

# 日本における農地の耕作目的での権利移動と法規制—農地賃借権を中心に

高橋壽一\*

## < 목 차 >

- 1.はじめに
2. 農地改革・農地法の意義と論理
3. 農地流動化政策の登場
4. 農地流動化政策から農地集積政策へ
5. 「経営」と「労働」の分離—2009年農地法改正
6. 農地集積政策の加速化—農地中間管理機構法の制定

## 1.はじめに

本シンポジウムは、農地の賣買や賃貸借に関する法規制が韓国、ドイツ、日本においてどのような現状にあるかを検討することによってそれが抱える問題点を比較・分析し、3か國の今後の農地法制の在り方に關する示唆を得ることにあるものと思われる。

そこで、私の報告は、日本における農地の賣買や賃貸借に関する法規制の現状を紹介・検討することが主要な目的となる。しかし、現状を理解するためには、現状に至るまでの歴史的な経緯を踏まえることが不可欠である。したがって、本報告では、戦後の日本が農地法の自作農主義を出発点としながら、それがいかなる理由でどのように変容していったのかを、その時々々の法制度がどのような実績を挙げたのか(または挙げえなかったのか)という法適用の実態面についても言及

---

\* 専修大學法學部 教授..

しながら、重要な法制度に絞って検討したい。その際、日本の場合には、後述のように、賣買よりも賃貸借についての制度の変遷が激しいため、賃貸借に関する紹介・分析が中心となることをご了承頂ければ幸いである。

## 2. 農地改革・農地法の意義と論理<sup>1)</sup>

戦前の日本の農村は、半封建的な社會關係が支配しており、農地に関しては地主と小作人の支配・從屬關係(寄生地主制)が一般的に見られた。このような關係を支える法制度が、契約の自由を原則とする民法典の賃貸借規定であった。すなわち、法制度こそ近代的ではあるが、そこでの契約自由の原則が、經濟的社會的な格差の大きい地主・小作人間の前近代的關係を制度上正当化し固定化する、という逆説的な關係にあったといえる。

しかし、敗戦後、連合國は日本に残っている半封建的な諸關係を一掃し、近代的な法律關係を社會に浸透させることを企図し、農村においては農地改革を實行した。この改革は、非常にドラスチックな改革で、政府が地主の土地を安価に買い取り、それを小作人に安価に賣り渡すという政府買収方式で行われた。この改革は單に寄生地主制を解体するにとどまらず今一つ重要な意義を担っていた。それは、現實に耕作に従事する者に對して、その労働の公正な成果を保障する、といういわば社會的な理念である。1952年に制定された農地法は、農地改革のこれらの成果を維持することを目的としていた。そして、上の後者の意義については、その1條で「所有」と「耕作」、すなわち「所有」と「經營」と「労働」の一致、という、いわゆる自作農主義の原則が採用された。そして、農地法は、これらの課題を達成するために農地に關する各種の權利の移動を規制すべく權利移動を一筆毎の公的規制に服せしめた。本稿において重要なもののみを挙げれば次の通りである。

(i) 地主制の復活を阻止し、自作農主義を維持するために、(イ)農地の所有權および賃借權、地上權、永小作權、使用借權等の取得を(ii)で述べるように原則として農業者に限定し(3條2項5号)、(Ⅱ)農地に關する權利移動を公的コントロール(原則として都道府縣知事の許可)の下におく(3條1項)。

1) 以下の叙述については、高橋壽一「農地法制と法社會學」『法社會學』48卷(1996年)22-34頁およびそこに掲げられた参考文献を参照されたい。

(ii) (i)の規制は、戦前のような地主制の復活の阻止を目的とするのみならず、農村の将来の土地利用の方向づけを行うことも目的としていた。後者の点については、家族を単位とする経営体が、自作地を中心とし、必要に応じて賃貸借も使いながら、家族労働力によって農作業に常時従事する、という形態が基本的形態として措定され、これを担保するために権利移動に際して許可制をとり、許可に際してはとりわけ取得者側に様々な要件を課した。たとえば、農業者ではない者(非農業者)による農地の取得が禁止され(ただし、新規参入者は除く)、取得者が農業者であっても取得者または世帯員が農作業に常時従事することが求められ(3条2項4号。ただしこの要件は条文上は1970年農地法改正から登場する)、さらに、土地の効率的利用の観点から、農業経営の状況や通作距離等についても許可付与の基準とされた(3条2項1号)。

(iii) 農地賃借権について、その保護が下記のように図られた。

(イ) 農地の引渡しによって賃借人に第三者への対抗力を付与した(17条)。

(ロ) 小作料を一定の水準に統制した(21条、22条)。

(ハ) 賃貸借の解約等を制限し(法定更新(19条))、解約に際して知事の許可制(20条)をとる。

注意すべきは、立法者は、農地を賃貸することに對して必ずしも忌避的な態度をとっていなかったという点である。すなわち、世帯主の死亡、病氣、公職就任、刑の執行等を理由とする一時貸付(3条2項6号)にとどまらず、自作農の労働力調整のために農地を賃貸することを認めていた。「労働力調整」とは、農業者の社会的変化、勞力的変化、技術的变化に對應して、必要ならば農業者が農地を賃貸借に付することを指す。この意味で、日本の自作農主義は当初よりある程度の賃貸借が生じることを想定していたといえる<sup>2)</sup>。

しかし、農地行政当局は、農地法の立法者意思とは異なって、殘存小作地(農地改革においてたまたま解放されなかった小作地)を念頭に置いて、この小作地に對して解放の對象となった自作地に匹敵しうる法的安定性を与えるべく、農地法の賃貸借規制を非常に嚴格に運用した(たとえば、解約に際して知事の許可を与えないこと等)。その結果、「農地は一旦貸したら二度と返ってこない」という認識が農村に廣まり、また賃借人が小作地を返還する場合でも賃貸人は多額の離作料を賃

2) 高橋壽一「農地法の賃貸借規定の今日的意義」『茨城大學政経學會誌』65号(1996年)59-78頁参照。

借人に支拂わざるをえない場合もあり、農地法に基づいて農地を賃貸する現象は徐々に減って行った(表1参照)。

### 3. 農地流動化政策の登場

#### (1) 構造政策と農地法制の変質—賣買から賃貸借へ—

以上のような農地法上の基本原則も、1950年代の後半に入ると、農業生産力の發展や高度成長の開始に伴う日本經濟の急速な發展に伴って、早くも動搖し始める。

その一つの例が、1961年の農業基本法の制定に象徴される農業構造政策の開始である。すなわち、經濟成長に必要な勞働力、土地および水の農村からの大量調達の必要性、賃金政策の観点からの農産物の生産費の抑制、農業保護のための財政負担の輕減、農工間所得格差の是正等のため、從來の自作農保護政策を轉換し、農民層分解を促進し農地を流動化させることによって、大規模かつ効率的な農業經營(=自立經營)の育成が目指された。この段階では、規模擴大の手法は賣買におかれていた。しかし、(ⅰ)勞働力は非農業部門に流出したが、離農は進行せず、農業者は兼業農家として農村に滞留したこと、(ⅱ)高度成長に伴う地価上昇が農地にまで波及したことなどによって、賣買による規模擴大は遅々として進まなかった。

そこで政府は、1967年の「構造政策の基本方針」以降、農地流動化の手法の中心を賣買から賃貸借に切り換えていった。そこでは、地価上昇を所与の前提としていたため、地価上昇の下で賃貸借による流動化を進めようとするれば、そこでの賃借権は、土地所有者のキャピタルゲインの取得の期待を阻害しないような内容であることが必然的に要請される。ところが、農地法の賃貸借規制は、2で述べた理由によって、農地行政上非常に嚴格に運用されていたことから、農地法上の賃借権は、それほど設定されずに、闇小作<sup>3)</sup>ないし請負耕作<sup>4)</sup>が廣範に展開すること

3) 闇小作とは、2で述べた農地法3條の許可を得ずに当事者間でなされた賃貸借を指す。農地法の規制を受けずに他人に耕作をさせることを目的としてなされる。

4) 請負耕作も闇小作と同様の目的でなされるが、法形式は、賃貸借契約ではなく、請負契約である。請負人(=賃借人)は注文者(=賃貸人)から、耕作という仕事の完成を請け負い、注文者はその仕事に対して報酬を支拂う(民法632條)。したがって、請負耕作では、賃貸借とは異なる

になった。このように、農地法の権利移動規制は、賃借権については十分に機能していなかったといえることができる。

そこで、1970年には、賃貸借の解約等の制限を緩和し(知事の許可を不要とする場合を拡大)や小作料統制を廃止することなどを内容とする農地法の改正が行われ、賃借権保護を緩和することを通じて、賃貸借を促進して規模拡大を図ることが意図された。この改正は、「所有」と「経営」・「労働」とが必ずしも一致していなくてもよいことを認めたものであり、この流れは「自作農主義から耕作者主義へ」とも評されている。実際、この改正は効を奏し、賃借権の設定は、件数・面積ともに増加し始めた(表1 参照)。

## (2) 農用地利用増進法の制定

農地行政当局は、農地の流動化をさらに促進するために新たな事業を用意した。1975年の農業振興地域の整備に関する法律(以下、「農振法」と称する)の改正により創設された農用地利用増進事業である。この事業は、地域の信頼関係の中から借地(主として賃貸借)を生み出すことを目的として作られた。地域の実情に応じた自律的自主的な農用地(農地と採草放牧地)の利用調整を推進する主体は、公的性格、事業実施の信頼性・継続性、関係諸機関との連絡調整能力などの諸点を考慮した結果、市町村とされた。すなわち、地域の中で市町村が関与し量的にまとまった農地の流動化を集団化した形で進めることによって、関係者(特に農地の貸し手)に安心感を与え、「農地を貸せば返ってこない」という不安感を解消し、農地の流動化を促進しようとするものである。具体的には下記の点が特徴的である。

(i) 市町村、農業委員会、農業協同組合、集落の推進員などが農用地の出し手(賃貸人)と受け手(賃借人)を掘り起こし、関係権利者全員の同意を得た上で、関係者の農用地の賃借を明らかにした農用地利用増進計画(個別の賃貸借契約書をまとめたもの)を市町村が作成する。この計画を農業委員会の決定を経た上で市町村が公告すると、農用地等の権利の設定・移轉の効果が発生する。

