

論 説

「持続可能性社会」法学研究（2）

「持続可能性社会」法学研究会
（代表者 榎澤 能生）

イギリスにおけるエステイト・スチュワードの
歴史的系譜と現代的意義に関する一考察

久米 一世

イギリスにおけるエステイト・スチュワードの 歴史的系譜と現代的意義に関する一考察

久米一世

はじめに

1. 農地関連法の展開
 - (1) 1875年農業借地法
 - (2) 戦後の農業借地法
 - (3) 1995年農地経営借地法
2. 17～19世紀におけるエステイト・スチュワード
 - (1) 17世紀
 - (2) 17世紀末～18世紀前半
 - (3) 18世紀後半～19世紀前半
 - (4) 小括
3. 農業環境政策におけるアドバイザー
 - (1) EUの農業環境政策
 - (2) 環境／田園スチュワードシップ
4. 農地における多角化経営とアドバイザーの役割
 - (1) 計画許可制度と農場の多角化経営
 - (2) 多角化経営における地主、借地人、自主占有者

おわりに

はじめに

EUからのイギリス⁽¹⁾の離脱をめぐる見通しが不透明な中、離脱後の農業政策の柱とすべく新しい農業法草案が政府提出法案として議会で審議さ

(1) 本稿内でイギリスという語を用いる際、農地関連法に関する箇所では主にイングランドとウェールズを指すものとする。

れている⁽²⁾。担当省である Department of Environment Food and Rural Affairs (以下「DEFRA」) の Michael Gove 大臣は、これまでの約50年にわたる EU の農業政策はイギリスにとって忍従を強いられるものであり、さらに現在の欧州共通農業政策による直接支払い制度は大土地所有者に有利な設計であるため広範な公益性を支持するものではないと批判し、Green Brexitこそが今後のイギリス農村地域における多様な価値を将来に繋ぐ道であると述べている⁽³⁾。

イギリスにおいて農村地域の環境および景観の保全に対して向けられる関心は非常に高く、1980年代には世界に先駆けて環境適合的な農業を実現させるための体系的な法整備がなされた。その先進的な内容に対しては日本においても紹介されている⁽⁴⁾が、それに特殊イギリス的な農地関連法改革との連動があるという視点から語られることは少ない。イギリスは大規模借地経営が19世紀末まで存続した国であり⁽⁵⁾、その影響は自主占有者⁽⁶⁾

(2) Agriculture Bill (HC Bill 292). 2018年11月20日に庶民院での委員会審議を終えた。次の段階である委員会報告の審議日程は現時点(2019年6月28日)で未発表である。

(3) イギリス政府 HP プレスリリース (最終閲覧日: 2019年6月28日) <https://www.gov.uk/government/news/landmark-agriculture-bill-to-deliver-a-green-brexite>

(4) 全体像が体系的に整理されている文献として以下。和泉真里『英国の農業環境政策』(富民協会, 1989年), 西尾健他『英国の農業環境政策と生物多様性』(筑波書房, 2013年)等。

(5) 1978年には全体の農地面積の37%にまで減少する農業借地だが、1908年の時点では88%と全体の約9割を占めていた。Lord Northfield (Chair), 'Report of the Committee of Inquiry into the Acquisition and Occupancy of Agricultural Land' (Cmnd 7599, 1979) p. 42.

(6) 大規模借地経営(地主と借地人の関係が基底となる)の歴史を持つイギリスにおいて自主占有者(occupierやowner-occupierと呼ばれる)の存在感が増してきたのは戦後以降の比較的最近のことである。自主占有者に含まれる対象は多様であり、地主と大差ないようなケースから、一般的な自作農業者からマネージャーを雇い入れて農場経営を行わせる「自主占有者—請負人」関係ともいうべき形態までもが含まれる。これらの多様な実態についてただ一言で表現することは非常に困難であるが、さしあたり本稿においては「自主占有者」と

が増加した現代においても残り、今なお約三分の一の農地が借地農業者によって経営されている。農地における環境適合的な農業を実践しようとする場合、それが自主占有者によってなされるのであれば意思決定に際しての支障は生じないが、借地である場合、借地人は地主との間で合意を締結しておかなければ、後に不利な状況に置かれる可能性がある。なぜなら、戦中・戦後の食料難を経て制定された戦後農業法の公序⁽⁷⁾とは合理的かつ効率的な農業生産活動であり、農業生産活動以外の農地利用は、不適切な農地経営であるとして、借地契約終了時に借地人に不利益をもたらしかねなかったからである。

借地における農場経営に大きな変化をもたらしたのは、1995年の農地経営借地法⁽⁸⁾である。同法の制定を以って、借地における農業生産活動以外の農地利用⁽⁹⁾に道が拓けた。しかし、依然として旧法⁽¹⁰⁾下でなされた農業借地契約には戦後農政の公序に基づく農地利用が借地人に求められており、また95年法下で結ばれた契約においても、多角化経営等に際して投下された改良費の保障についてなど、予め地主と借地人の間で話し合い、取り決めておかなければならない事項は多い。またこれは借地に限った話ではないが、現在イギリスにおいて実施されている農業環境政策に基づく各事業は非常に複雑であり、専門的なアドバイスを受けずに申請書を作成す

いう語をあてておく。

- (7) Public Policy の訳語としては「公序」の他に「公益」や「国家政策」等があてられることもあるが、イギリス農業政策において用いられる場合には、多岐にわたる政策全体の秩序、つまり基底となる理念・方針を意味していると考えられるため、本稿では「公序」とすることにした。
- (8) Agricultural Tenancies Act 1995 (c. 8).
- (9) 環境適合的な農地経営だけでなく、農村振興政策としての農地における多角化経営の推進事業等への参加も含む。80年代から多角化を促進する目的で以下のような事業が実施されていた。The Farm Diversification Grant Scheme 1987 (SI 1987/1949). The Farm Business Non-Capital Grant Scheme 1988 (SI 1988/1125).
- (10) 農業借地法と呼ばれる一連の Agricultural Holdings Act を指す。幾度もの改正を経て、1986年のものが最後である。

るには相当な努力を要する。このような状況を背景に、イギリスにおける農地の維持管理や農場経営の担い手にとって、専門的な知識と技術を兼ね備えたアドバイザーの存在が重要性を増している⁽¹¹⁾。彼らはかつてイギリスにおける大所領経営を地主の名代として支えたエステイト・スチュワードの系譜に属する存在である。政策サイドは、各事業への申請を行うのであれば、まず農業アドバイザー等の専門家に相談するよう農業者に対してアナウンスしており⁽¹²⁾、精緻かつ高度な事業設計を行う前提として彼らの存在が念頭にあると考えられる。スチュワードシップを担うアドバイザーのような主体に対しては、自らの高度な知識と専門性に立脚し、地域における公益の向上を視野に入れた上で、クライアントを先導する主体的な行為者であることが期待されている。イギリスにおけるスチュワードシップにその担い手の主体性が当然のごとく観念されるのは、かつて地主の名代として大所領経営の差配を担ったエステイト・スチュワードたちが、正にそのような性格を有する存在だったことに起因すると思われる。しかしこれまで、彼らはただの地主の意向の仲介者として捉えられることが多く、それゆえ法学分野で主たる研究対象として取り上げられることもほとんどなかった。

日本では、第五次環境基本計画においてパートナーシップの重要性が強調されている⁽¹³⁾が、スチュワードシップへの言及は見当たらない。しか

(11) イングランドの91%の農業者は農場経営に関する何らかのアドバイスを受けており、99%が技術的なアドバイスを受けている。最も多く利用されるのは行政等による無料のもの等であるが、費用のかかる私的な農業アドバイザーの利用も少なくない。Defra, 'Business Management Practices on Farms, England 2016/17', 2018, pp. 11-14.

