

Title	農地に関する新しい法の創造について
Sub Title	
Author	宮崎, 俊行(Miyazaki, Toshiyuki)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	1983
Jtitle	慶應義塾創立一二五周年記念論文集：慶應法学会法律学関係 (1983. 10) ,p.191- 213
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BN01735019-00000004-0191

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

農地に関する新しい法の創造について

宮崎 俊行

第一節 「自作農主義」の空洞化から、「地域地権者集団による自主的利用調整」へ

第二節 全国稲作経営者会議の提言

第三節 「集落営農団体」の実例と性格
終りに

第一節 「自作農主義」の空洞化から、

「地域地権者集団による自主的利用調整」へ

一 「自作農主義」から「借地農」での「経営規模拡大」へ

第二次大戦後のわが国の農業のスタート・ラインは、農地改革およびその成果を恒久的に維持することを目的とした農地法（昭和二十七年法律第二十九号、同年一月二一日施行）を根幹とする法体制であった。⁽¹⁾そこにおいては、農業（経営）の現実の担い手は、「自作農」といわれる「農家」であつた。⁽²⁾それは、一言で言えば、「わが家」の所有する農地を、「わが家」の労働力をもって、経営するものである。これを、もう少し法律的に言えば、自己の名義で耕

作・養畜の事業を営む者（Ⅱ事業主）が、自身の所有する農地または事業主と住居および生計を同一にする親族（Ⅱ世帯員）の所有する農地について、事業主自身および世帯員の労働力をもって、耕作・養畜の事業を営むものである（農地法二条、とくにそのⅤ項・Ⅵ項参照）。したがって、いわゆる「農家」それぞれは、小なりといえども、一種の団体・集団である。⁽³⁾そして、それは、不可欠の要素として、(i)農地の所有権（小作農ならば農地の使用収益権）という物的・財産的要素と、(ii)農業のために協力し合っている、住居および生計を同一にする親族という人的要素、とを有するものである。⁽⁴⁾

このような「自作農」（としての「農家」）こそ、わが国農業の担い手であるとするところの農業法体制は、経済高度成長の過程とともに、次第に「空洞化」してしまった。その過程については、すでに別稿において論じた通りである。⁽⁵⁾ しかれば、農地法・「自作農主義」を根幹とする農業法体制に替り得る、新しい農業法体制の根幹となり得るものは何であろうか。実は、それが今、模索されている状態である。もっとも、国の方針のおおよその傾向は、かつての「自作農」の中のごく少数のものが、第二種兼業農家ないし離農者から使用収益権の設定を受けることによって、その経営規模を拡大して、いわば「借地大農」（といっても、家族労働力を中心とするもので、やはり「農家」という枠に入るが）となり、これが農業の現実の担い手の中心となる、という、一種の「借地農主義」とでもいふべきもののようにも思われる。そのように判断することと可能にするところの、国家意思の法的表現が、いわゆる「農地の流動化」を促進するための、⁽⁶⁾ 一連の法律の整備である。すなわち、一九七五年（昭和五〇年）には、農地法による農地賃貸借規制に対する、いわばバイ・パスとして、農業振興地域の整備に関する法律（昭和四四年法律第五八号、同年九月二七日施行——農振法と略称）の一部を改正して「農用地利用増進事業」を発足せしめた（農振法旧一五条の二ないし旧一五条の六）⁽⁷⁾ が、さらに、その実績を踏まえて、一九八〇年（昭和五五年）には、農用地利用増進法（昭和五

五年法律第六五号、同年九月一日施行）を制定して、新しい「農用地利用増進事業」（利用増進法二条など）を実施することになったからである。⁽⁸⁾

農用地利用増進法による「農用地利用増進事業」の、いわゆる目玉は、「利用権設定等促進事業」（同法二条Ⅱ項1号）であると理解してよからうが、この事業の中心は、「自立経営」⁽⁹⁾ないしいわゆる「中核農家」⁽¹⁰⁾が、主として賃借権（同法による「利用権」の一種としての）の設定を受けることである。もつとも、このような賃借権の設定が、単に、当該契約当事者の個別相対^{あたい}の契約（一定地域の農用地利用全体の立場から言えば偶発的な契約）によるのではなく、一定の地域（通常は、集落・ムラないし小字^{こざ}程度の地域が予想されるようだが、大字^{おおあざ}程度のこともあるかもしれない）の農用地の利用が、作付の集団化・農作業の効率化などの見地から見て望ましい姿になるように、多数の当事者間における多数の契約が、いわば集団的になされることを志向して、まさにそれを企図したからこそ、農地法とは別に、農用地利用増進法が新たに制定されたわけである。⁽¹¹⁾

二 「地域地権者集団による自主的利用調整」論の登場

農用地利用増進法による「利用権」（その中心は「利用権」としての賃借権だが）の設定が、同法制定の志向・企図の通り、一定地域内の農用地の合理的利用全般の見地から望ましい姿で、集団的になされるためには、一定地域内の農地所有者（および使用収益権者）の全員が（少なくとも大多数が）、その地域内の農地の全体について、作付の集団化（水利・土地基盤整備の完了度合・栽培作物の連作障害の程度などを考慮して）、農作業の効率化、および各「農家」の農業志向の程度などを総合的に考慮して、地域全体としての利用計画について話し合い、合意することが、おのずから必要となる（これらの協議や合意に、法律制度上の位置づけを与えるかどうかは次の問題として）。しかも、このような、

一定地域の地権者集団・農家集団での合意は、その性質上、まさにその地域の具体的状況に即し、それを踏まえた自主的なものでなければならず、法律ないし行政庁が、画一的なものを作定して、「上からおろす」べきものではない。

