

農地流動化と現代日本農業の諸問題

2002 . 1 . 畑田徳嗣

はじめに

現在、日本農業が弱体化・安楽死の危機にあることは、耕地面積・担い手の減少等の数値を見ても否定できないであろう。しかし、日本農業を衰退産業の一つとして切り捨てることはできない。なぜなら、食物は人間の存続に欠くことのできないものであるからだ。それは、全世界で飢えのために苦しんでいる人々のことを想えば明らかであろう。また、日本の場合でも、複雑化する国際状況、自然環境の変化等を勘案すれば、これからの食物供給が安定的であるとは必ずしも言えない。このように考えれば、日本農業の衰退を看過できないことは自明の理であろう。

現代日本農業の衰退の要因として考えられるのは、規模の零細性という問題である。農業基本法（以下、農基法）では零細な土地所有と零細な農耕の是正が図られたが、成果が出ているとは言い難い。以下では、規模拡大の一つの手段として考えられている農地流動化の現状を通して、何が規模拡大を阻害した要因であるのか、また、打開策はあるのかということについて見ていこう。そのことにより、問題解決の糸口を見つけ出したい。本論文が、日本農業の復興の一助となれば幸いである。

1 . 農地流動化の概括と借地流動化

(1)

土地流動化、という問題を考える時、以下の四つの要素が重要となる。即ち、農地過剰、収益性の低下、地価の高騰と下落、耕作放棄である。

ここでは、それらがどのような関係にあるのかを大局的に見ていこう。80年代以降、とりわけ90年代に入ると、米国やECの経済的圧力により日本の農業構造は大きな変化を見せる。それは、日本農業に特有の問題を表面化させる契機にもなった。具体的にどのようなことが起こったのか、という問いには以下の山田良治氏の文章がその一つの答えとなる。「(農業の構造変化を考える場合に)問題となるのは、土地所有の制約による規模拡大の阻害ではなく、採算性の低下による農地需要(借り手・買い手)の不足という新たな事態であった。こうした事態は、一面において土地供給圧力を強めることによって農地の流動化と集中・集積の可能性を拡大し、現実にも借地を中心に一定の流動化を実現させてきたが、他方ではスケールメリットの発展テンポを越える農業採算性の悪化が農業経営を著しく不安定化、弱体化させている。ゆえに、基本法農政下においては、農地の売買によ

る流動化の困難と借地方式への転換が農地法体制の崩壊・終焉論議として現れた。」⁽¹⁾ 短い文章ながら、大雑把に物事を掴むには最適であろうと思われる。

とはいえ、以上の文章では現状説明として充分ではない。例えば、農地需要の不足がなぜ問題なのか、また流動化の当事者の詳細がどうなっているのかを（以下の章で具体的にみていく事例の前提として）知っておく必要がある。農基法の下で、規模拡大によるスケールメリットの発揮が目指されたことはすでに書いた。その際、農地の拡大を志向したものの、労働者の高齢化により粗放化せざるを得なくなった。これが、耕作放棄につながる。そうすると土地は荒れ、地力が低下する。再び農業を行う時、地力の復元に莫大なコストがかかる。つまり、担い手不足が農地過剰を引き起こし、結果として農業が弱体化するのだ。

担い手不足を考える時に採算性の低下と関連して重要な要素が農地価格の低下である。このことについて、谷本一志氏は次のように述べている。「地価が下落の傾向にあるいま、農地取得により経営基盤を拡充する絶好のチャンスかにみえる。しかしながら、地価が低落しているということは収益性低下の結果でもある。買い手にとって規模拡大の困難性が大きく、借入金依存の場合には元利償還圧がそれだけ重荷になってくることを物語るものである。」⁽²⁾ 加えて、現在の農家には資産の目減りを意味する。農地過剰との関連で考えても農地購入による規模拡大は経済的に引き合わないのであり、だからこそ危険負担のより少ない賃貸借を選好するのである⁽³⁾。

(2)

