
Quarterly "Urbanization" 2025 vol.1

季刊「都市化」2025 vol.1

現場から見たわが国農政の構造と改革の方向

光多 長温

2025年6月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

2025年6月25日

現場から見たわが国農政の構造と改革の方向

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

目次

【概要】わが国農政改革に向けて	2
1. はじめに一農政のベース	3
2. 戦後農政の“形”	4
3. 農業政策の課題	7
(1) 農業委員会—農地転換	7
(2) 農業の担い手	9
(3) 農地所有	11
(4) 農地集約化	16
4. 今後の方向	16

【概要】わが国農政改革に向けて一地域総合農業公社構想**1. わが国農業の構図**

農業生産は減少の一途を辿り、農業就業者は減少を続け、農地の集約化は進展せず、耕作放棄地は防災なものとなり、わが国農業は文字通り壊滅的状态にある。農業関係者は農水族と一体となって、この岩盤規制を守り出口がない状態にある。現在のコメ価格の高騰はその矛盾が現出した一つの現象に過ぎない。わが国農業は、①農業委員会による農地の権利移動のチェック、新規農業参入者のブロック、②農協による農業生産全般にわたる差配、③農業の担い手の制約、限定、④農地に対する利用制限等の戦後農地解放以降のわが国独特の構図により一大岩盤規制の構図となっている。「農地を持つ農家が、家族経営で、新規に農業に参入するものを排除しつつ農業を行う」構図となっている。

2. Y市の挑戦

中山間地域に位置するY市は、新たな農業を目指して農業委員会の機能を市に移管、農地での農業工場の建設、法人の農地所有等、現在の農業の岩盤規制を崩し、一定の実績を挙げ、新たな農業を構築してきた。この間、大変な抵抗に遭い、また、この動きが全国に拡大することは限定されたが、農業改革へのシーズを作った意義は大きい。

3. 新たな農業構図（提言）

担い手の多様化、農業への新規就業者増に向けて地域総合農業公社創設を提案する。具体的には、次の通り。

- (1)新たな担い手として、企業、地域農家、農協等が出資する新農業経営法人を作る。自治体が出資をしたり、商社等が出資することもあり得る。
- (2)この法人には、既存の農業法人も現物出資や農地の信託等により参画する。また、耕作放棄地の信託、リースも受ける。
- (3)現物出資を受けたり、信託を受託した農地を耕地整理して大区画化を図る。
- (4)新規に農業を行うものもこの法人に就職することができる。農業高校・大学を卒業した若い人、企業を定年退職して地方（ふるさと等）で農業を始める人達、自衛隊を定年退職した壮健な中年・高齢者も含まれる。
- (5)農業就業者の中で、単に農作物を作るもの、農作物を耕作、販売するもの等、様々な形態のものを包含するアンブレラ体とする。事業部制をとることも可能である。
- (6)当該農業経営法人は、地域単位で設立、経営される。国は、これを側面から支援する。

1. はじめに一農政のベース―

コメ価格が高騰し、政府は備蓄米を放出して価格の沈静化を図っている。コメ価格高騰の原因は種々言われているが、市場に供給されるコメが不足していることが基本にある。今回のコメ問題で明らかになったように、農業、農政は国民生活に極めて大きな影響を持つ。なぜ、日本の主食であるコメが不足しているのであろうか。農業のあり方について種々議論が行われているが、表面的な議論であったり、背後に何らかの利害関係を持った議論が多い。

農業が基幹産業である Y 市は、中山間地域に位置し人口も 3 万人を切り、厳しい環境にある。その Y 市が、地域の生き残りをかけて 2015 年頃から農業再興に取り組み始めた。しかし、中山間地域での農業は厳しい環境にあり、現在の全国画一的な農業制度では農業再興は覚束ない。そこで、中山間地域からの農業改革を進めんとしたが、この過程で、現在の農業制度の課題、矛盾が大きく浮かび上がってきた。筆者は、農業の専門家ではない、むしろ部外者である。しかし、この Y 市の取組を支援している中で、農業問題の根幹を垣間見ることとなった。そこで、筆者の経験から見た農業・農政の構造と改革の方向について述べてみたい¹。

戦前の農商務省は、代表的輸出産業である絹・綿製品等の繊維産業を抱え、花形官庁であった。農業は大地主対小作人という構図であったが、官僚は弱者であった小作人の立場に立ち、柳田国男や小倉武一、伊東正義、農政学者の東畑精一等の人間味溢れる人たちがわが国の農業に関して議論を戦わせた。「まほろばの場」だったのである。

この封建的農地関係は、第二次大戦後の GHQ1946 年農地解放で様相が一変する。この間、かねてより小作人の自作農化に熱心であった農商務省サイドからも農地改革についての案が出され、(紆余曲折を経て)農地解放がなされた。1938 年施行の農地調整法改正から続く 1946 年自作農創設特別措置法等の成立である。折からのインフレで実質的にはほとんどタダ同然で小作人に農地が払い下げられ、大地主と小作農という前近代的な関係からわが国の近代的農業体制がスタートした。ここで、地主と旧小作人(新農地所有者)との関係を調整するために農業委員会²が設立された。この農業委員会は、教育委員会等と同様、市町村単位で設置が義務付けられた。この農業委員会と同時に、1947 年に設立されたのが農業協同組合(JA)である。この農

(注1) ¹ 筆者は、農業制度改革が緒についた段階で当財団「都市化」2016 年 vol.3 で「日本の農業制度改革」を上梓したが、本稿はその後の 10 年間の経緯を踏まえたものである。

(注2) ² 1938 年農地調整法によって、自作農の創設や地主・小作関係の調整を行うために農地委員会があり、第二次大戦後、農地改革の中心的機関として強化された。1951 年農業委員会に統合。

業委員会と農業協同組合が農業を維持発展させるための両輪（反面、今日の農業の岩盤構造の要）となって現在に至っている。

この両輪を支えるのが農地法である。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考え、同法の制定を農林省に命じた。与党自由党や農林省は反対したが、GHQと同様の考えを持っていた池田勇人は保守の支持基盤ができると考え、池田の強い働きかけによって1952年農地法は成立する。「農地法」の制定によって農地改革による零細な農業構造が固定され、規模拡大による農業発展への障害となった。戦前から有力だった農村での共産主義、社会主義勢力の消滅にも効果があったし、農村は保守化し、保守化した農家・農村は農協によって組織化され、農協が自由党、その後の自民党の集票基盤になり、自民党政権下で最大の圧力団体となっていった。

農地法では、農地または採草放牧地について、使用及び収益を目的とする権利を設定したり移転するときは、原則として農業委員会の許可を得なければならない。農業委員会は、権利を取得しようとする者またはその世帯員等の耕作または養畜の事業に必要な機械の所有の状況、農作業に従事する者の数を勘案し、これらの者がその取得後において耕作または養畜の事業に供すべき農地および採草放牧地を効率的に利用して耕作又は養畜の事業を行うと認められる場合に限り許可を行う。他方、農地または採草放牧地について使用貸借による権利または賃借権の設定を受けた者がその農地または採草放牧地を適正に利用していないと認められる場合には、農業委員会は使用貸借または賃借の許可を取り消すことができる。