そうであるからして、かねてから、集落・ムラ（ないし小字・大字ないし旧村）を単位とする、いわゆる「農用地の自主的管理」・「土地管理組合」といった構想が、研究者の間ではもとより、農業団体にも、農林省内部にも、存在したわけである。⁽¹²⁾これらの構想は、それぞれ独自の内容を持つわけけれども、それらに共通の性格・志向を要約すれば、農地の所有と利用との関係に関する新しい法秩序の形成者として、一定地域の地権者集団・農家集団（の合意）を、不可欠なものとして位置づけようとするもの——そして、それは当然、農地の所有者と使用収益権者との（ないし所有者と農作業担当者との（場合によっては使用収益権者と農作業担当者との）分離を前提とする（もちろん、分離の程度は常に一〇〇パーセントではないが）ものであるから、農地法の「自作農主義」（の少なくとも元来の姿とは）訣別するものでもある——と評価することができであろう。

こういうわけであるから、農用地利用増進法においても、「農用地利用増進事業」を市町村の行なう事業として規定する一方（同法四条Ⅱ市町村が「実施方針」を定める、六条・七条Ⅱ市町村が農業委員会の決定を経て「利用増進計画」を定め、公告する）、他方において、「農用地利用改善事業」（同法二条Ⅱ項2号）を実施する単位として適当な区域（通常、集落・ムラないし小字、大きくて大字程度が予想される）内の、農地所有者および使用収益権者の、三分の二以上の者を構成員とし、作付の集団化、農作業の共同化・効率化およびこれらのための「利用権」の設定の促進などを目的とする団体（「農用地利用改善団体」と略称されることが多い）が、右のような事項について「農用地利用規定」を定め、これが適当である旨の認定を市町村に求めることができ、市町村は適当であると認めたなら認定をした上、公

告する、という制度を創設した（同法二一条）。「利用改善団体」となり得るものには、農事組合法人（農業の経営そのもののみを行なうものではなく、共同利用施設の設置または農作業の共同化に関する事業を行なうものに限る）が法文上例示されているが、非法人の団体であっても政令で定める基準（農用地利用増進法施行令二条、「農用地利用増進法の施行について」（農林水産事務次官通達、昭和五五・八・二九構改B一三〇八）第五・三とくにその②）に従った定款または規約を有していれば、「利用改善団体」となることができる。もっとも、「利用改善団体」そのものが、土地改良法による土地改良事業を行なう場合には、農事組合法人でなければならぬことになる（利用増進法二三条）。

「利用規定」が認定された「利用改善団体」は、一九八二年（昭和五七年二月）現在で、全国で、二、八一七団体（これを認定した市町村数は、八八四市町村）であり、一「利用改善団体」当りの平均は、構成員数五二人、集落数一・五集落、農用地面積八〇ヘクタール、となっている。⁽¹³⁾ここ一年間で大幅な増加となっているが（昭和五六年二月末現在では、三八一団体）、まだそれほど普及しているとはいえない。しかし、農林水産省は、一九八三年（昭和五八年）度から、「地域農業集団」育成事業をスタートさせるので、この政策との関連で、「利用改善団体」も、さらに急速に普及することになるのではなからうか。

三 「地域地権者集団」による自主的利用調整」の意味するものと、その問題点

一定地域（集落・ムラないし小字もしくは大字程度の）の中に農用地を所有する（もしくは使用収益権を有する）地権者集団・農家集団の協議と合意によって、農用地の効率的な利用の在り方、そのための「農用地の流動化」（主として使用収益権の設定による）の方向づけをしようとする考え方は、①その当然の前提として（および、それが行なわれれば、そのことの帰結でもあるが）、(i)その集団のメンバーを（それは、かつては、すべて「自作農」という意味で同質的であ

ったが、一方において、今後の農業の担い手として使用収益権の設定を受ける資格のある者と、他方において、こういう者に対して、農地を提供するために使用収益権の設定を要請される者との、選別することを、(ii)その集団みずからの手でやることが予定(予想)されているわけである。そして、さらに、②右のこの前提としては、(i)右の地権者集団・農家集団は——むしろ、個々の農家単独ではなくて、こういう集団こそが、というべきかもしれないが——、その一定地域の農用地の利用、ひいては農業の在り方全般、について、それをみずから決定する資格・権利ないし責任を有するものと位置づけることと、(ii)その地域の農業の主たる担い手として、使用収益権の設定を受ける資格のある者は、その集団のメンバーの中に求められる(少なくとも原則としては)ことが、予定(予想)されているものと考えてよからう。

以上のような、一言でいえば、地域の地権者集団・農家集団みずからの手による、「自作農」の「選別」を前提とする、農地流動化計画の自主的な樹立と遂行という方式に関しては、各種の問題ないし困難が(それらは、相互にいわば次元の異なるものだが)予想されている。その主なものを上げてみよう。

① 経済高度成長の過程を経て来た現在、集落・ムラには、はたして、このような協議と合意をするに足りる「まとまり」が存するのであろうか。そういう「まとまり」を保持している集落・ムラもあるかもしれないけれども、そういうものが、農政の柱ないし新しい農地法秩序の担い手として予定するに足りるほど数多く存在するのであろうか。

② 仮りに、以上のような協議と合意をするに充分な「まとまり」を保有するところの集落・ムラがあるとしても、そういう「まとまり」が保持されているということは、おそらく、メンバーである農家の同質性が保持されて

いるということではないだろうか（といっても、すべてが「自作農」として専業農家であるという意味ではなく、むしろ、すべてが兼業農家（とくに殆んどが第二種兼業農家）という形で同一性保持が多いだろうが）。そうであるとすると、その集団みずからの手による、農家の「選別」が、はたして可能なものであろうか（あるいは、そもそも、「選別」の前提として予想されるところの、地域の農業の担い手として使用収益権の設定を受けるに足りるとされる「農家」が存在するのだろうか）。

③ 以上の、①②と関連することでもあるが、集落・ムラのメンバーによる自主的な合意によって、農地の所有と利用に関する新しい（法）秩序を形成しようとしても（そのこと自体は、まさに画期的な素晴らしいことなのだが）、多くの場合、現実には、国ないし都道府県の行政当局の「極めて親切的な集中的指導」が行なわれ（しかも、補助金・奨励金〔交付の基準〕と結びついて）、ややもすれば、「自主・自治」という名前だが、実は事実上の強制になってしまうおそれはないであろうか。集落・ムラそれ自体の力もさることながら、市町村の農業委員会およびその事務局（ないし市町村当局それ自体）が弱体であると、ますます、こうなるような危険が大きい。

