地方自治体の土地所有・利用対策の方向と課題

松 本 一 実

The direction and subject of measures for land owning and use by the local government.

Kazumi Matsumoto (Kyoto prefectural chamber of agriculture)

The purpose of this paper is to make clear the problem of disharmony between the ownership of land and its utilization and management, by analyzing the areas concretely, and to propose the measures the local government has to take under effects of the internationalization.

The outline of this paper is as follows.

(1) In Kyoto prefecture, the problem of disharmony arises in two areas, the suburban area and the mountainous area. In these areas, tenants of land have decreased because of the fall of agricultural profitability. Moreover, in the suburban area where the merchandization of land has progressed, owners of land tend to hesitate to lend the land. Consequently, in these

areas, the separation of the ownership of land and its utilization is not connected with enlargement of agricultural management scale.

(2) The progress of the internationalization brings the surplus of domestic farmland because of the import of agricultural products, and the other it promotes the merchandization of land because of deregulation. It increases the idle farmland in these areas.

(3) Under this situation, it is necessary for local governments in these areas to bring up the subjects which can use and manage the farmland rather than promote liquidization of the farmland.

はじめに

共通論題のテーマである「国際化」については後に触れるとして、農政審報告（「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」）は、国際化への対応は「構造政策の一層の推進により生産コストの縮減」によって「内外価格差の縮小」を図ることが基本的方向であるとし、そのために「担い手（「経営体」）へ農地の過半を集積することが不可欠」で「利用権の設定等により過去10年間の2～3倍に相当する流動化」を図ることが基本的課題だとしている。すなわち、従来路線の「加速化」が対応ポイントだというわけである。

しかし、その方向は土地の「所有」と「利用」の分離、分離後の「利用」と「経営」の結合が、調和的にすすむ可能性が有る場合に有効性をもち得るのであって、これが調和しないときには、政策の根底が狂うことになる。にもかかわらず、この不調和の点については学会や行政等でもあまり問題にされてこなかったように思う¹⁾。

すなわちここでは、資産的土地所有性向の強まりと兼業の深化は、所有と利用の分離促進要因として捉え

られ（＝[供給増]）、一方、出された土地の受け手は在って、かつその借り入れ要求は強いものとして（＝[強需要]）、＜分離即経営（体）の形成＞という図式が、前提にされすぎてはいなかったであろうか。

そこで本稿では、①土地の出し手の側の土地所有の性格変容と、②土地の受け手の側の土地利用強度に着目し、③さらに①と②の相互規定関係を重視しながら、所有と利用と経営の分離・結合の不調和問題を地域レベルの具体的な検討をとおして明らかにし、国際化時代における地方自治体の土地利用対策のあり方（方向と方策）を提起しようとするものである。ただし、実証分析に重きをおく本稿では、この方向と方策の提示は基本的な枠組み提示にとどまる。

以下、最初に、土地問題の性格に注目して京都府下を4地域に区分し、そこから典型地域を選び出して比較分析を行なう（Ⅰ）。つづいて土地問題とかかわって国際化の意味を問うた後（Ⅱ）、若干の土地利用対策の方向と方策について提起を行なう（Ⅲ）、という接近方法をとりたい。

表1 土地所有の基本的性格

(単位：万円、％、a)

	Ⅰ. 土地自体の性格		Ⅱ. 所有者の性格			Ⅲ. 中核農家の存在率	Ⅳ. 土地の利用形態 —米の位置—
	(1)農用地区域内地価(10a当たり)	(2)土地商品化率	(1)農業所得に依存する農家率	(2)平均所有面積—1960年—	(3)安定兼業農家率—1965年—		
A. 京都市農業地域	5,087 (3,000～7,500)	3.7	30.4	50.6	67.7	20.0	36.2
B. 山城近郊平坦地域	3,646 (2,000～6,000)	1.9	21.5	55.6	64.7	13.3	64.5
C. 中丹中山間地域	72 (50～80)	1.0	11.1	42.2	65.2	3.3	74.1
D. 丹後平坦地域	181 (80～300)	1.0	12.3	51.2	82.2	7.0	95.3

資料：「90年センサス」、『田畑売買価格等に関する調査結果(1990年)』(京都府農業会議)、『農地の移動と転用』各年。

注：1) Ⅰ—(1)は、1993年の中田耕作目的の地域内単純平均価格。カッコ内は、地域内の最高と最低をはずした市。

2) Ⅰ—(2)は、バブル期(1986～90年)の〔(農地法5条転用許可・届出+同4条の転用届出+許可・届出以外の転用+同3条有償所有権移転)の面積÷耕地面積÷5年〕で求めた。本来なら、4条届出は入れるべきではないが、統計処理上の制約から入れざるを得なかった。

3) Ⅱ—(1)は、国勢調査の〔農業収入が主な世帯数÷農地所有戸数〕で求めた。

4) Ⅱ—(3)は、〔第2種農家+第1種農家のうち世帯主が恒常的職員勤務・賃労働及び自営農家〕÷全農家で求めた。

5) Ⅲは、〔60歳未満男子専従者がいる農家〕÷全農家。

6) Ⅳは、〔販売額第一位が米の農家〕÷販売農家で求めた。

Ⅰ 土地所有・利用の現段階

1. 前提＝地域区分と検討対象地域の特徴

検討に先だって、土地問題の性格からみた地域区分とその4地域の位置を示すと、図1のとおりである。区分のメルクマール・要素は、土地の所有と利用のあり方及びその性格を規定する、①土地所有権の商品化度合(地価水準・移動率)(表1のⅠ)、②労働力の商品化度合(同Ⅱ)、③土地利用主体の量的・質的強弱(同Ⅲ)、④作物の種類(同Ⅳ)、の4つである²⁾。

