

フランスにおける農地の権利移動規制

——「農業経営構造コントロール」の義意と機能——
日本との比較の視点から

原 田 純 孝

- I. 課題と考察の視点
- II. フランスの構造政策の概要と構造コントロール制度の位置
- III. 1980年基本法の構造コントロール制度とその展開
- IV. 1990年補完法による改正と規制の緩和・柔軟化
- V. 1999年基本法による改正と構造コントロールの運用状況
- VI. むすびにかえて——現下の制度改正の動向を踏まえて

I. 課題と考察の視点

1. 日仏比較の前提

本稿の課題は、農地の権利移動統制をめぐる日本での昨今の問題状況を念頭に置きつつ、フランスでは同じ問題が農政と農地制度上でどのように位置づけられ、いかなる機能を果たしているかを考察することである¹⁾。

第2次大戦後の日本では、農地改革の成果の維持を目的として1952年農地法3条により、耕作目的での農地の権利移動を一筆単位で都道府県知事（売買等による所有権移転の場合）または市町村農業委員会（賃借権等の使用収益権の設定・移転の場合）の許可に服せしめる制度が確立された。当初の自作農主義の原則は、1970年農地法改正で大きな修正を受ける（賃貸借による農地流動化と規模拡大の方向の導入）が、権利移動統制の制度的原則と枠組は変わることなく、その下で、<農地についての権利を取得する者は、自らその保有する農地の耕作労働に従事する農業者でなければならない>という「農地耕作者主義」の原則が長らく維持されてきた。

しかし、とくに1990年代半ば以降、<農地を有効・効率的に利用して経営するのであれば、誰が農地にかかる権利を取得してもよいはずであるのに、農地法3条の権利移動統制はそれを不当に妨げ、既得権者保護の制度になっている>という趣旨の批判が、各般の規制緩和・規制改革論の一環として、財界や経済学者の一部などから繰り返し提起されるようになった。論者の主張や議論には、様々な論点があるが、フランスとの比較をするうえで最低限確認しておいたほうがよいと思われる事柄では、例えば以下の2点がある。

第1は、入口での事前規制たる現行の権利移動統制は大幅に緩和・自由化し、一般の企業等の農業参入の道を開いたうえで、危惧される問題や弊害が発生するのであれば、事後的に作用する別の対処措置を用意すればよい、という主張である。第2は、そのようにして一般企業等の自由な農業参入の道を開くことが土地利用型農業の規模拡大と生産性の向上ならびに国際競争力の強化のために不可欠である、という主張である。TPPへの参加問題の登場に伴ってこの第2の主張が一層強く前面に押し出されてきていることは、周知のところであろう。

このような財界や規制改革論の圧力の下で「農地貸借の自由化」を実現したのが2009年農地制度改正であった。貸借については「農地耕作者主義」の原則を外して、貸借による限り、機械と労働力さえあれば、個人か法人かを問わず、誰でも、どこでも、自由に農業参入ができるようにしたのである²⁾。その上で2013年12月には、新規参入企業等が優良な農業地域において集団化された利用条件の良い農地をより確実に借り受けることができるようにすることを意図して、「農地中間管理事業の推進に関する法律」が制定された³⁾。また、所有権レベルの問題では、国家戦略特区を利用して、農業生産法人（農地所有権の取得資格が認められる）への一般企業等の出資限度を大幅緩和することが、現安倍政権の政策日程に上っている。さらに、その先では、農地法3条の本則自体を改正し、「企業等による農地所有権取得の自由化」まで進むことも検討されているようである。もしそこまで行けば、自作農主義を旗印として出発した戦後日本の農地制度は、「農地耕作者主義」の時期を経て、いわば「法人農地所有主義」の時代へ入っていくことになる。

しかし、このような権利移動統制の大幅緩和と農地の権利取得の自由化の方向が果たして本当に日本農業の将来と日本社会のためになるのかを危惧し、疑問視する見解も数多い。筆者もまた、その見解に与している。その筆者の見方をより客観的に裏打ちする上で格好の具体的かつ有益な素材＝参考事例を提供するのが、フランスの「農業経営構造コントロール」(le contrôle des structures des exploitations agricoles) 制度である（以下、構造コントロールと略称）。フランスが農業構造政策の推進に成功し、EU随一の農業大国になったことはよく知られているが、フランス農政はその過程で、農地を経営するための権利移動についても、詳細かつ実効的な事前許可による規制制度を整備・確立してきたのである。そこには、日本の規制改革論者が説くのとまったく正反対の制度的論理が存在している。この両者の対比が本稿の比較考察の基底的な視点となる。

2. 「農業経営構造コントロール」とはなにか

構造コントロールは、一言でいえば、農業構造政策（以下、構造政策）の目標とする一定の性格の適正規模の農業経営の維持・育成・発展を図るために、農地（農事資産）を経営する権利の移転を県知事の事前許可に服せしめる制度である。農地の売買の場合で言えば、所有権の移転それ自体ではなく、所有権移転に伴う「その農地を経営する権利」（以下、「経営権」ともいう）の移転が規制対象となる点で、日本の権利移動統制とは性格が異なるが、その規制の範囲や内容は、法人経営の場合をも含めて、極めて広く、かつ詳細である⁴⁾。この制度は、フラ

ンスの農地制度の最重要な柱の一つとなっている。

その起点は、1958年12月27日のオルドナンス（大統領令）に遡るが、それを構造政策の一環として位置づけたのは、1960年「農業の方向づけの法律」（以下、1960年基本法）を補完する1962年の法律（1962年補完法）であった。当時は、経営の「過大化」と「過小化」の抑制を狙いとして、一定の要件にかかる経営地の併合と合体（cumul et réunion）を規制する制度であった（「経営の併合・合体規制」）が、1980年の第2番目の「農業の方向づけの法律」（1980年基本法）によって、現在の制度名称の下にその内容が全面的に刷新・整備され、現行制度の基本的な構造が確立した。

ただし、その規制の具体的な内容や基準は、その後も一連の改正を受けている。重要な制度であるが故に、ときどきの政策課題の変化や政権の交代に応じて逐次の見直しがなされたのである。主要な改正としては、1984年の改正（社会党政権下の規制強化）、1990年の改正（EC農政の改革への対応を含めた規制緩和）、1995年の一部改正（若干の規制強化。説明は省略する）、1999年7月の第3番目の「農業の方向づけの法律」（1999年基本法）による大幅な再整備と規制強化、2006年1月の第4番目の「農業の方向づけの法律」（2006年基本法）での一部改正（規制緩和）がある。このうち、現行制度の基本的な内容を確定した1999年基本法の改正では、まさしく日本の「農地耕作者主義」に相応する法原則が、具体的な内容の提示を伴いつつ、農事法典（Code rural）の明示の規定で確定されている（後出V3(5)2）。

そしてさらに、いま現在も、2013年10月末に国民議会に上程された大きな法律案（「農業、食料及び森林の将来のための法律案：Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt」）の中で、関係規定の大幅な見直しと規制強化を意図した改正が予定されている。この法律案は、オランダ社会党政権が次のEU共通農業政策の改革を見通しつつ、今後の10年に向けた農業政策改革の基本方針を具体的に打ち出そうとするものであるが、構造コントロール制度の手直しも、当然にその一環を占めるものと位置づけられているわけである⁵⁾。

フランスの構造政策は、家族農業経営の近代的発展を基盤としてフランス農業の目覚ましい発展を実現してきたが、構造コントロールは、そのフランス農業の発展を「家族農業経営の近代的発展の基盤の上に」実現させるうえで、まさに不可欠な意義と役割を担ってきた。以下、構造政策の展開過程におけるその位置づけと沿革を踏まえつつ、この制度の意義・内容と機能のあり方を考察していくことにする。

Ⅱ. フランスの構造政策の概要と構造コントロール制度の位置

1. 構造政策の推進と農業経営の近代的発展

(1) 政策の基本路線とその成果

フランスの構造政策は、1960年基本法と1962年補完法によって開始された。この両法律は、“競争力のある存続可能な（viable）家族農業経営の育成”という政策目標を設定すると同時に、その目標達成のために必要な介入手段を創設・整備し、その後の政策推進の基本的な

制度的枠組を作り出したのである。前者の政策目標や政策論理などの点では、日本の1961年農業基本法とも多分に共通性が見られたが、後者の介入手段の整備の面では、顕著な違いがあった。例えば本稿の課題にかかわる制度に限っても、S A F E R = 土地整備農村建設公社とその先買権（内容は2(2)参照）、先述した「経営の併合・合体規制」、のちに目覚ましい発展をとげるG A E C = 共同経営農業集団という農業生産法人制度の創設、政策目的に対応した農事賃貸借制度の改善・整備などが、その時点で一気に実現されたのである。

フランスの構造政策は、そうした制度的基礎の上で極めて強力に推進された。その結果、農業経営の平均規模は、1955年の14.2 haから1967年には17.7 ha、1980年には23.0 ha、1988年には28.1 haへと着実に拡大した。そして、それは当然に、農業経営数と農業就業人口の急速な減少を伴っていた。

しかも、その進行速度は、その後も一層加速化した。ここで2000年時点でのその到達点の一端を示しておく、総経営数は66.4万経営（大部分は専業ないし主業的経営である）で、平均経営面積は約42 haである。経営集中の度合いはそれらの数値が示す以上に進んでおり、経営数では30%しかない50 ha以上の経営が、経営面積では77%を占有する。100 ha以上の経営でみれば、その割合は、それぞれ12%と46%となる。ただし、66万経営中の大多数は、この時点でもなお、基本的には経営主と家族従事者（配偶者の比重が大きい）の労働に依拠する家族経営である。恒常的農業労働者の実数は、14.4万人であった⁶⁷⁾。

経営形態の面では、とくに1980年代の後半以降、農業生産法人の顕著な発展がみられた。2000年のその総数は12.6万経営で（総経営数に対する比率は約19%）、その平均経営面積は93 haに及び、すでに全農地面積の42%を耕作する。ただし、法人経営のほとんどは、家族経営の近代的発展の延長上にある組分的・共同経営的性格のもので、共同経営農業集団 = G A E C が4万1500、有限責任農業経営 = E A R L が5万5900、民法上の制度である農業経営民事組合 = S C E A が1万7300である。それ他の組織形態の法人も、葡萄酒生産や畜産等の経営で増大傾向にあるが、大部分は有限会社や農業協同組合で、株式会社形態のものは例外的である⁸⁾。このような法人経営の顕著な発展も、構造コントロール制度の最近の展開を理解するためには、知っておく必要のある事実である。

