

土門 剛



土門 剛 どもん たけし

【プロフィール】
1947年大阪市生まれ。早稲田大学大学院法学研究科中退。農業や農協問題について規制緩和と国際化の視点からの論文を多数執筆している。主な著書に、『農協が倒産する日』（東洋経済新報社）、『穀物メジャー』（共著／家の光協会）、『東京をどうする、日本をどうする』（通産省八幡和男氏と共著／講談社）、『新食糧法で日本のお米はこう変わる』（東洋経済新報社）などがある。大阪府米穀小売商業組合、「明日の米穀店を考える研究会」各委員を歴任。会員制のFAX情報誌も発行している。

画竜点睛を欠く 農地確保・利用支援策

農地の効率的な利用を促進させ、耕作放棄地を減らすことなどを目的に、政府が国会に提出した農地法改正。改革の成否は、農地の回転率を高めることができるかどうかだ。農地の回転率、定かな解説があるわけではないが、農地がいかに有効に使われるかの尺度のようなものではない。

かろうか。農地法改正の成否は、回転率を高めてくれる生産者に農地を委ねることができれば成功となる。

農地法改正案を閣議決定した2月24日、石破茂農水相も「農地法の問題が日本農政の根幹にかかわっていると認識している。改正で、農地に農業をやる気のある方々が集積し、多くの担い手が参入できるようにしたい」（産経新聞）と述べた。

法案をざっと読んでの印象は、農

地法の目的規定の見直し（第一条）や、違反転用に対する罰則強化（第二条二項）など評価できる点があるものの、それに沿った農地確保・利用支援策は残念ながら画竜点睛を欠くという印象を受けた。

今回の農地改正で、農地確保・利用支援の具体策は「農業経営基盤強化促進法」の改正に委ねた。これが落第点しかつけられないのだ。

さて「法律の目的の見直し」や「違反転用に対する罰則強化」。これらは、いずれも当たり前のことで、厳しく評価を下げれば、見直しが遅きに失した感がある。

まず「法律の目的の見直し」。目的規定を「農地を耕作者みずからが所有することを最も適当であるとする考え方を、農地の効率的な利用を促進するとの考え方に改める」（第一条）、これに合わせ「農地について所有権、賃借権等の権利を有する者はその適正かつ効率的な利用を確保しなければならない旨の責務規定を新たに設ける」（第二条二項）に変えた。

農地の利用重視という方向に、農

地法の立ち位置をスイッチしたのは、それなりに評価できる。これに沿って違反転用に対する罰則を強化した。3点ある。

まず第四条「農地の転用の制限」と第五条「転用のための権利移動の制限」は、「現行では国又は都道府県が病院、学校等の公共施設の設置の用に供するために行う農地転用については、許可不要とされているが、これを見直し、許可権者である都道府県知事等と協議を行う仕組みを設ける」に。

これまでノーズロ（放送禁止指定語句だそうです）だった罰則規定（第五十一条）を強化した。「違反転用が行われた場合において、都道府県知事等による行政代執行制度を創設するとともに、違反転用に対する罰則を強化（罰金額の引き上げ）」。

第59条の「代地の買収」では、「農地の農業上の利用を確保するために特に必要がある場合において、農林水産大臣は、都道府県知事に対し、農地転用許可事務の適切な執行を求めることができることとする」に。

都道府県知事の権限を強化したので

農地法改正で農地流動化は起きえるのか？

ある。

これを受けて、「農地の権利移動規制の見直し」に踏み切った。農業振興という方向にベクトルを変えたのである。農地取得の条件を厳しくした現行規制に加え、「農地の集団化、農作業の効率化その他周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがある場合には農業委員会は許可しない」との要件を新たに設ける。農業委員会のチェックを通じて、地域における農業の取組を阻害するような権利取得を排除する」ことをつけてきた。

同じく賃貸借契約の条項に、「農地を適正に利用していない場合に貸借を解除する旨の条件を契約に付させることにより、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」ととする。なお、契約による貸借の解除がなされない場合には許可を取り消すことにより、農地の適正な利用を担保する」と加えた。

次いで戦後農地制度の「残滓」のようなものを払拭する改正にも踏み込んできた。簡条書き風に紹介すれば、
①小作地の所有制限及び小作地を国が強制的に買取する措置を廃止。