この4地域のうち以下で検討対象とするのは、BとC地域である。ただし、論旨を補強する範囲においてD地域も検討の視野に入れている。なお、A地域(京都市農業地域)は都市農業としてやや特殊な位置にあるので除く。

4地域のうちB、Cの2地域を選びだした理由は、第1に、両地域が先に述べた不調問題の典型的な派生地域だからである。すなわちそれは、B地域が土地自体の商品化程度において最高の位置にあり(要素①)、C地域が担い手の厚みにおいて最低の位置にあることに拠る(要素③)。それと第2には、B、C地域と同じような性格を持つ地域の範囲が京都府下では支配的だからである。ちなみに、B地域の性格を持つ範囲は府内で約30%(図1の半円参照)、同じくC地域では同45%を占める。

検討対象地域の概要は、以下のとおりである(表1

参照)。

B地域(山城近郊平坦地域)は、京都市とその周辺都市部の南にあって、奈良県に接するところまでを含む都市開発後進地域で、平坦な農業地帯である。都市計画区域内ではあるが市街化区域は小さく、農地の大半が調整区域・農用地区域内にある。ただし、農用地区域内であっても地価は平均3,000万円台/10aであっ

図1 検討対象地域の位置

表2 所有と利用の分離

(単位: %)

	Ⅰ. 分離農家率								Ⅱ. 分離農地率		
	Ⅰ－１. 利用に供された分離				Ⅰ－２. 利用に供されない分離			Ⅰ－３. 総合計	(1) 利用に供された分離	(2) 利用に供されない分離	(3) 小 計
	貸付 (1)非農家	貸付 (2)農家	委託 (3)農家	(4)小計	不作 (5)付農家	耕作 (6)放棄農家	(7)小計				
B地域	13.9	11.0	8.6	33.5	35.6	18.3	53.9	87.4	10.5	18.3	28.8
C地域	17.3	15.6	10.8	43.7	7.9	18.3	26.2	69.9	21.6	10.3	31.9
D地域	32.4	18.0	15.7	66.1	11.0	11.3	22.3	88.4	36.1	5.6	41.7

資料: 「90年センサス」.

注: 1) 分母は、農地を所有する非農家を含む全農家と耕作放棄地を含む全農地である.

2) 「委託農家」「委託農地」は、基幹(耕耘・代かき)作業を請け負わせた農家及び同農地.

3) 「利用に供された分離」農地のうち貸付地は、実態に近づけるため、借入地をとった.

て、かつ、農地のままでの所有権移動(「農地法3条移転」)が頻繁に起きるところである。この農地移動は、都市の土地市場全体に包摂されて起き、都市開発とリンクした代替地取得が主で、取引には不動産業者が介在する³⁾。この点は、後に論点となることがらである。なお、この地域の「中核農家」率(以下「60歳未満男子専従者のいる農家」率)は13.3%で、中心作物は米と野菜である。ただし、米の経営的位置は低い。

それに比しC地域(中丹中山間地域)は、大都市の労働力市場・土地市場からは隔離されているが、中丹中小都市(福知山市・綾部市・舞鶴市)の周辺部に位置するため、オール兼業地帯といってもよい山がちなところである。この点が中・四国地方の僻地中山間地域とは違う。地価は50~80万円/10a程度で、B地域に比べ二桁のちがいがあ。中核農家率はわずか3.3%で、米が地域の中心作物である。ただし、この地域でも米の経営的位置は低い。ちなみに1戸当たりの農地所有面積は42aである。

なお、最北にあるD地域(丹後平坦地域)は、丹後織物・西陣織物の出機との関係で早くから兼業化がすすんだところで、所有と利用の分離がいち早くすすみ、かつ土地の形状が他の地域に比して相対的に良条件であったために、経営意欲に目ざめた一定量の担い手が

形成されている(中核農家率=7.0%)。

2. 土地の所有と利用の分離

最初に、土地所有の側面から、所有と利用の分離状況の検討に入っていこう。この検討は、農業構造論的には土地の供給条件の吟味という位置となる。

(1) 所有と利用の分離度合

まず、現時点=1990年における所有と利用の「分離率」(=所有主体における自己利用からの分離)を、農家と土地の両面でもみていくと、表2のとおりである。この表は、分離された土地が第三者に利用されている場合(含む全面的作業受委託⁴⁾)と、利用もされずに「遊休地」(「不作付地」+「耕作放棄地」)化している場合とを区分して作成しているが、両者を併せた延率でみると、分離農家率はB地域で87%、C地域で70%の高率となっている。この数字には、人にも貸すが貸さずに荒らしもする、または耕作放棄地もあるが不作付地もあるというダブルカウントになっていることに留意しなければならないが、それらを差し引くとしても、両地域ともに過半の農家で所有と利用の分離がおきていることは間違いない(但し、農家単位の分離割合は問わない)。この過半という数値は、地域の土地利用のあり方・動向を決定づける上で無視できない意

表3 所有と利用の分離動向

(単位: ha, %, 指数)

	I. 借地の増加 85-90年	II. 遊休地の増加 85-90年	III. 増加倍率 (II/I)	IV. <参考>借地の年次別変化						
				60年	65年	70年	75年	80年	85年	90年
B地域	42	351	8.3	100	81	76	58	43	45	53
C地域	21	43	2.1	100	92	107	82	71	90	99
D地域	144	67	0.5	100	104	136	138	146	167	203

資料: 「90年センサス」.

注: 1) IIは「不作付地+耕作放棄地」.

