2009 年農地法改正後の一般法人の農業参入制度の評価と課題

Evaluation and issue on the corporation agricultural lands lease system after the 2009 the Agricultural Land Act revision

平松敬介* 榎本弘行**

Keisuke HIRAMATSU* Hiroyuki ENOMOTO**

(*東京農工大学大学院農学府 **東京農工大学大学院農学研究院)

(*The Graduate School of Agriculture, Tokyo University of Agriculture and Technology ** Institute of Agriculture, Tokyo University of Agriculture and Technology)

I 研究背景・目的

1 研究背景

農業の担い手確保・農地の有効利用促進等を目的として、2009 年に農地法、農業経営基盤強化促進法（以下、基盤法）及び関連法令が改正（以下、本改正）された。農地の「所有から利用へ」をスローガンに農地の貸借に関して大幅な規制緩和がなされ、その一つとして、一般法人^{注 1)}が農地所有者から直接農地を賃借しての農業参入が可能となった。この新たな一般法人の農業参入の制度は「解除条件付き貸借制度（以下、本制度）」と呼ばれている。農林水産省の公表値によれば、改正法施行後の 2009 年 12 月から 2013 年 12 月の 4 年間で新たに 1,392 の一般法人が農業に参入しており、その参入ペースは改正前の 5 倍以上となっている¹⁾。

本制度は、農地法第 3 条に規定されている農地の権利移動の例外規定として、同第 3 項において定められているものである。農家でない個人や農業生産法人でない法人であっても、地域の農業者との適切な役割分担の下に継続的・安定的に農業経営を行う等の要件を満たし、かつ権利取得後に農地を適正に利用していないと認められる場合において当該権利を解除する旨の条件を付して、農地の使用貸借権、賃借権を設定するものであり、農地法の特別法である基盤法第 18 条においても同様の規定がおかれている。

本改正は「平成の農地改革」と称されるほどの大改正であったが、その改正については様々な議論があった。本改正の経緯と論点を中心に論じたものに原田 (2009)²⁾、谷脇 (2010)³⁾、島村 (2013)⁴⁾、稲垣 (2010)⁵⁾ 等があり、後者 2 つについては特に農業委員会組織について論じている。また、室屋 (2010)⁶⁾ や武部 (2011)⁷⁾、大仲 (2010)⁸⁾ は、改正前における基盤法に基づく特定法人貸付事業について調査を行い、その実態を探っている。これらの論文において本改正に関していくつかの懸念が

示されているが、著者らは特に以下の 2 つの懸念について着目した。農業委員会の適切な業務運用に関する懸念と、農地法、基盤法それぞれに規定されている本制度の運用についての懸念である。

本改正では農業委員会の業務が大幅に増え、その業務に伴う判断もこれまでにないものとなった。そのため、昨今の市町村合併による委員会数の減少等、農業委員会を取り巻く厳しい状況の中、農業委員会は本制度を果たして適正に運用できるかという懸念がある（谷脇 (2010)³⁾）。また、組織構成と本改正により付与された権限の整合性の面でも問題が挙げられている（島村 (2013)⁴⁾）。

また、本制度は農地法に基づくもの、基盤法に基づくものの 2 通りがあり、その運用の仕方について判然としないところがあった。すなわち、両者は解除条件付きで一般法人への農地の貸借を可能とする点では同じであるが、許可要件や農業委員会および市町村の関与の仕方等において相違点がある。この相違点に関して、例えば地域調和要件に関しては「国会審議では専ら農地法に即した議論に終始し」ており、基盤法についての議論は行われず、「両法の基本的性格等の違いを踏まえた議論」が欠如していた（谷脇 (2010)³⁾）との指摘がある。この 2 つの解除条件付き貸借の利用について室屋 (2010)⁶⁾ は、基盤法の利用が中心であり、農地法が利用されるケースは限られるだろうと述べている。一方で全国農業会議所 (2012)⁹⁾ の平成 23 年 11 月 1 日時点における筆ごとの調査によれば、農地法の利用が 492 筆、基盤法の利用が 731 筆と約 4 対 6 の割合で利用されており、この時点では利用に大きな偏りは見られない。また、それぞれを利用する理由については不明なところが多い。そのため、本制度について、現場での運用の実態を把握する必要がある。

