

農用地の有効利用と

農用地利用増進事業

— 静岡県中遠地域における

事例を中心に —

石原清史

一 緒 言

土地は、再生産できない有限な財である。しかも、非代替性、不動性という性質を有している。それゆえ、土地の有効利用は、国民が常に考え続けていかねばならない最も重要な課題の一つである。この場合、有効利用とは、有限な土地から得られうるすべての国民経済的、福祉的效果の総和を最大化するように分配、利用することであろう。そして、このことを早急に実現することが、日本経済の高度成長の過程において、新たな都市問題や農村問題、食糧問題等が発生するとともにますます強く要請されるようになってきた。

《ノート》 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

土地の有効利用は、大きく次の二つの場合に分けて考えることができる。⁽¹⁾

(A) 国土全体の土地利用を考える場合（異種の土地利用の競合）

(B) 用途別部門内での土地利用を考える場合（同種の土地利用、例えば、農業相互の間、同種の工業相互の間、住宅相互の間など）

(A)の場合は、「その土地利用目的に価値の序列をつけ、ある種の土地利用は、他の種の土地利用より公共的価値が高いから、優先的に利用させるべきである」という理論的前提に立って、権力の介入による土地財産権の優先的利用を確保しようとするものである。国土利用計画法第二条を基本理念として実行されるものがこれにあたる。

一方、(B)の場合には、「土地利用目的の価値の序列をつけることはできないから、それは私的経済行動の法則にまかせる以外になく、権力の介入を生ずる余地はない」のである。したがって、例えば「農業振興地域の整備に関する法律」（以下、農振法と略称する）によって農用地として枠組み（zoning）された地域内での土地利用は、原則的には、農地所有者の私的経済からの意思決定に基づいて行なわれる。

近年、農地問題は人為潰廃による農地面積の激減、混住化に

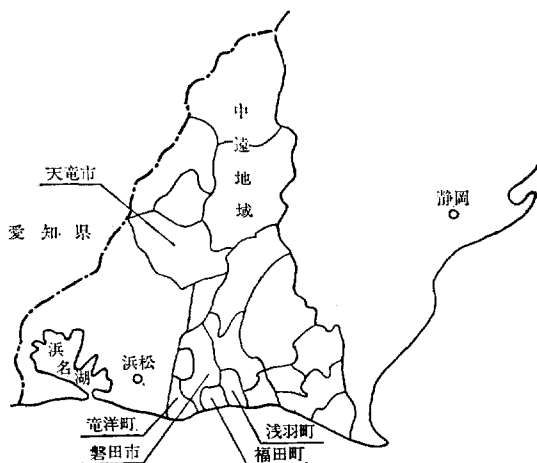
《ノート》 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

よる農地のスプロール化というような様相の下においては、それ単独で解決できる問題ではなくなってきた。つまり、各種の土地利用との調整を図りながら——すなわち(A)のレベルで——優良農地をいかに確保するかがより重要な問題となっている。しかし、その一方でいかに優良な農地が確保されたとしても、それを農業部門内で効率的に利用しなければその意義は薄れてしまうであらう。

耕地利用率は、昭和三五年の一三四%から四五年一〇九%、五五年一〇三%と大幅に低下してきた。この事実注目し、かかる状況のなかで五〇年の農振法の一部改正によって設定された五五年のいわゆる「農地三法」の制定で制度的には完成されたと言われる「農用地利用増進事業」を、農用地有効利用政策の一つとしてとりあげ、上記(B)の考え方を基点にその推進実態を事例分析することによって、現状での意義を明らかにし、その有効性について検討することが本稿の目的である。

農用地利用増進事業による毎年の利用権設定面積は、特に五三年以降大幅に増加しており、五六年一二月末現在の累積面積は七万三〇二二ヘクタールに達している。⁽²⁾そして、それは各地域ごとにさまざまな形態で推進され、それらに関する実態報告も多数なされている。しかし、農用地利用増進事業は、実質的にはヤミ小作、請負耕作等を制度的に追認する事業ともいわれ、

