

日本の農地制度と農地政策

その形成過程と改革の方向

〔要 旨〕

- 1 農地は食料生産という公益的機能を担い、地域社会と密接な関係にある特殊な資産であるため、農地法等により様々な規制を設けている。農地政策とは一定の政策目標を達成するために農地制度を方向づけることであるが、近年、農業構造の改革に向けた農地制度の改革論議が盛んになっている。
- 2 現在の農地制度の出発点は終戦後の農地改革であり、農地改革の成果を確定した農地法は、自作農主義を基本原則とし、地主制の復活を阻止するため農地の所有や利用に関して厳格な規定を設けた。しかし、その後、農業機械化が進展するなかで経営規模拡大を進めるため、農地法改正、農用地利用増進法制定が行われ、農業生産法人による農地取得も認められた。また、農地を面的に確保することを目的とする農振法が制定され、市街化区域内農地を対象とする生産緑地法が制定された。
- 3 日本の農地面積は467万haであるが、農地転用、農業生産の縮小により40年間で約2割減少した。特に、高度経済成長の時代には、多くの農地が住宅地、工場用地、道路等に転用されたが、近年は転用面積は減少してきている。耕作目的の農地の売買は多くはないが、利用権設定は増加しており、大規模経営体の経営面積に占める借地の割合が高まっている。農地価格は、農地転用の減少、農業の収益性悪化により低迷している。
- 4 農業の担い手が高齢化するなかで、その受け皿として集落営農や大規模経営の育成が進められており、構造改革の加速のためにも農地制度の改革が必要であるとの意見が強まっている。そのなかで、農業経営の法人化が注目を浴びており、農地リース方式による株式会社の農業参入が可能になった。一方、相続等を契機に都市農地の減少が懸念され、都市農地を保全するための制度改革を求める動きもある。
- 5 農業の構造改革は必要であるが、農地の利用調整は市場原理では困難であり、地域の地道な努力で進めるべきである。これまで株式会社の農業参入を促進するような制度改革が行われてきたが、投機的な農地取得等の懸念は払拭できず、無制限な規制緩和は進めるべきではない。また、都市農地を防災、環境の観点から再評価する必要がある。現在の農地制度改革論議は環境保全の視点が非常に弱く、環境、景観の要素を含んだ農地制度を構築する必要がある。

目次

はじめに

1 農地制度・農地政策とは何か

2 戦後の農地制度の変遷

(1) 出発点としての農地改革

(2) 農地法の理念と内容

(3) 農業基本法と農地流動化政策

(4) 農業生産法人制度

(5) 国土利用計画と農振法

3 日本の農地の現状

(1) 農地面積

(2) 農地の転用と造成

(3) 農地の移動

(4) 農地価格

4 農地制度改革論議の背景

(1) 農業構造改革の要請

(2) 農業経営の法人化

(3) 農地相続と都市農地問題

5 今後の農地制度のあり方

(1) 農業構造改革と土地利用調整

(2) 問題が多い株式会社による農地取得

(3) 都市農業と都市農地の再評価

(4) 求められる環境保全の観点からの
農地制度改革

はじめに

農地制度を巡る論議が活発になっている。稲作に代表される土地利用型農業の規模拡大の遅れや全国的な耕作放棄地の増大が問題視され、こうした状況を打開するためには農地制度の改革が必要であるとの主張が強まり、そのなかで農地に対する規制を緩和し株式会社の農業参入や農業法人化を促進すべきだという意見も現れている。

こうした情勢を受け、今年（2007年）1月より「農地政策に関する有識者会議^{（注1）}」において今後の農地制度のあり方に関する検討が行われており、この秋には農地制度改革の基本方向についての報告書が提出される予定になっている。

本稿では、こうした農地制度を巡る状況をふまえ、今後の農地制度、農地政策のあり方について考えてみたい。

（注1）農林水産省が農地政策を再構築するに当たり各界から意見を聞くことを目的に設置したものであり、委員（13名）の構成は、農業団体3名、経済界2名、学者2名、生産者2名、地方公共団体1名、その他3名である。

