外国事情

環境危機の時代に求められる地域農業構造

──ドイツ・ブランデンブルク州の農業構造モデルをめぐって──

主席研究員　河原林孝由基
九州大学 名誉教授　村田　武

〔要　　旨〕

食と農のグローバル化・大規模化が進行するなかで先進国ではおしなべて中小家族経営の経営危機と離農が相次ぎ、この間に農業構造は激変した。一方で、農業が気候変動への対応と生態系保全の環境適合型への転換を迫られ、疲弊する農村の活性化が求められる現在において、農業・農村政策もまた転換を迫られている。

環境先進国ドイツでは連邦政府が気候変動対策や生態系保全をめざす積極的な政策を打ち出し農業にもその対応を求めるが、企業的大農場が支配的な東部ドイツ（旧東ドイツ）、とりわけ、ブランデンブルク州では農業構造に着眼し、地元農業者が地域の中核経営を構成し「農業構造の多様性」を確保できるようにする「農業構造法」を法制化して農村の過疎化と疲弊を打破しようとする動きが生まれている。

そこで本稿では、同州を中心に農業構造モデルをめぐる議論と法制化の動向等を紹介し、現在の環境危機の時代に求められる地域農業構造のあり様について示唆を得るものである。

目　次

はじめに
1　ドイツの農業構造とその変貌
2　ブランデンブルク州の農業構造
(1)　歴史的背景
(2)　農業構造をめぐる議論
3　農業構造法をめざして
(1)　望ましい農業構造とは
(2)　望ましい農業構造をめぐるアンケート
4　農業構造の目標設定と法案成立
(1)　農業構造の目標設定
(2)　農業構造法の成立
おわりに

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はじめに

食と農のグローバル化・大規模化の負の側面として、農産物・食料の国際価格の乱高下、気候変動や災害、大規模な土地収奪、環境汚染、水資源の枯渇、多国籍企業による種子の囲い込み、食の安全性などの問題を生み出してきた。今まさに農業・食料生産システムと地域の持続可能性が問われている。こうしたなか、家族農業がこれら問題解決に期待できるとして、国連は「家族農業の10年」（2019～28年）を定めた。家族農業は経済・環境・社会面で重要な要素を構成しており、農民は食料を生産すると同時に社会の課題解決に貢献できる存在として期待される(注1)。

家族農業すなわち家族労働が主な農作業を担う中小家族経営は、食と農のグローバル化・大規模化が進行するなかで先進国ではおしなべて経営危機と離農が相次ぎ、この間に農業構造は激変した。一方で、農業が気候変動への対応と生態系保全の環境適合型への転換を迫られ、疲弊する農村の活性化が求められる現在において、農業・農村政策もまた転換を迫られている。

環境先進国ドイツでは連邦政府が気候変動対策や生態系保全をめざす積極的な政策を打ち出し農業にもその対応を求めるが、企業的大農場が支配的な東部ドイツ（旧東ドイツ）、とりわけ、ブランデンブルク州では農業構造に着眼し、地元農業者が地域の中核経営を構成し「農業構造の多様性」を確保できるようにする「農業構造法」（Agrarstrukturgesetz）を法制化して農村の過疎化と疲弊を打破しようとする動きが生まれている。地域農業構造のなかで「農民的家族経営」（der Bäuerliche Bauernbetrieb）が中核になるのが望ましいといった議論も盛んになってきた。そこで本稿では、ブランデンブルク州を中心に農業構造モデルをめぐる議論と法制化の動向等を紹介し、現在の環境危機の時代に求められる地域農業構造のあり様について示唆を得ることとしたい。

また、旧東ドイツ（ひいては中東欧の旧社会主義諸国）の体制移行後現在に至る農業事情について日本で紹介されることは少なく、本稿のもつ学術的・社会的意義も意識し執筆している。

（注１）国連「家族農業の10年」がスタートするにあたり現下の情勢を整理し、改めて家族農業の価値を問い、「家族農業をSDGsの主役に」と家族農業を関連政策の中心に位置づけ政策支援を具体化するよう提言をしている（河原林（2019a））。https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1901re9.pdf

1　ドイツの農業構造とその変貌

ドイツの農業経営構造の変化は、まず農業経営数の減少が顕著であるところに示されている（第１表）。2005年の36万6,000経営から12年には28万7,200経営になった。その間、７万8,800経営（21.5％）も減少している。うち旧東ドイツ（２万8,400経営から２万4,000経営に減少）を除く旧西ドイツ地域の農業

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第1表　ドイツの州別農用地面積と農業経営数（2005・2012・2017年）

