農業をめぐる租税制度の法学的研究（一）

―農地課税を中心として―

渡邊基成

はじめに
第一節　問題の所在
一　農業をめぐる租税制度の枠組み
二　農業政策の動向
三　農業政策と租税制度の方向性
第二節　課題と構成
一　本稿の課題
二　本稿の構成
第一章　農地の現状と課題
第一節　農地の特徴と現状
一　土地としての特徴
二　農地としての特徴

三　農地を規制する農地法（以上、本号）
第二節　農地の流動化政策
一　土地政策からみた農地流動化
二　農業政策からみた農地流動化
三　土地政策と農業政策の農地流動化の課題
第三節　小括
第二章　農地に対する租税制度
第一節　農地に対する租税制度の沿革
第二節　農地に対する現行租税制度
第三節　租税の性格と農地政策利用の課題
第四節　小括
第三章　中国の農業課税
第一節　中国農業の特徴
第二節　中国の農業への課税
第三節　小括
第四章　農業のあるべき姿
第一節　日本の農業
第二節　国際化の中の農業

第三節　小括
第五章　農地課税の提案
第一節　課題の整理
第二節　農地課税への提案
第三節　小括
おわりに

はじめに

第一節　問題の所在

一　農業をめぐる租税制度の枠組み

わが国の農業をめぐる近代租税制度は、明治時代初期の地租改正(1)に始まった。財政収入の安定確保を目指した明治政府は、地租改正により土地の私的所有権を確立させ、その土地所有者すなわち地主を含む農地保有者に対して、地価を課税標準とする地租を課した。(2)その後、地租条例（明治一七年太政官布告七号）により地租法規は整備され、さらに昭和に入ると、地租条例に代わり地租法（昭和六年法律第二八号）が制定された。地租法では、地租の課税標準が地価から賃貸価格へと変更され、地租は収益税の性格を有することになった。(3)近代においては、農地の保有

に着目するのか農地がもたらす収益に着目するのかの相違はあるが、地租は農地の所有者に対して課せられた租税であり、農業をめぐる租税の中心であった。

そして、日本国憲法下の現代では、シャウプ勧告による税制改正を経て、個人の負担能力を表す標識としての所得を中心とした課税こそが公平で公正な租税制度とされ、資産課税は所得課税の補完税に位置づけられた。シャウプ勧告以降わが国の所得税法は、包括的所得概念を取り入れ、人の負担能力を増加させる経済的利得をすべて所得として課税している。しかし、帰属所得や未実現利益は技術的にも難しいことから課税されていない。農業をめぐる租税制度では、農地の利用により得られる農業所得への課税が中心となる。そして理論上では、農地は毎年その増加益に対して所得課税されるべきであるが現実には課税されていない。そこで、農地を譲渡した際に所有権が移転した機会を捉えて、実現した資産の増加益に対して譲渡所得税が課税される。[4] 同じく所有権の移転である農地の相続では、農地は相続人が取得した相続財産として相続時の価格が課税対象となる。また、農地の保有に対しては、地租が廃止され財産税である固定資産税（地方税）が創設されたことから、固定資産税が課されることになった。このことは、地方税収を確保するために、歴史的に存在した資産課税の継続利用ともいえる。

現行の農業をめぐる租税制度は、農業収入に係る租税と農地に係る租税とに分けることもでき（〈図表②〉参照）、それぞれに課題を有している。まず、農業収入に係る租税である農業所得は、給与所得者との比較から、その捕捉率の低さを非難されることが多い。[5] また農業は、家族労働や重労働を強いられているにもかかわらず、農業所得の計算上、その所得を得るために必要不可避である事業主の自家労賃（寄与労働分＝自分の労働力再生産費）[6] が考慮されず、家族へ支払われる賃金も必要経費扱いされていない[7]等、他の事業所得と共通の課題もある。このため、兼業農家の多くでは、給与所得者が農業所得の事業主となり、通常の農作業は配偶者等の家族に依存して専従者給与

の支払いにより労賃を計上するという手段を選択している。所得税法上の事業主と農業現場の実態と異なる場合も多い[8]。また、法人は家族労賃を経費として控除できるため、節税を目的とした法人化が行われてきたこともあった[9]。

次に、農地に係る租税では、土地政策の影響を強く受けてきたことによる課題が生じている。国土の狭いわが国では、土地は希少価値を持ち再生産ができないことから、土地税制を利用した土地の流動化政策が行われ、その中で農地も宅地への流動化の対象とされてきた。譲渡所得税と固定資産税は、土地供給の促進を図る土地政策目的で利用されることが多かった。地価の急騰期には、長期譲渡所得における分離課税での軽課（措置法三十一条）と固定資産税の宅地並み課税（地方税法附則十九条の二）が、いわゆる「アメとムチ」の政策として積極的に利用された。これらの政策税制は、「供給を促進された土地の取得主体や利用目的を問わないので、結局は、法人の未利用地もしくは遊休地取得を促進したにすぎなかったり、法人の投機的土地取得をいっそう動機付けてきた[10]」と指摘されている。そのため、本来農地としての価格で評価されるべきである農地は、しばしば投機的価格を形成することになる。この投機的価格が、相続財産の評価額や固定資産税の評価額に影響を与えた。その結果、市街化区域内の農地は、実際の農業の生産手段としての価格ではなく、宅地の利用価値を含んだ価格で評価されることになった。

その資産価値での評価による農地評価額の上昇は、相続時における相続税の支払いのために農地を手放す必要性を生じさせた。農業の生産性は他産業より低く、農業経営には広い土地が必要であり、農業者が相続する土地面積も広い。そこへ地価の高騰による相続税評価額の上昇があり、納税のために生産手段である農地の売却が行われることになった。このため、農地の分散を防ぐ目的で農地等の相続税・贈与税の納税猶予制度（措置法七〇条の四〜七〇条の六）が導入された。

農地に係わる租税制度は、政策的に利用され、土地政策からは土地供給促進のために長期譲渡所得の分離課税と

固定資産税の宅地並み課税が設けられ、農業政策からは相続をきっかけとした農地の分散を防ぐために農地等の納税猶予制度が設けられている。

二　農業政策の動向

わが国の農業は、第二次世界大戦終了後の占領軍主導による民主化の一環として位置づけられた農地改革（自作農創設特別措置法[11]と農地調整法の改正[12]を法的根拠）によって大きく転換した。[13]農地改革は、封建的土地所有を解体して小作地の多くを小作人所有地とし、農地法（昭和二七年法律第二二九号）の成立[14]でその成果を恒久化させることで完了した。農地法は寄生地主の再発を防ぐために、農地の所有を農業者に限定し所有と利用の一致を求めており、自作農主義と呼ばれている。そして、高度経済成長期に入ると、農業基本法（昭和三六年法律第一二七号）が制定され、農家の所得増加を目的に農地集約を図り農業の生産性を向上させる政策が実施されてきた。しかし、農地の構造改革では一定の成果が得られたが、農家の兼業化が進み農地集約による大規模経営には結びつかなかった。

また、経済がグローバル化する中で農業のみが国際化の枠組みの例外とはならず、一九九三（平成五）年ガット・ウルグアイラウンドの農業分野での合意に至った。この合意により一九九九（平成一一）年のコメの関税化を最後に農産物は全て関税化が行われた。そして、WTO体制下での補助金政策は、価格保障から所得補償へと政策転換を迫られることになった（第四章第二節参照）。このWTO体制の下で、安価な農産物が大量に輸入されわが国の食料自給率[15]は三九％に低下している。

そして現在の農業政策は、一九九九（平成一一）年に成立した「食料・農業・農村基本法[16]」に基づいて定められた「食料・農業・農村基本計画」（二〇〇五年三月二五日閣議決定、以下「新たな基本計画」という。[17]）が中心とな

る。新たな基本計画では、食の安全や健全な食生活に対する国民の高い関心、輸入農産物依存度の高まり、農業の担い手の減少・高齢化・規模拡大の遅れ、アジア諸国の経済発展に見られるグローバル化の進展等の食料・農業・農村をめぐる大きな情勢の変化を踏まえ、一〇年程度を見通した農政全般にわたる改革の実施を基本的な方針としている。この施策の中で、農業者に直接支払われていた補助金の改革を含む担い手への支援の集中・重点化や、農地の効率的利用の促進、食料自給率の向上[18]等が掲げられた。

具体的な補助金改革では、農業の担い手を明確化し、その担い手を対象として重点的に品目横断的安定対策[19]として直接支払いで所得を補助する方針であった。担い手には、個人の農業者だけでなく法人及び集落営農組織[20]も含まれた[21]。この担い手を限定する政府・自民党政策は、二〇〇七（平成一九）年七月二九日の参議院選挙で、自民党支持であった農村票が大量に民主党に流れ、自民党が大敗を喫した原因の一つに挙げられている[22]。そのため、補助金支給をめぐる農業政策は変更を余儀なくされてきている。

所得補償政策が混迷する中、農地政策では二〇〇七（平成一九）年一一月六日に農林水産省から「農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と行程表〉[23]」が発表された。そこでは「農地は、国民に食料を供給する為の基礎的な生産要素であるとともに、農業者にとって極めて重要な経営基盤である。中長期的に世界の食料のひっ迫が見込まれ、他方、国内では耕作放棄地が増大する中、農地の有効利用を促進するため、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確」に位置づけた。その具体策が、農地の所有権と利用権を切り離し、所有権に対しては厳しい規制を維持しつつ、利用権に対しては規制を見直すことである。これまでの農地政策は、自作農主義が採られているにもかかわらず、市町村の農業委員会[24]が利用権設定による農地の賃貸借を斡旋するなど、所有と利用を切り離した農地の流動化が進められてきた[25]。すなわち、農業内部での利用は、市町村等の斡旋

による場合には農地の利用者制限はないが、農業者以外の農地の所有と農地利用は制限されてきた。その結果、わが国の農地制度では、所有だけではなく利用の面からも農地の有効利用が妨げられてきた。[26]今回の改革案では、農地の賃貸は民法の制約上二〇年を超える賃貸借契約が不可能であるが（民法六〇四条）、これに特例措置を設けようとする動きであると報道されている。[27]また、農地の転用規制も強化する方針が示されており、[28]農地の減少を抑え、既存農地の有効利用を目指す方向が明確に打ち出された。農地の所有権と利用権の分離を目指すことは、利用面において既存農業者以外の農業経営参加を促すことにもなり、農業政策の大きな方向転換である。

産業構造の変化した現在では、新規農地の獲得はほぼ不可能であることから、農業の生産手段である農地の確保は、既存農地の有効利用が重要な政策課題となり、それが農業そのものを維持していくことに繋がる。

わが国の農業は国際化の時代を迎え食料自給率が低下し、国内農業の重要性が改めて認識され、農業発展のための農政改革が行われている。その改革の方向は、担い手の育成と耕作放棄地の解消である。しかし、担い手の育成に関連する補助金支給を伴う農業所得補償政策は、支給対象を巡り政局の混乱も伴って迷走している。一方、農地政策では、農業の生産手段である農地は、農業の重要な経営基盤であると位置づけ、耕作放棄地を含む既存農地の有効利用に方向が定まった。そして、農業政策上、既存農地の所有と利用の分離を含む農地政策が、今後の農業振興のための重要な位置を占めることになった。