流動化の主流になりつつある借地による流動化について書く。ここでは、特に我が国の農地貸借の大宗を占める利用権について書く。利用権は、農業経営基盤強化促進法で、「農業上の利用を目的とする賃借権、若しくは使用賃借による権利又は農業の経営の委託を受けることにより取得される使用および収益を目的とする権利」と定義されているが、現実の権利設定では賃借権が圧倒的である⁽⁴⁾。また、利用権は貸借期間の満了とともに権利が消滅（農地法第 19 条）するという特徴や形式上は比較的短期の賃貸借であるという特徴を持つ。利用権貸借は流動的な、かつ権利の弱い賃借権としての側面が強まっており、実態的にも短期賃貸借の割合が高いのである。島本富夫氏は賃貸借期間を次のように分類している。「1980 年当時は、賃貸借期間 1~2 年 7.5%、3~5 年 57.3%、6~9 年 29.2%、10 年以上 6.0% で、5 年以下の短期賃貸借が 6 割を超えていた。その後、貸借期間は長期化の方向に向かうが、98 年でみて 1~2 年 3.8%、3~5 年 31.6%、6~9 年 19.4%、10 年以上 45.3% である。期間 10 年未満のものがなお多く、ここ数年ほぼ同様の傾向を示している。」⁽⁵⁾

また、利用権は、短期賃貸借の繰り返し設定を予定されていたが再設定率は近年増加しているものの 6% 前後である。これも島本氏によると次のようになる。「98 年では、再設定したものの 60.4%、うち同一人への再設定率 53.3%、再設定予定 17.0% 再設定せず 22.6%

である（農林水産省農政課調査）。同一人へ継続しての再設定は 5 割強なのであり、借り手が高齢化等により再設定しない側面もあるが、賃貸借が同一人間で繰り返されて長期安定化してきているとも言い切れない。」

以上のことに加え、行政の面からの介入の弱さも指摘できる。「短期賃貸借の中で、改良投資そのものが為されない側面もあるが、農地賃貸借の場面での改良投資をめぐって農民相互間の利得、損失の調整の一般化やその行政指導が手つかずの状況にある。」という様に借地流動化は問題点も少なくない。

さて、利用権設定の経営規模別のシェア - を見るとき、年を追って 3ha 以上の借入シェア - が高まっていることが指摘できる。前掲の資料によれば次のようになる。「82 年にはそれ（3ha 以上の借入シェア - ）は 14.4%に過ぎなかったが、90 年 32.1%、98 年 43.5%と新規の利用権設定面積 50 千 ha の半分近くを 3ha 以上層が集積している。他方で貸付は 1ha 未満層が 79.0%を供給する状況となっている。（82 年のそれは 62.1%、90 年には 74.2% ）」⁽⁶⁾

また、参考までに付け加えておくと、98 年の農地法第 3 条許可による賃借権設定の階層性は「3ha 以上層の借入シェアは 25.8%と低く、1ha 未満層のそれは 45.9%である。1ha 未満層には農地保有合理化法人の借入を含むとはいえ、農地法 3 条許可による賃貸借では政策誘導が弱い」⁽⁷⁾とされている。

さて、農地保有合理化法人が農地売買に介入したことにより、農地の売渡を受けた農家はその経営規模を上位層へシフトさせた状況がある。「88 年の府県での 5500 件の公社介入売買を通じて 1ha 未満層が、7.3%、1～2ha 層が 3.0%それぞれ減り、他方で 2～3ha 層が 5.0%、5ha 以上層が 4.0%増加したこと、その限りで上層への誘導効果をかなり発揮していると言えそうである（2～3ha 層は 1.4%の増に止まる）」⁽⁸⁾91 年も同様の傾向が見られるとともに、3ha 以上の各層の比重が高まっていることから政策対象がより上層へシフトしていることが窺える。（この資料はやや古い。現在ではもう少し売買比率が変化し、借地による流動化が顕著であろうと思われる。）

以上のように借地流動化は不安定性を持ちつつも、農家の二極分化（大規模化の奨励と零細規模農家の縮小・廃業）という目的は達したように見える。以下では、それがどの程度有意義であったのかを検討したい。

2. 集落機能の低下と耕地分散

(1) 「むら」の水管理と出作入作の問題

農地流動化の成否を考える時、「いえ」と「むら」について考える意義は小さくない。ここでは、さしあたり「むら」が農業に果たしていた役割を見ていこう。田代洋一氏は「むら」の意味を次のように説明している。「（水田の地力維持は、）『水』を基本とし、それを山林原野からの草肥 = 刈敷きで補完するのが封建農法であったが、この個別の耕圃（所持）