(ii) 設定された賃借権については、農地法3条の権利移動の許可に関する規定、

---

り、収穫物は注文者に帰属し、請負人は報酬を受け取ることになる。しかし、この手法も、賃貸借を使わずに他人に土地を耕作してもらう手法として一定の広がりを見せた。

同6條の小作地所有制限、同19條の法定更新に關する規定が適用除外され(農地法の各規定に適用除外の條文が新設された)、同20條の解約等の制限に關する規定も適用を受けないことになった。その結果、賃貸借は期間の満了とともに自動的に終了し、離作料を發生させることなく所有者の下に返還される。当初は、存續期間は3~6年前後の短期のものが多かった(表3参照)。

そして、本事業は1980年にその内容を擴充した上で、農用地利用増進法(以下、「増進法」と称する)として獨立した。本法においては賃借權等の利用權のみならず、所有權の移轉についても農地法3條の適用が除外された。かくして、本法制定以降の農地法における權利移動のかなりの部分が實質的には増進法において處理され、實際の農地行政も増進法を中心として運用されることとなった。この動きは「農地制度の多元化・事業化」と評されている。

#### 4. 農地流動化政策から農地集積政策へ

ところで、1980年代以降、日本經濟の國際化に伴う經濟構造調整の必要性が説かれ、土地利用規制の緩和や農産物輸入の自由化が進行する一方で、農業内部にあっては、米価の抑制・引下げによる農業採算の悪化、勞働力の面での農業生産力の著しい弱体化、耕作放棄地の増加などが顯著になり、農地制度に關しても1980年代末以降、重要な審議會答申が相次いで出されており、1990年前後から農地法制にとって再び重要な動きがみられる。

農地法制と構造政策の關連に關しては、農林水産省が1992年に「新しい食料・農業・農村政策の方向」を發表したのを受けて、1993年には、農用地利用増進法に代わって、農業經營基盤強化促進法(以下、「強化法」と称する)が制定された。本法の特徴は下記の通りである。本法では、〈農地法の規制を回避した形での流動化および構造政策の一層の促進〉という増進法の手法と基本的には共通の手法がとられている。ところが、強化法の目的をみると、従來の單なる〈賃貸借を通じての流動化促進〉とは異なって、〈効率的安定的經營体の育成のためにこれらの農業者に農地を集積し、これらの農業者の經營基盤の合理化強化を促進する事業を行うこと〉(1條)とされており、選別性格が明確になっている。同じく規模擴大といっても、農業基本法においては、「できるだけ多くの家族農業經營が自立

経営になるように育成する」(15條、傍点は筆者)ことが目標とされていたし、増進法においても、権利の受け手には農業を営む個人(その他農地保有合理化法人、農協など)であれば誰でもなれたが、強化法では、地域における農業経営の中核となる認定農業者<sup>5)</sup>が優先的に利用権の設定を受けられることとされ(13條)、認定農業者(と農業生産法人<sup>6)</sup>)に農用地を集積して行くことが目標とされた。

なお、このこととの関連で、農用地利用増進計画は、「農用地利用集積計画」へと名称が変更されたが(18條)、計画策定の方法や設定される利用権の特徴などは増進法の場合と同様である。

実績は、表2の通りであり、利用権設定が件数・面積ともに増加している。

## 5. 「経営」と「労働」の分離—2009年農地法改正<sup>7)</sup>

### (1) 目的

2009年には今度は農地法が改正された。その目的は、①優良農地を確保し、②確保した農地について有効に利用すること(=「貸しやすく、借りやすく」)を目的としている。これは、これまで、①農地が濫開発の対象とされ、優良農地の潰廢が止まらないこと、②農業の担い手が戦後一貫して減少し、近年では管理の担い手すらいない地域が擴大していること(耕作放棄地の増加<sup>8)</sup>)等の現象を背景としている。以下、上記の②の「有効利用」(そのための権利移動規制の緩和)について検討していきたい。

- 
- 5) 認定農業者とは、農業者が、市町村の定める農業経営基盤強化促進基本構想(6條)に示された農業経営の目標に向けて、自らの創意工夫に基づき経営の改善を進める計画を市町村が認定するプロセスの中で、この認定を受けた農業者を指す。この認定を受けると、優先的に農地を集積でき、また有利な条件での融資を受けることができる(12條)。
- 6) 農業生産法人(現在は「農地所有適格法人」と称する)とは、農地に關して所有権や賃借権などの権利を取得することのできる法人を指す。その要件は、事業目的、構成員、役員等の点について農地法で定められている(2條3項)。
- 7) 高橋壽一「農地法制の展開と意義」『月刊司法書士』524号(2015年)9頁以下参照。
- 8) 耕作放棄地は、今日では農地面積の10%程度(約40万ha)に達しており、管理上重大な問題となっている。

## (2) 内容

自作地を中心とする農業經營から貸借を中心とする農業經營への轉換は、すでに1970年の農地法改正ないしは1980年の増進法以降實施されてきたが、2009年改正における重要な点は、「所有」と「經營」・「勞働」の分離に加えて、「經營」と「勞働」の分離を認めたことである。すなわち、利用權(賃貸借と使用貸借)レベルでは、自然人の場合には、利用權設定の許可に際して、下記の要件を満たせば例外的に農作業常時従事を要件としないことができる。また、法人については、それ(下記の要件)に加えて農業に常時従事(農作業ではなく企畫管理勞働でもよい)する役員が1名以上いることという要件を満たせば、例外的に一般の株式會社であっても許可を得られる(3條3項3号)(以下、自然人と法人のこのような貸借を「特例貸借」と称する)。

その要件とは、(i)取得者が取得後に農地等を適正に利用しない場合には貸し手が契約を解除しうる旨の條件が当該貸借契約に付されていること、および(ii)地域農業における他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的な農業經營を行うと見込まれることである(3條3項1号および2号)<sup>9)</sup>。

このように一定の要件を課した上で—その意味では例外的位置づけではあるが—、一方では自然人について農作業常時従事要件を外し、他方では農業生産法人以外の法人にも貸借の主体となる資格を認めたことで、これまでの農村の農地利用のあり方は大きく変容する可能性が出てきた。たとえば、増進法の立法に深く関わった農水省OBは、純然たる企業組織が周到的な計畫の下に必要な機械、施設、従業員を揃えて借地による農業經營に乗り出すことを予測している<sup>10)</sup>。かくして、2009年改正においては、「勞働」と「經營」とが分離され、1970年改正と併せて、「所有」、「經營」、「勞働」の分離が推し進められることとなった。

ちなみに、特例貸借による一般法人の參入狀況は図1の通りであり、年々増加している。

9) そして、(i)上記(ii)の要件を満たさなかったり、(ii)法人の場合には上記の農業常時従事要件を満たさなかったり、(iii)周辺の地域における農地等の効率的總合的利用に支障が生じた場合には、農業委員會または知事は、当該利用權者に對して必要な措置を講ずべき旨を勸告することができ、さらに、(a)かかる勸告に従わなかった場合や、(b)上記(i)での不適正利用にも拘わらず貸し手が契約を解除しない場合には、農業委員會または知事は、すでに付与した許可を取り消さなければならない(3條の2)。

10) 關谷俊作「平成21年度農地法等改正の意義について」(未定稿、2009年)7頁。

## 6. 農地集積政策の加速化－農地中間管理機構法の制定

### (1) 目的

2014年に施行された農地中間管理機構法(以下、「機構法」と称する)の目的は、農業経営の規模拡大、農用地の集団化等によって農用地利用の効率化・高度化を図り、それによって農業の生産性の向上に資することである(1條)。これまでの立法やその改正と比べると、農地が限られた資源であることの認識の表明や地域重視への言及がなく、専ら生産性の向上が目的とされている。農地集積を加速化したい農政当局の意向が現れている。

### (2) 特徴

機構法は、強化法に代わる法律ではなく、強化法と併存する農地集積のルートである。その構造を大雑把に述べれば、新たに農地中間管理機構(以下、「機構」と称する)という公的な機関を各都道府県に設立し、農地の貸し手は機構へ農用地を貸し付け、機構が借り手を募集した上で、機構から適切な者に農用地利用配分計画に基づいて農地を貸し付ける(轉貸する)、というものである。農用地利用配分計画は強化法の農用地利用集積計画の場合と同様に、公告(ただし知事)があったときに権利の設定・移轉の効果が生じる(4條、17條、18條)。その手法を、強化法と比べると下記の特徴を指摘することができる。

(i)強化法では、所有権の移轉なども含まれていたが、機構法は主として賃借権(および使用借権)の設定である<sup>11)</sup>。利用権による農地集積をとにかく進めたいという農政当局の姿勢が窺われる。

(ii)強化法では、増進法以来市町村や農業委員会が農地の貸し手と借り手を掘り起こして、当事者間で締結された契約を市町村が取り纏めて農用地利用集積計画(＝農用地利用増進計画)を作成し、市町村が公告することによって権利の設定・移

11) 機構の事業内容は、正確にはその他に機構が借り受けた農用地の改良・復旧や、機構が貸し付けるまでの間の農用地の管理も含まれるが(2條3項)、移轉される権利は賃借権がほとんどである。ただし、農地保有合理化法人の行ってきた農地賣買事業も機構によって実施することが特例的に認められている(強化法7條)。

轉の効果が生じていたが、機構法では、機構が貸し手と借り手の間に入り、貸し手と借り手が直接の契約当事者とならないようにしている。貸し手にとっては、賃料回収の確實性を高めることができ、また、借り手にとっては多数の貸し手との間で個別に契約を締結する必要がなくなり、当事者双方にとってメリットがある。

(iii)強化法では、市町村が事業主体となって地域における集団的な利用権の設定等を行ったが、機構法では、都道府縣単位で機構が設立され、機構が賃貸借による農地流動化の機能を担う(4條)。都道府縣単位で事業主体を設けることによって、強化法の場合の市町村単位よりも農地集積のスピードが上がり効率的な集積が可能となると考えられたことによる。この結果、機構法の中では、市町村や農業委員会には主たる役割は付与されていない。たとえば、強化法の農用地利用集積計画の場合には、農業委員会の決定を経た上で農用地利用集積計画が作成されるのに對して(強化法18條)、機構法の農用地利用配分計画の作成には農業委員会は關与させられず、都道府縣知事の認可後に單に通知されるにすぎない(18條5項)。また、市町村については、機構が農用地利用配分計画を策定する際の協力の相手方としての位置付けしか付与されていない(19條)<sup>12)</sup>。