本制度を用いた一般法人の農業参入は今後も増加していくことが予想される中で、上記懸念について無視する

ことはできない。しかし、この点について実態の調査から分析したものではなく、故に改正後の本制度の運用についての実態把握が必要である。

2 研究目的

そこで本研究では、本改正による新たな一般法人の農業参入制度である解除条件付き貸借制度について、(1) 制度の運用の中核を担う農業委員会に対する懸念に対して、それが現実のものとなっているのかどうか(Ⅲ節)、(2) 農地法と基盤法に規定されている2通りの参入方法について、現在どのような運用が行われているのか(Ⅳ節)、という点に関して調査を行い、それにより本制度についての上記懸念の検証を行うことを通して評価し、今後の制度運用にあたっての課題を抽出することを研究目的とした。

Ⅱ 調査の概要

上記研究目的を達成するため、以下の調査を行った。

調査Ⅰは、自治体に対して行った一般法人の農業参入に関するアンケート調査である。調査の概要については表1にまとめた。調査対象とした59の自治体は、農業委員会活動整理カード(平成25年01月04日現在)の「【10. 解除条件付参入者(農地法3条3項)からの報告】」の法人の「管内参入者数」が上位の地域(4社以上)を抽出したものである。調査項目は、2013年12月末時点における、法人の農業参入数、適用法令の選択に影響を及ぼす事由、要件の審査基準の設置、法人への是正指導等の有無、農業委員会の業務増加の有無である。

調査Ⅱは、静岡県浜松市を調査地とする法人参入に関する聞き取り調査である。静岡県は、全国農業会議所(2012)⁹⁾の調査によれば都道府県別参入法人数が最も多く、中でも浜松市は本改正後の参入法人数が多く(2013年11月時点で28社)、一方で改正前の参入数が少ない(3社)ことから、本改正の影響を強く受けていると考えられたため、調査地として選定した。農業委員会事務局、

表1 アンケート調査の概要

Table 1 Outline of the questionnaire survey

調査Ⅰ：アンケート調査	
調査対象	解除条件付き貸借による参入数が多い上位59の自治体(農業委員会)
調査方法	直接郵送形式によるアンケート調査
調査期間	2013.12.26～2014.1.24
回収数	46(回収率78%)、うち有効回答数41(69%)

市町村担当課の職員への聞き取り調査(2013年11月)を行った。調査内容は、一般法人の農業参入状況(参入年、経営面積、業種、適用法令、農業従事者数等)、行政の取組み(法令業務・任意業務)、行政における法人参入の位置付け等についてである。

Ⅲ 農業委員会の業務の状況について

1 農業委員会の業務増加の意識

まず、本制度の運用の中核を担う農業委員会の業務増加及び裁量に基づく判断の難化についてである。調査Ⅰの結果、農業委員会の業務増加については、表2に示すように、改正後の業務増加の意識について、41の農業委員会の中で39(95%)が業務が増加したと回答した。具体的には、「遊休農地対策(農地法30条)関係業務」が増加したと答えた委員会が34(83%)と特に多かった。本制度に関わる「農地の権利移動(農地法3条)関係業務」が増加したと答えた委員会数は18(44%)であった。そのうち16が農地法による参入例のある地域(農地法による参入例のある地域は全部で24)、残りの2が農地法による参入例のない地域(＝基盤法による参入のみの17地域)であった。

以上より、現場において業務増加の意識が見られた。そして、業務増加の主因は遊休農地対策関係業務にあると考えられる。これは、本改正に伴い法定化され実施が義務付けられた業務である。また、農地の権利移動関係の業務については、農地法参入のある地域での業務増加が多くみられたことから、法人参入に伴い業務が増加したと見られる。