表4 借地の構成

(単位：%)

	I. 借地割合		II. 借地の階層別シェア（カッコは借地農家の構成比）				
	(1) 借地率	(2) 借地農家率	(1) 自給農家	(2) 非専従農家	(3) 準中核農家	(4) 中核農家	(5) 合計
B地域	8.4	20.6	7.2 (15.1)	33.9 (43.5)	20.0 (19.9)	38.8 (21.0)	100.0 (100.0)
C地域	17.5	32.0	9.2 (23.1)	51.7 (53.1)	23.9 (18.3)	15.2 (5.5)	100.0 (100.0)
D地域	29.9	34.5	2.5 (16.0)	27.3 (49.2)	24.5 (20.0)	45.6 (14.8)	100.0 (100.0)

資料：「90年センサス」。

注：1) II-(2)には、「専従者女子だけを」含む。

2) II-(3)は、60歳以上の男子専従者がいる農家。

3) II-(4)は、60歳未満男子専従者がいる農家。

味を持つ。次に分離農地率をみると、全体の1/3 (29%~32%)にあたる農地が自己利用から離れてきている。両地域ともに、土地規模が零細で、かつそのことと、労働市場の展開と兼業化への傾斜が相対応して早くからすすんだために、所有と利用の分離が急速にすすんだのである（前掲表1のIIの(2)(3)参照）。

(2) 利用に結びつかない分離の問題

しかし問題は、以上のように分離はすすんでも、つまりその限りで供給の基礎条件は整ってきても、分離後の土地が第三者に利用されないかぎり農業構造の変動には結びつかないことである。先の数値でいえば、B地域では分離された農地のうち、2/3が第三者利用には供されず⁵⁾、C地域でも1/3が供されていない（表2のII）。

この点をさらに1985~1990年の変化でみていくと、B地域では、第三者利用に供された貸(借)地面積の8倍にあたる農地があらたに耕作放棄地・不作付地となっている（表3）。またC地域でも貸(借)地増加量の2倍にあたる面積が遊休化している（同表）。その意味では、所有と利用の分離に関するデータは、構造変動の進展指標から後退指標（地域農業規模の縮小）へと転化したといってもよい。

このように所有と利用の分離は進んでも、分離後の

土地は、利用（経営）には結実していないのが現状である。

3. 借地の利用状況

次に、分離された土地の、借地利用の検討に移ろう。これは借入者における利用強度・吸引力の検討といってもよい。

(1) 借地の構造と借地農家の性格

まず、借地の構造を借地率と借地農家率でみてみると、B地域がそれぞれ8.4%、20.6%、C地域が17.5%、32.0%である。高地価地帯のB地域で借地率が特に低いことが確認できる（表4のI）。

以上を前提にして、借地がどの階層によって担われているかをみると、B地域では各層に散らばっているのに対し、C地域では下層によりウェートがかかっているのが特徴である（「自給農家」+「専従者のいない販売農家」で61%の借地シェア）。その点では、両地域とも全国的な動向——上層農への土地集中——とは逆の、全層への分散または下層への集中構造を示している（なおD地域では全国的な動向を示し、上層＝中核農家に全借地の46%が集中）。

次に、1戸当たりの借地量をみると（表5）、両地域ともに上層である中核農家でやや多いとはいえ、そ

表5 借地農家の性格

(単位：10a, %)

	I. 1戸当り借地面積				II. <参考>：土地保有の性格	
	(1) 自給農家	(2) 非専従農家	(3) 準中核農家	(4) 中核農家	(1) 準中核農家のうち借地のある農家率	(2) 中核農家のうち借地のある農家率
B地域	1.0	1.7	2.2	4.1	29.3	35.8
C地域	0.9	2.3	3.1	6.5	46.4	59.3
D地域	0.8	3.1	7.0	17.2	59.3	83.0

資料：「90年センサス」。

注：1) 表4に同じ。

表6 設定利用権の性格 (単位: %)

	I. ストック率	II. 約定期間内訳				III. フォロー率
		(1)1～2年	(2)3～5年	(3)6～9年	(4)10年～	
B地域	3.4	8.5	76.4	9.8	5.4	38.0
C地域	15.0	0.0	19.7	56.8	23.5	106.8
D地域	17.5	0.0	4.2	49.0	46.8	67.3

資料: 府農林水産部調べ。

注: 1) I は、H 5 年12月末の利用権ストック/農用地区域面積。

2) III は、平成 5 年末利用権設定ストック÷90年センサスの借地面積。

3) III のC地域が100.0をこえるのは、非更新分が間違ってカウントされているため。

の平均借地面積は41a～65aに過ぎず、借地が経営基盤強化のテコとして機能しているとはいえない(ちなみに、5ha以上層をとってみると、B地域では6戸(全体戸数5,424)、C地域ではわずか1戸(同2,782)であって、最上層への集中が起きているわけではない)。このようにB、C地域の借地は、構造変動に結びつかない形で存在し、かつ、借地農家の規模拡大による経営内容の充実・強化にも結実していないもののだといつてよさそう。

ここで、B地域の借地が各層にバラついていることについて説明を加えておかねばならない。B地域は、

検討対象から外したA地域と共に、都市開発による地価上昇にともなって、残存小作地の耕作権が早くから価格化した地域である⁶⁾。いうところの“4分6の分配(離作補償)”である。このため、残存小作関係は売却・処分(転用売却＝農地法5条、農地のままの売却＝農地法3条、及び圃場整備による換地処分)時に耕作権を補償する形でしか解消することができず、したがって、各層にわたっていまなお一定量の小作地が残存しているわけである。その意味では、借地率8.4%の中味は、旧小作地と新しい小作地の二つが同居しての割合だということになる。

関連して、同地域の借地率が低いことについて、二つの補足をしておきたい。一つは、先述の耕作権補償問題とかかわって、「農業経営基盤強化促進法」(旧農用地利用増進法)に基づく利用権設定でもやがては価格化を生むのではないかと恐れられ、所有者が利用権設定を渋ることである。センサスで把握した借地量に対して利用権設定に付された量の割合(「フォロー率」)がC地域にくらべて極端に低いのはこのためである(表6のIII)。二つ目は、自作農主義の延長線上にある「相続税納税猶予制度⁷⁾」が借地拡大を阻んでいることである。この二つの点が、所有者における自己利用からの分離が他者の利用にも供されずに遊休化することと関係してくる。つまり、土地所有(所有権・所有