(12) 特に多角化経営への参入に際しては強く勧められている。イギリス政府 HP 「Diversifying farming businesses」(最終閲覧日: 2019年5月31日) <https://www.gov.uk/guidance/diversifying-farming-businesses>

(13) 環境基本計画(2018年4月17日閣議決定)第2部第1章。同計画でパートナーシップの前提となる主体として挙げられているのは、国、地方公共団体、事業者、民間団体(非営利)、国民とされている。

し、地域政策や環境政策におけるパートナーシップの構築を成功させる鍵は各主体間および主体と政策間の「繋ぎ手」としての専門家・機関の存在であり、今後の農業・環境・地域政策を展望する上で、その現代的意義について検討することは、一定の価値があるものとする。

1. 農地関連法の展開

本稿の課題は、イギリスにおける農地の持続可能な維持管理を巡る法政策の当事者を支える「繋ぎ手」としての専門家・機関の現代的意義について考察することである。先述のとおり、この「繋ぎ手」は、かつて地主の名代として大所領経営の差配を担ったエステイト・スチュワードの系譜に連なる存在である。したがって、その本質的な要素を辿るためにも、エステイト・スチュワードが支えたいわゆる伝統的な「地主—借地人関係」に基づく大規模借地経営がどのような歴史的文脈の中で成立し展開したのかをまず本章で整理しておく。

(1) 1875年農業借地法

イギリスにおける土地所有権の近代化⁽¹⁴⁾プロセスの一つの画期として17世紀の市民革命が挙げられるが、革命前後で大きく変化するのは、それまで中心であった封建的土地保有権であるコピーホールドに変わりリースホールドが増加したという点である。その後、リースホールドは1824年に始まる慢性的な農業不況の時期に一つの転機を迎えることとなる。当時、苦境に立たされた資本家の借地農は、地主に対する借地返還や地代減額の要求と同時に、柔軟性を欠いた最長21年というリースホールドによる長期の定期借地よりも、年決め借地権を好むようになっていった⁽¹⁵⁾。こ

(14) イギリスにおける近代的土地所有権の成立に関しては以下。戒能通厚『イギリス土地所有権法研究』（岩波書店、1980年）。

(15) 椎名重明『近代的土地所有』（東京大学出版会、1973年）60～61頁。但し、

の年決め借地権の普及は、改良費償還請求権の成立に大きく関係している。農業革命と共に、土地改良のための資本投下が盛んになるにつれて、借地人が土地に投下した資本については地主が補償を行うことを明確に法文化する必要が生じてきたのである。なぜなら、もしも補償に関する明確な規定が無いならば、年決め借地権のような短期的借地契約では、借地人は自らが投下した資本の回収ができない可能性があり、それは借地人が改良投資を差し控えることに繋がったからである。このような事情を背景に、これまで地方の慣習にのみ基づくものであった改良費補償を国家法として組み上げ明文化したものが1875年農業借地法⁽¹⁶⁾であった⁽¹⁷⁾。

(2) 戦後の農業借地法

戦後のイギリス農政は、戦中・戦後の食料難の解消という観点から、国策として生産増強を図った。1947年に制定された農業法⁽¹⁸⁾は、農業者に良好耕作者準則を課し、それを価格支持政策とバーターの関係に位置付け⁽¹⁹⁾、地主に対しては農地の適正な管理・利用のために良好不動産管理準則を課した。同法の翌年には、福祉国家の樹立を掲げるアトリー政権の下で1948年農業借地法⁽²⁰⁾が成立する。1947年農業法第3編を継承した同法は、借地人に対して一世代間継続する一年ごと更新の借地権を保証した。農業者の地位を安定させることで効率的かつ合理的な農地利用を実現さ

この点は経済史的には十分解明されていない領域であると指摘されている。水本浩『借地借家法の基礎理論』（一粒社、1966年）116～117頁。

(16) Agricultural Holdings (England) Act 1875 (38 & 39 Vict. c. 92).

(17) コモン・ローでは、良好不動産管理準則 (the rules of good estate management) またはそれに相当する準則に基づく土地管理に関する地主に課せられた義務というものは一切存在しなかった。P. R. Williams & M. N. Cardwell & V. Williams, *Scamell & Densham's Law of Agricultural Holdings*, 9th ed., 2007, Lexis Nexis Butterworths, para. 24. 3.

(18) Agriculture Act 1947 (c. 48).

(19) 椎名重明＝戒能通厚『イギリス農業関係法総覧』（農林水産省構造改善局農政部農政課、1982年）100～101頁。

(20) Agricultural Holdings Act 1948 (11 & 12 Geo 6 c. 63).

せ、農業生産力のさらなる強化を目指したのである。地主が借地契約の解約を望んだとしても、借地人が同意しない場合、農地審判所の同意を得ない限り解約はその効力を生じないが、審判所が同意を与えるケースは極めて限定されていたため、一般的に解約は困難であり、その結果として借地人は一世代間の借地権を得ることができた⁽²¹⁾。

その後、農業借地法は幾度も法改正を経ることとなるが、借地権保護の強化を通じて借地人による土地改良のための資本投下を促進し生産増強を図るという政策的な方針が大きく揺らぐことはなかった。とりわけ労働党政権下で制定された1976年農業（雑則）法⁽²²⁾は、借地の相続権を従来の一世代間から三世代間にまで拡大するという強力な借地権保護規定を有していた。このような状況を背景に、地主は土地を貸し渋るようになり、借地市場は縮小し⁽²³⁾、地主と借地人とはまた別の存在である自主占有者の増加に繋がった。

戦後からの約40年間になされた農業借地法の改正は1986年法⁽²⁴⁾として統合され、現在もなお影響力を有している。同法は戦後農政の公序を踏襲する法律であるため、現在の欧州共通農業政策の方針、すなわち、環境保全型農業への移行や地域振興に資する多角化経営（非農業生産活動を含む）の推進に対応し得るものでなかった上に、地主による土地の貸し渋りに歯止めをかけ、借地市場の拡大を図る必要も生じていた。これらの諸問題へ

(21) A. Densham, 'Agricultural Tenancies : Past and Present', S. Bright (ed), *Landlord and Tenant Law : Past, Present and Future*, 2006, Hart Publishing, p. 119.

(22) Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act 1976 (c. 55).

(23) 借地市場の縮小は農業への新規参入障壁となりかつ農業階梯（「小作→自作→地主」のような階梯が典型例）をのぼることも困難にした。農業階梯に関する研究として、大内力『アメリカ農業論』（東京大学出版会、1965年）25頁以下。なお当時の借地市場の動向については以下等。後藤光蔵「戦後イギリス農業における借地の減少と農業構造の変化」武蔵大学論集36巻5・6号（1989年）。

(24) Agricultural Holdings Act 1986 (c. 5).