の外側にある水（灌漑施設）と草（入会地）は、個別では確保できなかった。」⁽⁹⁾ ゆえに、「水と草の確保・管理といった水田農業の地力維持の地域単位として『むら』や大字が登場する。そして『むら』としての水管理の必要性は、分散錯綜する耕圃形態にあっては、それらにたいする『むら』としての斉一的な土地利用規制をともなった。」

しかし、現在はこのような状況から著しい変化をみせている。谷本一志氏によれば次のようになる。「担い手が欠如し集落機能が弱化するなかで農地管理・担い手確保自体が限界となりはじめるに至っている。水田農業確立対策で転作割当が大きく増えるなかで団地化するにも集落単位では機能しえなくなったのであり、そもそも集落単位では農地管理や担い手確保は限界にきたといえる。」⁽¹⁰⁾ このような状態に出作入作（市町村外居住者取得）や農地の代替取得（都市化地域の高位地価の農地を売却し、低位地価の周辺農地を取得すること）という行動がさらに追い打ちをかけている。谷本一志氏によると次のような状況がある。「水稻部門の用水管理は数個の小字を単位とした共同出役の形態をとるが、居住市町村を越えた出作入作の出現は旧来の伝統的な用水や農地管理に多大な影響を与える。」⁽¹¹⁾

具体的には「出作者は居住市町村で出役するため、出作地での共同出役を放棄することが多く、出役にかえて管理費を金銭にて決済するものもみられる。兼業深化にともない入作集中地域では共同出役を確保することすら困難となる。出作地取得による農地所有権錯綜化がいつそう集落的・集团的土地利用をも困難にする。出作入作が累積的に進行するならば従来からの水田利用による集落的・村落的機能が破綻に瀕し、土地利用の効果を減殺せしめる」。

つまり、「むら」機能の一層の低下を意味すると言えよう。特に「集団転作に係わる替地、共同防除、用水管理とその負担金徴収、水利慣行上の夫役」などに直面して出作入作が具体的な問題として表面化することになる。加えて「農業経営の自主的伸長を経済性の側面から規制する基本的要因は分散錯圃制という我が国の伝統的な土地所有構造に由来するとみられるが今日の出作入作現象はこの分散錯圃制をいつそう助長させ、土地利用上の非効率性を増加させ」ることになるのである。

(2) 耕作放棄と出作入作の諸問題

出作入作の問題点としてもう一つ指摘すべきなのが、耕作放棄である。単純に、農業経営を維持・拡大させるといふ点からみれば、代替地取得でも良いといえるかもしれないが、現実にはそうっていない。即ち、「出作入作方式による土地集積をしても、それがただちに有効的な規模拡大を意味するとは限らない。出作入作の取得も自ずと制約され、一定内の距離のまとまりが要求されることになる」⁽¹²⁾ というわけである。

にもかかわらず「同一集落、同一市町村での農地代替が好ましいものの、農地市場の広域化した現在では当該地での入取は困難でもある。農地売却代金を代替地取得に充当する際に、通作距離が中心地から遠隔化するほど代替地価格は一般に低位となり、それだけ代

替による規模拡大も可能なもの」⁽¹³⁾となる。その結果、出作地全体での耕作放棄率 17.0%という事態につながっている。即ち、「出作地休耕地率は（通作距離）15km までは 13%程度に定着しているが、通作距離 20km を超えると 29.8%に急上昇している。なお、通作距離 20km 以上での出作地貸付地率 10.4%への急落は出作地休耕地率の急騰と密接に関連している」⁽¹⁴⁾とみられる。このように出作地までの通作距離の伸長にともない比較的粗放作目が作付けられるか耕地放棄がなされていることになる。

