

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度的枠組み —その変遷と課題— (資料)
他言語論題 Title in other language	Institutional Framework for Corporations that Acquire the Right to Agricultural Land and Manage Agriculture: Its History and Issues
著者 / 所属 Author(s)	梶原 武 (KAJIWARA Takeshi) / 国立国会図書館調査及び 立法考査局専門調査員 農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	848
刊行日 Issue Date	2021-8-20
ページ Pages	31-65
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度的枠組み について、その変遷を概観し、今後の制度の在り方をめぐる 視点の整理を試みる。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度的枠組み —その変遷と課題—

国立国会図書館 調査及び立法考査局

専門調査員 農林環境調査室主任 梶原 武

目 次

はじめに

I 農業生産法人制度の創設から平成 12（2000）年に至る累次の要件緩和

- 1 制度創設の背景、経緯
- 2 制度の創設（昭和 37（1962）年農地法改正）
- 3 昭和 45（1970）年農地法改正
- 4 昭和 55（1980）年農地法改正
- 5 平成 5（1993）年農地法改正
- 6 平成 12（2000）年農地法改正

II 農地リース方式の導入と農業生産法人の要件緩和

- 1 構造改革特区における農地リース制度の導入（平成 14（2002）年）
- 2 平成 15（2003）年農業経営基盤強化促進法改正
- 3 農地リース特区の全国展開（平成 17（2005）年農業経営基盤強化促進法改正）
- 4 平成 21（2009）年農地法改正
- 5 国家戦略特区における農業生産法人の業務執行役員要件の緩和（平成 25（2013）年）
- 6 平成 27（2015）年農地法改正
- 7 令和元（2019）年農業経営基盤強化促進法・農地法改正

III 国家戦略特区における農地所有適格法人以外の法人による農地所有の容認

- 1 国家戦略特区における法人農地取得事業の創設（平成 28（2016）年）
- 2 法人農地取得事業の 2 年延長（令和 3（2021）年）

IV 今後の議論の視点

- 1 企業参入に係る留意事項—懸念と期待される効果—
- 2 法人農地取得事業のニーズ
- 3 農地所有適格法人の更なる要件緩和
- 4 あるべき農業・農村の展望—農政展開の基本的な考え方—

おわりに

別表 農業生産法人（農地所有適格法人）制度等関係年表

キーワード：農地、農業生産法人、農地所有適格法人、企業の農業参入、国家戦略特区、法人農地取得事業

要 旨

農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度は、昭和 37（1962）年、農地法改正により農業生産法人（現在の農地所有適格法人）制度として発足した。農業生産法人（農地所有適格法人）には、農地の権利取得は、農地を農地として利用すると認められる主体に限定するという農地法の基本的な考え方に即し、様々な要件が課されているが、農政課題に対応した累次の制度改正により、要件緩和が進められてきている。平成 14（2002）年には、農業生産法人（農地所有適格法人）以外の法人の農地リースによる参入の仕組みが導入され、平成 28（2016）年以降、国家戦略特区において、一般企業による農地の所有権取得を通じた農業経営が実験的に行われている。生産基盤の弱体化、農村コミュニティ維持の困難化が懸念される中、育成・確保すべき土地利用型農業の担い手と農村の姿をどう描くのか、制度をめぐる歴史的経緯を踏まえ、土地利用型農業の実情とニーズを踏まえた国民的議論が求められる。

はじめに

農政課題として、農業経営の法人化が掲げられ、企業の土地利用型農業への参入がうたわれて久しい。農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度は、昭和 37（1962）年、農地法改正により農業生産法人（現在の農地所有適格法人）⁽¹⁾制度として発足した。農業生産法人（農地所有適格法人）には、農地の権利取得は、農地を農地として利用すると認められる主体に限定するという農地法の基本的な考え方に即し、様々な要件が課されているが、農政課題に対応した累次の制度改正により、要件緩和が進められてきている。また、農業生産法人（農地所有適格法人）以外の法人（一般法人）の農地リースによる参入の仕組みが導入され、国家戦略特区において、一般企業による農地の所有権取得を通じた農業経営が実験的に行われている状況にある。

本稿では、こうした約 60 年に及ぶ農地を利用して農業経営を行う法人に係る制度の変遷を概観する（本稿末尾掲載の別表も参照）。その上で、国家戦略特区の取組や農地所有適格法人の更なる要件緩和の動きを踏まえ、今後の制度の在り方をめぐる議論の視点の整理を試みる。

I 農業生産法人制度の創設から平成 12（2000）年に至る累次の要件緩和

1 制度創設の背景、経緯

農地を利用して農業経営を行う主体としての法人に係る議論は、昭和 30 年代初頭、徳島県勝浦町のミカン栽培農家 103 戸が節税対策として有限会社を設立したことを契機とする⁽²⁾。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和 3（2021）年 6 月 21 日である。

(1) 農業生産法人は、後述（Ⅱ6（2））のとおり、平成 27（2015）年農地法改正により、その名称が「農地所有適格法人」に改められた。

(2) 以下、堀越孝良「農業法人制度立法過程の考察」『農業総合研究』47 巻 3 号、1993.7, pp.1-64; 中村広次『検証・戦後日本の農地政策』全国農業会議所、2002; 島本富夫「第 2 章 農地問題と構造政策の展開」戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第 3 巻 3（高度経済成長期 3）』農林統計協会、2004, pp.200-237; 大仲克俊「企業の農業参入の政策経緯と現状」渋谷往男編著『なぜ企業は農業に参入するのか—農業

「農地法」(昭和 27 年法律第 229 号)は、戦後間もなく断行された農地改革の成果の定着を眼目として制定された。制定当時の農地法の理念は、耕作という労働に従事している者が農地の所有者であるべきであるとする「自作農主義」⁽³⁾といわれるものであったが、農地法には、法人が農地に関する権利を取得することを認める規定も、禁止する規定も存在していなかった⁽⁴⁾。

節税対策を端緒とした農業法人化の動きに対応し、国会でも質疑が行われ、昭和 34 (1959) 年 3 月 (第 31 回国会)、衆議院農林水産委員会は、「農業法人に関する件」と題する決議を行った。決議では、すみやかに農業法人制度の法的措置を講ずること、この場合、農地法等の原則を変更することなく、農民の創意を助長し、農産物の共同化等農業経営の近代的合理化を促進し得よう考慮すること等を政府に求めた⁽⁵⁾。

以降、制度の法制化に向けた検討が進められることとなるが、農業法人問題がクローズアップされた時期は、農政の大きな転換期と重なる。

戦後しばらくは、食糧増産対策が農政の中心であったが、昭和 30 (1955) 年以降、米の恒常的豊作による将来的な過剰生産への懸念、高度経済成長に伴う農業人口の農外雇用への流出、農村と都市との所得格差の拡大、主食の消費減と畜産物や青果物の消費増という農産物に対する需要構造の変化、農産物貿易自由化促進への海外からの圧力といった問題が生じた⁽⁶⁾。

こうした状況に対応するため、農林漁業基本問題調査会⁽⁷⁾への諮問、答申⁽⁸⁾を経て、昭和 36 (1961) 年 6 月、「農業基本法」(昭和 36 年法律第 127 号。以下「旧農業基本法」)が制定された⁽⁹⁾。

旧農業基本法は、施策の基本方向の一つである「農業構造の改善」⁽¹⁰⁾のための具体的な施策として、家族農業経営の発展と自立経営の育成、農地についての権利の設定又は移転の円滑化等とともに、「協業の助長」を掲げた。「協業」は、①農業協同組合が行う共同利用施設の設置及び農作業の共同化の事業(協業組織)と、②農業従事者が農地についての権利又は労力を提供し合い、協同して農業を営むこと(協業経営)をいう⁽¹¹⁾。協業の助長は、今後の経済成長、農業技術の進歩に従い、農業経営の規模の拡大を図ることは必要であり、そのために協業組織と協業経営が促進されなければならないという考え方に基づく⁽¹²⁾。農業生産法人制度は、この旧農業基本法の規定に対応した自作農主義の下での制度として、昭和 37 (1962) 年の農地

参入の戦略と理論一』農林統計出版、2020、pp.23-41 等を参照した。

(3) 和田正明・橘武夫『新農地法詳解』学陽書房、1952、pp.6-7; 農林法規研究委員会編『農林法規解説全集—農地編— 1』大成出版社、1969-(加除式資料)、p.11.

(4) 関谷俊作『日本の農地制度 新版』農政調査会、2002、p.72; 農林法規研究委員会編 同上、p.12.

(5) 第 31 回国会衆議院農林水産委員会議録第 30 号 昭和 34 年 3 月 27 日 p.31.

(6) 農林法規研究委員会編『農林法規解説全集—農政編— 1』大成出版社、1969-(加除式資料)、pp.3-9.

(7) 「農林漁業基本問題調査会設置法」(昭和 34 年法律第 146 号)(昭和 34 (1959) 年 4 月公布・施行、昭和 36 (1961) 年 3 月失効)に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じ、農林漁業の基本問題を審議する機関として、昭和 34 (1959) 年 7 月、総理府に設置された。

(8) 答申では、農業法人について、積極的に推進すべきであり、農地制度を根本的に改訂すべしとする見解を紹介しつつ、あまりに自由な存立と発展を可能とすることに疑問と難点がある等とする一方、自作農主義を固定的に考え、農業法人の存立を制約することは好ましくないとした(農林漁業基本問題調査会「農業の基本問題と基本対策」1960.5.10、pp.9、111-112.)。

(9) 農林法規研究委員会編 前掲注(6)、p.11. 農業基本法は、平成 11 (1999) 年 7 月 16 日、「食料・農業・農村基本法」(平成 11 年法律第 106 号)の施行に伴い、同法附則第 2 条により廃止された。

(10) 農業構造とは、農業経営における農用地保有の規模と態様、労働力及び諸生産手段の相互の結びつき方を意味する。旧農業基本法は、農業構造の改善を「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」としている(食料・農業・農村基本政策研究会編著『〔逐条解説〕食料・農業・農村基本法解説』大成出版社、2000、p.320.)。

(11) 旧農業基本法第 18 条。関谷 前掲注(4)、p.5.

(12) 山本勝明「協業の促進と農業生産法人」『農業基本法の課題と農村』国立国会図書館調査及び立法考査局、1961、p.107; 農林省監修、全国農業会議所編『農業基本法—その背景と内容の解説—』1961、pp.200-201.

法改正により創設されることとなった⁽¹³⁾。

2 制度の創設（昭和 37（1962）年農地法改正）

（1）制度の概要

法人による農地取得が可能となる仕組みとして創設された農業生産法人は、自ら農業を営む個人の協業化であるとの考え方から、各種要件が厳格に定められていた。すなわち、①法人形態は、農事組合法人⁽¹⁴⁾、合名会社、合資会社又は有限会社とされ、②事業は、農業（これとあわせ行う林業等を含む。）及び附帯事業に限定され、③構成員は、その法人に農地を提供した個人又はその法人の事業に常時従事する個人とされ、④農業生産法人が当該法人の構成員以外の者から借り入れる農地面積は、法人の事業の用に供している農地面積の 1/2 未満とされ、⑤その法人の常時従事者たる構成員が議決権の過半数を保有することとされ、⑥その法人の必要労働力のうち構成員以外の者に依存する部分が省令で定める基準（1/2）以下であり、⑦法人の利益の配当については、出資の額に応じて行い、余剰がある場合に、従事した程度に応じてすることとされ、⑧農地について法人の取得が認められる権利は、所有権、地上権、永小作権、使用貸借による権利及び賃借権とされた⁽¹⁵⁾。

株式会社については、この形態が株式の自由譲渡性を本旨とするため、共同経営的色彩の濃い農業生産法人制度になじまず、かつ、農業生産法人の要件を欠くこととなる危険に不断にさらされることに鑑み、農業生産法人に含めないこととされた⁽¹⁶⁾。

また、農業生産法人が農業生産法人たる要件を欠くに至った場合、一定期間内に、その要件を満たすための措置を講じさせ、なお要件を満たさない場合には、その法人が所有する農地は他に譲渡させ、その法人が借りている農地は返還させることとし、この場合の賃貸借の解約等については、これを許可することとされた。一定の猶予期間を過ぎてもなお所有又は貸付けのまま残っている農地は、国が買収することとされた。

（2）制度創設後の農業生産法人の状況

制度創設後、農林省は、農業生産法人の設立及び運営について指導措置を講じ、その設立の状況は、昭和 38（1963）年 12 月 1 日現在で 512 法人、昭和 41（1966）年 12 月 1 日現在で 1,927 法人と増加した⁽¹⁷⁾。昭和 35（1960）年 2 月 1 日現在の総農家⁽¹⁸⁾数 605 万 7 千戸、専業農家⁽¹⁹⁾

(13) 関谷 前掲注(4), p.73; 第 38 回国会衆議院会議録第 9 号 昭和 36 年 2 月 23 日 p.97. 農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度の創設を盛り込んだ農地法改正法案は、昭和 35（1960）年 4 月（第 34 回国会）、昭和 36（1961）年 3 月（第 38 回国会）の 2 度にわたり提出されたが、ともに国会の事情のため廃案となった。昭和 36（1961）年 10 月（第 39 回国会）に提出された第 3 次の法案が、翌昭和 37（1962）年 5 月（第 40 回国会）に成立した。改正法は、同月公布され（昭和 37 年法律第 126 号）、7 月に施行された。成立した法案は昭和 35（1960）年 4 月提出法案の内容を改めたものであるが、詳細は、堀越 前掲注(2)参照。

(14) 昭和 37（1962）年に、農地法とともに「農業協同組合法」（昭和 22 年法律第 132 号）が改正され、農事組合法人制度が創設された。農事組合法人は、その組合員の農業生産についての協業を図ることによりその共同の利益を増進することを目的として設立される法人である。農事組合法人が実施できる事業は、①農業に係る共同利用施設の設置（平成 4（1992）年改正（平成 4 年法律第 56 号）により、「当該施設を利用して行う組合員の生産する物資の運搬、加工又は貯蔵の事業を含む。」が追加された。）又は農作業の共同化に関する事業、②農業の経営（当初は「これとあわせ行なう林業の経営を含む。」であったところ、平成 5（1993）年改正（平成 5 年法律第 70 号）により、「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省令で定めるもの及び農業と併せ行なう林業の経営を含む。」に改められた。）、③①及び②に附帯する事業である。

(15) 農林水産大臣官房総務課編『農林行政史 第 12 巻』1974, p.48.

(16) 「農地法の一部を改正する法律の施行について」（昭和 37 年 7 月 1 日 37 農地 B 第 2518 号）

(17) 農林省『農業の動向に関する年次報告 昭和 39 年度』1965, p.186; 同『農業の動向に関する年次報告 昭和

数 207 万 8 千戸と比較し、農業生産法人は極めて小さい存在であったことがうかがい知れる。

3 昭和 45（1970）年農地法改正

(1) 改正に至る経緯

旧農業基本法は、施策の基本方向の中で「農業経営の規模の拡大」をうたい、「農地についての権利の設定又は移転の円滑化」、すなわち農地の流動化に係る施策を講ずることとした。しかしながら、農地の流動化は徐々に進んでいるものの必ずしも十分でなく、経営規模拡大の動きもみられるが、十分とは言えない状況にあるとみられた⁽²⁰⁾。

これへの対処を図った農地管理事業団法案の廃案⁽²¹⁾の後、農林省は、昭和 42（1967）年 8 月、「構造政策⁽²²⁾の基本方針」を策定し、この中で、農地の権利移動を通じた経営規模の拡大が必ずしも進まない理由を、基本的には農地価格の著しい高騰、農地の資産的保有傾向の強まり等に大きく起因しているものと思われるとし、当面展開しようとする政策として、賃貸借規制の緩和等による農地の流動化の促進、農業生産法人の要件緩和等による協業等集团的生産組織の助長等を掲げた。これらを実現するための立法措置として、昭和 45（1970）年、農地法の改正が行われた⁽²³⁾。

(2) 改正内容

昭和 45（1970）年の農地法の改正内容は多岐にわたるものであった。まず、借地も含めて農地が規模の大きい経営によって効率的に利用されるようにするという改正の趣旨を明らかにするため⁽²⁴⁾、農地法の目的に「土地の農業上の効率的な利用を図る」ことが追加された。これについて、「目的全体をみると自作農主義というよりは耕作者主義というのが相当」と説明された⁽²⁵⁾。そのほか、①農地の権利取得について上限面積の制限の廃止と下限面積制限の引

42 年度』1968, p.180.