の対応策として1995年に制定されたのが農地経営借地法⁽²⁵⁾である。

(3) 1995年農地経営借地法

現在、イギリスにおける農地の賃貸借契約は全く異なった性質を有する二法のいずれかに基づいてなされている。一方は1875年に制定されて以来、改正を繰り返しながら1995年まで農地関連法の主軸であった農業借地法であり、他方は1995年農地経営借地法である。95年法は、これまでの農業借地法とは対照的に、ほぼ全ての借地権保護に関する条項を削除し、借地期間から地代にいたるまでの取り決め内容を地主と借地人の契約の自由に委ねている。

同法で最も注目されるべきは、全く新しい借地権である Farm Business Tenancies (以下「FBT」) を創り出したという点である。95年法が制定される以前の農業借地法の下で借地人が農業生産に関わらない多角化経営を行った場合、直接の罰則規定は無いものの、間接的に、地代の見直しの際や立退通知に際して仲裁が行われる場合等に適正な農地経営をしていなかったとして不利益を被ることがあり、この不利益には借地権の相続権の喪失までもが含まれていた。しかし、95年法は farming や farm business という用語をあえて定義しないことで、多角化経営のような非農業生産活動であっても、それを適正な農地経営の枠組みの中へ取り込むことを可能とした⁽²⁶⁾。同法施行以降は全ての借地契約が FBT として結ばれており、借地における多角化経営や環境適合的農業経営への参入障壁は確かに低くなった。しかし、同法は借地人が行ったどのような改良に対して補償を行うのかという点について具体的な定義を行っていない。1986年農業借地法には補償に関する具体的な項目のリストが挙げられていたが、それらは主に

(25) Agricultural Tenancies Act 1995 (c. 8). なお本法の翻訳と解説として以下。戒能通厚=久米一世「イギリス農業借地法制の変容」企業と法創造9巻4号(2013年)。

(26) P. R. Williams & M. N. Cardwell & V. Williams, *op. cit.*, pp. 54-55.

農業生産に関わる改良に関するものがほとんどで、補償の対象が多様化した95年法下の契約には対応しきれない状況が生じている⁽²⁷⁾。

借地人による農地経営の多角化等について、農業借地法下では事前に地主と協議し後の紛争の芽を摘んでおくべきことは言うまでもないが、95年法下においても、借地人による改良補償請求権の範囲について地主との合意を取り付けておく必要がある。両者の合意形成に際して検討すべき多くの項目は専門的であり、地域との調和も求められるため、アドバイザーの関与が不可欠となる。アドバイザーには、関係する公的機関や環境 NGO に所属する者から、私的な農業アドバイザーまで様々あるが、本稿で特に注目するのは私的な農業アドバイザーである。彼らはクライアントの利益の増進を単純に図るだけではなく、関連する法制度や助成事業について解説し、地域の実情との調和を図るといふ、ある種の公益性の担い手としての性格を有している。そして、かつてのエステイト・スチュワードたちの中にも、地主と借地人との関係を、穏健かつ地域に調和したものとして繋ごうとした者が少なからずおり、彼らの思想がいわゆるイギリスにおけるスチュワードシップの系譜の源流であるように思われる。

2. 17～19世紀におけるエステイト・スチュワード

エステイト・スチュワードはイングランドにおける歴史的な大所領経営の実務を支えた存在として文学作品の中では度々取り上げられる⁽²⁸⁾が、

(27) 95年法第15条以下に書かれている補償に関する規定を要約すると、借地人が行ったあらゆる改良に対して補償がなされるべきである、という非常に大雑把な定義がなされているが、この抽象的表現によって多種多様な経営形態についての補償に対応しようとしているものと思われる。C. Rodgers, *Agricultural Law*, 3th ed, 2008, Tottel Publishing, p. 128.

(28) たとえばチャーサーのカンタベリー物語等。またイングランドに限らず、所領の管理人に関する文献としては、紀元前3世紀に書かれたとされるクセノフォンの家政論やプトレマイオス朝エジプトの王プトレマイオス2世の宰相アロニオスの執事ゼノンが書いたゼノン・パピルス等が現存している。

所領を巡る様々な契約の主体はあくまで地主と借地人であり、契約書面や法文上に彼らの姿が現れることはなかった。しかし先述のとおり、現在の農地における経営の舵取りには農業アドバイザー等の専門家によるサポートが重要であり、関係省庁も彼らの存在を念頭に置いて政策を展開している。複雑化した制度や各種事業と農業者を仲介する役割を果たす彼らの現代的位置付けを検討するために、本章ではその歴史的系譜を辿る。

(1) 17世紀

本章が対象とする17～19世紀のイングランドは、社会的、法的背景⁽²⁹⁾等から徐々に大土地経営が完成へと向かう時期である。17世紀には多くの地主ジェントリ層⁽³⁰⁾が所領を離れて家族と共にロンドンで暮らしており、不在地主の増加に伴い彼らの耳目となって所領経営を差配するエステイト・スチュワードの存在が重要性を増していった⁽³¹⁾。17世紀のエステイト・スチュワードの主要な役割は、地主と借地人たちの関係を取り持つ「使節」であった⁽³²⁾。彼らは借地人たちに対しては地主の声の代弁者としてふるまい、また地主に対しては所領内で生じた重要な出来事を伝えた。当時のエステイト・スチュワードの出自は多様であった。軍隊の元士官や

(29) 特に家族継承財産設定に関する視点が重要である。参考文献として、前掲注14) 戒能、川北稔「名誉革命期地主社会の変容とマリジ・セツルメント」村岡健次＝鈴木利章＝川北稔編『ジェントルマン・その周辺とイギリス近代』（ミネルヴァ書房、1987年）等。

(30) イギリスのジェントリの地位は法的に定められているわけではなく、通念によって決まる曖昧なものであるが、その中核を構成していたのは、ヨーマンよりは上で貴族よりは下の土地所有者と、富裕な借地農やその一族の小作人、法律家や僧侶や医者などの専門職業者、裕福な商人等であった。トニー著浜林正夫訳『ジェントリの勃興』（未来社、1957年）11～13頁。

(31) 不在地主のロンドンでの滞在期間は17世紀後半の王政復古後さらに長くなっていった。それに伴い、エステイト・スチュワードにはより複合的かつ高度な技術が求められるようになった。D. R. Hainsworth, 'The Estate Steward', W. Prest (ed), *The Professions in Early Modern England*, 1987, Croom Helm, p. 161.

(32) D. R. Hainsworth, *Stewards, Lords and People : The estate steward and his world in later Stuart Stuart England*, 1992, Cambridge University Press, p. 3.

ジェントリの次男以下の息子たち、地方都市の商人、ヨーマン、事務弁護士、退職したか辞職したエステイト・スチュワードの業務を引き継いだ息子や甥たち、父か祖父が貴族であった者等である⁽³³⁾。当時はまだ土地管理についての専門的な教育機関がなく、エステイト・スチュワードたちの業務遂行能力や倫理意識には大きな個人差があった。当時の著名な土地測量士であり農業著述家でもあったエドワード・ロレンスが『土地差配人の義務と職務』⁽³⁴⁾を執筆した背景には、自ら関わってきた所領管理の分野で、不徳なエステイト・スチュワードたちのふるまいによって生じる所領経営上の損害と不名誉をどうにかしたいという思いがあったようである⁽³⁵⁾。17世紀におけるエステイト・スチュワードは、明らかに地主と同様に地域社会の統治者サイドを構成する要素であったが、Hainsworthはその役割について地主の副官であること以上に、地域社会をスムーズに機能・調和させるためのエンジニアという点でより重要であったと述べている⁽³⁶⁾。エステイト・スチュワードは所領を長期間にわたって空けている主人に代わり、その地域社会での政治的影響力を維持するため、選挙活動の差配役まで担っていた⁽³⁷⁾。エステイト・スチュワードは時に地主の意向を超えてその利益のために行動することがあった。例えば、借地人に対して地主が要求する地代がその土地の環境的な条件や穀物市場の状況等を

(33) *Ibid.*, p. 24. 地主はエステイト・スチュワードを任命する際に、その能力や人柄以上に社会的ステータスを重視した。例えばジェントルマンであった William Adams という人物は当時の相場からは破格の年100£という待遇で雇われていた。D. R. Hainsworth (1987), *op. cit.*, p. 164.