②農地の賃貸借の存続期間は、現行

の「20年以内」から「50年以内」に。

③国が自作農創設のために強制的に未墾地を買収し、農家に開墾させる制度、標準小作料制度等を廃止。

④「小作地」、「小作農」等の用語の見直しを行なう。

「小作地」、「小作農」等、時代を感じさせる農政用語をようやく「お蔵入り」にした。それはそれなりに、戦後農地制度の「大転換」を目論む担当者の意欲がひしひしと伝わってくる思いがする。

ところで画竜点睛を欠くのが、これに伴う「農業経営基盤強化促進法」の改正だ。こりゃ一体何の法律じゃ、と思われる方がおられるかもしれないが、「認定農業者制度」の根拠法といえ、そのイメージをつかめることできよう。「経営基盤強化」という麗々しい名前が冠せられているが、土作りもできない、農業のラベルも満足に読めない、銭勘定にもうとい駄農（墮農、惰農とも）でも、改善計画とやらを市町村役場に提出すれば、十分な審査もなく「認定農業者」という資格がもたらえて補助金や公庫による低利融資の対象になる。

その「農業経営基盤強化促進法」に、農地法改正の精神を踏まえて「農地利用集積円滑化事業」なる補助事業を新たに創設してきた。農地所有者代理事業、農地売買等事業、

研修等事業の、3つの事業から成る。その中身が問題である。

農地所有者代理事業は「農用地等の所有者の委任を受けて、その者を代理して農用地等について売渡し、貸付け又は農業の経営若しくは農作業の委託を行う」。農地売買等事業は、「農用地等を買入れ、又は借り受けて、当該農用地等を売り渡し、交換し、又は貸し付ける」、研修等事業は「買入れ、又は借り受けた農用地等を利用して行う、新たに農業経営を営もうとする者が農業の技術又は経営方法を实地に習得するための研修その他の事業」だ。

これら事業を後押しするため、3種類の補助金を用意した。その補助金の付け方に大いなる問題があると思った。逐条的に説明を加えよう。

まずは「農地引受への支援」。具体的には、引受けた耕作放棄地等を営農するのに必要な掛かり増し経費を支援（国費負担率2分の1）。農水省資料には、「自力施行等で行う進入路改善、引受農地に設置する簡易パイプハウス、農業資材、肥料、簡易な農業機械リース。リスクの高い農地を経営に生かすための専門家等への相談経費等」との記述がある。次いで農地保全管理への支援。保全管理とは、おおむねゴルフ場のグリーン・キーパーを連想してもらえ

ればよい。それへの支援策は、合理化法人へ農地の所有権が移転又は利用権が設定される場合、10aあたり1万8000円。合理化法人へ農地の保全管理を委託する場合（合理化法人は農地の権利を取得しない）、1万3000円だ。

3つ目の面的集積の実証的な取組への支援。内容は2点ある。一つは、バラバラの農地を面的にまとまった形で集積した場合、その面積に応じて支援。もう一つは、面的集積された農地に対する小規模な基盤整備の支援策だ。

前者は、面的集積された農地面積に応じ10aあたり最大1万6000円の補助金。ちよつと気になるのは、農水省の説明資料の「（農地の）出し手に対して借地料をかさ上げ、受け手に対して借地料を引き下げ等」とした記述。字面を讀んでいけば、補助金が地主に吸い取られていく図式が見えてくる。なにやら借地料を不当に高くする誘導策とも思えてくる。

ポイントとは、借地料水準についてのそもそもの考え方だ。担当者の意見を聞いてみた。いわく「これは借地料をどうのこうのという性質のものではなく、面的集積に向けての調整活動的な色彩のものと考えてください。従って1回限りの補助金となります。しかも、その配分は、現

場任せということになっています。面的集積が必要な農地は、価値の低い農地である。昨今の農地の需給関係からみれば、借りてもらえるだけでも有り難い。本来なら借り手に支援が向かわなければならぬ。こう指摘すれば、「借地料が引き下げられることにより、受け手もメリットを受けます」と答えてきた。

