

土地利用革新プログラムセミナーシリーズ第14回

「いまさら聞けない土地法制と、
いまだからこそ聞くべき土地法制：農地3法を現代的文脈で見る」

日時：2025年10月29日（木）14:00～15:30

会場：地球研セミナー室3・4

講演者：岡島 正明 氏（元農林水産省大臣官房長）

I. セミナーの目的と背景

- ・土地利用革新プログラムは、農地・林地の利用最適化を主要対象としている。世界的に見ても農地37%、林地31%で土地利用の大半を占めるため重要性が高い。
- ・日本は農地11%・林地68%と構造が異なるが、農地・林地の効率的利用は依然として中心課題。
- ・特に農地について、利用・所有の法制度の変遷と理念を理解し、今後の制度設計を考えるための講演。

II. 農地制度の現状と課題認識（荘林先生）

1. 農業構造の変化

- ・土地利用型農業では大規模化が急速に進行。10ha以上の経営体が耕作する面積は2005年34%→2020年55.3%に増加。
- ・水田ではさらに大きな集積が進行。

2. 農地の「分散」問題と集約化

- ・農地の貸借は進むが、地縁で貸し借りされるため空間的に分散。作業効率を阻害。
- ・課題は、集落内の農地を面的に整理・集約し、生産性を高めること。

3. 多面的機能と現代的課題

- ・農地は食料生産に加え、環境・景観・生物多様性などの**社会的価値（多面的機能）**を担う一方、環境負荷も与える。
- ・現代的には、生産性だけでなくこれら価値の最大化が必要。

4. 地域計画の成果と限界

- ・農林省主導で全国4.7万の地域計画を作成。
- ・結果は次の4類型に分かれた：

- ① 集約化に成功（11%）
- ② 現況維持型（45%）
- ③ 将来受け手不在（43%）
- ④ 調整主体不在

→多くの地域で実質的な改善が進まず、農地利用調整の難しさが示された。

Ⅲ. 農地法制の歴史的変遷（岡島氏）

1. 農地制度の出発点：地租改正と民法

- ・明治期の地租改正（1873）により、村共有→個人所有へ転換。これが地主 - 小作関係を形成。
- ・明治民法で土地の私権体系が整備。

2. 小作争議と調整制度への模索

- ・1918 年米騒動以降、全国で小作争議が多発。
- ・借地権の保護は地主優位の帝国議会では成立しづらく、対処策として調整制度が模索。
- ・1941 年、農地調整法が成立（国家総動員法の翌日）。

3. 農地法の源流：戦時体制下の規制

- ・農地法の中核である 3 条・4 条・5 条規制は、実は戦時中の「国家総動員法に基づく緊急勅令」から引き継いだもの。

例：3 条：農地の権利移動に許可が必要

4 条：所有者が自分の農地を他用途に使うにも許可

5 条：転用目的の売買にも許可

- ・いずれも本来の私権の原則（民法）からは大きく逸脱した制限。

4. 農地改革（戦後）の実態

- ・第 1 次農地改革（農林省案）は小規模で、GHQ により「不十分」と判断。
- ・第 2 次農地改革は極東委員会の関与下で加速、2 年で完了。
- ・農地改革の実施には、戦時緊急勅令として残っていた 3 条・4 条・5 条規制が不可欠だったと担当者も回想。
- ・戦後、マッカーサー書簡で「自作農構造の固定」を日本政府に要請。

5. 農地法（1952）は「構造固定法」

- ・農地改革で生まれた自作農主義を恒久化するため制定。
- ・貸借は抑制的で、農地の集積・流動化とは理念的に相容れない性質を持つ。

IV. 農地法とゾーニング法（農振法）の関係

1. 都市計画法 → 農振法（ゾーニング）へ

- ・1968年都市計画法で市街化区域・調整区域の区分が導入。
- ・これに対抗して1969年農振法が制定、農用地区域のゾーニングを開始。

2. 農地法は“筆ごとの私権”、農振法は“地域の土地利用”

- ・農地法：個々の筆の権利移動・転用を規制
 - ・農振法：面的な土地利用の方向づけ
- 両者は思想が異なり、担当部局も対立的だった。

V. 農地流動化をめぐる制度発展

1. 「農地法では限界」からのバイパス法の創設

- ・自作農主義のもとで貸借が進まないため、農振法の枠内で**農用地利用増進事業（1975）**を創設。
- 「農地法のバイパス」と呼ばれた。

2. 農用地利用増進法（1980）→経営基盤強化法（1993）

- ・面的利用の仕組みを独立法にしたのが農用地利用増進法。
- ・その後、政策目標（効率的・安定的経営体の育成）を反映し、農業経営基盤強化促進法が成立。

VI. 現代的課題と制度的限界

1. 農地法の構造的課題

- ・戦時規制の延長であり、現代の土地需要や農業構造に合致しない。
- ・「農地は農業者のもの」という歴史的観念を引きずる。

2. ゾーニング・地域計画との接続の弱さ

- ・農振計画は多くの自治体で形骸化。
- ・地域計画も住民・農家の実質関与が薄く、現状維持にとどまりがち。

3. 市町村の役割強化の必要性

- ・クマ被害対策など、農地・林地を横断した広域の土地利用調整が求められている。

- ・市町村が主体的に土地利用を統合的に考えるべき時代。

4. 公共性の再定義

- ・農地改革のときも「A→B への移転は本当に公共性があるのか」という違憲訴訟が存在した。
- ・土地の公共性は自明ではなく、現代環境問題・多面的機能の文脈で再整理が必要。

VII. 今後の制度設計への示唆

- ・農地法（私権・筆ベース）と農振法（ゾーニング）の狭間にある、面的な利用調整の仕組みをどう再構築するかが最大の論点。
- ・農地バンクや地域計画は課題を残すが、方向性としては重要。
- ・農地の公共性・多面的機能を踏まえつつ、地域主体（市町村）による土地利用の統合的マネジメントが不可欠。