(34) E. Laurence, *The Duty and Office of a Land Steward*, 1727. 筆者は Arno Press による1979年のリプリント版を参照した。エドワード・ロレンスは当時の著名な農業著述家である。ロレンスに関する国内の先行研究として以下。高橋裕一「エドワード・ロレンス考」西洋史学 (2011年)。

(35) *Ibid.*, pp. 27-28. 高橋同前) 49頁。

(36) D. R. Hainsworth, 'The Mediator', 1988, *Parergon*, n. s., vol. 6, fn. 7. D. R. Hainsworth, 'The Essential Governor', 1985, *Historical Studies*, vol. 21, No. 84, p. 359.

(37) D. R. Hainsworth (1987) *op. cit.*, p. 169.

勘案して高額すぎると判断した場合、エステイト・スチュワードは地主に対して地代を低くするよう説得を行った⁽³⁸⁾。

(2) 17世紀末～18世紀前半

17世紀末～18世紀前半にかけて進んだ大規模借地経営の増加と小ジェントリ層の減少は借地人に対する需要拡大を生じさせ⁽³⁹⁾、有能な借地人を自らの所領に呼び込むために地主とエステイト・スチュワードたちは農地改良に尽力した⁽⁴⁰⁾。ハバカクはエステイト・スチュワードこそが18世紀の農業発展の鍵を握る存在であるとし、農業改良会に提出されたレポートの第一級の著者のうち幾人かはエステイト・スチュワードの職にあったと述べている⁽⁴¹⁾。この時期にエステイト・スチュワードの職務上の専門性は土地測量や賃貸契約の策定、実際の管理・監督等の面で著しい向上を見

(38) D. R. Hainsworth (1992) *op. cit.*, p. 67. 当時の地主とエステイト・スチュワードの関係性が垣間見える資料として、Peterborough に隣接する Milton の所領管理について Fitzwilliam 卿と彼のエステイト・スチュワードである Guybon の間で交わされた膨大な往復書簡が残されている。Guybon が Fitzwilliam 卿に相談せず農場の取引を行い、やんわりと叱責されるやりとり等が記録されており興味深い。D. R. Hainsworth & C. Walker (eds), *The Correspondence of Lord Fitzwilliam of Milton and Francis Guybon His Steward 1697-1709*, 1990, the Northamptonshire Record Society, 505 and 506.

(39) ハバカク著川北稔訳『十八世紀イギリスにおける農業問題』（未来社、1967年）39頁。

(40) 16～17世紀前半には土地を購入した後にジェントリが自己資本で改良を行うことが通常であったが、18世紀に入ると既に囲い込みがなされている土地が好まれるようになった。G. E. Mingay, *English Landed Society in the Eighteenth Century*, 1963, Routledge and Kegan Paul Ltd, p. 172. また18世紀に入ると、エステイト・スチュワードの業務は農地管理以外にも多岐にわたり、たとえば林業、採石業、鉱山や製鉄所の経営まで幅広いカンントリー・ビジネスに関わることとなった。G. E. Mingay, 'The Eighteenth-Century Land Steward', E. L. Jones & G. E. Mingay (eds), *Land, Labour and Population in the Industrial Revolution*, 1967, E. Arnold, p. 3.

(41) ハバカク前掲注39) 56頁。

ることとなる⁽⁴²⁾。

(3) 18世紀後半～19世紀前半

初期近代の時期にイギリスでは各分野で専門職としてのプロフェッションが特有の組織を構成しはじめた。プロフェッションについては明確な定義がないものの、その分野によって伝統的な領域（教会、法律、薬品等）と、この時期に生じた新しい領域（会計、工学、看護、測量等）に大別して整理されることがある⁽⁴³⁾。エステイト・スチュワードはこの時期からランド・エージェント等と呼ばれることが増えはじめるが、それは地主との関係性が徐々にビジネスライクなものへと変化していくあらわれであろう。この時期における著名な所領管理のプロフェッションとしてはナサニエル・ケントが挙げられ、高橋はケントに関する論考⁽⁴⁴⁾の中で、18世紀以降のエステイト・スチュワードを三つのパターンに大別している⁽⁴⁵⁾。第一は、どちらかといえば中小の所領に見られるタイプで、領内の営農家や小規模な地主、聖職者、法曹関係者、その他の実業家等が、概ねパートタイム的な副業として所領管理を任されるケースである。彼らの大部分はエステイト・スチュワードとしての明確な自覚に欠けていることが多かったようである。第二は、主として大所領に在勤し、地主から広範な権限を託された首席管理人のタイプで、高い社会的評価を受け、農業改良の大きな推進力となった人々である。彼らは19世紀末以降に大所領の多くが解体していくにつれ、歴史から姿を消していくことになる。そして第三が、個人や商会のかたちで所領業務の助言や管理実務を請け負ったりした独立系の

(42) アイルランドの Kingsborough 卿のエステイト・スチュワードを務めた経歴を持つアーサー・ヤングは、18世紀における最も著名な農業著述家であった。G. E. Mingay (1963) *op. cit.*, p. 173.

(43) W. Prest, 'Introduction : The Professions and Society in Early Modern England', W. Prest (ed), *op. cit.*, p. 2.

(44) 高橋裕一「十八世紀後期イングランドに見る所領管理「専門職」」史学64巻1号(1994年)。

(45) 高橋同前) 76頁以下。

業者 (land-agency firm) であり、ケントはここに類別される。高橋は、第三の系統こそ1868年に創設された現存する最古の業界団体である土地測量・査定士協会であると指摘し、ケントを強固な職業意識を持つ独立した不動産エキスパートの先駆けとして描出した⁽⁴⁶⁾。土地測量・査定士協会は、現在、世界屈指の不動産関連の専門家団体にまで成長した王立勅許鑑定士協会⁽⁴⁷⁾の前身であり、農業分野においてもアドバイザーとしての役割を果たしている。また、同協会のような国際的な専門職業者団体以外にも、エステイト・スチュワードの系譜はイギリス各地の私的な農業アドバイザーたちの中に見出されるのである⁽⁴⁸⁾。

(4) 小括

19世紀中期には、イギリス農業カレッジの創設による専門職としての土地管理人の組織的な要請が高まり⁽⁴⁹⁾、これまでの忠義を持って主人の財産を管理するという、文学作品で描かれるような、いわゆるスチュワードらしいスチュワードという存在は歴史から姿を消していくこととなる。しかし、並松の以下の指摘は重要である。

「所領経営において発揮された土地管理という考え方は、20世紀の後半には土地という平面だけを管理するものではなく、広く環境という空間を管理す

(46) 高橋同前) 78~79頁。

(47) Royal Institution of Chartered Surveyors.