三　農業政策と租税制度の方向性

租税制度に係わる農業政策の方向は、担い手を育成するための所得補償と、耕作放棄地の解消を目指す農地利用に分けることができる。所得補償では補助金支給によって解決を目指し、農地利用では所有権と利用権の分離によ

る農地の有効活用で解決を目指している。「食料・農業・農村基本法」に基づくこれらの農業政策の実現には農業をめぐる租税制度も影響を与える。特に、農地政策では、現行農地の有効活用が重要な課題となることから、そのあり方を問われているのは、農業の生産手段である農地に係わる租税である。従来の租税制度は、既存農地存続に重点を置く農業政策に適応した制度であるか否かの検証が必要となってくる。

農業政策では、既存農地を確保し有効利用することが重要視されている。その農地は、生産手段として維持するためには常に手入れが必要であり、既存の農地は農業者の多大な労力が投入された土地でもある。その農地所有者の多くは代々伝わってきた田畑を自ら耕作してきた農業者である。しかし、高齢化や後継者不在が原因で、その農地は農地として存続することが困難な状況が生じてきている[29][30]。この農地の存続に租税として主に関連するのが、保有時における固定資産税と相続時における相続税である。これらの租税が、既存農地の存続にどのような影響を与えているかの考察が必要となる。

また、農地の存続を願う農地所有者の一方で、農地の転用によるキャピタル・ゲインを期待する農地所有者も存在する。農地の売却を目的とした保有であり、ここでは農地は売却目的の資産価値を有することになる。本来農業の生産手段としての価値であった農地が、農地以外に転用できるという見込み価格を形成することになり、投機的価格となっていることがキャピタル・ゲイン獲得への期待へと繋がる。このような農地の譲渡に関連するのが長期譲渡所得税（以下、特別の断りのない限り譲渡所得は長期譲渡所得をさす。）である。従来、譲渡所得税は政策的に軽課され続けてきており、農地所有者のキャピタル・ゲイン獲得への期待を生じさせた原因と考えられる。この譲渡所得は、租税特別措置法の軽課措置と、所得税法本法の譲渡所得に分けての考察が必要となる。

さらに、農地の利用権と所有権を分離する政策からは、農地の耕作者と農地所有者が一致しない農地を生み出し、

しかも、農地を所有しながら農業に携わらない農地所有者（土地持ち非農家）の増加と、農地を全く所有しない耕作者を誕生させる可能性もある。耕作者と所有者が一致しない利用権設定農地は、高額の小作料を介在させた農地改革前の地主制度とも異なる関係であり、農地法による耕作者保護のない農地でもある。農業者は、従来の①耕作者＝所有者の構図のみではなく、②耕作者であり農地は所有しない者、③農地所有者ではあるが耕作者ではない者の三者となる（〈図表③〉参照）。しかも、一部分の所有農地のみ耕作し他を貸し出す者や、所有農地と利用権設定農地の双方を耕作する者も現れている。農業をめぐる租税の納税義務者は、農地との関係において様々な形態が存在している。農地が耕作者＝所有者のみではない状況において、農地課税は既存農地の有効利用を図る農業政策と矛盾があるのか否かの考察を必要とする。

なお、一九四五年以降の農業と租税に関連する法制度・政策等の流れについては、〈図表①〉を参照。

第二節　本稿の課題及び構成

一　本稿の課題

本稿では、これまでの租税制度が農業とりわけ農地に対してどのような課税を行ってきたのかを明らかにすることを第一の目的とする。そして、農業を取り巻く状況が大きく変化した今後の農業の継続にも対応できる租税制度について、公平と公正の観点から提案を行うことを第二の目的とする。

なお、農地の所有者には、原則として農業者（自然人）と農業生産法人が存在するが[31]、本稿では、農業者（自然人）が関連する農地課税に限定した考察とする。

二　本稿の構成

第一章では、次章において農地に対する租税制度の考察を行う対象となる農地の現状と課題を明らかにする。まず、農地を含む土地の特徴は、土地が他の資産とは異なり有限なものであり、公共性を持つということにある。[32]一九八九（平成元）年に成立した土地基本法は、わが国で初めて土地政策の基本を定めた法であり、土地は公共の福祉を優先させるものと規定している（第二条）。農地は、人の手の加わった半自然の土地であることや、農地を維持するためには常に手入れが必要であること、そして一旦毀損すると農地として回復するためには年月と多大な労力を要するという特徴を有する。その農地の現状は、非農地への転用や耕作放棄地の増加により面積が減少傾向にあることを紹介する。そして、農地の権利移動を規制している農地法について、規制内容を確認する。農地法は、農地を非農業への過度の転用から守った面と、新規の農業者の参入を阻んでいた面があった。

次に、農地改革以降の土地政策と農業政策においての農地流動化政策を歴史の流れに沿ってみていく。土地政策では、農地から宅地への流動化政策を推進するために租税が積極的に利用された。長期譲渡所得の分離課税による軽課と固定資産税における市街化区域農地の宅地並み課税である。農地政策では、農地から農地への流動化政策すなわち農地の集約化が、農業基本法[33]から食料・農業・農村基本法へと変化しながらも二つの農業の基本法を基に、農業の大規模経営推進のため行われてきている。土地政策による農地流動化は、多くの農業者に対して「農外転用の機会待ち」というキャピタル・ゲイン獲得の期待をもたせ、生産手段である農地を売却による収益を獲得する資産へと変化させてしまった。そして、それが農業内部での農地流動化を妨げ、農地利用の効率化による農業規模拡大を阻害し、さらに農地の減少を加速させる結果に繋がったことを明らかにする。

第二章では、農業をめぐる租税制度がこれまでどのような課税を行ってきたのか、農地課税を中心として、その

課税の歴史をたどり、現行税制の内容の分析と判例[34]を含めた考察を行う。まず、大日本帝国憲法下の租税制度の性格を明らかにし、その後、農地課税である地租を中心として、農業が産業の中心だった明治初期から商工業が発展し一九四五（昭和二〇）年の第二次世界大戦の終戦を迎えるまでの歴史に沿って、その役割の変化を国税と地方税に分けて分析する。そして、日本国憲法が制定された後の租税制度の変化をシャウプ勧告前における税制改正も含めてみていく。農地課税では、シャウプ勧告による地租の廃止と固定資産税の創設、その後の経済成長による土地政策からの農地の宅地並課税（固定資産税）、譲渡所得の分離課税制度の導入、相続税・贈与税の農地等の納税猶予制度創設とその背景に言及する。

次に、現行の農地に対する租税制度について、保有、取得と譲渡、相続及び贈与のそれぞれにおいて設けられている制度を紹介し、さらに（譲渡）所得税、相続税・贈与税、固定資産税について、各租税の性格とその限界を明らかにしたうえで、農地に対する租税政策を考察する（〈図表②〉参照）。所得税では、所得税法の本法と租税特別措置法に規定される譲渡所得において、所得税の概念と譲渡所得課税の意義を検討していく。また、固定資産税の宅地並課税では、農地法と地方税法の間で生じた課題について判例を用いて検討する。そして、生産手段である農地を租税の政策的利用により宅地への流動化を促進したことから「農外転用の機会待ち」というキャピタル・ゲイン獲得への期待を生じさせた点を取り上げる。租税が土地政策に用いられた結果、農地に対する意識は、家に付属して代々引き継がれていく家産から、換金可能な資産へと変化し、そして、農地の減少を加速させる要因となった点を明らかにする。また、租税が土地政策に長期にわたって利用されたことによって生じた課題を考察する。

第三章では、外国の農業税制として、隣国である中国の租税の一部を紹介する。中国では、わが国と同様に、経済の発展と共に農業が国家財政に果たしてきた役割の変化が生じているが、その変化が一九七八年の改革開放政策

決定以来の約三〇年という短期間に起こっている点に特徴がある。短期間の急激な経済発展のため、その発展に伴う社会制度の変化の過程で、租税・社会保障・教育・所得格差・環境汚染など各種の問題が一挙に表面化している。ここでは、その中でも農業に関する租税の面に絞って、その性格を分析する。

まず、中国の特徴的な土地制度や農民に対する戸籍制度について触れ、そして、中国農業が抱える三農問題(35)にも言及する。中国の農地は、中国共産党における農地改革で地主から農民に農地が解放されたが、その後は人民公社所有になり、人民公社解体後も集団所有が続き、農民は利用権だけを保有するという特徴を有する。次に、中国における租税体系の大枠を確認したうえで、農業に対する租税について農業税(36)を中心として考察する。農民に対して課せられた農業税の内容とその課税の背景、そして経済発展による格差是正を目的に農業税が廃止に至った経緯をみていく。最後に、中国において農業税が廃止された理由を明らかにし、わが国の農業に対する租税制度の今後のあるべき方向をより深く検討する資料とする。

第四章では、わが国の農業のあるべき姿を考察する。農業は、人が生きていくために必要な食料を生産するものであり、その食料は時代とともに変化するものである。そして、わが国農業の役割の変化を確認し、国民の生存権のための農業という単独の役割から、国際的役割まで様々な役割を担うようになった農業の役割の変化を追う。農業の役割の変化とともに、農業を支える経営主体にも変化がみられ、かつては家族経営が農業経営の姿とされていたが、現在では、集落営農組織や農業生産法人、さらに株式譲渡制限付ではあるが株式会社の参入も可能である。家族経営以外の農業経営が増加し、農業経営に多様化がみられるようになっている。

そして現在では、農業に対して国民が求めているのは、食料の安心・安全で適切な価格での安定供給であり、さらに環境保全に配慮した農業である。わが国の農業は、食料自給率上昇のための必要性と、環境保全や景観保護な

ど多面的機能発揮のための必要性において国民の理解と共感を得てきている。

また、経済が国際化する中で、わが国の食料自給率は三九％であり、過半数の食料を海外からの輸入に頼っているのが実態である。その中で農業が存続するための農業政策、特にＷＴＯ体制の中で国際的に認められる政策と、わが国の農業が国際社会の中で存在するのに必要な意義を明らかにしていく。国際化の中でもわが国の農業は存在することが可能であり、ＷＴＯ体制の中で否定されたのは、公正な貿易をゆがめる可能性のある補助金政策である。そのため、国際ルールで認められた直接支払いの政策による農業支援策は今後も可能であり、国際的な視点を有した農業保護政策が必要とされてきた。しかし、ＷＴＯ体制を重視するあまり、その支援策が担い手とする一定規模以上の農家に限定される場合には、農地の集団化や法人化のみが農業存続の道となる可能性があり、個人農業者や兼業農家の存在を否定しかねない。農地法が規定した自作農主義ではわが国農業の継続に先行きがみられない現状ではあるが、法人化がすべてを解決するとはいえない。中山間地を含む農地を農産物の生産手段として活用するためには、様々な形態の農業者の存在が必要である。