(2) 1980年基本法による政策の部分的な修正と再編⁹⁾

もちろん、構造政策の具体的な目標や内容の点からみると、1960年段階のそれが変わることなく維持されてきたわけではない。とくに70年代半ばからは、石油危機後の経済混乱が持続する下で農業と農村内部にも新しい問題状況が顕在化し、政策の方向に一定の見直しと修正が加えられた。“構造政策の成果”としての農業人口の減少による過疎化の顕在化、青年の農外流出による農業従事者の高齢化と後継者不足、山間その他の条件不利地域での構造政策の限界の露呈などへの対処施策が求められるようになったのである。それらの新しい諸課題に対応するため、1960年基本法に重ねて制定されたのが1980年基本法であった。

同法による政策修正の要点は、条件不利地域を中心に顕在化してきた過疎化・高齢化と担い

手不足の趨勢に対処するため、(イ)青年農業者の自立助成政策（一人前の経営主として自立する青年農業者に自立助成金＝D J Aという補助金を交付する制度。内容は2(3)の後段参照）を農政の基本的柱に位置づけると同時に、(ロ)山間・条件不利地域への特別の援助施策を体系化したことにある。E C農政の展開方向とも呼応していた同法の政策論理を一言で言えば、①競争力のある存続可能な家族農業経営の維持・育成を、②より広範な地域でより分厚い形で実現するため、(イ)(ロ)の施策を追加的に導入し、③農村人口の相対的な安定と雇用の均衡ならびに④国土の均衡ある整備を図ることであり、その狙いに即した一連の制度改正が同時に実現された。農地制度にかかわるものでは、例えば、①農地の所有と経営の分離を前提とした農業資産相続特例法の大幅整備、②青年農業者の自立の手段としての生産法人の活用策（1985年には有限責任農業経営＝E A R Lという新しい生産法人も制度化される）、③存続可能な家族経営をできるだけ数多く維持・育成するための手段としての構造コントロール制度の整備・確立、④S A F E Rの機能強化とその活動の青年の自立助成への方向づけ、などがある。

要するに、日本では1980年代末以降に問題となる諸課題を意識した構造政策の見直し・修正がすでにこのときから始まっていたのである。その流れのなかで、構造コントロール制度は、新しい政策方向の実現のための最重要な介入手段の一つとなる。

2. 農地制度の3本柱の一つとしての構造コントロール

ところで、筆者は以前から、農事賃貸借制度、S A F E R、構造コントロールの3つを「フランスの農地制度の3本柱」と把握し、その3本柱が有する統合的な機能を高く評価してきた。以下での考察の前提として、ここでごく簡単にその内容を確認しておきたい。

(1) 農事賃貸借特別法

フランスでは、第2次大戦後の農地制度の改革が「小作関係規則」（1945・46年）による農事賃貸借特別法の確立として実現された（当時の小作地率は40%）。ただし、過度に硬直的な農地賃借権の保護はやはり農業構造の固定化をもたらすので、1960年基本法後の構造政策の推進過程では、賃借権保護の基本原則を崩すことなく近代的借地経営の発展を基礎づけようような農事賃貸借制度をどう整備するか、大きな立法努力が払われた。この立法作業は、当初期間が18年～25年という長期賃貸借制度の創設も含め、1975年までにほぼ完了する¹⁰⁾。1963年～1970年にはほぼ48%であった借地率は、2000年には64%、2005年の職業的プロ経営では76%にまで増大している。フランスの近代的家族経営はすぐれて借地依存型の経営として発展してきたのである。

(2) S A F E R = 土地整備農村建設公社

ただし、自作地有償移動による規模拡大も軽視されたわけではない。この点では、先買権を持って農地取引に介入するS A F E Rが自作地移動の方向づけと地価抑制の両面で極めて重要な役割を果たした。すなわち、すべての農地売買（その意図と予定される契約内容）は事前に

S A F E Rに届け出られ、S A F E Rは、必要と判断した農地を自ら買収し、整備したうえで、構造政策上適切と判断される農業者に再譲渡する。買収の価格が折り合わなければ先買権を行使して、適正な価格を取用裁判官に定めさせることもできる。このようなS A F E Rの存在と活動は、農地が自由な土地商品ではなく、売渡の相手と売買価格の双方に関して常に公的介入を受けうる農業の生産手段であることを不断に確認させることにより、農事貸借制度の正常な機能を確保する上でも大きな意義をもった。これらの点は、日本では農地管理事業団法案の挫折以後、断念されてしまったことがらである。1960年の制度創設以降、S A F E Rが農業者に再譲渡した農地面積は、1995年までの累計でも270万haに及び、その時点の農業者の3分の1以上がS A F E Rから農地を購入した経験を持っていた¹¹⁾。2005年までの再譲渡面積の累計は、328万haになる。

(3) 構造コントロールの位置と役割

構造コントロールは、上の2つの制度を前提としたうえで、そこに形成されるべき経営の実体的なあり方を方向づける制度——いわば、望ましい経営の選択・維持・育成にかかわる狭義の経営政策の制度——である。日本では「自立経営の育成」という目標が放棄されたこともあって、こうした「経営政策」の展開は大きく立ち遅れたが、フランスでは、個別の家族経営とその発展形態としての法人経営を連続的に把握する視点の下で、この局面での政策が重要な役割を果たしてきた。その政策の登場の決定的な梃子となったのは、1976年の青年農業者自立助成政策の登場とその発展である。

すなわち、この政策は、一定規模（自立下限面積＝S M I。後出Ⅲ3B）以上の経営に一人前の経営主として初めて自立する青年農業者（35歳未満）で一定水準以上の職業能力を証明する者に対して、自立後の経営・投資計画の提出その他の経営要件を課しながら、その経営計画の実現を支援する自立助成金＝D J A（プラス特別の低利融資）を交付することを内容とした。それ故、その政策では、当該経営の具体的内容——すなわち、人・土地・資金の具体的なあり方と経営展開の実際の状態——の的確な把握と方向づけを、担当行政庁が事前・事後にわたって行うことが当然の必要事項となる。1980年基本法による構造コントロール制度は、そのような政策手法（経営の実体的内容に対する政策的関与の手法）が確立されたことを前提として整備されたのである。このことを踏まえれば、この制度が同法による青年農業者自立助成政策の強化方針と強く結びついて登場したことの意味も、またよく理解できるであろう。

Ⅲ. 1980年基本法の構造コントロール制度とその展開

1. 「経営許可」を通じる「農地を経営する権利」の移転のコントロール

構造コントロール（旧農事法典では188条の1以下）の対象となる農事資産の権利移転（以下では「農地取得」と略称することもある）は、日本でいう耕作目的での農地の権利取得とはほぼ同様のものと考えてよい（売買、賃借権の設定その他）。ただし、先にも触れたように、こ

の制度の本質は、特定の農地を「経営することの許可」（autorisation d'exploiter = 「経営許可」）の制度である。したがって、規制される対象は、「農地を経営する権利」の移転であって、土地所有権の移転ではない（前出注4）参照）。例えば、賃貸されている農地の所有権を小作料の取戻目的で買い受ける取引（いわば「底地」の買受け）は、この規制の対象外となる。

ただし、「底地」の取得の場合にも、①S A F E Rへの届出義務は課されている。また、②「底地」を買い受けた新地主が賃貸借の期間満了時などに農地を取り戻そうとすれば、賃貸借特別法の厳しい要件を満たさなければならない。加えて、③取り戻した農地を経営しようとする者は、当該農地の所有者か新たな賃借人かを問わず、構造コントロールをパスする必要がある。農地制度の3本柱の統合的機能の一端がここにも表れている。

以下では、まず1980年基本法による制度（以下、新制度ともいう）の内容を確認したうえで、その後の展開を見ていくことにする。

2. 構造コントロールの目的と県農業構造指導スキーム

(1) 制度の目的

コントロールの目的は、①一定の資格要件（農業教育か農業従事経験）を有する農業者の自立（一人前の経営者となること）の促進、②「個人責任に基づく家族経営」（exploitations familiales à responsabilité personnelle. 法文上の文言である）の設立・維持（そのための規模拡大を含む）への寄与、③非農業者の新規参入と兼業従事者の農業就業の条件の決定、の3つが法律上で明記された。以前の制度（以下、旧制度）が既存経営の「過大化」と「過小化」を抑制して適正規模の家族経営の維持・存続を図ることを狙いとしていたのと比べると、<職業能力のある青年農業者の自立の促進とそれを通じるより多数の家族経営の創設・維持>という点が、明確な制度目的として前面に押し出されたわけである。

最後の③も、非農業者の新規参入や兼業農家の農地取得を枠づけることにより、専門ないし「主業的な」農業者（agriculteur à titre principal）の家族経営の存立基盤をより広く確保する意味を持った。「主業的」農業者とは、<その労働時間の少なくとも2分の1を自己の経営における農業活動にあて、かつ、その活動から全所得の少なくとも2分の1を得ている農業者>のことである。ECやフランスの構造政策では従来から、原則的にはその要件を満たす農業者のみが関係諸施策の本来的な対象者とされてきたのである。

(2) 県農業構造指導スキーム（schéma directeur départemental des structures agricoles）

コントロールの内容を各地域の実態に即したものとするため、新たに県ごとに「県農業構造指導スキーム」（以下、指導スキーム）が策定される。このスキームが、各県の経営構造整備政策の重点事項を定めるとともに、県内に通常複数ある自然小農業地域（petite région agricole naturelle. 小農業地域または自然地域とも呼ばれる）の実情に即して、①青年農業者の自立と既存経営の規模拡大との間の優先順位、②法律上では任意的とされたコントロールの

適用または不適用、③各種のコントロールの適用の前提となる基準面積その他の事項を決定するのである。スキームの内容は、制度の出発時点では、農業構造の現状分析を含め、相当に詳しいものとする事が予定されていた（後出注16）参照）。各県の指導スキームは、最終的には農業大臣が認可・決定する。

なお、フランスの人口は日本の2分の1弱で、県の数は日本の2倍近くあるから、フランスの県の平均的な人口規模は、日本の県の約4分の1程度となる。その県内の小農業地域は、多い県では5つ以上もあるので、指導スキームが作成される地域的単位はかなり小さく、日本の感覚では1ないし数市町村単位に相当するものと考えてもよい。

3. コントロールの具体的内容

コントロールの制度的仕組みは、一定の要件にかかる農地移動とその農地の経営を県知事の事前の「経営許可」に服せしめることである。法文の構造上では、法律上当然に許可必要となる事項（→A、B）と、指導スキームの定めにより許可必要とすることができる事項（→C）がまず定められ、そのうえで、法律上当然に許可されるべき場合（→D）が列挙されているが、ここでは必ずしもその体系にこだわらないで説明する。

A 人的資格要件による要許可事項（法定の要許可事項）

（イ）農業者たる資格要件を満たしていない自然人、（ロ）経営主の配偶者、（ハ）農業生産法人などが行う、自立、規模拡大および経営の合体が対象となる。これらの主体が農地を取得する場合には、当該行為の目的となっている農地の面積の如何を問わない。