(48) 例えばBIAC (The British Institute of Agricultural Consultants) は農業アドバイザーに特化した専門家機関であり、農業者はHPから自分に必要な分野のアドバイザーを探し依頼することができる。農業アドバイザーの背景は様々だが、筆者の見た範囲では、農業関連の学士号を取得し自らも農場を有するアドバイザーが多い。またBIACをはじめとした専門家機関のメンバーであることは、農業アドバイザーの要件というよりも、その能力保証となっているようである。他にもIAgrE (The Institution of Agricultural Engineers) 等の機関がある。

(49) イギリスにおける農業研究・教育機関設立の歴史的経緯については以下に詳しい。並松信久『農の科学史』(名古屋大学出版会, 2016年) 169頁以下。

るものとして受け継がれていった。そして現代イギリスの農業環境政策において、土地管理という考え方を基礎に、政策を展開しようとする動きが起こっているといえるのである。」⁽⁵⁰⁾

すなわち、イギリスにおけるエステイト・スチュワードという概念は歴史の中で土地管理に特化した結びつきを強化し、特有の文脈を持つにいたったと言えよう。次章では農地経営に際して新たな検討項目として追加された環境保全と多角化経営（地域振興）の現状と、そこでの農業アドバイザーの役割について見ていく。

3. 農業環境政策におけるアドバイザー

(1) EU の農業環境政策

欧州共通農業政策は、戦中・戦後の食料難の記憶もいまだ鮮明な1957年に示されたローマ条約に基づき、農作物価格と市場の安定を主たる目的として継続されてきた。しかし、1970年代以降の生産過剰や高度集約農業による環境破壊等を背景に、現在では農業生産支持政策よりも農業環境政策や農村振興政策を重視する方針へと転換している。今日の基本的な枠組みは、市場措置および農業者への直接支払い（第一の柱）と農村振興および農業環境政策（第二の柱）で構成されており、これらの助成金をEUから加盟国が受け取るためには、欧州共通農業政策が示す方針と制度枠組みに国内法を合わせなければならない。

農業と環境の関係が先進国の政策における一つのテーマとして注目されるようになった契機は、1970年代後半に顕在化した集約的農業経営による環境破壊である。現在EU圏内の農業者らが農業に関連する何らかの助成金を受給するためには、規定されている環境要件を最低でも一定程度充足

(50) 並松信久「18～19世紀イギリスにおける「土地管理」の形成」京都産業大学論集，社会科学系列24巻（2007年）21頁。

する必要がある。この最低限の要件はクロス・コンプライアンス⁽⁵¹⁾と呼ばれる。イギリスの農業環境政策である環境スチュワードシップと田園スチュワードシップはこのクロス・コンプライアンスを充足した上での事業ということになる。

近年の EU 財政の逼迫に際して、欧州共通農業政策はより一層の支出削減を迫られる状況にあり、農業者への直接支払いを継続させるためには、その公益的な価値をこれまで以上に明確に提示する必要がある⁽⁵²⁾。欧州共通農業政策は EU 多年度財政枠組み（2014～2020年）に合わせて制度の枠組みを一新させたが、その議論に際して中心的な問題とされたのも正にこの点であった。本稿との関連では、特に直接支払いの受給対象の限定が重要である。EU における農業の多面的機能の重視化と、農業者に期待される役割の多様化に伴い、「Active farmer」をどのように定義するかで加盟国間での調整が難航したのである⁽⁵³⁾。

2005年以降、EU において生産と支払いの間の関係性が切り離された直接支払いである単一支払制度が導入されると、その副作用として全く営農

-
- (51) 単一支払いの受給条件として18の規則（環境および公衆と動物の健康、疾病の届出、動物福祉等に関係する）に従うこと（法定管理要求：Statutory Management Requirements：SMRs）と、EU の提示した規定の枠内で加盟国に条件設定に関する裁量権が与えられている「良好な農業・環境条件」（Good Agricultural and Environmental Condition：GAEC）を充足することが求められる。Regulation on establishing common rules for direct support schemes for farmers under the CAP (73/2009/EC) [2009] *Official Journal* L 30/16. Regulation on support for rural development by European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (1698/2005/EC) [2005] *Official Journal* L 277/1.
- (52) 「農業がどの国によって支持されるかは、結局のところ政治問題である。農業予算を削るべきだとする圧力はいずれにしろ大きくなるだろう。（中略）農業生産者は、将来にわたって直接支払いを得るには、将来、社会への貢献度を証明しなければならなくなるだろう」A・ハイセンプーバー＝C・ヘバウアー＝K-J・ヒュルスベルゲン著村田武訳「2013年以降の EU 農業政策はどうなるか」農業と経済75巻2号（2009年）104頁。
- (53) Active farmer を巡る経緯については、松田裕子「ポスト2013における EU 直接支払の争点—直接支払の再設計とドイツの姿勢—」農林水産政策研究所構造分析プロジェクト（欧米韓）研究資料2号（2012年）に詳しい。

活動を行わない農地経営者（たとえば自然保護地やゴルフ場、粗放的な管理しかしていない経営者等）に対しても受給権設定が拡大した。EU 財政が危機的状況にある中で、この何もしていない農業者に対する批判は大きく、最低限の農業活動を行っていない受給者が直接支払制度へ参加することを拒否するという提案がなされた。しかし、「Active farmer」と「Non-Active farmer」の間の線引きは非常に困難であるし、もしも「Active farmer」の条件を、農業生産活動が農地経営の大部分を構成することと定めた場合、経営を多角化しているような農場や兼業農家等が除外される恐れがあると共に、WTO 交渉に際して生産要素とのリカップル（緑の政策（＝デカップリングされた政策）に分類されたものが再び生産要素と結びつき、その政策枠組みから外れること）であるとの指摘を受ける懸念を孕んでいる。イギリスは EU レベルで「Active farmer」を定義付けることに反対の姿勢を示してきたが、その最たる理由はこの点にあると考えられる。EU における「Active farmer」を巡る議論からは、農業に期待される役割の多様化と、「農業」、「農業者」などの用語の定義に関する加盟国間の認識の非共通化⁽⁵⁴⁾という傾向が垣間見える⁽⁵⁵⁾。

（２）環境／田園ステュワードシップ

イングランドにおける現在の農業環境政策は2014年12月1日に新規申請の受付が終了した環境ステュワードシップと、その基本的な構造を引き継いだ新しい事業である田園ステュワードシップを基礎として実施されている。環境ステュワードシップはそれまでの様々な関連事業の統合によるも

(54) 欧州共通農業政策の非共通化について論じるものとして、豊嘉哲「共通農業政策の非共通部分の拡大」日本 EU 学会年報32号（2012年）。

(55) Active Farmer を定義づけることは、農地における伝統的な農業生産活動以外の多角化経営を推進している現在のイギリス農地関連法改革の潮流に逆行するものである。結果としては、他の加盟国からの批判も続出したことを受け、空港や鉄道、水道設備、常設の運動場等を Non-Active Farmer として定義づけるに留まった。Article 9 of Regulation (EU) No 1307/2013.

のであり、主要な目的として生物多様性の保全、景観の維持向上、歴史的環境と自然資源の保護、田園地域へのパブリック・アクセスの促進等が挙げられている⁽⁵⁶⁾。2015年末の時点で環境スチュワードシップに基づく協定は37,700締結され、5,277,000haの農地をカバーしていた⁽⁵⁷⁾。これはイングランド全体の農地の約半分に及ぶ。環境スチュワードシップ制度には作成段階から多くの機関や農業関連団体が関わっており、公的機関としてはDEFRAが行政、Natural England（以下「NE」）が運営を担当している⁽⁵⁸⁾。これまでのイングランドの農地における環境保全政策は、欧州共通農業政策の枠組みに依拠した段階的な構造を取っており、下層には直接支払いの受給条件であるクロス・コンプライアンス、その上層にクロス・コンプライアンスを超える環境保全的農業経営を対象とした環境スチュワードシップが位置付けられていた⁽⁵⁹⁾。また環境スチュワードシップ自体も階層的な構造となっている。下層の入門レベル事業は申請さえすれば誰でも参加可能であり、内容としては、それぞれにポイントが付された50以上ある取り組みオプションの中から、1haあたり30ポイント以上となるように目標を設定・合意することで1haあたり30£の助成金が得られるというものである。そして、入門レベル事業の上層には上級レベル事業があり、農業者はまず入門レベル事業に参加した上で、さらに高度な取り組みを希望する場合にのみ、事前の監査や計画の策定が必要となる上級レベル事業へと進むこととなる。

(56) Defra, 'Environmental Stewardship', 2005. p. 2.