図2 地価・地代・利用権・担い手の変化

資料: 「センサス」各年, 「田畑売買価格等に関する調査」各年, 府農林部資料。

注: 1) 標準小作料は、最上級の値(10a当り)。

2) 利用権測定量は各年末のストック。

3) 地価指数は1985年=100、農用地区域内耕作目的中田価格(地域内単純平均)。

4) 中核農家残存指数は、1980年=100。

表7 利用権設定期間の変化
—C地域・f市農業委員会 (単位:)

	1年	3年	6年	10年～	合計
初期設定時	11.3	35.1	38.7	14.9	100.0
更新設定時	10.2	54.7	26.8	8.3	100.0
差 引	△0.9	19.6	△11.9	△6.6	—

資料：農業委員会調べ。

注：1) 平成5年に更新期をむかえた354件のうち、再設定に応じた168件を整理したものである。

者)の性格が法・制度とも関連しあいながら、利用のあり方を規定するのである。

(2) 設定利用権の性格

借入地を利用する者にとって、借地の基盤が安定的たりうるかどうかは、土地の吸引力(需要力)に影響を与えずにはおかない。安定的とは、①約定(耕作)期間の長期保障であり、②適正な地代額であり、③もっと根本的には強い権利形態(態様)等である。

このうち①をみたのが表6である。この表は、現時点で利用権が存続しているものの約定期間別内訳をみたものである。B地域で短くC地域で長いのが特徴である(構造変動のすすむD地域では約定期間の長いものの占める割合が一層高いことに注目せよ)。先述の耕作権の価格化懸念を考えれば、この点は納得のいくところである。

次に地代であるが、標準小作料はBに比し、C地域で格段に低い。B地域のそれが18,000円/10aであるのに対し、C地域は12,500円である(図2参照)。ただし、両地域とも大半の実勢小作料はもっと低い。

問題は、権利形態である。表示はしないが、B地域の代表的なt町の1993年暮れに結ばれた新規と更新分

を例にとってみると、なんと全体の78%が「使用貸借」となっている。これは、貸し手が「賃貸借」であれば権利形成の論拠となると恐れたためである。使用貸借である限り地代は0なわけで、その意味では経営基盤の安定要素の一つになり得るが、いつでも問題なく解約できる権利が地主の側に握られている以上、耕作・経営の不安定も甚だしい。

以上は現時点でみたものだが、近時の変化を検証しておく必要がある。先ず、B地域のt町では、表示は省くが使用貸借の一層の増加と「期間3年」の増加が近時の特徴である。一方、C地域に隣接し、地域の土地所有・利用の性格を同じくするf市の約定期間の変化をみると、表7のとおりである。期間は短期化に向かっている様をみてとることができる⁹⁾。

以上をまとめれば、B、C地域とも、利用者不利の構図が浮かびあがる。が、その内容は両地域において根本的に異なる。B地域においては文字どおり耕作者不利・地主有利の構図であるが、C地域の場合はその質が異なる。「もう歳なので、6年なんて無茶を言うてくれるな、3年ならなんとかやるが…」という理由で、期間が短縮しているのである。f市の昨年の更新率が57%⁹⁾に下がったのは、地主が拒絶したからではなく、借り手が断ったのが最大の要因である。返して助かるのは借り手の方であり、返されて困るのは地主の方なのである。この傾向は、先に検討した下層への借地の集中傾向とも符合する。

(3) 上層農家の借地要求度

最後に、今後の土地利用について中心となるであろう上層農の性格を検討しておこう。表8は京都府農業会議が独自に行った「上層農家——いわゆるA層農家

表8 上層農家*の性格

(単位: %)

	I. 存在率 (全農家 =100)	II. 経営部門		III. 55歳以上の割合		IV. 土地保有の性格		
		(1)稲作部門 が第1位の 農家率	(2)一番多い 第1位部 門名	(1) 全部門	(2) 稲作部門	(1) 借地なし	(2)借地 25%未満	(3) (1)+(2)
A・B地帯 (参考:山城 山間地帯)	14.7 (18.2)	8.3 (12.7)	野菜 (茶・野菜)	51.5 (56.3)	57.4 (72.0)	71.8 (50.8)	18.3 (27.8)	90.1 (78.6)
C地帯	1.8	40.6	米	74.4	82.0	17.9	14.6	32.5
D地帯	6.9	60.9	米	62.3	69.9	12.9	17.5	30.4

* 「上層農家」とは、「60歳未満男子専従者(除く兼業定年後農業専従者)のいる農家」。

資料：「A層担い手調査」(実施主体・京都府農業会議、調査時点は1989年)。

注：1) 地帯区分は、検討対象地域より広い範囲におよんでいる。したがって各地帯とも、やや薄まって特徴が出てきていることに注意。

2) IIの「経営部門」は、収入額第1位の部門である。

3) IIIの年齢は、1994年時点で再整理したものであって、その割合は、調査時点からこの5年間にあらたな対象者は組みこまれていないという前提で計算。

調査」(脚注の定義参照)の結果であるが、特徴的な点はB地域の農家の72%が借地は0であり、つまり完全自作農であり、それに、全経営地のうち借地の占める割合が25%未満の者を加えると、その数は90%になる(表中の地域区分が前表までの区分と若干異なり、A地域もB地域の中に入っているため、B地域としては高く表示されていることに留意。その点に関して前掲表5のⅡ参照のこと)。つまり、地域農業の牽引車である上層農家は事実上の自作農であって、追加的農地＝借地をそんなに必要としない階層だといえる。この点は、現在残っている上層農家の経営部門が野菜等が中心であることと関係する(表8Ⅱ参照)。ここにB地域の借地需要力はきわめて小さいものであって、さきに検討した供給条件との関連では大きなミスマッチを生じさせることになる。このミスマッチの前兆が遊休地の激増である。