第五章では、これまでの考察をもとにして、今後の農地課税への提案を行う。農業に対して政策税制を導入することにより、現在の農業が抱えている問題が解決できるわけではない。しかし、現行租税制度が、あるべき農業の姿と同じ視点を有しない場合には、租税制度が問題解決を妨げるものとなる。農業全体の問題において、租税が果たす役割は限定的ではあるが、租税法の立場から、あるべき農業の姿にも対応可能な租税についての提案を行う。その際には、農業者が農業を継続できる租税制度であり、農地課税では、現行農地の減少を防止し有効利用を図る政策を阻害しない租税制度であることの考慮を必要とする。農地は譲渡を目的とするものではなく、生存のために利用する生存権的財産であることから、利用価格（収益還元価格）で課税し税率も低率とすべきである[37]という考え

方を重視する。農地を生産手段である農地として利用している限り優遇し、資産として売却する際には、その段階で実現した利益に全額課税すべきである。

具体的には、固定資産税は、その性格は財産税であるという認識から、農地に対しての適正な課税は、農地としての利用価値に着目した課税であるべきである。その意味で、農地の宅地並課税は、農地としての性質を無視しており、かつ既存農地の減少を招く制度であることから廃止を提案する。租税特別措置法にある農地等の相続税・贈与税の納税猶予制度は、農地存続を支援する税制である点で、農地課税の役割を果たしているといえる。そして、日本国憲法が要請する応能負担原則に適合することから、特例として租税特別措置法に置くのではなく、相続税法の本法に規定されるべきであると提案する。所得税における譲渡所得は、農地が農業を行う経営基盤すなわち生産手段である点と保有資産である点との共存を変更してしまった「農外転用の機会待ち」を生み出した元凶であると考える。ここでは、実現した所得に対して公平な課税がなされていない点を指摘する。そのため、租税特別措置法の分離課税の廃止を前提とする。そして、所得税法の本法における長期譲渡所得の課税は、農地を譲渡して譲渡益が生じる場合には、資産として全額実現課税を行うべきであると提案する。

また、租税制度の提案の前提として、偽装農地を排除した適正な農地利用があることに触れたい。農地として優遇を受ける租税手続きで必要な農地証明は、農業委員会が行っている。そのため、偽装農地問題解決には農業委員会の税務行政への協力がこれまで以上に必要となってくる。公平で公平な課税制度の実現のためにも、農業委員会の適正な運営が望まれる。

最後に、以上の考察を踏まえつつ、まとめとしては、農地課税における租税法の基本スタンスと各租税の役割を再度検討する作業を行う。そして、残された農業課税の課題を整理し、農業所得課税についても問題点を指摘して

おきたい。

≪図表①≫　農地・農業をめぐる年表

時代区分	1945～1954年 昭和20年代	1955～1964年 昭和30年代	1965～1974年 昭和40年代	1975～1984年 昭和50年代	1985～1994年 昭和60年代・ 平成初期	1995年～ 平成７年～
	復興期	高度成長・前期	高度成長・後期	低成長期	バブル経済と崩壊	バブル不況後の景気拡大期
国政等	1946年日本国憲法制定 1947年民法改正	1956年「もはや戦後ではない」（経済白書） 1960年所得倍増計画 1962年全国総合開発計画	1972年日本列島改造論	1978年日中平和友好条約締結	1985年プラザ合意 1991年バブル崩壊始まる 1993年ガット・ウルグアイラウンド農業合意	1995年ＷＴＯ体制スタート
土地（農地）に関する税制等	1950年固定資産税の新設（地租は固定資産税に吸収）	1963年から農地課税の据置	1966年税調査答申：宅地介在農地の税負担の均衡に言及 1968年税調答申：市街化区域農地の宅地並課税 1973年市街化区域農地の宅地並課税適用 農地の譲渡転用に軽減税率 1973年特別土地保有税創設	1975年農地に対する相続税の納税猶予制度の創設 1979年市街化区域農地等を譲渡した場合の長期譲渡所得の特例の改正 1982年市街化区域農地の固定資産税の徴収猶予制度	1989年土地基本法創設 1990年税調答申：土地税制基本答申 1991年地価税創設	1998年以降地価税の課税停止 2004年度以降特別土地保有税の課税停止
農業・農地に関連する法令等	1946年自作農創設特別措置法創設、農地調整法の改正 1949年土地改良法創設 1952年農地法創設	1961年農業基本法創設 1962年農地法の改正（農業生産法人の設立が認められる）	1968年都市計画法創設 1969年農業振興地域整備法 1970年農地法改正（小作料統制による最高額の統制廃止、経過規定あり） 1974年生産緑地法創設	1980年農用地利用増進法創設	1991年生産緑地法改正（保全する農地、宅地化する農地の区分） 1993年農業経営基盤強化促進法創設（農用地利用増進法を改題） 1994年食糧法創設、食管法廃止	1999年食料・農業・農村基本法創設、農業基本法廃止 2001年農地法改正（農業生産法人の要件緩和） 2003年新食糧法改正（米販売者の自由化） 2006年担い手交付金法(注)
農業政策	1946年～50年農地改革 自作農主義の制度化	1963年農業構造改善事業が開始される	1969年米の生産調整（減反）が始まる	1975年度経済白書で兼業農家容認論が登場	1994年冷害による緊急輸入米	1997年新たなコメ政策大綱決定 2000年「食料・農業・農村基本計画」策定 2005年新たな「食料・農業・農村基本計画」策定

（注）正式名称は、農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律

≪図表②≫ 農業にかかわる（農業者）租税一覧

	農業収入に係る租税	農地に係る租税		
		保 有	取 得 (相続・贈与含)	譲 渡
国税	所得税	地価税【※１】	相続税 贈与税 登録免許税	所得税 印紙税
地方税	住民税 国民健康保険税 【※３】	固定資産税 都市計画税 特別土地保有税 【※２】 国民健康保険税 【※３】	不動産取得税 特別土地保有税 【※２】	住民税 国民健康保険税 【※３】

【※１】特定市街化区域農地以外の農地は非課税。尚、1998年以降は課税停止中。
【※２】農業の用に供している土地、又は農業の用に供するために取得した土地は非課税。尚、2003年度以降は課税停止中。
【※３】国民健康保険税は直接には関連しないが、その計算方法は「世帯ごと」で、①全員の前年中の所得による所得割、②全員の土地家屋の固定資産税額による資産割、③加入者の数に応じた均等割、④加入世帯に一律の平等割があり、農業収入と農地譲渡の場合には①所得割が関連し、農地保有の場合には②資産割が関連する。

≪図表③≫利用権設定農地をめぐる租税の納税義務

租税 農地との関係	農業収入に係る租税	農地に係る租税			
	農業所得 （所得税）	固定 資産税	相続税 贈与税	不動産所得 （所得税）	譲渡所得 （所得税）
①所有者であり耕作者でもある	○	○	○	○	○
②所有者でなく耕作者である	○	—	(※)	○	○
③所有者であり耕作者ではない	—	○	○	○	○

（※）農業経営基盤強化促進法による利用権設定農地賃借権の価格は相続税及び贈与税の課税価格に参入しない。また、利用権制定農地を相続した場合の評価は、農用地の自用地としての価額の95％評価となる。（相続税財産評価個別通達「農用地利用増進法等の規定により設定された賃貸借により貸し付けられて農用地等の評価について」）

注

(1) 地租改正は、一八七三（明治六）年に太政官布告第二百七十二号により制定された地租改正法及び地租改正条例を根拠とした。

(2) 地租改正と農民については、「明治初期の地租改正（明治六年、一八七三）は、土地改革の内容をもたず、脆弱な明治政権の財政的基礎をかためるためのものであり、耕作農民の生存を確保せんがための『所有権』獲得要求を全面的に充足するものでなかった。したがって、全国三分の一を占める小作人は、そのまま放置されたのみならず、かえって農民階級への負担は増加し、まれに見る高額の小作料が農民の双肩にかけられることになった。この『地主＝小作人』の構造が、第二次世界大戦中、若干の変容を受けたにせよ、戦後の農地改革まで継続することになる。そして、農民の窮乏化の原因がここに打ち出されてくることは、一応記憶されてしかるべきである。」（下山瑛二『人権の歴史と展望〔増補版〕』〔法律文化社、一九八〇年〕一五五頁）との指摘がある。

(3) 金子宏『租税法〔第一二版〕』（弘文堂、二〇〇七年）四七頁。

(4) 譲渡所得については「譲渡所得に対する課税は資産の値上がりによりその資産の所有者に帰属する増加益を所得として、その資産が所有者の支配を離れて他に移転する機会に、これを清算して課税する趣旨のものと解すべきである」（一九七二年一二月二六日最高裁第三小法廷判決）と判示されている。

(5) 所得の捕捉率については、「クロヨン」、「トーゴーサン」という言葉が用いられる。いずれも給与所得者・中小事業所得者・農業所得者の捕捉率を指す言葉で、「クロヨン」は九対六対四、「トーゴーサン」は一〇対五対三の割合の捕捉率だといわれ、農業所得者の捕捉率が低いことが問題視される。しかし、荒井晴仁「農業所得の捕捉率について」（『レファレンス』二〇〇七年八月号）によれば、農業所得の捕捉率は、ほぼ六割前後で推移していると指摘されている（三七頁）。

http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200708_679/067902.pdf　参照。

(6) 労働力再生産費は、売上原価に擬制できるものであり、法人にはありえない自然人固有の優れて人格的な固有の経費ともいうべき、生存・生活費（生計維持費、家事費・家事関連費等）の一部を占めるものであると指摘される。福家俊朗「所得税法の資本主義法としての一断面―所得税法五六条から見えてくるもの」（『名古屋大学法政論集』第二一三号、二〇〇六年）四八〇頁参照。

(7) 所得税法では、親族が事業から受ける対価については、第五六条で当該事業の所得の計算上必要経費に算入しない旨を規定している。そして、特例として第五七条で青色事業専従者には支払った給与でその労務の対価として相当であると認められるものは必要経費に算入できるとし、さらに、白色事業専従者は配偶者が八六万円、配偶者以外は五〇万円を上限に必要経費算入を認めている。

(8) 所得税法第一二条では実質所得者課税の原則を規定しているが、同基本通達一二―三では、その農業経営方針の決定につき支配的影響力を有すると認められる者がその事業の事業主に該当するものと定めている。したがって、配偶者等がその農地の所有権を有する場合など特定の場合以外は、兼業農家では給与所得者たる世帯主が農業所得の計算上事業主となっている。

(9) 法人化は、実態と合わない過重な標準課税による所得税の重税に苦しんでいた徳島県勝浦町のみかん農家の中田長吉（当時二五歳）が、一九五七（昭和三二）年に対応策として有限会社を設立したのが始まりである。同地域では、一戸一法人の有限会社設立が約一年で一〇四個にも上ることになった。この法人設立は、当時の農林省から農地法では認められていない法人の農地使用収益に該当し農地法違反とされ、さらに税務当局からは法人税否認、所得税更正決定がなされ、その後行政訴訟に発展した。結局は出資の扱いの不備という形式的理由で敗訴となったが、農業法人の法制化、白色専従者控除の実現につながったという面での評価がなされている。詳細は、中村広次『検証・戦後日本の農地政策』（全国農業会議所、二〇〇二年）七四頁以下参照。