### (3) 実績

農水省は、機構法によって、10年間で担い手の農地利用集積率を80%に引き上げる(現在は約50%)ことを企図し、それを達成するために毎年14万haの農地を借り手に集積することを目標としていたが、法施行後4年を経過した今日でも機構は2016年に19,000ha、2017年は17,000haしか集積できていない。この4年間の強化法なども含めた新規の集積面積の合計は246,145haであり、この期間の機構の集積面積は70,624haであることも考えると、機構法による集積の効果は全体の中でも当初の予想を大きく下回っている。

原因としては、機構法の手續が煩雜な点(機構への賃貸と機構からの賃借に際して2つの計画が必要など)や地域の意向を十分に踏まえずに、都道府縣レベルで農地を流動化させようとしてもそもそも無理であることなどが研究者から指摘されている<sup>13)</sup>。

12) もっとも、機構法成立の際、國會の附帶決議で、機構による借り手の選定に際して地域農業者との調和を図ること(5項)や農用地利用配分計画の作成に際しては農業委員会の意見聴取を基本とすべきこと(7項)などが設けられ、市町村や農業委員会への一定の配慮は見られる。

## 7. むすび

以上、日本における戦後農地法制の展開過程を、〈農地の耕作目的での権利移動と法規制〉という観点から概括的に紹介・検討してきたが、最後にその特徴として下記の点を指摘したい。

第一に、日本では、1960年代後半農地流動化の主たる手段が賣買から賃貸借へと農地政策上変更されて以降、利用権設定(主として賃貸借)を通じての農業経営規模の拡大が一貫して追求されてきた。そこでは、農地法上の賃借権設定の促進(1970年改正)に始まり、増進法による利用権設定(1980年)、強化法による利用権設定(1993年)、農地法上の特例貸借の容認(2009年法)、機構法による中間管理を通じた賃貸借の促進(2015年)、と制度は事業化・多元化・複雑化している。したがって、今日では、農地の賃借は、(イ)農地法、(ロ)強化法、(ハ)機構法、の3つのルートの内いずれかによって行われ、実態上は、(ロ)の強化法による利用権設定が最も多く、農地法上の賃借権設定は少ない。このような複線的な法制度は、韓国法やドイツ法と比較すると非常に特異な印象を受ける。

なお、耕作目的での農地賣買についても、この3つのルートは存在する。しかし、表2からも明らかなように、耕作目的での賣買については件数面では従来から農地法上の所有権移轉の方が強化法のそれよりも多い。この点、面積的には、1990年代以降は強化法に基づくものが増えているが、これは、北海道においては強化法に基づく所有権移轉が多いためである(1件当たりの面積では、北海道のそれは都府縣の20~30倍にも達する)。

第二に、上記の実態にも拘らず、増進法、強化法、機構法のいずれも、農地法自らがその中に適用除外規定を設けることで、それぞれの制度そのものが存在していることである。すなわち、増進法等の法律はその存立の基礎を農地法に置いているのであって、法制度の基本的構造としては、あくまでも農地法における権利移動に関する法規制が基盤になっていて、増進法等の法制度は例外的な位置づけとして存在している<sup>14)</sup>。

13) 原田純孝「農業関係法における「農地の管理」「地域の管理」(2)」、『土地総合研究』2017年秋号116-117頁。

14) 農振法との関係については、今日では、農用地區域の設定が、農地の保全にとって重要な意義を有している。農用地區域に指定されると原則として農地法上の轉用許可が与えられず(農地法4條2項1号イ)、他方で土地改良等の農業振興のための諸事業が集中的に実施される。た

第三に、第一に述べた法制度の複線化の過程で、農地賃借権の保護は緩和されていった(とりわけ1970年農地法改正、1980年増進法)。そこで設定された利用権は、存続期間が短期であり(表3参照)、また、統制小作料制度や離作料の慣行もなくなり、契約内容の形成について当事者の裁量に委ねられる部分が大きくなった。ところで、その弱体化された利用権の存続期間は、当初は、「3~6年」の短期のものが多かったが、年を追うごとに「10~20年」の長期のものが増加してきており、今では設定される利用権の中で最も多くなっている(表3参照)。このことは、賃借人のみならず貸借人の側でも長期の存続期間を望んでいることを示している。ところで、1970年の農地法改正では、10年以上の存続期間の賃貸借については、その終了については知事の許可を要せず、賃貸人側からの更新拒絶ができることになった(20條(現18條)1項3号)。すなわち、今日の利用権は、それが強化法や機構法のものであっても、実際上はその存続が安定したものとなっており、農地法上の賃借権と実体上はほとんど差異がなくなっている。それ故、筆者は、複雑化しすぎた農地制度を農地法本体に則して改めて再整理・再構築することが必要であると考えている。

第四に、農地の賣買については、これまでの所、農外企業による農地所有権の取得は一部例外<sup>15)</sup>を除いて認められていないが、株式會社による農地取得への政治的壓力は以前から強い。今後その壓力は強まっていくことが予測され、ドイツで問題となっている持分讓渡(share deal)などを通じての實質的な権利移動が進行する恐れはある。農地法3條の所有權移轉の許可制度は、共有地の持分權讓渡の場合には適用されるが<sup>16)</sup>、會社持分の讓渡の場合への適用については不明瞭である。今後は農地所有權レベルでの法規制のあり方が大きく問われる可能性がある。

투고일 : 2018.6.27 / 심사완료일 : 2018.12.14 / 게재확정일 : 2018.12.20

だ、注意すべきは、農振法の農用地區域の制度もまた、農地法の轉用規制を基礎として存立しているという点である。すなわち、農用地區域の設定は、私人への權利制限を伴うものではないのであって、たとえば、17條の轉用制限の名宛人も、轉用許可權者である行政廳である。したがって、農用地區域の轉用規制を私人との關係でも有効ならしめる制度は、あくまでも農地法の轉用規制なのである。

15) 2016年の國家戰略特別區域法改正に基づく特區での法人農地取得事業である。

16) 全國農業會議所『農地法の解説(改訂第2版)』(全國農業會議所、2016年)41頁。

[参考文献]

- 高橋壽一,「農地法制と法社會學」,『法社會學』第 48卷,1996年。  
\_\_\_\_\_,「農地法の賃貸借規定の今日的意義」,『茨城大學政経學會誌』第65号,1996年。  
\_\_\_\_\_,「農地法制の展開と意義」,『月刊司法書士』第 524号,2015年。  
關谷俊作,「平成21年度農地法等改正の意義について」未定稿、2009年。  
原田純孝,「農業關係法における農地の管理 地域の管理(2)」,『土地総合研究』2017年。  
全國農業會議所,『農地法の解説(改訂第2版)』全國農業會議所、2016年。

[참고자료]

[表1] 農作目的の權移動の利推移動(全國)-農地法

ア) 件 數 (單位: 件)

	法 3 条								農協への 経営委託 に伴う 利の 設定・ 移転	計
	所有權移転			賃借權		使用賃借による權利		農協への 経営委託 に伴う 利の 設定・ 移転		
	自作地		小作地	設定	移転	設定	移転			
	有償	無償								
1953年	219,246	45,119	132,748	34,501	24,725	3,320	4,114		463,773	
'54	312,560	73,790	164,040	29,963	22,192	3,168	3,473		609,186	
'55	307,439	62,992	130,084	24,028	18,367	2,806	4,199		549,935	
'56	353,216	71,102	142,120	23,570	17,252	3,017	2,674		612,951	
'57	389,076	74,292	134,540	22,929	13,012	3,283	1,793		638,925	
'58	388,123	64,905	123,470	19,924	9,574	3,154	1,590		610,740	
'59	383,321	64,330	117,665	17,659	10,168	3,117	1,259		597,519	
'60	393,744	66,820	113,085	15,684	8,887	3,147	1,419		602,786	
'61	415,858	61,138	102,521	14,138	6,935	3,269	1,309		605,168	
'62	388,678	53,576	81,542	11,657	6,109	2,666	941		545,169	
'63	385,585	53,812	72,564	12,504	5,893	2,961	1,048		534,367	
'64	403,844	54,753	72,184	11,345	4,795	3,625	1,008		551,554	
'65	370,036	62,698	67,263	10,243	4,184	3,356	1,384		519,164	
'66	369,720	67,593	66,706	9,859	3,392	3,049	1,092		521,411	
'67	373,389	74,211	61,351	8,750	2,561	2,531	427		523,220	
'68	373,504	82,233	58,059	9,146	2,325	2,465	554		528,286	
'69	390,179	80,689	50,380	8,865	2,394	2,066	426		534,999	
'70	336,917	77,478	43,391	6,054	1,252	2,101	437		467,635	
'71	292,210	70,208	32,194	10,666	706	3,685	106	5	409,929	
'72	316,629	72,524	30,637	12,282	583	2,633	91	154	435,803	
'73	325,088	74,268	29,229	12,339	508	2,728	114	424	444,586	
'74	253,448	65,182	24,464	13,022	417	3,532	24	312	360,883	
'75	213,581	64,197	21,023	13,733	410	4,442	44	794	318,166	
'76	213,106	86,940	20,546	17,589	1,546	4,350	141	736	344,880	
'77	208,839	86,772	18,269	21,319	4,102	31,862	449	662	372,129	
'78	198,946	84,032	16,959	22,523	4,622	41,139	759	517	369,643	
'79	195,305	84,974	15,362	22,764	5,457	48,668	873	663	373,959	
'80	198,344	84,157	14,214	23,907	6,040	52,457	1,047	556	382,308	
'81	193,856	81,841	15,001	18,585	5,732	48,306	907	2,142	364,592	
'82	184,599	78,647	13,589	16,456	5,844	49,358	1,050	364	291	349,834
'83	167,577	73,759	10,763	14,506	6,302	53,515	990	256	327,668	
'84	163,946	73,310	9,580	18,500	6,838	54,598	1,134	244	328,150	
'85	153,484	71,433	9,349	14,209	7,049	57,980	1,366	243	315,113	
'86	140,494	70,822	7,180	13,509	6,999	62,211	1,652	182	303,049	
'87	130,816	67,024	5,941	13,492	6,310	60,370	1,734	300	285,987	
'88	125,280	65,880	5,785	12,997	5,643	60,156	1,659	225	277,625	

資料) 『農地調整年報』「農地の移動と転用」

- 注) 1. 1975年以降制度化された農用地利用増進事業と農用地利用増進法によるものを含みな  
 2. ほかに地上權, 永小作權, 質權等の權利の設定・移転があるがネグリジブルなので掲出ていない(その量はたとえば1988年で合計268haであった).

