

再燃する「株式会社の農地所有」論議

—農業生産法人の要件緩和の問題点—

2013.6.28

農林中金総合研究所

特任研究員 行友 弥

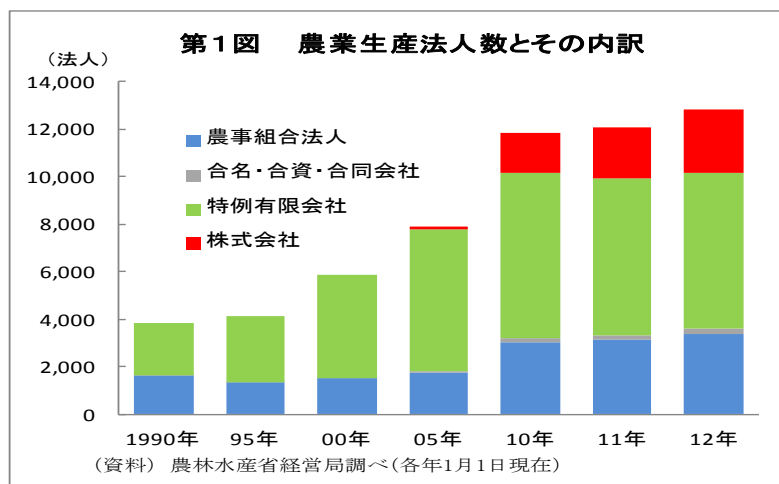
1 はじめに

政府が6月14日に閣議決定した成長戦略(日本再興戦略-JAPAN is BACK-)には「農地中間管理機構」を軸とする農地の利用集積促進策が盛り込まれた半面、経済界などの要望が強い株式会社による農地所有の全面解禁は、今後の検討課題として先送りされた。当面はリース(賃貸借)方式による企業参入を促す方向だが、今回の決定を「踏み込み不足」と批判する報道も多く、7月の参議院選挙後に議論が再燃する可能性が高い。制度の変遷と論点を整理し、今後の方向を展望してみたい。

2 09年農地法改正で「リース」は自由化

現行法制において農地を所有できる法人は農業生産法人に限られている。農業生産法人には、農事組合法人や特例有限会社、合名・合資・合同会社などが含まれるが、2000年の農地法改正で株式会社形態も認められた(第1表)。農林水産省の統計によると、12年1月1日現在の農業生産法人12,817のうち株式会社は2,648法人あり、全体の2割を占めている。前年同期の2,135法人に対し24%の増加である(第1図)。

第1表 企業の農業参入自由化を巡る主な経緯	
2000年	農地法改正で株式会社形態の農業生産法人が認められる。
02年	構造改革特区において企業の農業参入が認められる。
05年	企業参入を特定法人貸付事業として全国展開。
09年	農地法改正でリース方式による参入が完全自由化。農業生産法人の要件も緩和される。



その多くは既存の農業経営体(法人を含む)が株式会社に転換したものとみられる。異業種の株式会社がそのまま農業生産法人になることはできないからである。

株式会社が農業生産法人になるには①株式を公開していない、②主たる事業が農業(加工・販売等の関連事業を含む)、③役員の過半が農業に常時(原則年間150日以上)従事、④その過半(役員全体の過半の過半)が原則年間60日以上農作業に従事、⑤議決権の4分の3以上を農業関係者(農業者、農地の権利提供者、農協、地方自治体等)が保有--などの要件を満たすことが必要となる。

なお、⑤については09年12月施行の改正農地法で、農商工連携などに取り組む食品メーカーなどの関連企業であれば50%未満まで議決権を保有できるようになったほか、1社当たりの出資比率制限(10%以下)も撤廃された。

このほか、借地も含めて農地利用者の基本的な要件として、①農地の効率的利用、②原則50a(北海道は2ha)以上を耕作、③周辺農地の利用に支障をきたさない--などが義務付けられている。