（単位　万ha、千経営、%）

	農用地面積	農業経営数			1経営当たり農用地面積(ha)
	17年	05	12	17	17
旧西ドイツ計	**1,116.4 (66.9)**	**337.6 (92.2)**	**263.2 (91.6)**	**244.6 (96.9)**	**46**
うち南部2州	**454.7 (27.2)**	**175.2 (47.9)**	**137.5 (47.9)**	**128.6 (47.8)**	**35**
バイエルン州	312.8 (18.7)	124.3 (34.0)	94.4 (32.9)	88.6 (32.9)	35
バーデン・ヴュルテンベルク州	141.9 (8.5)	50.9 (13.9)	43.1 (15.0)	40.0 (14.9)	35
都市州	**2.5 (0.1)**	**0.8 (0.2)**	**1.1 (0.4)**	**0.8 (0.3)**	**31**
旧東ドイツ計	**552.3 (33.1)**	**28.4 (7.8)**	**24.0 (8.4)**	**24.6 (9.1)**	**225**
ブランデンブルク州	132.3 (7.9)	6.2 (1.7)	5.5 (1.9)	5.4 (2.0)	246
メクレンブルク・フォアポンメルン州	134.6 (8.1)	5.0 (1.4)	4.7 (1.6)	4.9 (1.8)	277
ザクセン州	90.1 (5.4)	7.9 (2.2)	6.1 (2.1)	6.5 (2.4)	140
ザクセン・アンハルト州	117.6 (7.0)	4.5 (1.2)	4.2 (1.5)	4.3 (1.6)	274
チューリンゲン州	77.8 (4.7)	4.8 (1.3)	3.5 (1.2)	3.5 (1.3)	221
合計	**1,668.7(100.0)**	**366.0(100.0)**	**287.2(100.0)**	**269.2(100.0)**	**62**

資料　DBV,Situationsbericht2006/07,2013/14,2018/19版
(注) 1　カッコ内の数値は構成比(%)。
2　ドイツ政府は、1998年農業センサスまでは農用地面積1ha以上、99年からは2ha以上であった農業経営基準を、2010年から主業・副業経営に関係なく農用地面積5ha以上に変更している。

経営数は26万3,200経営になった。ドイツの農業センサス基準では、農業経営は10年にそれまでの農用地面積の下限２haから５ha基準となったことを差し引いても、2000年代に入っての農業経営数の減少は異常なものとすべきであろう。なお、旧西ドイツの1987年の農業経営数（農用地規模1ha以上）は68万1,010経営（うち農用地面積５ha規模以上は69.7％で47万4,737経営）であったことから、この四半世紀における農業経営構造の変化は非常に大きい。経営数増減分岐点は100ha（１経営当たり平均農用地規模が100ha未満だと経営数は減少傾向）になった。

州別に17年の農業経営数をみると、バイエルン州に８万8,600経営（旧西ドイツの36.2%、全ドイツの32.9%）と、全ドイツの農業経営の３分の１が集中する。バイエルン州西隣のバーデン・ヴュルテンベルク州の４万経営（旧西ドイツの16.4%、全ドイツの14.9%）を合わせれば、この南ドイツ２州に12万8,600経営（旧西ドイツの52.6%、全ドイツの47.8%）と全ドイツの半分の経営が存在する。農用地面積では、バイエルン州が312.8万ha（18.7%）、バーデン・ヴュルテンベルク州が141.9万ha（8.5%）と全ドイツの農用地の27.2%、４分の１強である。両州の１経営当たり平均農用地面積は35haと、都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と並んで小さい。

一方、東部ドイツ（旧東ドイツ）では、ブランデンブルク州（5,400経営）の１経営当たり平均農用地面積は246ha、メクレンブルク・フォアポンメルン州（4,900経営）は同277ha、ザクセン州（6,500経営）は同140ha、ザクセン・アンハルト州（4,300経営）は同274ha、チューリンゲン州（3,500経営）は同221haとなっている。これは、旧東ドイツではかつての大規模集団経営である農業生産

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

協同組合（LPG）や国営農場（VEG）を中心にした社会主義の大規模経営構造を引き継いだ有限会社や協同組合などの大型法人経営中心の構造になっていることによる。なお、経営数が12年の２万4,000経営から、17年には２万4,600経営に600経営増加しているのは、この間に大規模経営の経営分割があったことによるものである。

2　ブランデンブルク州の農業構造

(1)　歴史的背景

ブランデンブルク州は、ドイツに16ある連邦州のひとつで、旧東ドイツ（ドイツ民主共和国〔DDR〕）の東部の州で、1990年の東西ドイツ統一の際に誕生したポツダムを州都とする「新連邦州」である。なお、ドイツ連邦の首都ベルリンが地理的にはこの州内にあるが、ベルリンは都市州として独立した別個の州である（第１図）。

ブランデンブルク州は北に隣接するメクレンブルク・フォアポンメルン州とともに、エルベ川の東の地域であったので「オストエルベ」（東エルベ）と呼ばれ、大規模な領主農場（領主をグーツヘルといい、その俗称がユンカー）が支配的な農業構造をもっていた。第二次世界大戦後、旧東ドイツでは土地改革により領主農場制は無償没収によって解体され、零細農民や東部からの避難民に農地が分与された（創設された農家を「新農民」という）。しかし、新農民に与えられた農地はほとんどが５ha未満で、農業機