ア) 件 数

(単位: ha)

	法 3 条								協への託権定 農経に伴う利・移転	計
	所有権移転			賃借権		使用貸借による権利		協への託権定 農経に伴う利・移転		
	自作地		小作地	設定	移転	設定	移転			
	有償	無償								
1953年	30,321	18,785	16,482	5,345	2,766	486	507		74,692	
'54	41,495	26,720	21,114	4,526	2,207	531	398		96,991	
'55	39,105	18,857	15,385	3,982	1,812	529	436		80,106	
'56	43,555	20,217	16,250	3,586	1,623	535	375		86,141	
'57	46,865	21,202	16,044	3,465	1,291	636	252		89,755	
'58	47,831	18,447	13,846	3,030	982	750	204		85,090	
'59	51,996	19,157	14,074	2,719	1,061	708	191		89,906	
'60	56,729	20,425	14,096	2,690	952	957	230		96,079	
'61	62,067	17,715	12,553	2,495	801	712	232		96,575	
'62	66,769	16,097	10,028	2,339	679	698	139		96,749	
'63	70,749	16,659	9,317	6,447	766	2,836	228		107,002	
'64	75,226	16,677	9,613	3,134	539	4,560	180		109,929	
'65	73,947	23,379	8,686	2,462	544	1,787	242		111,047	
'66	74,862	28,638	8,777	4,845	578	1,392	167		119,259	
'67	72,329	36,616	7,562	2,106	252	863	105		119,833	
'68	70,973	44,275	6,750	2,429	249	1,241	101		126,018	
'69	76,804	39,666	6,019	4,064	234	831	84		127,702	
'70	71,211	36,379	5,055	1,838	141	1,283	127	2	116,036	
'71	69,225	37,846	3,791	3,293	100	2,302	36	49	116,642	
'72	70,820	41,976	3,657	3,796	122	2,202	62	122	122,757	
'73	73,828	49,084	3,646	4,608	176	2,654	42	93	134,131	
'74	54,166	40,996	2,773	5,136	73	4,743	15	291	108,193	
'75	47,568	43,283	2,552	5,909	99	4,529	17	356	104,313	
'76	47,296	71,048	2,894	7,450	302	4,361	57	241	133,649	
'77	46,293	71,782	2,436	9,352	795	36,951	196	284	168,089	
'78	42,133	67,322	2,032	9,446	1,121	44,952	478	407	167,890	
'79	40,338	66,581	1,947	9,865	1,105	51,606	447	217	172,106	
'80	40,496	65,026	1,716	10,185	1,793	57,900	513	399	178,028	
'81	35,494	59,195	1,858	7,953	1,235	56,171	498	163	162,567	
'82	30,984	56,215	1,839	6,816	1,225	57,731	605	124	155,539	
'83	27,780	52,331	1,413	6,059	1,423	61,112	589	119	150,825	
'84	26,168	52,464	1,532	7,015	1,631	69,008	760	117	158,695	
'85	24,305	50,936	1,374	5,818	1,687	74,148	923	150	159,341	
'86	21,914	49,441	1,110	5,399	1,694	80,007	1,289	117	160,971	
'87	20,995	43,981	817	5,374	1,537	79,962	1,474	169	154,309	
'88	20,468	40,354	1,110	5,416	1,411	80,184	1,323	147	150,413	

資料)、注) とともにア) 表と同じ。

[表2] 農作目的の農地の總權利移動の推移(全國)

ア 件數

(單位: 件)

		昭和60年	平成2-	-7	-12-	-17-	-22-	-25-	-28-	-29-	
農地法第三條による權利移動	所有權移轉	所有權耕作地 { 有 償	153,484	117,549	76,472	66,505	54,181	38,550	35,700	35,131	35,447
		所有權耕作地 { 無 償	71,433	61,797	36,821	24,916	22,331	16,930	16,721	15,774	16,126
		所有權以外耕作地	9,349	4,675	2,208	990	335	195	143	138	135
	賃借權の設定	14,209	11,659	8,317	6,800	5,952	6,023	6,296	6,504	6,880	
	賃借權の移轉	7,049	4,500	1,589	834	157	97	91	60	36	
	使用貸借による權利の設定	57,980	54,429	33,754	29,283	15,385	11,922	8,248	7,897	7,767	
	使用貸借による權利の移轉	1,366	1,448	769	656	113	188	91	92	79	
	農協への經營委託に伴う權利の設定・移轉	243	197	96	226	32	-	-	-	-	
	計	315,314	256,786	160,471	130,556	98,536	73,961	67,386	65,705	66,855	
	農業經營基盤強化促進法による權利移動	所有權移轉	所有權耕作地 { 有 償	19,222	15,019	12,615	14,490	12,530	12,150	13,121	12,514
所有權耕作地 { 無 償			542	235	212	232	265	805	458	549	491
所有權以外耕作地			578	547	320	330	101	60	50	30	71
利用權の設定		125,438	117,941	133,322	174,874	195,811	244,160	273,480	272,784	322,444	
賃借權の移轉		2,382	3,995	2,408	3,593	1,632	1,726	1,952	1,736	2,428	
使用貸借による權利の設定		3,657	6,207	9,579	20,351	32,606	68,882	79,138	76,788	104,130	
使用貸借による權利の移轉		77	180	135	205	131	409	305	244	422	
農業經營の委託による權利の設定・移轉		71	199	35	37	15	-	-	-	-	
計	152,476	144,323	158,626	214,112	243,091	328,192	368,504	364,643	442,703		

注: 農地法第3條の權利移動計には、このほか地上權、永小作權、賃權の設定・移轉等が含まれるので内訳の計は總數に一致しない。

イ 面積

(単位: ha)

		昭和60年	平成2	3	4	5	6	7	8	9	
農地法第3条による権利移動	所有権移転	所有権耕作地 有 賃	24,305	19,437	12,035	11,029	11,366	8,682	9,255	8,302	9,887
		所有権耕作地 無 賃	50,936	35,423	17,315	10,906	11,177	8,628	9,709	9,580	9,508
		所有権以外耕作地	1,374	1,124	323	158	81	37	30	24	68
	賃借権の設定	5,818	5,396	4,129	3,384	3,732	6,367	5,812	7,210	7,307	
	賃借権の移転	1,687	1,170	500	252	67	61	74	51	17	
	使用貸借による権利の設定	74,148	73,820	44,795	46,519	28,196	21,375	25,346	23,905	26,168	
	使用貸借による権利の移転	923	1,300	810	883	103	484	374	415	498	
	農協への経営委託に伴う権利の設定・移転	150	123	68	149	20	-	-	-	-	
計	159,444	138,020	80,110	73,355	54,753	45,733	50,618	49,531	53,560		
農業経営基盤強化促進法による権利移動	所有権移転	所有権耕作地 有 賃	13,792	14,998	15,044	20,038	19,910	19,540	22,950	19,717	22,224
		所有権耕作地 無 賃	1,844	1,707	1,233	555	636	537	716	538	389
		所有権以外耕作地	665	1,616	1,187	1,262	163	79	45	45	52
	賃借権の設定	39,463	48,048	58,406	90,786	108,210	127,075	152,625	155,634	185,638	
	賃借権の移転	790	1,504	974	1,406	1,024	1,226	1,189	1,331	1,540	
	使用貸借による権利の設定	1,918	3,698	5,433	9,695	13,479	21,064	25,935	27,128	35,986	
	使用貸借による権利の移転	27	69	59	102	42	117	326	108	112	
	農業経営の委託による権利の設定・移転	24	134	28	55	3	-	-	-	-	
計	58,784	71,773	82,365	123,899	143,468	169,638	203,786	204,501	245,942		

注：農地法第3条の権利移動計には、このほか地上権、永小作権、質権の設定・移転等が含まれるので内訳の計は総数に一致しない。

[表3] 農業經營基盤強化促進法による賃借權設定の存続其間別構成

(單位: 件, ha, %)

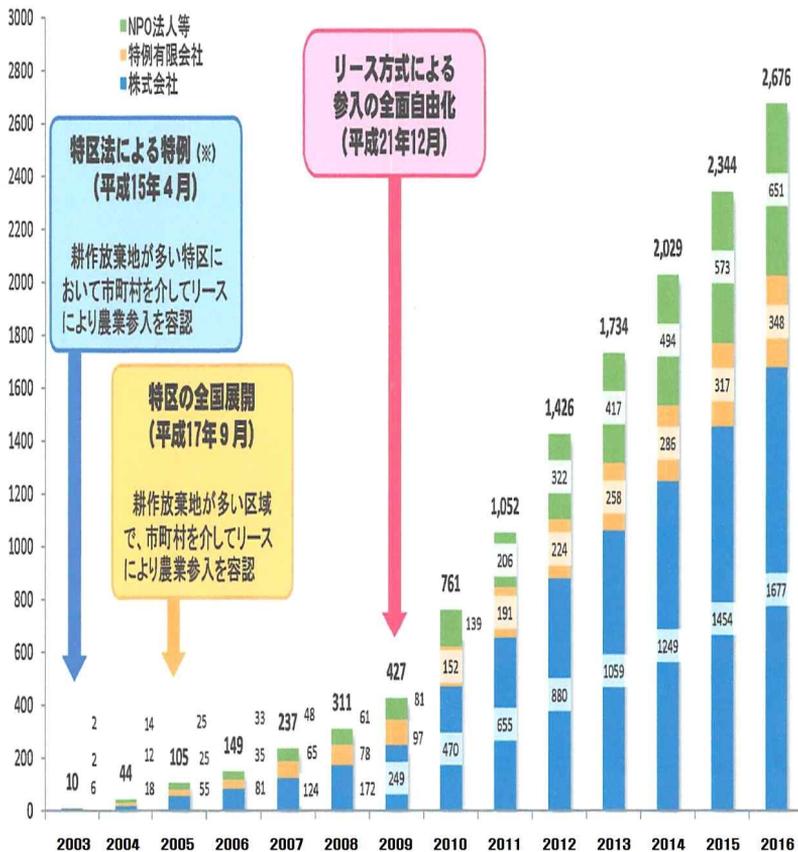
		3年未満	3~6年	6~10年	10~20年	20年以上	計
2015 <del>21</del> 年	件 数	20,297	120,911	38,889	141,640	707	322,444
	面 積	13,993	65,388	17,541	88,383	332	185,638
1985	昭和60年	6.1	38.8	35.7	19.4		100.0
1990	平成2	8.9	41.0	31.5	18.6		100.0
1995	7	9.1	48.5	24.6	17.8		100.0
構成比 (件数)	2000 13	9.6	49.7	20.3	20.4		100.0
	2005 17	10.1	52.1	16.7	21.1		100.0
	2010 22	13.2	49.5	18.0	19.1	0.2	100.0
	2013 25	8.5	41.8	22.8	26.7	0.2	100.0
	2014 28	8.8	41.9	19.4	29.7	0.2	100.0
2015	27	6.3	37.5	12.1	43.9	0.2	100.0