一方、集落・ムラそれ自体や農業委員会（およびその事務局）が弱体であり、「自主・自治」的に協議し合意する能力が無い場合に、もし、国・都道府県の行政当局が、あまりに放任に過ぎるとすれば、混乱に陥るかもしれない。おそらく、現実には、前者（指導過剰、自主・自治という名の強制）の危険性の方が大きいであろうが（といっても、行政当局者の中で、筆者が、研究会・学会等で、しばしばお目にかかる方々が、そのことを「たくらんで」いるものではないことを確信する）、いずれにしても、集落・ムラ of 地権者集団と、行政当局との関係が、どうなるのか（理念型と現実との両次元において）、一つの問題である。

以上のようなことが、かねてから問題点として指摘されていたわけである。⁽¹⁴⁾

(1) 農地法のはかに、農業協同組合法(昭和三年法律第二三三号、同年二月一日施行)が、重要な法律である。しかし、農協法ないし農協は、農地法に基礎づけられている「自作農」(および「小作農」)である「農家」を前提として、運営されているので、ここでは、大戦後の農業法体制の根幹として、農地法を据えることにする。

(2) 農地改革の直後でも、「小作農」(農地法二条四項)が絶無になつたわけではないけれども、その比重はごく少なく、かつ、その有する使用収益権は所有権に準する強力なものとされ、また農地法全般の基調が「自作農主義」であるから、ここでは、「自作農」としての「農家」を中心として論を進めることにする。

(3) こういう意味では、「農家」(の農業経営)が、しばしば「個別経営」とか「個人経営」とかと呼ばれることがあるけれども、実は、むしろ広義における共同経営の一種として(となり得るものとして)把握すべきである、と説かれる小倉武一博士の見解(かねてから、持論として御教示を受けているが、最近では、一九八三年二月四日、朝日農業賞創設二〇周年記念シンポジウムにおける基調講演でも表明された)に、もっと多数の者が真剣に耳をかたむけ、家族協定・父子契約ないし一世帯一法人化を推進する必要がある。

(4) 今泉孝太郎教授は、かねてから、「農家」を、このように物的要素と人的要素との双方の要素を、いずれも不可欠な要素として成り立っている一種の中間的(財団と社團との)団体であると構成されていた(今泉孝太郎著『農民法研究』(泉文堂・一九五七年)一〇—一二頁)。(5) 宮崎俊行「自作農主義の空洞化過程における法と事実」法学研究五〇巻二二二(一九七七年)九五頁以下参照。農政学の見地から戦後農地政策の変遷をとりまとめた、ごく最近の労作として、今村奈良臣著『戦後農地政策論』(東大出版会・一九八三年)参照。

(6) いわゆる「農地の流動化」とは、農地についての所有権者または使用収益権者が、主として第一種兼業農家ないし離農予定者から、「自立経営」(農業基本法二五条)または「農業生産法人」(農地法二条七項)——であつて生産性の高いもの——に、変更することを指している農政上の言葉である。なかでも、使用収益権、とくに賃借権の設定による「流動化」の重要性が叫ばれている。

(7) この農振法の改正に関しては、農業法研究一〇・一一・一二合併号(一九七七年・農業法学会編・有斐閣発売)所収の、関谷俊作、梶井功、利谷信義、宮崎俊行の各報およびシンポジウム記録を参照。

(8) 農地利用増進法の制定(および農地法、農業委員会等に関する法律の改正)過程と問題点については、宮崎俊行「農地三法の政策決定過程と論点」大内力他編『日本農業年報29集——農地確保と国土政策』(一九八一年・御茶の水書房第七章として所収)「農地三法の過程」と略称)参照。

(9) 農地利用増進法では、「農地利用増進事業」として、「利用権設定等促進事業」のはかに、「農地利用改善事業」(その中心は、稲作の抑制・水田の転作に関連して、作付の集団化であろうが)、および農作業の受委託の促進等、を規定しているが、後二者は、「利用権設定等促進事業」に付随したものと理解しても大過なからう。少なくとも、後二者の事業は、まさに本法によつて、はじめて可能となる性質のものではない、といつてもよからう。

(10) いわゆる「中核農家」という言葉は、法律上の根拠を持つものではなく、基幹男子農業専従者(六〇歳未満の男子で、その年間の自家農

業従事日数が一五〇日以上の者）のいる農家——その概数は、一〇〇万戸強で、全農家戸数（約四六〇万戸）の二〇パーセント強を占める（昭和五六年）から、「自立経営」（年度によってかなり異なるが、全農家戸数の五ないし九パーセント程度）よりも、かなり多い数となる——を、「中核農家」と称することが多い。こういう概念ないし名称には異論もあり、また別の内容をもつてこの名称を使う論者もいるが、ここでは一つの略称として、ひとまず使用しておく。

⑪ 「利用権」設定がなされている面積は、一九八二年（昭和五七年）二月末現在、全国で、一〇万四、四六九ヘクタールに達し（地目別では、田Ⅱ六〇パーセント、畑Ⅲ三五パーセント）、契約期間も、期間別の面積割合で五九パーセントが六年以上となり（二〇年以上は一〇・四パーセント）、面積が急速に拡大して来たと同時に期間も漸次長期化する傾向にあるので、かなりの成果をあげている。もっとも、その中で、立法の志向・企図通りの、ある一定地域全般の農用地利用の合理化——いわゆる「属地的に集団化した設定・面的集積」という実体を持つものがどの程度か、は疑問が多く、従来のいわゆる「ヤミ小作」がこの制度に切り換えられたものもかなりの割合を占めているのではなからうか。また、面的に言っても、ある市町村内の農用地面積に対して「利用権」設定面積が五パーセントを超えている市町村は、二六〇市町村にとどまる（農用地利用増進計画「利用増進法六条ないし八条」を定めた市町村は、二、八一〇市町村あるが、以上の数値は、全国農業新聞（全国農業会議所発行）一九八三年三月四日付・同三月一日付による。