1 農地制度・農地政策とは何か

農業とは有用な物質を得るために動植物を栽培・飼育する営みであり、植物の栽培に必要な農地は、農業にとって最も基本的で重要な生産手段である。そのため、明治維新後の地租改正や第2次大戦後の農地改革に代表されるように、農地の所有、使用に関する制度をどう設計するかは、非常に重要な国家的課題であり続けてきた^{（注2）}。

現在の法体系においては、農地の所有、売買、賃貸借等に関しては民法による規定がベースとなるが、農地は食料生産という公益的機能を担い、地域社会と密接な関係にある特殊な資産であるため、特別法によ

って民法に修正を加えている。その中心となっている法律が農地法であり、そのほか農地に関係する法律として農振法、農業経営基盤強化促進法、土地改良法等があり、また税制や農業委員会制度も農地制度の重要な要素である。

このように、農地を巡る権利関係などを法律、税制等により規制・管理する仕組みが農地制度であるが、農地政策とは、この農地制度を一定の政策目標（例えば、農業構造の改革、耕作権の安定）を達成するために方向づけることである。したがって、農地政策は農業政策の重要な要素であるが、一方で、農地政策は国土を全体としてどう利用・保全するかという国土政策の一部でもある。

（注2）古くは「公地公民制」「荘園制」などがあり、02年までは土地制度の歴史を専門に研究する学会（土地制度史学会）もあった。

2 戦後の農地制度の変遷

（1）出発点としての農地改革

戦前の日本では、農家のうち小作農または小自作農（小作地が自作地より多い農家）が5割を占め、農地の45%が小作地であり、高額な小作料が農村の貧困の大きな要因であった。^{（注3）} 終戦後、日本を占領統治したGHQは、農村における封建的生産関係が軍国主義の温床であったとし、1945年12月に「農地改革に関する覚書」（いわゆる「農民解放指令」）^{（注4）}を日本政府に示した。

これを受けて、47年から50年にかけて小作農に対する農地売り渡しが行われ、その

結果、日本の農地の9割は自作地となり、日本のほとんどの農家は平均1ha程度の自作農となった。農地改革によって農村の民主化が進むとともに農村の貧困の大きな要因が取り除かれ、それが国内需要を拡大し、その後の高度経済成長を可能にしたということができよう。

（注3）明治期には小作料が収穫量の6割近くにも達した時期があったが、その後の小作争議によって小作料は低下した。しかし、低下したとはいえ、戦前の小作料は4割を超える高率であった（近藤康男『日本農業論』（1970）、大内力『日本農業論』（1978））。

（注4）GHQの覚書の前に日本政府によって農地改革案（第1次）が策定されたが、GHQはその内容が不十分であるとしてこの覚書を出し、その結果、第2次農地改革案が策定された。

（2）農地法の理念と内容

農地改革の成果を法的に確定したのが、52年に制定された農地法^{（注5）}である。農地法は、その基本理念として「農地はその耕作者み^{（注5）}ずからが所有すること」が最も適当という自作農主義を掲げ（第1条）、地主制の復活を阻止するため農地の権利取得や利用に関して厳格な規制を設けた。

農地法の主な内容は、耕作目的の農地の権利移動規制（3条）、農地転用規制（4条）、転用目的の権利移動規制（5条）、小作地の所有制限（6～17条）、耕作権の保護（18～20条）、小作料統制（21～24条）である。

この農地法が今日に至る農地制度の最も重要な法律であり、その後の農地制度の改正は、主に農地法を巡るものであった。

(注5) 農地法は、農地改革の根拠法であった自作農創設特別措置法、ポツダム政令と、農地調整法を受け継いで統合したものであった。なお、農地法制定の前年には、農地改革を担った農地委員会等を改組して農地制度を運営・管理するための農業委員会制度が設けられた。

(3) 農業基本法と農地流動化政策

農地法は、その後、農業情勢の変化に対応して改正されてきたが、その最初の転機が農業基本法の制定(61年)であった。農業基本法は、高度経済成長に伴う農業労働力流出や貿易自由化に対応し、農業構造の改善、農業近代化を進める方針を示したものであるが、農業基本法を受けて62年に農地法改正が行われ、農地の権利取得の最高面積制限を緩和するとともに、農業生産法人制度や農地信託制度が設けられた。