(10) 福家俊朗『現代租税法の原理―転換期におけるその歴史的相位相』（日本評論社、一九九五年）二五八頁。

⑾　自作農創設特別措置法は、一九四六（昭和二一）年に制定され、「この法律は、耕作者の地位を安定し、その労働の成果を公正に享受させるため自作農を急速且つ広汎に創設し、以て農業生産力の発展と農村における民主的傾向の促進を図ることを目的とする。」（第一条）と、その目的を定めている。そして、不在村地主の持つ小作地及び在村地主の持つ一定面積以上の小作地の国による買収、買収小作地の小作農への売り渡し等が定められていた。一九五二（昭和二七）年に農地法に統合されることにより廃止された。

⑿　農地調整法は一九三八（昭和一三）年に成立し、自作農の創設と耕作権の保護を定め地主に対する小作人保護の色合いの濃いものであった。一九四六（昭和二一）年の農地改革の根拠法とする改正により、耕作目的の権利移動の規制と農地転用の規制が追加され、一九五二（昭和二七）年の農地法の成立と同時に廃止された。

⒀　農地改革はアメリカの反共の姿勢も有していたことが、「健全穏健な民主主義を打ち立てるため、これより確実な根拠は有り得ず、また過激な思想の圧力に対抗するためこれより確実な防衛はあり得ない」というマッカサーの農地法成立時の声明により明らかになっている。背景には、中国共産党が農民を味方につけて政権獲得に成功し、米国が支援した蒋介石政権が台湾に逃れたことがあった。この当時の経緯については、中村広次・前掲書（注９）三三頁以下参照。

⒁　農地法の成立は、「日本の歴史上はじめて直接生産者たる耕作農民に農地の耕作権を最も確実なかたち、すなわち生存権的所有権として保障したことの意義は、改めて強調するまでもなく決定的に大きい」（石井啓雄「農地問題と農地法制」〔渡辺洋三＝稲本洋之助編著『現代土地法の研究　上』岩波書店、一九八二年〕三二五頁。）と評価されている。

⒂　食料自給率は、品目別自給率、穀物自給率、総合食料自給率の三通りに大別され、さらに総合食料自給率は、カロリー、生産額をベースとする指標に分けることができるが、ここでは総合食料自給率の供給熱量（カロリー）ベースの自給率を使用する。

⒃　食料・農業・農村基本法（平成一一年法律第一〇六号）は、農業基本法（昭和三六年法律第一二七号）に代わり成立した。

その目的は第一条で「この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。」と定めている。具体的な理念は、①食料安定供給の確保、②多面的機能の発揮、③農業の持続的な発展、④農村振興の四つである。

⒄ わが国は、一九八〇年代末から続く厳しい構造的な経済不況の下に二一世紀を迎え、二〇〇一年に誕生した小泉内閣はこうした状況を打破するために様々な改革案を打ち出した。明るい兆しが全く見えない中、二〇〇六年に登場した安部内閣は、その改革案を引き継いでいたが改革半ばで退陣した。その改革案の一つが農政改革であり、新たな基本計画は、小泉内閣が推進した農政改革の意向を反映してたてられた。計画では、①効率的・効果的でわかりやすい政策体系の構築、②消費者の視点の施策への反映、③農業者や地域の主体性と創意工夫の発揮の促進、④環境保全を重視した施策の展開、⑤農業・農村における新たな動きを踏まえた「攻めの農政」の展開を基本的視点に掲げた。

⒅ 具体的な食料自給率の目標として、二〇一五（平成二七）年度は四五％と設定しているが、二〇〇五（平成一七）年まで四〇％を維持していた食料自給率は、二〇〇六（平成一八）年度では三九％とむしろ低下している。

⒆ 品目横断的経営安定対策は、二〇〇七（平成一九）年度から実施されている補助金制度で、従来の個々の農産物品目ごとに講じられてきた政策を見直し、意欲と能力のある担い手に対象を限定し、品目を特定せずにその経営の安定を図ることを目的とした施策である。具体的には、①諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための補てん、②収入の減少の影響を緩和するための補てんの二つが行われる。

⒇ 集落営農は、地縁的にまとまりのある集落など一定地域の農家が、機械の共同利用や担い手を中心とした生産・販売の共同化など、地域の実用に応じて農業生産を共同で行う営農活動で、その集落営農を組織化したものが集落営農組織である。

㉑ 担い手に補助金が集中することになった結果、大規模経営を目指すことが目的でなく、補助金獲得目的で補助金の支給要件

に見合う形式作りを優先した法人化（農業生産法人の設立）の傾向が地方の現場では数多く見られる。その農業生産法人の構成員は、会社等を退職した六〇代後半が八割程度を占め、残りの一割から二割が三〇代～五〇代である場合が多い。農業生産法人の役員の過半は、農業に常時従事する構成員であることが求められているため、高齢の構成員が多い現状では法人化してもその後の経営の安定化には問題を抱え、法人化が農業経営の安定に繋がるとは言いがたい。

(22) 政府・自民党案では、担い手として支援対象となるのは、原則として個別経営では都府県で四ヘクタール、北海道で一〇ヘクタール以上の経営規模が必要とされた。一方の民主党は、すべての販売農家に戸別所得補償する政策を選挙公約に掲げていた。ちなみに、日本では四ヘクタール以上は大規模といわれているが、国際的には極めて零細である。

(23) 「農地政策の展開方向について〈農地に関する改革案と行程表〉」の詳細は、http://www.maff.go.jp/j/press/keiei/koukai/pdf/071106-01.pdf　参照。

(24) 農業委員会は、農業委員会等に関する法律（昭和二六年法律第八八号）と地方自治法（昭和二二年法律第六七号）に基づき、農業生産力の発展及び農業経営の合理化を図り、農民の地位の向上に寄与するために設けられた農民の代表機関で、それ以前の農地委員会・農業調整委員会・農業改良委員会を統合したもの。一九五一年市町村と都道府県におかれ、道府県は一九五四年都道府県農業会議に名称が変わった。一定以上の農地面積のある市町村に設置が義務付けられている行政委員会である。農民の代表機関というものの兼業農家が多くなった現在では、農業委員の構成員の見直しも議論されている。

(25) 利用権設定による賃貸借は、農地法の例外として一九七五（昭和五〇）年に創設された農用地利用促進事業に始まり、現在では農業経営基盤強化促進法（昭和五十五年法律第六十五号）に規定されている。

(26) 農地の所有については、農地法の成立当初は、農地の新規取得者は農地の耕作者である個人に限定されており、一九六二（昭和三七）年農地法改正により農業生産法人が加えられたが、その農業生産法人の形態に株式会社は含まれていなかった。そして、二〇〇〇（平成一二）年農地法改正では、株式譲渡制限付という限定で株式会社にもその門戸が開かれた。

(27) 農林水産省は「二〇年超の契約ができるようにすることで、長期的な経営が必要な果樹栽培で安定的に農地を確保できるようにする」方針であると報じられている（二〇〇七（平成一九）年一一月一日付『日本経済新聞』）。

(28) 転用規制の強化では、現在は農地を転用して病院・学校等の公共転用は、農地法に基づく転用許可を不要とするが、これを転用許可制に改めたり、道路沿いの農地転用については現場の実態等も踏まえつつ転用規制を厳格化する等の方針である。

(29) 一七年間農業コンサルタントとして農業者の相談を受けている筆者の下には、所有農地について農地としての存続を希望しながら対策が見出せず、自らがリタイヤした後の農地の行く末を案じる相談案件が絶えない。先祖代々の農地は農地として次世代に引き継ぐのが自らの役目だと相談者の多くは考えている。そこには、農地を資産として考えているのではなく、農地を家産として考えている姿が浮かび上がる。農地は、農作物が豊かに実る農地として継続して活用され、自らの子孫が耕作者でなくなっても代々保有が継続されることを希望する農業者の姿である。農地改革前の地主制度とは異なり、他者が耕作者となることによる多大な耕作料収入の獲得を望んでいるわけではない。農作物が豊かに実る姿は、毎年繰り返し見られる風景としてその土地に根付いており、その継続を望んでいる。そして、その農作物が育つ景観は農業の有する多面的機能の一つである。

(30) 例えば、愛知県の奥三河地方では、農地の減少のみならず農村人口の減少が続き、県やＮＰＯの協力を得ながら再生を帰しているが、重要無形民俗文化財で豊作や無病息災を願う伝統行事「花祭り」も人手不足で幕を閉じる集落が現れている。山間地域では、人口の減少により村落そのものの存続が危ぶまれる地域も存在し、この地域の農地や山林は今後放棄される可能性が高くなっている。また中山間部では、相続をきっかけに都市部の相続人が農地を耕作放棄地とすることを防ぐ目的で、地域住民が協力した法人組織を立ち上げる動きもある。

(31) 例外的に政令で定める相当の事由がある場合には、その他の法人も耕作目的での農地取得が認められている。①法人の主たる業務運営に不可欠な場合、②地方公共団体（都道府県および地方開発事業団を除く）、③農業協同組合、農業協同組合連合会または農事組合法人（農業協同組合法七二条の八第一項二号の事業を行うものを除く）が、稚蚕共同飼育のため桑畑その他

必要な施設の用に供する目的で農地を取得する場合、④森林組合、生産森林組合又は森林組合連合会が森林の経営又はそれに必要な樹苗の採取育成の用に供する場合、⑤いわゆる畜産公社が事業の運営に必要な施設の用に供する目的で農地を取得する場合、⑥学校法人、医療法人または社会福祉法人が事業の運営に必要な施設の用に供する目的で農地を取得する場合、⑦独立行政法人種苗管理センター、独立行政法人家畜改良センターまたは独立行政法人肥飼料検査所が事業の運営に必要な施設の用に供する目的で農地を取得する場合、⑧東（中または西）日本高速道路株式会社が事業に必要な樹苗の育成の用に供する目的で農地を取得する場合の八つが相当の事由となる。

(32)　土地の公共性については「人の生存や生活に必要不可欠な外的条件としての環境の開発や保全ならびに資源の適正な利用または保全のためにも必要不可欠な土地の確保がさまたげられている、というようなそうじて土地の公共性（人にとっての規範的な存在理由）から導かれる利用を重視した理解が必要とされる。」（福家俊朗・前掲書〔注10〕一九八頁）と指摘されている。

(33)　農業基本法（一九六一年制定）は、一九九九（平成一一）年に食料・農業・農村基本法が制定されたことにより廃止された。

(34)　判例は、固定資産評価審査決定処分取り消し請求控訴事件（一九七八〔昭和五三〕年四月六日名古屋高裁判決）、賃料増額確認請求事件（二〇〇一〔平成一三〕年三月二八日最高裁大法廷判決）を検討課題とする。

(35)　三農問題とは、①農業、②農村、③農民の三つを指し、中国の最も重要で解決が困難な問題といわれている。①農業問題は低い生産性と豊作貧乏など農業生産の不安定を指し、②農村問題は農村の荒廃であり、③農民問題は農民の貧困を指している。沿岸都市部と内陸農村部の所得格差は約一〇倍あり三つの問題が相互に関連して三農問題となり、農民戸籍と都市戸籍という二つの戸籍制度の存在もからみ一層解決を難しくしている。