これに比しC地域では、事実上の自作農の占める割合はわずか32%であって、借地農が上層農家の支配的な土地保有形態になっている。しかし、その農家の経営部門をみると、土地規模を必要とする稲作が主部門の農家はわずか41%であって、その意味では、地域全体でみた土地需要力はそんなに高くないとみなければならぬ。さらに上層農家のうち、稲作が主部門である農家をとり出してその農家の男子専従者の年齢構成をみると、82%の者が現在(1994年3月)すでに55歳以上となっている。新規の担い手が組みこまれない限り、上層の借地需要は停滞・低下の傾向をたどることが予想される。

このように、BとC地域とではその要因を異にするとはいえ、土地の追加的需要力は共にきわめて弱いとみなければならぬ。この点は、同じ上層農家に対して行われた「アンケート調査」結果¹⁰⁾からも裏付けられる。

4. 小括——土地所有・利用の現段階

これまでの実態を整理する意味で図2を掲げる。図は、土地それ自体の性格と利用主体、及び所有と利用の関係を推移的にまとめたものである。

一見してわかる点は、後述する地価をひとまずおくとすれば、B、C地域とも、近時に至ってすべての指標が停滞・下降の傾向を示していることである(ストックとしての利用権はまだ上昇傾向の中での一時的な落ち込みのようにみえるが、1985(昭和60)年以前の急上昇カーブを考えると、停滞・下降に転じているとみることができる)。つまり、借地(土地利用)市場は

借り手市場となり、ついには、稲作部門の借り手の量的減少と質的脆弱化によって、受け手そのものが借地市場から撤退していく状況をこの図は物語っている。

ただし、両地域に共通するこの現象は、次の点において根本的に異なることをみておかねばならない。すなわちそれは、B地域においては、①借り手の力も弱ってきているが(主として稲作部門)、貸し手の方も貸せば所有権に傷がつくとして利用もさせずに放置する、または貸すとしても使用貸借にするという供給(所有者)側の意図が同時に働いての、上述のような傾向であることと、②もともと①のような状況がすすむ下で稲作の経営基盤を借地によって形成することはできず、そのため、いきおい農業で生き残りたいとする層にとっては非稲作部門(＝集約部門)に経営の柱をシフトせざるを得なかった結果が、上述のような状況をつくり出したということである。同図のB地域における地価動向がバブル期において都市の市街地地価と連動関係¹¹⁾に入っている様(急上昇・急落・停滞、そしてバブル期前にくらべれば高位停滞)は、この①②の点を如実に裏付けている。つまり、土地所有の性格変容が先に述べた耕作権の価格化懸念と相互に関連をもって、自己利用からは撤退するが、売却もせず、第三者の利用にも供させないという、分離・利用構造を規定しているのである。

それに比し、C地域の停滞・下降傾向は、土地需要(利用者)の側に問題があって引きおこされているのであり、土地利用の吸引力弱화가分離後の利用構造を規定しているのだといえる。

このようにみていくと、B地域では、＜貸したくもないし、借りたくもない＞という土地所有・利用構造ができあがったということであるし、C地域においては、＜いくらでも貸すが、借りてくれない＞という構造ができあがりつつあるということであろう(唯一、D地域だけが＜貸すし、借りたい＞という調和的な構造を示していることになる。この点は、分析の過程でしばしば指摘した諸事実をみれば明瞭である)。BとC地域の借地・利用構造は、その要因と形態を異にしながらも、従来とは違う段階に突入したことだけは確かである。

Ⅱ 国際化と土地所有・利用問題の所在

以上の実態は、国際化の問題をひとまずおいて整理したものだが、以下では国際化の意味することと、それが土地所有・利用に及ぼす影響について検討してみることしよう。

1. 土地所有・利用からみた国際化の意味

農業における国際化とは、国境という垣根をとることであって、安い農産物が自由に入ってくる、という捉え方が多い。しかし、これを土地問題の視点からとらまえ直せば、輸入農産物の生産に要した土地（面積）が、事実上国内に入ってくることを意味する。すなわち、土地輸入である。

為替問題も国際化の一つである。野菜やシイタケなど農林産物の近時の輸入激増は円高とかかわっている。資本の海外進出も国際化の一環であって、開発輸入という形で農産物輸入を拡大する。国際化とは、輸入障壁の撤廃とこれらの動きが一体となって、土地輸入すなわち国内における土地過剰（相対的土地過剰）を一層促進し、土地利用・経営問題を激化させることだといえよう。

この土地過剰は、二段になってあらわれる。第1段階の、輸入の拡大が経営・生産形態を変えさせ（→集約部門・付加価値部門への一層のシフト）、その結果、第2段階として、一層、土地過剰を促進させる。

いまひとつの国際化は、直接、土地そのものにかかわる。いうところの規制緩和の促進である。農地に関する法・制度も埒外ですますわけにはいかないであろう。今年の6月の「規制緩和の推進」決定で、三大都市圏の都市計画該当市町の調整区域内農用地区域における遊休農地の事実上の市街化区域化は、そのはしりだとみてよい¹²⁾。この規制緩和と資本の自由化によって、都市部だけでなく、農村部も狙われる。バブル期に、海外で調達した資本によって土地投機がすすめられた事実は、想起されてよい。

国際化とは、以上のように、土地をめぐる二つのことがらが相互に規定し合いながら、因となり果となりあって、総合的にすすんでいく状況だと捉える必要がある（もちろん、都市からの距離・位置、栽培作物の種類等によってその影響は地域によって異なるが）。

2. 国際化がもたらす影響と課題

問題は、以上のような国際化の動きがどういうことを結果するかである。

まず考えられることは、土地過剰にともなう農地の遊休化とその拡大である。したがって、これに対する是正対応＝治療及び予防対策＝が国際化にとっての最大の課題となろう。とりわけ、国際化の一環をなす土地利用規制の緩和政策とかかわらせて言えば、C地域よりもB地域でより深刻な問題となる。すでにみたように自己における所有と利用の分離率が農家単位で