(18) 農家とは、経営耕地面積が東日本（北海道・青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島・茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・新潟・富山の 14 道県）にあつては 10a 以上、西日本（東日本 14 道県以外の 33 都府県。昭和 40（1965）年以前の「農業センサス」、昭和 47（1972）年以前の「農業調査」の数値に沖縄県は含まない。）にあつては 5a 以上の農業を営む世帯（平成 2（1990）年に東日本、西日本の区別をなくし、経営耕地面積 10a 以上とされた。）及び経営耕地面積がそれに達しないものあるいは全くないものでも調査日前 1 年間の農産物販売額が一定額（昭和 35（1960）年に 2 万円とされ、その後、昭和 40（1965）年に 3 万円、昭和 45（1970）年に 5 万円、昭和 50（1975）年に 7 万円、昭和 56（1981）年に 10 万円、平成 2（1990）年に 15 万円とされた。）以上あつた世帯（例外規定農家）をいう。

(19) 専業農家とは、世帯員のうちに兼業従事者が 1 人もいない農家をいう。

(20) 農林省『農業の動向に関する年次報告 昭和 40 年度』1966, pp.126-128, 154.

(21) 農地管理事業団法案は、農業経営の規模の拡大を促進するため、農地等の売買のあつせん、農地等の取得に必要な資金の貸付け、農地等の買入れ売渡し、借受け貸付け等の業務を行う全額政府出資の農地管理事業団を設立しようとするものであった。法案では、同事業団の業務執行の方針として、自立経営になることを目標として農業経営を改善しようとする農家、及びこれに準じて農業経営の改善をしようとする農業生産法人の農地等の取得を促進するように業務を行わなければならないものとされていた。法案は、昭和 40（1965）年（第 48 回国会）、昭和 41（1966）年（第 51 回国会）の 2 度にわたり提出され、ともに廃案となった。離農あるいは農地を手放すことを強行するような印象を持たれたことが、廃案となった要因の一つとされる（関谷 前掲注(4), pp.7, 166.）。

(22) 農業構造を政策的に望ましい方向へ誘導していくことをいう。前掲注(10)参照。

(23) 農地法改正案は、昭和 43（1968）年 3 月（第 58 回国会）、昭和 44（1969）年 2 月（第 61 回国会）、同年 11 月（第 62 回国会）の 3 度にわたり提出されたが、審査未了となった。昭和 45（1970）年 2 月（第 63 回国会）に提出された法案が、同年 5 月、成立した。改正農地法は同月公布され（昭和 45 年法律第 56 号）、7 月に施行された。農地法改正に時間を要した背景に、国会の事情に加え、都市政策の観点から現行農地法廃止論が主張されるなど与党内の温度差、与野党間、農業団体・農民組織での意見の相違、世論の動向があるとの指摘がある（島本 前掲注(2), pp.227-228.）。

(24) 「農地法の一部を改正する法律の施行について」（昭和 45 年 9 月 30 日 45 農地 B 第 2802 号）

(25) 農林水産省構造改善局農地制度実務研究会編著『逐条農地法』学陽書房、1996, p.22.

上げ、②農業生産法人の要件緩和、③借地による流動化に資するための賃貸借に関する規制の緩和及び小作料の最高額統制の廃止、④農地保有合理化促進事業⁽²⁶⁾等の創設が措置された。

農業生産法人については、技術や経営能力の優れた専業農家を中核とした経営組織によって兼業農家等の農地を含めて農地がより効率的に利用されるようにするとともに、協業等集団的生産組織の育成に資することとするため⁽²⁷⁾、①構成員のうち常時従事者である者が議決権の過半数を保持すること、②経営面積の過半が構成員提供に係る農地であること、③労働力の過半が構成員の労働力であること、④利益配当は出資額に応じて行い、余剰がある場合に従事した程度に応じてすること、という要件が廃止され、代わりに、業務執行役員の過半数は、農地を提供し、かつ、法人の業務に常時従事する構成員で農作業に従事する者でなければならないとの要件が設けられた。これは、農業生産法人について、構成員レベルではなく、経営者レベルで実質的に「耕作者」であることを担保しようとしたものとされる⁽²⁸⁾。

こうした農業生産法人の要件緩和の趣旨から、改正法の施行に際しては、技術や経営能力の優れた専業農家、特にその経営組織の中核となるべき農家以外の者によって実質的に農業生産法人が支配されることなどがないよう十分留意して農業生産法人の指導育成に当たることとされた⁽²⁹⁾。

(3) 改正後の農業生産法人の状況

農業生産法人の設立状況は、改正直前の昭和 45（1970）年 1 月 1 日現在で 2,740 法人（うち有限会社 1,569、農事組合法人 1,144）であったところ、昭和 50（1975）年 1 月 1 日現在で 2,879 法人（うち有限会社 2,007、農事組合法人 856）、昭和 55（1980）年 1 月 1 日現在で 3,179 法人（うち有限会社 2,001、農事組合法人 1,157）と微増傾向で推移した⁽³⁰⁾。

4 昭和 55（1980）年農地法改正

(1) 改正の背景・経緯

昭和 50 年代に入り、米の生産調整の長期化、土地利用型農業の経営規模拡大の停滞等から

⁽²⁶⁾ 農業経営の規模の拡大、農地の集団化その他農地保有の合理化を促進するため、農地等を売り渡し、交換し、又は貸し付ける事業をいう。同事業は、平成 5（1993）年の「農用地利用増進法」（昭和 55 年法律第 65 号）の改正により、農業経営基盤強化促進法（農用地利用増進法の題名変更）上の農地保有合理化事業として位置付けられ、拡充、強化された。平成 21（2009）年の農業経営基盤強化促進法の改正により、農地利用集積円滑化事業（市町村段階の農地利用集積円滑化団体が委任を受けて、所有者に代理して農地の貸付け等を行うこと等）が創設され、市町村段階における農地保有合理化事業が廃止された。平成 25（2013）年の「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 101 号）制定と農業経営基盤強化促進法改正により、農地中間管理事業が創設され、農地保有合理化事業は廃止されたが、都道府県段階の農地保有合理化法人が行っていた同事業は、農地中間管理機構により、事業の特例として実施されている。農地流動化施策の経緯等については、大塚路子「農地流動化政策の経緯と現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』908 号、2016.3.29。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9919993_po_0908.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽²⁷⁾ 「農地法の一部を改正する法律の施行について」前掲注⁽²⁴⁾

⁽²⁸⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注⁽³⁾、p.14。なお、一般企業に農地の権利取得を認めることは、他産業の農業支配を招くため問題ありとしつつ、本改正において、企業化に適合した株式会社が農業生産法人の形態として認められていないこと、新たに追加された業務執行役員要件は自作農主義の延長線上にあり、経営発展を理解していないことが問題であるとの指摘が、改正法成立前の段階でなされている（小西数馬「農地法の改正と農業生産法人」『農業法研究』5・6 号、1970.11、pp.106-109.）。

⁽²⁹⁾ 「農地法の一部を改正する法律の施行について」前掲注⁽²⁴⁾

⁽³⁰⁾ 農林省統計情報部『ポケット農林水産統計』の各年度版を基本とし、適宜、農林省『農業の動向に関する年次報告』等記載のデータを参照した。

農政の見直しが求められ、検討が進められた⁽³¹⁾。構造政策においては、農地の有効利用及び流動化を促進するための仕組みの整備と農地法制が検討の課題とされた⁽³²⁾。その結果、昭和55（1980）年、①各地域の実情に応じて農地の流動化と有効利用を促進する仕組みを整備する「農用地利用増進法」（昭和55年法律第65号）⁽³³⁾の制定、②農地等に係る権利移動の円滑化を図り、農業後継者の育成に資するようにするための農地法改正及び③農業委員会⁽³⁴⁾制度について農業事情の実態に即しつつその組織体制を整備して運営の一層の円滑化を図るための「農業委員会等に関する法律」（昭和26年法律第88号）改正が行われた⁽³⁵⁾。

（2）改正内容

農地法の改正のうち、農業生産法人については、農地を所有していない農業後継者等が農業生産法人制度を活用して規模の大きな農業経営を営み得るようにするため、農業生産法人の業務執行役員に係る要件を緩和するものである⁽³⁶⁾。すなわち、従来、農業生産法人に農地の権利を提供し、かつ、その法人の事業に必要な農作業に主として従事している当該法人の常時従事者が業務執行役員の過半を占めなければならないとされていたところ、農地の権利を提供するとの要件が削除され、単に、その法人の事業に必要な農作業に主として従事している当該法人の常時従事者が業務執行役員の過半を占めればよいこととされ、また、農地の転貸禁止等の例外として世帯員に転貸等を行うことができることとされた⁽³⁷⁾。

法案審査に際し、衆参両院の農林水産委員会で、法案に対して付された附帯決議に、農業生産法人の業務執行役員に係る要件緩和が農外資本による農地取得等を招来することのないよう適切な行政指導と農業委員会等による監視体制の強化を求める旨の項目が掲げられた⁽³⁸⁾。

改正農地法の施行に際しては、この要件緩和が、単なる資産保有の目的あるいは投機・投資の目的での法人による農地の取得につながらないようにするため、農業委員会又は都道府県知事は、農業生産法人の農地の取得の許可に当たっては、業務執行役員に係る要件につき慎重な

(31) 農地制度資料編さん委員会編『新農地制度資料 第7巻 上』農政調査会、1996、pp.1, 27.

(32) 関谷 前掲注(4)、p.16.

(33) 昭和50（1975）年の「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和44年法律第58号）の改正により創設された農用地利用増進事業を拡充発展させ、単独法として制定したものである。農用地利用増進事業は借地による農地流動化を進めるための手法として、市町村が実施主体となり、集团的に農地の利用権設定を行おうとするもので、設定される利用権は農地法上の法定更新の適用除外とされた。同事業は、平成5（1993）年の農用地利用増進法の改正により、農業経営基盤強化促進法（農用地利用増進法の題名変更）上の農業経営基盤強化促進事業として拡充された（同上、p.19；全国農業会議所『農業経営基盤強化促進法の解説 改訂6版』（全国農業図書）2017、p.313.）。

(34) 農業委員会等に関する法律の定めるところにより市町村に設置され、農地関係事務等を所掌する行政機関。

(35) 農用地利用増進法案、農地法改正案及び農業委員会等に関する法律改正案は、昭和55（1980）年3月（第91回国会）に提出され、同年5月に成立した。これら三法は、同月公布され（昭和55年法律第65・66・67号）、農用地利用増進法は9月に、改正農地法は10月に、改正農業委員会等に関する法律は9月に、それぞれ施行された。これらの三つの法律を「農地三法」と称する。

(36) 「農地法の一部を改正する法律の施行について」（昭和55年8月29日構改B第1316号）

(37) その他、小作料（農地について耕作の目的で地上権又は賃借権が設定されている場合の地代又は借賃）の定額金納制について農業委員会の承認を受けた場合はこれを適用しないこととする等の改正が行われた。政府原案では定額金納制の廃止とされていたが、修正により、農業委員会の承認制とされた。なお、平成12（2000）年の農地法改正により、小作料の定額金納制は廃止されるとともに、条文上、「小作料」は「借賃等」に改められた。

(38) 第91回国会衆議院農林水産委員会議録第24号 昭和55年4月24日 p.2；第91回国会参議院農林水産委員会議録第11号 昭和55年5月13日 p.40. なお、農地法改正法案の検討過程において、株式譲渡制限の定めがある等の株式会社は農業生産法人になることができるとする案が検討されたが、農外資本を認めることへの反発等を踏まえ、法案には盛り込まれなかった（農地制度資料編さん委員会編 前掲注(31)、pp.319, 339-340, 348.）。

審査を行うことなどにより、制度の運営の適正化を図ることとされた⁽³⁹⁾。

(3) 昭和 55 (1980) 年改正の評価と改正後の農業生産法人の状況

昭和 55 (1980) 年改正により、農業生産法人の業務執行役員の過半は、農作業常時従事者であればよく、農地の提供者であることを要しなくなった。構成員については、制度創設当初より、農地の提供者又は常時従事者とされており、農地の提供者であることは必須要件とされていない。農地の提供者であるためには、農業生産法人に参加する前に農地の権利を取得している必要があったが、農作業常時従事については、農業生産法人への参加後の態様であることから、農業生産法人の設立と役員構成が容易になったとされる。また、この改正により、農業経営の協業化を助長するという制度発足時からの組織の在り方として、ほとんど限界と考えられるところまで要件が緩和されたとも指摘されている⁽⁴⁰⁾。

昭和 55 (1980) 年改正後の農業生産法人の設立状況は、昭和 60 (1985) 年 1 月 1 日現在で 3,168 法人 (うち有限会社 1,825、農事組合法人 1,324)、平成 2 (1990) 年 1 月 1 日現在で 3,816 法人 (うち有限会社 2,167、農事組合法人 1,626) となった⁽⁴¹⁾。

5 平成 5 (1993) 年農地法改正

(1) 新しい食料・農業・農村政策の方向 (平成 4 (1992) 年) の策定—改正に至る経緯—

農林水産省は、旧農業基本法制定後 30 年目に当たり、我が国の食料・農業・農村をめぐる環境は大きな変貌を遂げており、「農業、農村をめぐる制度・施策のあり方について中長期的展望に立って積極的かつ総合的に見直しを行っていくことが重要」⁽⁴²⁾との認識から、平成 3 (1991) 年 5 月、新たな政策の論点整理と方向付けについて検討を開始し、翌平成 4 (1992) 年 6 月に検討結果を「新しい食料・農業・農村政策の方向」(以下「新政策」)として取りまとめ、公表した。

新政策では、10 年程度後に目標を置いた農業政策の展開方向の中で、「経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体が生産の大宗を担う農業構造が、それぞれの地域の創意・工夫を生かして実現されるよう」進める政策の一つに「経営形態の選択肢の拡大」が掲げられ、法人化の推進が明記された。すなわち、①経営体質の強化の一方策として、家族農業経営、生産組織ともに、必要に応じ、また、熟度の高いものから法人化を推進、②労働力の周年消化、財務基盤の強化、幅広い人材活用が図られるよう、農業生産法人制度を整理、③農業経営の法人化に向け法人の設立・運営への指導・支援措置などの整備を行うとした。②の農業生産法人制度の整備に関しては、「株式会社一般に農地取得を認めることは投機及び資産保有目的での農地取得を行うおそれがあることから適当ではないが、農業生産法人の一形態としての株式会社については、農業・農村に及ぼす影響を見極めつつ更に検討を行う必要がある」とした。

新政策で示された施策を具体化するため、平成 5 (1993) 年 2 月 (第 126 回国会)、農用地利用増進法、農地法等七つの法律を一括して改正する法案が提出され⁽⁴³⁾、6 月に成立、法律は

(39) 「農地法の一部を改正する法律の施行について」前掲注(36)

(40) 農地制度資料編さん委員会編 前掲注(31), p.23.

(41) 前掲注(30)に同じ。

(42) 農林水産省『農業の動向に関する年次報告 平成 2 年度』1991, p.55.