(57) イギリス政府 HP 内「Agri-environment indicators」（2019年6月28日最終閲覧）<https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/agri-environment-indicators>

(58) 前掲注4）西尾他113頁以下。

(59) 環境スチュワードシップについて詳しくは、西尾他同前）69頁以下、福士正博「イングランドにおける環境スチュワード事業の実施」平成16年度海外農業情報調査分析事業（欧州・アフリカ地域）報告書（2004年）、内山智裕「イギリス—イングランドに着目して—」岸康彦編『世界の直接支払制度』（農林統計協会、2006年）76頁以下等。

環境スチュワードシップの後継事業である田園スチュワードシップは環境スチュワードシップの階層構造を大枠で引き継いでいる。中度事業と高度事業、そして生垣や石垣の構築、この三つが農地における農業環境事業の柱である。環境スチュワードシップにおける入門レベル事業が田園スチュワードシップの中度事業、上級レベル事業が高度事業に該当する。環境スチュワードシップとの大きな変更点としては、中度事業が競争的基金になった点が重要である⁽⁶⁰⁾。つまり、当該地域で環境に対する費用対効果が高いと判断された申請のみが採用されるということになる。競争原理の導入によって、より地域の実情を踏まえたバランスの良いオプション選択を助長することが目的であり、それをサポートする農業アドバイザーの存在感も増している⁽⁶¹⁾。

イングランドにおける農業環境政策の体系の中で、農業アドバイザーは行為者である環境便益の供給者（農業者、土地管理マネージャーなど）と政策サイド（担当省庁など）の中間に位置づけられる。A. P. Hejnowicz, M. A. Rudd, P. C. L. White (2016) は、行為者、契約、サービス提供という三つの枠組みで事業の構造を整理しており、特に事業運営の要として行為者の柱の「繋ぎ手」に焦点を当てている⁽⁶²⁾。本稿との関連では、事業の実施機関である NE に登録されている農業アドバイザーに対して行ったアンケート調査の中で、彼らのクライアント（農業者、土地管理マネージャー、地主等）の事業申請動機はなんだと思うかという問いへの見解が注目され

(60) 田園スチュワードシップについて詳しくは以下。Defra, 'Countryside Stewardship: An overview', 2019. 和泉真理「英国の農業保護政策と Brexit」農業および園芸93巻6号（2018年）。

(61) Defra によればイングランドにおける農場の92%が何らかの形で Defra か森林委員会（Forestry Commission）からの助成を得ている。農業者がこのような助成に関する情報を入手する際の手段についての調査（複数回答可）では、農業新聞等が62%と最も多く、次いで農業アドバイザーが50%であった。Defra, 'Farm Practices Survey 2018 - England', 2019, p. 12.

(62) A. P. Hejnowicz, M. A. Rudd, P. C. L. White, 'A survey exploring private farm advisor perspectives of agri-environment schemes', 2016, Land Use Policy 55.

る。農業アドバイザーの見解では、九割が経済的動機が主であると回答しており、環境に対する責任という回答が一割であったのに対して明確な差が見られる。また、自由回答として、これまで一度も担当省庁が公開している事業のガイドブックを読んだというクライアントを見たことが無いであるとか、事業の意義やオプション選択が地域環境に与える影響についてのクライアントの関心の薄さなどを挙げた上で、自らの職務として、できる限りクライアントに幅広い情報を提供し、地域と調和したバランスの良いオプション選択へ誘導する必要があるという認識が複数示されていた。彼らの担う役割には、まさにかつてのエステイト・スチュワードが果たした専門的な知見や技術の伝道や地域と事業の調和の探求という側面があり、イングランドにおける農業環境政策の要のように思われる⁽⁶³⁾。

4. 農地における多角化経営とアドバイザーの役割

近年の農地経営において専門家による助言が特に求められるのは、先述した農業環境政策関連の事業に申請する際と、経営の多角化を行う際の二つのケースが主として想定される。前者は二十世紀後半に生じた農業による環境破壊への対応であり、長い農業史の中では比較的新しいテーマだが、後者については広義での土地改良の一種と見ることもできよう。後期スチュワード期の借地人が不足していた時期において、エステイト・スチュワードたちは、良い借地人を所領に迎え入れるための誘因として土地改良を地主に進言していた。土地の状態を変えることによって地主と借地人に生じる影響について推測し、地主に対して的確な助言を行うことが当時のエステイト・スチュワードには求められていたのである。しかし、現代における経営の多角化という農地の状態変更に際して、農業アドバイザー

(63) アンケートで示されたような農業アドバイザーの公益的な職業意識と実践について、当事者による以下の記事が参考になる。J. Varley, 'Agricultural break point', October/November 2018, Land Journal (RICS).

に期待される職務は、さらに複雑なものとなっている。本章では農地における計画許可制度の変遷を辿ることで、そこでの実務を担当する農業アドバイザーたちの現在の姿を描出してみたい。

(1) 計画許可制度と農場の多角化経営

農村地域に対する戦後の計画システムは、戦中戦後の食料難の最中において当然のこととして、農地を開発行為から保護するという点に重点が置かれていた。さらに、農業法および農業借地関係法においても農地の利用目的は農業生産活動とそれに関わる若干の加工作業にほぼ限定されていたため、農地における農業目的での土地・建物の利用・変更等に関しては基本的に開発許可申請の対象とはなっていなかった。現行の都市農村計画法である1990年都市農村計画法55条2項⁽⁶⁴⁾も農業目的での使用を法の対象から除外している。

「55(2) 以下の工事又は使用は本法の目的に照らし、土地の開発に含まないものとする。

(e) 農業又は林業(造林を含む)の目的でのあらゆる土地の使用及びその土地に従属する何らかの建築物をそれらの目的で使用すること」

しかし1995年農地経営借地法の制定からも明らかなように、近年における農地利用はすでに多様化しており⁽⁶⁵⁾、農業生産活動以外の開発行為に

(64) Town and Country Planning Act 1990 (c. 8) s. 55 (2).

(65) イギリスの農業者が指向する近年の多角化経営について、大手農業新聞である Farmers Guardian は以下のような項目を挙げている。クラフトビールの醸造、挙式会場、鶏の放し飼い、福祉農場、クラフト、パン焼き等の調理、ドッグラン等。なお、農業環境政策への参加も多角化経営の一種として捉えられていることが多い。D. Osioy and E. Ashworth, 'The top 10 diversification trends for UK farmer to look out for', 14 May 2018, Farmers Guardian. そして、イングランドにおける農場のうち66%がすでに何らかの多角化経営を行なっているという。Defra, 'Farm Accounts in England: Results from the Farm Business Survey 2017/18', 2018, p. 18.

対して一定の線引きを行い法的な統制を行う必要が生じていた。このような背景から、1992年にはイギリスにおいて農地への計画統制がはじめて導入された。現在では1995年都市農村計画（一般開発）命令附則2第6部⁽⁶⁶⁾に、クラスAからクラスCまでの三つに分類された農地のそれぞれについて、許可される開発（許可申請の必要なし）と許可されない開発が規定されており、さらに開発が許容されるための諸条件について明示されている。

（2）多角化経営における地主、借地人、自主占有者

本節では農場における多角化経営に際して計画許可が必要となるケースについて、どのようなプロセスで許可を取得することになるのかを見ていく。まず①では典型事例として自主占有者を対象とした計画許可の申請から取得までの流れを追う。そして②では借地における多角化経営への参入障壁とその対策として、自らの意思のみで経営判断を下せる自主占有者と、常に地主の同意を要する借地人との間には、多角化経営への参入のしやすさに差があるという点に焦点を当てたい。1995年農地経営借地法の制定により借地における多角化経営に大きく道が拓かれようとしていることは確かだが、借地における多角化経営は自主占有農地におけるそれと比べて参入し辛いと言っても過言ではない。政府としては、自主占有地であるか借地であるかに関わらず、その農地の潜在的な価値を最も適切なかたちで利用できるよう誘導することを政策方針としている。

①自主占有者による農場の多角化経営

DEFRAは農場経営の多角化のガイドとして2002年に「計画システムに関する農業者のためのガイド」⁽⁶⁷⁾（以下「ガイド」）を公表した。本節ではこのガイドの記述に即して、自主占有地における農場の多角化経営を行う

(66) The Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995 No. 418, Sch. 2, Part. 6, Agricultural Buildings and Operations.