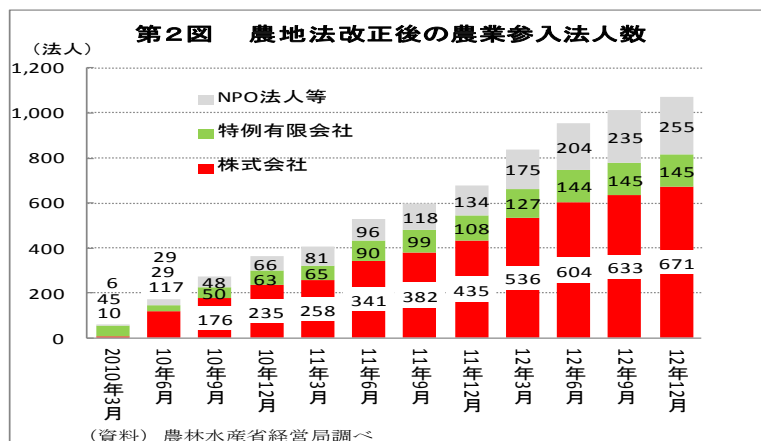
従って、農外の一般企業が農地を利用するには、以上の制約の下で既存の農業者らと共同出資で農業生産法人を設立する(当然、議決権の過半を得ることはできない)か、リース方式によるしかない。

リース方式による株式会社の農業参入については、02年に導入された「構造改革特区」で遊休農地の多い地域に限定して認められた。05年にはそれが農業経営基盤強化促進法の「特定法人貸付事業」として全国展開され、09年の農地法改正で原則的にも完全自由化された。その際、リース期間の上限も民法の規定による20年から50年に延長された。

一方、①リース契約には解除条件(農地を適切に利用していない場合に契約を解除する条項)を盛り込む、②地域における適切な役割分担(集落の話し合いや農道・水路の維持活動への参加など)を担う、③最低1人の業務執行役員が農業関連業務に常時従事すること--などの義務も課された。

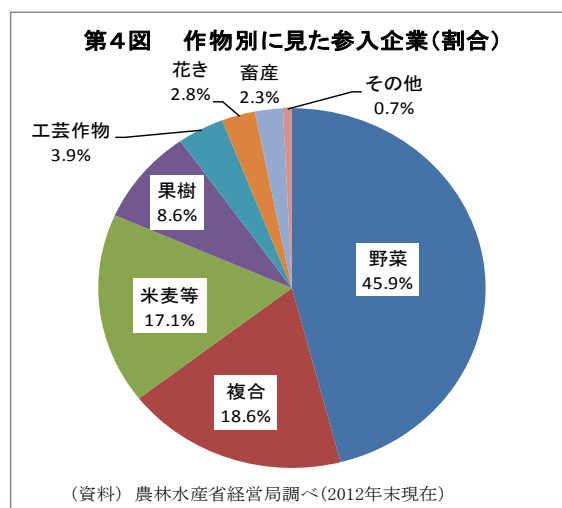
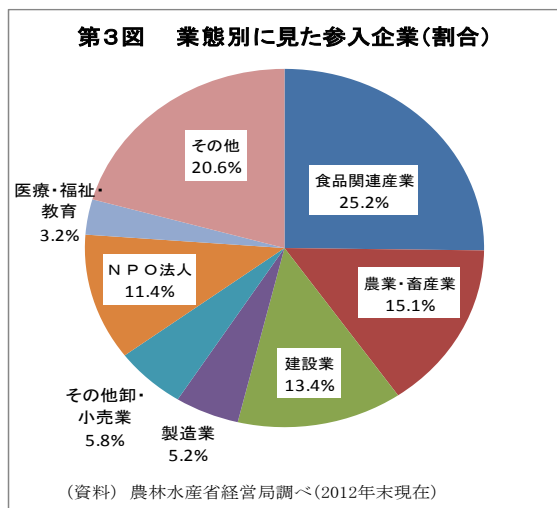
09年の改正農地法は戦後の農地改革で打ち立てられた自作農主義(農地は耕作者が自ら所有すべきとする考え方)の大原則を転換し「所有と利用の分離」を進める内容だったため「平成の農地改革」と呼ばれた。旧農地法下でも実態としては担い手への農地利用集積が進んでいたが、農業者の急速な高齢化や耕作放棄地の拡大を受け、企業参入も含めた農地の有効利用を促進せざるを得なくなったと言える。