(36)　農業税は一九五八（昭和三三）年農業税条例として成立し穀類作物に対して課税された。また地方政府がインフラ整備の財源のために付加税をつけることが可能な租税でもあった。そして、一九九四（平成六）年の税制改正による分税制で地方税に位置づけられた。尚、二〇〇六（平成一八）年一月一日をもって廃止された。

(37) 北野弘久「土地税制はいかにあるべきか」（『農業と経済』第五三巻・第一四号）一二八頁。

第一章　農地の現状と課題

この章では、農業をめぐる租税制度の考察を行う中心となる農地について、現状の課題を分析する。まず、農業の生産手段であり、今後の農業継続のためには必要不可欠となる現行農地はどのような現状に置かれているのか、また農地を規制する農地法が農地の現状に与えている作用を明らかにする。次に、農地の流動化を促進するとして行われてきた土地政策と農業政策について、その内容と政策がもたらした課題を考察していく。特に、租税制度が政策的に利用されたため生じた課題を明らかにする。

第一節　農地の特徴と現状

ここでは、農地を含む土地全体について、その特徴と土地に対する法的権利や土地基本法の意義を述べていく。また、土地の利用に関する考え方と土地が環境に与える影響にも言及する。そして、農地に的を絞って、その性質と環境に与える影響、さらに農地面積の減少している現状を明らかにしたうえで、この農地を規制する農地法の制定の背景と特徴及び守備範囲を考察する。

一　土地としての特徴

（一）土地の特徴と土地基本法

① 土地の特徴

土地は、「原則として自然に存在するのみで再生産できず、しかも有効利用地が限られている（限られてくる）という意味の有限な財であり、人の生活や経済・産業活動のために、すくなくともその利用が必要不可欠かつ非代替的な財である[38]」と認識することができる。そして、土地は動かないもので、場所的に固定し、ある場所の土地は他を持って変えられないという非代替性を有するものであり、そのほとんどが隣の土地に接していることから、相互に関連しあっていて非独立性をも有するものといえる[39]。また、「地価等土地対策に関する答申[40]」でも、土地は、国民生活や社会経済活動の基盤として欠くことができない財であり、その利用面で、他の財と比べて公共的、社会的制約を大きく受けざるをえないものであるとしている[41]。

土地は、他の一般資産とは異なり、高い公共性を有するといえる。

② 土地所有権

我が国では、明治政府による地租改正に伴う地券の発行から土地の私的所有が認められており、個人でも法人でも土地の所有者となることができる。土地は個人又は法人の財産ではあるが、土地が公共性を持つことから制限がある。日本国憲法では、財産権は保障される（二九条一項）が、公共の福祉に反するものは規制される（二九条二項）ことになる。土地所有権も財産権として当然に保障されるが、公共の福祉に反する場合は規制を受けることが憲法上確認できる。また、民法においては「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。」（二〇六条）と、所有権の内容が示されている。「法令の制限内において」という部分が、憲法第二九条第二項の「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。」という規

定を当然に受けている。[42]

他の財産権と同様に土地所有権にも限界があることになる。そして、土地は公共性を持つものであるゆえに、利用についてはさらに具体的な制約が課せられることになる。

また、「財産権の保障は、生存に必要な一定の生存権的財産（土地についていえば、一定の住宅地、現に農業の用に供している農地、一定の中小企業零細業者の事業所用地等）に関してのものであると解される。…（中略）…財産権の保障は、土地については右のようにしぼって解すべきである。[43]」との指摘がある。土地の中でも農業の用に供されている農地には、生存権が関わっていることになる。

③　土地基本法の制定

土地は限られたものであることから希少価値をもち、利用を目的としない投機目的の商品となりやすく、バブル経済期にはその価格の高騰が著しいものであった。そこで、土地政策を行うにあたって具体的に土地の基本理念が定められることになった。一九八九（平成元）年に制定された土地基本法である。土地基本法第二条では、「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする。」と、土地は公共の福祉が優先されることを明示している。

また、土地基本法第三条では、適正な利用及び計画に従った利用を、同第四条では投機的取引の抑制を定めている。そして、同第五条では、「土地の価値がその所在する地域における第二条に規定する社会的経済的条件の変化

により増加する場合には、その土地に関する権利を有する者に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする。」と定め、租税による開発利益の公共還元を明示しているといえる。

このように、土地は個人の財産ではあるが、貴重な限られた資源であることから、個人の利益追求より公共の福祉が優先することが、土地基本法により明文化された。土地基本法制定以降の土地に関する政策は、この法の趣旨に則って行われた。もっとも、「土地の根本問題は、土地が公共のものであるというだけでは片付かない。土地利用には公共の福祉が優先するというだけでは、土地問題の解決にはならない。土地を公共のものにする手段がいるのである。」[44]というように、公共性を優先するには具体的な手段が必要となる。土地基本法は、土地についての基本理念を定めたものであるので、具体的な政策[45]は別途定められることになる。

租税においては、この土地基本法の制定を受けて一九九〇（平成二）年に税制調査会から提出された「土地税制のあり方についての基本答申」が、その理念を具体的な政策とするためのものであった（同答申については、第一章第二節参照）。

（二）土地の利用と環境

① 土地利用の考え方

土地の利用については、建築不自由の原則と建築自由の原則との二つの考え方があり[46]、多くのヨーロッパ諸国においては建築不自由の原則で、我が国においては建築自由の原則である[47]。前者は、開発する際には土地利用計画が必要であり、計画の承認があって初めて開発が行われるが、後者では、原則として自由にどこでも開発することができる。土地造成や建物建築の際に、造成や建築するサイドがその必要性を主張・立証する責任があるのか、造成

や建築を不要または有害とする周辺の住民が主張・立証する責任があるのかの違いである。[48]

そして、我が国では建築自由の原則がほとんどを占め、農地のみが農地法により開発行為は原則禁止されるという建築不自由の原則の領域にあり、例外的な存在となっている。このことから、開発サイドからは農地法の転用規制に対して規制緩和が求められやすいことになる。[49]

② 土地の利用

土地は動かないものではあるが、土地が売買の対象となることから所有者は変化する。また、土地は、利用方法により宅地・田・畑・山林等と地目が変化する。土地の利用者は、その土地の所有者とは限らず、土地は賃貸の対象ともなり、土地の所有者と利用者が異なる場合が出現する。土地を賃貸する場合は、賃貸借契約が結ばれ、借地借家法（平成三年法律第九十号）の制約を受けることになる。土地の貸借については、借り手と貸し手の契約で自由に行うことができ、借地人の地位安定のための借地法は一九〇九（明治四二）年に成立している。[50]

農地改革後の農地の場合は、土地の中でも特殊で、自作農の創設・育成を目的とする農地法[51]により、農地の売買あるいは貸借する場合には制約を受ける（農地法第三条）。農地の売買や貸し借りは、第二次世界大戦終了の一九四五（昭和二〇）年まで自由に行われており、農民の多くは農地を地主から借りる小作農又は自小作農として高い小作料を地主に支払いながら耕作をしていた。小作地は、農地改革前に総耕作面積の四六％に及んでおり、農地改革の終わった一九五〇（昭和二五）年には一〇％足らずに減少した。[52] 農地改革では、改革終了後も地主制が復活することを警戒していたため、農地法において農地の売買や貸借に制約が設けられ、改正があったとはいえ、それが現在まで続いていることになる。[53]

③ 土地と環境

土地の利用方法は、動植物や周辺の土地利用者などの生活に影響を及ぼすことになる。土地の利用法によっては公害[54]の発生源となる場合もある。明治時代に企業活動が原因で農業被害がおきた足尾銅山鉱毒事件[55]が、わが国最初の公害といわれている。高度経済成長期には土地は工場の立地として利用され、その工場から流れ出す排水により水俣病[56]やイタイイタイ病[57]による深刻な被害が発生した。そのため一九六七（昭和四二）年に公害対策基本法[58]が制定された。

その後、公害対策基本法は、一九九三（平成五）年に成立した環境基本法[59]に受け継がれ、環境保護に対する基本法へとつながった。環境基本法では、「人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること」（第一四条一号）は、環境保全の施策の策定において、確保される事項としている。大気・水と並んで、土壌が環境において重要視されていることが確認できる。

さらに、二〇〇二（平成一四）年には、土壌汚染による人の健康への影響の懸念から土壌汚染対策法[60]が制定され、土壌に鉛、砒素等の特定有害物質による健康被害が生じると認められる土地に対して、環境基準値を超える場合においては、汚染地域の指定が可能となった（第五条）。また、都道府県知事が汚染の除去等の措置（立入制限・覆土・汚染土壌の封じ込め・浄化等）を講ずべきことを命ずることができることを定めた（同法第七条）。

近年の環境に関する法整備は、健康被害の発生防止に力点がおかれているのが特徴である。そして、土地は、所有者が自由に利用方法を選択できるわけではなく、環境保全という公共の福祉が優先されるものであることが確認できる。このような環境意識の変化は、農地に対しても現れてきている。環境保全機能を含む農地の多面的機能への国民の理解と共感である。

二　農地としての特徴

（一）農地の性質

① 農地の意義

農地とは、農地法第二条で、「この法律で『農地』とは、耕作の目的に供される土地をいい、『採草放牧地』とは、農地以外の土地で、主として耕作又は養畜の事業のための採草又は家畜の放牧の目的に供されるものをいう。」と規定されている。農地や採草牧草地に該当するか否かの判断は、その土地の現況によって判断される。土地登記簿の地目によって区分されるものではなく、また、その土地の取得目的や将来の使用目的は、その土地の状態を客観的に判断する際の一つの参考資料にすぎない[61]。

以下、本稿では、農地は、農地法第二条に規定する「農地」及び「採草放牧地」を指すものとする。したがって、農地は農業により収入を得る目的の土地に限らず、自家消費を目的として耕作している土地及びその耕作又は養畜のための採草牧草地をも含んだ概念とする。

② 農地の特徴

農地については、食料・農業・農村基本問題調査会答申において「我が国の農地面積は、宅地への転用等により減少を続けている。しかし、農地は農業生産にとって最も基礎的な資源であり、かつ、いったん毀損されると、その復旧に非常な困難が伴うことから、将来のために優良農地を良好な状態で確保していく必要がある。このため、我が国全体として必要な農地の確保の方針を明示するとともに、農地は単なる私的な資産ではなく、社会全体で利用する公共性の高い財であるという認識を徹底させ、農地の有効利用のため適切な利用規制を行うべきである[62]。」

と提案されている。農地が私的資産にとどまらず、土地の中でもとりわけ公共性の高い財であるという認識が示されている。そして、農地は農業生産にとって最も基礎的な資源であり、いったん毀損されると、その復旧に非常な困難を伴うとも述べ、この答申は農地として維持していく必要性を訴えている。

別の角度からみると、農地は自然的要因であるその土地の肥沃度が重要な特殊性を与え、市場に近いかどうかの経済的要因も重要なものと考えられるのに対し、宅地は、地質・土質など自然的要因は都市基盤の成熟とともにその重要度は低くなり、どこに位置するかという経済的要因が決定的な属性となる。[63] 農地が農地であるためには農産物を生産できる土壌であることが重要で、生産に適していない土壌であれば、農地としての価値はほぼなくなってしまう。農地としての土地は、土地の肥沃度がその価値を決定し、さらに良好な農地として維持するために常に人の手を加える必要がある点で、宅地とは異なる特徴を持つ。そして、農地としての維持管理に上下水道・ガス・電気のような社会的基盤をほとんど必要としない点でも、宅地とは異なっている。