このうち（イ）は、主要には、2(1)でみた③の目的に対応するもので、資格要件を欠く非農業者の転職による自立を農業の職業上必要な一定の条件に服せしめるとともに、兼業従事者による農業経営の設立や拡大を、原則として、指導スキームに定める比較的小規模の基準面積以下に抑え込むことを狙いとする¹²⁾。なお、自立しようとする非農業者が上記の条件をパスしても、さらにBの面積要件による規制を受けることは言うまでもない。

他方、（ロ）と（ハ）は、旧制度につき指摘されていた不備（その点に関する明確な規定がなかったため、脱法行為を可能ならしめていた）を是正するために導入されたものである。したがって、㉑それぞれ農業者の資格要件をもつ夫婦の各自が別個独立の経営を営む場合で、各経営がBの面積要件を満たすとき、㉒既存の経営を基礎とするG A E Cや相続後の家族農業土地集団 = GFA familial（法人）の設立のとき、あるいは一般的に、㉓専従的従事者たる構成員の数で除した生産法人の経営面積がBの面積要件を満たすときなどは、当然許可とされる。ただし、㉔生産法人については、事後の脱法行為の余地を閉ざすため、構成員の変更等があるつど許可申請を繰り返すべきものとされる。

B 上限面積基準による要許可事項（法定の要許可事項）

次の2つの場合が法律上当然の要許可事項とされる。

(イ)指導スキームにおいて「自立下限面積」= S M I (surface minimum d'installation) の2倍~4倍の範囲内で定められる上限基準面積を超える面積での自立。この場合には、その基準をこえる部分が経営許可の対象事項となる。

(ロ)上と同じ上限基準面積を経営総面積において超える結果をもたらす経営地の拡大または合併。ただし、この(ロ)にかかる基準面積は、平均経営面積が自立下限面積を下まわっている地域では、自立下限面積の1倍まで引き下げて定めることもできる。

自立下限面積= S M I というのは、“存続可能な経営の最低面積水準”を示すものとして、早くから構造政策上の基準単位として定められてきたものである。例えば、先述した青年農業者自立助成政策でも、青年農業者が自立助成金を受けるためには、その経営がこの面積に達していることが1つの要件とされていた。その面積の絶対値は、当然に地域によって異なり、旧制度下では、県により16haから50haまでの開きがあった(1980年基本法の「提案理由説明」。日本と異なり、大変詳細なものである)。1980年基本法の新制度では、農業大臣の定める全国自立下限面積(1980年のそれは全国の平均経営規模=約23haにほぼ等しい)の7割以上の水準で、各自然小農業地域につき耕作の種類ごとに指導スキームで定めることとされた。

この面積要件によるコントロールについては、以下の4点に注意しておきたい。

第1に、(イ)の自立時の上限面積規制は、従来は無規制であったところを、より多数の農業者の自立の可能性を確保するという観点から新たに規制対象としたものである。ただし、すでに上限面積をこえる経営を、父から子が承継して自立するような場合には、「当然許可」の特例が認められている(→D)。

第2に、旧制度には、上限面積規制とならんで、他の経営の「過小化」をもたらす経営地の拡大や合体をも法定の要許可事項とする規定があったが、これは削除された。ただし、借地経営については、Cの任意的規制事項として同旨の規制が存続している(→C(イ))。

第3に、「自立下限面積の2倍~4倍の範囲内」という上限基準面積の枠づけは、旧制度のそれ(2倍~6倍の範囲内)をより低い水準に変更したものである。自立下限面積の水準に大きな変化がない場合には、許可対象となる農地の権利移転の範囲は、第1点ともあいまって大幅に広がることになる。

第4に、経営主の専属を3年以内に別経営で自立させることを目的とする経営の拡大や合体は、(ロ)の基準面積をこえていても法律上当然の許可事項となる(→D)。第1、第3の点ともあわせて、より多数の青年農業者の自立の促進という点が重視されていることみてとることができる。

C 指導スキームの定めにより、許可を必要とすることができる事項

これは県ごとの任意的なコントロール事項で、(イ)賃借人の同意なしに既存借地経営の解体や大幅な縮小もしくは経営構造の不均衡化をもたらすような自立、拡大または合体と、(ロ)指導スキームで定める上限距離(5km以上で定められる)をこえる遠距離経営地の取得の2つがある。(ロ)は、例えば上限距離を経営の本拠地から6kmと定めて、それ以遠にある経営地

の取得には事前許可を要するとする規制であり、距離的に分散した経営地の拡大を抑制することを目的とする。他方、(イ)は、借地経営では賃借人の意に反する貸付地等の引上げ・取戻しの問題があるので、従前からとくに設けられていた規制措置を部分的に再編して維持したものである。ただし、要許可事項としうる行為の具体的な内容は、細かく法定されている¹³⁾。

それに対して、旧制度下では県単位の任意的な特例規制措置として許容されていた、すべての併合・合体を一律に要許可事項とする規制は、今後は認められないことになった。この特例措置は、実際には半分近い県(35県)で適用されたため、規制の行き過ぎを生じさせていると批判されたのである。他方で、上限基準面積の引き下げ等により、法律上当然の要許可事項の範囲を大幅に拡大した(前述)のは、部分的には、この特例措置の廃止を補完する意味をもっていたとみることができる¹⁴⁾。

D 法律上当然に許可される場合

関係箇所ですでに述べたものとしては、㉑農業者たる夫婦の各自が上限基準面積以下の別個の経営を営む場合、㉒既存経営を基礎としたGAE Cや相続後の家族農業土地集団=GFAの設立、㉓生産法人の総経営面積を専従的構成員の数で除した数値が上限基準面積以下の場合、㉔上限基準面積をこえる父の経営を自立する子が承継する場合、㉕3年以内に卑属を別経営で自立させるための経営の拡大・合体などがある。

他方、そのほかの重要な点として、㉖3親等までの親族(血族及び姻族)から農事資産を相続・贈与(遺贈を含む)で収受する場合、または、㉗共同相続人もしくは3親等までの親族が相続・贈与によって収受した農事資産をそれらの親族から有償で取得する場合、がある。その財産を収受または取得する者が農業者たる資格要件を満たすことは、当然の前提である(ただし、相続による場合には、当該相続人の成年後3年間の猶予期間が認められる)が、この特例(当然許可)の意味については、多少の説明を要しよう。

すなわち、諸子均分相続の意識と現物分割の慣行が強く根ざしたフランスでは、もともとは単一の経営に属していた所有農地がある世代の相続や無償譲与(贈与・遺贈)により当時の卑属や近親者の間に分割帰属し、別個の経営の一部となることは少なくなかった。しかし他方で、そのような「家族に起源を有する土地」(propriété d'origine familiale)が、とくに1960年代以降の規模拡大や経営集中の過程で、再びある卑属(現在の農業経営者)の手中に再統合されるという現象も少なからず存在していた。㉖㉗の特例は、このような経営地の再統合を、とくにB=上限面積規制の例外とする意義を有しているのである¹⁵⁾。ただし、旧制度と比べると、親族の範囲が1親等狭められたほか、いくつかの条件が新たに付加されており、ここでもまた、より多数の農業経営の創設・維持という点に相応の配慮が払われたことがわかる。

4. 許可手続と違反に対する制裁措置

(1) 許可権者と審査手続

許可または不許可の審査と決定は、県農業構造委員会(以下、県構造委員会)の意見を聞いて

たうえて県知事（フランスの県知事は任命制の国の機関である）が行うが、旧制度下では、その過程で地元の農業職能団体等の意向が強く反映されすぎるとの批判があった。そこで1980年基本法は、一方で、法律上当然に許可される場合を明確に法定する（前述）とともに、他方では、県構造委員会の構成を改め（デクレ＝政令による）、かつ、県委員会が審査に際して遵守すべき事項を細かく列挙した。また、県の指導スキームで小農業地域ごとに構造政策の重点事項、具体的な目標、コントロールの適用の諸基準などを詳細に定める仕組みを導入し、それを事前に公表するようにしたのも、許可・不許可の審査の透明性と判断の客観性を担保する意味も持っている。新制度の下でも、法律上当然に許可される場合以外の許可申請についてはなお広範な裁量の余地が残ることを考えれば、いずれも当然の要請であった。

(2) 違反に対する制裁措置

他方、違反者、すなわち、無許可または不許可で当該農地を経営する者に対しては、従来から、経営権の失権、国の付与した特典の消滅、罰金などの制裁措置が用意されていたが、十分な実効性をもたなかったため、新制度では、経営権の失権の内容の明確化（とくに締結された賃貸借の無効）、累積的な罰金強制＝アストラントの強化、将来の公的援助の停止など、一連の改正が行なわれた。アストラントは、違反者が違法状態の是正命令に従うまで、1日当たり一定額の罰金を支払い続けさせるという制裁手法で（基本的には裁判所の命令による）、フランスでは広く用いられている。こうした点からみても、1980年基本法の立法者が新制度の役割とその実効性に大きな期待をかけていたことをみてとれる。

5. 社会党政権による1984年の改正

ところで、1981年に成立したミテラン社会党政権は、1984年に、この制度にさらに重要な改正を追加した。成立初期のミテラン政権の農業大臣は、当初、地方レベルの農地政策の統一の実施機関として「土地管理機構」（Office foncier）という新組織の設立を構想したが、種々の理由からそれが挫折したため、その構想の眼目の一部を経営構造コントロール制度の改正（規制強化）によって実現しようとしたのである。

そして、1980年基本法後に実際に適用された構造コントロールは、この1984年改正後の制度であった。1980年法が予定した県指導スキームは、その内容の詳細さの故に策定までに時間を要し、1984年秋になってようやく最初の県の指導スキーム案が策定・公表されたのである¹⁶⁾。改正点の概要は、以下のようである。

(1) コントロールの内容面の改正

①前記3-Aの人的資格要件に「引退年齢に達した自然人」を加える、②同Bの上限基準面積の範囲を「自立下限面積の2倍以上3倍まで」と一層限定する、③同Cの任意のコントロールを法律上当然の要許可事項に改めると同時に、そのうちの（イ）の規制を農業経営一般の解体や大幅な縮小等をもたらす場合に拡張し、（ロ）の距離制限の最低基準も3kmに引き下げ

る、④同Dの「家族に起源を有する土地」の特例についても、新たに上限面積制限（自立下限面積の4倍まで）を付加すると同時に、その特例が許容される場合を基本的に後継者の自立と経営承継の場合に限定し、その他の諸要件も一層制限的なものとする¹⁷⁾、⑤兼業経営者の農地取得が当然許可となる上限基準面積の下限をさらに低くする（自立下限面積の3分1。前出注12）参照）、⑥各小農業地域の自立下限面積の定め方の範囲につき、下限（全国自立下限面積の7割以上）だけでなく上限の枠づけも設ける（同じ面積の1.5倍以下）、などの改正が行われた。いずれも、1980年基本法の考え方の延長で（構造コントロールの目的規定には改正はない）、具体的な規制の内容と基準をより厳しくしたものである。