(67) Defra, 'A Farmer's Guide to The Planning System', 2002.

際の計画許可の申請、取得までの一連の流れを概観する。

(a) 準備段階

自分の農場において経営を多角化しようと考えた場合、計画許可制度に関してまず重要な点は、一定の農業用の開発行為について許可が不要であるという点である。しかしながら、この判断を農業者自らが下すのは困難である場合も多い。したがって、ガイドでは多角化経営を考え始めた時点で、農場が位置している地域の地方計画庁にできる限り早く相談に行くよう勧めている。地方計画庁と早い段階でコンタクトを持つことにより、一般的な助言をもらえるだけでなく、計画許可の申請書のコピーやガイダンスノート等を入手することができる。また、開発計画を事前に地方計画庁の職員にチェックしてもらうことにより、何か問題がある場合についても申請前に非公式に調整を行うことが可能である。しかしながら、この段階での地方計画庁の職員の判断は、実際の申請後における許可の判断に影響するものではないという点には注意が必要である。この段階で収集すべき情報は、自らの開発計画が環境影響評価の対象となるか否か、また政府の計画方針やローカル・プランとの齟齬が生じていないか等の基本的な確認事項である。また、農業者はこの段階で近隣住民やコミュニティともコンタクトを取り、助言を得るべきであるとされている。

(b) 申請書の作成

農業者が計画許可の申請を行うことにしたならば、まず申請書を作成する必要がある。申請書の雛形は地方計画庁から入手でき、自分で作成しても問題はないが、DEFRA は専門家に任せることを強く勧めている。また申請資格については所有者でも部分的所有者でも構わないが、部分的所有者については自分と所有権をシェアしている者に計画について知らせておかなければならない。

申請しうる計画許可には二つのタイプがある。第一のタイプは、計画が土地または建築物といったプロパティの用途変更を伴うものであり Full planning permission と呼ばれる。Full planning permission については地方

計画庁に対して詳細な計画案を提示する必要がある。第二のタイプは建築物の建造等を含むものであり Outline planning permission と呼ばれる。Outline planning permission については事前に詳細な計画案の提示が必要ではなく（しかし、提示される方が望ましい）、許可が下りた後に申し出ればよいことになっている。そうすることで、もし許可が下りなかった場合に、詳細な計画案を策定するためにかかった時間や費用が無駄になってしまうことを回避できる。

いずれのタイプの許可を申請するかを決め、申請書を作成し必要な情報を付記したならば、完成した申請書に所有権の証明書または通知と必要な手数料を添えて地方計画庁に送付することになる。

(c) 申請後の手続き

地方計画庁が申請書を受理すると、申請者に対して地方計画庁から申請書受理の通知が送達されることになる。そこで申請者は提出した申請書のコピーをカウンシル・オフィスに設置されている計画登記所に登記し、一般の市民が計画についてチェック可能な状態にすることとなる。申請書を受理した地方計画庁は、一般の市民や関係諸機関、近隣住民等が当該開発計画について意見を述べることができるように、あらゆる方法で情報を公開する。例えば、近隣住民に対しては手紙による通知を行い、計画予定地の側に立て札を立て、ローカル紙にも告知文を載せることになる。また関係するパリッシュやタウン・カウンシルといったコミュニティ、関連諸機関、そして計画許可制度の全体について責任を負っている副首相府に対しても通知を行う。そうして各方面から寄せられたコメントを地方計画庁が精査することとなる。全ての情報を総括し、地方計画庁は許可の判断材料となるレポートを作成するが、その過程で申請書に関する軽微な修正を申請者自身が行うということもありうる。そして最終的に出来上がったレポートは、選出された評議員によって構成される計画委員会か、評議員によって指名された計画庁の高官のいずれかの元へ提出され、許可の如何について判断されることとなる。このレポートが計画委員会に提出された場

合、その審議日程が決まると申請者には地方計画庁から通知される。一部の地方計画庁は申請者に対してこの審議に出席して発言することも認めている。これら一連のプロセスを経て許可について判断が下され、結果については地方計画庁から文書による通知が送付されることとなる。この際、計画が許可され、その計画が Outline planning permission である場合、この時点で計画の詳細部分について申告することが求められることになる。許可については条件付きで出される場合もあり、許可が下りなかった場合と同様に、国務大臣に対してその地方計画庁の判断への不満を訴えでることができ(68)。

②借地における農場の多角化経営と補償規定

(a) 借地における参入障壁：地主の同意の必要

借地における参入障壁の一点目には地主の同意が必要であるという点が挙げられる。この点についてイングランドおよびウェールズの借地農業者協会は「2020年に向けた農業ビジョン」(69)において、以下のように述べている。

「借地農業者協会は開発計画に関する政府方針が、無意識のうちに、全ての農業者が自主占有者であって、政府が示す計画や戦略について、全て自らの一存で判断しうることを前提に構成されているということを憂慮している。なぜならば、借地農業者にとって、これらの判断を下すことは非常に複雑な問題をはらんでいるからである。借地農業者が政府の政策に応えようとしても、農業借地法制度の問題や地主との関係性といった様々な事情がそれを阻んでいる」(70)

1995年以前の農地経営借地法に基づく借地においては、農業生産活動以

(68) Town and Country Planning Act 1990 (c. 8) s. 78. Victor Moore & Michael Purdue, *A Practical Approach to Planning Law*, 13th ed., 2014, Oxford University Press, para. 18. 01 *et seq.*

(69) Tenant Farmers Association, '2020 Vision for Agriculture From the Perspective of the Tenanted Sector of Agriculture in England and Wales', 2010.

(70) *Ibid.*, para1. 2.

外の非農業的農地利用を行った場合、直接の罰則規定は無いものの、間接的に不利益を被ることがあるのは先述の通りであり、借地人にとって多角化経営への参入障壁となっている。そして地主との関係性について言えば、いくら借地人が借地において経営を多角化したいと考えても、地主の同意が得られなければどうすることもできない。地主が同意を出さない理由の一つには、税制の問題がある。つまり農地と非農地では農地の方が税制上のメリットが大きいため、地主は借地人が借地において多角化経営を行うことで土地の分類が農地から非農地へと変更されてしまうのではないかと懸念するのである。しかし、この問題は当事者の間に専門家が入ることによって解決できることも少なくない。農地における多角化経営を奨励している政府は、この状況への対策として2004年に「農業借地における農業環境政策および多角化計画のための良き実践規約」⁽⁷¹⁾(以下「規約」)を公表した。規約では農業環境政策と多角化経営政策のいずれかに借地人が参加することを希望する場合について、できる限りスムーズに地主の同意を取り付けるためのプロセスが示されている。以下その流れを概観しておく。

まず、借地人が多角化経営への参入を計画したならば、早期に地主とコンタクトを取るべきであるとされる。それは文書でも口頭でもよく、また直接地主にアプローチせずに地主の代理人に連絡しても構わない。当事者らまたはその代理人はできる限り早期に協議の場を持ち、計画の主な内容について話し合うべきであり、計画の内容が地主と借地人双方にとってどのような利益を生じさせるのかを確認した上で、詳細な計画書を作成するために必要な経費の負担について取り決めを行う。また必ずしも借地人の利益と関係しないことについて、地主が専門家からの知識供与を受けることを希望する場合について、その負担は地主が負うことになる。計画書の作成に関わる費用の分担については合意内容を文書化しておくことが推

(71) Defra, 'Code of good practice for agri-environment schemes and diversification projects within agricultural tenancies', 2004.