その後、この農地法と農業委員会とは地域において極めて政治的な関係を持つこととなり、その実働部隊となるのが農協である。農政の岩盤の硬さはこの戦後の農業制度改革に端を発する。

なお、これらと関連するが、第二次大戦中の食料不足事態に対し、1942年、コメを中心とする主要食糧の政府管理を目指し、従来のも米穀統制法を廃止し「食糧管理法」が制定され、戦後にも流通するコメの全量が政府の直接統制下に置かれた。この後、国の財政の3K赤字の一つと言われ、毎年政府の買上米価が予算編成上の焦点となった。

2. 戦後農政の“形”

このような、戦後の農政上の事象が積み重なり農政の形が形成された。農業は衰退の兆しが出ているものの、各種農業団体と政治とが密接に結び付き大きな圧力団体化していく。農業が衰退する兆しが現れつつあり、農業就業者が減少しつつある中でも地域においては大きな影響力を持った。この中で、1961年、農業政策の目標を示す

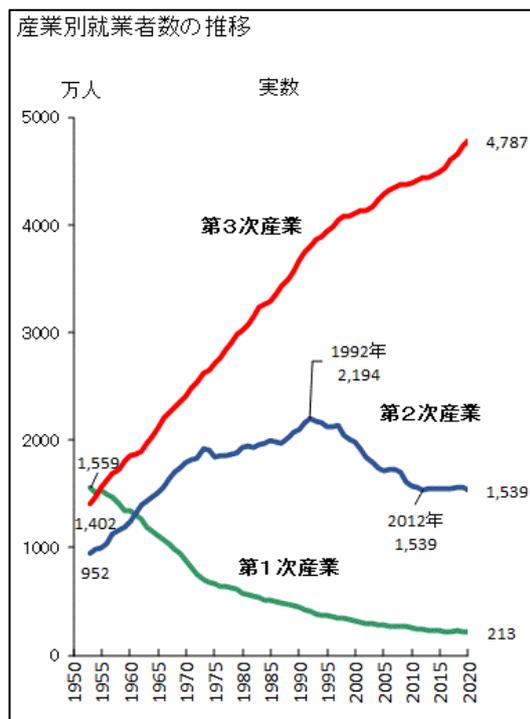
ために制定されたのが、農業基本法である。

同法は、農業生産性の引き上げと農家所得の増大を謳った法であり、高度経済成長とともに広がった農工間の所得格差の是正が最大の目的であった。この法律によって農業の構造改善政策や大型農機具の投入による日本農業の近代化を進めた。“農”から“農業”への動きである。構造改善等農業関連予算がオーソライズされ、農業の生産性を伸ばし農家の所得を伸ばすことを目指した³。

この基本法は、農業に対する政治力を発揮する理論と口実を作ったとして識者から

は種々の批判を受けた。しかし、農業の“担い手”等わが国農政の一定の仕組みが確立されたともいえ、現在の農政問題のルーツともなっている。

その後の産業構造の変化は著しく、右図のように、特に、1970年代以降の第二次産業へのシフト、更には、1980年代以降の急激なサービス経済化時代に農業制度は大きな変革を迫られることとなる。この背景には日本人の食生活の変化に農政が付い



(注3) 3 第一章 総則

(注4) (国の農業に関する政策の目標)

(注5) 第一条 国の農業に関する政策の目標は、農業及び農業従事者が産業、経済及び社会において果たすべき重要な使命にかんがみて、国民経済の成長発展及び社会生活の進歩向上に即応し、農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることにあるものとする。

(注6) (国の施策)

(注7) 第二条 国は、前条の目標を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない。

(注8) 一、需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の選択的拡大を図ること。

(注9) 二、土地及び水の農業上の有効利用及び開発並びに農業技術の向上によって農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図ること。

(注10) 三、農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化（以下「農業構造の改善」と総称する。）を図ること。

ていけなかった経緯がある。コメ消費量は1962年をピークに減少を続け、戦後のコメ不足からコメ過剰となり、大きな変化を遂げていった。同時にマーケットも変化し、食管法制定当初には合法の「政府米」と非合法の「自由米（ヤミ米）」しかなかったが、新しい消費ニーズを受け1995年、両者の中間的な存在の「自主流通米」が誕生。これは「新潟コシヒカリ」に代表される産地品種銘柄米、すなわち「うまいコメ」をいい、コメが「商品」となると同時に、産地や流通に競争原理が導入され、これら商品としてのコメを中心に流通自由化が加速し、食管法が形骸化していった。そして、1995年、「新食糧法」が施行され、コメの価格や生産、流通などで政府規制が大幅に緩和され、市場原理が導入されると同時に、ヤミ米が計画外流通米として公式に認められた。その一方で卸や小売に新規参入が増加し、コメ流通は激しい競争時代に突入した。その後、更なる競争関係導入を目指し「売れるコメ作り」を基本に置いた生産体制の刷新を柱に2004年、「改正食糧法」が施行された。政府が主体となって減反面積を決める「生産調整」が廃止され、農協に代表される農業団体が主体となって決定する方式を採用。前年販売実績を加味して生産量が配分されるため、生産側では売れるコメ作りが必須となった。同時に「計画流通制度」も廃止され、自主流通米と政府米（備蓄米）からなる「計画流通米」と、自由に流通する「計画外流通米」の区別がなくなり、「検査米」と「未検査米」だけで区別することとなった。また出荷や卸、小売の「登録制」は廃止され「届け出制」となり、コメも一般食品同様、自由販売できる“商品”となった。



わが国農業界の憲法とも言われた前述の農業基本法は時流に抗しきれず、1999年「食料・農業・農村基本法」の施行によって廃止された。旧基本法が農業の発展と農業従事者の地位の向上、すなわち生産者中心の体系であったのに対し、新基本法は国民的な視点から、農業のみならず食料・農村の分野まで対象を拡大したが大きな関心と呼ぶには至らなかった。その場しのぎの後手後手農政である。

その中で、一般国民にも分かり難く大きな批判を浴びたのが「減反政策」である。農業基本法をバックに、肥料の投入や農業機械や農薬の導入、品種改良によって、生産技術が向上したことや、生活の洋風化もあり、1970年にはコメの生産量が消費量を上回り米余剰が発生した。1971年政府は新規の開田禁止、政府米買入限度の設定と自主流通米制度の導入、一定の転作面積の配分を柱とした本格的な生産調整・減反

政策を開始した。

減反政策は、県によっては予想以上に希望する農家が集まる例も見られたが、秋田県八郎潟の干拓事業等、大きな反発、混乱を招き、稲作農家の意欲低下、経営の悪化につながった。制度的には「農家の自主的な取組み」という立場を取っているが、転作地には麦、豆、牧草、園芸作物等の作付けを転作奨励金という補助金を措置する一方で、稲作に関する土地改良事業等の一般的な補助金は、配分された転作面積の達成を対象要件とするなど実質的に義務化された制度であった。生産調整が強化され続ける一方で、転作奨励金に向けられる予算は減少の一途をたどり、「転作奨励」という手法の限界感から休耕田や耕作放棄の問題が顕在化し始めた。