(43) 平成 5 (1993) 年の法案提出時点での農地法制の沿革と農地流動化に焦点を絞った法整備の役割については、中島圭一「農地法制の整備と農地流動化」『レファレンス』43 巻 5 号, 1993.5, pp.5-42 参照。

同月公布され（平成5年法律第70号）、8月に施行された⁽⁴⁴⁾。

農用地利用増進法の改正は、法律の題名を「農業経営基盤強化促進法」とし、法目的を「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担うような農業構造を確立する…（中略）…ための措置を総合的に講ずることにより、農業の健全な発展に寄与する」ことに改めるとともに、農業経営基盤の強化の促進のための都道府県基本方針及び市町村基本構想の作成、農地保有合理化事業⁽⁴⁵⁾を行う主体である農地保有合理化法人の活動の強化、認定農業者制度⁽⁴⁶⁾の創設、農業経営基盤強化促進事業の実施等を内容とするものである。

(2) 改正内容

この一括改正のうち、農地法改正は農業生産法人制度に係るもので、法人形態による農業経営の利点を踏まえ、経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営を育成するという課題に答え得るようなものにしていく必要があるとの考え方により⁽⁴⁷⁾、事業要件と構成員要件を緩和するものであった。

改正前、農業生産法人が行うことのできる事業は、農業及び附帯事業に限定されていたが、通年の安定的な雇用や生産物の付加価値の向上を図るという観点から、農業と一次的な関係を持ち、農業生産の安定発展に役立つような事業として、①農畜産物を原料又は材料として使用する製造又は加工、②農畜産物の貯蔵、運搬又は販売、③農業生産に必要な資材の製造、④農作業の受託（以上を「関連事業」という。）を新たに行うことができることとされた。

構成員については、農業生産法人の財務基盤の強化等を図るという観点から、その農業経営の安定発展に寄与すると考えられる者として、農業者以外に、①農地保有合理化法人、②農業協同組合、③その法人からその法人の事業に係る物資の提供又は役務の提供を継続して受ける個人、④その法人に対するその法人の事業に係る特許権についての専用実施権の設定又は通常実施権の許諾に係る契約及び新商品又は新技術の開発又は提供に係る契約並びにこれらに準じてその法人の事業の円滑化に寄与すると認められる契約を締結している者（③、④を合わせて「法人の事業の円滑化に寄与する者」という。）についても、構成員資格が認められた。ただし、法人の事業の円滑化に寄与する者の有する議決権については、これらの者により農業生産法人の経営が支配されることのないようにするため、個々の者については総議決権数の1/10以下、これらの者の合計で総議決権数の1/4以下という制限が課せられた。

法案審査に際し、衆参両院の農林水産委員会において法案に対して付された附帯決議の中で、農業生産法人の事業及び構成員に係る要件の緩和については、これが農外資本による実質的な経営支配や農地取得等を招来することのないよう適切な指導を行うとともに、農業委員会等による監視体制の強化を図り、新たに構成員として参入し得る企業の範囲については、真に農業生産法人の事業の円滑化に寄与するものに限定することを政府に求めた⁽⁴⁸⁾。

(44) 平成5（1993）年改正当時における土地利用型農業の法人化をめぐる論点等については、樋口修「土地利用型農業経営の法人化問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』226号、1993.9.29 参照。

(45) 前掲注26参照。

(46) 市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度。計画の認定を受けた農業者（認定農業者）に対しては各種支援措置が講じられる。

(47) 「農地法の一部改正について」（平成5年8月2日5構改B第852号）

(48) 第126回国会衆議院農林水産委員会議録第16号 平成5年5月19日 p.28; 第126回国会参議院農林水産委員会議録第15号 平成5年6月4日 pp.11-12.

施行後の運用に当たっては、この改正が、単なる資産保有の目的あるいは投機・投資の目的での農地等の取得及び農地等の権利の提供者又は農業生産法人の事業の常時従事者以外の者による農業生産法人の支配につながることをないようにするため、農業委員会又は都道府県知事は、農業生産法人の農地等の権利の取得に当たっては、農業の規模に比較して関連事業の規模が大きくなり、当該関連事業を独立の事業として営むことが適当と判断される場合には、農業部門と関連事業部門を分社化するよう指導し、法人の事業の円滑化に寄与する者が構成員になっている農業生産法人については、特に構成員の加入・脱退の状況に留意し、慎重な審査を行うものとされた⁽⁴⁹⁾。

(3) 平成 5（1993）年改正の評価と改正後の農業生産法人の状況

前述のとおり、昭和 55（1980）年改正による要件緩和については、農業経営の協業化を助長するという制度発足時からの組織の在り方として、ほとんど限界と考えられる旨の見方があったが、平成 5（1993）年改正については、農業従事を基本とする農業生産法人の性格からみればいわば周辺部分に属する事項とあってよいであろうとの指摘がある⁽⁵⁰⁾。他方、この改正は農業生産法人の事業及び構成員の範囲を農業と関連する範囲に拡大する画期的な意義を有するものであり、平成 12（2000）年改正による制度展開の糸口となるものであったとの評価もある⁽⁵¹⁾。

平成 5（1993）年改正前後の農業生産法人数は、平成 2（1990）年以降、3,700 ～ 3,800 の間を推移し、平成 6（1994）年 1 月 1 日現在で 3,899 法人（うち有限会社 1,825、農事組合法人 1,308）であったところ、平成 7（1995）年 1 月 1 日現在で 4,150 法人（うち有限会社 2,797、農事組合法人 1,335）、平成 12（2000）年 1 月 1 日現在で 5,889 法人（うち有限会社 4,366、農事組合法人 1,496）と増加した⁽⁵²⁾。

6 平成 12（2000）年農地法改正

(1) 食料・農業・農村基本法の制定—改正に至る経緯—

平成 5（1993）年 12 月に、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意がなされたことを受け、農業合意による新たな国際環境に対応し得る農業・農村を構築することを目指し、平成 6（1994）年 10 月、「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」（緊急農業農村対策本部決定）が決定された。同大綱においては、農業合意に係る国内対策を示すとともに、旧農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けて検討に着手することが明記された⁽⁵³⁾。

平成 9（1997）年 4 月に内閣総理大臣からの諮問を受け、検討を進めてきた食料・農業・農村基本問題調査会⁽⁵⁴⁾は、平成 10（1998）年 9 月に答申を行った。答申では、「意欲ある多様な担い手の確保・育成と農業経営の発展」の中で、「より自由で活力ある法人経営を育成するため、資本・技術・経営ノウハウの充実、優れた人材の広範な確保、経営の多角化等を促進する観点

(49) 「農地法の一部改正について」前掲注(47)

(50) 農地制度資料編さん委員会編 前掲注(31), p.23.

(51) 農地制度資料編さん委員会編『農地制度資料 第 1 巻（平成 13 年度）上』農政調査会, 2002, pp.17-19.

(52) 前掲注(30)に同じ。

(53) 食料・農業・農村基本政策研究会編著 前掲注(10), p.5.

(54) 「総理府本府組織令の一部を改正する政令」（平成 9 年政令第 157 号）に基づき、食料・農業・農村の基本問題を調査審議するため、総理府の附属機関として設置。同調査会の設置期間は、平成 9（1997）年 4 月から平成 11（1999）年 3 月までの 2 年間。

から、農業生産法人の事業、構成員等に関する要件を見直すべき」とした⁽⁵⁵⁾。

土地利用型農業の経営形態としての株式会社の是非、すなわち、株式会社の農地の権利取得の容認の是非については、平成7（1995）年12月、行政改革委員会が「農業生産法人制度に関し、株式会社の農業経営へのかかわり方、事業要件の在り方等について、幅広い検討を行うべき」⁽⁵⁶⁾との意見を公表し、財界からも、農業生産法人の構成員要件の見直しなど農地保有に係る規制緩和⁽⁵⁷⁾、株式会社形態による農業経営の導入（農地転用規制の厳格化と株式会社の農地取得の段階的解禁）⁽⁵⁸⁾を求める要望、提言が示されたことなどもあり、議論が行われた。

答申においては、株式会社による農地の権利取得について、①効率的な事業運営と資金調達を容易にする、②就業の場の提供、農村の活性化につながるといった利点が考えられる一方、①農地の有効利用が確保されず、投機的な取得につながるおそれ、②周辺の家族農業経営と調和した経営が行われず、水管理・土地利用を混乱させるおそれ、といった懸念が指摘されていることから、株式会社一般に土地利用型農業への参入を認めることには合意は得難いとした。

しかし、①現在の農業生産法人が、法人形態を株式会社に変更すること、②畜産・施設園芸部門において現に農業経営を行っている株式会社が、経営の発展のために農地を取得すること、③耕作放棄地の解消のため市町村や農業協同組合が出資して農作業の受託等を行っている株式会社が、農地を取得して自ら農業生産活動を行うこと、④現在の農業者が自らの経営形態として株式会社形態を選択すること等を一切認めないとするのは、担い手の経営形態に関する選択肢を狭めることとなり、問題があるとした。

このため、答申は、投機的な農地の取得や地域社会のつながりを乱す懸念が少ないと考えられる形態、すなわち、地縁的な関係をベースにし、耕作者が主体である農業生産法人の一形態としてであって、かつ、これらの懸念を払拭するに足る実効性のある措置を講じることができるのであれば、株式会社が土地利用型農業の経営形態の一つとなる途を開くこととすることが考えられるとした⁽⁵⁹⁾。

その後、平成10（1998）年12月の「農政改革大綱」、「農政改革プログラム」の取りまとめを経て、平成11（1999）年7月、「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号）が制定された。食料・農業・農村基本法では、「農業の持続的な発展に関する施策」の一つに「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」を掲げ、「家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずる」こととされた。

この食料・農業・農村基本法の下で、農業生産法人制度の見直しを具体化する農地法改正法案は、平成12（2000）年3月（第147回国会）に提出されたが、同年6月の衆議院解散により審査未了となった。総選挙後の同年9月（第150回国会）に、同内容の法案が提出され、11月、附則に施行後5年の検討条項を追加する修正を加えて成立した。改正法は12月に公布され（平成12年法律第143号）、翌平成13（2001）年3月に施行された。

(55) 「食料・農業・農村基本問題調査会答申」1998.9.17, pp.10-23.

(56) 行政改革委員会『規制緩和の推進に関する意見（第一次）—光り輝く国をめざして—』1995.12.14, pp.30-32.

(57) （社）経済団体連合会「『規制の撤廃・緩和等に関する要望』について」1996.10.28. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol104.html>>

(58) （社）経済団体連合会「農業基本法の見直しに関する提言」[1997.9]. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol145/part3.html>>

(59) 「食料・農業・農村基本問題調査会答申」前掲注(55), pp.14-15.

(2) 改正内容

平成 12（2000）年の改正では、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、地域農業の活性化を図るためには、農業経営の法人化の推進が重要になっているとの認識の下、農業生産法人の要件を見直し、経営形態の選択肢の拡大や経営の多角化等を進めるとともに、あわせて、農地の投機的取得等の懸念を払拭する措置を講ずるものとされた⁽⁶⁰⁾。

まず、法人形態が拡大され、株式会社のうち株式譲渡制限につき定款の定めがあるものを農業生産法人の法人形態の一つとして認めることとされた。事業範囲が拡大され、農業の関連産業を「農業」に含めた上で、それらが法人の主とする事業であれば要件を満たすこととされた。構成員資格者の範囲が拡大され、地方公共団体、「法人に物資の提供又は役務の提供をする者」が追加された。従前の「法人から物資の提供又は役務の提供を受ける個人」が「法人から物資の提供又は役務の提供を受ける者」に改められ、法人も含まれることとなった。これにより、生活協同組合、スーパー、食品加工業者、農産物運送業者等の農業関係者以外の者であっても農業生産法人に出資することが可能となった。ただし、これらの者が農業生産法人の支配権を有することとならないよう、出資範囲は従前どおり、総議決権の 1/4 以下、1 構成員当たり 1/10 以下とされた。業務執行役員の要件は、関連産業も含めた農業に常時従事する構成員が役員の過半を占めること、そしてその農業に常時従事する役員の過半は農作業に 60 日以上従事する者であること、に改められた。

また、農地の投機的取得等の懸念を払拭するため、農業生産法人の要件適合性を担保する措置として、農業生産法人が、毎年、事業の状況等を農業委員会に報告することを義務付ける等の規定が設けられた。

衆参両院の農林水産委員会においては、法案に対して附帯決議が付され、農業生産法人制度に係る改正については、①農業経営の法人化に当たっては、家族農業経営が我が国農業経営の大宗を占める現状等にかんがみ、家族農業経営の活性化、集落営農の活動に必要な施策を強化するとともに、地域農業の関係者による協議の場を設けるなど地域農業との調和を図りつつ、適切な支援措置を講ずること、②株式会社形態の導入等農業生産法人の要件見直しに伴う農地の投機的取得等の懸念を払拭するため、農地の権利移動段階、農業生産法人の活動段階、法人の要件を欠いた場合における措置を厳正に実施すること等を政府に求めた⁽⁶¹⁾。

(3) 平成 12（2000）年改正の評価と改正後の農業生産法人の状況

平成 12（2000）年改正については、改正後における農地リース特区の創設（Ⅱ 1）等の展開を踏まえれば、当面の妥協的、中間的結論のように思われるが、我が国農地制度史上、農地法の建前を維持した上で農地の権利取得に適用される要件を可能な限り極限まで緩和したものであり、農地法の耕作者主義の維持について議論しなければならない段階へと一歩進めるという歴史的意義を有するとの評価がある⁽⁶²⁾。

農業生産法人の設立状況は、平成 13（2001）年 1 月 1 日現在で 6,213 法人（うち有限会社 4,628、

(60) 第 150 回国会衆議院農林水産委員会議録第 2 号 平成 12 年 11 月 2 日 pp.2-3. その他、農地の権利移動許可の要件の弾力化（農地の権利移動許可の要件となっている下限面積について、都道府県知事が独自の面積を定める際の農林水産大臣の承認を廃止）、小作料の支払形態の自由化等が盛り込まれた。

(61) 第 150 回国会衆議院農林水産委員会議録第 4 号 平成 12 年 11 月 8 日 p.20; 第 150 回国会参議院農林水産委員会議録第 8 号 平成 12 年 11 月 28 日 p.27.

(62) 農地制度資料編さん委員会編『農地制度資料 第 4 巻（平成 16 年度）上』農政調査会、2005、p.51.

農事組合法人 1,559)であったところ、平成 17 (2005) 年 1 月 1 日現在で 7,904 法人 (うち有限会社 5,961、農事組合法人 1,782) と増加した。株式会社形態の農業生産法人は、平成 14 (2002) 年 1 月 1 日現在で 17 法人 (農業生産法人総数 6,547)、平成 17 (2005) 年 1 月 1 日現在で 120 法人となった⁽⁶³⁾。

Ⅱ 農地リース方式の導入と農業生産法人の要件緩和

1 構造改革特区における農地リース制度の導入 (平成 14 (2002) 年)

(1) 構造改革特区制度の導入の経緯

平成 12 (2000) 年改正農地法の施行から 9 か月後の平成 13 (2001) 年 12 月、総合規制改革会議は、法改正自体は評価しつつも、改正後半年間の株式会社形態の農業生産法人は 7 件で、その大半が既存の有限会社からの転換にとどまっているとし、企業による株式会社形態の農業生産法人への参画条件につき更なる改善を求めた⁽⁶⁴⁾。これを受け、平成 14 (2002) 年 3 月に閣議決定された「規制改革推進 3 か年計画 (改定)」において、「農業の活性化とその健全な担い手を増やすための農業構造改革を早急に具体化するためには、農業生産法人の自己資本の充実や食品産業等の参画を図りつつ、経営形態の多様化を推進することが必要」となっていると、「農業生産法人への出資制限を始めとする現行制度や実態について速やかに検証を図り、農業経営の株式会社化等を一層推進するための措置を講ずる。【速やかに検証に着手し、平成 14 年度以降結論を得たものから逐次実施】」とされた⁽⁶⁵⁾。

平成 14 (2002) 年 4 月には、経済財政諮問会議の有識者議員により構造改革特区構想が示され、その例として、「企業等の農業への参入促進により、地域における雇用の確保の実現」を趣旨とし、「農業生産法人要件の緩和」と「土地所有規制の弾力化」を特例措置とする「農企業創生特区」が掲げられた⁽⁶⁶⁾。同年 6 月に、構造改革特区構想が「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」に位置付けられ⁽⁶⁷⁾、7 月には構造改革特区推進本部が発足するなど、官邸主導により構造改革特区を推進する体制となった。

平成 14 (2002) 年 11 月 (第 155 回国会)、地域の実情に合わなくなった国の規制を見直し、経済社会の構造改革の推進及び地域活性化を図るという趣旨から、「構造改革特別区域法案」が提出され、12 月に成立、法律は同月公布 (平成 14 年法律第 189 号) された。同法に基づく規制の特例措置等は、翌平成 15 (2003) 年 4 月に施行された。同法の目的は、地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域 (以下「構造改革特区」) の設定を通じ、教育、物流、農業、社会福祉、研究開発等の分野における経済社会の構造改革の推進及び地域活性化を図るというものである。

同法において、農業生産法人以外の法人について、一定の条件の下で、農地の賃借権又は使用貸借による権利の取得が認められる、いわゆる「農地リース特区」の制度が導入されること

⁽⁶³⁾ 前掲注⁽³⁰⁾に同じ。

⁽⁶⁴⁾ 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第 1 次答申」2001.12.11, pp.91-92. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/011211/2-4.pdf>>