第1図　ドイツ地図

資料　筆者作成

械や肥料なども決定的に不足していたので安定した農家経営を築くのはむずかしかった。そこでDDR政府はソ連邦のコルホーズ（集団農場）をモデルに、「農業の社会主義的改造」だとして、1960年から本格的に農民の集団化（個々の農家経営を農業生産協同組合〔LPG〕に統合）を強行する。しかも、90年の東西ドイツ統一後も、大規模なLPG農場を解体し、農地を農民に返還して農家経営を再生させるのではなく、協同組合(注2)や有限会社の形態で、大半のLPG農場がそのまま継承されたのである。

そのような大農場主体の農業構造については、旧東ドイツ全域で以下のような大きな問題を生みだしてきた。

「・経済的弱体化、文化的貧困化、そして最後に農村地域の過疎化

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

・移住、自立性、そして農村住民の参加の喪失

・エネルギーや食料の地域的、分散的供給能力の低下

・農村景観の単調化

・農業環境における種の消滅

・土壌の破壊（有機質の喪失、土壌の硬化、汚染物質の増加）

・地下水の汚染

・専門家気質や利益だけを考える傾向が強まり、農業者の一般的知識や実践能力が失われる

・そしていうまでもなく大量生産される農産物の質も低下する[(注3)]」

それに加えて、とくにこのブランデンブルク州とメクレンブルク・フォアポンメルン州では、08年のリーマンショック後の低金利のもとで、西部ドイツの農外資本に投機的な投資機会を提供したのが、これらの大農場の買収ないし資本参加であった。そしてそれにともなう農地価格・借地料の高騰が地元の農業者の規模拡大や、農民経営の新規参入を困難にしたことが、これら地域の若者の西部ドイツへのさらなる流出、農業就業者の高齢化、そして農村地域の過疎化を激化させることになったのであり、政党、農業団体等の危機感を高め、州政府に対応を迫ることになったのである。

（注２）ここでいう「協同組合」は、ドイツ国民にとっては旧東ドイツの社会主義的「集団農場」を想起させるものだが、これとは区別する意味で、ライファイゼン・バンクやライファイゼン・エネルギー協同組合といったように、世界で初めて農村信用組合を設立した“協同組合の父”F.W.ライファイゼンの名を冠して彼の協同組合理念のもとで運営していることを強調する協同組合も多い。

（注３）Beleites, M.（2012）, *Leitbild Schweiz oder Kasachstan?: Zur Entwicklung der ländlichen Räume in Sachsen; Eine Denkschrift zur Agrarpolitik*, Abl Bauernblatt Verlag, S.77-78. このM・ベライテスの見解は、村田（2020）が要約して紹介している。

なお、東部ドイツではDDRの社会主義集団農業の時代にすでにさまざまな問題を生みだしていたことについては、谷口（1999）が「社会主義大規模農業経営（農業の工業化路線）の蹉跌（さてつ）」として指摘している。

(2)　農業構造をめぐる議論

ブランデンブルク州議会は州の農業構造と農業の担い手の現状について20年１月22日付け議事録で以下の総括をしている[(注4)]。

「農外の投資家は、とくに08年の世界的金融危機・リーマンショック以降の低金利のもとで、農業経営の買収、またはその持ち株の一部買収（Unternehmensanteil, Share Deals）、農用地の獲得などを利益のあがる投資機会とみなしてきた。その結果、限られた農地をめぐる競争が激化し、耕地の価格や地代を引き上げ、地域における土地の減少と土地集中がひどくなり、がんばってきた土着の農業者の経営拡大と地域に根ざした農業の発展を阻害している。」

1990年代～2006年まで１ha当たり2,600～2,700ユーロ水準で安定していたブランデンブルク州の農用地価格は、07～08年に3,000ユーロ台、09年4,700ユーロ、10～11年6,000ユーロ台、12年7,300ユーロ、13年8,500ユーロ、14年１万ユーロとなり、17年には１万1,372ユーロまで上昇した。借地料も１ha当たり60～80ユーロであったのが、09年には

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

100ユーロとなり、その後も上昇して17年には156ユーロとなった。ところがこの間の農業収益（ha当たり、有機農業経営を除く）は、10年の1,912ユーロから17年の2,222ユーロで停滞していたのである。

州議会会派「同盟90/緑の党」の19年６月のニューズレター「短信」(KURZ & KNAPP)では、その要因を以下のように説明している。(注5)

すなわち、農外の投資家が安定した投資場所をブランデンブルク州の農地にみつけたこと、しかも農地の直接買収ではなく農場資産の一部買収（出資金買収、Share Deals）によって不動産取得税の支払いを回避できたからである。そして同州の農業経営構造が大規模経営に偏しており（ブランデンブルク州では経営規模200ha未満の農場はわずか12.7％であった。全ドイツ平均では逆に200ha以上経営が12.7％であった）、農外資本の買収に対して抵抗力を弱めていたこともあり、結果的に大規模な農地の所有構造の不明瞭化が進み、州の農業の多様性が弱まり、安価な量産農産物の生産に集中することで地域の価値生産や担税力を弱め、したがって農村地域を弱体化させることになった。加えて、農民経営にとっては農地や草地の買収に金が掛かり、農産加工・販売、農村ツーリズム、環境・動物保護に必要な投資を困難にしたのである。

