

平成15年4月22日

総合規制改革会議 御中

農 林 水 産 省

資料等提出依頼について（回答）

平成15年4月15日付け標記依頼について、下記のとおり回答いたします。

記

1. 農業生産法人について

(1) 農業生産法人に農業外部の民間企業が経営参画している実例は、別紙1のとおりであり、これらの企業は、農業生産法人に対する出資に加え、従来から技術提供等を通じて緊密な関係にある農家や企業サイドからの出向者を構成員とすることによって、実質的に農業経営に参画しているところである。

(2) 農地を所有して経営する場合と賃借して経営する場合の相違点については、一般的には経営資産を所有する方が安定的と考えられるが、農地の場合には、その賃貸借について、

農地の引渡しにより登記がなくても第三者に対抗可能。

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存続（法定更新）。

賃貸借の更新拒絶の通知、解約の申入れ等をするためには都道府県知事の許可が必要。

賃借人に不利な小作条件や解除条件等は無効。

といった権利関係を安定させるための十分な措置が講じられていることから、賃借権であっても、農地を所有する場合と遜色なく、農業経営における安定性が確保されている。

2. 土地利用の方式について

- (1) 経営上の観点からは、農地の賃貸借によるのか、取得によるのかの選択については、農業を行う当事者が判断すべきものであるが、制度設計上は、経営上の問題のほかに、農地につき農地としての利用が確保され得るか否か（耕作放棄や廃棄物の不法投棄がなされないか）という観点からの考慮も含めて適切なものとされるべきである。

なお、経営面について、農地の賃貸借については、前述のとおり、農業経営を安定的に継続することができるようにするための権利保護が十分に措置されており、農業経営を行う上で賃貸借より所有権の方が優位であるとは言えず、むしろコスト的には賃貸借の方が有利であるという側面がある。また、実態上も借地経営が大半を占めている状況から、一般に農業経営を行うために所有権を取得したいとするニーズが高いとは思われず、農地の所有権の取得が認められないことが株式会社等による農業参入の障壁となっているとは考えられない。

ちなみに、昨日行われた構造改革特別区域計画の第1弾認定においては、36の市町村を対象とする計8件の特区で農地の賃貸借方式による株式会社等の農業参入が実現することとなっている。

3. 耕作放棄、不法投棄について

- (1) 農業振興地域の整備に関する法律に基づく「農用地等の確保等に関する基本指針」においては、集団的に存在する農地や農業生産基盤整備事業の対象地等を「優良な農地」とし、当該農地について、同法に基づき農用地区域として設定するとともに、その維持・保全及び有効利用を図ることとしている。

一方、国土が狭小な我が国において、国土の合理的利用と地域の振興を図るため、やむを得ず非農業的土地利用に対応する必要性が生じた場合には、農用地区域からの除外及び農地の転用により対応することも必要と考えられ、平成13年度の農地転用面積19,758haのうち、農用地区域内の農地を当該区域から除外して転用した面積は3,094ha（全体の15.7%）となっている。

今後とも、農業振興地域制度や農地転用許可制度を適正かつ厳正に運用し、優良農地の確保を図ることとしている。

また、地帯類型別の耕作放棄の状況及び推移については、別紙2のとおりである。

- (2) 自然人たる個人農家であれば、農地に隣接して居住し、農地と不可分に関わって生活していることから、高齢等のやむを得ない事情を除いては、容易に経営を中止した

りする蓋然性は低いものと考えられる。

一方、株式会社の場合には、資産保有の効率化の観点から、経営状況が良くなければ土地の売却を志向するのが当然の行動であり、売却の進み具合によっては土地を遊休化させる可能性も高いものである。また、株主の意向によって経営方針の変更や経営中止を迫られることもあり得ることから、自然人たる個人農家と同様には考えられない。

むろん、現在でも耕作放棄や不法投棄といった問題は生じているが、株式会社に農地の所有権取得を認めた場合、一般的に株式会社形態の方が規模が大きいため、いったん不法投棄等の問題が生じれば、その影響が個々の農家の場合と比べてかなり大きなものとなることが予想されることから、この点について十分な代替措置が講じ得ない以上、所有権取得を認めるのは適当ではないと考えている。