て過半を超えている事実、そしてそれら農家の大半が資産としての土地、もっといえば商品としての土地所有権に魅力を感じるような形での土地所有になってきている事実は、この規制緩和に迎合的な流れをつくりかねないからである。遊休地の拡大は内側からも準備されかねないのである。ここに土地利用問題は、地域営農の継続条件の確保とそれを良とししない勢力との調整をどのようにして図っていくかが、次なる課題となる。

これに比しC地域においては、以上の動きは極めて微弱でそれもごく一部の地域に限られようが、自己利用からの「引退」、地域の過疎化の現状を考えると、B地域とはちがう形態・内容・規模で問題が噴出することとなろう。ただし、規制緩和のターゲットはここにも向けられる。

第2は、国内農産物市場の圧迫と攪乱（低価格化）による収益力低下からくる担い手の経営悪化である。この点は、第1の農地過剰を促進し、遊休地を拡大する。とりわけ、すでに高齢化している借地担い手の多いC地域においてはこの影響が大きく、担い手の維持・補強がきわめて重要な対応課題となる。ややきびしい予測になるが、近い将来、C地域においては、＜借り手が貸し手になる＞という、しかも現在の中核農家のところでそうなるという逆転現象がおきかねないことである。したがって、ここでは遊休地の利用対策と担い手の再構成をどうやって同時一体的にすすめるかが、最大の課題となる。この点は、B地域の稲作部門においても、基本的にあてはまる。それと、遊休化するであろう農地を経て稲作で吸収・利用することができない以上、農地の多面的利用が問われてくる。

第3は、第2の点と関連するが、いやおうなくすすむ国際化への対応としての、生き残り戦略・経営の方式（部門のタテ・ヨコの組み合わせ）をどう確立するかである。この点は、直接的な土地所有・利用問題とはやや離れるが、土地利用のあり方を規定する点で非常に大きな問題である。

Ⅲ 地方自治体の土地所有・利用対策の方向と方策

土地所有・利用の現段階をⅠ節のようにとらえ、国際化による影響と課題をⅡ節のようにとらえるとする、地域社会・経済と地域農業の実態を基盤に政策化され、施策展開が図られる、地方自治体の対応方向・方策の枠組みは以下になる。

1. B地域の方向と方策

(1) 基本的方向

B地域の土地所有・利用の実態と性格を考えると、この地域では農政審報告が示す「分離の促進と流動化の加速」という方向は採れないであろう。その理由は、①中核農家のほとんどの経営が集約部門に傾いていること、②そしてこの農家の経営が継続・継承されていない限り、もし、さらに弱体化していくようなことになるなら、地域農家の関心はおしなべて利用の実体をともなわない観念的な所有権へとなびいていくだけであり、③そのことは、規制緩和政策に乗って土地利用の遊休化を助長することになっていくからである。その意味からも、この地域にあっては、特色ある集約部門への傾斜を一層推進し、現在の経営水準を落とすことなく経営内容をいまより充実させていくことが、かえって地域の農業的土地利用を後退させずに守っていくことになる。

それと土地利用において、農家の数の上でもその面積においても主力を占める稲作の水田利用を荒らさずにどう生産力化し、管理していくかも、いまひとつの対応方向となろう。

(2) 対策の内容

これら二つの方向を同時に満たしていくためには、いまなお条理を残すB地域にあっては、圃場整備事業を強引に入れていくことであろう（又は整備済のところは再圃場整備）¹³⁾。その理由は、①遊休化の一つの原因となっている残存小作地を解消することができる（換地による現物分割補償）、②現在、耕作放棄中の農地が復旧できる、③利用の単位と所有の単位を引き離すことによって、遊休化をある程度くいとめることができる。すなわち、大きな区画（畦）の中に囲まれた畦無しの所有地は荒らすに荒らせないようになるからである。④そしてさらには、所有権が売却されても、その利用は③からして第三者に供されざるを得ない状況がつくられるからである。いわばこの方法によって、所有に対し第三者利用を半ば強制するのである。あとは、この利用・管理を誰が担当するかであるが、このような形ができあがるなら、自ずと対応する者も出てこよう（経過的にはJAによる管理的な耕作もあり得ようが）。なお、この管理には多面的土地利用を含む。現象的には非農地であるが、いつでも農地に復元できる利用形態で、「地力増進作物・景観形成作物」のような土地利用方式の選択が別途に検討される必要がある。

以上のようにB地域においては、農産物の輸入拡大

と規制緩和の推進とによる農地過剰、そしてこの二つと相互に関連しあいながらすすむ農家側の迎合論との三重の闘い・せめぎあいが必要なわけで、そのことを地方自治体レベルの対応に置き換えると、各所有者間における、所有の自己規制（圃場整備の強制）にむけての、受認調整（義務）が課題だということになる。この点を地方自治体が勇気をもって対応しないなら、国際化の深化とともに、大変な事態を招くこととなる。すなわち、農地の農外利用転換（開発）→外延都市部の地価上昇→代替えによる農内への高地価波及→農内土地所有の性格変容→農内利用の放棄→農外利用への転換要求の増大、という悪循環図式の一層の進展である¹⁴⁾。

2. C地域の方向と方策

(1) 基本的方向と方策（その1）

C地域においては、そもそも利用権を集中すべきターゲットとしての担い手がいないわけだから、農政審報告の方向はその前提条件を欠如していることになる。加えて、土地の形状条件も悪く、かつ平均所有面積が府下で一番小さいこの地域にあっては、自給部分を除いた残りの農地が貸しに出されるだけであって、借地に供される総面積は僅かなものとなる。つまり、流動化によって個別担い手の育つ条件は乏しく、所有と利用の分離政策を推進することはかえって問題を大きくすることになる。