⑫ これらの内容の要約については、注⑧引用の、宮崎「農地三法の過程」一五八—九頁、一六一頁、一六四—五頁参照。

⑬ 全国農業新聞一九八三年三月四日付、および同三月一日付による。

⑭ 農政研究センター編『農地の集団管理』（農政研究センター・一九八一年、今村奈良臣著『現代農地政策論』（東大出版会・一九八三年）四〇—五二頁、三一七—三二〇頁、宮崎「農地三法の過程」一六九—一七二頁など参照。

第二節 全国稲作経営者会議の提言

一 全国稲作経営者会議の「提言——稲作経営者として勝ち残る道」

以上のような状況で推移する中において、一九八二年（昭和五七年）八月三〇日、大規模に稲作農業を経営している農業者の自主的組織である「全国稲作経営者会議」が行なった「提言」（「稲作経営者として勝ち残る道」）の中で、集落・ムラを単位とする集団的土地利用調整ないし農地管理という方向が、同会議のメンバーのようないわゆる

「稲作経営者」の経営規模拡大にブレーキをかけることになる危険の大きいことを強く指摘しているのは、注目値⁽¹⁾いする。「稲作経営者」みずからの発言として、学者・ジャーナリストや行政組織や経済界の意見とは、別の意味で、格別の「重み」を感じるので、まず、やや長くなるが、その中心的部分（1「われわれの経営目標と規模拡大のための施策のあり方」の3「規模拡大上、解決を迫られている問題」の中の(7)の部分）を引用しておきたい。⁽³⁾

(7) 農政における「地域主義」と経営主体育成との調整、補助金政策の再検討

われわれ稲作経営者会議の経営者のような中核農家は「むら」の中で少数派になり、「むらの留守番役」となっている。九割近くは兼業農家であり、稲作のような土地利用型農業にあってはそうした兼業農家とも協調・協力していかなければ、規模拡大、経営発展は図れなくなってきたており、われわれは転作を積極的に引き受けるなど地域の兼業農家から信頼を得る努力を重ねながら農地を借り、規模拡大してきているのが現状である。

農政も「地域主義」「地域農政」ということで「集落ぐるみ」の対策が中心となっているが、そこでは経営主体の育成という観点が明確ではなく、むしろ兼業農家対策、転作の促進に重点がおかれつつある。しかも、「地域」がもっぱら「集落」としてとらえられているが、われわれ稲作経営者の活動する土俵としては、集落は小さすぎる。農用地利用増進事業にしても、このような地域主義のもとで、集落を越え、さらに市町村を越えて現に規模拡大を実現し、また、しようとしているエネルギーにブレーキがかかれ、閉め出される危険さえ生じている。

また、「集落ぐるみ」の対策はややもすると兼業農家温存に結果的になりかねず、専業的農家の規模拡大努力を無にしてしまうこともある。例えば、補助事業等で兼業農家を組織して機械・施設を導入するこ

とにより、專業的農家の規模拡大が制約されてしまう。兼業農家がいろいろな意味で地域社会の重要な構成員であることはもちろんであるが、農業によって基本的に生計を維持している農家が、経営発展できる条件を地域の中で創り出していくことが重要である。補助事業はややもすると自力で経営発展をめざす専業農家の足を引っばる結果となる。」

右の「提言」は、このほか、「今後の構造政策」として、(1)優良農用地の確保、(2)農地流動化の条件の醸成、(3)土地所有は、有効利用に供すべき社会的義務を負うとの理念の確立、(4)買換取得の抑制と是正、(5)農地流動化対策、離農対策の充実、(6)圃場の集団化の推進——「狭小な『地域主義』にとらわれることなく、伸びようとする経営者のエネルギーを十分に尊重し、機械がそこで一日稼働できる単位での集団化をめざす必要」、(7)借地による流動化に伴う新しいルールの形成——、土地に投下した資本（有益費）の回収を含む、(8)小作料の適正化と転作奨励補助金の是正、(9)自作地による規模拡大、(10)農業者年金制度と規模拡大施策の結びつけ強化、(11)構造政策推進のための補助金、融資政策の是正と確立——「高生産農家登録制度」（仮称）を各市町村で発足させ、登録農家に対しては、農地流動化の受け手農家としての資格や融資面での優遇措置を講ずる、等を提唱している。さらに、「提言」は、大学・試験研究機関の研究の在り方、農業団体の在り方——選挙権、被選挙権の改善、役員の停年制なども含めて、等にも言及している。

二 「稲作経営者」の人間像

この「稲作経営者として勝ち残る道」の「提言」に関して、詳しいコメントをする紙面の余裕はなく、また、右に引用した部分についてはコメントの必要もなからう。要するに、この「提言」は、経済高度成長の過程を経て、

農地法の「自作農主義」が空洞化し、そして、わが国農業そのものが、崩壊の危機に瀕している現在、まさに、そのような経過と現況の中から成長した、新しいエネルギーを持った農業人の叫びである、と評価してよからう。こういう農業人は、みずからを「経営者」と称し、その行動・思考は、しばしば「企業的」であるといわれているのである。

ところで、こういう「経営者」の人間像および「経営者」が、ここで構想・提案するところの、農地の所有と利用とに関する（法）秩序の基本的性格を、どのように理解したらよいのであろうか。筆者は、いまだ十分に検討してはいないけれども、とりあえずは、第一に民法的ないし市民法的な権利主体と財産・取引秩序の色彩を、かなり強く感ずるのである。すなわち、「経営者」は、「国家の下請け労務者の地位」（「提言」の「はじめに」の前文）にあきたらず、国が農業者に対して「こうあるべきだ」との上からの考えを押し付けることを拒否し、国が農業者に対してやるべきことの第一は、「自由な創造力を発揮し得る条件づくり」であり、「個々の意欲ある農業者に対してその活力を消失させず、活性化させることが本来である」といい、国家・社会に対する根本的哲学として、「国にしる、文化にしる、人と人の持つ自由な創造力こそ原動力といえる。言い換えれば、それは、個性の集合体といえる」と規定する（「提言」の「はじめに」の2「国と農業者——農業者の自由な創造力こそ発展への原動力」）。