表2 業務増加の意識

Table 2 Consciousness of the increase in affair

	該当 農業 委員 会数	業務が増えた農業委員会数	具体的な業務の中身			
			農地の権 利移動	農地転用	遊休農地 対策	その他
全調査自治体	41	39	18	9	34	5
農地法による 参入のみ	10	10	5	2	9	1
基盤法による 参入のみ	17	16	2	3	12	2
両方の参入例 がある	14	13	11	4	13	2

(単位：件)

2 裁量に基づく判断の難化—審査基準の設置—

次に、農業委員会の裁量に基づく判断の難化についてである。本制度の許可要件には、「地域調和要件」（農地法第3条第2項7号）や「適切な役割分担要件」（農地法第3条第3項2号，基盤法第18条第3項3号のイ）など，農業委員会の裁量に基づく判断が広く必要とされるものがある。「地域調和要件」とは，地域における農地等の効率的かつ総合的な利用を確保するため，その確保の支障となるような権利取得を排除しようとするための要件であり，「適切な役割分担要件」とは，参入法人が地域全体の農業の維持発展のための取組みへ協力するよう担保するための要件である（高木・内藤（2011）¹⁰⁾）。農地法の運用にあたっては，農水省はこれらの要件を満たさない具体例等を「農地法第3条第1項の許可に係る審査基準準則」に示している。

これら要件の審査における現場での運用の仕方を調べるために，地域の実情に合わせた業務の円滑化を図るために自治体独自の審査基準を設けているかを尋ねた。その結果，そのような自治体は41のうち1つのみであり，その内容も「獣害被害対策への協力を行うこと」であり，農水省の準則に示されている内容に含まれるものであった。これはすなわち，自治体による独自の審査基準を設けずとも農水省の準則に従って許可業務を行うことができていると示唆される。

3 勧告・許可の取消し業務の実施

また，これらの許可要件は，参入時だけでなく参入後も引き続き審査されることとなり，参入法人が要件を満たさなくなるような事態が発生した場合，農業委員会や市町村は当該法人に対して勧告（農地法第3条の2第1項，基盤法第20条の2第1項）や許可の取消し（農地法第3条の2第2項，基盤法第20条の2第2項）といった法令業務を行わなければならない。しかし，調査Ⅰの結果，勧告を行った自治体は41のうち1つ（2社に対して行っていた），許可の取消しを行った自治体は0であり，これら法令業務の実施例はほとんどなかった。一方で調査Ⅱの結果からは，参入法人の雑草管理が甘い等の地域農家からの苦情が過去に数度あり，市や農業委員会は口頭指導等の対応によりこれらの問題に対処しているという実態が存在することが明らかとなった。

従って，勧告等の法令業務の実施については見られず，参入法人が農地を適正に利用していないと認められるような事態は発生していないことが明らかとなった。しかし，実際には事実上のトラブルが生じている可能性があり，それに対して任意業務による取組みがなされていると考えられ，任意業務での業務の増加が推察される。ま

た，原田（2010）²⁾が懸念事項として挙げていた許可取消し等の処分に対する参入法人の不服審査請求や行政訴訟の提起の可能性という懸念についても，該当する法令業務の実施例がなかったことからまだ顕在化していないと言える^{注2)}。

Ⅳ 2つの解除条件付き貸借

1 相違点の整理と調査・調査結果の概要

次に，農地法，基盤法それぞれに規定されている解除条件付き貸借の利用状況及び運用の実態についてである。本制度は，農地法については農地法第3条第3項に，基盤法については第18条に規定がおかれている。本制度の相違点についてまとめると，表3のようになる。特筆すべき点として，一つ目に農地法とその特別法である基盤法の性格の基本的な違いについて谷脇（2010）³⁾は，農地法は「全国画一的な規制法であるのに対し」，基盤法は「地域の実情に即し農業者等が地域農業の振興を図るための「自主的な努力を助長」（法第3条）する，市町村が主体となった制度」と指摘している。二つ目に，契約の成立は，農地法の場合は農業委員会の許可によって効力が生じ，基盤法の場合は，市町村長が農用地利用集積計画を公告することにより効力が生じる。農用地利用集積計画は「基本構想」（基盤法第6条）に基づいて作成される。三つ目に，要件については，地域調和要件について農地法の場合は農地法3条には定めがあるが，基盤法の場合は基盤法18条には定めがなく，基本構想の段階で定