農地法改正を契機に企業参入は着実に増えている。施行3年後に当たる12年12月時点の参入法人数は累計1,071法人に達した(第2図)。6割に当たる671法人が株式会社で、残る4割はNPO法人(特定非営利活動法人)などである。



参入企業の業態は食品関連産業が 270 法人(25%)、農畜産業が 162 法人(15%)、建設業が 144 法人(13%)等となっている(第3図)。また、作物別では野菜が 492 法人(46%)と突出し、複合 199 法人(19%)、米麦等 183 法人(17%)、果樹 92 法人(9%)などと続く(第4図)。

なお、構造改革特区(03年4月)とその全国展開(05年9月)による参入は09年9月までの6年半で 414 法人にとどまった。年間の平均参入件数は農地法改正以前では 64 法人だったが、改正後は 357 法人と 5.5 倍に高まっている。



3 根強い株式会社の農地所有「完全自由化」論

こうした実績にもかかわらず、経済界やマスコミ、一部有識者の間には依然として株式会社による農地所有を完全自由化すべきだとの意見が根強い。

例えば、本間正義・東京大学教授は 2011 年 6 月 8 日付日本経済新聞「経済教室」で次のように書いている。

「資金力やリスク対応のノウハウを持つ株式会社に農地取得を認めて投資を促し、生産だけでなく加工・流通・サービスを視野に入れた展開を可能にすることが望ましい。株式会社が農地を遊休させる恐れがあるというのであれば、一定期間、例えば 30 年間は転用を認めず、また、耕作放棄や不耕作に重いペナルティーを科し、農地を農地として利用することを保証すればいい」

今年1月に日本経済団体連合会(日本経団連)が発表した提言「わが国農業の競争力強化と成長産業化に向けた取り組みの加速を求める」には、次のような記述がある。

「(引用者注:リース方式で参入した法人が)一定期間農業経営を営み地域に定着するとともに将来にわたる担い手と見做される場合、例えば認定農業者として認定を受ける、あるいは『人・農地プラン』で中心経営体として位置付けられた場合などには、農業生産法人の構成員要件や役員要件等を満たすものとして農地所有を認めることも、農業生産法人の構成員要件の緩和とともに検討すべきである」

この提言は、即時無条件の自由化ではなく、リース方式で一定の実績を積んだ企業を地域農業の担い手と位置付ける前提で農地所有を認めるよう求めている点が特徴である。企業参入の際限なき拡大に対する農業界の懸念を意識した内容とも言え、それだけに解禁の実現へ向けた強い意思が感じられる。

4 成長戦略では先送りされたが・・・

安倍政権発足後の産業競争力会議や規制改革会議でも、企業の農地所有全面解禁が繰り返し論じられた。

例えば4月23日の産業競争力会議で、テーマ別会合の主査を務める新浪剛史ローソン社長が提出した提言(「主査の責任の下、全民間議員の意見を極力取り入れまとめたもの」と付記されている)では「リース方式(最長50年)による企業の農業参入の完全自由化と農業生産法人の要件緩和後の企業参入の状況を踏まえ、所有方式の更なる自由化を進める」としている。

「更なる自由化」の内容としては「法人形態要件を撤廃し、法人であれば農業生産法人になれるようにする」との表現もあるが、具体的には事業範囲の拡大(研究開発、土壌分析、指導などを含める)、役員の年間150日以上での農業従事義務の緩和、継続的取引関係のある者に対する出資制限(25%)の撤廃などを挙げている。

また、寺田稔内閣府副大臣は規制改革会議で以下のように述べている。

「供給サイドの構造改革を貫徹し、資本の原理を貫くためにリース方式のみならず、オーナーシップも当然解禁しないといけない。(中略)所有を解禁することによって耕作放棄地の解消、また所有権不明の土地の土地バンクによる買い取り、あるいはJ-REIT(引用者注:不動産投資信託)方式の導入など、様々な外資導入も含め活性化効果、流動化効果が画期的に期待できる。(中略)所有であれば当然愛着が湧くので土地が荒れることもない」(5月30日の議事概要)