(2) 手続面と制裁措置の改正

コントロールの手続面の改正では、⑦県のほか郡レベルでも構造委員会を設置できるものとする、⑧構造委員会が個別案件の審査に際して遵守すべき事項をさらに詳細化し、申請者の経営の土地構造その他の客観的状況や当該農地の現賃借人側の諸事情がよりよく考慮されるようにする、⑨規制に違反して経営されている自作地の経営権を剥奪するために、第三者への強制的な賃貸借の設定手続を創設する（自作地における経営権の失効の効果の明確化）、などがある。小地域レベルでの構造コントロールの内実をより実質的かつ実効的なものとするのがその狙いであった。

(3) 改正の目的と意味

要するに、この改正の目的は、構造コントロールをさらに強化することにより、一方で大規模経営への土地集中を一層厳格に規制しつつ、他方で青年農業者の自立と中小経営の規模拡大の可能性をできるだけ拡大することにあった。そのために、従来は当然の特例とされてきた「家族に起源を有する土地」の再統合さえ、新たな制約を課せられた（前出注17)）。また、そのコントロールの適用をより透明で客観的なものとしつつ、地元の意向もよりよく反映させようとした点も、社会党政権ならではの特徴と言える。もちろん、“行き過ぎ”との批判もなくはなかったが、1985年秋以降に各県で決定された指導スキームは、この改正を受けたものであった。それが1990年代初めまで適用されていくのである。

6. 新制度の意義と特徴——日本との比較の視点から

農地の権利移転に対するこのような許可制度が1980年の時点で整備されたことは、まさに刮目に値する。そこで、日本との対比を意識しながら、この制度の意義と特徴に関し、若干のことがらを指摘しておきたい。

第1に、フランスではこのような形での農地所有権に対する公的介入がまさに構造政策の推進過程で確立・強化されてきたという事実自体に、まず注目する必要がある。この点との関係では、わが国農地法の権利移動統制がそうした方向での発展をほとんど遂げえなかった理由は何であったのかが、あらためて問われよう。このことは、他の諸制度（例えば農事賃貸借制度

のあり方の違い、S A F E Rの役割など）との関連でも同様に指摘できる問題である。彼我の間には、いわば、構造政策推進のための公的土地介入と農地所有権の自由との関係についての基本的なスタンスの違いが存在してきたのである。

第2に、構造コントロールの規制対象は、農地の経営・利用レベルの権利移転に限定されるが、そのコントロールの内容は、当該地域の農業構造と農業経営の実体を踏まえた、極めて詳細で具体的なものである。県内の小農業地域単位で作成される詳細な指導スキームの存在が、この制度の運用の鍵となる。つまり、このような農地の権利移動規制を通じて構造政策の目標に即した望ましい経営の創設・維持・育成を実際に実現していこうとすれば、地域農業の実情と個別経営の発展動向に対する的確な評価を踏まえた、具体的かつ実質的なコントロールがどうしても必要になるのである。

それ故、筆者は以前から、この制度の登場を「フランスにおける地域化された構造政策の推進体制の確立」という表現の下で紹介してきた。日本でも1993年の農業経営基盤強化促進法により、市町村農業経営基盤強化促進基本構想の策定とそれを前提とした認定農業者制度という形で、一定の類似性をもった制度的仕組みが整えられたが、フランスの制度と比べると、その実質的な意義や機能は大きく限定されたものとどまっている。

第3に、フランスではこの段階で、〈経営規模は大きければ大きいほどいい〉という発想はすでに大きく後退していた。それに代えて1980年基本法が打ち出したのが、〈適正規模の持続可能な家族経営をより数多く育成・維持する〉という目標であり、構造コントロールは、その目標達成のための中核的手段であった。それに対し、日本では、1970年農地法改正以降、いわば“青天井”の規模拡大指向が時とともに強まっていく。

第4に、このコントロールを通じて育成・維持する家族経営は、この段階ではなお、専業もしくは主業的農業経営であるべきものとされ、兼業経営の農地取得には厳しい制限が課せられた。この点も、日本とは異なる特徴である。しかし、フランスでも1990年前後からは、この点にもまた新たな変化が生じていくことになる。

IV. 1990年補完法による改正と規制の緩和・柔軟化

1. 制度改正の背景・狙いと改正の概要

コントロール制度の次の大きな改正は、「1988年12月30日の農業経営適応法を補完する1990年1月23日の法律」=1990年補完法によって行われた。この2法律は、農政全般の見直しと再編を行った大部の法律であり、その背景・要因には、次のような経済的、社会的環境の変化があった。すなわち、EC農産物市場における過剰の発生とガット・ウルグアイ・ラウンドに象徴される世界市場での競争の激化、それと相関するEC共通農業政策の一連の改革と新しい政策課題の登場、その下で生じている農業所得の伸び率の鈍化と経営難に陥る農業者の増加、後継者の一層の減少と農業人口の高齢化、農業の地域的格差の拡大、1992年に予定されたEC統合市場への対応の必要、などである。こうした変化を踏まえて次の10年に向けた

構造政策の適応を図ることが両法律の課題とされたのである¹⁸⁾。

「適応」の内容は広範な領域に及ぶが、1990年補完法の「提案理由説明」は、その基本的方向を4つの「新しい目標」で示している。第1は「農業人口の変化の趨勢を活用すること」、第2は「競争という至上命題に応えるためフランスの農業経営の構造を強化すること」、第3は「脆弱な農村区域の諸困難を考慮に入れること」、第4は「E Cの社会構造政策との統一性に注意を払うこと」である。同法の冒頭の一連の規定(11カ条)による構造コントロールの改正も、それらの目標に即したものとなっている。

改正の要点は、①コントロールの内容と基準を緩和・柔軟化する、②規制のあり方を各地域の実情に応じて多様化し差別化する余地を拡大する、③手続を簡易化し軽減する、の3点に大別できる。各事項の内容は、かなり詳細な技術的要素を含むので、以下では、その大筋のみを示しておく。

2. 規制の内容と基準の緩和・柔軟化

「存続可能な経営の形成をより容易にすることを目的として」(「提案理由説明」)、(イ)規模拡大のための農地取得や、(ロ)他の経営の併合または分割をもたらす権利移転の規制を緩和する(基準面積の引き上げ)とともに、(ハ)経営の新設・自立を規制の固有の対象から外している。(イ)では、①規模拡大のための農地取得が許可対象となる上限基準面積を定める範囲が、従来の「自立下限面積 = SMI の1~3倍の範囲内」から「2~4倍の範囲内」に引き上げられた。また、②その地域の平均経営規模が自立下限面積以下の地域では、指導スキームで上記の下限の基準(SMIの2倍)を特例的に引き下げることが許されるが、その引き下げ幅の限度もSMIの1.5倍までに制限された(従前は1倍まで)。他方、(ロ)にかかる権利移転(自立・拡大・経営の併合のすべてを含む)については、1984年以降、SMI以上の既存経営の消滅またはSMI以下への規模縮小をもたらす権利移転が規制対象となっていた(前出Ⅲ5(1)の③)が、今後はSMIの2倍をその規制基準面積とすることとした。

他方、(ハ)の点は、1980年基本法による制度整備の重要なポイントの一つであったが、今日の自立の大部分は青年農業者自立助成の対象者であり、所要の審査を別に受けていること、また、自立が他の経営の併合や分割を伴う場合は上記(ロ)の規制が作用し続けることから、その規制を独自に存続させる必要はなくなったとされたのである(「提案理由説明」)。

そのほか、(ニ)法人経営の農地取得に関する規制を単純化し(構成員数での頭割りの原則は存続)、農業者一般の農地取得の場合と同じ取扱いとしたこと、(ホ)兼業経営者の行う農地取得の規制を緩和し、農業者の兼業活動の余地を拡大したことも、ここであげておく必要がある。これらは、前記の両法律を通じて明確化した農業生産法人の設立促進や、地域の状況に応じた兼業化の許容・促進という政策方針と関連したものだからである。

3. 地域の実情に応じた調整・差別化と指導スキームの簡略化

構造コントロールの運用は、もともと地域の実情に即して行うのが原則であったが、1990

年法はその方向をさらに推し進めた。農地市場の動向、高齢化を含めた農業人口の趨勢、経営構造の現状などの諸点で地域ごとの多様性と格差が一層顕著化したのに伴い、コントロールのあり方（内容、基準等）も、地域の実情に即してよりよく調整し差別化することが必要であるとされたのである（「提案理由説明」）。

具体的には、(イ)指導スキームの決定への農業大臣の関与を廃止し、県議会、県の農業会議所、県構造委員会の意見を聞いたのちに、県知事が独自に定めることとした。指導スキームに書き込む事項の内容も、政令の改正で大幅に簡略化された¹⁹⁾。そのうえで、(ロ)本来は事前許可に服すべき農地取引であっても、地域の実情（現存の経営構造、農地市場の状況、経営者の数と年齢分布）からみてすべての場合について許可手続を維持する必要はないと判断される時は、指導スキームの定めにより一定の取引を小農業地域単位で単なる届出制に切り替えることもできるようにした。あくまで国務代理人たる県知事の統括下においてではあるが、一種の地方分権化とも評しうる改正である。

4. 手続の簡易化と軽減

①一定範囲の取引を法律上でも一律に許可制から外して、単なる届出制に切り替えるとともに、②許可申請と届出の手続の簡易・単純化を図っている。①で届出制に切り替えられた取引には、1984年改正で法定の要許可事項とされたもの、3親等内の親族間で行われる一定の農地の無償譲与と有償取引、S A F E Rを介して行われる大部分の取引などが含まれるが、詳細は省略する。

5. “規制緩和”の意味と若干の特徴

以上のように、全般的な規制緩和と基準面積の引き上げによってより大規模な、存続可能な経営の形成を容易化することが改正の基調であった。その目的は、第一義的には競争力の強化にあるが、同時に、当時のE C農政で要請されていた経営粗放化の前提条件の整備（面積的な規模拡大の容易化）という点もあわせて指摘されていた。1980年・84年段階と比べれば、「地域の実情に応じた規制」という点での共通性はあるものの、内容面での方向づけには明確な変化が生じたわけである。ただし、そのことの評価については、なお若干の点を指摘しておく必要がある。

第1に、「農地市場における不均衡や存続可能な経済的単位の解体の危険を避けるために」この制度を今後とも維持する必要があるという原則は、はっきりと確認されている（「提案理由説明」）。フランスの農地の権利移転の規制制度は、構造政策上の必要に基づいて導入され、漸次的に拡充・強化されてきたもので（その一つの頂点が80年と84年の制度改正であった）、S A F E Rによる農地市場への公的介入、農事貸借特別法の一貫した充実・強化、農業資産相続特例法の整備などとともに、構造政策の本格的推進のためには農地の所有と利用・経営の双方のレベルにおける新しい介入と規制の強化が不可欠なことを象徴する制度であったが、その制度の枠組はあくまで維持されているのである。