また、同ニューズレターでは、具体的にブランデンブルク州東端のメルキッシュ・オーデルラント郡の事例をもって示している。(注6)

同郡農用地のうち62％すなわち８万haは法人経営のものであるが、07年～16年の間に、郡内農用地合計の25％がその所有者を変えており、５％（6,300ha）が出資金買収によるものであった。その結果、16年の郡内の法人経営の所有構造（農用地面積の割合）を概観すると、域内つまり地元の農民家族が実際に経営を担っているのは半分弱にすぎず、他方で、域外からの企業によって買収され実際に経営されている農場がほぼ３割に達するまでになっている。これについて、「同盟90/緑の党」が「農業の安値売却がたけなわ」と表現したのもうなずける。

こうした実態が、土着の農業者・農民家族経営や地域に根づいて経営する法人が農業経営の中核をなすべきだとする「農業構造モデル」を明確にした農業構造法を制定すべきだとする議論を高めることになったとみられるのである。

(注４) Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) Brandenburg (2020), “Agrarstrukturelles Leitbild als Grundlage für ein neues Bodenmarktrecht in Brandenburg,” Web版

(注５) Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag (2019), “Ein Agrarstrukturgesetz für Brandenburg Den Ausverkauf der Brandenburger Landwirtschaft stoppen,” *KURZ & KNAPP*, Stand:Juni. Web版

(注６) ブランデンブルク州の地方自治体は、広域自治体の14郡（Landkreis）と基礎自治体の420市町村（Gemeinde）の２層構造をとる。市町村は、市と町と村の総称ではなく、日本の市町村に相当する地方公共団体の意味である。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

3　農業構造法をめざして

(1)　望ましい農業構造とは

問題は、リーマンショック後にブランデンブルク州で、数多くの農業経営や土地が主として西部ドイツの農外企業の買収の対象になってきたこと、そして地元の農業者が関心をもっていた土地が州外の農業経営に買われたことにあった。後述のように、同州では農地の法整備が遅れ、地元の農業者の経営の利益になるような農地の「先買権」の利用ができなかった。同州の先買権には農業構造に関わる目標設定、すなわち地域外遠隔地からの純粋の企業家が農場経営に関わることが農業構造上不都合であるとみなし、それを抑えるとするような目標は設定されていなかったからである。

既存のドイツ（旧西ドイツ）の農地法制、すなわち土地取引法（1961年）、全国入植法（1919年）、農地借地法（1985年）はいずれも、農業者ができるかぎり自作地を保有して経営的に安定し、農地価格や地代の高騰を防ぎ、農業者がその経営を獲得したり、借地したりするうえで経済的な不利を被らないようにすることを目的にしてきた。そして90年の東西ドイツ統一後の06年に、これらの農地法制権限が連邦制度改革にともなって連邦から州に移管されたにもかかわらず、ブランデンブルク州は独自の法改正権限を行使せず、とくに西部ドイツの農外資本による農用地買収を規制しなかったところに問題があったというのである。

そこで、州議会は幅広い討論を組織し、遅くとも20年末までにブランデンブルク州のあるべき農業構造モデルを明確にし、農業構造法制定のための農業構造目標を定めることをめざした。そしてその中核にある考え方は、土着の農業者―農民家族経営であるか地域に根づいて経営する法人であるかを問わず―の立場を農外投資家に対して強化すべきだということである。(注7)

(注7) Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) Brandenburg (2020), “Agrarstrukturelles Leitbild als Grundlage für ein neues Bodenmarktrecht in Brandenburg,” Auszug aus Landtag Brandenburg, Drucksache 7/471-B vom 22. Januar.

なお、ブランデンブルク州議会の第７選挙期（19年～）の党派別構成は以下のとおりである。
SPD（ドイツ社会民主党）25、CDU（キリスト教民主同盟）15、
Linke（左翼党）10、AfD（ドイツのための選択肢）23、B90/Grüne（同盟90/緑の党）10、
BVB/FW（市民運動ブランデンブルク州連盟/自由選挙民）５、（合計88議席）

(2)　望ましい農業構造をめぐるアンケート

ブランデンブルク州農業・環境・気候保護省は農業構造法の法制化に先立ち、20年３月に「ブランデンブルク州における農業構造の目標設定」に関するアンケートを実施している。以下の諸点についての賛否が問われており、どのような論点があったかをうかがい知ることができる。(注8)

(注8) Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (MLUK) Brandenburg (2020), Agrarstrukturelle Zielsetzungen im Land Brandenburg, Stand 2.3, Web版