また、「農地という土地利用は、土壌を媒介とする自然の営みによって農作物が生育することの成果を期待した土地利用である。…（中略）…農業は、一定の収益を確保するのに、相対的に多量の土地を要する産業である[64]」こともその特徴となる。農地は、宅地と比較すると土壌の肥沃度が農地選択の重要な要素を占め、維持管理に社会的基盤をほとんど必要とせず、商工業と比較すると多量の土地を必要とする特徴をも有する。

（二）農地と環境

土地の利用方法が環境に影響を与えることを既に述べたが、農業が土地に直接手を加える産業であり、食料を生産する産業であるため、農地が人体や周辺環境に与える影響は非農地より大きい面もあるといえる。ただし、その

影響はマイナスだけでなくプラスの影響を与えることもできる点が特徴である。

① 高度経済成長期までの農業

農地は、農業を営む者のその収益を生み出す基本財産である。そのため、その目的に適した土地として維持するため人の手によって改良が加えられてきた。江戸時代から明治時代のわが国の農業では「人糞尿だけでなく山の落ち葉や畦の草など自給的に得られたものや、干し鰯やにしん、骨粉のような購入資材までを含め、ありとあらゆる物量を土地に投入して地力の維持に努めていた」[65]というように、農地としての維持に多くの労力を費やしていた。そして、高度経済成長期を迎えるまでの農業は、まだ機械の導入が進まず、ほとんどが手労働に依存し、通常の肥料管理にも人手が必要であり、そして、農村地帯では電化製品の普及はおろか水道の普及も十分ではなかった。[66]この頃までの農業・農村では、自然環境を利用し自然と共存していたともいえる。

② 高度経済成長期におけるマイナスの影響

高度経済成長期に入ると、自然と農業との共存に変化が見えた。一九六〇（昭和三五）年以降の農業技術の改革といわゆる「農業の工業化」により、農業に労力の減少をもたらした。[67]農業は耕運機に始まる農業機械導入と化学肥料によって、土壌改良・土壌維持も少ない人手と時間で行えるようになった。そして病害虫を予防することを目的とした農薬の散布も加わり、農地は化学製剤を含む土地へと変化した。この変化は、農地を通して地下水に影響を与え、田やそれに繋がる用水路・河川・湖沼の生態系にも影響を与える結果となった。さらに、そこで生育する農産物の安全性、即ち食の安全にも疑問を投げかけ、農業従事者の農薬被害にも広がりがみられた。このため、国民の健康や生活環境を保護するため、カドニウム・銅・ヒ素及びその化合物による汚染を防止する「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律[68]」が一九七〇（昭和四五）年に制定された。ただし、この法律の及ぶ範囲は、農用地に

限定されている。

農地は、土地に労力を加えることによって農産物を生産する場として成り立つ。しかし、労力の加え方によっては、生産する農産物の安全性に疑問を持つ結果となり、しいては、農産物としての販売がおぼつかなくなる。農産物を販売することによって、生産者の所得を生じさせる基本財産でもあるはずの農地から、安全な農作物が生まれなくなれば、その土地は農地としての価値を失ってしまう。農薬や化学肥料に過剰に依存した農業は、環境にマイナスの影響を与え、農作物を生産する農地としての価値も減少することになる。

③　環境へのプラスの影響

農業が環境にプラスの影響を与える場合には、農産物を生産する農地としての価値だけでなく、農業の持つ環境保全を含む多面的機能という付加価値を生むことが注目されるようになってきた。農地として適切に土地を利用することは農産物を生産するだけでなく、多様な生物の生息域にもなり、大気浄化の役割をも果たすと考えられており、農業の本来有する自然循環機能(69)の発揮も期待されている。例えば、水田には、緑地機能、遊水機能、景観機能、水源涵養機能があり、これらは営農機能と結びついて、はじめて環境保全的な役割が発揮できる。(70)化学肥料や農薬の投入を抑えることによって生態環境に与える影響を最小限に抑えることもでき、動植物や微生物との共生が成り立つ。

農地は決して自然のままの土地ではなく、人の手が加わって成立している半自然の土地であるといえる。そのため、農地が農地であるためには、人の手を加え続けることになる。そして、人の手の加え方によっては、農地は環境に対しプラスの影響を与え続けることも可能であり、マイナスの影響を与えることも可能である。マイナスの影響を極力抑え、自然環境との共生を目指してプラスの影響を与えることは、その農地を耕作する人の意思によって

可能である。環境にプラスの影響を与える農地は、安全で安心な農産物を生産し、かつ農業の多面的機能を発現する農地としてその機能発揮の継続が望まれている。

（三）農地面積の減少

① 農地面積の変化

日本の農地面積[71]は、二〇〇六（平成一八）年で耕作面積四六七万ヘクタール、内訳は、田二五四万ヘクタール畑二一三万ヘクタールであり、農地は、日本の面積三七七九万ヘクタール[72]の約一二％を占めている。農地面積の最盛期は一九六一（昭和三六）年で六〇九万ヘクタールあり、現在はピーク時の約七六％となる。内訳は、田が最盛期一九六九（昭和四四）年三四四万ヘクタールの七三％で九二万ヘクタールの減少となっており、畑の最盛期一九五八（昭和三三）年二七二万ヘクタールの七八％で五九万ヘクタールの減少となっている。

農地は、埋め立て・干拓等による大規模な拡大[73]がなくなり、農地の拡大よりも、かい廃が多くなったために減少を続けている。農地のかい廃が拡張を上回ったのは一九六〇年代からで、二〇〇一（平成一三）年から二〇〇五（平成一七）年までの合計では、かい廃は拡張の約四倍となっている（〈図表一―一〉・〈図表一―二〉参照）。この農地のかい廃は、農地の非農業用途への転用と、耕作放棄地[74]の存在が大きな要因である。

② 農地の非農地への転用

農地面積は減少しており、農地の非農地への転用[75]は、二〇〇〇（平成一二）年から二〇〇三（平成一五）年までは、それ以前と比較すると減少傾向にあるといえ現在も転用は続いていると推測される。一九九〇（平成二）年から一九九五（平成七）年までは、農地から非農地への転用が多い。一九九〇（平成二）年と二〇〇三（平成一五）

年を比較すると、鉱工業用地への転用は五八五九ヘクタールから三一五ヘクタールとわずか五％に減少し、宅地への転用は八〇一五ヘクタールから四八二六ヘクタールと六〇％に減少している。

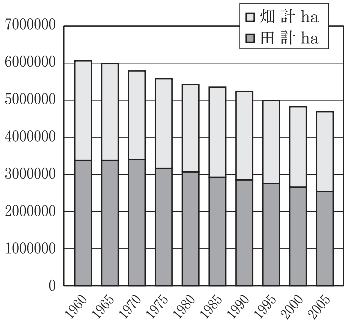
田から畑への転用又はその逆は、引き続き農地として耕作されるが、農地から非農地へ転用された土地は、農地に戻すには土地に滋養を与えるなど労力を要することから再び農地として耕作されることはほぼないとみてよい。農地が農地としての生産と環境保全の機能を発揮するためには、農地である状態の継続が必要である。

③　耕作放棄地の増加

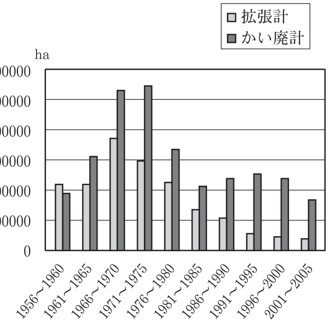
耕作放棄地の面積[76]は、一九八五（昭和六〇）年頃までは、約一三万ヘクタールで横ばいだったが、一九九〇（平成二）年以降は増加の一途である。農地を都市的地域・平地農業地域・中間農業地域・山間農業地域に区分して耕作放棄地の割合をみると、山間農業地域が最も高く一四、七％が耕作放棄となっており、平地農業地域五、六％の二倍以上の率となっている[77]。一九九五（平成七）年以降は、農地の非農業用途への転向よりも耕作放棄による農地減少が多く、二〇〇五（平成一七）年には、耕作放棄地が三九万ヘクタールとなっている[78]。

耕作放棄の発生原因は、ほとんどの地域において耕作者の高齢化・

≪図表1-1≫農地面積の推移



≪図表1-2≫農地の拡張とかい廃の推移



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」長期累年統計（2006年度版）より数値を抜粋し作成
http://www.tdb.maff.go.jp/toukei/a02smenu?TouID=F001

後継者不在による労働力不足で全体の五割近くを占めている。[79] 農地の貸し手が大幅に増加しているにもかかわらず、引き受け手がなく耕作放棄にまわる農地が急増しており、山間地域においてはその傾向がとりわけ顕著である。[80] 耕作放棄の原因が労働力不足であることから、労働力の補充がなければ再び耕作されることは期待できない。

なお、耕作放棄の原因には、労働力不足だけでなく、経営の集約化に伴い、より条件の良い土地の集約的な利用により、より条件が悪い土地が放棄されるという面もある。[81] いずれにしろ、耕作放棄された農地が再び農地へと回復するのは、難しい状況である。

三　農地を規制する農地法

農地の利用については、農地法、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という）[82]、土地改良法[83]の四法を基本として、規制や政策が行われている。[84]

農地法は、農業と非農業との間の土地利用調整の役割を果たし、農業経営基盤強化促進法が、農業内部での土地利用調整の役割を担っている。農振法は、地域振興法と土地利用規制法との二つの性格を有しており、土地利用規制法として農用地区域として規制することにより、規制区域の農地の非農地への転用を防止している。また、土地改良法は、他の三法とは性格が異なり、優良農地確保のための土地改良事業（農用地の改良・開発・保全等）の実施法である。ここでは、農地政策の基本となる農地法について、その成り立ちと内容を確認していく。

（一）農地法の制定とその背景

①　農地改革

農地法の制定前には、農地改革が実行された。その農地改革への萌芽は、日中戦争中に見出すことができる。一九三八（昭和一三）年に成立した農地調整法[85]である。この背景には、地主制度を温存させることは、戦局の深化が要求する食料増産が困難となり、また、農民の窮乏は軍隊の基盤までを脅かしかねないという危機感があった。[86]農地調整法は、小作権の保護が定められ、地主に対する小作人の保護の色合いが濃いものとなった。

そして、農地改革は、占領軍の要求[87]により一九四六（昭和二一）年に国会を通過した自作農創設特別措置法と農地調整法の改正に法的根拠をもって実施された。この農地改革により、約一九三万ヘクタールの農地が地主から小作人に解放され、その面積は改革前の小作地面積の八〇％に相当するものであった。[88]