このいわば農業の国家管理とも言える減反政策が発想された経緯は不明であるが、それまで生産拡大、効率化が推奨されていた農業の現場で生産縮小政策（しかも十分な補償は与えられえなかった）がわが国農業に与えた影響は大きかった⁴。先が見えない生産縮小は、農家の生産意欲を減退させ農地は荒れるに任せられ耕作放棄地の拡大に拍車をかけた。減反政策は2018年には一応廃止されるが（50年間続いたことになる）、わが国農業に取り返しがつかないダメージを与えた。

現在、コメ価格高騰の原因の一つがコメ生産不足とも言われるが、わが国農業政策の失敗であり人災である。

3. 農業政策の課題

農政の混迷から、わが国農政を取り巻く課題は山積みしており、様々な場で指摘されている。農業、農地政策は逐次変化しており、それを解説することは本稿の趣旨ではないため、大きな枠組み、流れに着目して述べる。これらから、わが国農業全体にわたる課題、現在のコメ不足の要因はある程度垣間見れると思われる。

(1) 農業委員会—農地転換

農地法により、農地に何らかの変化を生じさせる場合には農業委員会の許可を得ることが必要とされる。まず、農地法3条「権利・所有権の移転について」は、農地を売却・賃貸する場合に適用される条項であり、農地が農地としてきちんと活用されるために、原則として農業委員会の許可を受けなければ売買等ができないと定められる。更に、農地法4条「農地転用について」で、農地を転用する際に都道府県知事等の許可を得る必要があると定められ、農地法5条「権利を移動後に農地転用に

(注11) ⁴ 造船や繊維産業等で生産調整が行われることはあるが、需要が回復するまでの時限的措置や、衰退産業の生産設備調整等何らかの政策目的で出口があるものが多かった。

ついて」で、他人に売却または貸し出された農地等を新たに賃借、又は購入した人が当該農地の用途変更を行う場合には、当事者が都道府県知事等の許可を受けなければならないと定められる。

この中で、3条の権利・所有権の移転に関しては、農業委員会がこれの許可を与えることとなるが、許可条件として新たに農業を営む者の農業経験等を基準として許可を行う。例えば、定年後脱サラして農業を行う場合や企業が農地をリースして農業を行う場合がこれに該当する。

前述のように、農業委員会は、1951年農業委員会法により、従前の農地委員会、農業調整委員会および農業改良委員会の3委員会を統合した行政委員会として発足した。農業委員会系統組織は、「土地と人（担い手）」対策を活動の目標において農地法の適正な執行にあたるとともに、農地の有効活用と経営感覚にすぐれた農業経営者の育成と支援を図るため農業の構造政策の推進に努めるとされる。地方議会では農業委員会委員の任命は大きな議題となり、農業関係者以外の者が委員に任命されることには大きな抵抗がある。農業関係者の“閉ざされた”世界である。

農業委員会は、農地と担い手対策を主な業務とするとするが、（勿論、農地の適正な利用を担保することを行っておられることに対しては敬意を表するが）閉ざされた農業の一翼を担っている。外部からの農業参入に対してはかなり保守的であるし、後述する担い手の育成にどの程度貢献しているかは疑問である。地域において農地・農業政策は自治体の基幹的な業務であるが、これを（議会から任命されたとはいえ）独立した外部機関が担うことで真に地域での農業振興が可能かどうか疑問を呈したい。そもそも、わが国の農政は農地の保護が目的か、農業振興が目的か疑問となる（この両者のバランスであろうが、農地を保護するあまり、新規農業就業者をブロックし、結果的に農業振興が阻害されるケースもある。現在の膨大な耕作放棄地をどう考えるのであろうか。

筆者は、全国の農業委員会の膨大な予算に比して農業振興にどれほどの効果を発揮しているかについて疑問を呈し、（フランスの例を参考として）農業委員会は、むしろ商工農業会議所として地域農業の成長、新たな農業参入者の（ブロックではなくて）指導、育成を図るべきとマスコミに投稿して批判を浴び、後述するが全国農業委員会幹部と共に参議院農林水産特別委員会に参考人招致を受けたが、そこでも農業委員会の改革を主張した（異様な雰囲気であり、効果は全くなかった）。

他方、地方において農業委員会は大きな政治力を持ち、選挙時においては、大きな集票力を持つ。与野党を通じて、政治家も農業委員会には抵抗できないのが実態である。現在のコメ不足と小泉大臣の政策に対して、議員からは地域に阿るような地域農業関係者擁護の発言が繰り返されるのもこれが背景にある。

Y市は、この農業委員会の農地転換、何らかの権利関係変更は、(農業を基幹産業とする市にとっては) 市行政の根幹と考えて、農業委員会の農地転換業務は市で行うべきと考えた。工場誘致や観光業誘致に精出す地域ではこれら基幹産業の誘致や支援は市行政で行う、しかも他の諸々の政策と一体となっていくのに、地域の基幹産業である農業については、(議会で承認されたとはいえ) 外部の委員会で行うのかと疑問を呈した。そこで、2015年、国家戦略特区で、(全国的ではなく) 後継者不足に悩み、農業振興に力を入れる中山間地域に限って農業委員会業務を市に移管することを意図した。

これは、農水省始め農業関係者からは大きな反発を受けたが、全国的に大きな反響を呼び農政改革に関心がある政治家が次々にY市を訪問した。菅官房長官(当時)がY市農業委員会会長と会って農業委員会の農地転換業務を市に移管することとした。これは、後述する農地の法人所有に大きな効果を齎した⁵。その後、何のトラブルも生じていない。しかし、これに追随する中山間地域の自治体は現れなかった⁶。Y市では、農業委員会が不要ということを行っているのではなく、農業委員会は地域の農業を発展させる本来の業務を行って欲しいと主張する。例えば、フランスでは、新たに農業をやりたいものは地域の商工農業会議所に相談する。何を生産するか、いかに販売していくか等について、地域の商工農業会議所が相談に乗る。また、営農許可を受けた法人が農業者を探す時にも相談に乗る。生活面等も含めて、新規農業就業者が着地するためのもろもろの相談に乗ることが主な業務である。商工農業会議所は、都市地域の商工会議所(又はギルド)の農業地域版といった存在であり、メンバーは選挙により選ばれる。

(2) 農業の担い手

農業就業者が大きく減少している中で、農水省は担い手育成に力を入れている。1961年の農業基本法以降は、農地を中心とする構造改善事業業が政策の柱であったが(確かに、農地の荒廃は一定程度防げた)、その後の農業就業人口の減少もあり農業者(担い手)の育成に大きく舵を切った。

農業の特性として、農作業の季節の繁閑差が大きい、農業の専門性が要求される、

(注12) ⁵ Y市は、併せてシルバー人材センターの規制緩和を訴えた。即ち、中山間地域の農業改革には、シルバー人材(元気なお年寄り)の活用が必要であるが、シルバー人材センターの要件として、1ヶ所に週21時間以上勤務することを禁じていた。これの要件緩和である。ハローワークとシルバー人材センターとがなぜ別々なのかについても問題提起を行った。