したがって、ここにおいては所有と利用の分離した農地をどう集団的に利用・管理するかが当面の対応方向となろう（地域によっては、多少の相違があろうが）。ただし、その集団の利用・管理は、全員出役型でも、中核農家中心の担い手型でもないであろう。なぜなら、現存する中核農家はきわめて少なく、零細所有と兼業第二世代化が広汎にすすんでいるこの地域にあっては、そのどちらの形も採れないからである（先掲表1のⅡ参照）。今日の定年後担い手を、明日には次なる別の定年後担い手に交替させながら順次つないでいくという方法以外に、当面は手がないように思われる。しかし、この方法でさえ、いざ実現するとなると大変なことではあるが、こういう方向を追求することが規制緩和から地域と農業を守る手だてにもなろう。

このような方向しか描けないとすると、この地域における地方自治体の対応は、従来のような所有（者）と利用（者）を別々の性格のものとし、その接点である地代や約定期間を調整する土地利用行政とは違うあり方が求められる。ある期間は借地農であり、そ

の次の期間は貸し手であるという形をほとんどの農家が繰り返していくとするなら、時間差を縮めれば、所有と利用は同一人の中で統一されているともみれるわけであって、あるいは個々の農家間では分離されていても地域全体でみれば所有と利用は一体的に統一されているわけだから、所有と利用をどう仲良く調整するかが、ここでのポイントとなろう。当然、この地域の稲作は、経営としての稲作というより、土地利用管理的性格を強くもつ稲作にならざるを得ないであろう。

こういう形を当面つづけながら、最近、地域の兼業青年の一部にみられる新しい感覚・意識変化や都市市民の農的指向という変化に期待を寄せて、新たな経営主体（担い手）の組み込みを待つということであろう。そのときには、土地利用の集团的・協同的調整は可能になっているわけだから、受け入れの条件は整っていることになる。

(2) 基本的方向と方策（その2）

いまひとつは、地域の人口減少・停滞と農家とりわけ中核農家の活力低下が相互に関係しあっている以上、むらの総合的発展＝総合的土地利用の問題が土地所有・利用対策の重要な柱とならざるを得ない。この点は、予想される遊休農地の拡大に対する一つの防止・解決策ともなる。

ここにおいては、次の二つのことが留意されねばならない。

一つは、この「開発」をすすめる、管理する主体の問題である。農政審報告は、中山間地帯の総合的活性化に対し第3セクター方式を提起しているが、その構成員の範囲や性格、運営方式についてはなんら具体的な提起をしていない。我々の求める主体は、組織・業務の公的性格を担保し、地域の土地所有者が運営に参画し、一定の支配権をもちつづけ得るような法人とすべきであろう¹⁵⁾。

二つは、この開発にあたっての土地（場所）提供の均霑的拠出¹⁶⁾の方途を必ずセットすることである。「道路淵のうちの土地だけが売れればいい」式の対応をとるのであれば、B地域のミニ型の二の舞となる。幸い地価は農業収益還元地価の範囲内にあって、不動産業者の介入もないわけで、かつ、先述のような農内利用における所有と利用の一体性・協同性をすすめていくことになるわけだから、この均霑的拠出は絶対的条件となる。そのことを保障するとすれば、対策の手だてはやはりB地域とは異質な意味での、総合的な土地改良（圃場整備論を含む）の実施ということになる。それと、拠出された土地の利用方式は、売買の形

ではなく、借（貸）地の形態とすべきである。そうすれば、異常な高地価を地域に持ちこませることはないし、自己（地域）の側に残されている所有権を楯に、あとの利用をコントロールすることができるからである。

3. D地域の方向と方策

D地域のことについてはこれまで、本稿では、論述上補強的位置にとどめてきたが、これについても簡単に触れておこう。

すでに述べたように、この地域の土地所有・利用構造は、所有と利用の分離、分離された土地の利用と経営がうまく調和した状況下にある。しかも、設定された利用権の期間は、長期であり、安定している（先掲表6参照）。

しかし、分離農地率はすでに「過半」近い42%に達し（n町で54%）、今後は兼業農家の定年後の農業に供する土地も一部必要なわけで、したがってこれ以上の流動化（所有と利用・経営）はあまり期待することができない。つまり流動化の限界点がみえかけてきたということである。

こうなると、D地域の土地所有・利用問題は、利用者＝借地者間における利用調整が必然となる。すなわちそれは、①位置的調整——利用権の交換分合——であり、②利用者間において、規模拡大による一層の効率化を追求する者と、むやみやたらな規模拡大ではなく高コスト・高収益（付加価値稲作、園芸）の方式（経営部門の組み合わせ）を追求する者との調整・棲み分けの検討である。ここにおいても、農政審報告の方向とは、やや異質な方向がめざされねばならないであろう。

おわりに

以上、京都府内の実態をベースに、国際化に向けての土地所有と利用のあり方を提起してきた。この方向づけについては、全国の中でどの程度（どの範囲まで）一般化し得るものなのかどうかは別途に検討を要する事柄であるが、しかし本稿で明らかにしたように、土地所有の性格変容と土地利用主体の量的質的变化が相互に関係し合いながら、所有と利用の分離度合、分離後の利用（経営）のあり方を規定するものである以上、画一的な流動化の推進が国際化への対応だとする方向は、地方自治体にとって大いに問題があるとしなければならぬ。