60年代後半以降、農業機械化が著しく進展し、稲作の労働生産性が大きく向上するとともに、経営規模による生産性格差が拡大した。それに伴って農家の兼業化が進展し、一部に作業を委託する動きも出てきたが、こうした事態に対応して、70年に農地法の大改正が行われた。改正の主な内容は、

農地の権利移動規制の緩和、農業生産法人の要件の緩和、農地取得上限規制の廃止、小作地の所有制限緩和、小作料の最高額統制の廃止、農地保有合理化事業の新設、であり、これらはすべて農地流動化を促進するための改正であった。そのため、この70年の農地法改正をもって農地政策は「自作地主義」から「借地主義」に転換したという評価が行われている。^(注6)

さらに、75年には、農振法に基づいて農

用地利用増進事業(利用権設定を促進)が開始され、80年には、同事業をさらに拡充するため農用地利用増進法が制定された。その後、農用地利用増進法は、「新政策」(92年)を受けて93年に「農業経営基盤強化促進法」に改称され、この時に認定農業者制度が設けられた。

こうした制度改革のもと、農村の現場では、農業機械銀行、地域営農集団などによる農地の集团的利用が進められ、また一部に大規模経営体も育っていった。

(注6) 梶井功『農地法的土地所有の崩壊』(1977)、今村奈良臣『現代農地政策論』(1983)。なお、近年広く使われている「耕作者主義」は、耕作者が借地権を含めた農地の権利を持つべきであるという考え方であり、耕作者が農地の所有権を持つという「自作農主義」「自作地主義」とは異なる概念として使われている。

(4) 農業生産法人制度

62年の農地法改正において農業生産法人制度ができたが、農地取得が可能な法人は、農事組合法人(農協法による)、合名会社、合資会社、有限会社に限られ(株式会社は不可)、しかも、自作農主義を貫くため、事業(農業が主)、構成(農地等を提供した個人、常時従事者に限定)、議決権(常時従事者が過半)において厳しい制約が課せられた(農地法第2条)。

その後、条件の緩和が行われ、93年には農業生産法人が農産物加工等の関連事業も行えるような改正が行われた。さらに00年には、条件つき(株式譲渡制限、事業要件等)ではあるが、株式会社による農地所有が認められた。

さらに、02年には、遊休農地が多くある

など特別の条件を満たした地域において構造改革特区を設け、農業生産法人以外の企業も農地リース方式により農業に参入することを可能にする制度が設けられ、さらに05年からは、この方式が全国に広げられた（ただし農地所有は認めていない）。

（5）国土利用計画と農振法

農地に関する法制度として、農地法とともに重要なのが「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）である。

60年代の日本では、高度経済成長に伴って急速な都市化（都市への人口集中）が進んだが、当時は土地利用計画制度が不十分であったため、無秩序な都市近郊の開発（スプロール化）が進んだ。そのため68年に都市部における計画制度として制定されたのが都市計画法^{（注7）}であり、これにより都市計画区域が指定され、さらに都市計画区域は市街化区域（既に市街化しているか10年以内に市街化を図る地域）と市街化調整区域^{（注8）}（市街化を抑制する地域）に区分された。

この都市側からの「囲い込み」に対抗して、69年に農村部の農地とその周辺部分を面的に囲い込む農振法が制定された。農振法では、農業振興地域整備計画に基づいて農振地域を指定し、さらにそのなかでも特に農業の振興を図るべき優良農地等を農用地区域として指定して農地の転用を制限した。

こうした両制度の発足の経緯と行政の縦割り構造のため、都市計画区域と農振地域とは重なる部分が多くあり、統一的な土地

利用計画制度になっていないという問題がある。また、市街化区域内にも多くの農地が残されたため、その後、市街化区域内農地の「宅地並み課税」が大きな問題となり、生産緑地法（74年）、相続税納税猶予制度（75年）などが設けられた。