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

＜アンケート内容＞

上位目標について

その所有者が自ら経営する農場で生活し、経済的にそれを支えられる所有構造にあるしっかりした農業経営が、安定した農業構造の基礎である。

A．経営構造と土地の配分に関する目標について

1．農用地についての土地投機は阻止されるべきである。
2．ブランデンブルク州の経営に関する構造は、経営規模やその法的形態だけでなく、生産の発展方向でも、主業経営であるか副業経営であるかでも多様であるべきである。
3．少数経営による地域内での土地集中は回避されるべきである。
4．農用地所有の幅広い分散が奨励される。
5．農業経営は、直接的であるか間接的であるかを問わず、農外所有者による支配、また農外利益を追求するものであってはならない。
6．経営はその経済的安定性を確保するために、自作地率をできるかぎり高めるべきである。
7．若い農業者や新規就農者が土地を獲得するのを容易にすべきである。
8．非農業者が土地購入者もしくは先買権行使者になりうるのは、その目的が土地の農業構造目標にふさわしいものであり、農外目的をめざすものでない場合であって、厳しい条件のもとで農業者と同等に扱われる。
9．ブランデンブルク州内の農地をもたない農業経営が、州内で雇用者に経営をまかせる場合には、非農業者と同等とみなされる。
10．農用地の購買価格は一般的な取引価格を上回るべきではない。現実には、それはすでに農業内での取引価格を上回っている。

B．先買権について

先買権の行使にあたっては、競争がある場合には、以下の要件をもっとも良く満たした農業者に優先権が与えられるべきである。

－購買農地と地域的に関係のある自作経営
－自家労働力を保有する経営
－経営が地域の価値生産に貢献できること（例えば農場店舗、地域内の食品加工企業との協同）
－経営が地域社会の多様性を高めるために貢献できること（例えば直売、ツーリズムの提供、農村地域での催しの開催）
－若い農業者（40歳まで）または新規就農者
－主業経営者
－園芸経営
－認証有機経営
－土地と結びついた畜産（圧倒的に自作農地による家畜飼育であること）
－実際的な理由のある土地需要
－農業教育を提供する経営

C．借地について

1．借地料はその土地から持続的に得られる作物収量にふさわしいものであるべきである。
2．借地契約は借地取引当局に確実に届けられるべきである。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

4　農業構造の目標設定と法案成立

(1)　農業構造の目標設定

ブランデンブルク州農業・環境・気候保護省は農業構造法の法制化をめざして、先述のアンケート結果などを踏まえて、以下のような「ブランデンブルク州に求められる農業構造」を公表した（ゴシック体による強調は筆者による）。政策面では地元農業者が地域の中核経営を構成し「農業構造の多様性」を確保できるよう土地所有の分散を促し、望ましい農業構造にとって不都合な土地分割を抑制する(注9)。

＜ブランデンブルク州に求められる農業構造＞

1）ブランデンブルク州の農業構造・農地市場

ブランデンブルク州の面積の約45％は農業用地である。2016年では5,318農場が132.3万haを経営し、その平均経営規模は249haであった。登録協同組合経営が平均1,400ha、有限会社経営が610ha、個人経営が約90haであった。法人経営が経営総数の18％、農地の約57％を占める。

登録協同組合経営数は今世紀に入って20％、259から198経営に減少した。他方で、有限会社経営が28％、580から740経営に増え、総農地の約34％を占める。60％の経営は副業経営であって、農地では23％を占める。農地転用は2000年の24.2万haから、2017年には28.2万haになった。これは毎日、農地が6.4ha減少していることを意味する。

州内の農地借地率は67％である。個人経営の自作地率は約40％、法人経営のそれは28％である。多くの経営が借地経営である。農業収益は、農地の買取りを行う資金を得るには通常十分ではない。そうした状況のもとでの低水準の農地価格が農外からの資本投下につながったのである。

ブランデンブルク州の農地の平均価格は、1996年～2006年の間は１ha当たり2,500～3,000ユーロで安定していた。その後になると地価は４倍にもなり、2006年時点の2,792ユーロが、2016年には１万2,458ユーロにもなった。

連邦政府の土地評価・管理有限会社（BVVG）(注1)がブランデンブルク州で管理している農地は2018年１月１日現在で３万9,300haであって、それはBVVGの民営化原則にもとづいて売却が求められている。ブランデンブルク州が所有する農地は約３万4,000haである。州内の土地の農業用先買権は、実質的にザクセン・アンハルト土地有限会社（die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH）(注2)がもっている。

ブランデンブルク州では全農地の70％は経営規模500ha以上の経営によっている。法人経営と大規模経営が支配的であることを計算に入れると、必要な世代交代はまず第一に、完全にか部分的にかではあっても、非地元の農外投資家の投資目的によるものとなる。それ以外に農場吸収のための資本は集めようがないからである（2017年のチューネン研究所の研究に詳しい）。

非地元の農外投資家への出資金売却（Anteilverkauf）がかなりの大きな農地面積について新たな出資金保有構造（Holdingstruktur）を生み出した。その農地の経営は、地元の農村住民による関与が少なくなった。かくして農業がますます農村の構造とはかけ離れたものになっている。それは働き場、地域の価値創出や税収の喪失につながり、農村を危機にさらしている。

