# （4）農地法による農地取引等への規制

鈴木龍也

## はじめに

里山は農地と一体の形で利用されてきた。化学肥料が全盛となる前には農地で利用する肥料の多くは里山からもたらされたものであるし、農業用水も豊かな山の恵みである。ところが法体系の上で里山と農地の連携はほとんどない。また、山に関しては基本的に所有者による自由な利用、自由な取引が認められ、例外的に保安林等の規制がかけられるにとどまっているのに対し、農地については以下に述べるような転用統制・権利移動統制などにより基本的に大きく規制されており、法的扱いのコンセプトが全く異なる。農地に関する規制も最近は緩められてきており、農地も自由な商品になりつつあるが、農地法の規制が高度成長期以降の断続的な土地バブルのなかで、乱開発を防ぐ役割を果たしてきたことを忘れてはならない。また、農地を耕作する者しか農地に関する所有や利用の権利を取得できないとの法規制により農地を耕作者の手のもとにとどめてきたことは、食糧自給だけでなく環境の保全や景観の維持などの公共的な役割を持つ農地をコモンズ的な財産として維持する上で、必須の前提を形成してきた。農地法による農地の権利移動統制・転用統制について検討することは、里山をコモンズとして利用・管理していく上で必要とされる法規制の在り方を考える上で大きな示唆を与えてくれるものと思われる。今回はまずこれら規制の概要を説明する。

## 1．権利移動統制（3条）

農地の所有権または利用権を移転または設定するためには、農業委員会の許可を受けなければならない。そして、所有権や利用権を取得しようとする者もしくはその世帯員がその農地において耕作等を行うと認められない場合や、必要な農作業に常時従事すると認め

られない場合、あるいはその土地を効率的に利用して耕作等を行うことが出来ると認められない場合などにおいては、農業委員会は上記の権利移転・設定を許可してはならないとされている。現に耕作等の農作業を行う者しか農地に関する所有権や利用権を取得できないというこの原則は一般に「耕作者主義」と呼ばれている。

法人についても、その法人の構成員がその法人に農地に関する権利を提供した者やその法人の行う農業に常時従事する者からなり（一定比率の例外を除く）、かつその法人の常時従事者たる構成員、特に現に農作業に従事する構成員が理事等としてその法人を実質的に支配しうるような比率を占めている法人しか農地の所有権や利用権の受け手にはなれないという形で、「耕作者主義」が貫徹している。

農地改革の成果を受け継ぎ、もともとは耕作者による農地所有を最適なものとして制度設計されていた農地法は、その後借地による規模拡大を進めるために利用権の設定を促進する方向へと大きく転換し、今日に至っているが、今のところは何とか辛うじて「耕作者主義」を維持している。

### 2．転用統制（4，5条）

農地を農地以外のものにするためには原則として都道府県知事の許可を得なければならないが、農用地区域内にある農地や、集団的に存在する農地その他の良好な営農条件を備えている農地として政令で定められている農地については、原則として転用の許可は与えることができないものとされている。また、農地を農地以外のものにするために所有権や利用権の移転・設定をする場合も同様の規制に服する。

もともとこの転用統制は権利移動統制の脱法行為を防ぐという目的が主だったが、その後の歴史のなかでは農地保全の役割の他に乱開発防止の役割をも果たしてきた。確かに、市街化区域内の農地は届出だけで転用できるとされているため、過大に指定された市街化

区域のなかで虫食い的な開発を抑えることが出来ないなど、農地法はこの面でも大きな弱点を抱えているが、所有者の自由が最大限に尊重される日本の土地法制のなかにあっては、農地法は異端中の異端であり、投機的な土地取引を目指す者からは目の敵にされてきた。

## おわりに

農地法の柱をなす権利移動統制、転用統制を見てきた。このような統制が強い批判にさらされながらも維持されてきたのは、農地は地域社会みんなのものという意識があるからである。それは稲作を中心とする日本の農業が、個人的な農地所有を基礎としながらも、水管理などの面で地域社会全体での共同的な管理を必須の存立基盤としていたことに基礎をおいているものと思われる。現在においても中山間地等に行けば、農地を地域外の人に売ったり貸したりする場合には地域共同体に対して事前に相談をするというようなことはよく耳にする。

たしかに、たとえば水管理の面でも、田圃から田圃に水を流すのではなく、田圃ごとに独立した取水と排水が行われるような整備がすすみ、同時に三面コンクリート張りの水路敷設により草刈り等の共同作業が不要になるなど、農業における共同の必要性は薄れてきている。そしてそれが農地についての共同意識を解体させてきている状況も見られる。しかし、逆に、中山間地などでの極度に悪化した農業経営条件もとでは農地の共同的な管理が農業継続・農地維持のためには不可避のものとなりつつある。また、農地の荒廃が進むなかで、環境保全や景観維持など農地の多面的な機能の重要性が逆に浮き彫りになり、地域住民共通の理解になってきている。この農地の多面的な機能はまさに農地の公共的な性格を端的に示すものにほかならない。農地法の「耕作者主義」は、農地を地域社会に住んで耕作する者の手のもとにおき、農業委員会を中心とする地域的な合意に基づくコントロールを可能にする枠組みとして、農地の公共性を支える必須の前提である。もちろん、農地法にも修正すべき点

は多々ある。しかし現在求められているのは、最近声高に主張されるような農地法の実質的な解体、すなわち農地を自由な商品とすることを目指す修正ではなく、農地のコモンズ的な性格を反映し、地域による共同的な管理を実現する方向での修正である。そのためには、効率経営・大規模経営至上主義に歯止めをかけ、農地管理の在り方に農業者だけではなく地域住民の意見が反映される仕組みを作るなどの修正が必要となろう。

里山はどのように扱われるべきであろうか。地域の公共的な財産、コモンズとしての性格を農地以上に強く持っている里山にふさわしい在り方を考えなければならない。