それと本論で提起した方向を実現するためには、地方自治体の土地利用・農地行政の対応姿勢・推進方策

も根本的に再編される必要がある、ということをつけ加えておきたい。例えば、土地改良法行政(部局)と農地法・農業経営基盤強化促進法行政(部局)はこれまでそれぞれが分かれて独自の分野を担当してきたが、これは、一体的・相互乗り入れ的な対応に変えていかないと、一方が土地整備、他方が権利の調整・管理という従来の枠組み・分担方式のままでは、結局、地域の農地は遊休化し、かつ担い手も育ててこないであろう。また、農内の土地整備にしても、開発部局との調整が必要となる。調整というより、合体的・プロジェクト的に対応していかないと、国際化には対応しきれないであろう。その意味でも、所有と利用の分離を前提としつつも、分離後の土地所有に対する利用への協力(その限りでの所有の制約)と、担い手の創出・育成に向けた新しい地域の土地利用システムの確立に向けた行政対応が要るように思える。当然、農業団体や地域の農地利用・管理主体へのかかわり方も再検討される必要があろう。ただし、これらの点については冒頭で触れたように本稿では立ち入らず、次の機会に譲ることとした。

注1) 学会全体としてはまだ問題関心が薄い。近時にあって一部の研究者により、担い手(受け手)の弱体化と関連づけてこの不調和問題が提起されてきている。その代表的な研究に、[1]小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会、1994年2月、がある。また、先駆的な調査研究として、[2]野田公夫『限界地における高借地率現象』農政調査委員会、1985年、がある。

一方、行政レベルでは、施策化(政令改正)とセットにしてこの不調和問題を提起したのは、「当面の構造政策の推進のための方策について(1991年7月・構造政策研究会)」であるが、しかし構造政策そのものの限界を認識するよりか、逆にそれをさらにすすめるための手だてとしての市町村公社の提起に終わっている。ただ、注意を要するのは、研究者レベルにおいても行政レベルでも、①検討対象が中山間地に限定され、②かつその接近方法も受け手の側からのものであって、③出し手・土地所有の側から提起されたものではないこと、④さらには土地商品化を軸に所有と利用の相互関連からアプローチしたものではない点である。

2) この他にも土地基盤整備の進展度や地形条件の差異等が考えられるが、これらは4つのメルクマールに比べ、やや副次的な位置にとどまる。なお、地域区分の指標に関し、田畑保「農地流動化の地域類型」、『農業総合研究』第48巻第3号(1994年7月)、参考になる。

3) 3条移転率の高さ及び5条転用を凌駕する3条移転量の実態等については、[1]拙稿「都市開発がひきおこす代替農地取得問題」、『日本不動産学会誌』Vol.14-

No.2(1988年10月)、[2]同「代替地取得の展開構造と現代の土地・農地問題」、『社会科学研究』第21号(1991年3月)、を参照されたい。また土地市場とそこへの不動産業者の介入関係の詳細については、[3]同「代替農地取得の進展と地価上昇」、『住宅・土地問題研究論文集』(1989年9月)、18頁。

4) 経営権を移譲した貸借による分離と経営主権を自己に保有したままの全面的作業委託による分離とは本来峻別しなければならないが、京都における全面的作業委託は他府県の複合経営でよくみられる稲作部門の合理化・省力化とは全く異なり、「作り手」の弱体化と借り手不足によるやむにやまれない対応であって、事実上の賃貸借といってもよい内容のものである。所有と利用の分離の一形態として整理した。なお、その取り上げる範囲・基準は、表2脚注参照のこと。

5) 以上のデータはセンサス数値(属人)であるため少な目にでているが、これを属地ととらえれば、代替取得がすすむB地域の遊休地率はもっと高くなる。この点、前掲注3)の[2]の75-77頁参照。

6) B地域における耕作権の価格化問題は、拙稿「土地所有の性格変容と農用地利用増進政策の問題——京都府における資産的土地所有と耕作権アレギーを中心に——」、『研修レポート』第51、農業研修所、1984年3月、10-11頁、を参照。

7) 相続税の納税猶予制度は、市街化区域だけに適用されるのではなく、オールジャパンで適用される。したがって、地価が上がってくると農用地区域でも該当する。

8) 前掲注1)の[1]も同じ傾向を指摘しており(107頁)、西日本の中山間地帯に共通した方向とみてよい。

9) この数値は、同じ府下の中山間地域のh町ではもっと低く、大体、類似する地域はどこも低い。このことにつき、拙稿「近畿における担い手問題」、『地域農業の担い手育成対策——京都・山形の中山間地域の事例(担い手育成対策研究会記録Ⅱ)』農業総合研究所、1994年12月、を参照。

10) 京都府農業会議「農業についての意識調査」、『農政研究資料』第92-80号(1993年3月)、11頁、参照。

11) このことにつき、前掲注3)の[3]、18頁。B地域の地価が連動関係に入るのは1970年代の前半である。

12) 平成6年7月4日付6構改C453号、「三大都市圏における市町村が定める農業振興地域整備計画の点検の緊急実施について」、構造改善局長通達。

13) ちなみにB地域の圃場整備率は17.3%である。ただし、分母は農振農用地区域面積。

14) 前掲注3)の[1]、56頁、参照。

15) ここでは原則論を述べているが、業務内容の公共性と運営の民主性が保障されるなら、公的主体が出資の過半を占めることを条件に、組織形態は私的法人であってもかまわないと思っている。要は、土地利用計画に基づく土地整備とその後の土地利用(農外的利用)と管理について、公が責任を持って一貫的・一体的にやっていくことである。このことを追求せずに観念的に第3セクターを否定し、結果として法が持つ規制力の限

界から乱開発を許し、開発資本を潤していくなどは問題である。このことにつき、美山町の「美山ふるさと（k k）」の事例が参考になる。

- 16) 平たく言えば、「共同減歩」であるが、共同公平提供・共同公平利益配分の意味を込めて使っている。このことに関連して、土地利用計画研究委員会「実効ある土

地利用計画に基づく優良農地の保全と地域整備とを統一した農業委員会の新しい転用行政のあり方」, 京都府農業会議『農政研究資料』第93-85号, 1994年3月, 参照のこと。

（筆者：京都府農業会議）