第2に、規制の内容が全般的に緩和・柔軟化されたとしても、新しい諸基準を通じるコントロールの仕組みは、その時点での政策の目的に即した具体的な介入手段たる性格を保ち続けている。そのことの意義は、仮に日本の権利移動統制に、相当にルーズな基準によるものであれ面積規模等による許可規制を付加しようとした場合に予想される諸困難を考えれば、容易に理解することができる。

第3に、1990年改正は、一定の範囲では、規制の基準を1984年改正前のレベルに戻すという側面をもっていた。例えば、2の(イ)③の上限基準面積の設定範囲は、1980年以前の制度の基準（「SMIの2~6倍の範囲内」）が80年と84年の改正により2度にわたって引き下げられていたのを、80年のレベルに戻したものである。また、2の(ロ)も、1980年法が従前の同種の規制を法律上当然の要許可事項から削除したのに84年改正がそれを復活させたという経緯を踏まえつつ、その許可規制そのものは維持したうえで面積基準の緩和・引き上げを行ったものである。

これらの点を踏まえてみると、＜経営規模は大きければ大きいほどいい＞という発想は1990年補完法にも存在していない。1980年基本法が打ち出した＜地域の実情に応じて適正規模の存続可能な家族経営をより数多く維持・育成する＞という政策理念は、基本的に維持されており、ただ、その内容面で競争力の強化という新しい要請に対応するために、一段階高いレベルでのその政策理念の実現が指向されているとみるべきものとする。

V. 1999年基本法による改正と構造コントロールの運用状況

1. 1999年基本法の制定の背景と狙い

しかし、上記のような政策と制度の見直しにもかかわらず、1990年代のフランス農業と農政の展開方向は、必ずしも安定したものとはならなかった。1992年EC共通農業政策の改革の結果がどうなるかの不安も手伝って90年代前半に生じた青年農業者の自立件数の大幅な減少は、その一つの象徴であった。他方で、II 1 (1) で触れた規模拡大と経営集中の趨勢はさらに加速の度を強めていた。それ故、1995年の「農業近代化法」により、①青年農業者自立助成政策の一層の重視、②競争力増進のための支援措置の強化、③それらの課題とも結びつく法人経営の発展の助長、④政策推進機構の再編・統合、⑤農業者の社会保障の強化などの措置が取られたが、不十分なものとどまった。そこで、新たな状況変化を踏まえつつ、21世紀に向けた農政の建直しのために1999年基本法が制定された²⁰⁾。

同法の第1条1項は、「農業政策は、持続可能な発展を目的として、農業の経済的、環境的、社会的機能を考慮に入れ、国土の整備に参加する」とした後、農業政策の基本的目的を15号にわたって列挙する。1号は、「とくに青年の農業での自立、農業経営の持続性、その移譲・承継の確保、農業での雇用の増進」と「農業の家族的性格の保全」など（傍点は筆者。以下、同様）、2号は、「農業者の生産条件、所得および生活水準の改善、並びに〔社会保障〕一般制度との均衡＝パリティに向けた農業者の社会的保護の強化」である。3号が農業者の年

金の引き上げであることも含め、経営の担い手である「人」（自然人）に政策の第一の視点が据えられているわけである。その「人」が選択する「より発展した経営形態としての法人化」は、法文には直接出てこないが、もはや当然のことがらとみなされている。

そうした観点からする新たな政策・制度の枠組を定めたのが「第3編 経営と人」の諸規定であり、その「第2章 農業経営の構造の方向づけ」の中で構造コントロール制度の全面的な再整備が行われた。上記の1号などに掲げた目的は、この制度を抜きにしては実現できないからである。改正の要点は、とくに法人経営による経営集中の動きへの対処を意図した規制内容の整備と、コントロールの前提となる基準単位の見直しである。内容的には、後者からみていくことが適切であろう。

2. 「基準単位」(unité de référence) の創設

① 構造コントロールのよりの確な実施ために「基準単位」という新たな指標が制度化された。基準単位は、「経営の存続可能性 (viabilité) を確保することを可能とする面積」であり、「耕作の性質および土地外の生産施設〔畜舎、温室等の施設〕ならびにその他の農業活動を考慮して」定められる（農事法典法 312-5 条 1 項）。その具体的な面積は、過去5年間に自立助成政策の援助を受けて自立した経営の平均経営面積を参照基準として、自然小農業地域ごとに県知事が定める（同条 2 項）。その面積は毎年見直され、今後はその面積が、コントロールの適用の基礎的な面積基準となる。

② 従来の自立下限面積 = SMI の制度自体はなくなるわけではないのに²¹⁾、あえて新しい面積基準を創設した理由は、次のようなものであった²²⁾。

SMI は、その名が示すように、もともとは青年農業者の自立助成などとの関連で導入された面積基準で、その関係規定は、とくに 1980 年基本法で整備された。当時における自立助成の最低限の面積基準を示すことに主たる狙いがあったから、その水準はそれほど高いものとはなりえず、一般共通の全国基準となる全国自立下限面積も、1985 年の農業大臣アレテ = 省令による 25 ha が 1999 年まで維持されてきた。各県の指導スキームは、全国基準を参照しつつ、自然小農業地域ごとに耕作の性質に応じた SMI を定めるが、その際の参照の原則も、例えば「多作目複合経営では全国基準を 30% 以上、下回らないこと」、「山間地域や条件不利地域では全国基準を 50% 以上、下回らないこと」というように定められていたにとどまる。

つまり、SMI は、その制度内容の性格上、多分に画一的で（施設型農業への適用方法も、全国基準に全国一律の係数を乗じて算定する）、かつ、全体として低めの水準で決定されやすいものだったのである。したがって、従来の構造コントロールの具体的な基準面積の算定には、単純にその倍数を用いる方法が採用されていた。

しかし、その面積基準（SMI）は、その後の農業構造の顕著な発展と変化・多様化、それに伴う地域格差の拡大、自立する青年農業者の経営内容の変化などのもとで、地域農業の実態や実情にそぐわないものとなってきていた。事実、青年農業者自立助成政策に関しては、つとに 1988 年の改正で、自立助成金 = DJA 交付の直接の要件としてこの面積基準を用いること

は中止され、代わって、家族農業労働力単位当たりの可処分所得の基準が経営の存続可能性の判定要素として導入された。①の新しい「基準単位」の導入も、その延長線上にある改正として位置づけられるものである。

③ すなわち、「基準単位」は、各地域の最近の自立の実績をベースに算定されるから、面積規模の点でも、また、地域によっては種々の所得獲得活動を随伴する農業経営の存続可能性の判断という点でも、地域農業の多様な実態をよりよく反映したものとなる。まさに「農業者の自立を助長することを優先的目標とする」（後述）構造コントロールを的確かつ実効的に実施していくためには、そのような実績に基づく面積基準を基礎とするほうがより適切なことは明らかである。その意味で、この「基準単位」の創設は、1999年基本法における構造コントロール制度の改革・強化と不可分一体のものとなっていたのである。ちなみに言えば、1997年に自立助成金を受けて自立した青年農業者の平均経営面積（全国平均）は、47.2 ha（96年は47.4 ha）であった²³⁾。

3. 構造コントロール制度の改正

(1) 制度整備の要因と狙い

改正の大きな背景は先に述べたが、とくにこの制度の内容の整備に即してみた場合の要因と狙いは、大要、以下のようなものであった²⁴⁾。

第1は、急速な経営集中の進行である。それに対する構造コントロールの適用のあり方には、県によりかなりのバラツキがあり、青年農業者自立助成政策を真に実効あらしめるためにも、この制度の見直しと強化が要請された。

第2に、とくに重大な問題となったのは、法人経営の規模拡大と法人組織を介する経営集中の動きをコントロールする上では、現行制度に大きな欠陥があることであった。

すなわち、①法人経営については、その総経営面積を法人の専従的な構成員数で除した面積に一般の規制基準となる面積を適用するという従来原則（人数割りの原則）は、法人経営に対する上限面積規制の基準を大幅に引き上げる。例えば、個人経営では100haを超える規模拡大が許可事項となる地域でも、4人の構成員をもつ法人経営であれば400haまでの規模拡大は事前の許可を要しないという結果になるのである。

また、②法人経営のある構成員が同時に一場合によっては遠く離れた地域で一別の法人経営の構成員となる場合にも、その構成員個人については明らかに経営地の集中が生じているにもかかわらず、各々の法人の経営面積が構造コントロールの事前許可を要しない状態であれば、その行為を事前にチェックする手段はない。そして、③その延長上では、別の法人の名前を名義借りの利用して、実質的には同一人が各所で複数の経営を取得するという取引形態も発生してきた。④法人経営が他の法人経営の資本持分を取得する場合にも、これと同様の事態が生じうる。

他方、⑤特定の法人経営における構成員数の変動をいかにチェックすべきかも大きな問題となった。例えば、構成員3人で上限面積規制をパスした法人経営で構成員の1人がすぐに脱退

した（構成員2人だと上限面積規制を超える）ような場合をどう扱うかという問題である。従来の制度でも過半数を超える構成員の変動は許可申請事項となっていたが、それだけでは事実上の脱法的行為を抑止しえないのである。

そのような事態に対処するため、①構成員の変動をすべてチェックできるようにすること、②法人の経営規模の算定における人数割りの原則を廃止し、法人経営と個人経営とを同列に扱うこと、③その場合には画一的な面積基準のみを機械的に適用することは困難になるから、経営の実態の内容を把握して実質的かつ裁量的に判断を下しうる余地を拡大すること、④そのことを前提とした上で、とくに上限規制にかかる面積基準を全体として引き下げ、許可対象となる場合を拡大すること、などが農業職能団体から提案されていた。その主要な部分は、具体的な改正点として実現されている。

第3に、農業職能団体からはさらに、「農業経営」と「農業経営者」の概念規定を明確化せよという要求も提起されていた。その要求の背景は、一つには、とくに法人組織を媒介的に利用すれば、実質的には経営労働や経営実務にほとんど関与しない出資者が、実際上では複数もしくは広大な規模の農業経営を保有し支配することが可能になるという点であった。いま一つは、養豚・園芸等の施設型農業の発展や、経営の面積規模と「生産する権利」（droit de produire. 牛乳のクォータ制など）との分離の拡大などを考慮すると、農業経営の実体を面積規模だけで捉えようとするのは不十分だという認識である。ただし、この要求への対応は、この段階ではなお限定的なものにとどまっている。