元来、分散錯圃制を歴史的特質とする我が国の農業において市場メカニズムによる借地方式や出作入作での農地集積は必然的に分散せざるを得ない⁽¹⁵⁾。他市町村に及ぶ農地集積の過程で一定限度以上の耕地分散にともなう反収低下、労働生産性低下という現象が出現することになる。農地利用調整のみならず農地所有権の錯綜化・分散化現象に対しても何らかの集団的・集落的調整が必要とされ始めているのである。その一つとして公的介入が望まれている。例えば、次のような提言がある。「公的ファンドの創出とそれを管理する公的管理主体の制度化が求められている。長期保有し取得条件が揃った個人に対して順次売渡していく、そうした過剰農地部分を一時備蓄するような中間的土地保有機能としての公的介入のあり方がもっとも妥当」⁽¹⁶⁾であるとするものである。筆者もこの意見に賛成である。

これに地価の問題を加えて考えてみよう。「経済的メカニズムにおいて、土地の所有と利用の乖離現象が生じるのは地代と利子率、地価との乖離、さらにはキャピタルゲイン＝土地資本利得実現志向など投機的取引の拡大にともない具体的利用とは無関係に投資の対象となる」場合である。その際、前述の出作入作の状況を考えても、営農意欲のない代替地取得を規制しないならば、いたずらに農地所有関係が錯綜し農地所有の混在化問題に深化することになる。また、「地価高騰にともない土地所有権取得行為は地代収入ではなく、地価上昇による資産価値膨張を期待することから、耕作権の財産化・分割所有権化により離作補償など耕作権発生による資産価値減少を危惧して土地を遊休・不耕作して他人への貸出をしない」⁽¹⁷⁾という現象が起きている。

一方で、地価下落の問題もある。高地価のなかで農地取得・住宅建設・施設等設備などへ投資をし過大な負債を負ったものの、「地価下落による担保力低下に直面し、累積的に負債圧を拡大していく農家が一方で形成されたのである。これら負債農家は一定の地価を保持しつつ債務に見合うだけの者でない限り離農もできず、地価下落にともなうオーバーローン農家に転落する危険性」⁽¹⁸⁾もはらんでいるのである。

このように、堆積している負債問題への配慮を抜きにしては農地流動化をはかることは困難であろう。ゆえに、地価凍結効果は当面、農地流動化をはかるための一つの有効な方法であろうと思われる。

おわりに

以上のように「農地流動化」の障壁は農地過剰、収益性の低下、地価の高騰と下落、耕

作放棄、分散錯綜する耕圃形態、「むら」機能の低下など様々な問題が絡み合っており、解決は容易ではない。これからの日本農業を考える時、公的介入や新たな経営体の創出という手段もそれなりに有効であろう。しかし、その際ここまで見てきたような問題の複合性を無視したのでは意味がない。将来の展望を開くためには正しい現状認識が必要なのである。これからの課題は、このような問題をどのように解決していくのかということである。例えば、公的介入や地価凍結がどの程度有効なのかを具体的に検討していかねばなるまい。加えて、地域ごとの様々な格差も見逃せない点である。理想としては、個別的・具体的な解決策を提言しつつ、大局を見通せる論文にしたい。それが結果として日本農業の振興に繋がればこれに勝る喜びはない。

注

- (1) 甲斐道太郎・見上崇洋『新基本法と21世紀の農地・農村』法律文化社、2000年、38ページ
- (2) 谷本一志『農地経済政策論』筑波書房、1994年、18ページ
- (3) 同上
- (4) 島本富夫『戦後農地政策と農地賃貸借構造』農林水産省農業総合研究所、2001年、214ページ
- (5) 同上、215ページ
- (6) 同上、200ページ
- (7) 同上、201ページ
- (8) 同上。
- (9) 井野隆一・田代洋一『農業問題入門』大月書店、1992年、187ページ
- (10) 谷本一志『農地経済政策論』筑波書房、1994年、187ページ
- (11) 同上、112ページ
- (12) 同上、122ページ
- (13) 同上、121ページ
- (14) 同上、118ページ
- (15) 同上、131ページ
- (16) 同上、238ページ
- (17) 同上、132ページ
- (18) 同上、134ページ

参考文献

甲斐道太郎・見上崇洋『新基本法と21世紀の農地・農村』法律文化社、2000年。

島本富夫『戦後農地政策と農地賃貸借構造』農林水産省農業総合研究所、2001年。

井野隆一・田代洋一『農業問題入門』大月書店、1992年。

谷本一志『農地経済政策論』筑波書房、1994年。