

担い手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、わが国の担い手政策に関して、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考察を加えることである。

まず、農業経営や農業経営形態にかかわる戦後のわが国担い手政策が、どのような展開を経て今日に至ったかを、(1)昭和40年代前半までと、(2)昭和40年代中葉以降50年代前半までと、(3)昭和50年代中葉以降「新政策」までと、それに(4)新政策期の、4つの時期に区分して簡単に振り返り、次いで、新政策における担い手政策の問題点について、検討を加えることにしよう。

2 昭和40年代前半までの担い手政策の展開

さて、戦後のわが国担い手政策は、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、上記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(北海道12ha)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、第1に残存小作地に対する配慮からであり、第2に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3つの措置によって残存小作地は事実上の自作地たらしめられた。そして、これら3つの措置に④小作人の優先買受権を加えた4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

堤的機能を併せ持たせられたのである。さらに、⑤耕作権の譲渡・転貸の禁止が以上の4つの措置に加えられて、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ることになる。

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。

担い手政策上、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。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土地の家族員による所有、③資本・資本財の家族員による所有、それに、④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4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④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。

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、300a(北海道12ha)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、明らかとなる。

すなわち、2号農事組合法人の場合、①事業要件＝農業の経営（併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となっており、とくに②④⑤⑥の要件から、2号農事組合法人は、「構成員＝経営者＝労働者（作業員）」という関係を備えた、5人以上の構成員からなる「協業経営」として創設された。また、農業生産法人の場合は、①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る併せ行う1号事業を含む）とそれに付帯する事業、②構成員要件＝農地の提供者か労働の提供者（常時従事者）で自然人に限ること、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%を上限とすることとなっていて、とくに③④⑤⑥の要件から、農業生産法人は、「構成員＝経営者＝労働者（作業員）」という関係を備えた、自作地タイプの「協業経営」として創設されたのである。

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。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、構成員の点からみ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ずるので、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。

3 昭和40年代中葉以降50年代前半までの担い手政策の展開

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農地賃貸借の解約・更新等につき制限が緩和されたこと（返還6ヶ月以内に行われた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賃貸借については、知事の20条許可が不要となった）、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農地等の賃貸借の法定更新（同19条）を適用しない、そして、③農地等の賃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年には農地法が改正され、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、担い手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、担い手政策上、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。農地法制定時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、この昭和45年に、2号農事組合法人と農業生産法人の制度改正が行われる。まず第1に、農協法改正による2号農事組合法人の制度改正であるが、これについては、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5人以上の構成員からなる協業経営であることに変りはなかった。

第2に、農地法改正による昭和45年の農業生産法人の制度改正であるが、この改正は、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。

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、担い手政策上も、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。

4 昭和50年代中葉以降新政策までの担い手政策の展開

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。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奨し、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、農用地利用増進法と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）。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要内容とする集团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团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。

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、何よりも明瞭に見ることができるのである。

以上のように、政府は、昭和40年代の後半以降、とりわけ昭和55年の農用地利用増進法制定以降、集团的生産組織をも重視し、それを育成助長する立場をとってきたのである。しかし、平成4年6月に公表された「新しい食料・農業・農村政策の方向」や、農政審議会の「農業構造・経営対策の課題と今後の方向（中間とりまとめ）」（平成5年1月）、それに平成5年6月に成立した「農業経営基盤の強化のための関係法律の整備に関する法律」をみると、集团的生産組織を育成助長しようとする観点はほとんどなく、再び昭和40年代中葉以前の考え方に逆もどりしてしまった印象を強く受けざるをえないのである。

なお、昭和50年代の中葉以降から新政策に至るまでのこの時期に、法人制度について若干の改正が行われている。まず、昭和55年の農地法の改正で、農業生産法人の経営責任者要件が、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た。

次に、平成4年の農協法の改正で、2号農事組合法人の構成員要件と労働力要件が緩和された。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合員（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。平成4年のこの改正により、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、従来のように協業経営として位置づける立場を貫くのであれば、労働力要件にいうこの2/3という値が限界であるように判断されるのである。