⁽⁶⁵⁾ 「規制改革推進 3 か年計画 (改定)」(平成 14 年 3 月 29 日閣議決定) p.70. 同上 <<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/020329/2-10.pdf>>

⁽⁶⁶⁾ 「構造改革特区について」(経済財政諮問会議 (平成 14 年第 11 回) 有識者議員 (牛尾治朗、奥田碩、本間正明、吉川洋) 提出資料) 2002.4.24. 同上 <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2002/0424/item2.pdf>>

⁽⁶⁷⁾ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(平成 14 年 6 月 25 日閣議決定) p.31. 同上 <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>>

となった。これは、昭和一桁世代のリタイアが本格化する中、これらの世代から農地を相続する都市住民等の居住地とは異なる市町村に農地を所有している者の増加を受け、担い手への農地利用集積の妨げとなったり、既存の農業経営による活用が見込めない遊休農地が増大したりするなどして、効率的かつ安定的な農業経営の育成確保の支障となっている情勢を踏まえて導入されたと説明されている⁽⁶⁸⁾。

構造改革特区における農地制度の特例の在り方は、与党における議論と内閣府の組織による事務処理によって決定されたことから、農地制度としては異例の立法過程とされる⁽⁶⁹⁾。また、制度内容の重要性に比し、極めて速いテンポで制度の実現をみたと捉える向きもある⁽⁷⁰⁾。

(2) 構造改革特区における農地貸付方式の概要

「農地リース特区」制度の概要は、次のとおりである⁽⁷¹⁾。

農業生産法人以外の法人（以下「特定法人」）が取得できる農地の権利は、賃借権又は使用貸借による権利であり、所有権は認められない。特定法人に対し農地を提供することができる相手方は、市町村又は農地保有合理化法人に限られ、当該農地を、農地所有者から市町村又は農地保有合理化法人に権利移動した上で、特定法人に貸し付けることとなる。

特定法人が農地を借り受けることができる地域は、現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地その他その効率的な利用を図る必要がある農地が相当程度存在する地域に限られる。

特定法人は、契約当事者である市町村又は農地保有合理化法人と「事業の適正かつ円滑な実施を確保するための協定」を締結し、これに従い事業を行い、かつ、その業務執行役員のうち1人以上の者が耕作又は養畜の事業に常時従事することが求められる。

なお、特定法人に協定違反があった場合には、市町村又は農地保有合理化法人は農地法による都道府県知事の許可を得ることなく賃貸借契約を解除できることとされた。

(3) 農地リース特区の状況

構造改革特別区域法施行後、平成15（2003）年4月から平成17（2005）年7月までの8回にわたる構造改革特区の認定で、農地リース特区に係るものは71件であった⁽⁷²⁾。

平成16（2004）年10月現在、農地リース特区の認定を受けた区域は50、うち営農を開始した特区は35、参入した法人への貸付農地面積は132.4ha、うち遊休農地は51.1ha、遊休化する見込みであった農地は58.3haであった。参入法人数は、参入を予定している法人を含めると96法人、営農を開始した法人は68法人であり、組織形態別にみると、株式会社36、有限会社18、NPO等14、業種別にみると、建設業23、食品関係20、その他25、作物別にみると、そ菜が30と最も多く、米麦14、果樹11、複合9、畜産3、花き1であった⁽⁷³⁾。

(68) 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.814.

(69) 農地制度資料編さん委員会編『農地制度資料 第6巻（平成18年度）上』農政調査会, 2007, p.27.

(70) 同上, p.19.

(71) 農林法規研究委員会編 前掲注(3), pp.16-17; 佐藤一雄「農業経営基盤強化促進法の一部改正法と構造改革特別区域法による農地関係法の特例について」『農業法研究』39号, 2004.6, pp.135-136.

(72) 「構造改革特区認定件数総括表（農林水産省関係）」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/tokku/attach/pdf/index-3.pdf>>

(73) 農林水産省経営局「農地制度に関する構造改革特区制度の全国展開について」2004.12.（農地制度資料編さん委員会編『農地制度資料 第7巻（平成19年度）下』農政調査会, 2008, p.4.）

2 平成 15（2003）年農業経営基盤強化促進法改正

平成 12（2000）年改正農地法が施行され、構造改革特区構想の検討が進む中、平成 13（2001）年 9 月、我が国で BSE（牛海綿状脳症）感染牛の発生が確認され、これに関連した産地偽装事件が相次いで発生したことにより、食の安全に対する国民の信頼が大きく揺らぐ事態となっていた。

農林水産省は、平成 14（2002）年 4 月、農林水産政策を抜本的に改革する設計図として、『食』と『農』の再生プラン⁽⁷⁴⁾を取りまとめ、この中で、農地法の見直しに着手することを明記した。同年 6 月、農林水産省内に設置された「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会」による「農地制度に関する論点整理」の取りまとめ（同年 11 月）⁽⁷⁵⁾を経て、平成 15（2003）年 2 月（第 156 回国会）、担い手の育成及び農地の利用集積を促進するための措置を早期に講じ、農業の構造改革を加速することを趣旨として農業経営基盤強化促進法改正法案が提出され、6 月に成立した。法律は同月公布され（平成 15 年法律第 89 号）、9 月に施行された⁽⁷⁶⁾。

この改正では、農業生産法人による多様な経営展開を可能とするため、認定農業者⁽⁷⁷⁾である農業生産法人について、構成員要件の特例措置が設けられた。すなわち、農業生産法人が作成し、市町村の認定を受けた農業経営改善計画に従って関連事業者等が当該農業生産法人に出資を行う場合、当該農業生産法人を構成員資格に係る議決権の制限（関連事業者等は総議決権の 1/4 以下、1 構成員は 1/10 以下）から除外する農地法の特例措置が講じられた。これにより、農業生産法人の①分社化（複合経営を行う法人が、コスト削減等を目的として、部門別に独立採算とする取組）、②のれん分け（農業生産法人の下で農業の経験を積んだ者が、法人から独立して自ら別の農業法人を設立する取組）、③共同法人の設立（酪農経営を行う農業生産法人が共同で飼料生産のための農業生産法人を設立する取組）、④加工・販売分野への進出（農業生産法人がスーパーなどの関連事業者と連携して経営の多角化を図ろうとする取組）等がより容易となるようにされた⁽⁷⁸⁾。

衆参両院の農林水産委員会で農業経営基盤強化促進法改正法案に対して付された附帯決議では、①認定農業者たる農業生産法人の構成員要件の特例措置については、制度改正の趣旨に沿った多様な経営展開が一層容易となるよう、農業経営改善計画の認定を行う市町村に対し適切な助言、指導を行うほか、経営相談事業の充実等ソフト面での支援に努めること、②農外資本による不適切な経営支配や農地取得等が招来されないよう、農業委員会によるチェック体制の整備等に努めること等を政府に求めた⁽⁷⁹⁾。

改正法施行に際し、省令で、農業生産法人が作成する農業経営改善計画に、関連事業者等がその農業生産法人に出資を行う措置が盛り込まれた場合の当該計画の認定基準として、①その出資が農業生産法人の農業経営の安定の確保に支障を生じるおそれがないこと、②その関連事

(74) 農林水産省「『食』と『農』の再生プラン 消費者に軸足を移した農林水産行政を進めます。」2002.4.11. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/250942/www.maff.go.jp/saisei_plan/saisei_plan.htm>

(75) 農地制度資料編さん委員会編 前掲注(69), pp.8-19; 佐藤 前掲注(71), pp.127-128.

(76) 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.809.

(77) 前掲注(46)参照。

(78) 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.809; 佐藤 前掲注(71), pp.130-131.

(79) 第 156 回国会参議院農林水産委員会会議録第 9 号 平成 15 年 4 月 24 日 p.33; 第 156 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 18 号 平成 15 年 6 月 12 日 p.13.

業者等が有することとなる議決権は全体の 1/2 以上とならないことが規定された⁽⁸⁰⁾。

3 農地リース特区の全国展開（平成 17（2005）年農業経営基盤強化促進法改正）

(1) 全国展開の経緯

農地リース特区については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」⁽⁸¹⁾において、「その実施状況及び地域農業への効果、影響等の検証を行い、その評価を踏まえて全国展開について検討し、平成 16（2004）年末までの間で可能な限り速やかに結論を得る」とされたことから、構造改革特別区域推進本部評価委員会において評価が行われた。同委員会は平成 17（2005）年 1 月、現行の特区制度について懸念されていた弊害は生じておらず⁽⁸²⁾、弊害の発生を予防する措置を含め、現行と同様の制度とし、特区における規制の特例措置の内容・要件のとおり全国展開すべきとの意見を取りまとめた⁽⁸³⁾。この意見を踏まえ、農地リース特区の全国展開を平成 16（2004）年度中に措置する方針が決定された⁽⁸⁴⁾。

農地リース特区の全国展開に係る立法措置は、単独立法や農地法を改正してその中に盛り込むなどの形式ではなく、農業経営基盤強化促進法に「特定法人貸付事業」として位置付けることとされた⁽⁸⁵⁾。平成 17（2005）年 2 月（第 162 回国会）、農地リース特区の全国展開等を内容とする農業経営基盤強化促進法等の改正法案が提出され、6 月に成立した。改正法は、同月公布され（平成 17 年法律第 53 号）、同年 9 月に施行された。

(2) 農地リース特区の全国展開—特定法人貸付事業の創設—

農地リース特区を全国展開する特定法人貸付事業の概要は次のとおりである⁽⁸⁶⁾。

特定法人貸付事業は、効率的かつ安定的な農業経営が存在しない結果として遊休農地や遊休農地化するおそれのある農地が多く存在する区域において、効率的かつ安定的な農業経営を育成するため、市町村又は農地保有合理化法人が、市町村基本構想に従い、一定の要件を満たす農業生産法人以外の法人に対し農用地の貸付けを行う事業である。

事業実施区域は、遊休農地等のうち、担い手への利用集積を図るべき農地や担い手への利用集積を図る上で支障となる農地等、その農業上の利用の増進を図る必要があるもの（要活用農地）が相当程度存在する区域とする。

事業の実施主体は、市町村又は農地保有合理化法人であり、農用地の貸付けの対象となる農

⁽⁸⁰⁾ 「農業経営基盤強化促進法施行規則の一部を改正する省令」（平成 15 年農林水産省令第 91 号）

⁽⁸¹⁾ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（平成 15 年 6 月 27 日閣議決定）p.7. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>>

⁽⁸²⁾ その背景として、農地リース特区が農業内外の関心と呼んだこともあり、参入側も受入側も、いわば緊張感をもって制度に臨んでいたとし、全国展開に際してはこの緊張感を持続し、拡大することが課題であり、農業への参入の門戸を広く開くとすれば、参入後の的確なモニタリングが決定的に重要であるとの指摘がある。生源寺眞一『現代日本の農政改革』東京大学出版会、2006、p.48；同『農業再建—真価問われる日本の農政—』岩波書店、2008、pp.197-198。

⁽⁸³⁾ 構造改革特別区域推進本部評価委員会「特区において講じられた規制の特例措置のあり方に関する評価意見 平成 16 年度 下半期分」2005.1.26. 内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/hyouka/04simohanki.pdf>>

⁽⁸⁴⁾ 構造改革特別区域推進本部「特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針」2005.2.9. <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kouzou2/hyouka/050209taiou.pdf>>

⁽⁸⁵⁾ 農地制度資料編さん委員会編『農地制度資料 第 7 巻（平成 19 年度）上』農政調査会、2008、p.13。

⁽⁸⁶⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注(3)、pp.820-821；農林水産省経営局長・農村振興局長通知「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律の運用について」（平成 17 年 9 月 1 日 17 経営第 3326 号）

業生産法人以外の法人（特定法人）は、業務執行役員のうち1人以上の者が耕作等に常時従事することが求められる。また、事業実施主体と特定法人との間で、特定法人の行う耕作等の事業の適正かつ円滑な実施を確保するための協定を締結しなければならない、特定法人が当該協定に違反した場合には、農地法上の許可を経ずに賃貸借契約を解除できるとされた。

(3) 特定法人の参入状況

特定法人貸付事業により農業に参入した法人は、平成18（2006）年9月1日現在で173法人であったところ、平成21（2009）年9月1日現在では414法人と3年間で2倍以上に増加した。その内訳を組織形態別にみると、株式会社234、特例有限会社⁽⁸⁷⁾99、NPO等81であり、業種別にみると、建設業148、食品関係79、その他178、特定法人貸付事業により参入した後、農業生産法人に移行したものが9であった。作物別にみると、米麦71、野菜161、果樹68、畜産8、花き・花木13、工芸作物14、複合79であった⁽⁸⁸⁾。

これらの法人を対象としたアンケート調査によれば、農業の売上高300万円未満が1/3強、1000万円超が24%、「農業を開始したばかりで売上はない」とする法人が10%であった。また、参入法人の63%が農業部門の経営収支は赤字としている。「規模拡大を考える場合、貸借（リース）がよい」とする法人は73%、「売買（購入）がよい」とする法人は10%であった。リースがよいとする理由は、「購入では採算的に合わないから」とする回答が66%、「リースでも安定した経営を行うことができるから」とする回答が51%であった。購入がよいとする理由は、リースでは「思うような投資がしにくいから」とする回答が60%、「契約終了後返還を申し出されるおそれがあり不安定だから」とする回答が40%であった⁽⁸⁹⁾。

4 平成21（2009）年農地法改正

(1) 平成21（2009）年改正に至る経緯

農地リース特区の全国展開等を内容とする改正法（Ⅱ3）が公布された平成17（2005）年6月、財界から、農業生産法人以外の株式会社等の法人による農地の取得・保有を容認すべき⁽⁹⁰⁾、農地の所有と利用を分離し、利用権を軸とした簡素な制度とし、多様な利用権設定を可能とし、利用の監視システムを構築すべき⁽⁹¹⁾といった要望、提言がなされた。

農林水産省は、①担い手への農地の面的な集積は十分に図られていない、②遊休農地の増大に歯止めがかからない、③農地流動化はいまだ十分に進んでいるとは言えないとの現状認識の下で、農地の効率的な利用の確保、「農地の利用本位の政策」を進めることが重要な課題となっているとの観点から農地制度について分析を行い、平成18（2006）年9月、その結果を「農

⁽⁸⁷⁾ 「会社法」（平成17年法律第86号）の施行により廃止された旧「有限会社法」（昭和13年法律第74号）の規定に基づき設立された有限会社であって、会社法施行後もなお基本的には従前の例によるものとされる株式会社。

⁽⁸⁸⁾ 農林水産省大臣官房統計部『ポケット農林水産統計 平成22年度版』2010, p.95; 農林水産省『平成21年度食料・農業・農村の動向 平成22年度 食料・農業・農村施策』2010, p.143. <https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h21/pdf/z_1_3_2_2.pdf>

⁽⁸⁹⁾ 農業参入法人協議会・全国農業会議所「農外から農業に参入した法人に対するアンケート調査結果概要」2008.8. <https://www.nca.or.jp/hojinsien/kyougikai/doc/questionnaire_08aug.pdf>

⁽⁹⁰⁾ （社）日本経済団体連合会「2005年度日本経団連規制改革要望—規制改革・民間開放の一層の推進による経済活性化を求め—」2005.6.21. <<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2005/043/14.pdf>>

⁽⁹¹⁾ 社団法人日本経済調査協議会「農政改革を実現する 農政改革高木委員会中間報告（提言）」2005.6.24, pp.2-7. <https://www.nikkeicho.or.jp/new_wp/wp-content/uploads/nousei_takagi_chyukan.pdf>

地制度の再構築に向けて」として取りまとめた⁽⁹²⁾。その後、平成 19（2007）年 1 月に設置した「農地政策に関する有識者会議」における議論を踏まえ、検討の方向を整理、同年 11 月の改革案と工程表⁽⁹³⁾の公表を経て、翌平成 20（2008）年 12 月、「農地改革プラン」⁽⁹⁴⁾を取りまとめ、公表した。農地制度の改革については、経済財政諮問会議においても議論され、「経済財政改革の基本方針」に検討の方向性とスケジュールが示されていた⁽⁹⁵⁾。

「農地改革プラン」は、新たな農地政策の構築のための措置として、①農地転用規制の厳格化、②農用地区域⁽⁹⁶⁾内農地の確保、③農地の権利を有する者の責務の明確化、④農地の貸借を促進するための制度見直し、⑤農地を利用する者の確保・拡大、⑥農地の面的集積の促進、⑦遊休農地対策の強化等を掲げた。③～⑦は「所有」に拘ることなく農地の適切な「利用」が図られることを基本とする制度を再構築する」との考え方に基づく措置であり、⑤の中で、「貸借による農業参入の拡大（個人はもとより農業生産法人以外の法人についても）」、「農業生産法人への出資制限の緩和」が示された⁽⁹⁷⁾。