なお、諸外国（アメリカ、フランス等）における「事業形態別の不法投棄、耕作放棄の状況」を調査したデータは見あたらない。

4．農地転用規制について

（１）憲法第２９条に関する判例等については、別紙３のとおりである。

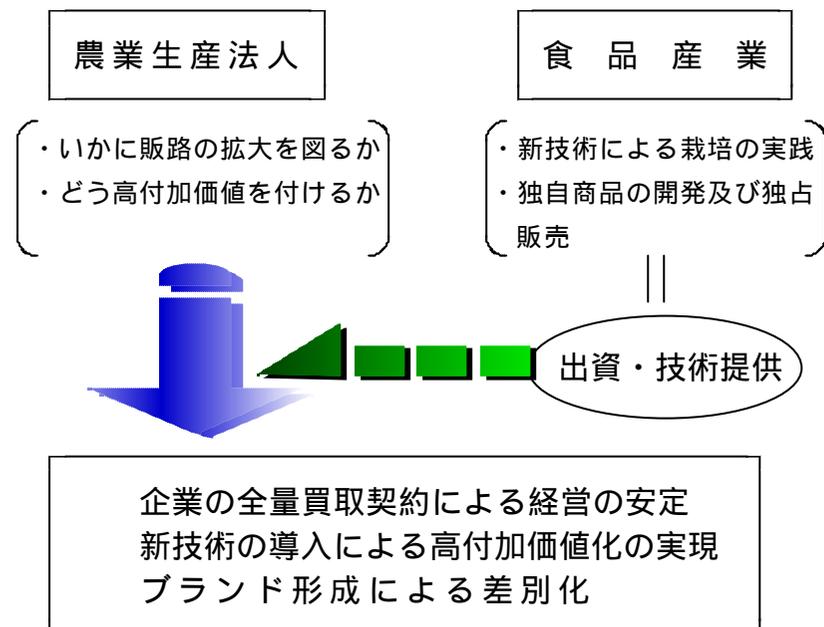
5．その他

（１）従来、我が国では土地を「家産」として意識する傾向が強く、農地についても資産としての保全と将来の生活に対する備えの面から保有への執着がみられることや、農地価格が宅地価格の影響を受け、高水準になっていること等のため、売買による規模拡大は進みにくいと考えられてきた。

このため、大規模農家の育成に当たっては、農地の売買による集約のほか、農業経営基盤強化促進法等により、農地の賃貸借及び農作業受委託による集約を図っているところであり、近年の農地の権利移動の状況をも、賃借権によるものが全体の約８割を占めている。今後とも、農地の流動化を進めるに当たっては、借地による規模拡大に焦点を当てて政策的に支援・促進していくこととしている。

なお、規模拡大が困難である理由としては、近年、「農地の出し手がない」とする割合は著しく低下している一方で、「米価低迷」や「転作面積の増加」、「先行き不透明」とする割合が高くなっており、農産物価格の低迷や生産調整の強化等から規模拡大意欲が減退していることがうかがえる。

民間企業出資型 - 全量買取契約を締結



特徴

栽培契約に基づき、(有)Sが、生産したトマトを大手食品産業K(株)に全量出荷。K(株)が加工又は生食用販売を実施。この全量買取契約により、経営の安定が実現。また、トマト苗生産は地区内のS農業生産法人に委託することにより、長期生産(10ヶ月)が可能。

トマト生産計画(平成17年度目標)

作付面積	2.87ha
総収量	925 t
販売額	289,649 千円



<事例>

(有)S(広島県)

設立:平成12年3月

資本金:5,000万円

構成員:農業者3名(90%)、大手食品産業(10%)