認定農業者と集落営農組織がメイン・プレーヤー？

「農地利用集積円滑化事業」の先行きが危ういと見たのは、その実施主体なり対象が市町村、市町村公社、農業協同組合、認定農業者、集落営農組織に軸足を置いたことである。その理由は実に明快。それら組織なり制度の実態をつぶさに検討すれば限界が見えてくるのだ。農地行政で現場の行司役のような市町村は別として、破たん相次ぐ市町村農業公社も、論評の対象外。残る組織や制度について酷評してみよう。

認定農業者、説明の要はあるまい。これが施行(平成5年)された時に、担当者に「市町村長が、経営という

辛 上門 間

観点から農業者の区分けをできるかい。そんなことは農協も含めた金融機関が

やることだ」と言い放ってやったが、ほっかーんとしていた。その認定農業者制度も15年経過した。これに対する農水省の政策評価はないものに等しい。担当の経営政策課に聞けば、一応、「平成20年12月末時点の認定農業者数は24万4000人です!」との回答は戻ってくるものの、「その経営実態は如何」との核心を突く質問には、途端に黙り込んでしまう。認定農業者制度よりひどいのが集落営農組織。水田・畑作経営所得安定対策の受け皿組織として設立されたという説明が最も分かりやすい。補助金という「餌」をぶら下げただけに、各地でバタバタと増えたが、ここにきてパタッと伸びが鈍った。組織の運営コストが補助金を注ぎ込んでも埋め合わせできなかつたという説明でご理解いただけよう。農協が介入することもコスト割れに拍車をかけたのである。

案の定と言うか、身内の日本農業新聞までが「集落営農4割が赤字」(平成19年1月8日付)と報じている。これを逆読みすれば、黒字の6割というのは、参加した農家が赤字という単純な図式になってくるのだ。

昨年5月、農林水産省・農林水産政策研究所が実施した調査データでも、「(19年度は)黒字だった集落営農組織が52%と過半を占め…中略…ほ

ぼ同じ傾向が出ていた。(調査時点では)収入減少影響緩和対策等の交付金の支払いがまだ行われておらず、これらを考慮すれば赤字だった組織の割合はさらに低くなる」だった。

この調査データが眉唾物なのは、経営内容に触れた点だ。「円滑に運営できた」組織が28%、「課題は様々あったが、何とか克服できた」組織が63%と、おおむね良好だった組織が合計9割以上となった。他方、『多くの課題があり、運営に大きな支障が生じた』と回答した組織の割合は9%にとどまっている」

農水官僚のおめでたさは、この調査を真に受けていることである。そもそも農水省の息のかかった組織が、調査に出向けば、相手はどんな返答をしてくるか容易に想像できることではないか。しかも水田・畑作経営所得安定対策の受け皿組織ということであれば、運営に大きな支障があったとしても、誰もまともに答えてはこない。

最近では、立ち上げた組織の間で不協和音も目立つ。その代表的な声は、「行政や農協は、集落営農組織に参加すれば、品目横断的経営安定対策の恩恵にも預かることができ、金的にもプラスになると説明していたが、実態は逆だ力のある農家に農地を貸した方が絶対にプラスになる」

(宮城県の生産者)ということだ。

笑えぬことも起きている。作業を委託する形式で集落営農組織に参加した農家は、昨今の経済不況のあおりを受け、作業代金を支払うこともできず、農協から融資を受けて急場をしのいだという。黒字だった集落営農組織が過半を占めたのは、こうしたケースも一部にあったからだ。

もっとすごいのは、表向き、集落営農組織に加入していて、めいめいが自分の田圃を自分の農機で耕しているのだ。これを経営政策課の担当者に教えてやったら、急に黙り込んで、「それって補助金をだまし取るようなものだね。法律違反にはならないのかね」と念を押すと、「もしそうだとしたら、法律に違反しますね。具体的なケースがあれば、教えてください」と逆に頼まれてしまった。

結論を急ごう。農水官僚の大いなる錯覚は、認定農業者や集落営農組織が、日本農業のメイン・プレーヤーだと思っていることだ。連中を相手に農地流動化などの補助金をつけたところで、農地法改正の大目的である農地の回転率は端から期待できない。行き詰まった組織や制度に農地問題解決の期待をかけるのは、太陽が西から昇ってくるのを待つと同じ愚かな所業であると批判したら言い過ぎだろうか。