「農地改革プラン」では、改革の内容を実現するため、所要の関連法律案を次期通常国会に提出することとされた。これに基づき、平成 21（2009）年 2 月（第 171 回国会）に農地法等改正法案が提出され、同法案は修正の上、同年 6 月に成立した。改正法は同月公布され（平成 21 年法律第 57 号）、12 月に施行された。

(2) 改正内容

平成 21（2009）年の改正は、目的規定の全面改正も含む多岐にわたるものであった⁽⁹⁸⁾。

主な改正事項は、①目的規定の全面改正⁽⁹⁹⁾、②農地の権利者の農地の農業的利用の責務規定の新設、③農地の権利取得に係る許可要件に地域との調和要件（周辺の農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じるおそれがないこと）を追加⁽¹⁰⁰⁾、④農地取得下限面

⁽⁹²⁾ 農林水産副大臣（宮腰光寛）「農地制度の再構築に向けて」2006.9. <https://www.maff.go.jp/study/nouti_seisaku/01/pdf/ref_data1.pdf>

⁽⁹³⁾ 農林水産省「農地政策の展開方向について＜農地に関する改革案と工程表＞」2007.11.6. <<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/071106-01.pdf>>

⁽⁹⁴⁾ 農林水産省「農地改革プラン」2008.12.3. <<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/081203-03.pdf>>

⁽⁹⁵⁾ 「経済財政改革の基本方針 2007—「美しい国」へのシナリオ—」（平成 19 年 6 月 19 日閣議決定）p.21. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2007/decision070620.pdf>>; 「経済財政改革の基本方針 2008—開かれた国、全員参加の成長、環境との共生—」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）p.13. 同 <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2008/decision080627.pdf>>

⁽⁹⁶⁾ 農業振興地域の整備等に関する法律に基づき、都道府県知事が指定した農業振興地域（長期にわたり総合的に農業振興を図るべき地域）内で、農用地等として利用すべき土地の区域として市町村が定めた区域。この農用地区域内の農地については、農業以外の用途への転用は原則禁止される。

⁽⁹⁷⁾ 当時の農地制度及び「農地改革プラン」の概要と論点等については、樋口修「農地制度改革の課題と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』632 号、2009.2.3. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000560_po_0632.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽⁹⁸⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.21.

⁽⁹⁹⁾ 現行法の目的規定を大きく改めようとする政府原案に対し、国会審議を通じて大幅な修正がなされた。新たな目的規定は「従来からの伝統的な農地法の考え方を引き継ぎつつ、農地の効率的な利用も重視した内容」となっているとされる（同上, p.53.）。これを評して「利用優先主義」、「利用者主義」とする見方がある（岸康彦「新基本法農政の 10 年—何が変わったか—」『農業研究』22 号、2009.12, p.96.）。他方、国会修正により目的規定に耕作者に係る文言が復活したことなどから、改正農地法は二面性を有するとし、一つの主義によって表現することが困難な内容となっているとの指摘がある（高橋大輔「農地制度改革をめぐる論点整理と今後の展望—平成 21 年農地制度改革をめぐる—」『土地と農業』43 号、2013.3, p.97.）。

⁽¹⁰⁰⁾ 法人、自然人ともに充足することが求められる要件であるが、特に、株式会社が参入した場合、地域農業と調和しない営農を行うのではないかと懸念にも対応するものとされる（高木賢編著『詳解新農地法—改正内容と運用指針—』大成出版社、2010, p.46.）。

積を定める権限の農業委員会への委譲、⑤農業生産法人以外の法人や個人による農地の貸借の一般的な許容、⑥農地の貸借期間を20年から50年に延長、⑦農業生産法人の要件緩和、⑧相続等による農地の権利取得について農業委員会への届出義務化、⑨市町村等による農地利用集積円滑化事業の導入⁽¹⁰¹⁾(農業経営基盤強化促進法の改正)、⑩遊休農地対策の強化、⑪農地転用許可制度の厳格化、⑫小作関係規定の全面的削除等である。このうち、⑤の農業生産法人以外の法人等による農地の貸借の許容、⑦の農業生産法人の要件緩和に係る改正は次のとおりである⁽¹⁰²⁾。

(i) 農業生産法人以外の法人等による農地の貸借の許容

耕作放棄地の増加等の状況を踏まえ、農業生産の担い手を幅広く確保できるよう、専ら雇用労働による資本企業的経営も含めて、農地に係る使用貸借による権利や賃借権の設定について例外的に許可を可能とした。

すなわち、農地の貸借について、次の要件の全てを満たすときは、農作業に常時従事すること（個人の場合）及び農業生産法人であること（法人の場合）の要件を課さないことができることとされた。その要件は、①農地を適正に利用していない場合に貸借の解除をする旨の条件が契約に付されていること、②地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的な農業経営を行うと見込まれること、③法人にあっては、その業務執行役員又は省令で定める使用人のうち1人以上の者が農業に常時従事すると認められること、である⁽¹⁰³⁾。

農業委員会等がこの許可をしようとするときには、あらかじめ農地等の存する市町村長にその旨を通知し、通知を受けた市町村長は必要があるときは意見を述べるができることとされた。また、農業委員会等がこの許可をしようとするときには、毎年、その農地等の利用状況について農業委員会等に報告しなければならない旨の条件を付すこととされた⁽¹⁰⁴⁾。

この農地貸借の許可を受けた者が上記の要件を満たさなくなった場合等には、農業委員会は、是正措置の勧告、許可の取消し等の措置を講ずるものとされた。

農地リース特区の全国展開においては、農業生産法人以外の法人が権利を取得することができる農地は、遊休農地等のうち、担い手への利用集積を図るべき農地や担い手への利用集積を図る上で支障となる農地等、その農業上の利用の増進を図る必要があるものが相当程度存在する区域内の農地とされており、権利取得については、市町村又は農地保有合理化法人が、特定法人と協定を結んだ上で農地等を貸し付ける仕組みであったが、この改正により区域限定がなくなり、農地等の所有者から直接貸借等を行うことができるようになった。

(ii) 農業生産法人の要件緩和

農業生産法人について、農業生産法人は地域の農業者を中心とする法人であるとの基本的性格を維持した上で、出資制限を次のように見直すこととされた。

改正前、農業生産法人に農地を貸している者等は議決権制限を受けないのに対して、これらの者と実態的に相違のない法人へ農作業を委託している者には議決権制限が課されていた。我

(101) 前掲注(26)参照。

(102) 以下、農林水産省「農地法等の一部を改正する法律（概要）」2009.6. <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaika/ku/pdf/taro_gaiyo.pdf>

(103) ②及び③は国会審議において法案修正により追加されたものである（農林法規研究委員会編 前掲注(3), pp.144-145.）。

(104) これらの事項は国会審議において法案修正により追加されたものである（高木編著 前掲注(100), pp.50-52.）。

が国においては任意組織の形態の集落営農組織が作業受託により農地の利用集積を行う事例が多くみられることから、こうした集落営農組織を法人化するに当たり、従来のメンバーである作業委託者も含めた形で円滑に法人化が進むよう、農作業の委託を行っている個人が、議決権制限を受けない構成員として位置付けられた⁽¹⁰⁵⁾。

また、関連事業者の議決権を1事業者当たり1/10以下とする制限が廃止された。ただし、最大で関連事業者の議決権の合計の上限（原則1/4）までとした。なお、農業生産法人と連携して事業を実施する一定の関連事業者（農商工連携事業者等）⁽¹⁰⁶⁾が構成員である場合には、関連事業者の議決権の合計の上限を最大総議決権の1/2未満までとした。

(3) 平成21（2009）年改正の評価と農業生産法人及び農業生産法人以外の参入法人の状況

平成21（2009）年改正については、戦後間もなく実施された農地改革とそれを引き継いだ農地法制の大きな枠組みを変更する内容で、全面的に「利用」を基本とする制度へと大きな転換を図ったものであり、これまでの農地関係者の「常識」を超えた、農地法制史上、一つのエポックを画する重要な改正であったと指摘された⁽¹⁰⁷⁾。その一方で、農地改革の成果を恒久的に維持するという旧農地法の理念・目的から脱却して、農業を行う経営主体の自由化と多様化を実現するもので、制度の方向性が逆転した、まさしく一つの農地改革たる性質を有するが、近い将来の更なる制度改正を予見させるものであるため「道半ば」とも言うべき側面を有する旨の評価もある⁽¹⁰⁸⁾。

改正法施行直後の平成22（2010）年1月1日現在の農業生産法人は11,829法人であり、10年前の平成12（2000）年1月1日の5,889法人から約2倍に増加した。法人形態別では、特例有限会社が6,907、農事組合法人が3,056、株式会社（特例有限会社を除く。）が1,696であった。平成27（2015）年1月1日現在、15,106法人となり、5年間で約3,000法人増加した。法人形態別では、特例有限会社が6,427と微減、農事組合法人が4,111と増加、株式会社（特例有限会社を除く。）は4,245と5年間で約2.5倍に増加した。

平成15（2003）年4月から平成21（2009）年12月までの6年9か月間、構造改革特別区域法に基づく農地リース特区及び農業経営基盤強化促進法に基づく特定法人貸付事業（旧制度）により参入した法人は436であった⁽¹⁰⁹⁾。

平成21（2009）年12月施行の改正農地法に基づき、貸借で参入した農業生産法人以外の法人は、平成22（2010）年6月末現在で175法人、平成24（2012）年12月末現在で1,071法人、平成28（2016）年6月末現在で2,222法人を数え、改正前の5倍のペースで参入が進んだ。

⁽¹⁰⁵⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.72.

⁽¹⁰⁶⁾ 「食品流通構造改善促進法」（平成3年法律第59号）、「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」（平成20年法律第38号）、「農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料としての利用の促進に関する法律」（平成20年法律第45号）、「米穀の新用途への利用の促進に関する法律」（平成21年法律第25号）に基づく計画の認定を受けた事業者。平成23（2011）年3月、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（平成22年法律第67号）に基づく計画の認定を受けた事業者が追加された。

⁽¹⁰⁷⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.23; 「はじめに」高木編著 前掲注(100)

⁽¹⁰⁸⁾ 原田純孝「改正農地制度の運用をめぐる法的論点」『農業法研究』45号, 2010.6, pp.71-72.

⁽¹⁰⁹⁾ 「一般法人の農業参入について」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/houzin_0705.pdf>

5 国家戦略特区における農業生産法人の業務執行役員要件の緩和（平成 25（2013）年）

(1) 農地中間管理事業の創設

平成 25（2013）年 2 月、産業競争力会議において、農地集積と耕作放棄地の解消を加速化していくために都道府県段階の農地の中間的受け皿を整備し、積極的に活用することが効果的である等の考えが示された⁽¹¹⁰⁾。同年 6 月には「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」において、今後 10 年間で担い手が利用する農地を全農地の 8 割に引き上げること、定着する若年就農者を現在の 2 倍とすること、法人経営の数を現在の 4 倍とすることが目標に掲げられ、「農地中間管理機構が市町村や民間企業等に業務委託を行い、地域の総力を挙げた体制を構築しつつ、法人経営、大規模家族経営、集落営農、企業等の担い手への農地集積・集約化に配慮して貸し付ける農地再配分スキームを確立する」とされた⁽¹¹¹⁾。その後、規制改革会議、産業競争力会議での議論を経て、同年 10 月（第 185 回国会）、「農地中間管理事業の推進に関する法律案」及び「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律案」が提出され、両案とも 12 月に成立した。両法は同月公布され、翌平成 26（2014）年 3 月に施行された⁽¹¹²⁾。

両法により、農地保有合理化事業に代わり農地中間管理事業が創設された。すなわち、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 101 号）に基づき、都道府県段階に、地域内に分散・錯綜する農地を借り受け、条件整備等を行い、再配分して担い手への集約化を実現する農地中間管理事業の実施主体である農地中間管理機構（農地バンク）が整備された。また、「農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律」（平成 25 年法律第 102 号）により、従来の農地保有合理化事業は廃止されるとともに、都道府県知事の判断で、農地中間管理機構が農地保有合理化事業と同様の農地の売買の事業等を行えるよう、同機構の事業の特例等の措置が講じられた。これに伴い、農地保有合理化法人に代わり農地中間管理機構に農業生産法人の構成員資格が与えられることとされた。

(2) 国家戦略特区の創設

農地中間管理機構の検討、創設と並行して、国家戦略特区構想の具体化が進められた。

平成 25（2013）年 2 月、産業競争力会議において、民間議員が「アジアで最も起業がしやすい国」を目指した特区の創設を要望したこと⁽¹¹³⁾を端緒として議論がなされ、5 月に設置された国家戦略特区ワーキンググループにおいて、制度設計や規制改革事項の検討等が進められた。6 月の「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」において、国家戦略特区の創設が明記される

(110) 「第 2 回産業競争力会議議事録」2013.2.18, p.14. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai2/gijiroku.pdf>>; 農林水産省「「攻めの農林水産業」の展開」（平成 25 年第 2 回産業競争力会議 資料 5-1）2013.2, p.4. 同 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkaigi/dai2/siryou5-1.pdf>>

(111) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）pp.14, 79-81. 同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/06/20/20130614-04.pdf>

(112) 法案審査に際し、衆参両院の農林水産委員会において法案に対し附帯決議が付されたが、当時、産業競争力会議、規制改革会議等において、国家戦略特区構想の具体化や農業協同組合、農業委員会及び農業生産法人の見直しの議論が進められていたこと等もあり、「アドバイザー・グループである産業競争力会議・規制改革会議等の意見については参考とするにとどめ、現場の実態を踏まえ現場で十分機能するものとなることを第一義として、制度の運用を行うこと」との項目が盛り込まれた（第 185 回国会衆議院農林水産委員会議録第 8 号 平成 25 年 11 月 27 日 p.28; 第 185 回国会参議院農林水産委員会議録第 6 号 平成 25 年 12 月 5 日 p.37.）。

(113) 「第 2 回産業競争力会議議事録」前掲注(110), p.12.