表3 2つの解除条件付き貸借の相違点

	農地法	基盤法
要件	解除条件	
	適切な役割分担・継続安定経営要件	
	業務執行役員要件	
	全部効率利用要件	
	地域調和要件	※基本構想（同6条） において定める
	下限面積要件	—
主な担当行政庁	農業委員会	市町村長
担当窓口	農業委員会事務局	農林業振興課等
農業委員会の役割	貸借権等の許可	農用地利用集積計画 の決定
法定更新	あり	なし
農地利用集積円滑 化事業の利用	なし	あり

めることになっている（基盤法第6条第2項3号）。そのため、基盤法の場合は、基本構想の段階で本制度に関する取扱いを各自治体の裁量によって定めることが可能であり、例えば農水省が出した準則に示された例示以外のケースを要件として設定し、地域の実情に沿って本制度を位置付けることができる。

そこで、参入法人の適用法令選択に影響を及ぼしている事由について調べるために、上記のような両制度の相違点や文献を参考に選択肢を設け、優先順位をつけて最大3つまで回答してもらった。なお、調査Ⅰの結果、本制度による参入数は計248社あり、農地法による参入は111社、基盤法による参入は137社で両者ほぼ同数であった。自治体ごとに見ると、41の自治体のうち、農地法による参入例のみの自治体が10、基盤法による参入例のみの自治体が17、両方の参入例がある自治体が14であり、いずれも同程度利用されていることが明らかとなった。また調査Ⅱの結果、浜松市では本改正後の参入法人28社のうち、農地法による参入が1社、残りの27社は基盤法による参入であった。

調査結果を図1と図2に示した。いずれもそれぞれの法律による法人参入例がある自治体の回答のみを集計した。各項目について、左側の棒グラフは選択件数について、右側の棒グラフは優先順位を踏まえた影響度合い（＝1番目に影響（件）×3＋2番目に影響（件）×2＋3番目に影響（件）×1）について表したものである。

2 農地法選択要因

まず農地法選択要因（図1）をみると、「貸手と借手に既知の関係があるから」が選択件数、影響度合い共に最も大きいことから、農地法を選択する要因としてこれが最も重要であると見て取れる。この点に関して、室屋（2010）⁶⁾は「賃借による実際の企業参入では、基盤法の利用権設定が中心となり、農地法3条の利用は企業が地権者をよく知っている、または長期の取引関係があるといったケース等に限られる」との指摘をしている。ただし、この指摘の前半部分については、本調査では農地法による参入が111社、基盤法による参入が137社と大差なかったことから、異なる考察が必要である。

2番目に影響している項目は「農業委員会や市町村が本法を薦めているから」であった。

3番目に影響しているのは「農業委員会が手続きの中心となる制度だから」であった。なお、2番目の項目との関連性を探してみると、2番目の項目と3番目の項目の両方を回答した自治体は6、前者のみを回答した自治体は5であり、必ずしも関連性があるとは言えなかった。

また、5番目に影響している「法定更新があるから」

の影響度合いは項目内では小さい結果となった。法定更新は、「農地等の賃貸借関係の継続性と賃借人の地位の安定を図る」¹¹⁾ ために設けられており、借手にとってメリットの大きいものである。しかし、一般法人の農業参入にとっては必ずしもそのメリットが重視されていないようであった。

「その他」の具体的な中身は、「13年1月まで、一般法人の基盤法での貸借について取扱いを定めていなかったため、それ以前の貸借は3条3項のみ」、「基盤法による利用権設定ができなかった(市の基本構想の改正ができなかった)」ということであり、農地法を利用する積極的な理由は読み取れなかった。