寺田氏は農水省が打ち出した農地中間管理機構(農地集積バンク)についても「膨大な不良債権を作って(中略)モラルハザードの発生、財政負担の発生、そして様々な財政資源の非効率使用につながることは火を見るより明らか」と厳しく批判している。

これに比べると、産業競争力会議における新浪氏の発言は穏健で、先の日本経団連提言と同様、農業界の懸念に目配りしつつ漸進的に企業の参入枠を拡大しようという意図が感じられる。

「農地の所有については、私自身、当面はリースでも十分できていると思う。むしろ、企業による所有の自由化よりも、より早く農業の生産法人の要件緩和を進めてもらいたいと思う」(4月19日のテーマ別会議事概要)

こうした議論を経て、6月14日に閣議決定された成長戦略には、次のような文言が盛り込まれた。結論は「検討」であるが、新浪氏の提言に沿った表現になっている点が注目される。

「2009年に完全自由化されたリース方式による企業の農業参入を、農地中間管理機構も活用しながら積極的に推進する。また、農業生産法人の要件緩和などの所有方式による企業の農業参入の更なる自由化について、2009年に実施したリース方式での参入の完全自由化と農業生産法人の要件緩和後の参入状況の検証等を行うとともに、農地の集積・集約化の推進に与える影響も考慮しつつ、検討する」

これに対し、株式会社の農地所有全面解禁を規制改革の「試金石」とみなすマスコミからは厳しい批判が浴びせられた。

例えば、読売新聞は成長戦略の素案が発表された翌日(6月6日)の社説で「気がかりなのは、経済界が要望したのに盛り込まれなかった政策が目立つことである。例えば(中略)企業による農地所有の解禁などの抜本的な農政改革は見送られた」と指摘した。

また、同7日の日本経済新聞社説は以下のように述べている。

「岩盤規制が阻む代表は2つ。混合診療と企業の農地所有である。(中略)農林水産省は民間企業に農地所有をみとめず、農業生産法人への出資を5割未満に制限している。この農地規制が、

耕作放棄地が増大する一因なのは明らかだ。農業への参入に意欲を燃やす企業が経営規模を広げやすくするために、所有規制はゆるめるのが当然だ。環太平洋経済連携協定 (TPP) への参加にそなえ、グローバル競争に耐えうる農業をつくるためにも、それは必要である」

5 不明確な「所有」のメリット

林芳正農相は6月7日の閣議後の記者会見で、こうした批判を「規制緩和が目的みたいになっている議論」と退けた上で「実際、おやりになっている方(引用者注:企業)の間では『リースで結構やっている』ということで、一定の収れんがみられてきている」と指摘し、リース方式で企業参入は十分に促進可能という見方を示している。甘利明経済再生担当相も同日の定例記者会見で「株式会社のニーズとしては、買い取るよりリースの方が参入しやすいという、これは株式会社側からの声」と述べている。

実際、先に見たように食品関連産業などからは既にリース方式などを利用した農業参入が相次いでおり、両大臣や新浪氏の産業競争力会議における発言(リースでも十分できる)を裏付けている。ある大手スーパーの子会社も、農地法改正前の特定法人貸付制度で参入し野菜などを生産しているが、その代表者は「農地所有が認められても取得は考えていない。農地を買うコストなどを考えれば借りた方が合理的」と話す。

全国農業会議所がまとめた10年の農地価格(10a当たり)は、純農業地域の標準的な田で全国平均136.3万円、畑で95.7万円である。一方、農水省の「農地の権利移動・借賃等調査」によると、同年における借地料(同)の全国平均は田で13,100円、畑で8,700円となっている。

もし、リースの最長期間である50年間にわたってこの借地料を支払い続けたとしても、その総額は田で65.5万円、畑で43.5万円にとどまり、農地を購入した場合の半額程度で済む。また、購入した場合には固定資産税などの税負担が生じ、購入費用を借り入れれば金利も発生する。もちろん、都市近郊や中山間地域など立地条件によって農地価格や借地料には大きな違いがあるが、少なくとも平均的な水準で見れば「借りた方が合理的」なことは確かである。