② 農地法の制定

農地法は、農地改革による買収売り渡しが一段落した際、農地改革の成果を恒久的に維持するために、農地改革の法的根拠となった自作農創設特別措置法、農地調整法及び譲渡政令[89]の三つを統合して、一九五二（昭和二七）年に制定されたものである。農地法は、元小作地が再び小作地とならないように、寄生地主[90]制度の再発を防止するための法整備となっている。このため、農地法では、自作用地だけでなく小作地についても所有制限（六条）や賃貸借の解約制限（二〇条）等が設けられている。

農地法は第一条で「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。」と規定している。基本となる理念について「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」と表現しているため、農地法は「自作農主義」といわれる。[91]「自作農主義」は、戦前からのわが国農政の基本的な考え方で、戦前においては、

自作農創設と小作権の確立の二つが農地政策の基本とされていたが、小作権の強化は、戦時中に創設された農地調整法の範囲にとどまるものであった。そのため、農地改革において地主制を打破した後の農地法は、自作農創設と小作権の確立という二つの基本が実現されるものとなった。

なお、農地法第一条の「並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し」の部分は、一九七〇（昭和四五）年改正で新たに追加された文章である。この追加について、「賃貸借規制の緩和をはじめ農地流動化を図るための条件整備、促進措置をはかろうとするものであったことはいうまでもない[92]」と指摘されている。「自作農主義」一辺倒からの農政の変換である。

（二）農地法の特徴

寄生地主制度の再発防止に力点を置く農地法では、農地の権利移動及び転用を制限していることと、農地所有者に制限があることが特徴としてあげられる。さらに、権利移動及び転用の制限は、①耕作目的である場合と、②転用目的である場合の制限に分けることができる。

① 耕作目的の権利移動制限（農地法第三条）

農地法第三条では、耕作目的での農地又は採草放牧地の権利移動の制限を規定している。この規定は、「不耕作目的での農地取得などこのましくない農地の権利移動（権利設定）を制限することによって、我が国の農業生産力の維持増進を図るとともに、農地等が効率的に利用されること[93]」を目的に定められている。

権利移動には、権利の移転と権利の設定があり、所有権は移転のみとなるが、地上権、永小作権、質権、使用賃借による権利、賃借権又はその他の使用及び収益を目的とする権利は、移転と設定ができ、それぞれの場合にこの

規定の適用を受けることになる[94]。この制限規定は、耕作目的での権利の設定又は移転の際には、原則として許可を必要とする形となっており、その許可機関は、原則として農業委員会となる。ただし、例外的な場合として、都道府県知事が許可機関となる。そして、農地法は、これに違反した場合には罰則規定を設け（九二条）、その権利の設定又は移転についての法律行為は、その効力を生じない（三条四項）と定めている。

②　農地の転用制限（農地法第四条・第五条）

農地法では、農地を農地以外のものに転用する場合は、原則として都道府県知事又は農林水産大臣の許可を必要とし（四条）、また、農地又は採草牧草地について転用を目的として権利を設定又は移転する場合にも、同様の許可が必要となる（五条）。この規定は、我が国の食料自給に不可欠な優良農地が無計画に潰されることを防止する一方、土地需要にこたえることも必要であり、これを所有者の自由意思に任せず、行政機関による法的判断が必要として設けられている[95]。そして、農地法では、第四条及び第五条に違反して転用行為を行った場合には、原状回復等の違反転用に対する処分（八三条の二）、罰則規定（九二条）が設けられている。

なお、転用の制限規定としては農振法による規定もある。農振法では、都道府県知事が農業振興地域基本方針に基づいて一定の地域を農業振興地域として指定する（六条一項）。そして、市町村はその指定区域について農業振興地域計画を定め、その中で農用地区域[96]を定めることになる（八条一項・二項）。農用地区域に定められた農地の転用は、農振法第一七条により制限されており、転用するには農用地区域指定からの除外が必要となる。農振法により指定を受けた農地以外の農地の転用を農地法が規制している形となっており、農外転用の規制は、農地法と農振法がセットになってその規制の役割を担っていることになる。

このように、農地から非農地への転用は厳しい規制があるようにみえるが、実際には転用が続いている。農地等

の転用面積の推移は、一九九〇（平成二）年に三五二一四ヘクタール、二〇〇〇（平成一二）年に二一六五八ヘクタール、二〇〇五（平成一七）年で一六九五四ヘクタールとなっている。[97] 一九九〇（平成二）年と比較して減少しているとはいえ、農地から非農地への転用に厳しい規制があるとまでは言い切れない状態である。[98]

③ 農地の所有者

創設当初の農地法の特徴に、法人の規定が設けられていなかったことがあげられる。自作農主義を掲げる農地法は、耕作者＝農地所有者であり、個人経営を念頭に置いていたため法人の農地所有は想定されていなかった。[99]

しかし、一九六一（昭和三六）年に農業の近代化を目指した農業基本法の制定に続き、一九六二（昭和三七）年には農地法が改正され、農業生産法人に限り法人による農地取得が認められることになった。一九七〇（昭和四五）年の改正は、借地・雇用労働力による経営規模の拡大を趣旨とし、最高面積制限の撤廃、賃貸借解約等の制限の緩和等となり、農地の賃貸借を認め、それまでの自作農主義の一部修正が見られた。そして、二〇〇一（平成一三）年の改正では、株式会社（株式の譲渡制限のあるものに限る）[100]にも農地取得の門戸が開かれた。これにより、法人の土地所有に一定の道筋が示されたことになる。

農地法制定当時は、不在地主の再興を危惧した農地取得制限であったが、現在では投機目的の農地取得を排除することに主眼が置かれた農地の取得制限に変化してきている。

④ 農地の所有権

農地改革は、不在地主から小作人へと農地所有権を移転させた。農地法では、その移転が完了した農地が再び地主へ戻ることを防止するために規制が設けられ、農地の所有権は、農地の耕作者が所有する状態が継続することになった。その地主から小作人へ移転した農地所有権には、農業経営の基礎としての土地所有権すなわち農民の生存

権的土地所有権と商品所有権としての土地所有権という二つの性質が内在していた。(101) この二つの性質の内在が明らかになるのは、農業内部の要因ではなく、地価高騰という農業外部からの要因であった。

バブル経済期における地価の異常な高騰を経た後の現行農地の存在は、農地所有者にとって、農業経営の基礎としての生存権的土地所有権としての魅力よりも、商品としての土地所有権の魅力を多く感じさせるものとなっている場合がある。そのため、農地から離れた地域に住む者が農地を相続し、その後、その農地は農作物の生産に利用されず耕作放棄地となっていく場合が、特に中山間地域の場合は多い。農地を適正利用しない場合の農地所有権のあり方には、農地が公共性を有するという面から今後の検討を必要とする。

(三) 農地法の守備範囲

農地法が規制できるのは、農地が農地である場合に限られ、「農地法の転用規制は農地法サイドの立法であるから、転用後の土地利用については、少なくとも農地法によっては、これを公的にコントロールに服せしめることができない。(102)」というように、農地から転用した土地は、その所有者の意思によって原則自由な利用ができることになる。農地から転用された土地についての利用方法は、他の法令に委ねられる。

国民にとって食料を供給するための基礎的な生産要素である農地の減少を抑え、適切な農地利用がなされるためには、農地法による転用規制は今後も重要である。また、農地が環境保全の機能を担っているという多面的機能の維持からは、農地として現状を維持することが必要となる。農地による環境保全を含む多面的機能発揮の役割は、農地が農産物を供給する土地として有効利用されることによって生じる機能である。

農地の減少が続く現在では、現行農地の存続が農業の経営基盤を維持することに繋がる。農地法の守備範囲は、

土地が農地である場合に限定されるが、それゆえに農地有効利用において転用規制は重要な役割を担うことになる。その際には、転用の許可権限を原則として有する農業委員会が、その機能を十分に果たさなければ農地法の転用規制は生かされないことになる。

注

(38) 福家俊朗・前掲書（注10）一九七頁。
(39) 須田政勝『概説土地法』（明石書店、二〇〇四年）二二頁。
(40) 臨時行政改革推進審議会一九八八（昭和六三）年六月一五日答申。
(41) 「地価等土地対策に関する答申」（月刊自由民主一九八八年八月号）二〇八頁。
(42) 下山瑛二「土地所有権の限界と土地利用」（『法律時報』第四七巻第七号、一九七五年）二〇頁。さらに同稿において、「土地所有権の制約は、他の商品所有権の場合と異なり、その制約の陰に、利用権の確保ということが意図され、利用権と所有権の対立的契機の承認ということが含まれている」と土地所有権の特徴を指摘している。
(43) 北野弘久『税法学原論〔第五版〕』（青林書院、二〇〇三年）一五八頁。
(44) 岸昌三『土地と土地課税』（追手門学院大学経済学会研究叢書第六号、一九九四年）一九二頁。
(45) 土地基本法の理念に基づいた具体的な政策は、租税では、一九九一（平成三）年に地価税が創設された。土地利用関係法令では、国土利用計画法は土地基本法の理念を実行する法としての位置づけとなり、同法に基づき都道府県が定める土地基本計画も土地基本法の理念に基づいた計画が策定されることになった。
(46) 建築自由の原則とは、すべての土地所有者は、自己の所有地にどのような建物を建てることも自由であり、自己の建物をど

のように改築することも自由であるという原則である。これに対して、建築不自由の原則は、自己所有地であっても自由には建物の建設や改築ができないことになる。なお、ドイツ（旧西ドイツ）においても一九世紀後半までは、基本的には建築自由の原則であったが、建築不自由の原則に変わっていくことになった。成田頼明「日独比較都市計画法制」（『都市計画法・固定資産税制の再検討〈土地問題双書三〉』有斐閣、一九七五年）四六頁以下参照。

(47) 例えば、フランスの都市連帯再生法（二〇〇〇年制定）やドイツの建設法典（一九八六年制定）では、国土全体で原則開発が禁止されており、そして一定の計画が策定された場合のみに禁止が解除され、その計画に適合した建築物のみ場合のみ建設が許可される。

(48) 高橋寿一「近年の土地法制をめぐる若干の日独比較」『農業の公共性と地域政策』（農政調査委員会、二〇〇一年）三〇頁。

(49) 高橋寿一・前掲論文（注48）三一頁。

(50) 借地法はその後、長期間の保護がかえって借地の供給を阻害しているという批判もあり見直しが行われた。その結果、一九九一（平成三）年に借地借家法が成立し借地法は廃止された。しかし、既存の借地権の更新について新法は適用されずに旧法によるものとされている（借地借家附六）。

(51) 農地法第一条では「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。」と規定している。

(52) 蓮見音彦『苦悩する農村―国の政策と農村社会の変容』（有信堂高文社、一九九〇年）三〇頁。

(53) 現在では、農地の所有は株式会社（株式譲渡制限付）を含めた農業生産法人にも認められている。

(54) 公害は、公害対策基本法第二条第一項で「この法律において『公害』とは、事業活動その他の人の活動に伴つて生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁（水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。第九条第一項を除き、以

によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいう。」と定義されている。

下同じ。）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘採のための土地の掘さくによるものを除く。以下同じ）及び悪臭

(55) 足尾銅山鉱毒事件（一九世紀末から二〇世紀初）は、古川財閥の経営する足尾銅山から流出した鉱毒によって災害を受けた渡良瀬川下流の農民たちが、鉱業停止・損害賠償を求めて請願・反対運動を起こした事件をいう。衆議院議員であった田中正造が農民たちを積極的に支援した。