注: 存続期間が不明なものは除く。

## 図-1 一般法人の農業参入の動向

農地を利用して農業経営を行う一般法人は平成28年12月末現在で2,676法人。  
平成21年の農地法改正によりリース方式による参入を全面自由化し、改正前の約5倍のペースで増加している。

### 〇一般法人数の推移



※ 構造改革特区制度により、遊休農地が相当程度存在する地域について、市町村等と協定を締結し、協定違反の場合には農地の貸付契約を解除するとの条件で、農業生産法人（当時の名称）以外の法人のリースによる参入を可能とした（農地法の特例）

資料：農林水産省経営局調べ（平成28年12月末現在）

# 일본의 농지 경작목적 권리 이동과 법 규제

## - 농지 임차권을 중심으로 -

다카하시 유이치\*

번역: 박 응 광\*\*

### 1. 들어가며

본 심포지움의 목적은 농지의 매매나 임대차에 관한 법규제가 한국, 독일, 일본에서는 어떠한 현상에 있는지를 검토하고 이에 의해 그것이 갖고 있는 문제점을 비교·분석하여 3개국의 이후 바람직한 농지법제의 방향에 관한 시사점을 얻는 데 있다고 생각된다.

본고는 일본의 농지 매매나 임대차에 관한 법규제의 현상을 소개·검토하는 것이 주요한 목적이다. 그러나 현상을 이해하기 위해서는 현상에 이르기까지의 역사적인 경위를 밝히는 것이 불가결하다. 따라서 본고는 전후(戰後) 일본이 농지법의 자작농주의를 출발점으로 하면서 그것이 어떠한 이유로, 어떻게 변화해나갔는지를 검토하고, 또한 각 시대의 법제도가 어떠한 실적을 올렸는가(또는 올리지 못했는가)라는 법 적용의 실태면에 대해서도 언급하면서, 중요한 법제도에 논의를 좁혀 검토하고자 한다. 일본의 경우에는 후술하듯이 매매보다도 임대차에 대한 제도의 변천이 잦았기 때문에 임대차에 관한 소개·분석이 중심으로 되는 점을 양해바랍니다.

### 2. 농지개혁·농지법의 의의와 논리<sup>1)</sup>

戰前の 일본의 농촌은 반봉건적인 사회관계가 지배적이었고 농지에 관해서는

---

\* 센슈대학 법학부 교수.

\*\* 영남대학교 법학연구소 선임 연구원, 법학박사.

1) 이하의 서술에 대해서는, 高橋壽一「農地法制と法社會學」, 法社會學, 48卷(1996年) 22-34頁 및 인용된 참고문헌 참조.

지주와 소작인의 지배·종속관계(寄生地主制)가 일반적이었다. 이러한 관계를 지탱하는 법제도가 계약의 자유를 원칙으로 하는 민법전의 임대차 규정이었다. 즉 법제도는 근대적이지만 그 계약자유 원칙이 경제적·사회적인 격차가 큰 지주와 소작인간의 법률관계를 제도상 정당화·고정화한다는 역설적인 관계에 있었다고 할 수 있다.

그러나 패전 후 연합국은 일본에 남겨진 반봉건적인 여러 관계를 일소하고 근대적인 법률관계를 사회에 실질적으로 침투시키고자 의도하였고, 농촌에서는 농지개혁을 실행하였다. 이 개혁은 아주 드라마틱한 개혁으로서 정부가 지주의 토지를 싸게 매입하여 그것을 소작인에 싸게 매도하는 정부매수방식으로 행해졌다. 이 개혁은 단순히 기생지주제를 해체하는 것에 그치지 않고 한 가지 중요한 의의를 갖고 있었다. 그것은 실제 경작에 종사하는 자에 대해서 그 노동의 공정한 성과를 보장한다는, 말하자면 사회적인 이념이다. 1952년에 제정된 농지법은 이러한 농지개혁의 성과 유지를 목적으로 하였다. 그리고 그 의의에 대해서는 농지법 제1조에서 ‘소유’와 ‘경작’, 즉 ‘소유’와 ‘경영’과 ‘노동’의 일치라는 소위 자작농주의 원칙이 채용되었다. 그리고 농지법은 이러한 성과를 달성하기 위해서 농지에 관한 각종의 권리 이동을 공적으로 규제하였다. 본고에서 중요한 것만을 거론하면 다음과 같다.

(i) 지주제의 부활을 저지하고 자작농주의를 유지하기 위해

- 농지의 소유권 및 임차권, 지상권, 영(永)소작권, 사용임차권 등의 취득을 (ii)에서 서술하듯이 원칙적으로 농업자에 한정하고(제3조 제2항 제5호)
- 농지에 관한 권리 이동을 공적 컨트롤(원칙적으로 도도부현지사의 허가) 하에 둔다(제3조 제1항).

(ii) (i)의 규제는 戰前처럼 지주제 부활의 저지를 목적으로 하는 것뿐만 아니라 농촌의 장래 토지이용의 방향 설정을 행하는 것도 목적으로 하였다. 후자에 대해서는 가족을 단위로 하는 경영체가 자작지를 중심으로 하되 필요에 따라서는 임대차도 사용하는 등 가족 노동력에 의한 농작업에 상시 종사하는 형태가 기본적 형태로서 지정되고, 이것을 담보하기 위해 권리이동시 허가제를 취하고 허가에 임해서는 특히 취득자측에 다양한 요건을 과하였다. 예컨대, 농업자가 아닌 자(비농업자)에 의한 농지 취득이 금지되고(다만, 신규 참가자는 제외), 취

득자가 농업자이어도 취득자 또는 세대원이 농작업에 상시 종사하는 것이 요구되며(제3조 제2항 제4호. 다만 이 요건은 조문상으로는 1970년 농지법 개정부터 등장한다), 나아가 토지의 효율적 이용의 관점에서 농업 경영의 상황이나 통작 거리 등도 허가 부여의 기준으로 되었다(제3조 제2항 제1호).

(iii) 농지 임차권에 대해서 그 보호가 아래와 같이 도모되었다.

- 농지의 인도에 의해 임차인에게 제3자에 대한 대항력을 부여하였다(제17조).
- 소작료를 일정 수준으로 통제하였다(제21조, 제22조).
- 임대차의 해약 등을 제한하고(법적 갱신(제19조)), 해약 시 지사의 허가제(제20조)를 취한다.

주의할 것은, 입법자는 농지를 임대하는 것에 대해 반드시 기피적인 태도를 취하지 않았다는 점이다. 즉 세대주의 사망, 질병, 공직 취임, 형의 집행 등을 이유로 하는 일시 임대(제3조 제2항 제6호)에 그치지 않고, 자작농의 노동력 조정을 위해 농지를 임대하는 것도 인정하였다. ‘노동력 조정’이란 농업자의 사회적 변화, 노동력 변화, 기술적 변화에 대응하여 필요하면 농업자가 농지를 임대차에 부치는 것을 말한다. 이 의미에서 일본의 자작농주의는 당초보다 어느 정도의 임대차가 생기는 것을 상정하였다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

그러나 농지행정당국은 농지법의 입법자 의사와는 달리 잔존 소작지(농지 개혁시 우연히 해방되지 않았던 소작지)를 염두에 두고, 이 소작지에 대해 해방의 대상이 된 자작지에 필적할 만한 법적 안정성을 부여할 수 있도록 농지법의 임대차 규제를 아주 엄격하게 운용하였다(예컨대, 해약 시 지사의 허가를 부여하지 않는 점 등). 그 결과 ‘농지는 일단 임대하면 다시 돌아오지 않는다’라는 인식이 농촌에 확산되었고, 또한 임차인이 소작지를 반환하는 경우에도 임대인은 다액의 이작료를 임차인에게 지불할 수 없는 경우도 있어, 농지법에 기한 농지를 임대하는 현상은 서서히 감소하였다(표1 참조).

---

2) 高橋壽一 「農地法の賃貸借規定の今日的意義」『茨城大學政經學會誌』65号(1996年), 59-78頁 참조.

### 3. 농지 유동화 정책의 등장

#### (1) 구조정책과 농지법제의 변질 - 매매에서 임대차로 -

이상과 같이 농지법상 기본원칙도 1950년대 후반에 들어오면서 농업 생산력의 발전이나 고도성장의 개시에 따른 일본 경제의 급속한 발전에 수반하여 일찍 동요하기 시작하였다.

그 한 가지 예가 1961년의 농업기본법 제정의 상징으로 된 농업구조정책의 개시이다. 즉 경제성장에 필요한 노동력, 토지 및 물의 농촌으로부터의 대량 조달의 필요성, 임금 정책의 관점에서 농산물의 생산비 억제, 농업 보호를 위한 재정 부담의 경감, 농공간 소득 격차의 시정 등을 위하여 종래의 자작농 보호정책을 전환하고 농민층 분해의 촉진 및 농지를 유동화시킴으로써 대규모이면서 효율적인 농지 경영(자립경영)의 육성이 목표로 되었다. 이 단계에서는 규모 확대의 수법은 매매에 놓여 있었다. 그러나 노동력은 비농업 부문에 유출하였지만 이농(離農)은 진행되지 않았고, 농업자는 겸업농가로서 농촌에 체류하였던 점, 고도성장에 수반한 지가 상승이 농지에까지 과급하였던 점 등에 의해서 매매에 의한 규모 확대는 지지부진하였다.

