

平成15年6月5日

総合規制改革会議 御中

農林水産省

資料等提出依頼について（回答）

平成15年5月30日付け標記依頼について、下記のとおり回答いたします。

記

1. 株式会社等による農地取得について、貴省の説明によれば、「農地転用規制について、学会の通説は現行制度以上規制を強化することはできないとされている」とのことであるが、その学会の通説について、具体的かつ詳細にご教示頂きたい。

憲法第29条第2項の規定の下でどの程度まで土地所有権に対して制約を課することができるかどうかについては、一般的には、

その制約の目的が公共の福祉のため制約を課する合理的な必要性を有していること

その制約の内容が制約を課する必要性に応じて合理的な範囲内にあることの二つの要件を備えているかどうかで判断されるべきものと解される（別紙：森林法に基づく共有林の分割制限に関する違憲判決の事例）。

また、昭和50年の農業振興地域の整備に関する法律の改正において、都道府県知事の裁定の下、耕作放棄等が行われている農地について強制的に賃借権を設定する特定利用権制度が創設されたが、その際、特定利用権の存続期間を5年より長期にし、かつ、期間の更新制度を設けることについては、

農地所有者等の権利保護と共同利用の安定の調和点として存続期間を定める必要があること

仮に存続期間が5年より長期にする場合には、農地所有者等に返還請求権、買取請求権を付与する必要があるが、これらの請求権を付与しないとすれば憲法違反の疑義が生じること

から、法制上困難であるとの整理を行っている。

2. 食料自給率の向上を志向する貴省にとって、耕作放棄地の増加（注：貴省提出のデータによれば、平成7年と平成12年との比較においては、130%の増加率とされている。）は深刻な問題であり、耕作放棄地に歯止めをかけるべく何らかの対策を講ずる必要があると思われる。

現時点で検討されている、「耕作放棄地を増加させず、食料自給率を向上させる方策」について、具体的かつ詳細にご教示頂きたい。

耕作放棄地については、その発生を抑制することが基本的に重要であり、
効率的かつ安定的な経営体の育成及びその者への農地の利用集積
基盤整備事業の実施

中山間地域における農業の生産条件の不利を補正するための中山間地域等直接支払い制度の実施
等を推進しているところである。

また、耕作放棄された農地の再活用を進めることが重要であり、地域における遊休農地活用のための計画策定や、その計画の具体化のための実践活動等を進めているところである。

さらに、遊休農地の所有者等に市町村長に対する利用計画の届出を義務付け、計画の内容が利用権の設定等のあっせんを希望する場合には、農業委員会による利用関係の調整の対象とする「農業経営基盤強化促進法の一部を改正する法律案」を今国会に提出しているところである。

耕作放棄は専ら中山間地域の問題とのことであったが、都市部でも増加率は変わらないのではないと思われる。少なくとも都市部では経営意欲のある農業者を経営形態にかかわらず参入させる必要性が高いのではないかとと思われるが、貴省の見解を具体的かつ詳細にご教示頂きたい。

構造改革特別区域法においては、担い手不足により農地の遊休化が深刻化し、農業内部だけではこうした問題を解決することが困難であるような地域を対象として、農業生産法人以外の法人が地方公共団体等から農地を借り受けて農業経営を行うことを可能とする農地法の特例措置が設けられている。

したがって、都市的地域を含め、耕作放棄地等が相当程度存在する地域については、構造改革特区制度として多様な形態の法人が農業に参入することが可能となる措置が既に講じられているところである。

なお、4月22日付け提出資料は、「『優良農地』及び『中山間地等』に関する耕作放棄の状況及びその推移についてご教示頂きたい」との貴会議からの資料提出依頼に対して、耕作放棄率について、「中山間地域」の方が、「平地農業地域」に比べ高い割合となっている旨、資料で御説明したものである。

3. 4月22日付け当会議の「資料等提出依頼について」に対する貴省の回答によれば、「諸外国における事業形態別の産業廃棄物の不法投棄、耕作放棄の状況についての具体的なデータは存在しない」とのことであったが、こうした中で、実際に例のない株式会社による経営の方が、産業廃棄物の不法投棄や耕作放棄の可能性が高いと主張される根拠について、具体的かつ詳細にご教示頂きたい。

農業は、工業等とは異なり自然を相手とする産業であり、天候に左右される等その生産活動に不安定な要素を有している。このような特質を有する農業の場合、個人の農業者であれば、農地に隣接して地域に定住し、農地や地域社会と不可分に関わって生活していることから、高齢等のやむを得ない事情を除いて、短期的な利益だけを理由として安易に経営を中止したりする蓋然性は低いものと考えられる。

一方、株式会社の場合は、株主への利益の分配を行うために、いかに効率よく利益をあげるかということが最優先される法人形態であり、その経営は、利益の配分を求める株主の意向によって左右されることとなる。

このため、法人の農業生産や地域社会と関わりをもたない株主が支配する株式会社であれば、十分な利益があがらなかった場合や、農業生産以外の目的で農地を利用する方が利益をあげるためには有利であると判断した場合には、株主の意向により経営方針の変更や営農中止を余儀なくされ、結果的に、短期的な利益追求のために安易な経営中止や土地の処分等が行われ、農地の遊休化等を招く蓋然性が高いと考える。

共有物分割等請求事件（昭和62年4月22日最高裁大法廷判決：抜粋）

- 一 憲法二九条は、一項において「財産権は、これを侵してはならない。」と規定し、二項において「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定し、私有財産制度を保障しているのみでなく、社会的経済的活動の基礎をなす国民の個々の財産権につきこれを基本的人権として保障するとともに、社会全体の利益を考慮して財産権に対し制約を加える必要性が増大するに至つたため、立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができる、としているのである。
- 二 財産権は、それ自体に内在する制約があるほか、右のとおり立法府が社会全体の利益を図るために加える規制により制約を受けるものであるが、この規制は、財産権の種類、性質等が多種多様であり、また、財産権に対し規制を要求する社会的理由ないし目的も、社会公共の便宜の促進、経済的弱者の保護等の社会政策及び経済政策上の積極的なものから、社会生活における安全の保障や秩序の維持等の消極的なものに至るまで多岐にわたるため、種々様々でありうるのである。したがつて、財産権に対して加えられる規制が憲法二九条二項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは規制の目的、必要性、内容、その規制によつて制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して決すべきものであるが、裁判所としては、立法府がした右比較考量に基づく判断を尊重すべきものであるから、立法の規制目的が前示のような社会的理由ないし目的に出たとはいえないものとして公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであつても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであつて、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、当該規制立法が憲法二九条二項に違背するものとして、その効力を否定することができるものと解するのが相当である。