このような意味では、「経営者」は、民法ないし市民法の担い手である《市民》として位置づけられるように思われる。それでは、近代民法の制定当時に——西ヨーロッパでは一九世紀に——考えられていたような「市民」が、わが国の農村では、やがて二一世紀を迎えようとする今となって、はじめて登場したのだろうか。いや、そうではない。「経営者」は一面において、たしかに、近代民法・市民法の担い手としての要素を有するけれども、彼らは、「地主制」↓「自作農制」（国家独占資本主義の戦前段階および戦後段階（経済高度成長）を経験し、近年の「管理社会

化」の中に在って、そこに、農業のみならず、「人間」の危機——また真の意味での「地方」の危機（「経営者」たちは、「地域主義」・「地域地権者集団による自治的農地管理」が、実は、「自主・自治」という名の「中央集権的強制」となることを、ハダで感じているのではあるまいか）——を感じて、新しい「自由」を叫ぶのであり、こういう意味では、まさに二〇世紀末だからこそ出現した、新しい《市民》であるといえるのではあるまいか。

「経営者」が、単なる近代民法・市民法が予想する「市民」、ないし近代・現代の「企業者」とは、非常に異なる、もう一つの、しかも決定的なものは、「経営者」の土地観、とくに水田観である。すなわち、「米は、日本古来より、日本国民を育ててきた貴重な食糧である。また、今後も、米は、子々孫々まで、日本国民を育てていくと確信する。この米を生産する水田は、私達の先祖が弥生時代いらい、何百年、何千年と血と汗を流し、われわれ子孫に残してくれた貴重な遺産である。水田はその面積が大きいために、東大寺や法隆寺のごとく、国民の目を集めないが、もっとも大切な国の宝であるといってもよい。また、水田の持つ水の保全・調節機能や酸素の供給という、人間が、今日、あたりまえのものとして、考えている自然界の営みと見事に調和した姿がそこにある。これらは、一個人のものでもなく、また、われわれの世代が独占し得るものでもない。わが民族ならびに、われわれの子孫の共有の財産である」（「提言」の「はじめに」の1「国と稲作——水田は日本民族の貴重な遺産である」）、との洞察が基本となっている。⁽⁴⁾ところが、近代・現代の「市民」ないし「企業者」の土地観は、土地のある特定の部分を、他の部分ないし全体と切り離して、この瞬間における所有者が、これを自由に支配するところの客体とし把握するものである。したがって、土地もまた、転々として変わり行く所有者が、各自、資本投下の対象ないし交換価値の現象型態として、自由に支配する一種の「商品」に過ぎないわけである。このようなものと、「提言」にあらわれた「経営者」の土地観とは、全く異なる。この点は、極めて重要な差異・特質であり、むしろ、「経営者」の土地観は、

「近代化」・「経済高度成長」・「管理社会化」にも、毒されないで、宇宙の中に、自己を正しく位置づけている人間としての《百姓》の土地観といふべきであらう。⁽⁵⁾

いずれにしても、農地法の「自作農主義」が空洞化して（させられて）しまった今日、新しい農業法体制の原理を創造する担い手（の一種）として、「提言」のいうような「経営者」、すなわち、二〇世紀末の《百姓》が存在することは、まちがいないだろう。したがって、「提言」が、多くの者によって、真剣に受け止められて、実行に移されること（その内容の一〇〇パーセントについてである必要があるか否かは、ともかくとして）を期待したい。

ところで、「自作農主義」が空洞化した現在においては、全国稲作経営者会議のいう「経営者」の動きとは別に、一見するに、それと全く相反するような、これまた注目すべき動向がある。それを一言でいえば、集落・ムラそのものが、農業経営の一つの主体となろうとするものである。そこで、次に、この一例を紹介し、若干の評価・検討をこころみることとしよう。

(1) 全国稲作経営者会議は、一九七六年（昭和五一年）一月に設立されたもので、その組織は、現在のところ、県段階の稲作経営者会議（二三の県に設立済み）と、それが未設立の道府県の個人会員、とによって構成されている。県段階の組織加入者と個人会員の合計は、今のところ約八五〇名であり、経営規模は、五ヘクタールないし七ヘクタール程度のものが一番多いが、中には法人化して数十ヘクタールを経営するものもある（これも、もちろん、いわゆる「農外資本」によるものではない）。同提言の中で、「稲作経営者」として、適当な面積規模を、当面、夫婦二人で二〇ヘクタールと考えているが、およそ二〇年間を見通した将来のものとしては、直播栽培等の技術革新を考慮して、夫婦二人で二〇ヘクタール、と考えている。

(2) 全国稲作経営者会議の、現在の会長は酒谷実氏（富山県、事務所は全国農業経営者協会内（東京都千代田区有楽町一―九―四 蚕糸会館内 全国農業会議所内）に置かれている。事務所が全国農業会議所内に置かれていることから、この「提言」の実質的立案者が、全国農業会議所ではないかとの疑問を持つ方も、あるいはあるかもしれないが、そのようなものではなく、メンバーの討議の結果が集約され、文章化されたものである。

(3) この提言全般についての紹介・評価として、笹木昭「農業経営者運動の課題（全国稲作経営者会議の提言を踏まえて）」農政調査時報三

一四号（全国農業会議所・一九八二年二月）一六頁以下参照。

（4）筆者も、また、かねてから、類似的考えである。水田につき、宮崎著『私の物権法講義・第一分冊』（評論社・一九七八年）二二二―二二五頁（研究随想2「水田と学問（日本存続原因論）」）、農地の世代的共有に関連して、宮崎「食糧生産基盤の保全と法」ジュリスト増刊総合特集28号『日本の食糧』（有斐閣・一九八二年）一一六頁。