なお、80年には、市街化区域において農と住の調和した街づくりを可能にする農住組合法が制定され、さらに農村地域も含めた地域計画の制度として87年に集落地域整備法が制定された。また、市民農園のニーズに対応するため、89年に特定農地貸付法、90年に市民農園整備促進法が制定された。

（注7）都市計画法は戦前からあり（1919年制定）、ゾーニングと土地区画整理事業が制度化されたが、68年に制定された都市計画法は旧都市計画法と大きく異なる内容であったため「新都市計画法」と呼ばれる。

（注8）この区分を「線引き」と呼ぶが、都市計画区域を指定している1,754市町村のうち、線引きを行っているのは4割の760市町村である。

3 日本の農地の現状

次に、日本の農地が現在どうなっているのかを、統計データで確認しておきたい。

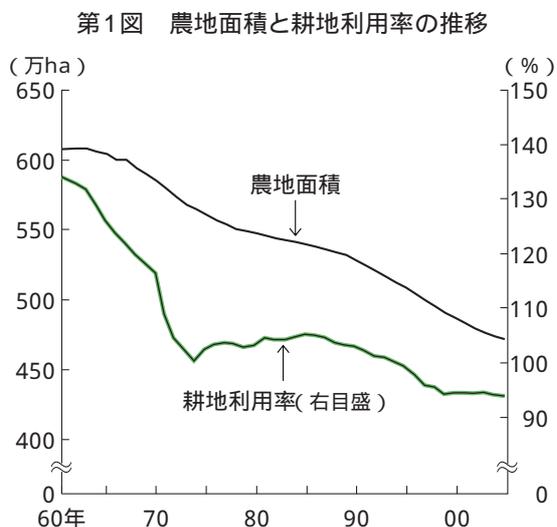
（1）農地面積

現在の日本の農地面積は467万ha（06年）であり、40年前に比べて133万ha（22.1%）減少している（第1図）。この間、北海道を中心に牧草地が増加したが、他の地域では農地面積が4割以上減少した地域（東海、中国、四国）もある。その結果、06年では、北海道の農地面積が全国の4分の1を占め

るに至っている（第1表）。

農地面積が減少したのは、住宅地、工場用地等への農地の転用が進んだことと、米の生産調整による水田の減少、麦、養蚕の縮小による普通畑の減少、みかんの廃園による樹園地の減少等、農業生産が縮小したためである。

なお、この間、裏作の減少や生産調整の



資料 農林水産省「耕地及び作付面積統計」
 (注) 耕地利用率=作付延べ面積÷農地面積×100

第1表 農地面積推移
 (種類別・地域別)

(単位 千ha, %)

	66年 (a)	86 (b)	06 (c)	(c-a)	(c/a)
田	3 396	2 931	2 543	853	25.1
普通畑	1 901	1 263	1 173	728	38.3
樹園地	543	538	328	215	39.6
牧草地	157	626	627	470	299.4
計	5 996	5 358	4 671	1 325	22.1
北海道	958	1,191	1,166	208	21.7
東北	1,034	988	881	153	14.8
北陸	464	373	322	142	30.6
関東・東山	1,150	920	768	382	33.2
東海	468	336	280	188	40.2
近畿	375	284	239	136	36.3
中国	448	326	257	191	42.6
四国	254	199	150	104	40.9
九州	845	696	570	275	32.5
沖縄	-	47	39	-	-