ブランデンブルク州はしたがって、土地市場政策のあり方の改善に努め、それによって、農業構造にとって不都合な土地分割を抑え、農民と地域に結びついた農業の発展可能性を保証すべきである。そこで州は、以下のような求められるモデルを確認している。

2）ブランデンブルク州の農業構造ならびに土地市場政策に求められるモデル

ブランデンブルク州の農業構造政策は**農村地域の経済的、社会的ならびに生態学的安定に寄与し**、農産物の州およびベルリンへの地域的供給を確かなものにしなければならない。それには、**農民的経営が支配的な多様な農業構造になるように方向づけられるべき**である。それは土地所有を幅広く分散させるという目標とも結びついて

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

いる。とりわけ農村住民が、世代を超えて農業による土地利用ならびに借地によって所得や資産を確保できるようにしなければならない。

州の農業構造政策に求められるモデルは、主業ならびに副業農業経営が、
―地元の男女の農業者に担われること
―耕種部門と農地に結びついた畜産が複合していること
―兼業機会の多様性をもつ農業経営であり、地域の価値創出を促進するものであること
―自然保護、環境保護、気象保護に大きな社会的貢献を行うこと
―その土地所有者が農村自治体で社会的に積極的に参加し、農村の社会経済的発展や人口増に貢献すること

3）土地市場政策の目標

―既存の、また新設の農民的農業経営を主業・副業ともに保全すること
―土地所有を幅広く分散させること。また非農業者には、その所有の分散を求めること
―農地の獲得ならびに借地においては地元の農業者を優先すること
―地域の土地市場で市場を支配できるような状況は阻止すること
―土地投機の防止
―農地の売買価格、借地地代は農業収益の枠内であるべきこと

購入や借地で農地を手に入れることは農業経営にとって決定的な意味をもっている。農業構造の目標を達成するには、中小農業経営やしっかりした営農構想をもった新規就農者が農地を入手できるようにしなければならない。

4）農業構造・土地市場政策の具体的展開

―土地市場の透明化

土地市場の明確化が、市場データ調査の改善ならびに市場データの公的な集積によってなされるべきである。ブランデンブルク州は連邦ならびに諸州と連携して、統一し比較可能な方法を採用し、官僚主義的な経費をできるかぎり削減し、データ保護を確実にすべきである。ブランデンブルク州の毎年の土地売買価格統計が土地市場の状態を実際に説明することになる。農地についての売買価格統計には売却者と購買者のタイプについての指標が追加され、公表されるべきである。さらなる明確化が土地市場法の執行のためになされるべきである。

―土地市場の所有分散化と規制強化

土地は限りある資産である。土地所有の分散化を図り、農業構造上不利な土地分割を抑止するためには、土地市場についてのしっかりした規制が必要である。なお現在の経済環境を保証するために、ブランデンブルク州政府は農業土地法の現代化を行う。その際に、州は農地市場に関する連邦・州作業グループの提言に従い、その実施を積極的に行う。

―公益土地会社

ブランデンブルク州は公益土地会社を設立する。ブランデンブルク州土地会社の優先的目的は、このモデルに沿った農業構造を推進し、持続的な土地管理や総合的な地域発展に寄与するところにある。

―公有の土地

ブランデンブルク州は公有の土地をこれ以上売却することなく、農業構造上の目的の達成に役立てる。

―土地保護と気候保護

ブランデンブルク州の農業政策の最大の目標は土地のもつ機能を維持し改善するとともに、気候保護である。州はすべての人間の生活条件としての肥沃な土地を維持する腐植質に富んだ農業を促進させる。土地利用はしっかりした専門的実践のもとに行われる。農地の農外転用は確実に抑制され、2035年までにゼロにまで減らされる。褐炭鉱山のために破壊された土地は農林地に戻す。

（注1）土地評価・管理有限会社（die Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH, BVVG）は、連邦政府企業であって、30年までに旧DDR時代の人民所有（国有）農林地を民間に払い下げることを法的任務とする。

（注2）ザクセン・アンハルト土地有限会社（die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH）は、1992年に設立されたザクセン・アンハルト州所有の土地管理会社で、同州ならびに周辺諸州の公有地の管理を引き受けている。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

(注９) 農業構造上の不利益をもたらす農地分割の具体的内容としては後述「ブランデンブルク州農業構造法」第９条に法制化をみるが、そこには相続に際しての認可・制限事項が含まれている。ドイツ（ゲルマン系民族）では農地の相続は親がリタイアする際に子が金銭的な対価を支払って買い取ることが一般的であり、農地売買は相続といった世代交代の際にも発生することに留意が必要である。

(2)　農業構造法の成立

かくして、農業構造法は20年６月22日にブランデンブルク州議会で可決・成立した。採決は全会一致だったとみられる。法律の正式名称は「ブランデンブルクの農業構造を改善するための法律（ブランデンブルク州農業構造法)」(Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur in Brandenburg〔Agrarstrukturgesetz Brandenburg – ASG Bbg〕）である。以下にその要点を示す（ゴシック体による強調は筆者による)。