第4は、規制の実効性の強化である。先に見た従来の制度では違反行為や脱法行為を根絶するにはなお不十分と判断されたのである。改正のポイントは、迅速な実効性をもつ、いわば“行政罰としてのアストラント”（累積的罰金強制）の法定である。

以下、再編・再整備された新制度の内容をみていくことにする。

(2) 規制対象の拡張と一般化

これは重要な改正点なので、法文の文言を引用する。まず、①「農業経営構造コントロールは、農業経営における農事土地財産の利活用（la mise en valeur des biens fonciers ruraux）に適用される」。「農業経営の法的組織の形式または態様（la forme ou le mode）の如何」も、また、「その利活用が確保されている〔権利〕名義（titre：権原）の如何」も問わない（農事法典法 331-1 条 1 項）。

その上で、②ここにいう「農業経営」が定義される。すなわち、「その活動が法 311-1 条の記載する活動〔農業活動の定義づけの基本規定。一定の兼業的活動も含まれる。引用者挿入〕にかかる生産単位」は、「法的組織の資格（statut）、形式または態様の如何を問わず、一人の人（une personne）によって直接または間接に利活用されている生産単位の総体（l'ensemble des unités de production）」が、規制の適用を受ける「農業経営」とみなされる（同 2 項）。

みられるように、「農業経営」の法的観点からの捉え方でも、「経営」の単位の捉え方でも、また、その経営が行う活動内容の点でも、可能な限り広い形の定義づけがなされている。とく

に、「一人の人」が直接・間接に利活用する複数の「生産単位」の「総体」を「一個の経営」とみるという2項の規定は、上述した、法人組織等を通じる経営の偽装的な集中や兼併をコントロールに服せしめるために、重要な意味をもつ。この規定は、議会での修正により政府提出法案以上に厳しいものとなった。他方、コントロールの対象となる活動が「農事土地財産の利活用」という広い概念で示されたのは、今日の農業経営では本来は非農業的性格をもつ諸活動が次第に広く取り込まれるようになり、その活動も、当該農業経営を基盤としてなされるときは「農業活動」とみなされること（前掲法311-1条）を考慮したものである。

(3) コントロールの目的

①「構造コントロールの優先的目的は、農業者の自立を助長することである」（法331-1条3項）。構造コントロールは、そのほかに、②「1または複数の農業者の自立を可能にする存続可能な農業経営の解体を阻止すること」、③「その規模、生産の諸指標または援助の受給権が、県の構造指導スキームの定める基準に照らして不十分な農業経営の拡大を助長すること」、④人口と経済の見通しからその必要が認められる地域において「多就業農業者の自立を可能にし、その経営を強化すること」を目的とする（同条4項）。

この規定の特徴点としては、①自立の助長が一層強調されていること、②他方で近年の法人経営の顕著な発展を考慮してか、「個人責任の家族経営の形成・維持」という言葉が消えていること、③多就業＝兼業農業者の位置づけが積極的なものになっていることをあげられる。④をどう評価するかは問題となりうるが、先にみた農業政策の目的規定＝1999年基本法第1条1項1号がある以上、家族経営重視の姿勢が大きく変わったものとみる必要はあるまい。③は、先の1988年法から明確化した、山間・条件不利地域での兼業重視の方向の表れであり、1980年基本法の段階と比べると、この20年間に生じた変化の大きさを実感させる。

(4) 要許可事項

許可に服する取引行為は、法331-2条1項に列挙されるが、その範囲は、とくに法人経営の場合を中心として、明らかに従来より拡張されている。その反面で、単なる届出で済む事項は、もはや法律には規定されていない。

① 上限基準面積を超える自立、規模拡大など（1項1号）

(イ)「1もしくは複数の自然人または法人が利活用する経営のためになされる自立、拡大または経営の合体」で、その結果としての合計面積が指導スキームの定める上限基準面積を超えるもの。ここでは、1990年に規制対象から外された「自立」が改めて規制対象に包摂されている。他方、新しい上限基準面積は、「基準単位」の0.5～1.5倍の範囲内で定められる。これが従来の上限基準面積と比べてどのような水準になるかは、後にみよう。

(ロ) 重要なことは、「一個の経営における経営者たる法人構成員、共同経営者、共同不分割者（共有者）の総数の減少は、すべて規模拡大と同視される」ことである。したがって、経営を継続する他の構成員や共同経営者についてみた当該経営の面積が上記の上限基準面積を超え

るときは、それらの者は、経営の継続につき改めて許可申請する義務を負う。構成員数での頭割りという原則は残しつつも、それに伴う弊害は除去しようとしたわけである。ただし、不測の事態で構成員が減った場合のために、2年以内の猶予期間を付与して指導スキームへの適合性を回復できるようにする道も開いている。

② 他の経営の存続可能性を阻害する自立、規模拡大など（同2号）

(イ)基準単位の3分の1～1倍の範囲内で指導スキームが定める基準面積以上の既存経営を消滅させたり、基準面積以下に縮小させる自立、規模拡大、経営の併合。(ロ)他の経営から営農上重要な建物を奪う行為もこれと同視される。これらは、従来通りである。

③ 農業者たる能力または職業経験を有しない者や年金受給年齢以上の農業従事者等を含む経営による経営地の取得（同3号）

基本的には従来通りの規制であるが、(イ)経営者たる資格 (qualité) をもつ構成員中にそれらの者が一人でもいる経営 (法人経営等) のほか、(ロ)経営者たる資格をもつ者がいない経営、(ハ)一定額以上の兼業所得を有する多就業従事経営者のいる経営も、同じ規制に服することが明記された。

④ ある経営に経営者として参加している者の、別経営への参加など（同4号）

(イ)ある経営に経営者たる資格で参加している自然人または法人が、別の経営（個人経営か法人経営かを問わない）に経営者としての資格で（法人経営の場合には経営者たる構成員として）直接に参加する場合、または、(ロ)同様の参加を別の法人の名義を介してして間接に行う場合。(ハ)法人経営内の持分分配の変更により構成員の一人が、その配偶者と直系卑属の持分とも合算して、資本金の50%以上を保有する結果になる場合も、これと同様の扱いを受ける。

これらの規制が、(1)の第2点で述べた問題点（とくに㊸～㊾）への対処を意図したものであることは言うまでもない。ただし、当事者の意図せぬ事情で上の(ハ)の結果が生じたときは、①(ロ)の場合と同様に、適合性を回復するための猶予期間が付与される。

⑤ 経営の本拠地からの距離が上限距離をこえる経営地の取得（5号）（従来同様）

⑥ 養豚・養鶏・園芸などの施設型農業における施設の創設や増設については、施設の生産能力による規制基準がデクレ＝政令で別に定められる。

なお、以上の①～⑥の規制にかかる経営面積の算定については、許可申請者が別に経営するすべての農地面積と生産施設の規模（施設の能力を面積に換算する係数も法定）が、その経営形態の如何を問わず、当然に考慮される。

他方、S A F E R が関与する取引は、原則としては通知だけでよく、例外的な場合にのみ、許可申請の対象となる（法331-2条2項、3項）。例外となる場合は、(イ)上記②の(イ)の基準面積以上の規模の「経済的単位」の廃止をもたらす取引、(ロ)先買いした農地の再譲渡が、結果として基準単位の2倍をこえる経営への規模拡大をもたらす場合である。

(5) コントロールの運用指針の詳細化と「農地耕作者主義」の原則の法定

1) 運用指針の内容

許可・不許可の判断は、「県農業の方向づけ委員会」（県構造委員会が1995年法で改組・改称されたもの。以下、県方向づけ委員会）の意見を聞いたのち、県知事が決定するが、以下のような留意事項が詳細に明記されている（法331-3条1項1～8号）。

(イ)許可申請の対象となっている経営の自律性の維持の必要に配慮しつつ、青年農業者の自立と規模拡大との間の優先順位の定めを遵守すること、(ロ)当該農地を利用して別の存続可能な経営者を自立させる可能性を十分に検討すること、(ハ)申請者または申請対象農地に付随する生産指標や援助受給権を考慮に入れること、(ニ)申請者の年齢、家族や職業の状況、及び場合により現存賃借人の状況を考慮すること、(ホ)対象農地の「直接的な経営」への申請者（申請者が法人の場合は、その構成員）の参加の程度や、(ヘ)当該経営における常勤または季節的雇用労働者の数を考慮すること、(ト)経営の本拠地との関係での経営の圃場構造に与える影響、及び公的資金援助を受けた基盤整備の結果に及ぼす影響を考慮すること、である。

なお、(チ)申請対象である農事財産の一部につき別に優先的な資格をもつ取得候補者がある場合は、その余の部分についてのみ許可を付与することも可能とされる（同条2項）。これは、経営地獲得をめぐる農業者間の競争を地域の実情に即して調整する機能をもつ。(リ)条件付きや期間を限った許可も可能である（同項）。

多くは従来からのものであるが、(ハ)(ホ)(リ)は新設の事項である。そして、とくに(ホ)の内容は、日本での「農地耕作者主義」をめぐる議論との対比でも、極めて興味深い内容を含んでいる。というのは、そこにいう「直接的な経営への参加」は、法文上で、「申請者、または申請者が法人であるときはその構成員の、法411-59条に定める条件に従った、申請対象財産の直接的な経営への参加：participation à l'exploitation directe des biens」と明記されているからである（同条1項5号）。

2) 「農地耕作者主義」の原則の法定

農事法典法411-59条は、農事賃貸借特別法（小作関係規則）にその初発から置かれていた重要な規定で、賃貸人が賃貸農地を自己または卑属による耕作目的で取り戻すことを許される場合における事後の経営への従事義務を定めたものである。1999年当時の条文は、以下のようである。

「法411-59条 ① 取戻しの受益者は、取戻しの時から少なくとも9年間、あるいは個人の資格で、あるいは法人格を有する組合／会社（société）の内部で、あるいは、その定款が確定日付を有する書面で作成された匿名組合の内部で、取り戻された財産の経営に献身（se consacrer）しなければならない。受益者は、[その仕事を] 経営の指揮および監督（la direction et la surveillance）に限定することはできず、地域の慣行に従い、かつ、その経営の大きさに応じて、その場所（現地）において実質的かつ恒常的な仕方で作業に参加しなければならない（doit participer sur les lieux aux travaux de façon effective et permanente）。受益者は、必要な家畜および機材を保有し、それがなければ、それらを購入する手段を有しなければならない。

② 取戻しの受益者は、取り戻された財産中の居住用建物、または、土地資産の近隣に所在

し、かつ直接的な経営（l'exploitation directe）を可能にする住居を、彼自身で占有しなければならない。

③（1984年8月1日の法律第741号による改正）取戻しの受益者は、前2項の適用によって彼に課されている義務を満たしていること、および、彼が本法典の法331-2条から法331-5条に定める職業上の能力または経験の条件を有していることを、あらゆる「証明」方法によって証明する義務を負う。」