解禁論者は「リースだと所有者から急に返還を求められる恐れがあり、安定的に経営できない」とも主張する。しかし、農地のリース期間上限は、先の農地法改正で20年から50年に延長された。実際には20年を超えるような長期契約はまれであろうが、少なくとも契約期間中は借り手と貸し手双方が解約に合意するか、借り手側に契約違反や法令違反などの落ち度があった場合を除けば、農地の返還を迫られることはないはずである。

株式会社の農地所有解禁に対する農業界側の懸念は、主に「参入企業の採算が取れなくなれば、耕作放棄や転用につながるのではないか」「最初から転用目的で農地を取得するケースもあるのではないか」「用排水や農道の管理などで地域の農業者と協調が保てるのか」「周辺農地との一体的な利用や利用権集積が難しくなるのではないか」といったところにある。

解禁論者は、農地転用や耕作放棄を許さない厳しいゾーニング規制を設け、参入企業に「担い手」たる義務を負わせることで、これらの懸念は払しょくできると主張する。だが、それは実態を踏まえた議論と言えるだろうか。

都市地域と農村地域を厳格に分け、後者の開発を厳しく抑制するゾーニング規制はフランスの制度が代表的である。しかし、原田純孝中央大教授によれば、フランスには土地法制全体を貫く「開発不自由の原則」があり、日本とは法体系が根本的に違う。

欧米に比べて土地に関する私権制限が緩い日本において株式会社の農地所有を全面的に認

めるのであれば、農地制度だけでなく都市計画法など関係法令全般の見直しが必要になるだろう。また、場当たりの転用許可やゾーニングの変更が行われないよう、地方自治体や農業委員会の体制と権限も再検討が欠かせない。

逆に言えば、数十年もの期間にわたる営農継続が厳格に義務付けられた場合、企業にとって農地を所有するリスクは相当大きくなるはずである。そのような条件下で参入しようとする企業は一体どれだけあるだろうか。この点でも、リース方式の方が現実的と考えられる。

株式会社には「株式譲渡自由の原則」(会社法第 127 条)があり、株式会社による農地所有を全面解禁する際には、恐らく株式の「非公開要件」も撤廃されるだろう。しかし、公開企業は他の企業や投資ファンドに買収されるなどして、経営方針が大きく変わる可能性もある。最近では外国資本による山林買収が問題視されているが、同様の問題が農地についても発生するだろう。そもそも株主への利益還元を第一義とする株式会社という存在が、地域を支える農業の担い手としてふさわしいのかどうか。こうした点についても慎重な検討が必要である。

6 おわりに

規制改革会議は今夏以降、農業分野の議論を本格化させ、1年程度のスパンでまとめていくという(5月30日の記者会見における岡素之議長の発言)。参議院選挙後には一段の「改革」に踏み込むことも予想され、その際には農業生産法人の要件緩和という「技術論」が突破口になる可能性が高い。今後は農地法改正後の動向などを踏まえた、より実証的な議論が求められる。

<参考資料>

- ・日本再興戦略-JAPAN is BACK-:
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf
- ・首相官邸ホームページ「産業競争力会議」:
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/kaisai.html>
- ・内閣府ホームページ「規制改革会議」:
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/meeting.html>
- ・農林水産省ホームページ(各種統計、大臣会見など): <http://www.maff.go.jp/>
- ・日本経済団体連合会提言「わが国農業の競争力強化と成長産業化に向けた取り組みの加速を求める」 <http://www.keidanren.or.jp/policy/2013/010.html>
- ・室屋有宏(2010)「農地制度改正後の『企業の農業参入』を考える——重要性が一層高まる企業と地域の関係」、『農林金融』6月号 <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0412re3.pdf>
- ・清水徹朗(2007)「日本の農地制度と農地政策——その形成過程と改革の方向」、『農林金融』7月号 <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0707re1.pdf>
- ・渋谷往男(2012)「農業における企業参入の動向」、独立行政法人農畜産業振興機構『月報野菜情報』10月号 <http://vegetable.alic.go.jp/yasaijoho/joho/1210/joho01.html>
- ・原田純孝ほか(2011)『地域農業の再生と農地制度 日本社会の礎＝むらと農地を守るために』(農文協)

(ゆきとも わたる)