（5）「百姓」という言葉は、しばしば、農業に従事する者を蔑視する感じを込めて使われているようだが、ここでは、このように、宇宙・人間・農業について、深く考えないで、「近代化」・都市化・工業化の風潮に流される、浅薄な考えの者たち——残念ながらそれが、まだ多数なのだろうが——に對する、むしろ「開き直り」とプライドを込めて、「百姓」といいたい。「百姓」の自己認識の哲学は、宇宙の営為・秩序の中に、人間を位置づけて、「生きる」ことである、といつてよからう。したがって、たとえば、いずれ高価に売却するために（そのためにこそ）、農地を所有し、耕作している者は、「農民」（農協法三条一項）には該当しても、「百姓」ではない。

第三節 「集落営農団体」の実例と性格

一 有限会社「松ノ木農園」

一つの集落・ムラが（現行法制に忠実に表現すれば、集落・ムラのメンバーの全員が）、一つの農業経営主体、すなわち耕作・養畜の事業の単一の主体となる例は、まだ、あまり多くはない。法的にも、このようにいえるようになったものは、むしろ、まれであらう。^{（1）}ところが、筆者がごく最近、簡単ながら、実態調査をする機会を得た、有限会社松ノ木農園は、まさに、そういうものである（もともと、本稿執筆時の一九八三年三月末現在では、会社設立準備中であるから、厳密には、それを目ざすもの）。そこで次に、この事例の紹介を通じて、こういうものが、農地法の「自作農主義」が空洞化した現在、新しい農業法体制の創造者ないし担い手として、どのような意味を持つのかを検討することにしよう。ただし、法社会学的な厳密な実態調査としては、まだ極めて不十分であり、かつ、新しい農業法体制を模索するという本稿の意図からも、その目的に不可欠な範囲での簡潔な実態報告であることを了承されたい。

(1) 岐阜県上石津町と「松ノ木」集落の概要

有限会社「松ノ木農園」の所在する、養老郡上石津町は、岐阜県の西南端に位する山村であり（総面積の九〇パーセント弱が山林）、総世帯数Ⅱ一、八八四戸のうち、一、三七五戸が農家であるが、専業農家は六二戸に対し第二種兼業農家が、一、二六〇戸で九二パーセントを占める（昭和五五年）。交通は、大垣市からは自動車で三五分程度のところである。松ノ木集落は、明治二二年の町村制施行前は、一つの「村」であったようだが、町村制施行にともない、岩須、馬瀬の二つの「村」と合併して、三ツ里村となり、その後、三ツ里村は、他の九つの村と合併して多良村となり、さらに多良村は、昭和三〇年に、牧田村、一之瀬村、時村の三村と合併して、上石津村となり、上石津村は、昭和四四年に町となり現在に至っている。松ノ木集落は、現在（一九八三年三月）、総戸数四〇戸、うち農地所有（もしくは農業に専従する者）の戸数三六戸であるが、しかし世帯主が農業に概ね専従するものは、うち九戸である。この九戸のうちで、六戸は、「老人だけの専業農家」である。残る三戸のうちの二戸は、後述の平塚敏雄氏であり、農業に専従しているけれども、「松ノ木農園」の経営者・技術者としてであり、実質上は「農家」としての専業ではない。したがって、「農家」としての専業は、二戸のみ（茶園三ヘクタール経営と、花木〔ただし造園業も兼営〕の二戸）である。松ノ木集落内の農用地は、約四一・四ヘクタールであるが、うち二四ヘクタールは、後述の農事組合人「三ツ里生産組合」（農協法による「農業経営農事組合法人」〔同法七二条の八一項2号〕である）が、賃借して経営する（茶園Ⅱ一八ヘクタール、栗園Ⅱ六ヘクタール）ものである。この面積を差し引いたところの、約一七・四ヘクタールの内訳は、田Ⅱ約七・五ヘクタール、畑Ⅱ約六・九ヘクタール、樹園地Ⅱ約三ヘクタールである。町内の山林（二一、〇〇〇ヘクタール）の大半が入会地であり、その中では形式上は、財産区（地方自治法二九四条ないし二九七条の所有とされているものが相当の部分）を占める。松ノ木集落・「松ノ木農園」および「三ツ里生産組合」に直接関

係するものとしては、山林約五〇〇ヘクタールを所有する「三ツ里財産区」がある。この財産区には、財産区議会（地自法二九五条・二九六条）が設置されているが、沿革的理由から、約二三〇ヘクタールの部分については、これを三分して、三ツ里を構成する、松ノ木、馬瀬、岩須の三集落が、実質上は各集落ごとに、管理方針を決定し、区議会で追認手続をする慣習になっている。松ノ木集落が、実質的慣習上、自主的管理のできる部分の山林は、七五ヘクタール程度である。そして、この中の約二〇ヘクタールは、昭和四六年に、松ノ木集落メンバー全戸の同意その他の手続を経た上、「第二次構造改善事業」導入の一環として、樹園地（主として茶園）に造成され、前述の「三ツ里生産組合」に賃貸され（形式上は、財産区との間の契約）ているのである——同組合法人が賃借する二四ヘクタールのうち、残りの四ヘクタールは、松ノ木集落メンバーの個人からの賃借地。また、約三三ヘクタールは、森林開発公団との間で分収造林契約（期間五〇年）を結び、同公団に対して地上権設定がなされている。