資料 第1図に同じ

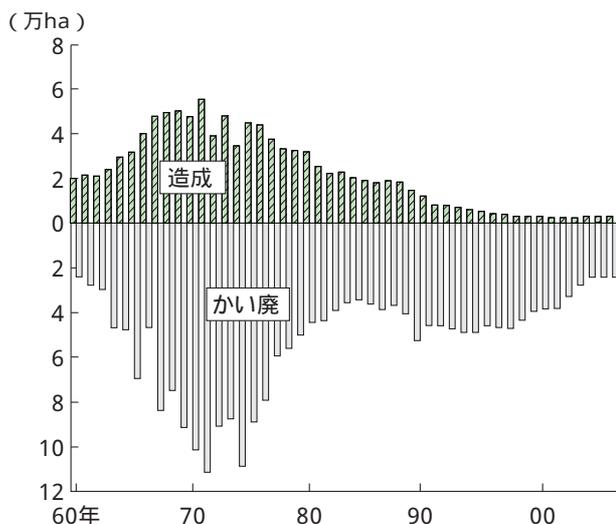
拡大により耕地利用率も大きく低下した。

(2) 農地の転用と造成

高度経済成長の過程で、多くの農地が住宅地、工場用地、道路等に転用された。特に、60年代後半から70年代にかけては、農地の転用面積が年間5万haを超えていた年があり、このころは、転用以外の要因による農地減少を合わせると1年間に約10万haの農地が消失した（第2図）。しかし、80年代以降は、経済成長率が鈍化し工場のアジアシフトが進んだため、農地の転用は減少し、近年では年間の転用面積は2万ha程度になっている（第3図）。

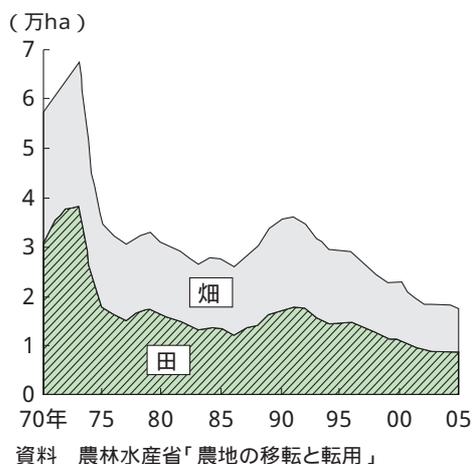
農地の転用目的をみると、かつては住宅地に年間2万ha、工場用地、道路等にそれぞれ8千ha転用されていたが、近年では、住宅地への転用は5千ha程度に減少し、工場への転用は500haを下回っている。その

第2図 農地の造成面積とかい廃面積の推移



資料 第1図に同じ
 (注) 「造成」は開墾、埋め立て、「かい廃」は人為かい廃であり、「復旧」「自然災害」は除く。

第3図 農地転用面積推移



結果、転用目的の最大は建設資材置き場等になっており（転用目的の3分の1を占める）、これには産業廃棄物処理用地も含まれていると考えられる。

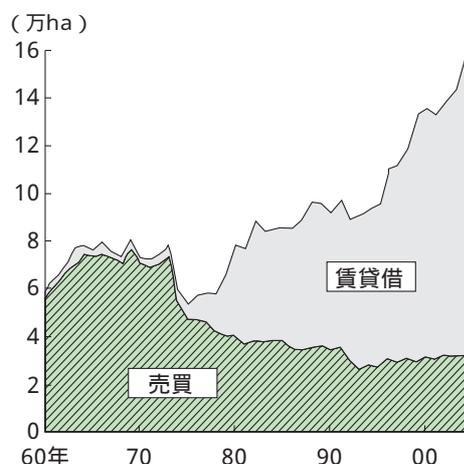
なお、農地の転用、かい廃の一方で、かつては農地の造成も盛んに行われていたが、90年代以降は、農地の造成面積は大きく減少している。

(3) 農地の移動

耕作を目的とした農地の売買は、60年代には年間8万ha近くあったが、近年では3万ha程度で推移している。耕作を目的とした農地の売買は北海道が全体の6割を占めている。なお、転用を目的とした農地の売買は05年で1万haである。

その一方で、70年代後半以降、農用地利用増進事業による利用権設定が進んでおり、05年における利用権設定面積は12万haである（第4図）。その結果、大規模経営体の経営面積に占める借地の割合が増大しており、例えば5ha以上の農業経営体（都