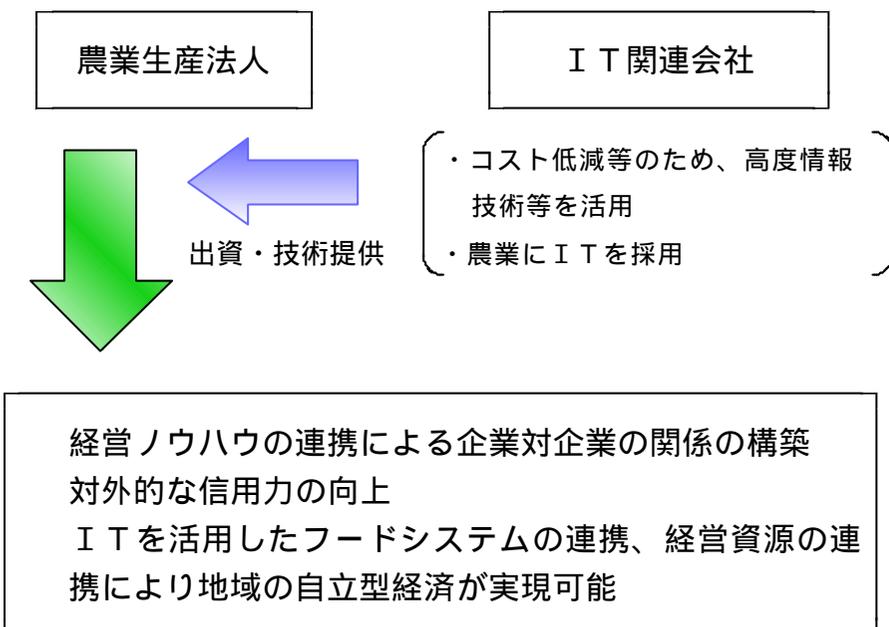
業務内容

農業経営 トマト生産 2.87ha

農産物の販売 規格外トマトの販売

従業員:常時雇用4名(ピーク時40名)

民間企業出資型 - 生産管理上の技術を提供



< 事例 >

(株) I (北海道)

1 法人の特徴

地域の7人の農業生産者とコンピューター情報処理システム会社などの中小企業6社が、コンピューターシステムによる土壌分析や生育状況・作業進捗状況の把握を行いながら、

小麦や馬鈴薯、玉葱の生産販売等を行う農業生産法人を設立。

今後、JAで扱っていない生パスタ向け硬質小麦を中心に、量よりも機能性を重視し、食品加工業、レストランなど外食産業との連携を展開。

2 法人の概要

設立：平成14年6月

資本金：1,000万円

構成員：地元の若手経営者や農地権利提供者など個人8名(76%)、IT関連企業等6企業(24%)

業務内容：

農産物の生産、販売

農畜産物の加工製造販売

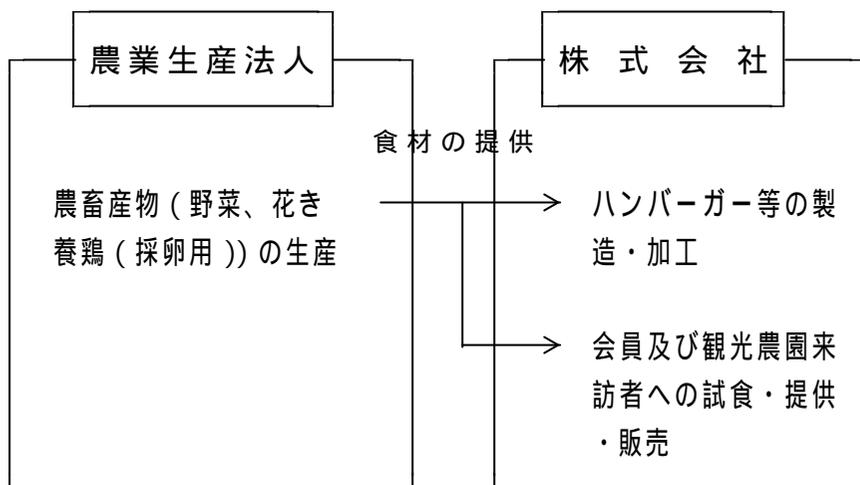
農作業の受託

農業技術コンサルタント

堆肥・土壌改良材の生産販売 ほか

経営面積：11.08 ha

民間企業出向型 - 農業従事役員として社員を出向



資本金：300万円

構成員：代表取締役 A（関連会社から出向）
取締役 B（関連会社から出向）
取締役 C（現地社員、土地提供者）
取締役 D（関連会社から出向）

業務内容

経営面積 13.1ha
作目 アスパラガス，トウモロコシ，そ菜，花き
（ラベンダー，ハーブ，サフラン）
家畜 養鶏（採卵）400羽

従業員：15人

< 事例 >

（有）H（北海道）

1 法人の特徴

外資系大手外食産業の関連会社の出向者（3人の常時従事者）及び農地提供者（1人）の出資により設立された法人

2 法人の概要

設立：平成2年3月

3 関連事業の概要

ドライフラワーの加工
食材（野菜、ハーブ等）の販売、直販
観光農園（体験農業）

備考 平成12年3月31日付けをもって解散。

1. 耕作放棄地の推移

平成12年における全国の耕作放棄地面積は21万haで、耕作放棄率は5.1%であるが、これを地域類型別にみた場合、平地農業地域の耕作放棄率が3.2%であるのに対し、中山間地域では7.1%と、平地に比べ高い割合となっている。