(注13) ⁶ 意向がある自治体はいくつかあったが、中々動けなかったのが実態であった。

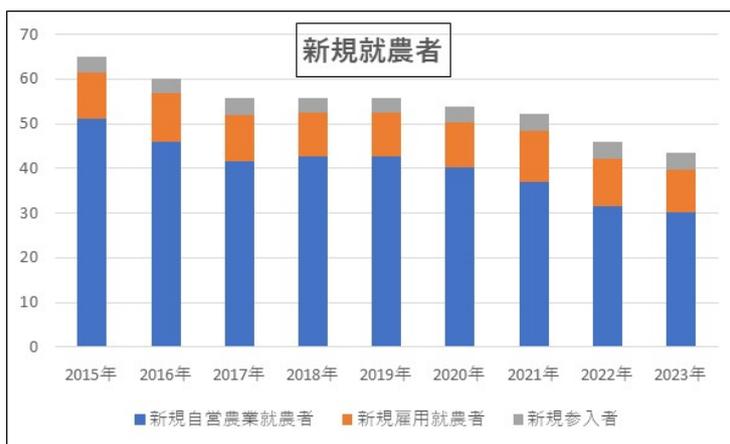
近隣農地と協業して農地を保全しつつ農産物を作ることが要求される。農地解放により、数多くの小規模自作農が創出されたことも一つの要素である。ここから、わが国農業の担い手は、歴史的に「小規模」と「家族経営」が柱であった。いわゆる3ちゃん農業である。

まず、1961年農業基本法で「農業者」が定義された。年間を通して農業に専念（年間150日以上）するものということであり、片手間農業は農業者として認められない。この担い手確保のために、様々な政策が取られてきた。即ち、①「担い手確保・経営強化支援対策」として、省力化技術の導入や、化石燃料・化学肥料の使用量の低減など意欲的な取組により、経営構造の転換・経営発展を図ろうとする担い手に対して助成する。②「地域農業構造転換支援対策」として、担い手の農地引受力の向上等に必要農業用機械・施設の導入及び農業用機械のリース導入を支援する等である。この結果、一定の新規就農者を確保することはできるが決して充分とは言えないし、近年では更に減少傾向にある。

農水省は、1993年農業経営基盤強化促進法に基づいて農業者が市町村の基本構想に示された農業経営の目標に向けて自らの創意工夫に基づき経営の改善を進めようとする計画を市町村等が認定し、これらの認定を受けた農業者を「認定農業者」として農業者の基幹とすることとして様々な支援策を講じてきた。

他方、農業経営体として、個人経営では経理の区分や技術向上に関して限界があるとして、農業法人化を推進している。農業法人には、農事組合法人と会社法人とがある。但し、会社法人に関しては農業者の出資比率の下限が定められていて一般の企業が農業法人となることはできない。

このように、農水省は農業の担い手確保、法人化等を推進しているが、農業の新規就業者は減少の一途を辿っている。なぜであろうか。まず、あくまで「農業者による農業」に拘っていることが大き



い。農業委員会が新規就農者の教育を行い、会社組織の法人の農業参入を図ることが必要である。海外でも個人営農体が多いことは事実であるが、わが国のような小規模な個人、乃至は小規模農業法人に限定して農業の担い手を確保していくことは限界に達している。

農業の特性として季節による繁忙があり、また、企業が収益重視で農業に参入され

ては農地が荒廃することにもなるとしてブロックされているが、季節の繁閑がある株式会社も数多くあるし⁷、社会的企業（Local Economic Company）も存在する。やはり、株式会社に対する警戒感、農業ムラ、農業の利権構造が崩壊するとの危惧があるのではないかと思う⁸。

（3） 農地所有

日本は、企業（≒株式会社）が農地を所有することを認めていない。先進諸国でも稀有である。何故であろうか。農地法第1条（目的）「この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が、現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ地域における貴重な資源であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を農地以外のものにするを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もつて国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする。」にある。下線の「耕作者自らによる農地の所有」がカギである⁹。

(注14) ⁷ 例えば、スキー場、冬季に閉鎖する温泉旅館、等がある。

(注15) ⁸ この問題に関して、当財団季刊「都市化」2020 vol.4「株式会社の生成と変容」で述べた。

(注16) ⁹ 農地法第2条第3項において、『『農業生産法人（現、農地所有適格法人）』で、その法人が株式会社にあつては次に掲げる者に該当する株主の有する議決権の合計が総株主の議決権の過半を占めているものであること。』との規定があり、その対象として、

(注17) (1) 法人に農地等の所有権を移転した個人

(注18) (2) 法人に農地等の使用及び収益をさせている個人

(注19) (3) 法人の行う農業に常時従事する者（常時とは、年間150日以上）

(注20) (4) 法人に農作業の委託を行っている個人

(注21) (5) 農地中間管理機構

(注22) (6) 地方公共団体、農業協同組合又は農業協同組合連合会

(注23) (7) 法人の事業の円滑化に寄与する者

(注24) と規定されている。この中の「(3)法人の行う農業に常時従事する者」に関して、法令上での「者」は、通常、法律上の人格を有する者のことをいい、権利や義務の主体となる自然人・法人を表す場合に使われるが、ここでの「者」には、法人は含まないとされる。この理由は、次の通り。

(注25) (1) 法人自体が、農業に従事することは物理的にできないため。構成員要件について、法人・個人の両方想定されるものについては農地法上、「個人」と規定し対象を明確にしている（例えば、「その法人に農地等について所有権、使用収益権を移転した個人」など）。他方、農業常時従事者については、上記理由により個人しかあり得ないので農地法上「者」と規定しているとする。

(注26) (2) 農地法第2条第3項第2号ニにある「その法人の行う農業に常時従事する者」という要件は、農業生産法人制度が創設された1962年から措置されている要件

農地解放の中で、「農地を所有するが耕作しない者」と「農地を所有しないが耕作する者」が対比され、このような条文になったのであろう。農地解放後、地主と小作人とのトラブルが絶えなかったため、これの調整のために農業委員会が設置され、「農地を所有する者は耕作する者に限る」及び「農業委員会が農地の管理を行う」という構図ができ、これが現在に至るまで続いている。現在では、地主と小作人との調整という事象はもはや必要なく、代わって農地を取得した耕作者が企業の農地所有を排除するという不思議な構図となっている。個人農家が農業法人化する際にも、出資者の制限（現実に耕作する農業者の出資比率下限を設定）に、形を変えて続いている。農業への企業の参入へのネガティブな考え方が農地所有について更に先鋭的に出ている。農地所有適格法人が制度化されているがこれも障壁が高い。そもそも、なぜ農地を所有することに障壁を設定するのか疑問である。

「耕作者が農地所有」原則は、農地解放への対応により樹立された経緯を持ち、それだけに 70 年経過した今日では現実と法令上の表現とが乖離し、これを維持することにいかなる意味があるのか疑問である。「国民のための限られた資源であり、かつ地域における貴重な資源」である農地の耕作放棄地 42.3ha が総農地面積（435 万 ha）の約 9.7%（実態は更に多い）に達している現状から見ると空しい感がする。