以上、土地利用型農業を対象に、新政策に至るまでのわが国担い手政策の展開過程をみてきた。そこで、最後に、新政策における担い手政策とその問題点について検討しておこう。

5 新政策における担い手政策とその問題点

新政策における担い手政策として特記しなければならないものは、第1に、「新しい食料・農業・農村政策の方向」（平成4年6月）において概念づけられた「個別経営体」と「組織経営体」であり、第2に、農業経営基盤強化促進法（平成5年8月施行、旧農用地利用増進法）の中でいっそう拡充されることになった担い手認定制度であり、そして第3に、農地法・農協法を改正（平成5年8月施行）することにより変更をみた農業法人の要件のいっそうの緩和である。以下、この順に、それらの概要とその問題点について検討することにしよう。

まず、第1の個別経営体と組織経営体に関してである。農林水産省は、平成4年6月、「新しい食料・農業・農村政策の方向」の中で、今後の育成すべき農業の担い手は、農業に従事する「主たる従事者の年間労働時間は他産業並みの水準とし、また、主たる従事者1人当たりの生涯所得も地域の他産業従事者と遜色ない水準」を確保できる「経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体」であるとして、そのような経営体が農業生産の大宗を担う農業構造を確立していくことが、今後の農業政策の課題であると明言した。

そのとき、同時に、将来の農業構造を展望し、稲作を中心とした10年程度後の農業構造は、個別経営体が15万程度で、その1/3の約5万が10～20ha規模の「稲作単一経営」、2/3の約10万が10ha未満規模の「稲作と集約作物との複合経営」で、それらに加えて1集落ないしは数集落規模の組織経営体が2万程度存在し、これらの個別経営体と組織経営体を合わせて全稲作生産の8割程度を占めることになると、意欲的に稲作農業の将来の姿を示したのである。

ここで、個別経営体とは、「個人又は一世帯によって農業が営まれている経営体」であり、組織経営体とは、「複数の個人又は世帯が、共同で農業を営むか、これと併せて農作業を行う経営体」であって、ともに「その主たる従事者が他産業並みの労働時間と地域の他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得を確保できる経営」であると概念づけられていた。

そして、経営感覚に優れた効率的・安定的なこのような個別経営体・組織経営体を育成するため、地域における取り組み体制の整備、農地流動化の推進、法人化を始めとする経営改善に対する支援措置の充実、人材の育成・確保等、今後の農業政策の方向が提起されたのである。

なるほど、個別経営体とは、「個人又は一世帯によって農業が営まれている経営体」をいい、また組織経営体とは、「複数の個人又は世帯が、共同で農業を営むか、これと併せて農作業を行う経営体」をいうのであるから、好意的に解釈すれば、前者はワンマンファームや家族経営を、また、後者は共同経営を想定していると推察することができるであろう。しかし、雇用労働がどのように取り扱われているかについては、いっこうに触れられていず不明なのである。

したがって、個人によって農業が営まれる個別経営体には、ワンマンファームだけでなく、例えば従業員を多数抱えた企業形態論でいういわゆる個人企業も含まれてよいということになるし、また組織経営体にも、あるいは多数の従業員を従えた企業経営を含めてもよいということになってしまう。これは、ほんの一例にすぎないが、このように、個別経営体と組織経営体

の概念が必ずしもはっきりしないのである。しかし、それを措くとしても、このような2つの経営体だけに今後のわが国土地利用型農業を任せてよいものであろうか、疑問なしとはしないのである。