第1図 調査地域の位置



実態的にもそうしたものが多くという見方が強い。⁽³⁾しかも、事業の実施手続きについては市町村の押し付けと地元農家の形式的合議を指摘する場合が多く、事業のもつ本来の機能がなかなか発揮されていないようである。

本稿では、優良事例としてではなく、より一般的な事例として静岡県で最も利用率の高い中遠地域（五六年九月現在、

利用権設定率二%、県平均一%)をとりあげた(第一図参照)。そして、そこでの農用地の利用と農用地利用増進事業との関わりを、事業推進実態と関係農業者の対応を中心に明らかにすることによって、利用権設定の量的検討ではなく質的検討を試みるとともに、それに基づいてこの事業の農用地有効利用政策としての可能性を検討しようとするものである。

注(1) 渡辺洋三『土地と財産権』(岩波書店、一九七七年)、九四～九五頁。

(2) 毎年の利用権設定面積は、五一年二六八〇ヘクタール、五二年二七九六ヘクタール、五三年六三八七ヘクタール、五四年一万五六七〇ヘクタール、五五年二万七三九七ヘクタールと増加している。ただし、五五年は農振法によるものと農用地利用増進法によるものの合計値である。

(3) 梶井功『土地政策と農業』(家の光協会、一九七九年)、二一六～二一七頁、および二二三頁。島本富夫「農地移動の動向と今日の農地賃貸借」(『不動産研究』第二二巻第二号、一九八〇年)、四六頁など。

二 農用地利用増進事業

昭和五〇年の農振法の一部改正によって登場した農用地利用増進事業の要点は、(1)市町村が実施主体となること、(2)農用地

《ノート》 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

区域内の一定区域という区域単位で実施されること、(3)多数当事者間の利用権設定を一つの計画で行なうこと、(4)実施区域に係わる農業者全員の同意を基礎とすること、(5)短期の利用権を継続して設定すること、(6)農地法の重要な特例が設けられていることである。

(6)の内容は、利用権の設定については農地法第三条の許可は不要であり、貸し付けられた農地については小作地所有制限(同法第六条)が適用されないこと。賃貸借の更新の拒絶の通知をする必要がない(従って同法第十九条は適用されず、二十条の更新拒絶の許可の問題も生じない)という三点である。農用地利用増進事業が農地法のバイパスであると言われる所以がここにある。

農用地利用増進事業による利用権設定面積は、前述したように五三年以降急激な伸びを示した。そして、この一定の実績を基礎として五五年五月には、いわゆる「農地三法」が制定された。とりわけ農用地利用増進法は、基本的には従来の農用地利用増進事業の内容を引き継ぎつつそれを可能な限り拡充・強化し、農業内部での土地利用調整の仕組みとしてより完成されたものになった。これによって、「農地制度」という面からみれば、全国一律の一筆一筆の厳格な統制を行う農地法と、地域手法によって集団的な土地移動を引き起こし、これに対して統制法は

立ち入らないという農用地利用増進法との性格の異なる二つの法律が並列すること⁽²⁾になり、農地制度が二元化したと言われる所以がここにある。いずれにしても今後の農地行政において、重要な役割を担っていくことはまちがいないであろう。

同法によって新たに付加された特徴的な点を主にみておくと、まず第一に、事業対象範囲が拡大されたことである。その結果、都市計画法上の市街化区域を原則として除く市町村全域に拡大され、かつ、農用地だけではなく広い意味での農業用の土地のすべてを含みうるものになった。第二に、「農用地利用増進事業」の拡充である。すなわち、(1)従来の事業に所有権移転をも含ませた「利用権設定等促進事業」、(2)集落機能の活用等を通じて集団作付けや栽培協定等を促進する「農用地利用改善事業」、(3)農作業の受委託を促進する事業などがそれぞれである。第三に、事業の実施主体として市町村のほかに、農業委員会や農協および地域農業者の団体・組織が新たに位置づけられたことである。