問題を複雑にしているのが「土地持ち非農家」の存在である。相続等で他地域に住んでいる農地の相続権者や、地域で農業をやっていた農家が他地域に転出していった場合の「土地持ち非農家」が相当数ある¹⁰。実態は、兄弟縁者に貸しているケースが多いとはいえ、将来耕作放棄地となる可能性も大きい。内閣府 2015 年調査でも、耕作放棄地 42 万 ha の内、約半数が土地持ち非農家が所有する農地であるとされ、土地持ち非農家が所有する農地（全農地の約 11%ともいわれるが真の実態は不詳である）の約 30%が耕作放棄地となっているものと推計される。「農業を行う意欲がある企業」が農地を所有できなくて、「農業をやらないもの」が農地を所有しているのである。

農水省は、企業が農地を所有すれば農地を産廃置き場等にする等懸念があるとして、企業が農業に進出するには農地リースすべきとする¹¹。また、農業は、家族経営で行

であるが、「農地法の一部を改正する法律の施行について」（1962 年 7 月 1 日付け 37 農地第 2518 号農林事務次官通知）においても、「その法人の構成員は、すべて、その法人に農地等の権利を移転または設定した個人であるかまたはその法人の事業に常時従事する個人であること」と規定している。即ち、「者」は、「しゃ」ではなく、「もの」と読む。

(注27) ¹⁰ 土地持ち非農家の発生要因は、①相続（49%）②入り作（他地区居住で耕作をするために入り込んでいた農家が農業をやめたもの）26%③挙家離村等 20%となっており、相続が最も多い。

(注28) ¹¹ 農業生産法人以外の農業参入について、2003 年構造改革特区に限定してリース方式により農業への参入が認められた。その後、2005 年の農業経営基盤強化促進

うべきもので、そこに堅固な足場を持つ工場を建設することは認められない。オランダに見られるような野菜工場を農地上に建設することは認められず、ビニールハウスまでしか認められない。なお、農地以外で生産された農産物は、農業統計からは除外され、農業補助金の対象外となる。何ともムラ社会である。

この岩盤規制に挑戦したのが Y 市である。中山間地域である Y 市では、後継者不足（全国でも同じであるが、更に厳しい）に悩む。企業が農地をリースして農業を行っても、（農業は初期投資が小さいこともあり）いつ退出されるか分からない。地域との関係も中々築けない。例えば、地域外の企業が後継者不足に悩む農家が所有する農地でリースで農業を行って信頼関係が生まれて、農家が企業に「後継者はいないし、先祖伝来の農地を荒地地にしないためにこの農地をもらって欲しい」と言っても企業は受け取れない。これでは、後継者不足に悩む¹²中山間地域で志ある企業が農業を営むことは難しい。

Y 市ではこの状態では地域農業の将来は描けないとして、この問題に取り組んだ。2015 年、企業の農地所有に関して国家戦略特区に提案したが、（案の定）農林関係者からの猛烈な反発、反対があった。奇しくも、当時の内閣府担当大臣は石破氏（現総理）、政務官は小泉氏（現農相）、農林大臣は森山氏（現自民党幹事長）であった。反対論は種々あったが、中心的なものは株式会社性悪論であり、株式会社は利益追求を主たる目的とするものであるから株式会社に農地所有を認めると投機目的に利用されたり、産廃等の不適切な土地利用を行う懸念があるということであった。他にも、農水省の政策との整合性等様々な反対論があったが、やはり企業を農業の世界に入れることへの警戒論が中心であった¹³。調査してみると、農業法人の農地でも（耕作放棄地となっているものも多いが）農地の農業外目的で使用されているものも多かった。

農業サイドから（全てではないが）企業に対する不信感がある一方で、企業サイドからも農業サイドに対する不信感がある。即ち、農業サイドからは、企業の農地利用

法の改正により、特定法人貸し付け事業として本来の農業の例外措置として認められた。

(注29) ¹² 現実に、Y 市における農業後継者について地元大学がアンケート調査を行ったところ、①後継者はいない 30%②後継者と一緒に住んでいるが将来は不明 27%③後継者と一緒に住んでいないし将来も不明 24%であった。また、何のために農業をやっているかについては、農地を荒らすわけにはいかないからが 55%となっていた。

(注30) ¹³ 実は、法人の農地所有を推進する国家戦略特区 WG も一枚岩ではなかった。後継者・担い手不足に悩む中山間地域では農地の他用途への転換は現実的には極めて困難であるが、大都市近郊の農地では容易に他用途転換が可能である。Y 市では中山間地域に限定して法人が農地を所有することを考えていたが、WG では余り地域の実情を理解することなく直ちに「法人の農地所有の全国展開」を謳った。これが問題を複雑にしたことも事実である。

はリースで足りる（に限定する）とし、農地リースは、①農地の実質的利用により、登記がなくても第三者に対抗可能。②当事者が一定期間内に更新拒絶の通知をしないときは、従前の賃貸借と同一の条件で賃貸借が継続される〔法定更新〕。③賃貸借の更新拒絶の通知、解約の申入れ、解除等をするためには都道府県知事の許可が必要。賃借人が信義に反した行為をした場合等一定の要件に該当する場合でないと許可できない。④賃借人に不利な小作条件や解除条件等は無効。とするが、企業サイドからはリースだと農家の都合でいつ解約されるか分からないし、リース農地の上で設備投資はできないとの懐疑論も聞かれる。双方の不信感は深い。

そこで、先ず、株式会社が農地を取得して万一他の不適切な用途に使用することの防御を十分行うための政令を制定することとした。即ち、

(i)市長は、市農業委員会と連携して、法人の農地の所有に関し、農業上適正かつ効率的な利用を確保するよう助言する。法人が農地を適正に保全管理していないと認める場合には、法人に対し、期限を定めて、必要な保全措置を講じるよう指導する。法人が必要な保全措置を講じない場合には、法人に代わって農地の適正な保全管理に努めるとともに、市は当該農地の所有権の譲渡について、その斡旋に努める。

(ii)農地の適正な保全管理に必要な経費に充てるため、法人が農地を取得する際に、あらかじめ法人から、保全管理に必要な費用を積立金として徴収する。

といった内容であった。

しかし、やはり株式会社性悪論から、株式会社が購入した農地を産廃置き場等に悪用することを防ぐために、市が農家からいったん買い取り企業に転売する「公有地の停止条件付処分」とした¹⁴。そして、自治体が間に入って売買するとなると自治体の政令では無理として法改正となり、問題も増幅した。また、この自治体を經由するやり方は農地の法人取得を考える自治体にとっては大きな障害となる。即ち、個々の法人農地所有の度毎に、自治体は、取得予算、売り払い予算の議決を経る必要があり、実質的には余程熱意を持つ自治体でない限り道は閉ざされることとなる。また、Y市の場合は前述のように農業委員会業務を市に移管しているが通常の場合、農業委員会が農地の権利移転を認めない場合にはこの法人の農地取得は頓挫する。