次は、第2の担い手認定制度に関してである。この担い手認定制度は、平成元年の農用地利用増進法の改正によって、すでにその法的根拠を与えられていた。しかし、農用地利用増進法下の担い手認定制度は、同法の目的からして「農業経営規模拡大計画認定制度」であったのに対して、農業経営基盤強化促進法のもとでは、規模拡大と経営管理の合理化を含む「農業経営改善計画認定制度」へと改められ、同時にその内容も大幅に拡充されたのである。すなわち、従来からの①認定農業者への優先的利用権設定に加えて、新しく設けられた、②農業生産法人出資育成事業の適用、③固定資産の特別償却の適用、④公庫資金貸付時における配慮、それに、⑤認定計画達成のための研修等の実施等、認定農業者をいっそう優遇する制度へと拡充されることになったのである。

拡充されたとはいえ、しかし、このような担い手認定制度は、集团的生産組織を対象として認定されるものでは決してない。認定される農業者（農業経営体）は、先にみた個別経営体か組織経営体（あるいはそのような経営体を指向する経営体）なのであって、集团的生産組織が認定されることはないのである。

集团的生産組織は、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。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团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团的生産組織であった。このような差はあるものの、集团的生産組織は、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きわめて大切になってきているのである。

農用地利用改善団体が育成するあるいは支援する農業生産法人で、農用地利用規程で定められる「特定農業法人」についても、例えそれが認定農業者になりうるとしても、それはあくまでも個別経営体か組織経営体が考えられているのであって、土地結合型の集团的生産組織すなわち地域営農集団がイメージされているのではないのである。

このように、担い手認定制度には、優遇すべき担い手の実体をめぐって、いまだ多くの問題が残されていると考えることができるのである。

最後に、第3の農業法人制度の改正について考察しておこう。まず農業生産法人の制度改正であるが、これについては、農地法の改正により、事業要件とそれに構成員要件の2つの要件が緩和された。

すなわち、前者については、従来は、農業（併せ行う林業および2号農事組合法人）にあって

は併せ行う1号事業を含む」とそれに付帯する事業であったものが、それに加えて、「その行う農業に関連する事業であって農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工その他一定のもの」が追加されることになったのである。

また、後者については、従来は、①農地の提供者か労働の提供者（常時従事者）で自然人に限られていたが、それに加えて、②農業生産法人出資育成事業にかかわる現物出資を行った農地保有合理化法人、③農協および農協連合会、④農業生産法人の事業にかかわる物資の供給または役務の提供を受ける者、それに、⑤農業生産法人の事業の円滑化に寄与する者が認められたのである。ただし、④⑤については、合名会社・合資会社・有限会社の農業生産法人にあっては、当該構成員の有する議決権がその農業生産法人の議決権の総数の1/4以下であり、かつ、有限会社の農業生産法人にあっては、当該構成員個々の議決権が総数の1/10以下であるものに限られている。また、農事組合法人の農業生産法人にあっては、当該構成員の数と「みなし組員」の数の合計が1/3以下であるものに限られており、加えて当該構成員は理事にはなれないのである（農協法の改正による）。

次いで、2号農事組合法人の改正であるが、これについては、農協法の改正により、事業要件と構成員要件とそれに役員要件が緩和された。ここで、これら3つの要件の緩和は、農業生産法人の事業要件と構成員要件の緩和に従ったものであり、例えば、役員要件は、理事は1人以上で農民たる組員（みなし組員を含む）であることと改められた。

ところで、以上のような事業要件の緩和は、現実追認的な側面が強く、また緩和が当然のように見受けられる風潮があるが、これは問題としなければならないところである。なぜならば、今回のような事業要件の緩和は、農業生産を本業としない農業生産法人や2号農事組合法人の出現を容認することになり、結果として、農業生産の効率性を低めさせる可能性を強くはらむものとなるからである。また、構成員要件の緩和は、従来の構成員（2号農事組合法人の場合は農民、農業生産法人の場合は農地の提供者か労働の提供者）に経営支配を残しながら出資規模の拡大を図ろうとした点は評価できるが、しかし、とくに会社タイプの農業生産法人の場合、他方で、農地保有合理化法人や農協・同連合会の経営支配が強まる可能性が発生したため、今後の行方を注意深く見守っていく必要が出てきたといわなければならないのである。