＜ブランデンブルク州農業構造法（抜粋）＞

第１条　法の目的

本法は農業構造にとっての、またブランデンブルク州の農村が農業構造上不都合な土地分割によって被る危険と重大な不利益を防ぐことに貢献する。農業構造上の目的は、とくに**持続的に経営する農民経営の確保と地価や借地料の高騰を抑制**することにある。本法はさらに、**ブランデンブルク州の農業構造モデルへの転換**、とくに社会的市場経済原則としての土地の所有権の幅広い分散に貢献する。

第４条　認可義務をともなう法的行為

以下の法的行為は認可が必要である。

１．土地の共有部分の譲与もしくは譲渡
２．遺産が主としての農林地である場合の相続部分の共同相続者以外への譲渡
３．農林地の用益が対象である土地同等の権利の譲渡
４．用益権の引渡し

第９条　認可拒否または制限

(1) 以下については認可が拒否されるか制限がなされる。
１．第１条に規定された土地分割が農業構造上不利益をもたらすような譲渡
　ａ）相続者が農業活動を行わないか、行わないと見込まれる自然人ないし法人である場合
　ｂ）相続者が地域の土地市場で支配的な地位にあるか、相続でそれを手に入れるかをすることで、地域の土地所有分散が弱められる場合
２．土地の、または連担し、経済的に一体の土地の大部分が譲渡され、譲渡を受けた者がその土地を非経済的に縮小したり分割する可能性がある場合
３．**対価が土地の価値に対してあまりに不均衡**である場合
(2) その経営が**750ha以上を所有**しあるいは土地取引でそれに到達する場合は、**市場支配的で土地の分散を阻害する地位にある存在**である。
(3) 相続紛争や剰余またはその他の法律行為による譲渡で土地が非経済的な縮小や分割が行われて、
１．自立した経営としての存続が困難になる場合
２．**２ha未満の農地**になる場合、または
３．通常の林地経営が保証されているとみなされるであろう**５ha未満の林地**になる場合
４．耕地整理で分割されたか、公的な手段で拡大されたか、もしくは移住した経営の相続地が、農業構造の改善方策に矛盾する場合
(4) 地域の**通常地価を10%以上上回る価格**で取引される場合

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第11条　先買権

(1) **第９条第１項に反しない場合、地元の農業者が先買権を有する**。地元とは、取引される土地の**10km圏内に経営の農業者**をいう。地元の農業者とは売却される土地の10km圏内においてまともな経営を設立する意思のある者をいう。

(2) 第９条第１項に反しない取引を申請する農業者や個人がいない場合には、第18条で規定する協同開発有限会社（Gemeinnütziges Unternehmen mbH）―ブランデンブルク州土地会社であって、農村開発に必要な土地を取得・活用する―が先買権をもつ。

第20条　借地契約の届出

(1) **借地契約を地主は届出**しなければならない。

第21条　借地契約の届出免除

(1) ２ha未満の土地の借地取引

第22条　借地契約への異議

(1) 関係当局は以下の場合には、借地契約に異議を申し立てることができる。

1．土地の賃貸が土地利用において農業構造上不利益な土地分配となり、農用地の不利益な集中を意味する場合であって、**借地人の借地面積が1,000haを超える**場合

2．土地または位置的にあるいは経済的に連担している土地の賃貸によって、土地利用が不経済的に分割される場合

3．借地料が**通常の経営で持続的に得られる作物収量にふさわしくない**場合、または

4．借地料が当該市町村の**平均借地料を30％以上上回る**場合

第24条　優先的借地権

(1) 賃貸される土地から**10km圏内にある地元の農業経営**は優先的借地権を有する。地元の農業者とは、賃貸される土地と同じ市町村でまともな経営理念にもとづく経営を行っているか、隣接市町村で新たに経営を創設する意思のある者をいう（10km圏内の代替措置）。

このようにブランデンブルク州では、①農地取引についての認可制度の導入、②先買権の設定、③借地についての認可制度、④優先的借地権の設定などを通じて、望ましい農業構造の実現をめざそうとしている。

農業構造法の政策形成プロセス等については、政党から自立した中小農民団体であるAbL（農民が主体の農業のための行動連盟）が「ブランデンブルク州農業構造法」についてのコメントを発表（オンライン通信〔Unabhängige Bauernstimme〕19年９月９日付け“Ost- Agrarstruktur ist kein Zufall〔東部での農業構造法は偶然ではない〕”）しているので紹介しておく。要旨は以下のとおりである。

いわゆるShare Deals（出資金買収）は農場の出資金の95％までの買収であるならば土地取得税を免除されたことが、この方式での西部ドイツの農外投資家による買収を促したのである。

14年に、ザクセン・アンハルト州の農相であったキリスト教民主同盟（CDU）のO・エイケンス（Otto Aeikens）がとくに農場の分割買収を認可制にしようという農業構造