農地を所有するタイプの株式会社の農業参入には、農業法人（農地所有適格法人）への株式会社出資比率の上限を上げる形態もあり得ると考えられたが結果的には、農業法人への株式会社出資比率は50%ラインを超えることは困難であった。また、農地

(注31) ¹⁴ 実は、この措置は、企業にとっては有難いとの意見が意外と多かった。企業と農業世界とのギャップが大きい中で相互不信があり、農地の瑕疵担保問題や売買価格等についても市が間に入った方が望ましいとする意見が多かった。なお、売却する側の農家も企業と直接交渉するよりも市が間に入った方がスムーズにいくという意見が多い。

所得法人の業務執行役員等のうち、一人以上の者がその法人の行う耕作又は養畜の事業に常時従事することも要件となった。

なぜ、このように株式会社の農業の業参入に対して反対するのか、何人かの与野党議員とお会いしたが、率直に感じたのは、株式会社警戒論・性悪論、その背後には現在の農業委員会、農協を中核とする農業構図（利権と言っても良い）を崩されたくないという思惑を感じた。これは、前述のように地方では農業委員会―農協ラインの強力な集票力があるのも現実であり、これに抵触することは与野党議員に共通して選挙に不利なこととなる。この法人の農地取得の件は、とりあえず5年間に限ってかつY市に限定して認められることとなり、実績を勘案して延長の可否を議論されることとなった。5年後には、更に大きな問題となり、自民党政調会農林部会でY市を名指して法人の農地所有は認めないとの決議が採択され、結局総理裁定案件となり決着がついた¹⁵。

結果的に、担い手が不足する中山間地域、具体的には、Y市に限定して認めることとなった。この中で、Y市は数件の実績を達成しているが、Y市で農地を所有して腰を据えて農業を営む株式会社に地元農業高校を卒業した女子学生が就職したことで農業への新たな若手人材（担い手）の参入が実現し大きな話題となった。また、前述のように、農地での堅固な施設を構築する農業工場（レタス栽培工場）の建設・経営、桑の木の栽培、地元工場の空き時間での農産物栽培等、従来の農業の枠を超えた農業経営が行われている。地元でも「企業が地元で根を下ろして地域とのコミュニティが構築された」との声が聞かれたし、企業サイドでも「倉庫等の設備投資が可能になった」との声も聞かれた。

なぜ、このように中山間地域に限定しても法人が農地を所有することが忌避されるのであろうか。法人の農地所有に関して、ある農林系議員が公表したペーパーを紹介しよう。

「企業の思想は、資本が要求する利益を追求し、従業員を雇用し（場合によればアジアの低賃金の労働者を雇用しながら）、利益が出なければ、一気に生産から手を引き、従業員は解雇し、残された農地は商業や工業等の他の用途に転用することもやりかねません。日本の農業と、農山村と、農地が抱えている課題を丁寧に分析し、「農地の活用」と「担い手・農業者のイメージ」と「家族」と「地域の協同」と「日本の農業の特性」と「日本の歴史と国柄」とを共有しましょう。」

(注32) ¹⁵ 時の自民党幹事長は二階氏、総理は菅氏、内閣府担当大臣は坂本氏、規制改革担当大臣は河野氏であった。

(4)農地集約化

わが国農業は、国土条件及び江戸時代からの農業の歴史から、特に中山間地域では細切れ、小規模農地が多い。従って、農業経営も零細・小規模である。都市内では区画整理等で土地の交換分合を行ったりするが、農地では中々難しい。都道府県、市町村、農業団体等が出資して組織される農地中間管理機構が、“地域計画に基づき”、所有者不明農地、遊休農地も含め所有者等から農地を借受け、担い手等へ貸付を行い、農地の集積・集約化を進めているが、現実的には農地の集約統合を図っているケースは進んでいない。意識・意欲・工夫もない。首都近郊で農業土木建設業が農家を組合に組織することにより農地の区画整理を行ったが、様々な障害があった。

農地の交換分合による農地の大規模化は、農業の構造改革にも大きな課題である。筆者は、これは全国組織で行うことではなく地域単位で行うべきものとする。県(市)施行の農地区画整理を行うことを検討してはいかがであろうか。行政の都市サイドではしばしば行っているやり方であり、都市サイドに支援していただくことも必要ではないだろうか。畦道や農業用水を含めて行う必要があるため、農業分野に知見を持つものと都市サイドの経験者とのコラボがあればできるのではないだろうか。先祖伝来の農地との意識があることから、都市サイドでは適用されている信託方式の導入も効果的ではないだろうか。

4. 今後の方向

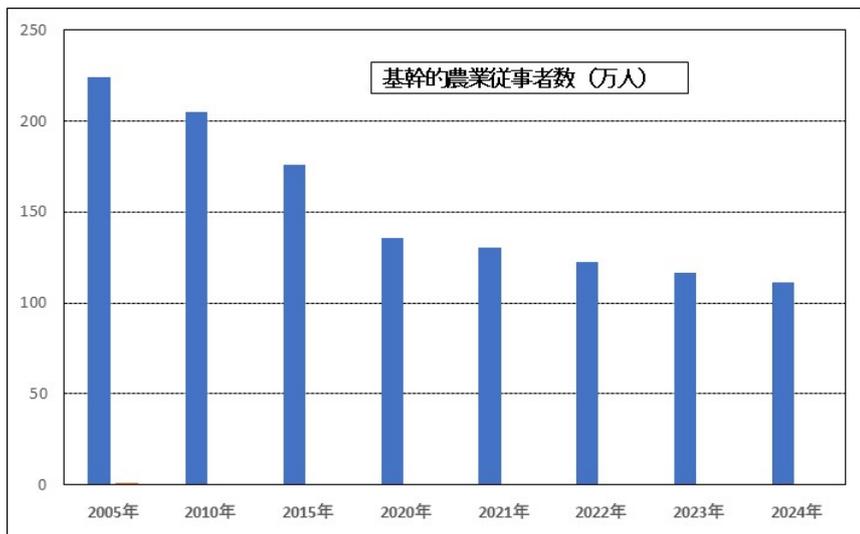
わが国農業の構造は、国土条件や明治以前の農業（農）、そしてGHQの農地解放等によりリジッドなものとなっている。中山間地域で人口減に悩むY市は、農業改革に正面から取り組み、そのためには現行の全国画一の農業制度では先が見通せないとして様々な問題提起を行い、かつ実行に移した。この受け手となったのが、当時の内閣府地方創生担当大臣であった石破氏（現総理）と政務官であった小泉氏（現農水大臣）であった。石破氏は農相も経験しており、小泉氏はその後、自民党農林部会長となり

農業改革に取り組んだことから、お二人とも農業制度は真の髓までご存じである¹⁶。

2015年には、安倍政権の下で、全国農業協同組合中央会（JA 全中）改革が行われ世間の耳目を集めた。JA 全中は、JA グループの中核組織であるが、農産物の販売や生産資材の供給といった経済活動は行っておらず、地域農協への経営指導や監査に加え、JA グループの司令塔としての役割が主であった。結局、JA 全中の全国地域農協の監査・指導権は廃止され、理事の過半数には経営能力の高い認定農業者などを登用し、公認会計士監査の義務化なども盛り込まれた。しかし、今回の米騒動でも明らかかなように、農業の基本的な構造は何ら変わっていない。現在、コメ問題が国民的関心事であるが、この背景に相も変わらずジッドな農業構造がある。農業委員会、農協、農林族議員、それに農水官僚等々が一体と