(56) 水俣病は、有機水銀中毒による神経疾患で一九五六（昭和三一）年頃が発生のピーク。水俣地方で㈱チッソが流した工場排水に含まれていた水銀が有機水銀となり、それに汚染した魚介類を食したことにより集団的に発生。一九六五（昭和四〇）年頃には、新潟県阿賀野川流域でも同じ病気が発生した（新潟水俣病）。水俣病の訴訟は現在も続いており、水俣病関西訴訟において二〇〇四（平成一六）年一〇月一五日最高裁第二小法廷（北川弘治裁判長）は、「国と県が被害の拡大を防がなかったのは著しく合理性を欠き違法」と判示し行政責任を明確に認めている。判決は出されたが、認定審査会が開催されないなど、未だ患者に対する救済と補償の問題は完全には解決されていない。

(57) イタイイタイ病は、大正時代から北陸地方、特に神通川流域に多発したカルシウム脱出による一種の骨疾患。神岡鉱山からしみ出たカドミウムが神通川下流の水田を汚染し、そこで栽培された米を食した人たちが発症した。激痛を伴うことからイタイイタイ病と名付けられ、一九六八（昭和四三）年公害病として認定された。

(58) 公害対策基本法（昭和四二年法律第一三二号）は、公害対策の基本的事項を定める法律で、事業者や国・地方公共団体の公害防止に関する責務の明確化された。公害発生源の規制にとどまらず、予防措置を中心とした根本的な解決を図ることを要請しており、国民の健康の保護と生活環境を保全することを目的として定められた。一九九三（平成五）年の環境基本法制定により廃止されたが、その趣旨は引き継がれている。

(59) 環境基本法（平成五年法律第九一号）は、「この法律は、環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、

事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする。」（第一条）と、その目的を定めている。

(60) 土壌汚染対策法（平成一四年法律第五三号）では、「この法律は、土壌の特定有害物質による汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康に係る被害の防止に関する措置を定めること等により、土壌汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護することを目的とする。」（第一条）と、その目的を定めている。なお、この法律により土壌汚染の指定区域となった土地は、相続税法の物納資産として認められない「管理処分不適格財産」（相続税法第四一条二項・同施行令第四五条一項・同規則二一条）に該当する。

(61) 農林水産省構造改善局農政課監修『農地法の解説』（全国農業会議所、一九九四年）三四頁。

(62) 食料・農業・農村基本問題調査会『食料・農業・農村基本問題調査会答申』（一九九八〔平成一〇〕年九月）http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/chousakai/toushin/mokuji.html　参照。

(63) 岸昌三・前掲書四頁。

(64) 碓井光明「農地課税制度について（上）」（『ジュリスト』七五七号、一九八二年）三一頁。

(65) 久馬一剛＝祖田修編著『農業と環境』（富民協会、一九九五年）一三頁。

(66) 蓮見音彦・前掲書（注52）五〇頁。

(67) 祖田修『農学原論』（岩波書店、二〇〇〇年）一〇三頁。

(68) 農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（昭和四五年法律第一三九号）の目的は、「この法律は、農用地の土壌の特定有害物質による汚染の防止及び除去並びにその汚染に係る農用地の利用の合理化を図るために必要な措置を講ずることにより、人の健康をそこなうおそれがある農畜産物が生産され、又は農作物等の生育が阻害されることを防止し、もつて国民の健康の保

護及び生活環境の保全に資することを目的とする。」（第一条）と規定されている。

(69) 自然循環機能とは「稲わらや家畜排せつ物等をたい肥として農地に還元することによって、①土壌の物理性が改善され生産力が増進する、②養分として再び作物に吸収される、③土壌中の微生物が多様化する。このように、農業生産活動は自然界における生物を介在する物質の循環に依存するとともに、こうした循環を促進する機能を有しており、これを総称して農業のもつ自然循環機能という。」（『平成一八年度版 食料・農業・農村白書』〔農林水産省、二〇〇六年〕二三九頁）である。

(70) 久馬一剛＝祖田編・前掲書（注65）二四三頁。

(71) 数値は、農林水産省「農林水産基本データ集」二〇〇七（平成一九）年八月現在より抜粋。
http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/20050325kozo.pdf 参照。

(72) 数値は、総務省統計局「日本の統計二〇〇七」より抜粋。
http://www.stat.go.jp/data/nihon/ 参照。

(73) 大規模な農地拡大では、秋田県の八郎潟の干拓がある。この干拓事業は一九五六（昭和三一）年に着工され一九六八（昭和四三）年に入植が開始された。

(74) 耕作放棄地とは、「農林水産省の統計調査による区分であり、調査日以前一年以上作付けせず、今後数年の間に再び耕作するはっきりした意思のない土地をいう。なお、これに対して、調査日以前一年以上作付けしなかったが、今後数年の間に再び耕作する意思のある土地は不作け地といわれ、経営耕地に含まれる。」（農林水産省・前掲白書（注69）二三八頁）をいう。

(75) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」
http://www.tdb.maff.go.jp/toukei/a02smenu?TouID=F001 参照。

(76) 同統計参照。

(77) 農林水産省「耕作放棄地の現状と課題（平成一九年三月）」三頁。

http://www.maff.go.jp/www/counsil/counsil_cont/keiei/nouchi_yushikisha/bukai_04/data06.pdf 参照。

⑺8 農林水産省・前掲白書（注69）一二〇頁。

⑺9 同書（注69）一二一頁。

⑻0 島本富夫『転換期における土地問題と農地政策』（日本経済評論社、一九九二年）五〇〇頁。

⑻1 中安定子「耕作放棄と農地の管理」『農家・農村社会の変貌と農地問題（一）』（農政調査委員会、一九九二年）二頁。

⑻2 農業振興地域の整備に関する法律（昭和四四年法律第五八号）は、「建設省による市街化調整区域と市街化区域の線引き（都市計画法）に対抗する形で、農水省独自のゾーニングによる土地利用計画を導入したもの」（速水祐次郎＝神門善久・前掲書二七六頁）と言われている。

⑻3 土地改良法（昭和二四年法律第一九五号）は、「この法律は、農用地の改良、開発、保全及び集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もつて農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資することを目的とする。」（一条一項）と目的を定めている。また、土地改良事業の原則を「土地改良事業の施行に当たつては、その事業は、環境との調和に配慮しつつ、国土資源の総合的な開発及び保全に資するとともに国民経済の発展に適合するものでなければならない。」（一条二項）と定めている。「環境との調和に配慮しつつ」の部分は二〇〇一（平成一三）年の改正で追加された文言であり、農地改良事業においても環境への配慮が明文化された。

⑻4 この他に、良好な営農条件及び居住環境の確保を目的とした「集落地域整備法」、市民農園としての農地の貸付を制度化し開設主体を拡充する「特定農地貸付法」・「市民農園整備促進法」、棚田など景観と調和のとれた農地利用の促進を図る「景観法」等が、農地に関連する。

⑻5 農地調整法（昭和一三年法律第六七号）の成立は、「民法の施行（明治三一）年から四〇年、小作法の立案に農林官僚が着

手（大正九年）してから一八年を経て、農地の使用・収益・処分について民法に対する特別法規を含む法が制定されたことは、地主制にとって一つの転機を画したことを意味する」（中村広次・前掲書（注9）三〇頁）と、戦前において特筆すべきものであった。

(86) 中村広次・前掲書（注9）二八頁。

(87) 農地改革の目的は、「占領軍が農地改革の目的として示したのは、『民主化促進上経済的障害を排除し、人権の尊重を全からしめ、かつ数世紀にわたる封建的圧政のもと、日本農民を奴隷化してきた経済的桎梏を打破するため、日本帝国政府はその耕作農民に対し、その労働の成果を享受させるため現状より以上の均等の機会を保障すべきことを指令する。』というものであった」（蓮見音彦・前掲書（注52）三〇頁）。

(88) 蓮見音彦・前掲書三〇頁。

(89) 譲渡政令は、一九五〇年農地の買収対価・統制価格の基礎であった賃貸価格の消滅により制定。正式には、「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」という。いわゆるポツダム政令である。

(90) 寄生地主とは、土地所有者である地主が田畑など農地を小作人に貸し与え、地代（小作料）として高率の農産物を取得し自らは農業経営に携わらない地主をいう。我が国では、物納（年貢）から地租改正による金納（地租）への転換を契機に寄生地主制度が発展した。

(91) 自作農主義に対して、農地法は自作農主義だけでなく借地を含めた土地の効率利用を追求していることから、「耕作者主義」と呼ぶのが適当とする考え方がある。農林水産省構造改善局農政課 監修 前掲書（注61）三二頁参照。

(92) 今村奈良臣「戦後農地制度の展開過程」（今村奈良臣編『昭和後期農業問題論集⑦ 土地制度論』（農山漁村文化協会、一九八三年））三三〇頁。

(93) 宮﨑直己『説例農地法入門』（新日本法規出版、二〇〇六年）七一頁。

(94) 農地の権利を取得できる者についても、農地法第三条第二項第五項で面積制限があり、取得後の農地面積が北海道で二ヘクタール、都府県では五〇アール（地域により異なる）に達しない場合は許可されないという規制がある。

(95) 宮﨑直己・前掲書前掲書（注93）二二八頁。

(96) 農用地区域の農用地とは、農振法第三条で規定される農用地等をさす。

(97) 数値は、農林水産省経営局構造改善課「平成一七年土地管理情報収集分析調査結果の概要」から抽出。http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/tochikanri2005/tochikanri2005.pdf 参照。

(98) 『日本経済新聞』（二〇〇七（平成一九）年八月二九日付朝刊、神門善久「経済教室　農業改革 方向と課題（下）」）では、「優良農地の農外転用を規制する法律が整備されていないわけではない。しかし問題なのは、法制度が複雑に錯綜（さくそう）しているうえ、規制を事実上無力化する『抜け穴』が多いことだ。違法・脱法行為に対する行政の取り締まりは鈍く、逆に行政が違反転用を主導することさえある。」、「農地に対する公的なコントロールは無力化し、実態は利害関係者間の政治力で規制の運用が決まるドロドロの世界なのである。」と、農外転用規制の現状を指摘している。

(99) 当時の農林省（現農林水産省）は、法人の農地取得を「農地法全体の趣旨に反し、著しく不当であると言わざるをえない」という見解であった。そのため、法人の農地所有は認められていなかったが、農家の法人化の動きは、一九五七（昭和三二）年徳島県勝浦町の例（注9参照）でみられた他、山形県庄内地方や愛媛県吉田町など各地で動きが見られた。

(100) 会社法の制定に伴い、農地が取得できる株式会社は「公開会社（会社法（平成一七年法律第八六号）第二条第五号に規定する公開会社をいう。）でないものに限る。」（農地法二条七）と規定されている。

(101) 渡辺洋三「農民の土地財産権と農地法制」（今村奈良臣編『昭和後期農業問題論集⑦土地制度論』（農山漁村文化協会、一九八三年））一六四頁。

(102) 高橋寿一・前掲論文（注48）三一頁。