

【第6回】 2014年1月22日ダイヤモンドオンライン掲載

農業立国への道（中） 農地集約・規模拡大を阻む農地法を廃止せよ

山下 一仁

農業立国を実現するには経営規模を拡大する必要がある。それを阻害しているのが1952年にできた「農地法」だ。そもそも戦後、農村が共産主義化・社会主義化するのを防ぐ意図で作られたこの法律が、零細農家中心という構造を固定化してしまった。その後改革は行われたものの、農地の集約化・経営の規模拡大にはほとんど役立っていない。農地を集約し規模拡大を実現するには土地利用を定めるゾーニング規制を強化する一方、農地法を廃止する必要がある。

■防共政策に利用された農地法

前回論じた食糧・減反による高米価政策と並んで、農地法と農協法は戦後農政の3本柱だった。高米価政策を是正するだけでは、日本農業を農政という桎梏から解放するのに十分ではない。本年の規制改革会議で、農地制度と農協が取り上げられようとしている。今回は、農地制度の何が問題なのか、どう改革すればよいのか、を論じたい。

戦前の農政は、「小作人の解放」と「零細農業構造の改善」を目標とした。前者は農地改革で実現したが、これによって自作農＝小地主が多数発生し、零細農業構造を固定させてしまった。

しかし、1952年にGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の要求で制定された「農地法」は、これを改善しようとするのではなく、維持しようとしたものだった。他の経済改革と違い、農地改革だけは、日本政府、農林省の発案だった。最初GHQは農林省の農地改革案に「ノー・オブジェクション」とだけ言い、全く関心を示さなかった。しかし、GHQはやがてその政治的な重要性に気づく。

終戦直後、小作人の解放を唱え、燎原の火のように燃え盛った農村の社会主義運動は、農地改革の進展とともに、急速にしばんでいった。農地の所有権を獲得し、小地主となった小作人が、保守化したからだ。これを見たGHQは保守化した農村を共産主義からの防波堤にしようとして、農地改革の成果を固定することを目的としただけといってよい農地法の制定を農林省に命じた。

農政官僚たちは、農地法の制定に抵抗した。かれらは、農地改革で小作農を開放した後、零細な農業構造改善のために“農業改革”を行おうとしていたからである。地主階級の代弁者だった与党自由党も、農政官僚とは逆の立場から、農地法には反対した。

しかし、のちに総理大臣となる池田勇人は、GHQと同様、農村を保守党の支持基盤にできるという農地改革・農地法の政治的効果にいち早く気づいていた。池田は、自由党の内部をとりまとめ、農地法の制定を推進した。農地法は単なる農業関係の法律ではない。戦後という時期において、それは強力な防共政策であり、保守党の政治基盤を築いたものだったのである。

農地改革から農業改革へという農林官僚の夢は、大きな政治の波の前に藻屑と消えた。農家戸数を減少させて農業の規模拡大を進めるよりも、小規模のままの多数の農家を維持する方が、政治的安定には良い。零細農業構造の改善は実現できなかった。

こうして農村は保守党を支える基盤となった。保守化した農村を組織し、自民党を支持したのが、JA 農協だった。JA は、自民党政権の下で、最大の圧力団体となった。60年代から70年代にかけ、米価運動はなやかなりし頃、JAは「町に総評、ムラに農協」とか、「昔陸軍、今農協」と形容された。

■自作農主義と株式会社

農地法は、小作人＝耕作者に所有権を与えた農地改革の成果を維持するための立法だった。したがって、「所有者＝耕作者」である自作農が望ましいとする。このため、農地の耕作や経営は従業員が行い、農地の所有は株主に帰属するという株式会社の場合には、この等号が成立しないので認められないこととなる。

借地なら一般の株式会社も農業に参入できるようになった（借地の場合は、そもそも耕作者は所有者ではないので、すでに自作農主義は破綻している）。しかし、いつ返還を要求されるかわからない借地には、誰も投資しようとはしない。また、大きな機械投資をして参入しても、借地では、農地の返還を求められると、投資は無駄になってしまう。

当初、農地法は法人が農地を所有したり耕作したりすることを想像してなかった。しかし、節税目的で農家が法人化した例が出たため、これを認めるかどうかで農政は混乱した。ようやく、1962年に「農業生産法人制度」が農地法に導入されたが、これは農家が法人化することを念頭に置いたもので、株式会社形態のものは認められなかった。

2000年になってやっと株式会社を認めたが、農業関係者以外の者に経営が支配されないよう、農業者や農業関係者の議決権が4分の3以上（農業関係者以外は4分の1未満の議決権）であること、役員のお半は農業に常時従事する構成員であることなどの制限がある。

農業関係者以外の4分の1未満の議決権についても、販売業者などその農業生産人と

取引関係にある者でなければ取得できない。普通の人が出資して議決権を持つことはできないのだ。農地法の規制緩和の議論では、この点が見逃され、農業関係者以外の 4 分の 1 未満の議決権を 2 分の 1 などに引き上げることばかりが議論されるが、これは本質的なものではない。

■農地を潰したのは株式会社ではなく農家

農業に参入しようとする、大きな投資が必要である。友人や親戚など 100 人から 1 人 10 万円ずつ出資してもらおうと、1000 万円の資金を調達できる。しかし、農業と関係のない友人や親戚などから出資してもらい、農地所有も可能な株式会社を作って農業に参入することは、農地法上認められない。

このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかない、失敗すれば借金が残る。自然に生産が左右されるというリスクが農業にはある上、農地法によって、農業は資金調達の面でも参入リスクが高い産業となっている。株式会社なら失敗しても出資金がなくなるだけである。