なって、がんじがらめの構造を創っている。岩盤構造の典型である。

小泉現農相は、備蓄米放出、コメの輸入等によりコメ市場を冷ました後に、農産物流通問題等、農業構造問題に手を付けると表明しているが、コトとはそう簡単ではない。既に、農林系議員からは、「コメの値段を下げるよりも農業者の立場に立って農業



(注33) ¹⁶ この間、大多数の、(特に、農林系の) 議員からは殆ど協力を得られなかった。その中で、Y市地元選出のT代議士は全面的協力をしていただいたし、このY市の農業改革の小さな灯を消すなどとして、野党議員の有志の方々が応援していただいたことには深く感謝申し上げたい。

生産の支援を行うべき」「コメは安いほど良いものではない」といった発言が堂々となされている。

そもそも、わが国の農業、医療、教育等の岩盤構造はなぜ変わらないのであろうか。橋本政権における中央省庁改革後も縦割り行政は殆ど従前と変化はない。各省の中で再び縦割りが残っているし、省庁間（及び省庁内）の縦割り行政はほとんど変化はない。これまで述べたように、ガチガチの岩盤構造に与野党を問わず国と地方の議員、農水官僚、農協、農業委員会等々大きなリングが形成されている。今回、日本人の主食であるコメ価格の高騰だけに国民の関心を呼んでいるが、この奥底にある岩盤は極めて硬いものがある。前述のように、2015年から国家戦略特区を中心に農業改革が行われてきたが、硬い岩盤規制の前に、ほとんど拓がらなかったのが事実である。

この間、フランスでも農業問題がクローズアップされ、様々な動きがあった。特に、この動きが激しくなったのは、2024年頃からの世界的インフレが農業を襲ったことによる。

そして、2024年1月から激しい農民運動が起きた。INSEE（国立統計経済研究所）によると、農業収入は30年間で40%減少した。農民の5人に1人は貧困ライン以下の生活を送っている。一方で、農業生産に関わる財やサービスが高騰している。INSEEによると、2022年にはこれらの投入財の価格は22%上昇し、2023年にはさらに3.5%上昇すると予想された。とくに、飼料（2022年は24.6%上昇）、肥料（2023年は19%上昇、2022年は79%上昇）、エネルギー（2022年は40%上昇）において顕著となっている。

また、EGALIM法に従った購入業者との交渉において、物価高対策を理由に購入業者は圧力をかけていた。また厳しい農薬の使用制限、水不足、行政手続きの煩雑さなどに対する不満が高まっていた。

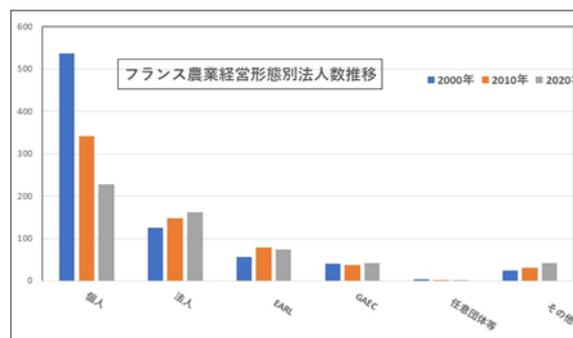
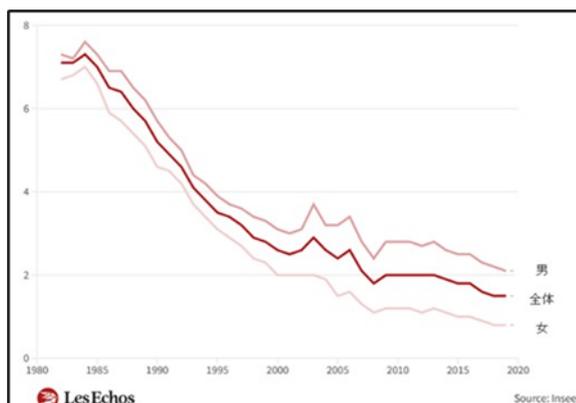
フランスは農業国である。これらの環境に対して、2025年3月、「食料主権と農業世代交代基本法」が公布された。これは、つぎの4部で構成されている。

1. フランスの食料主権の回復と根本的利益の擁護
2. 農業における世代交代と気候環境変動への対処を支援するための人材育成とイノベーションの創出
3. 農業者の定着と農場の継承の促進、ならびに農業従事者の就業条件の改善
4. 農業活動の確保、簡素化、円滑化

更に、食料主権を公共政策の基本目標と明確に位置付けた。食料主権の定義は、「全国民が健全な食料にアクセスするために必要な農産物および食品を生産、加工、流通する国家の能力の維持・発展、ならびに世界の食料安全保障に貢献する輸出能力の支援」である。そして、農業と漁業は、国の食料主権を保障し「国の経済的潜在力の不

可欠な要素」として「根本的一般利益」であることから、その保護、促進、発展が主要な公共利益であるとした。その上で、農業を永続させるため、就農と継承についての積極的な施策が規定された。

これら農業環境の大きな変化は、先ず、わが国と同じく、農業従事者の急激な減少と高齢化が背景にある。更に、農業主体の変化がある。個人経営農家は急激に減少し、代わりに法人による農業経営主体が増加している。この法人には、「GAEC（共同農業グループ）」¹⁷、「EARL（有限責任農場）」¹⁸、「SCEA（農業民事会社）」¹⁹、「SAS（簡易株式会社）」²⁰、「任意会社等²¹」「その他²²」がある。この中で、特に、伸びているのが、農業民事会社である。簡易株式会社等であり、農業者要件の縛りから外れたいわゆる株式会社による農業経営である。要するに、伝統的に個人経営農業から株式会社方式（様々な形態があり得る）への移行である。また、国を挙げて農業者の就業支援を行っている。



また、農産物価格についても、2018年10月「農業・食品分野における均衡のとれた商取引関係と、すべての人々にとって健康的で持続可能かつアクセスしやすい食品に関する法律」が公布された。そして、

1. 農業及び食品分野における商取引のバランスの改善

(注34) ¹⁷ 最低株式資本：1,500ユーロ、社員数：最低2名（全員が営農者）、責任は出資の2倍に制限、営農者の会社持分保有率：100%、農業方針委員会(CDOA)、の承認が必要