要するに、この規定によれば、賃貸農事資産を取り戻して自ら経営する者は、以後9年の間、その地または近隣に居を構えた上、その農事資産の経営にかかる現地での作業に実質的かつ恒常的に従事する義務を負い、かつ、その義務を満たしていることを、事後的にも常に証明しなければならないのである。本条にいう「その場所（現地）での作業」の意義については、多数の裁判例がある。その内容は、日本でいう「農作業従事」よりはやや広いようであるが、少なくとも「指揮と監督」だけでは「直接の経営」を行っているとはみなされず、兼業活動も原則として認められない。日本でいう農作業の全面委託等が許されないのも、当然のことである²⁵⁾。

本条がこのような重い義務を定めた理由は、出発点では、＜特段の責めのない現存借地農から賃貸財産を取り戻して自ら経営しようとするのだから、それ相応にきちんとした耕作・経営を自ら行うべきことは当然である＞という点にあった。しかし、青年農業者自立助成政策が農政の最重要な柱となった1980年頃からは、自立助成金を受けて自立した青年農業者も上記とほぼ同様の義務を負うものとされ、上記の規定の内容が、家族経営の行う農業経営活動のいわば当然の一般的準則を示すものとして理解されていった。1999年基本法は、それを構造コントロール制度の法文上で明記したのである。その狙いが、法人経営等を介する脱法的な経営集中の動きの抑制にあったことは言うまでもない。

もちろん、法文にいう「直接の経営」、「その場所での作業」、農場内の居住用建物または近隣への居住等に関しては、種々の解釈問題がありうる。しかし、その点を留保しても、農事法典法331-3条1項5号（先の(ホ)）の新設によって日本の「農地耕作者主義」とも極めて近接する考え方が今日のフランスでまさに明示の法原則として正面から確認されたことは、極めて注目に値する事実である。

(6) 違反に対する制裁措置

従来の制裁措置をほぼそのままの内容で維持した上、次の2つ措置が新たに定められた。

①コントロールの適用のために行政庁が職権で関係諸機関（農業会議所や農業社会共済組織等も含まれる）に対し所要の情報書類の提供を請求する権限が大幅に拡張された（法331-5条）。これは、経営の実態に即した判断をよりの確に行うための重要な前提をなす。

②違反状態の是正勧告と、その後の1ヵ月以上の催告期限を付した経営停止命令を経ても違反状態を継続する者に対しては、県知事が行政罰として、ha当たり300～900ユーロの「制裁金」の支払いを命じることができる（法331-7条）。この制裁金は、違反状態で経営されてい

る農地面積の規模に応じて増大するうえ、違反状態が続く限り、毎年繰り返して課することができる。

違反を認定された者は、国の審査委員会に異議を申し立て（異議申し立ては県知事の決定に対して停止的効果をもつ）、さらには行政訴訟を提起することができる（法331-8条）が、最終的にはその裁判で勝訴しない限り、制裁金の支払義務を免れることはできない。フランス農水省での聞き取りでも、この制裁措置がうまく運用されれば、構造コントロールの規制力は格段に強化され、コントロールの実効性が大幅に高まると予想されていた。

4. 構造コントロール制度の運用実態

では、1999年改正後の制度の運用実態はどのようなになっているか。2005年の訪仏調査で筆者が入手した資料では、次の(1)(2)の事項が知られている。なお、指導スキームの改訂版の具体例は、紙幅の都合で割愛した（前出注19）参照）。

(1) 「基準単位」に基づく上限基準面積の水準の変化と特徴²⁶⁾

「基準単位」=UR（以下、UR）に基づく上限基準面積の変化は、2001年9月の時点では、以下のようにになっていた。

① 新しい上限基準面積を決定済みの88県中、①URの0.5倍（最低限度）とした県が7、②URの0.5~1倍の間で定めた県が4、③URの1~1.5倍の間で定めた県が55、④URの1.5倍（最高限度）とした県が22、である。外形的には、URの倍数が低いほど規制の網の目が細かい（相対的に低いレベルの面積規模で事前の許可制が適用される）ことになるが、全体としては、そうした厳しい基準を選んだ県（①や②）より、緩い基準を選んだ県（④や③）の方が圧倒的に多いわけである。

② ただし、この「厳しさ」と「緩さ」の評価は、各県がURの絶対値を低めに定めたか、高めに定めたかでも変わってくる。そこで、従前の自立下限面積=SMI（以下、SMI）に基づいて定められた上限基準面積の絶対値と、URに基づいて新しく定められた絶対値とを比較してみると、(イ)上限基準面積を引き下げた県が19、(ロ)従来とほぼ同様の県が35、(ハ)引き上げた県が34、である。

地域的には、(イ)は、ブルターニュを中心とした西部（重要な農業地帯）で目立っており、東部やミディでは(ハ)が多い。そして、この地域分布のあり方には、従来から構造コントロールを厳しく適用した県では一層厳しく（(イ)の諸県の場合）、逆に、従来から緩く運用していた県ではより緩くする（(ハ)の諸県の場合）という、一般的な傾向が見られるとされる。

③ 最後に、URの絶対値をSMIの絶対値と比較してみると、URがSMIの2倍以下の県が10、UR=2SMIの県が19、URがSMIの2倍以上の県が59、である。1999年の全国自立下限面積が前記のように25haであったのに対し、同年の「助成金を受けた自立」の全国レベルの平均面積は約50haであったので、UR=2SMI程度となることが一つの目安とされていたが、大多数の県（59県）は、それより上の水準を選択したわけである。他方、そ

れ以下の水準を選択した県は10県にとどまり、地域的にはやはりブルターニュとノルマンディで目立っている。

(2) コントロールの運用実績と異議申し立て・行政訴訟の件数

次に、2004年9月付けのフランス「農業・食料・水産・農村省」（省名変更後の正式名称）の内部資料²⁷⁾から、2003年のコントロールの運用実績を「付表」により見ておこう。このデータは、一日本のそれとは大きく異なる—フランスにおける法運用のあり方を示す点でも極めて興味深いものである。

① 付表の最下段にあるように、提出された許可申請書の総数（全国）は、53,873件で、知事の決定が下された件数は、48,764件であった（残りは、審査不要、取り下げ、未決など）。知事の決定では、「許可」が92.9%、「不許可」が7.01%である。「不許可」の比率は、2001年が6.6%、2002年が6.82%であったから、わずかずつではあるが増加している。

② 上級の審査委員会への異議申し立ての件数は、全国で1,238件あり、そのうちの581件（46.9%）では異議申し立てが認容されている。行政裁判所に係属した件数も、全体で687件あり、判決が出た221件中の116件（52.3%）では、行政庁の決定が取り消されている。

最後の取消判決の比率は、本省の担当部局でも「高い割合である」とみなされており、取消

付表 構造コントロールの運用実績（2003年）（抄）

県名	審査書類数			異議申し立て		行政裁判提訴		
	計	許可	不許可	認容	排斥	排斥	取消	審理中
Calvados	802	692	81					
Côtes d'Armor	2191	1936	255	77	30			16
Finistère	1411	1322	89			1	1	12
Ile et Vilaine	2485	1980	289		192			
Loire-Atlantique	1162	1049	113	11	11			8
Maine et Loire	1573	1201	129					
Manche	1709	1649	60	11	23	4	9	3
Mayenne	1458	997	100	28	47			3
Morbihan	1750	1436	314	152			2	8
Orne	1346	1242	104	61	44	2		14
Deux-Sèvres	1016	923	93		3	2		1
Vendée	1374	1072	155	4	4	1	3	25
小計	18277	15499	1782	344	354	10	15	90
全国比での%	(33.9)	(34.2)	(52.1)	(59.2)	(53.9)	(9.5)	(12.9)	(19.3)
全国の総計	53873	45341	3423	581	657	105	116	466
Cote d'Or (参考)	438	325	37	8	5		2	1

注：出所は、注27) 参照。表出した県名は、本文(1)③に記した西部地域の12県である。

判決の理由づけが、毎年、具体例を付したうえで分析されている。それによると、(イ)決定の取消の主要な理由は、審査手続の瑕疵と、理由の不備である。そして、(ロ)理由の不備については、法律や指導スキームの文言に即したステレオタイプな理由だけではならず、当該案件に即した具体的な理由づけが必要とされていることが指摘されている。なお、取消判決は、不許可決定だけでなく、許可決定についても出されている（実数等は不明）。

③ 付表では、バス・ノルマンディからブルターニュを経てバンデ県に至る西部地域の12県のデータを抜き出して、その小計を算出してみた。みられるように、この12県だけで、全国の審査件数の33.9%、許可件数の34.2%、そして、不許可件数では52.1%を占めている。「不許可」の比率も10.3%と、全国平均(7.0%)をかなり上回る。西部地域の諸県は一般に、コントロールの網の目を小さくし、かつ厳格に適用する姿勢を示していたことを先に指摘したが、実際の統計データも、そのことを裏付けているわけである。

もっとも、その結果、異議申し立ての件数も当然に多くなり、全国のその56.4%を占める。とはいえ、その異議申し立てが認容された比率=50.7% (698件中の344件)は、全国の数値(46.9%)に比べてとくに高いわけではない。行政裁判所での取消判決の比率=60% (25件中の15件)も、前記の全国の数値(52.3%)とさほど乖離してはいない。審査件数の多さをも含めて以上をみれば、これらの県では、構造コントロールが大きな実効性をもって適用されていると評価してよさそうである。

このデータを日本の農地行政の担当者が見れば、間違いなく驚くであろう。<これほど多数の異議申し立てと行政訴訟の提起があり、しかもその半数では行政が負けているのに、なぜ不許可を出せるのか>と。しかし、ここで詳論はできないが、もし仮にフランスの農地行政担当者に尋ねれば、次のような答えが返ってきそうである。<法律に基づく制度があれば、それを制度の目的に即して執行・適用するのは、行政庁の責務である。もし行政庁の判断に過誤があると利害関係者が考えれば、彼は、当然に異議を申し立て、行政訴訟を提起する権利がある。そのためにこそ、裁判所(フランスでは多数の裁判官を擁する行政裁判所)があるのであり、行政庁が負けるケースが出てくるのも当然のことである。だからといって、不許可を出すのを避けることはない>と。

VI. むすびにかえて——現下の制度改正の動向を踏まえて

1. 2006年基本法による改正と新たな改正法案の議会提出

1999年基本法による新制度は、2006年の第4番目の「農業の方向づけの法律」(2006年基本法)によって一定の修正を加えられた。修正の要点は、制度の基本的な目的や構造は維持した上で、①過度に複雑化した規制の仕組みを簡易化し、②行政手続上の負担も軽減すると同時に、③コントロールの対象の範囲を縮減・緩和し(例えば、上限基準面積の引き上げ、法人経営に対する一定の規制の廃止など)、④単なる届出ですむ事項を復活させたことである²⁸⁾。