また、調査Ⅱの結果、浜松市において農地法により参入した1社は、代表がもともと個人として農地法により新規就農し、その後法人を設立したという経緯があつての農地法利用ということであった。

3 基盤法選択要因

次に、基盤法選択要因（図2）についてみると、「農業委員会や市町村が本法を薦めているから」が選択件数、影響度合い共に最も大きく、基盤法を選択する要因としてこれが最も重要であると見て取れる。

2番目に影響している項目は「農地利用集積円滑化事業を利用できるから」であった。農地利用集積円滑化事業は、「効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積の円滑化を図るため」に行う事業であり、基盤法第4条で定められた制度である。農用地利用集積計画の作成にあたり、この制度と関連付けることで自治体は、地域の特性に合わせた農地の利用集積の促進を図りやすくなり、一方で法人も効率的な農地貸借ができるというメリットがある。

3番目に影響している項目は「法定更新が無いから」であった。法定更新が無いことのメリットとしては、契約期間が終了すれば貸手に土地が返ってくるため、農地所有者が農地を貸しやすい点が挙げられる。調査Ⅱの結果、貸借においては貸手の意見が重視される傾向が強いこと、また経営面の不安定さを理由に企業にとっても農地を手放しやすい（更新解除の手続きが不要）ことの方が現時点ではメリットが大きいのではないかとの回答が得られた。

4番目に影響している項目は「市町村が手続きの中心となる制度だから」であった。この点について、調査Ⅱの結果、一般法人にとっては農業委員会よりも市町村の方が窓口として相談しやすい（農業委員会は、農業者専用のものという認識が強い）という実態があるとの意見が得られた。

図1 農地法選択要因

Fig.1 Factor which choose the Agricultural Land Act

注) 左側のグラフは件数を、右側のグラフは影響度合い (=1 番目に影響 (件) ×3+2 番目に影響 (件) ×2+3 番目に影響 (件) ×1) を表す。図2も同様。

図2 基盤法選択要因

Fig.2 Factor which choose the Act on Promotion of Improvement of Agricultural Management Foundation

4 小括

以上、農地法を選択する要因と基盤法を選択する要因を比較すると、農地法を選択する要因としては貸手と借手の既知の関係性が、基盤法を選択する要因としては自治体の推薦が最も影響していると考えられた。このように両制度の選択理由に違いが見られたことから、両制度の運用の違いが明らかとなった。

V おわりに

1 本制度の評価と課題

本研究では、2009年農地法改正後の一般法人の農業参入制度である解除条件付き貸借について、農業委員会の業務の実態、2つの制度の運用の実態という2つの視点から調査し、本制度の評価及び課題の抽出を行った。

農業委員会の業務については、本改正による業務増加の意識は見られるものの、勧告等の法令業務の増加は見られず、現時点では法制度の運用において問題は顕在化

していなかった。ただし、地域によっては事実上のトラブルが存在しているケースもあった。また、裁量の高い要件に関する審査基準について自治体独自の取り組みは見られなかった。今後、多様な法人の農業参入が増えていくにつれ、農地を適切に利用しない法人が現れる可能性も十分にある。そのため、今後このような事態に対処する自治体の任意の業務のあり方や、審査基準の設置、勧告や取消しといった法令業務の適切な執行が求められるであろう。

2つの解除条件付き貸借について、農地法、基盤法それぞれを選択する要因が明らかになった。類似した制度が併存する中、当面の方向性として、解除条件付き貸借を運用していく上では、これらの適用法令選択の特徴を踏まえた運用をしていくことが望まれるだろう。例えば、農地法の場合は貸手と借手の既知の関係性（信頼関係）が重要と考えられるが、契約後、仮にその関係性が何らかの理由により破綻した場合、自治体はその後の対応に迫られるであろう。