とともに⁽¹¹⁴⁾、「企業の参入状況の検証等を踏まえ、農業生産法人の要件緩和など所有方式による企業の参入の更なる自由化について検討を行う」⁽¹¹⁵⁾とされた。10月には、日本経済再生本部が、国家戦略特別区内で認める規制改革措置として、農家レストランの農用区域内設置の容認等を掲げるとともに、農業生産法人の6次産業化⁽¹¹⁶⁾推進等のための要件緩和等についても早急に検討するとした⁽¹¹⁷⁾。翌11月、「国家戦略特別区域法案」が国会に提出され、12月に成立、同月、法律は公布（平成25年法律第107号）、施行された（規制の特例措置等は平成26年4月施行）。

国家戦略特別区域法により創設された国家戦略特別区域（以下「国家戦略特区」）制度は、成長戦略の実現に必要な、大胆な規制・制度改革を実行し、「世界で一番ビジネスがしやすい環境」を創出することを目的とするものとされる⁽¹¹⁸⁾。

（3）国家戦略特区における農業生産法人の業務執行役員要件の緩和

平成25（2013）年当時の農地法では、農業生産法人の業務執行役員の実要件は、関連産業も含めた農業に常時従事する構成員が役員の実過半を占め、かつ、その過半は農作業に60日以上従事する者であることとされていたが、国家戦略特区における特例では、これを緩和し、役員の実1人以上が農作業に60日以上従事すればよいとされた。これは、農作業に従事する役員を最低限残しつつ、経営体実6次産業化を含む経営の多角化・高度化を目指すときに、役員要件が生産部門から加工・販売部門や経営管理に業務の比重を移す阻害要因となっている点を重視したものとしてされる⁽¹¹⁹⁾。

6 平成27（2015）年農地法改正

（1）平成27（2015）年改正に至る経緯

国家戦略特区の創設の動きと並行して、規制改革会議、産業競争力会議、農林水産業・地域の活力創造本部において、農業改革、特に、農業協同組合、農業委員会、農業生産法人の見直しについて議論が進められ、与党との調整を経て⁽¹²⁰⁾、平成27（2015）年4月、第189回国会

⁽¹¹⁴⁾ 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」前掲注⁽¹¹¹⁾，pp.8，46-49。

⁽¹¹⁵⁾ 同上，p.14。

⁽¹¹⁶⁾ 農林漁業者等が必要に応じて農林漁業者以外の者の協力を得て主体的に行う、1次産業としての農林漁業と、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組。農林水産省「令和2年度 食料・農業・農村の動向 令和3年度 食料・農業・農村施策」2021，p.318。

⁽¹¹⁷⁾ 「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」（平成25年10月18日日本経済再生本部決定）p.7。

⁽¹¹⁸⁾ 「制度概要」『国家戦略特区』内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/kokkasenryakutoc.html>> 国家戦略特区の集中取組期間が終了する平成28（2016）年度末を控えた段階での、国家戦略特区制度の概要、今後の論点等については、渡嘉敷美乃「国家戦略特区の概要と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』897号，2016.3.10。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9906766_po_0897.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽¹¹⁹⁾ 石田一喜「農業分野に関する国家戦略特区の取組み」『農林金融』69巻12号，2016.12，p.27。国家戦略特別区域法施行直後の段階における農業生産法人制度の概況等については、大塚路子「農業生産法人をめぐる現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』867号，2015.5.7。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9277805_po_0867.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽¹²⁰⁾ 与党が取りまとめた、自由民主党農林水産戦略調査会ほか「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」2014.6は、平成26（2014）年6月に改訂された農林水産業・地域の活力創造本部『農林水産業・地域の活力創造プラン』2014.6.24改訂，pp.38-47。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kaitei.pdf>> に別紙2として盛り込まれている。これは、農協等の改革が政治的に極めて重いものであったことの証左とも言える。

に農地法の改正を含む「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」が提出された。法律案の提出の趣旨について、政府は、農林水産業・地域の活力創造プラン等に基づいて需要フロンティアの拡大、需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、生産現場の強化等の農政改革を進めているが、これらが成果を上げるためには、政策を活用する経済主体等が積極的に活動できる環境を整備していくことが必要不可欠であるとの観点から、農業協同組合、農業委員会及び農業生産法人に関する制度の一体的な見直しを行うこととしたと説明している⁽¹²¹⁾。法律案は審査の後、同年8月、修正の上、成立、改正法は9月に公布され（平成27年法律第63号）、翌平成28（2016）年4月、施行された。

（2）改正内容

平成27（2015）年改正法のうち、農業生産法人に係る改正は、①農地を所有できる法人の呼称の見直し、②農業者以外の構成員の議決権制限の緩和、③業務執行役員の農作業従事要件の緩和であり、具体的には、次のとおりである。

まず、「農業生産法人」について、農地を所有できる要件を満たした法人であることを明確にするため⁽¹²²⁾、その名称を「農地所有適格法人」に改めることとされた。

構成員要件については、改正前、構成員は法律上定められた農業関係者と法人の事業に関連する事業者等に限定されていたが、法人の経営発展を推進する観点から、外部からの資金調達による資本増強を容易とするため、構成員となることができる者の制限が撤廃されるとともに、法人の経営方針の決定が農業者により行われることを担保するため、農業関係者の議決権の割合が1/2を超えることが要件とされた⁽¹²³⁾。

業務執行役員の農作業従事要件については、役員及び省令で定める使用人（農業に関する権限及び責任を有する使用人）のうち1人以上が農作業に従事すればよいこととされた⁽¹²⁴⁾。業務執行役員の過半はその法人の常時従事者たる構成員であるとの要件は従前どおりである。

（3）平成27（2015）年改正の総括と農地所有適格法人（農業生産法人）及び参入法人の状況

平成27（2015）年改正については、農地の所有を認められる法人の要件がギリギリのところまで来たことが分かるとの指摘がある⁽¹²⁵⁾。

農地所有適格法人（農業生産法人）は、改正法施行直前の平成28（2016）年1月1日現在16,206法人であり、法人形態別にみると、特例有限会社が6,410、農事組合法人が4,555、株式会社（特例有限会社を除く。）が4,851であった。3年後の平成31（2019）年1月1日現在では、19,213法人となり、約3,000法人増加した。法人形態別にみると、特例有限会社が6,277と微減、

⁽¹²¹⁾ 第189回国会衆議院会議録第23号 平成27年5月14日 p.1. なお、「需要フロンティアの拡大」とは、国内外の需要の拡大であり、輸出拡大、地産地消、食育等の推進をいい、「需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築」とは、付加価値向上のための連鎖であり、6次産業化の推進等をいい、「生産現場の強化」とは、農地中間管理機構を通じた農地の集約化などの生産コストの削減の取組等を指す。

⁽¹²²⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.65.

⁽¹²³⁾ 同上, p.70. なお、法案審査に際し、参議院農林水産委員会において付された附帯決議で、「農業生産法人の構成員要件の緩和に伴い、農地が農外資本に支配されることがないように、制度を適切に運用すること」が政府に求められた（第189回国会参議院農林水産委員会会議録第18号 平成27年8月27日 p.10.）。

⁽¹²⁴⁾ この業務執行役員の要件緩和について、平成25（2013）年に制定された国家戦略特別区域法による業務執行役員要件の緩和の全国展開とする向きもあるが、国家戦略特区における規制の特例措置の成果を評価した上での改正ではないため、特区の全国展開という見方は妥当でないとする見方がある（石田 前掲注(119), p.28.）。

⁽¹²⁵⁾ 農林法規研究委員会編 前掲注(3), p.15.

農事組合法人が 5,489 と約 900 法人増、株式会社（特例有限会社を除く。）は 6,862 と約 2,000 法人増加した。また、農地所有適格法人の総経営面積は 54 万 4995ha となった⁽¹²⁶⁾。これは、全耕地面積（平成 30（2018）年 7 月 15 日現在 442 万 ha⁽¹²⁷⁾）の約 12% である。

他方、農地所有適格法人（農業生産法人）以外の法人で農地賃貸により農業に参入したものは、平成 30（2018）年 12 月末現在 3,286 法人を数え、平成 21（2009）年の農地法改正前の旧制度と比較し、1 年当たりの平均参入法人数は約 5 倍のペースを維持している。法人形態別にみると、株式会社（特例有限会社を除く。）が 2,089、特例有限会社が 403、NPO 法人等が 794 である。業務形態別にみると、農業・畜産業が 884（27%）、食品関連産業が 650（20%）、建設業が 336（10%）、特定非営利活動が 270（8%）となっている。営農作物別にみると、野菜 1,375（42%）、米麦等 599（18%）、複合 527（16%）、果樹 427（13%）となっている。借入面積規模別にみると、1ha 未満が 1,895 法人と全体の 55% を占める。1ha 以上 5ha 未満が 997（30%）、5ha 以上 20ha 未満が 297（9%）、20ha 以上が 97（3%）と 5ha 以上層が 1 割を占める。また、これらの農業に参入した一般法人の借入面積は 10,020ha、1 法人当たり約 3ha である⁽¹²⁸⁾。全耕地面積（平成 30（2018）年 7 月 15 日現在 442 万 ha）に占めるシェアは 0.2% であり、1 法人当たりの借入面積は 1 農業経営体当たりの耕地面積（全国）2.98ha⁽¹²⁹⁾と同水準である。

7 令和元（2019）年農業経営基盤強化促進法・農地法改正

農地中間管理事業については、農地中間管理事業の推進に関する法律の附則により、施行（平成 26（2014）年 3 月 1 日）後 5 年を目途として、同事業及び関連する事業の在り方全般等についての検討を行うこととされている。この検討の結果、農地中間管理機構が農地の集積・集約化に向けてその本来の機能を発揮するため、地域の特性に応じて、市町村、農業委員会、農業協同組合、土地改良区等のコーディネーター役を担う組織と農地中間管理機構が一体となって推進する体制を構築することとされた⁽¹³⁰⁾。そのための法整備として、平成 31（2019）年 2 月（第 198 回国会）、農業経営基盤強化促進法及び農地法等の改正を含む「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律案」が提出され、令和元（2019）年 5 月に成立、改正法は、同月公布され（令和元年法律第 12 号）、11 月に施行された（一部の規定は令和 2（2020）年 4 月施行）。

同改正法は、①地域における農業者等による協議の場の実質化、②農地中間管理機構の仕組みの改善、③農地の集積・集約化を支援する体制の一体化、④担い手の確保等、農地利用の集積、集約化を促進するための措置の充実を図るものである。このうち、④に係る措置の一つとして、農業経営基盤強化促進法の改正により、農地法の特例が措置され、認定農業者である農

(126) 「農地所有適格法人の農業参入について」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/attach/pdf/kigyousannyu-21.pdf>>

(127) 「11 田畑別耕地面積」『平成 30 年耕地及び作付面積統計』2019.2.8. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500215&tstat=000001013427&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000001032270&tclass2=000001032271&tclass3=000001125355&tclass4val=0>>

(128) 「一般法人の農業参入の動向」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/attach/pdf/kigyousannyu-18.pdf>>

(129) 「1(1) ウ 経営耕地の状況」『平成 30 年農業構造動態調査結果』2018.12.27. e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500211&tstat=000001015214&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000001019791&tclass2=000001123456>>

(130) 農林水産省「農地中間管理事業の 5 年後見直し等について（取りまとめ）」2018.11. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/index-14.pdf>>

地所有適格法人に係る役員要件が緩和された。これは、農業法人の活動実態が拡大し、役員のグループ会社間での兼務といった農業経営上の新たなニーズが生じていることを踏まえ、農地所有適格法人に出資している会社の役員が農業経営改善計画に従って出資先の法人の役員を兼務する場合等には、役員の常時従事者要件を緩和することとしたものである⁽¹³¹⁾。同改正法のうち、農地法の改正は、農地所有適格法人以外の法人が農地を借り受けた場合における毎年の利用状況報告について、これまで農地法、農地中間管理事業の推進に関する法律、農業経営基盤強化促進法のそれぞれの法律に基づく制度によって報告先が異なっていたところ、これらの報告先を農業委員会に統一する等を内容とするものである。

Ⅲ 国家戦略特区における農地所有適格法人以外の法人による農地所有の容認

1 国家戦略特区における法人農地取得事業の創設（平成 28（2016）年）

(1) 制度創設の経緯

前述のとおり、農業生産法人以外の株式会社一般に農地取得による農業参入を容認すべしとの主張は、財界等からなされてきた。平成 15（2003）年 7 月には、総合規制改革会議による「「規制改革推進のためのアクションプラン・12 の重点検討事項」に関する答申」⁽¹³²⁾に、「株式会社等による農地取得の解禁」と「株式会社による農業経営（農地のリース方式）の解禁」が掲げられている。後者は、平成 17（2005）年、構造改革特区による農地リース制度の導入の全国展開により実現をみた。前者については、「少なくとも構造改革特区においては、農地について、地方公共団体等から貸付を受ける（リース方式）のみならず、株式会社等が直接に取得できるよう措置を講ずべき」としており、これが平成 28（2016）年の国家戦略特別区域法改正により、国家戦略特区における規制の特例措置として実施されることとなった。

平成 27（2015）年、新潟県新潟市より、国家戦略特区における農業生産法人に係る特例措置として、農業に関連した投資を行う場合に農業関係者以外の議決権を 1/2 以上認めるという構成員要件の特例と、自ら生産していない農作物を周辺地域（同一県内を想定）から仕入れ、加工・販売する際は、その売上げも主たる事業として認めるという事業要件の特例が要望された⁽¹³³⁾。

また、同年、兵庫県養父市より、中山間地域における農業の成長産業化を図る観点から、国家戦略特区における農業生産法人に係る特例措置として、上記同様の構成員要件の特例とともに、主たる事業を農業以外とする事業要件の特例の要望がなされた⁽¹³⁴⁾。養父市は、要件緩和による懸念払拭措置として、国家戦略特区においてこれら 2 要件の緩和が認められた場合、当該法人に農地の目的外使用を禁じ、万一その法人が農地を適正に保全管理しなかった場合に備え、保全管理に要する費用をあらかじめ法人より積立金として徴収するとした条例を制定した⁽¹³⁵⁾。

⁽¹³¹⁾ 同上

⁽¹³²⁾ 総合規制改革会議「「規制改革推進のためのアクションプラン・12 の重点検討事項」に関する答申—消費者・利用者本位の社会を目指して—」2003.7.15, pp.25, 31. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryō/030711/1.pdf>>

⁽¹³³⁾ 新潟市長（篠田昭）「第 4 回新潟市国家戦略特別区域会議 新潟市提出資料」2015.11.26, p.5. 内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/151126goudoukuikikaigi/shiryō6.pdf>>

⁽¹³⁴⁾ 養父市長（広瀬栄）「第 2 回養父市国家戦略特別区域会議資料」2015.1.27. 同上 <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/yabushi/dai2/shiryō2.pdf>>

⁽¹³⁵⁾ 「養父市新たな特例農業法人による農地の適正な保全管理に関する条例」（平成 27 年 9 月 30 日条例第 39 号）養父市ウェブサイト <https://www.city.yabu.hyogo.jp/section/reiki_int/reiki_honbun/r026RG00001365.html>

その後の検討の結果、農地所有適格法人（農業生産法人）の要件緩和ではなく、農地所有適格法人以外の法人について、国家戦略特区において地方公共団体を通じた農地の取得等一定の要件を満たした場合に農地の取得を認める特例を、5年間の時限措置として措置することとされた。平成28（2016）年3月、第190回国会に、この特例を盛り込んだ「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」が提出され、同年5月成立、改正法は6月公布（平成28年法律第55号）され、9月に施行された。

国家戦略特区における時限措置であれ、農地所有適格法人以外の法人に農地の所有権取得を容認することの重みなどから、衆参両院の委員会においては、この法案に対して附帯決議が付され、担い手不足や耕作放棄が深刻な地域の農業の活性化という法人農地取得事業の目的から逸脱した全国展開を前提としないこと、対象地域については、その地域の農業経営及び農地利用の状況等につき慎重に検討すること等を政府に求めた⁽¹³⁶⁾。

(2) 国家戦略特区における法人農地取得事業の概要

国家戦略特区における農地所有適格法人以外の法人による農地取得の特例（法人農地取得事業）の概要は、以下のとおりである⁽¹³⁷⁾。

事業実施区域は、国家戦略特区内の政令で指定する地方公共団体、すなわち、①その区域内において、農地等の効率的な利用を図る上で農業の担い手が著しく不足しており、②従前の措置のみによっては、その区域内において、耕作の目的に供されていない農地等その他その効率的な利用を図る必要がある農地等の面積が著しく増加するおそれがある地方公共団体である。

特例措置は、農地所有適格法人以外の法人であって、①農地の不適正な利用の際、地方公共団体へ所有権を移転する旨の書面契約を締結すること、②地域の農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること、③業務執行役員等のうち1人以上が耕作等に従事すると認められること（②、③はリース方式と同様）を満たすものが対象となる。法人が農地の所有権を取得することが必要な理由は公表される。

上記の要件を満たす法人は、平成28（2016）年9月1日以降5年間の時限措置として、上記地方公共団体を経由して農地の取得が認められる。

(3) 法人農地取得事業の実施状況

上記の要件に該当する地方公共団体として養父市が指定されており、養父市国家戦略特区における法人農地取得事業の取組状況は以下のとおりである。

改正国家戦略特別区域法の施行前は、16社が農地リース方式で農業に参入していたところ、改正法施行後、16社のうち4社が、平成28（2016）年11月から平成30（2018）年3月にかけて、順次、法人農地取得事業を活用し、農地の所有権を取得した。別途、新規に農業に参入した7

⁽¹³⁶⁾ 附帯決議には、その他、株式会社の農地所有を認めるに当たっては、当該農地等が目的外使用、転売又は開発行為等により荒廃すること等がないよう十分配慮すること、株式会社の農地所有を認めた後、目的外使用等を理由に農地等の所有権を地方公共団体に移転するに当たっては、その地方公共団体は住民の負担を軽減するよう努め、売買による場合においては適切な価格で取得するなど、住民に必要以上の負担とならないよう配慮することが盛り込まれた（第190回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第13号 平成28年4月26日 pp.35-36; 第190回国会参議院内閣委員会議録第17号 平成28年5月26日 p.28.）。

⁽¹³⁷⁾ 以下、「企業による農地取得の特例」内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/punch/t10-2.pdf>>