(注35) ¹⁸ 最低株式資本：7,500ユーロ、社員数：最低1名（過半数が営農者）、責任は出資額に制限、営農者の会社持分保有率50%以上

(注36) ¹⁹ 最低株式資本：なし、社員数：最低2名（営農者の有無に関する規定なし）、責任無制限で会社持分所有比例配分、営農者の会社持分保有率：規定なし

(注37) ²⁰ 最低株式資本：なし、社員数：最低1名（営農者か否かは関係ない）、責任は出資に限定、営農者の会社持分保有率：規定なし。

(注38) ²¹ *農地を合体せずに、個人や法人が共同して輪作を行う組織。多くは民法に基づく匿名組合形態が使用されている。

(注39) ²² 農業民事会社、SAS（簡易株式会社）、SA（株式会社）、SARL（有限会社）等

2. すべての人々がアクセスでき、動物福祉に配慮した、健康的で高品質かつ持続可能な食品の生産

3. 農業分野における手続等の簡素化

等が規定された。その目的は生産者に公正な価格を支払い、農業でまともな生活を送れるようにすることである。従来は購入者の提案が先行していたが、生産者が先行するとした。すなわち、以前は購入者（卸業者や加工業者や大規模流通業者、飲食店など）にあった価格決定のイニシアチブを逆転することとした。

また、生産者の報酬の確保を目的として、2021年10月「農家の報酬保護法」が公布され、農産物価格について価格決定を修正する自動価格見直しメカニズムを定めて義務化する等の規定を定めた²³。

今後のわが国農業がいかなる方向に進むか、到底予想がつかないが、前述のように農業改革を唱える識者たちも裏を返せば何らかの形での農水関係者が多い。現体制の範囲内、乃至は若干の手直しの意見が多い。これでは、現在、議論されている農業再生の議論は宙に浮く。もっと、大きな仕組みが必要である。

とは言え、これだけの岩盤規制である。いきなり大きな改革は余程の政治力がないと挫折する。現制度へのネガティブな政策では障害も多く、上乘せ（POSITIVE）を考えるべきではないだろうか。そこで、提案したいのは、地域総合農業公社創設を提案する。

現在の担い手（これも変な言葉であるが、TRAEGER：TRÄGERいわゆる事業主体の農業版ということであろう）は、家族経営（農業法人と言っても実質的には家族経営）が汗水たらして農業を行うというイメージである。この担い手で零細な農地を家族で耕作し、農協がこれの機械化、ファイナンス等を行い、農産物を独占的に購入する体制を改めることが第一である。若い層や高齢者層でも農業に意欲を持つ人も多い、しかし、現在の担い手政策ではこれらの農業に意欲ある人達が農業に参入する道は閉ざされている。そこで、次のような上乘せスキームをベースに今後の農政改革を検討することを提案したい。

(i) 新たな担い手として、企業、地域農家、農協等が出資する新農業経営法人を作る。商社等が出資したり、場合によっては自治体が出資することもあり得る。

(ii) この法人には、既存の農業法人も現物出資や農地の信託等により参画する²⁴。また、

(注40) ²³ これについては、農水省からの委託調査として、三菱UFJリサーチ&コンサルティング「令和4年度フランスのEGalim法による食品の価格形成に関する実態調査」がある。詳細なレポートであり、農水省の関心が窺われる。

(注41) ²⁴ この際の信託は、民事信託であり、新農業法人が受託者となる。なお、所有者不明土地の民事信託は可能との意見が出されている。

耕作放棄地の信託、リースも受ける。

(iii) 現物出資受けたり、信託を受託した農地を耕地整理して大区画化を図る。

(iv) 新規に農業を行うものもこの法人に就職することができる。農業高校・大学を卒業した若い人、企業を定年退職して地方（ふるさと等）で農業を始める人達、自衛隊を定年退職した壮健な中年・高齢者も含まれる。

(v) 農業就業者の中で、単に農作物を作るもの、農作物を耕作、販売するもの等、様々な形態のものを包含するアンブレラ体とする。事業部制をとることも可能である。

(vi) 当該農業経営法人は、地域単位で設立、経営される。国は、これを側面から支援する。

このアンブレラ方式はフランスで行われているスキームを参考に行っているが、地域によっては様々な形態があり得る。要は、担い手の多様化であり、多種多様な農業者や、法人等が参画して新法人を作るものである。農業の門戸開放である²⁵。

(注42) ²⁵ 筆者は2021年3月、参議院農林水産特別委員会に「農地の利用に関する件」で参考人招致を受けた（相対は、全国農業会議所幹部）。そこでフランスの農業制度を参考に、特に、農業に関するアンブレラの仕組みについて述べた（ほとんど反応はなかった）。

【参考】参議院参考人招致資料

Ⅲ. フランスにおける農地管理

①1999年改革

- ・国土開発の一環と位置付け。
- ・経済的に成り立ち得ることを目指す。
→最小耕作面積 (minimum unit) の設定 (作物毎)
- ・基本的に労働が大変で収入が少ないため、若い人の新規就業者が少ない。
→農地条件毎 (平地、中山間地域、山岳地等) に手厚い補助金 (EU+フランス政府) 及び税制措置創設。



②農地の権利関係

- ・農地所有 : 23.4%、農地賃借 : 61.5%、仲間から賃借 : 15.1%
- ←フランス革命で大農業家が出現
- ・賃借料は、(農地を投機の対象としないため) 政府が定める。
- ・1958年 (ド・ゴール大統領) 以降、農地の売買には、SAFER (土地整備農村会社) が農地の先買い権を持ち、農地売買の要請があれば農地を購入し、農業への新規参入者に適正な価格で処分する。
- ←土地所有権が強い国でありながら、農地は、一定期間、いわば国家管理下に置くという考え方を取る。これら、農業への国の積極的関与のベースにはやはり食糧自給の考え方が存する。

③営農形態

- ・農業法人形態 : 29.5%、個人形態 : 69.2%、商業法人形式 : 1.3%

④新規就農者

- ・一定の農業者許可要件あり
- ・各地域農業会議所が、相談に乗る (生産、販売、生活面等)。
- ・ (特に若い人には) 極めて手厚い補助金、税制・金融措置あり。
- ・新規就農者がスタートしやすいように、アンブレラ方式 (新規農業就業者が農業法人に入る場合、給与労働者として働くか、農業法人内で独立採算者として入るかを選択) あり。

⑤中央政府の体制

- ・農林・食品衛生は一体、環境省と国土省も一体。農業と環境とを一体として考える「国土開発総合会議」の存在。

まとめ

(1) フランスは農業大国 (⇔ドイツ)。
←民族性。歴史的に食糧自給が浸透。
※食糧自給率 (カロリーベース) フランス127、日本38。

(2) 農業は低収益。しかし、農業を国の本とするためにも、新規就農者を重視。

V. 中山間地域の農業・農地利用について

1. ツウルーな現場把握

- ・中山間地域の農業及びその底辺のツウルーな状況把握
- ・農業・農地環境、農業就業者等

2. 中山間地域農地の統合・活用主体の拡充

- ・農地中間管理機構の機能の充実。新規就業者支援主体との一体的運営。
- ・中山間地域に限って、信託、(一定の条件で) 購入方式の導入

3. 農業・農地への横断的対策体制の構築

- ・都道府県単位で防災・環境・街づくり等の横断的対策体制の構築
- ・農地環境による補助金の嵩上げ
- ・下河辺淳「農業の衰退は経済問題であるが、農地の荒廃となると国土問題である」

➤ わが国における農業の位置づけ (99年「食料・農業・農村基本法」) ⇔ 農業と国民との距離の指標 ?