이에 정부는 1967년의 '구조정책의 기본방침' 이래 농지 유동화의 수법 중심을 매매에서 임대차로 바꾸어 갔다. 지가 상승을 주어진 전제로 하였기 때문에 지가 상승 하에 임대차에 의한 유동화를 추진하면 거기에서의 임차권은 토지 소유자의 자본 이득(Capital gain) 취득의 기대를 저해하지 않는 내용이 필연적으로 요청되었다. 그런데 농지법의 임대차 규제는 위 2에서 서술한 이유에 의해 농지 행정상 아주 엄격하게 운용되어 왔기 때문에 농지법의 임차권은 그렇게 설정되지 않고 암소작<sup>3)</sup> 내지 청부 경작<sup>4)</sup>이 광범하게 전개되었다. 이처럼 농지법의 권리 이동 규제는 임차권에 대해서는 충분하게 기능하지 않았다고 할 수 있다.

3) 암소작(闇小作)이란 2에서 서술하였던 농지법 제3조의 허가를 얻지 않고 당사자간 이루어진 임대차를 말한다. 농지법의 규제를 받지 않고 타인에게 경작을 시키는 것을 목적으로 한다.

4) 청부경작도 암소작과 마찬가지로 목적으로 행해지지만, 법형식은 임대차계약이 아니라 청부계약이다. 청부인(임차인)은 주문자(임대인)로부터 경작이라는 일의 완성을 청부받고, 주문자는 그 일에 대해 보수를 지불한다(민법 제632조). 따라서 청부경작에서는 임대차와는 달리 수확물은 주문자에게 귀속하고 청부인은 보수를 받는 것으로 된다. 그러나 이 수법도 임대차를 사용하지 않고 타인에게 토지를 경작시키는 수법으로서 일정한 격차를 보였다.

그래서 1970년에는 임대차 해약 시 제한의 완화(지사의 허가를 필요로 하는 경우를 확대)나 소작료 통제의 폐지 등을 내용으로 하는 농지법의 개정이 이루어졌고, 임차권 보호를 완화하는 것을 통해 임대차를 촉진하여 규모 확대의 도모를 의도하였다. 이 개정은 ‘소유’와 ‘경영’·‘노동’이 반드시 일치하지 않아도 좋다는 점을 인정한 것이고, 이 흐름은 ‘자작농주의로부터 경작자주의로’도 평해지고 있다. 실제 이 개정은 주효하였고 임차권의 설정은 건수나 면적과 함께 증가하기 시작하였다(표1 참조).

## (2) 농용지이용증진법의 제정

농지행정당국은 농지의 유동화를 더욱 촉진하기 위하여 새로운 사업을 준비하였다. 1975년 농업진흥지역의정비에관한법률(이하 「농진법」이라 한다)의 개정에 의해 창설된 농용지 이용증진사업이다. 이 사업은 지역의 신뢰관계로부터 차지(주로 임대차)를 낳는 것을 목적으로 하여 이루어졌다. 지역의 실정에 맞는 자율적·자주적인 농용지(농지와 채초방목지(採草放牧地))의 이용조정을 촉진하는 주체는 공적 성격, 사업실시의 신뢰성·계속성, 관계 여러 기관과의 연락 조정능력 등을 고려한 결과 시정촌으로 되었다. 즉 지역 중 시정촌이 관여하여 양적으로 정해진 지역의 유동화를 집단화한 형태로 진행하는 것에 의해 관계자(특히 농지의 대주)에 안심감을 주어 ‘농지를 임대하면 돌아오지 않는다’라는 불안감을 해소하여-, 농지의 유동화를 촉진코자 한 것이다. 구체적으로는 아래 점이 특징적이다.

(i) 시정촌, 농업위원회, 농업협동조합, 집락의 추진원 등이 농용지의 임대인과 임차인을 찾아내고, 관계 권리자 전원의 동의를 얻어 관계자의 농용지의 대차를 명확하게 한 농용지 이용증진계획(개별의 임대차 계약서를 정리한 것)을 시정촌이 작성한다. 이 계획을 농업위원회의 결정을 거친 다음 시정촌이 공고하면 농용지 등의 권리의 설정·이전의 효과가 발생한다.

(ii) 설정된 임차권에 대해서는 농지법 제3조의 권리 이동의 허가에 관한 규정, 동 제6조의 소작지 소유제한, 동 제19조의 법적 갱신에 관한 규정이 적용 제외되고(농지법의 각 규정에 적용 제외의 조문이 신설되었다), 동 제20조의 해

약 등의 제한에 관한 규정도 적용을 받지 않는 것으로 되었다. 그 결과 임대차는 기간의 만료와 함께 자동적으로 종료되고 이작료가 발생하지 않고 소유자에게 반환된다. 당초는 존속기간 3-6년 전후의 단기의 것이 많았다(표3 참조).

그리고 본 사업은 1980년에 그 내용을 확대한 다음 농용지이용증진법(이하 「증진법」이라 한다)으로서 독립하였다. 본법에서는 임차권 등의 이용권뿐만 아니라 소유권의 이전에 대해서도 농지법 제3조의 적용이 제외되었다. 이리하여 본법 제정 이후의 농지법에 의한 권리 이동의 상당 부분이 실질적으로는 증진법에 의해 처리되고, 실제 농지 행정도 증진법을 중심으로 하여 운용되었다. 이 움직임은 ‘농지 제도의 다원화·사업화’로 평가되고 있다.

#### 4. 농지 유동화정책으로부터 농지 집적정책으로

그런데 1980년대 이후 일본 경제의 국제화에 수반한 경제구조조정 필요성이 언급되고, 토지이용규제의 완화나 농산물 수입 자유화가 진행되는 한편, 농업 내부에 있어서는 쌀값의 억제·인하에 의한 농업 채산성의 악화, 노동력 측면에서의 농업 생산력의 현저한 약체화, 경작방기지(耕作放棄地)의 증가 등이 두드러지고, 농지제도에 관해서도 1980년 말 이후 중요한 심의회 답신이 잇달아 나오며 1990년 전후부터 농지법제에 있어서 다시 중요한 움직임이 보였다.

농지법제와 구조정책의 연관에 관해서, 1993년에는 농용지이용증진법 대신 농업경영기반강화촉진법(이하 「강화법」이라 한다)이 제정되었다. 본법의 특징은 아래와 같다. 본법에서는 <농지법의 규제를 회피하는 형태의 유동화 및 구조정책을 더욱 촉진>한다고 하는 증진법의 수법과 기본적으로는 공통의 수법이 취해지고 있다. 그러나 강화법의 목적을 보면 종래의 단순한 <임대차를 통한 유동화 촉진>과는 달리 <효율적·안정적 경영체의 육성을 위하여 이들 농업자에 농지를 집적하고 이들 농업자의 경영 기반의 합리화 강화를 촉진하는 사업을 행하는 것(제1조)>으로 되어 있고, 선별적 성격이 명확하게 되어 있다. 마찬가지로 규모 확대에 있어서도 농업기본법에서는 ‘최대한 많은 가족 농업경영이 자립 경영이 되도록 육성한다’(제15조, 방점은 필자)는 것이 목표로 되어 있고, 증진법에서도 권리의 입수자(임차인)는 농업을 경영하는 개인(기타 농지보유 합리화 법인, 농협 등)이라면 누구라도 되었지만, 강화법에서는 지역의 농업경

영의 중핵으로 되는 인정농업자<sup>5)</sup>가 우선적으로 이용권의 설정을 받을 수 있고 (제13조), 인정농업자(와 농업생산법인<sup>6)</sup>)에 농용지를 집적하여 가는 것이 목표로 되었다.

또한 이와 관련하여 농용지 이용증진계획은 ‘농용지 이용집적계획’으로 명칭이 변경되었지만(제18조), 계획 책정의 방법이나 설정된 이용권의 특징 등은 증진법의 경우와 마찬가지로이다.

실적은 표2와 같이 이용권 설정이 건수·면적과 함께 증가하고 있다.

## 5. ‘경영’과 ‘노동’의 분리 - 2009년 농지법 개정<sup>7)</sup>

### (1) 목적

2009년에는 농지법이 개정되었다. 그 목적은 ① 우량 농지를 확보하고, ② 확보한 농지에 대해서 유효하게 이용하는 것(= 빌려주기 쉽기, 빌리기 쉽기)을 목적으로 하고 있다. 이는 지금까지 농지가 남개발(濫開發)의 대상으로 되어 우량농지의 파괴가 그치지 않았던 점, 농업 담당자가 전후 계속 감소하고 최근에는 관리 담당자조차 없는 지역이 확대하고 있는 점(경작방기지의 증가<sup>8)</sup>) 등의 현상을 배경으로 하고 있다. 이하 위 ②의 ‘유효 이용’(이를 위한 권리이동 규제의 완화)에 대해서 검토하고자 한다.

### (2) 내용

자작지를 중심으로 하는 농업 경영으로부터 대차를 중심으로 하는 농업 경영

- 
- 5) 인정농업자란 농업자가 시정촌이 정한 농업경영기반강화촉진기본구상(제6조)에서 제시된 농업경영의 목표를 향해 자신의 창의성에 근거한 경영의 개선을 진행하는 계획을 시정촌이 인정하는 프로세스 중 이 인정을 받은 농업자를 말한다. 이 설정을 받으면 우선적으로 농지를 집적할 수 있고 또한 유리한 조건으로 용자를 받을 수 있다(제12조).
  - 6) 농업생산법인(현재는 농지소유자격법인이라 칭한다)이란 농지에 관한 소유권이나 임차권 등의 권리를 취득할 수 있는 법인을 말한다. 그 요건과 사업목적, 구성원, 역원 등에 대해서 농지법에 규정되어 있다(제2조 제3항).
  - 7) 高橋壽一「農地法制の展開と意義」,『月刊司法書士』524号, 2015年, 9頁 이하 참조.
  - 8) 경작방기지(耕作放棄地)는 현재까지는 농지면적의 10% 정도(약 40만 ha)에 달하고, 관리상 중대한 문제로 되고 있다.