また、近年の耕作放棄地面積の増加率(平成12年/7年)をみても、平地農業地域における増加率が約18%であるのに対し、中山間地域では約32%の増となっており、早いペースで耕作放棄が進行している。

耕作放棄面積の推移

(単位：千ha、%)

	平成7年			平成12年			耕作放棄地の増加率 (B/A)
	経営耕地 面積	耕作放棄 地面積 (A)	耕作放 棄地率	経営耕地 面積	耕作放棄 地面積 (B)	耕作放 棄地率	
全 国	4,120	162	3.8	3,884	210	5.1	130
都市的地域	597	26	4.1	592	36	5.8	138
平地農業地域	1,948	49	2.5	1,793	58	3.2	118
中山間地域	1,575	87	5.2	1,499	115	7.1	132
中間農業地域	1,150	62	5.1	1,115	84	7.0	135
山間農業地域	425	25	5.5	383	31	7.6	124

資料：農林水産省「農業センサス」

注1：耕作放棄地とは、過去1年以上作付けをせず、この数年の間に再び耕作する意思のない土地をいう。

注2：耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 / (経営耕地面積 + 耕作放棄地面積) × 100

2. 耕作放棄地が増加している主な理由

全国の農業委員等を対象とした全国農業会議所の調査によると、耕作放棄地の発生要因として、「高齢化・労働力不足」との回答が最も多く、各地域を通じて8割を超えている。

これに次いで多い回答は「土地条件が悪い」となっているが、この回答を地域類型別にみると、平地農業地域では約4割であるのに対し、中山間地域では約6割となっており、この土地条件の差違が中山間地域における耕作放棄が特に進んでいる主要な要因と考えられる。

耕作放棄地が増加している主な理由（地域類型別にみた回答割合）

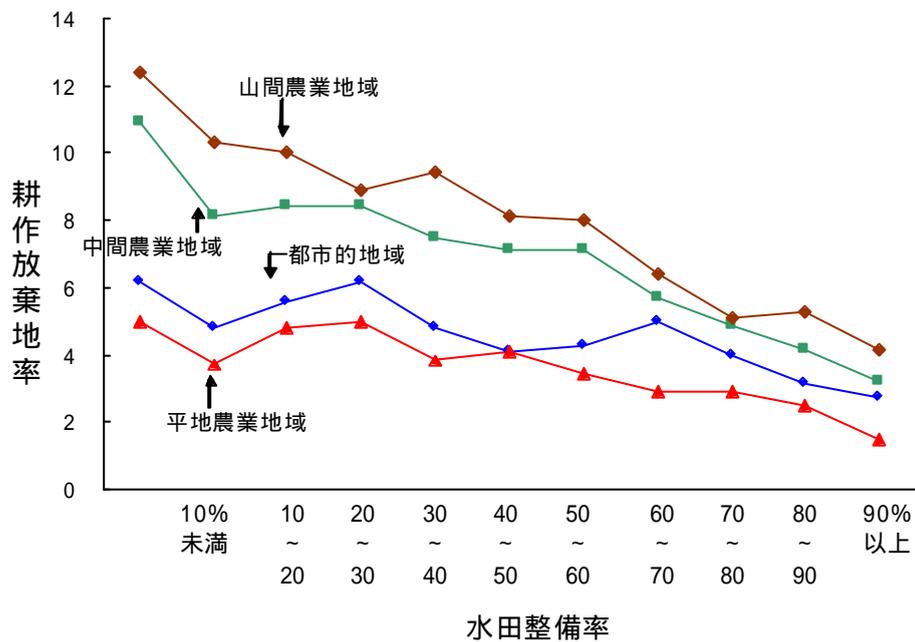
発生要因 (複数回答)	全国	都市的 地域	平地農業 地域	中間農業 地域	山間農業 地域
土地条件が悪い	47.3	28.8	41.0	59.9	60.2
高齢化・労働力不足	86.0	87.3	84.0	87.2	85.6
道路条件等が悪く通作 不便	33.9	28.4	35.0	37.8	32.0
鳥獣害の被害が多い	9.4	3.6	1.8	11.1	27.1