社のうち2社が、平成29（2017）年3月、令和2（2020）年4月に、順次、同事業を活用して農地の所有権を取得した。残余の5社は全て農地リース方式による参入である。令和2（2020）年7月末時点、農地の所有権を取得した6社の総経営面積は24.49haであり、うち所有に係る面積は1.65haで経営面積全体の約6.7%に当たる。6社のうち1社は所有権取得の1年後、経営を休止中で、農地リースは解約、所有農地は農業利用されておらず、保全管理の状況にある⁽¹³⁸⁾。なお、農地所有が必要な理由について、6社とも地域との調和に配慮した営農体制の確立を掲げている⁽¹³⁹⁾。

2 法人農地取得事業の2年延長（令和3（2021）年）

令和3（2021）年8月末に法人農地取得事業の期限を迎えることから、その後の取扱いについて、令和2（2020）年6月より、国家戦略特区ワーキンググループのヒアリングで議論が進められた⁽¹⁴⁰⁾。

法人農地取得事業の取扱いについて、本件措置を継続又は全国展開すべきとの立場の同ワーキンググループ委員及び養父市長からは、次のような指摘があった。

①農家の高齢化が進みリタイアが急増すると思われる中、農地売却を希望する農家が一定程度存在するとのアンケート結果⁽¹⁴¹⁾もあることから、担い手の一つとして企業参入を助ける要件緩和は喫緊の課題である、②耕作放棄や産業廃棄物の投棄等の弊害が生じていないので速やかに延長すべきである、③選択の多様性が重要である、④本件特区の効果を検証したところ、a) 農地を取得した企業に雇用拡大意識が高い、b) 企業が個別の農家では解決できない問題を解決する可能性が高まる、c) 地元農業者の半数が特区事業に対し農業発展に寄与すると考えている、d) 参入事業者の活動が養父市の農業産出額（耕種）に好影響を与えていることが推察できる、e) 参入事業者による耕作放棄地再生の復田コストの効果額は約7000万円であった、f) 二次的效果として参入事業者との連携による新商品開発や新市場開拓、特区事業によるPR効果がみられたことから、全国展開すべきである⁽¹⁴²⁾。

一方、全国展開に対して慎重な立場の農林水産省からは、以下の指摘がなされた。

(138) 農林水産省「養父特区について」（国家戦略特区ワーキンググループ・ヒアリング説明資料1-2）2020.11. 同上 <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc_wg/r2/pdf/20201116_shiryous_1_2.pdf>

(139) 「養父市 国家戦略特別区域 区域計画」pp.3-4. 同上 <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/kuikikeikaku_yabu_R20402.pdf>

(140) 令和2（2020）年10月、第47回国家戦略特別区域諮問会議において、民間有識者議員より、特区の規制改革の全国展開を強力に推進すべきとし、特に、企業の農地取得に係る特例は、「迅速に継続することを決定し、全国に展開すべき」との意見が示された（秋山咲恵ほか「国家戦略特区の今後の運営について」2020.10.11. 同上 <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai47/shiryous2.pdf>>）。「国家戦略特別区域基本方針」（平成26年2月25日閣議決定、令和2年10月30日最終変更）同 <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/kihonhoushin.pdf>> には「規制改革の突破口という位置付けから、国家戦略特区において措置された規制の特例措置は、その実施状況等について適切な評価を行い、当該評価に基づき、その成果を全国に広げていくことが必要である。このため、PDCAサイクルに基づく評価において、規制の特例措置についての評価に基づき、特区ごとの改革競争を通じて全国展開が促進されるような仕組みを構築する。さらに、特例措置の活用から一定期間が経過し、特段の弊害のない特区の成果については、全国展開に向けた検討を重点的に進めるなど、全国展開を加速化させる。」とある。

(141) 衣笠智子ほか「養父市の国家戦略特区の効果の検証」『Discussion Paper (Graduate School of Economics, Kobe University)』No.2006, 2020.5, p.13. <<http://www.econ.kobe-u.ac.jp/activity/publication/dp/pdf/2020/2006.pdf>>

(142) 同上, pp.9, 10, 18, 35, 37-38; 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）」2020.6.4, pp.3-5. 内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc_wg/r2/shouchou/200604_gijiyoushi_s_01.pdf>; 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）」2020.10.5, pp.4-5. 同 <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc_wg/r2/pdf/201005_gijiyoushi_s_02.pdf>

① 6社の経営面積に占める農地所有面積のシェアなどから、リースと比較して所有でなければならないという理由が現時点では明確ではない、②弊害の有無ではなく、参入者増加、収益上昇、農地の有効利用という効果の有無を検証する必要がある、③法人が取得した農地の一部は保全管理されているが農地として利用されていない、④区域計画に記載することとされている農地の所有権取得が必要であるとする理由に、6社とも「地域との調和に配慮した営農体制の確立」を掲げているが、これは現行農地法上のリースの場合に課せられる要件である、⑤特区事業により農地を取得した法人の経営面積の大部分がリースによるものである、⑥参入6社のうち規模拡大を行った4社は全てリースによる規模拡大であり所有は増えていない、⑦これらの法人の経営する農地の大部分はリースであり、その取組全てを特区事業による効果とするのは著しい過大評価になるのではないか、⑧養父市以外に法人農地取得事業に取り組みたいという自治体がみられない、⑨与党が全国展開は到底認められないとの決議を行っている⁽¹⁴³⁾。

このように、意見の隔たりがある中、法人農地取得事業の取扱いが内閣総理大臣預かりとなり⁽¹⁴⁴⁾、令和3(2021)年1月15日の第49回国家戦略特別区域諮問会議(持ち回り)において、①養父市において活用されている「法人農地取得事業」については、政府として、当該事業に関する特例制度のニーズと問題点の調査を特区区域以外においても来年度(令和3年度)中に実施し、その結果に基づき全国への適用拡大について調整し、早期に必要な法案の提出を行う、②当該事業に関する特例措置の期限を2年延長することとし、そのための規定を盛り込んだ国家戦略特別区域法改正案の早期の国会への提出を行うことが決定された⁽¹⁴⁵⁾。同年2月、第204回国会に、特例措置の期限の2年延長を盛り込んだ「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」が提出され、同年5月に成立し、改正法は同月公布(令和3年法律第33号)された。

法案審査に際し、衆参両院の委員会において、法案に対し、養父市で実施されている法人農地取得事業について、農地を所有する目的及び効果を明らかにすること、弊害がないことのみをもって、直ちにこの制度の全国展開及び実施期間の再延長を前提としないこと、令和3(2021)年度中に実施する法人農地取得事業に係るニーズと問題点の調査は、その実施目的を明確にし、全国展開を前提とするものでないこと等に留意するよう、政府に求める附帯決議が付された⁽¹⁴⁶⁾。

IV 今後の議論の視点

以上述べたように、農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度としては、平成28(2016)年以降、①農地所有適格法人、②農地所有適格法人以外の法人に係るリース方式、③国

⁽¹⁴³⁾ 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング(議事要旨)」2020.6.4, 同上, pp.3, 7, 8; 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング(議事要旨)」2020.11.16, p.7. 同 <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc_wg/r2/pdf/201116_gijiyoushi_s_01.pdf>; 「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング(議事要旨)」2020.12.11, p.5. 同 <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc_wg/r2/pdf/201211_gijiyoushi_s_02.pdf>; 「企業農地取得 全国展開「容認できぬ」自民、特区で反対決議」『日本農業新聞』2020.11.7; 「特区の「企業農地取得」全国展開容認できず—自民党調査会が決議」『農業協同組合新聞』2020.11.10. <<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2020/11/201110-47644.php>>

⁽¹⁴⁴⁾ 「第48回国家戦略特別区域諮問会議 規制改革推進会議第2回議長・座長会合(議事要旨)」2020.12.21, p.14. 内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai48/gijiyoushi.pdf>>

⁽¹⁴⁵⁾ 「第49回国家戦略特別区域諮問会議(議事要旨)」2021.1.15. 同上 <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai49/gijiyoushi.pdf>>; 「国家戦略特別区域諮問会議決定(案)」同 <<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai49/shiryoul.pdf>>

⁽¹⁴⁶⁾ 第204回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第4号 令和3年4月13日 p.21; 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第8号 令和3年5月7日

家戦略特区における農地所有適格法人以外の法人による農地所有を容認する法人農地取得事業の三つの仕組みが併存して運用されている。

令和3（2021）年度には、③の法人農地取得事業に係るニーズと問題点の調査が進められることとされた。また、令和4（2022）年に、農業者の成長段階に応じた資金調達の円滑化のため、①の農地所有適格法人について出資による資金調達を柔軟に行えるよう措置するとの方針が「規制改革実施計画」において示された⁽¹⁴⁷⁾。両者に共通することは、一般企業等の農業関係者以外の者を、農地を利用した農業経営にどの程度参画させることを容認するのか、という課題への対応である。

そこで、今後の議論の視点として、まず、企業参入に係る懸念事項と期待される効果について概観し、次いで、法人農地取得事業のニーズ、農地所有適格法人の更なる要件緩和に触れ、最後に、議論の根底としてのあるべき農業・農村の姿の展望に言及する。

1 企業参入に係る留意事項—懸念と期待される効果—

企業の農業参入に対しては、かねてより様々な懸念が指摘されてきたが、リース方式での企業等の農業参入の仕組みの全国展開（平成17（2005）年）より15年余り、リース方式の更なる一般化（平成21（2009）年）から10年以上を経過しており、取組の実績と評価が蓄積されている。そこで、これまでのリースによる参入企業の取組と評価を踏まえつつ、企業等の農地を利用した農業経営への参画に更なる道を開くことについて、指摘されてきた主要な留意すべき事項について整理することとする。

(1) 参入企業の安易な撤退と跡地の荒廃

企業参入に対しては、かねてより、参入企業が安易に撤退し、農地が荒廃することに対する懸念が指摘されている⁽¹⁴⁸⁾。

これについて、都道府県の企業の農業参入担当部局（以下「都道府県担当部局」）を対象にしたアンケート調査の結果から、総じて、参入企業の撤退事例はみられるが、安易という状況がほとんどみられず、ほとんどの事例では撤退後の農地は荒廃していないことがわかったとの指摘がある⁽¹⁴⁹⁾。

参入企業の撤退を予防する方策として、撤退発生の要因から考察し、本業の経営要因により撤退するケースについては、農業経営が黒字化するまでに相応の年数を要し、その間に発生するコストを負担するだけの資金力が本体企業に必要であることを当該参入企業にあらかじめ理解させることが有効であり、農業の経営要因により撤退するケースについては、事業としての農業を十分に理解して、販路の確立を含めた準備を行うことが必要であるとの指摘がある⁽¹⁵⁰⁾。

(147) 「規制改革実施計画」（令和3年6月18日閣議決定）p.34. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/keikaku/210618/keikaku.pdf>>; 規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申—デジタル社会に向けた規制改革の「実現」—」2021.6.1, pp.64-65. 同 <<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/committee/20210601/210601honkaigi01.pdf>>

(148) 田代洋一「新基本法と農地・構造政策」『農業と経済』63巻9号, 1997.8, p.83.

(149) 渋谷往男「企業の農業参入に対する懸念点の検証—都道府県アンケート調査から—」『東京農業大学農学集報』63巻3・4号, 2019.3, pp.108-109. このアンケートは、全国47都道府県の企業の農業参入担当部局に郵送法で実施されたもので、実施時期は平成25（2013）年3～5月（一部の調査票の回収は9月）、回収率は100%とされている。

(150) 渋谷往男「企業の農業参入における撤退要因と農地管理についての考察」『農業経営研究』49巻1号, 2011.6, pp.84-85.

他方、多国籍アグリビジネスが参入後、経営上有利な他の産地へ短期間で移転したことが、地域農業の安定性や持続性に負の影響をもたらしたとする事例研究もある⁽¹⁵¹⁾。

(2) 不適切な農地利用

企業による農地取得については、転用や投機、資産保有目的を阻止できないとの懸念が示されている⁽¹⁵²⁾。

これについて、都道府県担当部局を対象としたアンケートでは、参入企業による農地の不適正利用として表面化しているものは、現在のところみられないが、10年程度の将来において、企業と農家を比較し、不適正な農地利用が発生する可能性は企業の方が農家よりも高いと考えられているとの結果がみられた⁽¹⁵³⁾。不適正利用が表面化していない理由については、農地リース方式が緊張感をもって運用されたこともあるとし⁽¹⁵⁴⁾、この方式である限りは、農地の不適切な利用は想定しにくいと指摘されている⁽¹⁵⁵⁾。

(3) 遊休農地の解消と遊休化防止への効果

農地リース特区及びその全国展開は、遊休農地や遊休農地化するおそれのある農地が多く存する区域への参入を促進する仕組みとして導入、実施された。参入企業への農地貸付面積は、平成19(2007)年3月1日現在で595.9haであるが、そのうち、遊休農地及び遊休化するおそれのある農地は366.2haで全体の61.5%であった⁽¹⁵⁶⁾。これは、参入企業が条件の良い農地を求めており、事業実施市町村における担い手不足が深刻化していることから、遊休農地等以外への参入を認めているためと推測されているが、その一方で、参入企業はおおむね遊休農地の解消と発生防止という期待に応えた営農を行っているとの実態調査結果がある⁽¹⁵⁷⁾。また、農地リース特区を導入した市町村は、耕作放棄地率の上昇を抑制しており、制度目的のとおり、企業参入が耕作放棄地の発生防止に貢献しているとの実証分析結果もある⁽¹⁵⁸⁾。

一方、前述のとおり、平成21(2009)年の農地法改正により、リース方式による参入区域が限定されなくなったことに伴い、消費地に近い、あるいは配送効率が良いエリアへの参入が顕著になっているとの分析結果もあり⁽¹⁵⁹⁾、リース方式による企業参入が遊休農地の解消及び発生防止という効果の発揮に果たす役割は、特に条件が不利な地域において逡巡する方向にあるものと考えられる。

(151) 関根佳恵「多国籍アグリビジネスによる地域農業への参入と撤退—ドール・ジャパンの国産野菜事業を事例として—」『農業問題研究』63号、2008.11、pp.1-12。なお、本論文には、多国籍アグリビジネスが「有利な経営条件を自治体や農業関係者から引き出すために、借地や臨時雇用、農機具等のリースを利用した身軽な経営体制を意識的に交渉力として用いている点に注意したい」とある（下線は引用者による。）。

(152) 原田純孝「農地法の今日的意義と課題」『農業と経済』62巻4号、1996.4、p.11。

(153) 渋谷 前掲注(149)、pp.109-110。

(154) 前掲注(82)参照。

(155) 渋谷 前掲注(149)、p.110。

(156) 「農業生産法人以外の法人の農業参入の状況」農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/press/2007/pdf/20070413press_1b.pdf>

(157) 大仲克俊「特定法人貸付事業による企業の農業参入の実態と課題」『日本農業経済学会論文集 2007年度』2007、pp.77, 81。

(158) 高山太輔・中谷朋昭「農地リース特区導入による企業等の農業参入のインパクト評価」『農村計画学会誌』36巻1号、2017.6、p.82。

(159) 石田一喜「企業参入と地域の農業—制度的変遷・現状と展望—」同ほか『農業への企業参入新たな挑戦—農業ビジネスの先進事例と技術革新—』ミネルヴァ書房、2015、pp.27-29。

(4) 家族農業経営への影響

企業の農業参入が家族農業経営に与える影響も、メリット、デメリットの双方が指摘されている。

かねてより、企業による農業経営が成立し得るとすれば、最優良な農業地帯を中心に、そこに存在し得る先進的家族農業経営を駆逐することによって成立するとの指摘がある⁽¹⁶⁰⁾。

これに対し、都道府県担当部局に対するアンケートで、企業参入による家族経営の農業離れの進行について聞いたところ、わからないと回答した8県を除き、全てが「企業が農業に参入しても、家族経営農家の農業離れとは関係ない」との回答結果であったことを踏まえ、家族農業経営の衰退が進んだことは企業参入によるものではなく、農業内部から家族経営の弱体化が進行しているためと考えるのが適当、との指摘もある⁽¹⁶¹⁾。

また、参入事例から、参入企業は大規模な経営を展開し、地域の農地利用率を向上させることに大きく貢献しており、また、農産物の調達の一部を地域農家との契約に依存し、既存農家の農業所得の向上にも効果を示しているとの分析結果がある⁽¹⁶²⁾。農地リース特区における企業参入により周辺地域の農家の減少が抑制されている可能性が高いとの実証分析結果もある⁽¹⁶³⁾。

一方、平成21(2009)年の農地法改正により、リースによる参入に区域の限定がなくなったことに伴い、既存農家との間で農地をめぐる競合も発生しかねないとの指摘がある⁽¹⁶⁴⁾。こうした懸念に対しては、農地中間管理機構による農地集積・集約化と、農業委員会による農地利用の最適化に向けた調整が、十全に機能するかどうかが問われることとなると考えられる。

2 法人農地取得事業のニーズ

法人農地取得事業は、農業の担い手が著しく不足しており、従前の措置のみでは、その区域内において、耕作放棄地等の面積が著しく増加するおそれがある地方公共団体において、こうした問題を解決するための事業として仕組まれたものである。

そのため、担い手の著しい不足と耕作放棄等の著しい増加のおそれを解決する手法としてのニーズがあるか、こうした地域の農地を所有して農業経営に参画しようとするニーズがあるかどうか、同事業実施の前提として問われる。過去に実施されたアンケート調査の結果によれば、一般法人の農地の所有権取得のニーズは少ない⁽¹⁶⁵⁾。一方、都道府県担当部局を対象にしたアンケートでは、農家の高齢化が進む中で、農地の売却を希望する者がほとんどであり、企業がまとまった農地を確保しようとする場合、農地の取得という選択肢がないと効率的な営農ができる農地を確保できないとして、解除条件付きの農地取得を認めるべきとの回答があった⁽¹⁶⁶⁾。

⁽¹⁶⁰⁾ 原田 前掲注⁽¹⁵²⁾

⁽¹⁶¹⁾ 渋谷 前掲注⁽¹⁴⁹⁾, p.110.