奨されている。次に当事者らは計画書の準備と審議について現実的なタイムテーブルを作成し、デッドラインを決めておく。これについても合意内容を文書化すべきであるとされている。そしてその後はタイムテーブルに沿って、借地人による計画書の準備と、地主によるその精査と文書による返答が続き、最終的に正式な合意文書の作成にいたることになる。

(b) 借地における参入障壁：不明確な補償規定

借地における多角化経営への参入障壁の二点目は、借地期間終了後の借地人に対する補償関係の規定が不明確であるということである。借地人が借地に対して自らの資本を安心して投下するためには借地期間終了時の補償制度の確立が絶対条件となる。しかしながら、これまでのように補償の項目が農業生産活動に関わるもののみであった時代と非農業用を含む多様な農地経営がなされうる現在とでは、当然に必要となる補償規定が異なってくる。1986年農業借地法が、その64条1項ならびに附則7および附則8⁽⁷²⁾において、補償されるべき改良に関する具体的な項目のリストを挙げているのに対して、95年法は、借地人が行ったどの様な改良に対して補償を行うのかという定義を条文中で行っていない。例えば、借地人の改良を定義している1995年農地経営借地法15条(a)および(b)⁽⁷³⁾には、「(a) 借地人自身の努力または全て若しくは部分的に自身の費用に基づきなされた、あらゆる物理的改良」「(b) あらゆる無形利得」と規定されているのみである。1995年農地経営借地法が補償項目に関する詳細な定義を避けた理由としては、農業生産に限らない多様な営業活動が可能となっている同法の法構造において、補償対象を限定してしまうことが、その対象となら

(72) Agricultural Holdings Act 1986 (c. 5) s. 64, sch. 7, sch. 8. なお、1986年法までの農業借地法における補償規定は、1948年農業借地法 (Agricultural Holdings Act 1948 (11 & 12 Geo 6 c. 63)) に部分的な修正を加えてきたものであるため、基本的には1948年法を引き継いでいる。1948年法的全訳および解説としては以下を参照。戒能通厚＝下山瑛二『イギリス農業関係法—その翻訳と解説—』(農林水産省構造改善局農政部農政課, 1978年) 105頁以下。

(73) Agricultural Tenancies Act 1995 (c. 8) s. 15 (a) (b).

ない改良を生じさせかねない、という危惧があったものと推察しうる。しかし、補償の対象が複雑化したことで、個別のケースに対する補償額の評価を行うことが困難化しているという問題が生じているのである。

1995年農地経営借地法17条1項⁽⁷⁴⁾は「もし地主が借地人の改良の条項に書面での同意を与えていないならば、借地人は、あらゆる借地人の改良について、本法16条の下での補償を受ける権利を得られないものとする」と定めている。つまり、借地人は自分の農地経営借地に改良を加えたい場合、事前に地主から同意を得ない限り、賃貸借契約終了時に、その改良に対する補償が得られないということである。しかし、1995年農地経営借地法の制定によって可能となった多様な農地経営に関する改良については、補償手続に関しても前例が不十分であるため、その改良を行った場合、大体どれくらいの金額を補償金として支出すればよいのかという点が不明瞭であった。そのため、契約終了時点における大体の補償額の予想がつく日常的改良以外の、多角的な農地経営に関する改良の場合、地主は補償額が高額になることを懸念し、借地人に同意を与えないという事態が生じていた。また、1995年農地経営借地法20条1項⁽⁷⁵⁾には「借地農の改良に関する本法第16条の下で、借地農に支払い得る補償の総額は、その借地の終了時の価値について、借地農の改良に起因する増加分と等しいだけの額とする」という、補償額に関する規定がおかれてはいるものの、具体的な補償の算定基準を定めるものではなかった。このような状況を受けて、改良費補償の規定に関しては、2006年の法改正⁽⁷⁶⁾によって、賃貸借契約の締結時に、書面において補償額の上限を当事者間で設定すべきものとする修正が加えられた。借地において多角化経営を行う場合、補償の問題をはじめ事前に地主との間に非常に細かい取り決めを多岐にわたって締結しておく必

(74) *Ibid.*, s. 17 (1).

(75) *Ibid.*, s. 20 (1).

(76) Statutory Instruments 2006 No. 2805, The Regulatory Reform (Agricultural Tenancies) (England and Wales) Order.

要があり、そこでは専門家としての農業アドバイザーが重要な役割を果たしているのである。

おわりに

本稿の課題は、イギリスにおける農地の維持管理を巡る法政策とその担い手たちを支える「繋ぎ手」を、かつて地主の名代として大所領経営の差配を担ったエステイト・スチュワードの系譜に連なる存在として位置付け、その現代的意義について考察することであった。現在の複雑化した農業環境政策の実効性を担保するために、また地域と調和した持続可能な農地の利用・管理を実現するためにも、高い専門性を有した農業アドバイザー等の「繋ぎ手」の存在が重要な機能を果たしていることについては、本稿を通じて一定程度明らかにできたものとする。

日本においても、たとえばかつての小作官は、平素から地域の実情を調査し、地主と小作人との間の紛争防止をはかり、両者間の調停を試みる役割を担っていた⁽⁷⁷⁾。行政機関による情報提供や個別事案への助言は、当然に予てより日本においても関係機関から様々に提供されているが、関係省庁が複数に分かれていることもあり、統合されていない関連政策を大局的に把握した上で、農業者が自らに適切な取り組みを選択・実施することは容易ではない。このような状況を鑑みれば、日本の農業・環境・地域を巡る今後の法政策のなかに、適切な情報に当事者を繋ぎ、それをサポートするための専門家や機関⁽⁷⁸⁾が、何らかの形で位置付けられるべきな

(77) 末弘巖太郎『農村法律問題』（改造社、1924年）359～360頁。

(78) 参考になりうる取り組みとして、EUにおけるAKIS (Agricultural Knowledge and Information Systems: 農業に関する知識および情報システム)の構築が挙げられる。AKISは農業に関与する様々なセクターや当事者に対して、情報の提供および交換をサポートするためのシステムであり、1974年のEEC規則によって創設されたSCAR (The Standing Committee on Agricultural Research: 農業調査常設委員会)が構築を推進しているシステムである。Regulation (EEC) No 1728/74 of the Council of 27 June 1974 on the coordination of agricultural research, s. 7 (1)。AKISに関しては、2014年に27の

のではないかとと思われる。

〔謝辞〕本研究はJSPS 科研費JP26285026「持続可能社会における所有権概念—農地所有権を中心として」の助成を受けたものです。

EU 加盟国の状況について調査結果が公表されている。PROAKIS, 'European Commission 7th Framework Programme project', Grant agreement no ; 311994. SCARはその創設の時点では共通農業政策に資する調査を行うことが主たる目的とされていたが、2005年に方針を見直し、EUおよび加盟国に対してAKISの構築について助言を行うことへと目的を変更した。SCAR Website : <https://scar-europe.org/index.php/scar/scope> (2019年6月27日最終閲覧)。