資料：全国農業会議所「遊休農地の実態と今後の活用に関する調査」(平成10年)

3. 水田整備率と耕作放棄地率の関係

土地条件の差違と耕作放棄の関係について、水田整備率でみると、整備率が高いほど耕作放棄地率は低くなっており、条件が悪いところから耕作放棄が進んでいる状況にある。

水田整備率と耕作放棄地率の関係（都府県）



資料：農林水産省「農林業センサス」（12年）（組替集計）

注：農業集落内の田の区画整理面積の割合（水田整備率）と農業集落内の田の耕作放棄地率の関係をみたものである。なお、耕作放棄地率は次式により算出した。

$$\text{耕作放棄地率} = \frac{\text{耕作放棄地面積}}{(\text{経営耕地面積} + \text{耕作放棄地面積})} \times 100$$

共有物分割等請求事件(昭和62年4月22日最高裁大法廷判決:抜粋)

【要旨】

財産権に対する立法の規制は、立法の規制目的が公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであつても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであつて、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、当該規制立法が憲法二九条二項に違背するものとして、その効力を否定することができる。

- 一 憲法二九条は、一項において「財産権は、これを侵してはならない。」と規定し、二項において「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定し、私有財産制度を保障しているのみでなく、社会的経済的活動の基礎をなす国民の個々の財産権につきこれを基本的人権として保障するとともに、社会全体の利益を考慮して財産権に対し制約を加える必要性が増大するに至つたため、立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができる、としているのである。
- 二 財産権は、それ自体に内在する制約があるほか、右のとおり立法府が社会全体の利益を図るために加える規制により制約を受けるものであるが、この規制は、財産権の種類、性質等が多種多様であり、また、財産権に対し規制を要求する社会的理由ないし目的も、社会公共の便宜の促進、経済的弱者の保護等の社会政策及び経済政策上の積極的なものから、社会生活における安全の保障や秩序の維持等の消極的なものに至るまで多岐にわたるため、種々様々でありうるのである。したがつて、財産権に対して加えられる規制が憲法二九条二項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは規制の目的、必要性、内容、その規制によつて制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して決すべきものであるが、裁判所としては、立法府がした右比較考量に基づく判断を尊重すべきものであるから、立法の規制目的が前示のような社会的理由ないし目的に出たとはいえないものとして公共の福祉に合致しないことが

明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであつても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであつて、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、当該規制立法が憲法二九条二項に違背するものとして、その効力を否定することができるものと解するのが相当である。

農地法違反被告事件（平成14年4月5日最高裁第2小法廷判決：抜粋）

【要旨】

農地法の規制目的は、農業経営の安定を図るとともに、国土の合理的かつ計画的な利用を図るための他の制度と相まって、土地の農業上の利用と他の利用との利用関係を調整し、農地の環境を保全することであり、立法当初と比較して農地をめぐる社会情勢が変化してきたことを考慮しても、なお正当性を肯認することができ、同法四条一項、五条一項の定める規制手段が、規制目的を達成するために合理性を欠くということもできない。

法四条一項は、農地を農地以外のものにするには、原則として都道府県知事等の許可を受けなければならないとし、法五条一項は、農地以外のものにするため農地について権利を設定し、移転するには、原則として都道府県知事等の許可を受けなければならないとしている。このような規制の目的は、土地の農業上の効率的な利用を図り、営農条件が良好な農地を確保することによって、農業経営の安定を図るとともに、国土の合理的かつ計画的な利用を図るための他の制度と相まって、土地の農業上の利用と他の利用との利用関係を調整し、農地の環境を保全することにあると認められる。この規制目的は、農地法の立法当初と比較して農地をめぐる社会情勢が変化してきたことを考慮しても、なお正当性を肯認することができる。そして、前記各条項の定める規制手段が、上記規制目的を達成するために合理性を欠くということもできない。

したがって、法四条一項、五条一項及びこれらの規定に違反した者に対する罰則である法九二条は、憲法二九条に違反するものではない。このように解すべきことは、当裁判所の判例の趣旨に徴して明らかである。