으로의 전환은 이미 1970년 농지법 개정 내지는 1980년 증진법 이래 실시되었지만, 2009년 개정에서 중요한 점은 ‘소유’와 ‘경영’·‘노동’의 분리에 더하여 ‘경영’과 ‘노동’의 분리를 인정한 점이다. 즉 이용권(임대차와 사용대차) 레벨에서는 자연인의 경우 이용권 설정의 허가 시 아래 요건을 충족하면 예외적으로 농작업 상시 종사를 요건으로 하지 않을 수 있다. 또한 법인에 대해서는 아래 요건에 더하여 농업에 상시 종사(농작업이 아니라 기획관리노동이라도 좋다)하는 역원이 1명 이상이라는 요건을 충족하면 예외적으로 일반 주식회사라도 허가를 얻을 수 있다(제3조 제3항 제3호)(이하 자연인과 법인의 이러한 대차를 ‘특례대차’라 한다).

그 요건은 (i) 취득자가 취득 후에 농지 등을 적정하게 이용하지 않는 경우에는 임대자가 계약을 해제할 수 있다는 취지의 조건이 당해 대차계약에 부가되어 있을 것, (ii) 지역 농업에서 다른 농업자와의 적절한 역할 분담 아래 계속적이면서 안정적인 농업 경영을 행할 것으로 예상될 것(제3조 제3항 제1호 및 제2호)이다<sup>9)</sup>.

이처럼 일정 요건을 부과하여 -그 의미에서는 예외적 위치에 있지만- 한편으로는 자연인에 대해서 농작업 상시종사 요건을 제외하고, 한편으로는 농업 생산법인 이외의 법인에게도 대차의 주체로 되는 자격을 인정한 것에 의해 지금까지의 농촌의 농지이용 방식이 크게 변화할 가능성이 생겼다. 예컨대, 증진법의 입법에 깊이 관련한 농수성 OB는 순전한 기업 조직이 주도한 계획 아래 필요한 기계, 시설, 종업원을 갖추고 차지에 의한 농업 경영에 나서는 것을 예측하고 있다.<sup>10)</sup> 이리하여 2009년 개정에서는 ‘노동’과 ‘경영’이 분리되고, 1970년 개정과 함께 ‘소유’, ‘경영’, ‘노동’의 분리가 추진되었다.

덧붙여서 특례대차에 의한 일반 법인의 참가 상황은 그림 1과 같고, 해마다 증가하고 있다.

9) 그리고 위(ii)의 요건에서 농지 등의 효율적 종합적 이용에 지장이 생긴 경우에는 농업위원회 또는 지사는 당해 이용권자에 대해서 필요한 조치를 강구해야 한다는 취지를 권고할 수 있고, 나아가 이러한 권고에 따르지 않은 경우나 위 (i)에서의 부적정 이용에도 불구하고 임대자가 계약을 해제하지 않는 경우에는 농업위원회 또는 지사는 이미 부여한 허가를 취소하여야 한다(제3조의 2).

10) 關谷俊作「平成21年度農地法等改正の意義について」(未定稿、2009年) 7頁.

## 6. 농지집적정책의 가속화 - 농지중간관리기구법의 제정

### (1) 목적

2014년에 시행된 농지중간관리기구법(이하 「기구법」이라 한다)의 목적은 농업 경영의 규모 확대, 농용지의 집단화 등에 의한 농용지 이용의 효율화·고도화를 도모하고, 그것에 의해 농업 생산성의 향상에 이바지 하는 것이다(제1조). 지금까지의 입법이나 그 개정과 비교하면, 농지가 한정된 자원이라는 점의 인식 표명이나 지역 중시의 언급 없이 오로지 생산성의 향상이 목적으로 되어 있다. 농지 집적을 가속화하고자 하는 농정 당국의 의향이 나타나 있다.

### (2) 특징

기구법은 강화법에 대신하는 법률이 아니라 강화법과 병존하는 농지 집적의 루트이다. 그 구조를 대략 말하자면, 새로운 농지 중간관리기구(이하 「기구」라 한다)라는 공적인 기관을 각 시도부현에 설립하고, 농지의 대주는 기구에 농용지를 대부하고 기구가 차주를 모집한 다음 기구로부터 적절한 자에 농용지 이용배분계획에 기하여 농지를 대부한다(전대)라는 것이다. 농용지 이용배분계획은 강화법의 농용지 이용집적계획의 경우와 마찬가지로 공고(다만 지사)가 있었을 때에 권리의 설정·이전의 효과가 발생한다(제4조, 제17조, 제18조). 그 수법을 강화법과 비교하면 아래의 특징을 지적할 수 있다.

(i) 강화법에는 소유권의 이전 등도 포함하고 있지만, 기구법은 주로 임차권(및 사용차권)의 설정이다.<sup>11)</sup> 이용권에 의한 농지집적을 어쨌든 진행시키고자 하는 농정 당국의 자세를 엿볼 수 있다.

(ii) 강화법에는 증진법 이래 시정촌이나 농업위원회가 농지의 대주와 차주를 발굴하여 당사자간 체결된 계약을 시정촌이 정리하여 농용지 이용집적계획(=농

11) 기구의 사업 내용은, 적확하게는 기타 기구가 빌린 농용지의 개량·복구, 기구가 빌려주기까지 농용지의 관리도 포함되지만(제2조 제3항), 이전된 권리는 임차권이 대부분이다. 다만 농지보유합리화법인이 행했던 농지매매사업도 기구에 의해 실시하는 것이 특별적으로 인정되어 있다(강화법 제7조).

용지 이용증진계획)을 작성하고, 시정촌이 공고하는 것에 의해 권리의 설정·이전의 효과가 발생하지만, 기구법에는 기구가 대주와 차주 사이에 개입하여 대주와 차주가 직접 계약 당사자가 되지 않도록 하고 있다. 대주측은 임료 회수의 확실성을 높일 수 있고, 또한 차주측은 다수의 대주와 개별적으로 계약을 체결할 필요가 없어 당사자 쌍방 모두 장점이 있다.

(iii) 강화법에는 시정촌이 사업주체로 되어 지역에서 집단적인 이용권의 설정 등을 행하지만, 기구법에는 도도부현 단위로 기구가 설립되고 기구가 임대차에 의한 농지 유통화의 기능을 담당한다(제4조). 도도부현 단위로 사업주체를 설립함에 의해서 강화법의 경우의 시정촌 단위보다도 농지집적의 속도가 빨라 효율적인 집적이 가능하다고 생각된 데에 따른 것이다. 이 결과 기구법에서는 시정촌이나 농업위원회에 주된 역할을 부여하지 아니 하였다. 예컨대 강화법의 농지이용집적계획의 경우에는 농업위원회의 결정을 거친 다음 농지이용 집적계획이 작성되는 것에 대해서(강화법 제18조), 기구법의 농용지 이용배분계획의 작성에는 농업위원회는 관여시키지 않고 도도부현지사의 인가 후에 단순히 통지할 뿐이다(제18조 제5항). 또한 시정촌에 대해서는 기구가 농지이용 배분계획을 책정할 시 협력의 상대방으로서의 위치밖에 부여하고 있지 않다(제19조).<sup>12)</sup>

### (3) 실적

농수성은 기구법에 의해서 10년간 담당자의 농지이용 집적율을 80% 인상시키는 것(현재 약 50%)을 기도하고, 이를 달성하기 위하여 매년 14만 ha의 농지를 차주에 집적하는 것을 목표로 하였지만, 법 시행 후 4년이 경과한 현재에도 기구는 2016년에 19,000 ha, 2017년은 17,000 ha 밖에 집적하지 못했다. 이 4년간 강화법 등도 포함한 신규의 집적 면적의 합계는 246,145 ha이고, 이 기간의 기구의 집적 면적은 70,624 ha이라는 점도 고려하면, 기구법에 의한 집적의 효과는 전체 중에서도 당초의 예상을 크게 밑돌고 있다.

원인으로서 기구법의 절차가 번잡한 점(기구에의 임대와 기구로부터의 임

12) 다만, 기구법 성립 시 국회의 부대의결로 기구에 의한 차주의 선정에 즈음하여 지역 농업과의 조화를 도모하는 점(제5항)이나 농용지 이용배분계획의 작성 시에는 농업위원회의 의견청취를 기본으로 해야 하는 점(제7항) 등이 설계되어, 시정촌이나 농업위원회에 대한 일정한 배려는 보인다.

차 시 2개의 계획이 필요한 점 등)이나 지역 현장의 의향을 충분히 고려하지 않고 도도부현 레벨에서 농지를 유동화 시키는 게 애당초 무리인 점 등이 연구자로부터 지적되고 있다.<sup>13)</sup>

## 7. 맺으며

이상 일본의 전후(戰後) 농지법제의 전개과정을 <농지 경작목적에서의 권리 이동과 법 규제>라는 관점에서 포괄적으로 소개·검토하였지만 마지막으로 그 특징으로서 아래의 점을 지적하고자 한다.

첫째, 일본에서는 1960년대 후반 농지 유동화의 주된 수단이 매매에서 임대차로 농지 정책상 변경된 이래 이용권 설정(주로 임대차)을 통해서 농업경영규모의 확대가 일관되게 추구되어 왔다. 거기에는 농지법상의 임차권 설정의 촉진(1970년 개정)을 시작으로 증진법에 의한 이용권 설정(1980년), 강화법에 의한 이용권 설정(1993년), 농지법상 특례대차의 용인(2009년법), 기구법에 의한 중간관리를 통한 임대차의 촉진(2015년)으로 제도는 사업화·다원화·복잡화되고 있다. 따라서 오늘날에는 농지의 대차는 ① 농지법, ② 강화법, ③ 기구법의 3가지 루트 중 어느 하나에 의해서 행해지고 실태상으로는 강화법에 의한 이용권 설정이 가장 많고, 농지법상의 임차권 설정은 적은 편이다. 이러한 복선적(複線的)인 법 제도는 한국법이나 독일법과 비교하면 아주 특이한 인상을 받는다.