第4図 耕作目的の農地権利移動面積推移



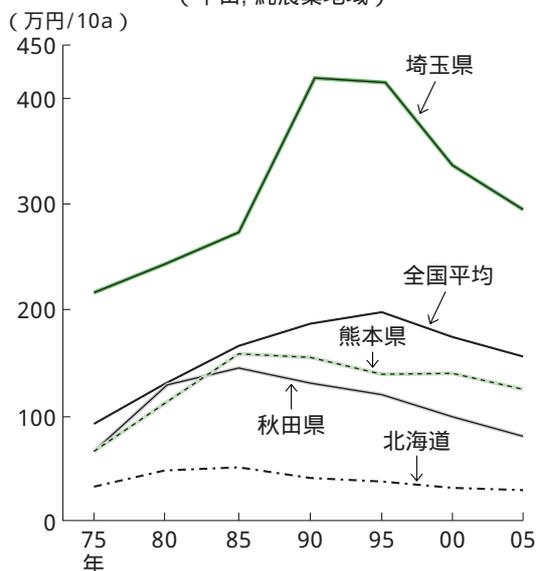
府県)の経営面積に占める借地の割合は約6割になっている（2005年農業センサス）。

(4) 農地価格

農地価格は90年代後半以降低下傾向にあり、05年における中田（純農業地域）の全国平均価格（10a当たり）は155万円で、ピーク時（94年）に比べ22%低下している（第5図）。

農地価格は地域差が大きく、転用可能性のある首都圏の農地の価格は、低下したとはいえまだ高いが（例えば埼玉県は294万円）、農業目的のための農地の価格は低く、北海道は30万円、秋田県は80万円である。農地価格の低下は、米価低迷等により農業の収益性が低下したためであり、地域、場所によってはこれ以上下落している。しかし、農地価格が低下しても、農業の先行き不透明感から農地を購入する農家は少なく、農地の売買は低調である。

第5図 農地価格の推移
(中田, 純農業地域)



資料 全国農業会議所「田畑売買価格に関する調査結果」
(注) 「中田」とは収量や生産条件等が標準的な田。

4 農地制度改革論議の背景

(1) 農業構造改革の要請

ここにきて農地制度改革論議が起きている最大の理由は、農業の構造改革の要請である。農地流動化のための農地制度改革は70年代から進められてきたが、稲作については規模拡大がさほど進んでおらず、その要因として農地制度が指摘されている。

農業の担い手は高齢化しており、今後、世代交代に伴って農地を他の人に預けてもいいという農家が増えてくることが予想され、その受け皿づくりが必要になっている。そのため、集落営農と大規模経営を育成することをねらって今年度から新しい経営安定対策が導入されたが、構造改革を加速するためにも農地制度改革が必要であるとの主張が強まっている。

(注9) 02年4月に発表された「食と農の再生プラン」において「農地法の見直しに取り組む」方針が示され、農林水産省において二つの有識者懇談会(経営局、農村振興局)が設けられた。その後、新基本計画(05年)を経て、06年になって、経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議、規制改革会議などにおいて農地制度が取り上げられ、農林水産省内において農地制度に関するプロジェクトチームが発足した。

(2) 農業経営の法人化

農業の構造改革が求められるなかで、近年特に注目を浴びているのが農業経営の法人化である。食料・農業・農村基本法(99年制定)では「農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずる」(第22条)と書かれており、新しい経営安定対策では対象となる集落営農について法人化計画の策定を義務づけている。

また、「食と農の再生プラン」(02年)において「農業経営の株式会社化」を進めることが盛り込まれ、それを受けて農林水産省内に「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者会議」が設けられ、その後、株式会社の農業参入を促進する政策が進められている。

(3) 農地相続と都市農地問題

三大都市圏の市街化区域内の農地4万8千haのうち、生産緑地の指定を受けている農地は1万5千haであるが(第2表)、その適用を受けるには厳しい制約が課せられている。^(注10)そのため、農家の世代交代が起きた時に、次世代が農業に従事しない場合は生産緑地から除外され、相続税や固定資産税の支払いのため農地の減少が進むことに

第2表 市街化区域内農地面積の推移

(単位 千ha, %)