第4回経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会（平成14年10月3日開催）議事録（抜粋）

原田純孝委員（東京大学社会科学研究所教授） 私は、法律を研究対象としていることから、財産権の制限の問題に関してはいつも頭の中には当然あるわけです。現行の農地法にある転用規制制度については、憲法違反であるかどうか問題とされたことはこれまで一度もありません。そういう点では憲法違反となる以前にこれに関してはもう仕方がないことであるということが、1952年の段階で確定されていたことであると思います。その立法ができたことに基づいて農地所有者の側から転用規制は憲法違反だという裁判があったことはないと思います。そして、その転用規制の制度自体は出発点の方は厳しくて、その後どちらかという転用規制制度そのもの自体がいろんな形で緩和されてきたわけです。具体的にはいろんな各種農地を種類分けしたり、道路沿いは一部規制を緩和するとか、こんなことをやってきました。それに対してもうちょっとキチッとやり直しましょうというものを都市計画法の線引きとの関係でやったのが農振法だったわけです。その農振法の農用地区域の制度自体も、従来に比べて強くなったのかというと必ずしも強くなったわけではなくて、従来から本来あったものをここはやっぱり転用させませんという形にしたものに過ぎない。従って現行の制度をそのまま厳格に運用するということをしても、その結果として憲法違反問題が起こることはないと思っています。

それから、もう一つ、新しい制度として土地利用規制の仕組みをもっとキチンとすべきかどうかということに関しては、これは私は都市サイドも含めて、もっと厳しくあるべきであると考えています。例えばヨーロッパの場合、ドイツの場合でもフランスの場合でも、同じように私的所有権を前提として、むしろ私的所有権に関しては私たちの国にとって母国になるわけですが、そこで同じように私的所有権を前提にし尊重している国であっても、もっと厳しい規制が都市サイドからも農地サイドの中からも存在して現に運用されています。日本の場合に、厳しくすることに対してためらいが非常に強いのは、事実だと思います。特に法制局のレベルでチェックがかかるというのを聞きますけれども、しかし実際にやってみて、最高裁で憲法違反だからこいつはダメだというふうになるかどうかわからない微妙なゾーンがいっぱいまだまだ広がっています。ですから今以上に転用規制を強化することは不可能であるという前提に立つ必要はないと思います。

現行制度をもっとキチンとやることによって何らかの法律的な憲法違反問題が起こることはないだろうと思います。それから、強い制度を新たに設けることができるかどうかということに関しても、まだまだ幅はあると考えています。その場合に、農地法あるいは農業サイドからの転用規制の強化だけではダメでありまして、都市

サイドの側からもしっかりした都市サイドの土地利用の枠組みというものをキチッと強化する必要があるだろうと思っています。農地のサイドからだけ転用規制を強めることには、非常にムリがあるんですね。そのムリを仮にやっても、転用価格の問題どうにもなりませんから、要するに仮に非常に厳しい規制をしいても、どうしてもそこに道路を通さなきゃいけないというときに、転用価格をどうするかという問題が出るわけです。その時の価格問題、あるいは新しい住宅市街地を開発するというときの転用価格の問題をコントロールするのは、農地サイドからだけではダメで、都市サイドの方の仕切りが絶対必要です。両方がマッチしなければ更に強化することはできない。ここにジレンマがあると、私は研究者として思っております。

(中略)

要するに株式会社の導入の前提としての転用規制の強化論の中で、永久農地論という発想が出てきています。ここは永久に農地で農地以外には絶対に使えませんという土地区画をゾーンとして農地制度の中に設けることができるかということになると、これは憲法問題が生ずると私は思っています。現実問題としてもそういう区画ができるかどうかは非常に難しい。

現行制度をきっちりやらせるという意味での転用規制の強化と、永久農地にしておけば一般の株式会社の参入を認めていいではないかというふうにいわれる永久農地というゾーンの区域の設定とは、違う形で私はイメージしています。永久農地のような形で仮にゾーンで区切るとすると、これは間違いなく憲法問題が起こると思います。そして、もし実現するとすれば補償問題が起こります。

非常に強い土地利用規制をひいた場合に、どういう場合であればどういう補償をしなければならないかに関しては、日本では、今までに、議論が十分にはなされていない。都市計画制度でも、非常に強い規制を作っていた国は、ある時期に必ずそこをクリアしています。この問題をクリアしている制度は、今日本にはありません。明治の規定もごく限られたものはありますが、補償がいないという場合です。

ですからその問題も残りますし、いわゆる永久農地論という形で簡単にイメージされるような形では制度にはすぐならないだろうと、法律家としては思っています。