2 今後の研究課題と展望

最後に、本研究では明らかにできなかった点について述べる。今回の調査では、基盤法による参入について、基本構想に関しての調査が実施できていない。例えば基本構想において許可要件等についての上乗せ規制が存在するか等についての検討が必要である。また、IV節において得られた農地法を自治体が推薦しているという実態について、その直接の理由は今回の調査からは明らかにすることができなかった。そのため、これらの把握が今後の課題となる。

農地の利用のあり方が大きく変化した本改正及び本制度について議論していく上では、農地所有者、業務を担う自治体、参入法人の複数の視点を踏まえた検証を行っていく必要があるため、農地の貸手や地域の周辺農業者、参入法人からみた本制度の評価を行っていく必要があろう。また、法人の農業参入は経営を安定させるまでに時間がかかると言われており、渋谷（2007）¹²⁾によれば黒字化するまでに平均 7.6 年かかるとされる。現時点での改正後参入法人は最長でも参入して 4 年というところであり、そのため収益の安定を図っている法人はまだ少ないと予想される。今後は、農業経営の視点から本制度について考えていく必要もあると考えている。

注

注1) ここでは農業生産法人の資格を有しない法人格のことを指す。

注2) ただし、実際にはトラブルがあるにもかかわらず法令業務に至らないのは、原田（2009）²⁾が述べるように、法令業務を行った際のリスク（訴訟等）を懸念して法令業務の執行を躊躇している可能性もある。

引用文献

- 1) 農林水産省：一般法人の参入状況等，
<<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/pdf/sanyusu.pdf>>，
2014 年 4 月 22 日，2014 年 5 月 8 日。
- 2) 原田純孝（2009）：新しい農地制度と「農地貸借の自由化」の意味，ジュリスト，1388，13-20。
- 3) 谷脇修（2010）：農地法等改正の経緯と論点—農地制度の理念と権利移動規制の緩和を中心に—，日本農業年報，56，113-130。
- 4) 島村健（2013）：新たな農地制度のもとでの農業委員会の役割と今後のあり方—法学的視点から—，農政調査時報，569，19-25。
- 5) 稲垣照哉（2010）：農業委員会系統組織における「改正農地法」等の運用とその課題，農業法研究，45，52-68。
- 6) 室屋有宏（2010）：農地制度改革後の「企業の農業参入」を考える—重要性が一層高まる企業と地域の関係—，農林金融，63（6），2-17。
- 7) 武部隆（2011）：株式会社の農地取得による農業参入の制度と課題，生物資源経済研究，16，1-16。
- 8) 大仲克俊（2010）：特定法人貸付事業及び解除条件付き農地貸借における一般企業の農業参入の実態と課題，農政調査時報，563，22-33。
- 9) 全国農業会議所（2012）：平成 23 年度 解除条件付き農業参入法人等の農地利用に関する調査結果，
<<http://www.nougyoukaigi.or.jp/nk/uploader/src/up0397.pdf>>，
1-38，2014 年 5 月 8 日参照。
- 10) 高木賢・内藤恵久（2011）：逐条解説農地法，大成出版社，東京，pp. 90
- 11) 10)と同様，pp. 103。
- 12) 澁谷往男（2007）：地域中小建設業の農業参入にあたっての企業意識と課題，農業経営研究，45（2），23-34。

Summary : The Agricultural Land Act and the Act on Promotion of Improvement of Agricultural Management Foundation were revised in 2009 to allow corporate entry into the agriculture business through farmland leasing, with the aim of raising land use efficiency. A particular concern was whether local agricultural commissions would have difficulty enforcing the revised acts because of increased workload and the acts' overlapping systems. We surveyed agricultural commission members to determine the extent of such problems in actual practice. Committee members were found to have more work but no notable difficulties in enforcement. Several issues were identified that could cause future problems.

キーワード (Keywords) : 農地法改正 (Agricultural Land Act revision), 農業参入 (Agriculture entry), 農業委員会 (Agricultural Committee)

(2014 年 5 月 18 日 原稿受理)

(2014 年 9 月 15 日 採用決定)