しかし、本稿のI 2に記したように、いま現在、関係規定の大幅な再整備を行う条項を含ん

だ大きな法案が国民議会に提出されている。その内容は、基本的には規制強化を指向したものであり、同時に、同法案が打ち出す新しい農政の方向づけの要点（例えば、自立に加えた経営の移譲の重視、競争力と経済面に加えた環境面と農業生産システムの多様性の重視など）も取り込んでいる。この法案が成立すれば、2006年改正がもつ意味は、事実上消去されることになるであろう。しかし、この法案（法律）の内容の検討は、また別の機会を期すしかない。

2. 主要な知見と日本への示唆

そこで最後に、上記のことを前提とした上で、本稿の考察で得られた基本的な知見の幾つかを簡潔に確認して、本稿を閉じることにしたい。

①フランスでは、成功裡に推進された構造政策の展開過程で、地域農業の経営構造を直接的にコントロールする制度が、いわば「地域化された構造政策の推進手段」として確立された。②コントロールの目的と内容は、望ましい規模と実体をもつ経営の維持・育成のために「農地の経営権」の移動を具体的に事前許可で規制することである。③これを農地の農地としての利用・経営の確保という観点からみると、その規制制度の背後には、日本の「農地耕作主義」の原則とも極めて近接した考え方、すなわち、＜現地での作業従事を伴う直接的な経営参加の確保の原則＞ともいうべき法原則が存在しており、④その法原則は当然に、その原則の継続的実現を確保するための事後的規制・サンクションを伴っている。そして、⑤その規制と介入の仕組みの全体は、①の点にもかかわらず、あくまで国家の事務（国の機関としての県知事の権限）として位置づけられている。

その制度の内容の頻繁な変更がフランスの農業者にどのように受けとめられているのかは、今後の研究課題の一つであるが、以上のような特徴をもつ構造コントロール制度が、日本の規制改革論の主張とはまったく異なった思想と制度的論理の上に成立していることは間違いない。仮に、日本の農業構造の現状からすれば権利移動統制の一定の緩和が必要であると考えられる場合にも、フランスの構造コントロール制度のあり方から学ぶべき点は少なくないのではないかと。これが筆者の当面の小括である。

注

- 1) 本稿は、財団法人農政調査会『平成16年度—農地の権利移動・転用規制の合理的な調整方策に関する調査研究・結果報告書』（非売品。2005、57-91頁）で執筆したほぼ同名の拙稿を元にして、新たに加筆・書き直しを行ったものである。なお、上記の拙稿は、『協同農業研究会会報』76号（非売品。2006、63-113頁）にも所収されている。
- 2) この制度改正の背景や内容、問題点等の詳細は、①原田純孝「新しい農地制度と『農地貸借の自由化』の意味」ジュリ1388号（2009）、②同「改正農地制度の運用をめぐる法的論点」日本農業法学会編『改正農地法の地域的運用』（『農業法研究』45号、農文協、2010）、③同「農地制度『改革』とそのゆくえ——地域農業と地域資源たる農地はどうなるか」原田編『地域農業の再生と農地制度』（農文協、2011）、④同「農地・採草放牧地の貸貸借」松尾・山野目編『不動産貸借の課題と展望』（商事法務、

- 2012)を参照されたい。
- 3) この法律に対する筆者の評価は、さしあたり、第85回国会衆議院農林水産委員会議録第7号の原田純孝参考人の意見陳述(2013年11月20日)参照。政府提出法案には、国会で若干の修正と詳細な付帯決議が加えられたので、この法律が法案立案者の意図通りに機能するかどうかについては、今後の実際の運用を見ていく必要がある。
 - 4) *Code rural* (Daloz, éd. 2008)中の関係規定(Art. L331-1 et s.)の冒頭に付されたCommentaireは、次のように記している。「構造コントロールは、農業の方向づけ政策の適用・実施の道具である。それは所有権に適用されるのではなく、農事資産の経営を変更する結果を伴う所有権の移転のみがコントロールされる。構造コントロールは、経営実体の法的資格(statut juridique)の如何を問わず、経営の行為(faits d'exploitation)を対象としており、財産の保有を対象とするものではない。」(p.327)
 - 5) この法律案の議会審議は2014年1月初めに開始され、法律が成立するのは、早くても同年4月頃以降になると見通される。フランスでは、政府提出の法律案でも重要なものについては、議会審議でかなりの修正が加えられるのが常であること、また、本稿では紙幅の制約もあることを考慮して、この法律案における構造コントロール制度の改正点の内容には、本稿では立ち入らないことにする。
 - 6) 以下で触れる点も含め、2000年当時の農業経営の現況と趨勢の詳細は、原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律』の内容と特徴(8)・完」『農政調査時報』550号(全国農業会議所、2003・秋)を参照されたい。
 - 7) ちなみに2005年の数値では、総経営数は54.5万経営で、そのうち職業的プロ経営が34.7万経営である。平均経営面積は、職業的プロ経営中の個人責任の経営者(21.6万経営)の場合では、55haである。法人経営については、次の8)参照。
 - 8) 同じく2005年の数値では、職業的プロ経営中の法人経営の総数は13.0万経営で(職業的プロ経営中の比率は約37.5%)、その平均経営面積は130haとなる。法人の種類別分布では、G A E Cが4万2900、E A R Lが6万5100、S C E Aが1万6300、株式会社・有限会社が4400である。
 - 9) 詳細は、原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律』と農業構造政策の再編—1980年代前半期」『農業総合研究』46巻3号(2002)56頁以下。
 - 10) 原田純孝「戦後フランスにおける農地賃貸借制度」『農業法研究』8号(1972)、同「フランスにおける農地賃貸借と相続」同前誌15・16合併号(1981)参照。
 - 11) 詳細は、原田純孝「近年におけるS A F E Rの活動」全国農地保有合理化協会『土地と農業』20号(1990)、同「フランスにおけるS A F E Rの機能・役割の再編と拡張」同前誌24号(1992)参照。
 - 12) それ以下であれば当然許可となる基準面積は、通常の兼業従事者の場合には、当該小地域について決定された自立下限面積 = S M I (後述の本文参照)の2分の1以上、商工の自営業者(例えばレストラン経営者など)の付随的な農業経営の場合には自立下限面積の2分の1以下という枠内で、指導スキームによって定められる。
 - 13) 具体的には、①自立下限面積以上の借地経営の廃止、②既存借地経営の自立下限面積以下への縮小、③上限基準面積の1.3倍未満の借地経営の経営面積の30%以上の縮小、④経営の主要建物の剥奪、のいずれかをもたらすような賃貸農事資産の引上げ・取戻しが問題となる。なお、このうちの①②は、旧制度では、「過小化」の抑制のための、法律上当然の要許可事項とされていたものであった。
 - 14) なお、当初の政府提出法案では、許可規制の一律かつ大幅な強化を意図して、権利取得者の経営の総面積が自立下限面積をこえる結果を伴うすべての農地取得を、法律上当然の要許可事項とすることが考えられていた。
 - 15) フランスの経営承継のあり方や経営構造の変動にとって「家族に起源を有する土地」が重要な意味を

- もつことについては、原田純孝「農家相続における所有と経営——フランスの農家相続(1)」『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）37巻6号（1986）139頁以下。また、再統合の具体的な事例については、同前論文の(2)、(3)『同前誌』38巻3号、5号を参照せよ。
- 16) 筆者は、1984年に作成されたコト・ドール県（ブルゴーニュ地方の中心県）の指導スキームの原案を当時入手したが、それは、県全体の政策方針に関する文書と5つの小農業地域の指導スキームのそれぞれが小冊子になるような、相当に大部の文書であった。
- 17) 例えば、①「共同相続人もしくは3親等までの親族が相続・贈与によって収受した農事資産をそれらの者から有償で取得する場合」は特例の対象から除外され、②「それらの者から直接に贈与によって財産を収受する場合」についても、＜その財産が贈与者によって9年以上保有または経営されており、かつ、第三者への賃貸借の対象となっていないこと＞という要件が追加された。のみならず、③現在の農業者が「家族に起源を有する土地」を回復して規模拡大や経営の合体を行おうとする場合には、その農業者は、それまで耕作してきた他の土地の経営を放棄するの でなければ、当然許可の特例を受けることができない。要するに、この当然許可の特例も、＜3親等までの親族に属する既存の家族経営を一定の上限面積の範囲内で卑属の一人が承継・統合する場合＞を中心とした、狭い範囲のものにとどめられることになったのである。
- 18) 詳細は、原田純孝「フランスの構造政策の再編と農地保有・流動化政策の方向」島本富夫・田畑保編『転換期における土地問題と農地政策』（日本経済評論社、1992）参照。
- 19) 前出注1)の拙稿に「参考資料」として掲載した、1992年6月のアレテ（県知事令）によるコト・ドール県の指導スキームをみると、その内容は、前出注16)に記した指導スキームよりも格段に簡略化されたものになっている。ただし、「参考資料」の文書そのものは、上記1992年のアレテが、後述する1999年基本法による制度改正を受けて、2001年1月に改正されたものである。
- 20) その制定の背景や内容の詳細は、原田純孝「フランスの新『農業の方向づけの法律案』を読む(1)～(7)」『農政調査時報』507号～516号（1998～1999）、同「フランスの新『農業の方向づけの法律』の内容と特徴(1)～(8)・完」『農政調査時報』517号～550号（1999～2000、2003）参照。
- 21) SMIは、他の施策でも基準面積として広く利用されているので、今後も存続する。
- 22) 以下の叙述は、Patrick Gérvaiseau, Evaluation des conséquences de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 sur la fixation des seuils du contrôle des structures, sept. 2001, DEPSE/BSA, Ministère de l'Agriculture et de la Pêcheによる。
- 23) CNASEA, *Rapport d'activités 1997*, p.20による。
- 24) 以下の叙述は、文献資料のほか、筆者がパリで行った聞き取り調査に依拠している。情報提供者は、GAEC et Sociétés（日本流に言えば、全国農業法人協会的なものだが、より組織化された強力な常設機関）のM. Christian Simon, M.Eric Mastorchio（前及び現事務局長）、フランス農水省DEPSE局（当時）のM. Gérard Dusard, M. Patrick Gérvaiseauなどである。
- 25) 裁判例の内容は、*Code rural* (Daloz, éd. 2001), Art. L.411-59の下に付された裁判例の要約一覧(pp.333 et s.)でも手軽に確認することができる。
- 26) 以下の叙述は、Gérvaiseau, op.cit. (前出注22))による。
- 27) このデータは、前記のPatrick Gérvaiseau氏から提供されたものである。
- 28) 詳細は、2006年1月5日の農業の方向づけの法律の第14条のほか、*Dictionnaire permanent - Entreprise agricole*, Numéro special 382-1 (Editions législatives, 2006), pp.286-287.