「所有と経営の分離」により、株式の発行によって、事業リスクを多くの出資者に分散できるのが株式会社のメリットだ。後継者不足と言いながら、農政はベンチャー株式会社など意欲のある農業者が参入する道を絶っている。結局、農家の後継者しか農業の後継者になれない。農家の後継ぎが農業に関心を持たなければ、農業の後継者も途絶えてしまう。

株式会社に所有権を認めないのは、その利益追求的な性格から、農地を農業用として継続的に利用することの保証が得られないからだ、あるいは農地をいずれ転用するからだ、などと説明される。しかし、農家には利益追求的な性格がないのか、貸していると宅地に高く売ってくれという人が出てきた時に売れないので、農家が農地を貸さないで耕作放棄するのは農業的利用なのか、相続で大都市に居住している元農家の子どもに、なぜ農地の所有権を認めるのかという疑問に、農政当局は答えられない。

1961 年に農地面積は 609 万 ha に達した。その後公共事業などで 105 万 ha の農地を造成した。農地は 714 万 ha あるはずなのに、455 万 ha しかない。現在の全水田面積や農地改革で小作人に開放した面積を上回る 260 万 ha の農地が、半分は宅地などに転用され、半分は耕作放棄されて、なくなった。農地を潰したのは農家であって株式会社ではない。

■ゾーニングの不徹底が規模拡大を阻害

土地には強い外部性が存在するといわれる。まとまりのある農地の中に建物が出来ると、機械や水の利用が非効率となったり、施肥、農薬散布、家畜飼養等をめぐる他の住民との

トラブルが発生したりするなど、農業生産のコストが増大してしまう。また、農地が耕作放棄されて草木が繁茂すると病虫被害が生じる。高い建物ができると、隣の農地は日陰地となる。

他方で、農地の中に住宅などが建つと、道路、下水道、学校等の社会資本を効率的・集中的に整備できなくなってしまう。特に農地改革後、農地が細分化して所有されるようになると、個々の小地主の宅地などへの農地売却という行動により、外部不経済が甚しくなった。

このため、ヨーロッパでは、土地の都市的利用と農業的利用を明確に区別するゾーニングが確立している。ゾーニングによって、他産業の成長が農村地域からの人口流出をもたらすと、自動的に一戸当たりの農地面積は増加した。

わが国でも「都市計画法」で市街化区域と市街化調整区域が区分され、「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）により指定された農用地区域では転用が認められないことになっている。しかし、これらのゾーニング規制は十分に運用されなかった。

都市近郊農家は農地転用が容易な市街化区域内へ自らの農地が線引きされることを望んだ。農振法の農用地区域の見直しは 5 年に一度が原則であるが、農家から転用計画が出されると毎年のように見直される結果、農用地区域の指定は容易に解除される。農用地区域の指定を任されている市町村長としては、農地を宅地や工業用地にしたほうが地域振興に役立つ。また、選挙民が転用したいと言ってくると、拒否できない。

■農地法の「転用規制」も曖昧な運用

農地法の「転用規制」もあるが、真剣に運用されなかった。

特に、平坦で区画が整理されている平場の優良農地こそ宅地等に転用されやすい。1954 年に農地の転用許可基準を農林省は定めた。農地を第一種、第二種、第三種に区分し、優良農地である第一種農地は原則不許可、市街化区域などの第三種農地は許可、第二種農地はその中間でケースバイケースで許可するものとした。

しかし、あらかじめ農地を一種～三種に区分しているものではなく、個別の転用申請が出てからどれに該当するのかを個別に判断している。また、かつては第一種農地であっても、近くに農地転用により病院や道路などができれば第三種農地に転換されてしまう。転用が転用を呼ぶのである。このように転用許可には裁量の余地が大きい。

減反政策が実施されて以降は、米が余っているのになぜ転用させないのかという政治的

圧力が高まった。食料安全保障の観点からは、現在の農地面積だけでは日本の人口を養えない。水田が余っているのではない。高米価のために米が余っているだけなのである。

前述したように転用許可には裁量の余地が大きい。それを判断する農業委員会は主として農業者により構成されているため、いずれ自分も転用するのだと思うと、身内の転用申請に甘い判断を下しがちである。加えて、農地法に違反して転用された案件でもほとんどの場合、事後的に転用許可が下されてきた。また、将来の転用を見込んで、農家が開発業者等と農地の売買契約を結び、開発業者等の名義で仮登記を行うケースも出ている。

我が国で規模が拡大しないのは、二つの原因がある。第一に、ゾーニング規制が甘いのので、簡単に農地を宅地に転用できる。農地を貸していると、売ってくれと言う人が出てきたときに、すぐには返してもらえない。それなら耕作放棄しても農地を手元に持っていた方が得になる。耕作放棄しても固定資産税はほとんどかからない。

第二に、減反政策で米価を高く維持しているため、コストの高い農家も農業を続ける。以上から、主業農家が農地を借りようとしても、農地は出てこない。つまり、農地のゾーニング徹底と減反廃止という政策を実行しない限り、農地を集約することは困難である。

■ シンプルな農地制度改革案

農地制度改革は、単純明確なものがベストである。ヨーロッパはゾーニングだけで農地を守っている。ゾーニング規制を強化して、株式会社の農地所有を認めない農地法を廃止するという大胆な規制改革を実施すればよい。一気にそこまではできないとしても、一定の資本金以下の株式会社の農地取得は認めるべきだろう。これによって、ベンチャー株式会社の農業参入が可能となる。