(2) 有限会社「松ノ木農園」の構成員、資産および事業

次に、有限会社「松ノ木農園」は、以上のような環境の中で、設立されるわけだが、それは、どういう構成で、どんな事業をするものかを説明しよう。同会社の社員には、松ノ木集落のメンバーのすべてのイエから一名ずつとなり合計四〇名（非農家を含む）。同社が、その所有権を取得する予定の財産は、三ツ里財産区所有山林のうち、慣習上質的に松ノ木集落が管理権を有する（むしろ所有権を有するといふべきであろうか）部分の約七五ヘクタールである。この山林について、財産区有財産の地域住民（実質的には入会集団のメンバー全員）への払下げ手続を経た上、所有権（持分権）を取得した各人が（持分割合は平等）、直ちに同会社設立に際して現物出資する方法による。そして、同社の設立当時における、各社員（四〇名）持分は全く平等であり、かつ、資本はすべて右の現物出資の方法によって払い込まれる予定である。

同社の事業の主要なものは、(i)農業の経営(あわせ行なう林業の経営)、(ii)土地(山林および農地)の管理、である。

そのためには、農地について、使用収益権または所有権を取得する必要があるから、同社は、「農業生産法人」の要件(農地法二条Ⅶ項)を具備しなければならないわけである。

ところで、同社みずからが農業の経営を行なうために必要な、農地についての権利としては、どのような権利の取得が予定されているのであろうか。一〇年ないし一五年ぐらゐの長期の見通しとしては、松ノ木集落内の殆んどすべての農地(とくに水田については)について使用収益権の設定を受けることも(「三ツ里生産組合」が賃借・経営する樹園地を除いて)、構想されているようであるが、同社への使用収益権の設定を義務づけるとか、事実上社会的に「強制」するような申し合わせは、なされておらず、発足当初の見込みとしては、任意に使用収益権(おそらく農用地利用増進法による「利用権」としての賃借権)の設定に応ずる社員の提供農地は、水田四ないし五ヘクタール程度と予想されているようである。

土地の管理の事業とは、主として、前述の現物出資された山林の所有者として、その山林の使用収益権者である、三ツ里生産組合および森林開発公団に対する、権利行使・義務履行である。

同社の取締役は、五名である。これは、松ノ木集落が四班に分かれているので各班あて一名ずつと、松ノ木集落の長(ここでは「広報会長」と名づけられている)が予定されていることによる。

(3) 有限会社「松ノ木農園」設立の契機と目的

それでは、どうして、このような会社を設立するに至ったのか。紙面の都合から極めて簡単に説明する。設立に至る契機を箇条書き的にまとめてみると、次のようなものである。①客観的・経済的なものとしては、(i)入会林野の存在がある。この入会林野の形式上の所有主体が、財産区となっていることについては、元来、名実不一致の不

便があったことであろう。ところが、山林の一部を、第二次構造改善事業の導入にともなう、樹園地に造成し、前述の農事組合法人「三ツ里生産組合」に貸し付けるようになったことや、森林開発公団との分収造林契約の締結、などにともなう、名実不一致の不便が強く意識され、どうしても、松ノ木集落の財産であることを、恒久的に明確にしておく必要にせまられて来た。このために最もふさわしい、当面利用可能な法的技術として、有限会社が利用されたわけである。(ii)農地の面からみると、水田が基盤整備事業によって、三〇アール区画に整備された。

ところが、かえって、そのために稲作の抑制政策（いわゆる「減反」・「生産調整」・「水田利用再編」）に対して、各イエ別では対応することが極めて困難となってしまった。そこで、松ノ木集落全体を単位として、稲を作付するところとしないところとの区分をし、かつ稲を作付しないこと（転作）の負担を一部の者だけに負担させない方法が必要となった。⁽³⁾一方、兼業化の深化があるから、そこで、おのずから集落単位での「営農」の方向が打ち出された。もっとも、ここで、少数の特定個人（イエ）への賃借による「流動化」という方向が採用されなかった原因の探究を深化させなければならないわけだが、ここでは、むしろ、次の主観的原因との関連が重要なものではあるまいか。⁽⁴⁾

②主観的な契機としては、オピニオン・リーダーの存在と、集落・ムラの人々の農地観がある。(i)集落のメンバーの中に、二人のすぐれたオピニオン・リーダーが存在している。一人は、平塚敏雄氏（五六歳）で広報会長をかなり長期にわたってつとめるが、元来「自作農」ではなく、かつては岐阜にあったMレーヨン社の下請工場を経営して（従業員三〇人）いたが、高度の稲作技術の保持者でもあり、M社の工場廃止を機縁に農業専従となった方である。平塚氏が、同社の社長に予定されているようである。もう一人は、松井泰治郎氏（三五歳）で、父は土建業自営、本人は、東洋大学文学部哲学科を昭和四八年に卒業して（イギリス哲学専攻）帰郷、三ツ里生産組合の設立とともに組合長として農業に専従している。二人とも「自作農」の出身ではないことが注目される。なお、現在、「家

柄」の「重み」は問題とするに足りないものである。(ii)集落のメンバーの全員（少なくとも大多数）が、農地というものは、子々孫々に至るまで、農地として保有するものだとの信念——それは米は自分の田からのものを食べたい（ウマイ・マズイや経済的な損得勘定ではなくて）、少なくとも「ムラで自給」したい、との信念と結び付いている——を持っている。このような、農地はあくまで農地として保有するものだ、との土地観が、集落・ムラの「ま」とまり（「集落営農団体」の精神的基礎となっているようである（反対に、農地を、単なる資産・「商品」として考える人が多くなれば、「集落営農団体」は成り立たない））。

二 「集落ぐるみ」の農業生産法人（「集落営農団体」）の性格

有限会社「松ノ木農園」のような、「集落・ムラぐるみ」の農業生産法人（まさに一単位の耕作・養畜事業等の主体となっている組織体・団体）の基本的性格について、その性格を明らかにするために、第一節で述べたような、「借地農」による「経営規模拡大」を実現するための「集落・ムラの地権者集団による土地利用調整・土地管理による農地流動化」（「流動化論」と略称）との差異を中心として、いささか考察をこころみよう。