또한 경작 목적의 농지매매에 대해서도 이 3가지 루트는 존재한다. 그러나 표2에서도 분명하듯이 경작목적의 매매에 대해서는 건수면에서는 종래부터 농지법상의 소유권 이전 쪽이 강화법의 그것보다 많다. 이 점 면적적(面積的)으로는 1990년대 이후는 강화법에 기한 것이 많아지고 있지만 이것은 북해도에서는 강화법에 기한 소유권 이전이 많기 때문이다(1건당의 면적에서는 북해도 그것은 도부현의 20~30배에도 달한다).

둘째, 위의 실태에도 불구하고 증진법, 강화법, 기구법 모두, 농지법 스스로가 그 안에 적용 제외 규정을 두는 것으로 각각의 제도 그것이 존재하고 있다는 점이다. 즉 증진법 등의 법률은 그 존립의 기초를 농지법에 두고 있어서 법 제도의 기본적 구조로서는 어디까지나 농지법에서의 권리 이동에 관한 법 규제가 기반

13) 原田純孝「農業關係法における「農地の管理」「地域の管理」(2)」『土地總合研究』2017年 秋号 116-117頁.

으로 되어 있고, 증진법 등의 법 제도는 예외적인 위치로서 존재하고 있다.<sup>14)</sup>

셋째, 첫째에서 서술한 법 제도의 복선화의 과정으로 농지 임차권의 보호는 완화되었다(특히 1970년 농지법 개정, 1980년 증진법). 거기에 설정된 이용권은 존속기간이 단기이고(표3 참조), 또한 규제 소작료 제도나 이작료의 관행도 없어서 계약 내용의 형성에 대해서 당사자의 재량에 맡겨지는 부분이 많아졌다. 그런데 그 약체화된 이용권의 존속기간은 당초 '3-6년'의 단기의 것이 많았지만 해마다 '10-20년'의 장기의 것이 증가하였고, 지금은 설정되는 이용권 중 가장 많은 편이다(표3 참조). 이것은 임차인뿐만 아니라 임대인 측에서도 장기의 존속기간을 바라고 있는 점을 보여주고 있다. 그런데 1970년의 농지법 개정에서는 10년 이상의 존속기간의 임대차 종료에 대해서 지사의 허가를 요하지 않고, 임대인 측에서의 갱신 거절이 가능하게 되었다(제20조(현 제18조) 제1항 제3호). 즉 오늘날의 이용권은 그것이 강화법이나 기구법의 것이어도 실제상은 그 존속이 안정된 것으로 되어 있고, 농지법상의 임차권과 실제상은 거의 차이가 없어지고 있다. 그러므로 필자는 복잡화된 농지 제도를 농지법 본체에 입각해서 다시 재정리·재구축하는 것이 필요하다 생각하고 있다.

넷째, 농지의 매매에 대해서는 지금까지의 장소, 농외 기업에 의한 농지 소유권의 취득은 일부 예외<sup>15)</sup>를 제외하고 인정되고 있지 않지만, 주식회사에 의한 농업 참입에의 정치적 압력은 이전부터 강했다. 이후 그 압력은 거세져 갈 것이 예측되지만 독일에서 문제로 되고 있는 지분 양도(share deal) 등을 통해 실질적인 권리 이동이 진행할 우려는 있다. 농지법 제3조의 소유권 이전의 허가 제도는 공유지의 지분권 양도의 경우에는 적용되지만<sup>16)</sup>, 회사 지분의 양도의 경우에서의 적용에 대해서는 불명료하다. 이후는 농지 소유권 레벨에서의 법 규제 방향이 크게 문제될 가능성이 있다.

14) 농진법과의 관계에 대해서는, 오늘날에는 농용지 구역의 설정이 농지의 보전에 있어서 중요한 의의를 가지고 있다. 농용지 구역에 지정되면 원칙적으로 농지법상의 전용 허가가 부여되지 않고(농지법 제4조 제2항 제1호), 한편 토지 개량 등의 농업 진흥을 위한 여러 사업이 집중적으로 실시된다. 다만 주의해야 하는 것은 농진법의 농용지 구역의 제도 또한 농지법의 전용 규제를 기초로 하여 존립하고 있다는 점이다. 즉 농용지 구역의 설정은 사인에의 권리 제한을 수반하는 것이 아니고 예컨대 제17조의 전용 제한의 상대방도 전용 허가권자인 행정청이다. 따라서 농용지 구역의 전용 규제를 사인과의 관계에서도 유효하게 하는 제도는 어디까지나 농지법의 전용 규제인 것이다.

15) 2016년의 국가전략특별구역법 개정에 기해 특구에서의 법인 농지취득사업이다.

16) 全國農業會議所『農地法の解説(改訂第2版)』(全國農業會議所、2016年) 41頁.

[참고문헌]

- 高橋壽一, 「農地法制と法社會學」, 法社會學, 第48卷, 1996年.
- \_\_\_\_\_, 「農地法制の展開と意義」, 『月刊司法書士』, 第524号, 2015年.
- \_\_\_\_\_, 「農地法の賃貸借規定の今日的意義」, 『茨城大學政經學會誌』, 第65号, 1996年.
- 全國農業會議所, 『農地法の解説(改訂第2版)』, 全國農業會議所, 2016年.
- 原田純孝, 「農業關係法における「農地の管理」「地域の管理」(2)」, 『土地總合研究』, 2017年 秋号.
- 關谷俊作, 「平成21年度農地法等改正の意義について」, 未定稿, 2009年.

[국문초록]

## 일본의 농지 경작목적 권리 이동과 법 규제 - 농지 임차권을 중심으로 -

다카하시 유이치\*

번역: 박 옹 광\*\*

본고는 일본의 농지 매매나 임대차에 관한 법규제의 현상을 소개·검토하는 것이 주요한 목적이다. 그러나 현상을 이해하기 위해서는 현상에 이르기까지의 역사적인 경위를 밝히는 것이 불가결하다. 일본의 전후(전쟁후) 농지법제의 전개 과정의 특징을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 일본에서는 1960년대 후반 농지 유통화의 주된 수단이 매매에서 임대차로 농지 정책상 변경된 이래 이용권 설정(주로 임대차)을 통해서 농업경영규모의 확대가 일관되게 추구되어 왔다. 거기에는 농지법상의 임차권 설정의 촉진(1970년 개정)을 시작으로 증진법에 의한 이용권 설정(1980년), 강화법에 의한 이용권 설정(1993년), 농지법상 특례대차의 용인(2009년법), 기구법에 의한 중간관리를 통한 임대차의 촉진(2015년)으로 제도는 사업화·다원화·복잡화되고 있다.

둘째, 증진법, 강화법, 기구법 모두, 농지법 스스로가 그 안에 적용 제외 규정을 두는 것으로 각각의 제도 그것이 존재하고 있다는 점이다. 즉 증진법 등의 법률은 그 존립의 기초를 농지법에 두고 있어서 법 제도의 기본적 구조로서는 어디까지나 농지법에서의 권리 이동에 관한 법 규제가 기반으로 되어 있고, 증진법 등의 법 제도는 예외적인 위치로서 존재하고 있다.

셋째, 첫째에서 서술한 법 제도의 복선화의 과정으로 농지 임차권의 보호는 완화되었다. 거기에 설정된 이용권은 존속기간이 단기이고, 또한 규제 소자료 제도나 이작료의 관행도 없어서 계약 내용의 형성에 대해서 당사자의 재량에 맡겨지는 부분이 많아졌다. 그런데 1970년의 농지법 개정에서는 10년 이상의 존속기간의 임대차 종료에 대해서 지사의 허가를 요하지 않고, 임대인 측에서

\* 센슈대학 법학부 교수.

\*\* 영남대학교 법학연구소 선임 연구원, 법학박사.

의 갱신 거절이 가능하게 되었다. 즉 오늘날의 이용권은 그것이 강화법이나 기구법의 것이어도 실제상은 그 존속이 안정된 것으로 되어 있고, 농지법상의 임차권과 실제상은 거의 차이가 없어지고 있다.

넷째, 농지의 매매에 대해서는 지금까지의 장소, 농외 기업에 의한 농지 소유권의 취득은 일부 예외를 제외하고 인정되고 있지 않지만, 주식회사에 의한 농업 참여에의 정치적 압력은 이전부터 강했다. 농지법 제3조의 소유권 이전의 허가 제도는 공유지의 지분권 양도의 경우에는 적용되지만, 회사 지분의 양도의 경우의 적용에 대해서는 불명료하다. 이후는 농지 소유권 레벨에서의 법규제 방향이 크게 문제될 가능성이 있다.

주제어 : 일본의 농지매매, 임대차, 농지법, 농업정책, 농지개혁

[Abstract]

The Rights Movement and Legal Regulations for the Farming of  
Agricultural Land in Japan - Focusing on Agricultural Land Lease  
Right

Takahashi juichi\*

The main purpose of this study is to introduce and review the regulations on the sale and lease of farmland in Japan. Historically the emphasis of the regulations has been changed. The first stage was to establish the self-farming principle (farmland should be owned by cultivators) in the Farmland Act of 1952. At this stage, the owner of the farmland is the manager and the laborer of agriculture at the same time. The second stage was the appearance of the policy of flowing farmland starting in the late 1950's with the goal of large scale and efficient agricultural management. At this stage, flowing farmland is more dependent upon lease than upon sale, as can be seen in the Act on Maintenance of Agricultural Promotion Area of 1975 and Agricultural Land Use Promotion Act of 1980. These Acts made looser requirements for the lease than the Farmland Act. The third stage was the introduction of the policy of farmland accumulation starting in the early 1990's. At this stage, the Agricultural Land Use Promotion Act was replaced by the Act on Promotion of Strengthening of Farm Management Base of 1993. The latter accelerated leases to be accumulated by the certified farmer. The Act on Promotion of Farmland Interim Management Project in 2014 also accelerates the policy of farmland accumulation. The fourth stage is the division of management and labor which appeared from the Farmland Act of 2009. At this stage agricultural self-working is not necessary for obtaining the lease under certain conditions.

---

\* Professor, Senshu University, Japan.

In Japan, right movements of farmland has been regulated by the individual separate acts following the Farmland Act. While the Farmland Act has been strict in allowing leasing, other acts are looser. However, through the revision of the Farmland Act and the reality of the other acts, the difference has lessened.

Key words : Farmland Transaction in Japan, Farmland lease, Farmland Act, Farmland Reform, Agricultural policy