について明確にしておこう。

- 6) 地域農業集団と地域営農集団の相違については、梶井 功「地域農業（営農）集団の足跡と課題」〔日本農業年鑑〕昭和58年、家の光協会 所収）において非常に詳しく説明されている。

## 5 農業経営制度政策の当面の課題

まず、第1に、自作農、自立経営、借地農、中核（的）農家といった家族農業経営にかかわる従来の概念で、今後における土地利用型のわが国個別農業経営を捉えていくことができるか、という問題がある。個別農業経営における何か新しい概念を持ち込まないと、今後のわが国土地利用型農業の方向性を見誤る可能性があるのではなからうかという問題である。このことは、家族農業経営を農業生産の主要な（唯一のといった方が適切かもしれない）担い手としてきたわが国担い手政策ないしは農業経営制度政策の本質にかかわる問題であるだけに、慎重な検討が必要となるのである。

第2に、集団的生産組織をどのように位置づけていくかという問題がある。集団的生産組織は、一般に、昭和40年代前半に始まる労働力結合、40年代後半に始まる機械（資本財）結合、そして50年代後半に始まる土地結合という展開を経て今日に至っている<sup>7)</sup>。先にみた、系統農協のいう地域営農集団は、土地結合を基軸としながら、これら三者全部の結合を視野に入れた集団的生産組織であったのに対して、政府のいう地域農業集団は、どちらかという土地結合のみを重視した集団的生産組織であった。このような差はあるものの、集団的生産組織は、土地利用型農業において経過的・過渡的な存在なのか、あるいは基本的な機能を維持したままで長期間存続し続ける存在なのか、そうではなく、機能変革を遂げながらも組織としては長期間存続していく存在なのか、このようなことにかかわる問題が大切なのである。

第3に、土地利用型農業における法人化の問題がある。法人化すれば経営が立派になるといってよい。しかし、少なくとも、組織内における個人の役目や立場、役目・立場に伴う権限や責任の所在、それに権利と義務の関係などが明確になるし、また収益の分配についても機能的・合理的になされることになるため、法人化すれば経営が近代化されるという長所を持つことは確かである。法人化問題に関しては、土地利用型農業に固有の経済主体とはどのような経営的特質を持つ主体なのか、といった観点からの考察が大切になってくる。このような観点からの考察の欠落した法人化論議は、土地利用型農業における法人化がまるで奥の手であるかのような錯覚を与えることとなり、実りのある解決をもたらさないといつてよい。

以上、土地利用型農業における担い手政策ないしは農業経営制度政策が直面する当面の課題として3点を上げた。いずれも、今後のわが国土地利用型農業の行く末に大きな影響を及ぼす問題である。それだけに、その対応を誤ると、わが国農業および農業経営の発展を根底から潰してしまうことも、十分考えられるのである。いま、まさに土地利用型農業における担い手政策ないしは農業経営制度政策の新展開が求められているといっても過言ではないの

武部 隆：わが国農業経営制度政策の展開と当面の課題

である。

- 7) 例えば、磯辺俊彦「土地所有転換の課題」（『農業経済研究』第52巻第2号，昭和55年9月）を参照されたい。