①「流動化論」では、耕作・養畜の事業の主体そのものは、集落・ムラではなくて、あくまでも、個々の「農家」である。「集落営農団体」では、その組織体・団体それ自体が、耕作・養畜事業の主体であり、農業生産法人となれば、そのことが法的にも全く明確となる。組織体・法人の、役員・取締役・理事とはならず、かつその業務に従事することもない構成員の農業とのかかわり合いについての地位をどのように考えるのかは、見る角度によって異なる。すなわち、形式上の直接的法主体という点から見れば、農業とは無関係となるが、しかし、実質的には、構成員としての地位ないし権利の行使を通じて、農業に関与するもの（それが、法的にも肯定される）と見ること

もできるであろう。⁽⁵⁾

② 「流動化論」では、たとえば、ある農家が「借地農」として比較的大型の「自立経営」となったとしても、その本人もしくは家族の状況いかん（病氣、老齡化、後継者不在など）によって、再び別の農家への「流動化」が必要となる。その時、もし、「流動化」の借り手として、ふさわしい農家が存在しなければ、どうにもならない。これに対し、「集落営農団体」では、現在の役員・オペレータの子が後継者にならなくても、構成員の中の（その家族の中の）誰かが、その地位・役割の後継者となればよく（さらに構成員外の者でさえもよからう）、かつ、そういう体制にあることが、かような後継者の出現の可能性を大きくするであろう。

③ 「流動化論」では、「地権者集団による調整」を前提とするとはいえず、結局は、法的には、個人相互間の賃貸借契約が締結されるわけであるから、契約当事者間の関係は、基本的には、民法上の取引（契約）ということになる。これに対して「集落営農団体」では、いうまでもなく、団体の設立・運営のための一連の法律行為がなされる。

しかし、この団体的法律行為の原理は、形式上はともかく、実質的には、会社法の原理とも、農協法の農業協同組合についての（「経営農事組合法人」を除いた）原理とも、大きく異なっているように思われる。その原理は、まさに、いま創造過程にあるわけだが、基本的特質としては、所与の、一定の土地（しかも、交換価値ではなくて、使用価値で把握される）、と「人間」とを、不可欠な前提として、まさにその土地の上で、その「人間」が「生きる」ために必要な、資本（と技術）が導入される、という展開構造を持つものであろう。⁽⁶⁾そして、この構成員相互間では、少なくとも原則として、私的な財産的取引についての自由競争は機能しない（ないし機能の範囲は極めて限定される）ことになるのではあるまいか。たとえば、構成員相互間でも、カネのある者が、持分を自由に買い取るとは認め難

いであろう。

要約して、「集落営農団体」は、集落・ムラを基盤とするけれども、それが、経済高度成長・「管理社会化」という環境の中で、まさに二〇世紀末だから発生したところのインパクトを受けて、いわば「自己展開」しようとしているものというべきであろう。ここでも、農地法の「自作農」は止揚され、農地法の想定した「農家」とは別の、耕作・養畜事業等の主体（農業の担い手）が登場しているのであり（しかも、前節で述べた「稲作経営者」と、基底においては外観上の相違にもかかわらず、意外に共通点もありそうである）、こういう姿で、集落・ムラの人たちの創意と努力によって、農業・農地をめぐる、新しい農業（法）秩序の創造が行なわれつつある、というべきであろう。⁽⁷⁾

(1) 「集落農場」・「集落営農」といわれているものにも、かなりバラエティがあるようである。本来は、集落・ムラ的全メンバーが、耕作・養畜の事業の単一の主体となっているもの——その組織体が法人化してはいないにしても——を指す言葉なのであるが、現実には、第一節で述べた、集落・ムラ単位での、「農用地の自主的管理」・「農用地の利用調整機能」が、かなり高度に行なわれているものを含めて、「集落農場」・「集落営農」といつてしまっている場合もあるのではなからうか。

(2) この農事組合法人の構成員二名の集落別は、松ノ木Ⅱ六名、馬瀬Ⅱ二名、岩須Ⅱ三名である。ただし、元来は、「松ノ木集落の事業」として企画されたもの。

(3) 詳細な説明を要するところだが、紙面の関係上割愛する。

(4) 今後、より詳細な検討をこころみる予定である。なお、一般的に、所有農地の全部を貸し付けて「農家」でなくなることには「抵抗感」が多く、また、特定の者（イエ）に貸し付けて、定額小作料を受けるだけになることは、借主を儲けさせるような気がしてイヤだとか、農地改革の「後遺症」で、とにかく農地を貸すことは心配だ、といった状況が、多かれ少なかれ見られるようである（松ノ木Ⅱ集落で、どの程度かは別として）。

(5) ちなみに、現行法でも、自分が構成員となっている農業生産法人への貸し付け農地は、常に保有が認められている（農地法七条I項8号）。

(6) 宮崎俊行著『請負耕作と農業生産法人』（鳳舎・一九六六年）一三〇—一三五頁、一五六—一五八頁等参照。

(7) 紙面の関係から、とくに第三節では、注記をかなり割愛した。類似の事例についても、若干の実態調査を行なったし、本来は注記すべき参考文献もあるが、了承していただきたい（集落・ムラの法的本質論など関連の論点についても同様である）。

終　　り　　に

本稿は、筆者の力量不足と紙面・執筆時間の制約などによって、残念ながら「尻り切れトンボ」になってしまった感がある。筆者が主張したいことは、要するに、農地法の「自作農主義」が空洞化した現在、新しい農地・農業の法体制の創造は、農地法の想定した「農家」とは違った新しい農業人などによって、多様に試みられているわけだから、これを生かす（活かす）ようにすることこそ、法にかかわりを持つすべての者が、歴史の現段階を認識してなすべき、基本的な使命である、ということである。

付記 有限会社「松ノ木農園」等の調査に際しては、岐阜県農業会議、上石津町役場農業振興課（とくに萩永三郎氏ならびに三輪隆昭氏）、平塚敏雄氏、松井泰治郎氏などに、格別のお世話をいただいた。また、農林水産省農業者大学の御支援も受けた。付記して篤く感謝の意を表する。

（一九八三年（昭和五八年）三月末稿）