	85年	95	05	05 / 85
三大都市圏	85.8	63.6	48.2	43.8
生産緑地	-	15.5	14.7	-
うち東京都	8.8	6.7	5.2	40.9
生産緑地	-	4.1	3.7	-
地方圏	101.0	70.1	51.1	49.4
計	186.8	133.8	99.3	46.8
農地率	13.9	9.5	6.9	(7.0)

資料 国土交通省「土地白書」資料より作成

なる。こうしたなかで、都市農地を保全するため都市農地の制度の見直しを求める動きが起きている。^(注11)

(注10) 生産緑地(主に三大都市圏の特定市が対象)に指定されると、相続税、固定資産税が一般農地並みに軽減されるが、終身営農が義務づけられ、30年間は転用ができない。なお、その他の市街化区域で納税猶予の適用を受けるためには、20年間の営農が義務づけられている。

(注11) 東京都の都市農業検討委員会は、06年11月に「貴重な都市農地の保全に向けて」という報告書を提出し、全国農業会議所は「都市農地等保全制度」の策定を提案している(07年)。

5 今後の農地制度のあり方

(1) 農業構造改革と土地利用調整

現在の機械化が進んだ稲作においては1ha程度の作付面積では効率が悪く、農業構造の改革(規模拡大、集団化)は必要である。農業の担い手の高齢化が進行するなかで、その受け皿として集落営農や大規模な稲作経営を育成していくという現在の政策は、政策手法にはやや問題があるにしても、方向としてはそれほど間違っていない。

しかし、それを規制緩和、市場原理で進めるべきだという経済財政諮問会議や一部

の経済学者の主張は、農村の実態、農業の特性を理解していない誤った見解である。農業、特に稲作においては、地域における水の管理や土地利用調整が必要であるが、外部の会社組織が収益を上げられるような農業分野に参入し、収益を上げられなくなれば撤退するとなると、地域の調整機能が壊れてしまう可能性がある。一度壊れたものを復活するのは非常に難しく、農地の利用調整は地域の地道な努力によって行われるべきであろう。

農地の利用調整において農協が果たすべき役割・期待は大きく、現実に成果を上げている農協も多くあるが、農協のみでは限界があり、農業改良普及組織、行政(県、市町村)、土地改良区、農業委員会が一体となって進めることが必要であろう。

なお、現在でも、農地保有合理化事業、農地信託制度など様々な制度が設けられているが、必ずしも十分生かされていないのが実態である。その一つの要因として、制度が複雑でわかりにくく使いにくい、あるいは制度が頻繁に変わりすぎることがあると考えられる。その難解な用語の改善も含め、農家の立場に立った制度づくりが必要である。^(注12)

(注12) 例えば、農地法についてみると、時代の変化に対応して例外・特例等を積み重ねていった結果、現在の農地法は極めて複雑な体系になっており、農地の専門家以外には容易には理解しがたい用語に満ちあふれている。

(2) 問題が多い株式会社による農地取得
日本の農業は、これまで「農家」という家族経営によって支えられてきたが、農業

の法人経営に対する期待が高まっており、株式会社の農地所有も限定的ではあるが認められた。

法人経営のメリットとして、経営と家計の分離、労働条件の明確化、対外信用の向上、関連事業への拡大などがあげられるが、一方で、従業員を雇った時の年間就労の確保、社会保障費負担、税金負担（法人税、消費税）など、経営の負担増になる要素もある。家族経営でも採算が厳しい農業経営が、法人化しただけで採算が取れるようになるものではなく、法人経営に過度の期待をかけるべきではないであろう。

また、地域外の企業による農業参入への期待があり、これまで株式会社の農業参入を促進するような制度改革が進められてきたが、株式会社の農地取得については、投機的な農地取得、転用目的の農地取得、

株式の譲渡による外部資本の地域支配、などの可能性、懸念があり、無制限な規制緩和は危険である。参入を自由化し事後規制を強化すればよいとの意見も一部にあるが、事後規制がうまく機能する保証はない。例えば、全国展開する農業会社が現れ、その株式を大企業、外資が買収するという可能性は否定できない。また、最近問題になった介護事業、英会話事業の事例のような不正が発見された場合の後始末には多大な労力、コストが必要であり、株式会社に対する無制限な規制緩和は行うべきではない^(注13)だろう。