⁽¹⁶²⁾ 石田一喜「企業参入が地域農業に与える影響」『農業研究』24号, 2011.12, pp.227-259.

⁽¹⁶³⁾ 高山・中谷 前掲注⁽¹⁵⁸⁾

⁽¹⁶⁴⁾ 石田 前掲注⁽¹⁵⁹⁾

⁽¹⁶⁵⁾ 農林水産省経営局農地政策課「一般法人の農業生産法人への出資又は農業参入に関するアンケート調査結果の概要」2013.2, pp.16-17. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/pdf/houzin.pdf>>; 農業参入法人協議会・全国農業会議所 前掲注⁽⁸⁹⁾, p.5.

⁽¹⁶⁶⁾ 渋谷 前掲注⁽¹⁴⁹⁾, p.111. このアンケートは平成25(2013)年に行われたもので、国家戦略特別区域制度創設前のことであるが、解除条件付きの農地取得という考え方は、法人農地取得事業の仕組みを想起させる。

養父市において実施されている法人農地取得事業では、農地を取得した企業から、「農地を取得することで、地域から本気で農業を行おうとしているとの印象が強くなり、地域の協力を得やすくなる」と指摘されている⁽¹⁶⁷⁾。

一方で、農地売却を希望する農家が今後拡大することが予想され、農地取得による企業参入が可能となれば、貸し手農家からリース参入企業に対する農地の買取要求や農地買取を条件とした企業参入が求められる可能性があるとし、これが参入企業の採算性悪化につながり、農地取得の解禁はむしろ企業参入の阻害要因となる可能性があるとの指摘もある⁽¹⁶⁸⁾。

また、法人農地取得事業の事業効果は、担い手の確保、耕作放棄地の発生防止・解消ということとなるが、リース方式においては、平成 21（2009）年の農地法改正以降、企業は平場や都市近郊などの農業生産条件の良い地域へ参入する傾向があることが指摘されている⁽¹⁶⁹⁾。

そのため、本事業を全国展開した場合、農地取得のためのコストを投じて、担い手確保と耕作放棄地の発生防止・解消が求められている地域への農業参入を希望し、かつ、こうした地域において持続的に営農する技術・人材等を保有する企業がどの程度存在するのか、そして、これらの課題解決へ貢献することが見込まれるのか、十分検討することが求められよう⁽¹⁷⁰⁾。

3 農地所有適格法人の更なる要件緩和

令和 3（2021）年 6 月、規制改革実施計画において「地域に根差した農地所有適格法人が、地元の信頼を得ながら実績をあげ、さらに農業の成長産業化に取り組もうとする場合、農業関係者による農地等に係る決定権の確保や農村現場の懸念払拭措置を講じた上で、出資による資金調達を柔軟に行えるようにする」との規制改革を令和 4（2022）年に措置することとされた⁽¹⁷¹⁾。具体的な措置内容は今後検討されることとなるが、規制改革推進会議の答申は、農地所有適格法人の法人形態要件、議決権要件（構成員要件）に言及していることに留意する必要がある⁽¹⁷²⁾。

これに関しては、平成 27（2015）年の農地法改正で、外部からの資金調達による資本増強を容易とするため、構成員となることができる者の制限が撤廃され、農業関係者以外の者の議決権

⁽¹⁶⁷⁾ 衣笠ほか 前掲注⁽¹⁴⁾, p.10.

⁽¹⁶⁸⁾ 渋谷 前掲注⁽¹⁴⁾, p.113.

⁽¹⁶⁹⁾ 石田 前掲注⁽¹⁵⁾; 大仲克俊「批判と論点 一般企業の農業参入の研究動向と今後の論点—農業参入企業の農業経営展開を中心に—」『農業問題研究』52 巻 1 号, 2020.7, p.19.

⁽¹⁷⁰⁾ 法人農地取得事業について、①本事業の成果をもって全ての法人に農地所有を容認するには事例が少ない、②農地の買戻し特約などの懸念払拭措置が機能するかどうか検証されていない、③養父市では他の地方公共団体と異なり、農業委員会の事務を市長が行っている、④法人による農地取得後の農地の利用状況の報告において、株式譲渡を通じた経営権の移転が把握できない仕組みとなっている、⑤農地の所有権移転に係る相対取引の容認等の全国展開の具体的な検討が現時点では不十分であることを、事業の評価時に考慮すべきとの指摘がある（石田一喜「特集 JA 経営の真髄 農地の社会的価値と JA の役割（第 2 回）2010 年代以降の農地法改正をめぐる動向—国家戦略特区における「法人農地取得事業」を中心に—」『農業協同組合経営実務』76 巻 5 号, 2021.5, pp.10-13.）。

⁽¹⁷¹⁾ 同月の「規制改革推進に関する答申」前掲注⁽¹⁴⁾においても同趣旨の記述がある。この考え方は、政府・与党において検討が進められ、令和 3（2021）年 5 月に取りまとめられた農地関連施策の見直し方針にも明記されている。農林水産省「人・農地など関連施策の見直しについて（取りまとめ）」2021.5, pp.2, 5. <<https://www.maff.go.jp/j/press/keiei/zinzai/attach/pdf/210525-1.pdf>>; 「政府・自民 農地施策の方針決定 関連法案来年提出へ」『日本農業新聞』2021.5.22.

⁽¹⁷²⁾ 農地所有適格法人の議決権要件の緩和は、実質的に農業者以外に農地所有を認めるような内容と言えるとし、資金調達という目的に対して、農地法改正という手段が妥当かどうか、様々な観点から検証が必要との指摘がある（石田 前掲注⁽¹⁷⁰⁾, p.14.）。

割合は 1/2 未満までとされたところであり、まずは、その活用状況と効果の検証が求められる⁽¹⁷³⁾。

また、農業からの撤退や農地の不適正利用といった懸念以外にも、出資制限の緩和が更に進めば、資本による農業経営の系列化をもたらす危険性があるとの指摘がある⁽¹⁷⁴⁾。

なお、農地所有適格法人への出資を通じた企業の農業参入の状況については必ずしも明確にされていない。そのため、議論の前提として、企業の農業参入の詳細なデータを把握することが必要であるとの指摘にも留意を要する⁽¹⁷⁵⁾。

4 あるべき農業・農村の展望—農政展開の基本的な考え方—

こうした議論の根底には、農政の力点の置き方、基本的な考え方の相違があり、何のための企業参入であるかを明確化することが重要と考えられるとの指摘がある⁽¹⁷⁶⁾。

議論の単純化は避けるべきではあるが、一方では、農業の生産性向上、成長産業化、関連産業を含めた農村振興等の重視に政策の力点を置き、農地を適正かつ効率的に利用されることが担保され、国民に対する食料の安定供給の確保に資するのであれば、経営主体は問わず、企業等による農地を利用した農業経営への参画に対し否定的ではないとする考え方がある。

他方、我が国農業は、農業経営体の 97% を家族経営体が占めている現状にあり、世界的にも小規模・家族農業の重要性に対する評価が高まりを見せている⁽¹⁷⁷⁾。そのため、上記のような成長産業化の政策展開に疑義を呈する向きはもとより、基本的にこうした成長産業化の方向性を是とする立場であっても、家族農業経営を中心とした農業構造と農村コミュニティを維持し、発展させることに高い価値を認め、農地が地域における貴重な資源であることを特に重視するのであれば、農地の権利移動規制の緩和に対し、慎重、否定的となるとする考え方もある。

また、単純な市場原理のみでは合理的な農地利用を実現することができないとの認識を示した上で、土地利用の在り方は地域住民にも影響を与えるため、農地以外の土地も含めた土地全体の利用の在り方について住民参加による議論を行うこと⁽¹⁷⁸⁾が企業の農地取得に係る議論の前提となるとして、規制改革の観点からの議論は誤謬であるとする指摘もある⁽¹⁷⁹⁾。

(173) 改正法施行から 1 年未満という段階（平成 29（2017）年 1 月 1 日現在）ではあるが、株式会社形態の農地所有適格法人（11,728 法人）のうち、この要件緩和を活用している法人は 1.1%（123 法人）にとどまっている（農林水産省「農地所有適格法人について」2018.11, p.3. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/index-13.pdf>>）。

(174) 安藤光義「はじめに」同監修『企業の農業参入—地域と結ぶ様々なかたち—』筑波書房, 2014, p.6.

(175) 「対論 2021 企業の農業参入 成功の鍵は地元密着 農林中金総研主事研究員 石田一喜氏」『日本農業新聞』2021.3.7.

(176) 高橋大輔「農地制度改革をめぐる近年の議論について—農地転用問題を中心に—」生源寺眞一編著『改革時代の農業政策—最近の政策研究レビュー—』農林統計出版, 2009, p.134.

(177) 岩澤聡「集落営農の経緯と現状—国連「家族農業の 10 年」に寄せて—」『レファレンス』823 号, 2019.8, pp.33-59. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11340943_po_082302.pdf?contentNo=1>

(178) 平成 21（2009）年の農地法改正案に対する衆参両院の農林水産委員会における附帯決議に「土地利用に関する諸制度について、農業生産を目的とする土地利用とそれ以外の土地利用とを一体的かつ総合的に行うことができる計画を、地域住民の意見を踏まえつつ策定する制度の創設その他必要な措置を検討すること」との項目が盛り込まれている（第 171 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 平成 21 年 4 月 30 日 p.21; 第 171 回国会参議院農林水産委員会議録第 15 号 平成 21 年 6 月 16 日 p.34.）。

(179) 武本俊彦「論点 農地所有と利用 市場原理では語れぬ」『日本農業新聞』2021.5.3, p.1. あわせて、同『食と農の「崩壊」からの脱出—食料・農業・農村政策を「マーケット・イン型、地域分散・ネットワーク型、納税者負担型」へ転換せよ—』農林統計協会, 2013, pp.187-188 を参照。ゾーニング規制の強化と併せて農地法廃止という規制緩和を行い、企業参入による農業改革を実現すべきとの意見もある（山下一仁『農業ビッグバンの経済学—真の食料安全保障のために—』日本経済新聞出版社, 2010, pp.227-235.）。なお、農業的土地利用と都市的土地利用に係る行政の一本化と市民参加による土地利用計画の導入が理想であるとしつつ、地権者エゴに鑑み、その実現には時間を要するとの指摘がある（神門善久『日本の食と農—危機の本質—』（日本の〈現代〉8）NTT 出版, 2006, pp.190-192.）。

これまでのリース方式による企業参入や養父市における法人農地取得事業の取組は、現時点においては農業構造改革を推進するには至っていないと評価されている⁽¹⁸⁰⁾。このことにも留意しつつ、少子高齢化・人口減少が本格化し、生産基盤が脆弱化することや農村コミュニティの維持が困難となることなどが懸念される中、育成・確保すべき土地利用型農業の担い手と農村の姿をどう描くのか、国民的議論⁽¹⁸¹⁾が求められている。

おわりに

農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度的枠組みは、60年の歴史を持つ。平成14(2002)年の農地リース特区創設以降、比較的短い間隔で行われている制度改正は、農業者・農村人口の著しい高齢化・減少、これに伴う農地面積の減少という厳しい状況への一つの対応とみることができる。しかし、農業・農村をめぐる課題解決は農地の権利主体に係る規制改革のみをもってはなし得ず、経営安定対策、直接支払制度等を含めた総合的な対策が必要となると考えられる。農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度の在り方に係る議論は、本稿で概観した制度をめぐる歴史的経緯を踏まえ、土地利用型農業の実情とニーズに応じて行われる必要がある。

(かじわら たけし)

⁽¹⁸⁰⁾ 安藤光義「おわりに」同監修 前掲注(74), pp.55-62; 同「2000年以降の農業構造政策の展開過程—農地制度、農地集積手法、水田農業政策—」『レファレンス』841号, 2021.2, p.62. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11637951_po_084103.pdf?contentNo=1>

⁽¹⁸¹⁾ 高橋 前掲注(99), p.105.

別表 農業生産法人（農地所有適格法人）制度等関係年表

年	農業生産法人（農地所有適格法人）制度等関係 ^(注)	一般法人の農地権利取得関係
昭和 27 (1952)	農地法制定：農地改革の成果の維持（自作農主義）	
昭和 32 (1957)	徳島県勝浦町のミカン栽培農家による有限会社設立（農業法人問題の発端）	
昭和 34 (1959)	衆議院農林水産委員会、農業法人制度に関する決議	
昭和 36 (1961)	農業基本法制定：協業の助長	
昭和 37 (1962)	農業生産法人制度創設（農地法改正）	
昭和 45 (1970)	賃借規制緩和、耕作者主義及び農業生産法人の要件緩和（農地法改正）	
昭和 50 (1975)	農用地利用増進事業等創設（農振法改正）	
昭和 55 (1980)	農用地利用増進法制定 農業生産法人の業務執行役員要件の緩和（農地法改正）	
平成 5 (1993)	農業経営基盤強化促進法制定（農用地利用増進法題名変更） 農業生産法人の事業要件・構成員要件の緩和（農地法改正）	
平成 11 (1999)	食料・農業・農村基本法制定：「法人化の推進」を法定	
平成 12 (2000)	農業生産法人に株式譲渡制限のある株式会社を追加等（農地法改正、平成 13（2001）年施行）	
平成 14 (2002)		農地リース特区創設（構造改革特区法制定、平成 15（2003）年施行）
平成 15 (2003)	認定農業者たる農業生産法人の構成員要件緩和（農業経営基盤強化促進法改正）	
平成 17 (2005)	体系的な遊休農地対策の整備（農業経営基盤強化促進法改正）	農地リース特区の全国展開（農業経営基盤強化促進法改正）
平成 21 (2009)	農地法目的規定の全面改正 農業生産法人の構成員要件緩和（農地法改正）	リース方式を農地法に位置付け（農地法改正）
平成 25 (2013)	農地バンクの創設（農地中間管理事業法制定等、平成 26（2014）年施行） 国家戦略特区における農業生産法人の業務執行役員要件の緩和（国家戦略特区法制定、平成 26（2014）年特例措置施行）	
平成 27 (2015)	農業生産法人の名称変更（農地所有適格法人）、構成員要件・業務執行役員要件の緩和（農地法改正、平成 28（2016）年施行）	
平成 28 (2016)		国家戦略特区における企業による農地所有の特例 5 年間の時限措置（国家戦略特区法改正）
令和元 (2019)	認定農業者たる農地所有適格法人につき、業務執行役員の常時従事要件を緩和（農業経営基盤強化促進法改正）	
令和 3 (2021)		国家戦略特区における企業による農地所有の特例 2 年延長（国家戦略特区法改正）

(注) 農業生産法人の構成員要件緩和は、一般法人の参入にも関連するが、便宜本欄に掲載した。

(出典) 農林水産省資料、内閣府資料、国会会議録等を基に筆者作成。