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

法の制定をめざしたが、農業者同盟（DBV）[注10]の反対に遭って失敗した経緯がある。

ブランデンブルク州では緑の党の州議会議員であったA・フォーゲル（Axel Vogel）が、長年の委員会等の議論を踏まえて農業構造法を提案した。これが多数の賛成を得ることになったのは、州の農業構造モデルを明確にし、地元農民経営の強化をめざし、農外投資家の影響に制限を加えるとしたところにあった。彼が強調したのは、「農業構造は土地の経営のあり方がポイントであって、これまでの投資家による大経営は、まず畜産を、次いで野菜栽培を放棄し、バイオガス発電をやるだけだったではないか[注11]」であった。これにブランデンブルク州農業者同盟会長のH・ヴエントロフ（Hendrik Wendtorf）も賛成し、キリスト教民主同盟（CDU）や左翼党（Linke）も最後には意見を変え、州農業省を握る社会民主党（SPD）も以前の反対の態度を変えて、法案提出に向けての基調報告を農相が行うに至った。この農業構造法で、東西ドイツを隔てた壁の崩壊後30年にして、多様な農業構造のための象徴がようやくブランデンブルク州で生まれたのである[注12]。

(注10)「ドイツ農業者同盟」（DBV）は大規模経営や食品加工業界が影響力をもつ主流農業団体である。それに対して、中小農民経営団体の代表格がAbL（農民が主体の農業のための行動連盟）である。

(注11) ドイツでは固定価格買取制度のもと売電収入を増やすべく、家畜飼料としてではなく、エネルギー作物としてバイオガス発電の原料のためのトウモロコシ（デントコーン）栽培が拡大した。それを“トウモロコシだらけ”との表現でバイオガス発電が本来の有機・循環型農業とかけ離れたものになっている側面があるとの指摘をしている（河原林（2017a））。
https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1701gr2.pdf

(注12) なお、20年11月16日付けのAbLのオンライン通信“Sachsen-Anhalt: Regierungsfraktionen legen Entwurf für Agrarstrukturgesetz vor（ザクセン・アンハルト州：州政府与党が農業構造法案を提案）”によると、ザクセン・アンハルト州においても州政府与党のCDU、SPD、同盟90/緑の党が、農業構造法案を提出したとのことである。

おわりに

本年４月に農業構造法は施行された。同法の前提となる農業構造の目標設定では「農民的経営が支配的な多様な農業構造が地域農業の環境適合型農業への転換を可能にし、それが同時に農村地域の活性化に道を開く」という考え方にもとづいている。本稿は文献調査を主体としており、この新法の実際の評価については今後の現地調査を踏まえる必要があるが、一連のブランデンブルク州での取組みに通底する「現在の環境危機の時代にどのような農業構造が環境適合型農業への転換を担えるのか、それにはどのような政策的支援が必要なのか」というテーマは重い。

地域農業構造のあり様に着眼することによって農業・農村が抱える課題解決をめざす政策アプローチは環境適合型農業への対応をはじめ、農業経営の大規模化・画一化や農外資本・域外資本の参入、農地取得・取引に関する論点など、我々に多くの示唆を与えてくれる。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

＜参考文献＞
- 河原林孝由基（2017a）「“トウモロコシだらけ”ドイツからの警鐘──エネルギー作物栽培とバイオマス発電の実際──」『農中総研 調査と情報』web誌、1月号、22～23頁
- 河原林孝由基（2017b）「“農場”と名乗ることのプライド──ドイツ・ヘーグル農場でのバイオマス利用──」『農中総研 調査と情報』web誌、３月号、20～21頁
- 河原林孝由基（2019a）「家族農業をSDGsの主役に──国連『家族農業の10年』を迎えるにあたって──」『農中総研 調査と情報』web誌、１月号、20～21頁
- 河原林孝由基（2019b）「“トウモロコシだらけ”から“ミツバチを救え”──ドイツ・バイエルン州にみる農業と生物多様性の新局面──」『農中総研 調査と情報』web誌、７月号、28～29頁
- 河原林孝由基（2019c）「新たな協同のかたちへ『ヘーゼルナッツ協同農園』──ドイツ・バイエルン州にみる家族農業経営の新展開──」『農中総研 調査と情報』web誌、11月号、14～15頁
- 谷口信和（1999）『二十世紀社会主義農業の教訓──二十一世紀日本農業へのメッセージ──』農山漁村文化協会
- 村田武（2016）『現代ドイツの家族農業経営』筑波書房
- 村田武・河原林孝由基編著（2017）『自然エネルギーと協同組合』筑波書房
- 村田武編著（2019）『新自由主義グローバリズムと家族農業経営』筑波書房
- 村田武（2020）『家族農業は「合理的農業」の担い手たりうるか』筑波書房
- 村田武（2021）『農民家族経営と「将来性のある農業」』筑波書房

（かわらばやし　たかゆき）

（むらた　たけし）