(注13) フランスでは、経営体数の4分の1、農地面積の5割が法人経営によるものであるが、その大部分は共同経営農業集団(GAEC)、有限責

任農業経営(EARL)によるもので、一般企業の比率は非常に小さい(農林水産省構造改善局「フランスの農業法人制度」1998)。

米国でも、法人経営の割合は経営体数で3%程度、経営面積でも13%程度であり、米国農業の大部分は家族経営によって支えられている。また、米国においても、多くの州で株式会社の農地所有を規制している(農林水産政策研究所「アメリカにおける農地転用規制および企業の農地所有規制に関する動向」2007)。

株式会社の農業参入の問題点については、宮崎俊行『農業は「株式会社」に適するか』(2001)参照。

(3) 都市農業と都市農地の再評価

都市計画法においては、市街化区域内の農地は10年以内に宅地等に転換することを想定しており、生産緑地制度も都市農地を保全していこうという理念の制度ではなく、あくまで例外的な措置として納税を「猶予」しているというものであり、しかも「終身営農」という厳しい条件を課している。

現在の生産緑地制度(91年改正)は、バブル経済時代の大都市一極集中、地価高騰の時に設計されたものであり、人口が減少傾向に転じ、住宅需要もかつてほどは強くななくなった現状には適合しない制度になっている。都市住民の多くは都市部の農地が減少することに反対しており、防災、環境、ヒートアイランド現象緩和という観点から都市農地、都市農業を改めて位置づける必要がある。また、市民農園の拡充など、都市住民が農業に触れ合う場を提供するための制度づくりが求められている^(注14)。

(注14) 今後の都市農地のあり方に関しては、後藤光蔵『都市農地の市民的利用』(2003)参照。

(4) 求められる環境保全の観点からの 農地制度改革

現在行われている農地制度改革の論議は、規制緩和、農業構造の改革の観点を中心であり、わずかに農地の多面的機能が項目としては掲げられているものの、自然環境の視点は非常に弱い。

農地は日本の国土のなかで重要な自然的要素であり、そこには多くの生物も生息しており、農地制度を生物多様性や景観という観点から再設計する必要がある。耕作放棄地についても、その増大は農業の採算性の悪化が最大の原因であり、無理に耕作放棄を解消する必要のない地域もある。環境、生物多様性の視点から耕作放棄地を位置づけ、例えば自然公園化することも必要であろう。

環境基本法（93年制定）に基づく環境基本計画において里地・里山の概念が導入され、また土地改良法において「環境との調和に配慮する」という表現が入ったが、土地改良事業においては環境配慮がまだまだ

不十分である。日本の土地利用計画制度は開発中心の時代に作られたものであり、農地制度についても、農業構造の改革という目的だけではなく、ドイツのランドシャフトプランのような環境、景観の要素を含み、都市と農村を包含するような制度を導入する必要がある^(注15)。

(注15)環境の視点からの土地制度改革については、下記の拙稿をお読みいただきたい。

- ・清水徹朗「自然保護政策の展開と里地自然地域」(「農林金融」1996.12)
- ・清水徹朗「国土政策の転換と農村政策の課題」(「農林金融」1998.10)

<参考文献>

- ・今村奈良臣(1983)『現代農地政策論』東京大学出版会
- ・加藤一郎(1985)『農業法』有斐閣
- ・関谷俊作(2002)『日本の農地制度』農政調査会
- ・田代洋一(2003)『農政「改革」の構図』筑波書房
- ・宇佐美繁・石井啓雄・河相一成(1989)『工業化時代の農地問題』農山漁村文化協会
- ・石井啓雄・河相一成(1990)『国土利用と農地問題』農山漁村文化協会
- ・堀口健治(1998)「土地利用の現状と優良農地の確保」(農林行政を考える会『21世紀日本農政の課題』農林統計協会)
- ・中村広次(2002)『検証・戦後日本の農地政策』全国農業会議所

(主任研究員 清水徹朗・しみずてつろう)