農用地利用増進事業は、いわゆる「地域における農地の自主的集団的土地利用・土地管理」ということを強調して制度的枠組みを規定するのみで、契約内容細部にわたっては規定していない。したがって、地域の実情に応じた弾力的運用が可能なかであるが、そのことは、同時に、実施主体となる地域の農業

関係者の運用の仕方によって事業実施の意義が大きく左右されることを意味しているといえよう。

注(1) この点、「この事業の出発点であり、この事業の根底にある思想は、あくまでも農地の自主的管理であり」(関谷俊作「農地三法と農用地利用増進事業」『長期金融』第五六号、一九八一年、二二頁)、「農地事情が各地域の条件に応じて多様に異なってきたことから、農地法による耕作者の保護、耕作しない者の権利取得の禁止などの基本統制を維持したまま、ある枠内の自主的な利用調整が働き得る仕組みを作ったものとみるべきであろう」(関谷俊作編著『改訂農用地利用増進法の解説』、全国農業会議所、一九八〇年、二三頁)と説明されている。

(2) 関谷俊作編著、前掲書、六三頁。

三 農用地利用増進事業の推進実態

(一) 農地貸借の展開と農用地利用増進事業——磐田市東部地区における——

(1) 地域の概要と農業事情

磐田市は日本経済の高度成長期に急激に変貌した。昭和三〇年代後半に新幹線が、続いて東名高速道路が本市を横断し、さらに「工場誘置条例」によって東部工業団地が建設された。昭

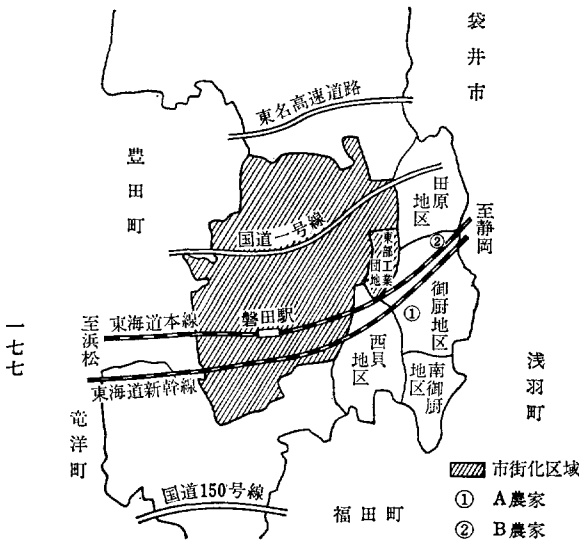
和三四年の東洋ベアリング磐田工場の誘致を起点として、昭和四〇年頃までに東京製鋼、豊和繊維、ヤマハ発動機、日本楽器等の各工場および関連企業が続々と操業を開始したのである。特に、本市において最初に農用地利用増進事業が実施された東部地区は、これらの直接的影響を最も強く受けた地区である。すなわち、新幹線の通過と企業集団の進出により畑地の集団転用が進められ、これに伴って畑地所有農家は、集約化・専業化と水稲単作・兼業化の二つに分化する傾向が強まった。そして、このことが後述する農地賃貸借の展開を促す結果にもなったのである。

さて、本市の農業振興地域四九二九ヘクタール（うち農用地二一六〇ヘクタール）は、都市計画法による市街化区域をとり囲む形で南北に細長く広がり、地形の関係から北部台地の茶園地帯と南部および東部の水田地帯に分かれている。

東部地区は工業団地の南側と東側に広がる水田地帯で、西貝、南御厨、御厨、田原の四地区から構成されている（第二図参照）。磐田市は基盤整備のため土地改良事業を積極的に推進しており、この地区でも古くから土地改良事業が実施されている。特に田原地区は我が国で最初に土地改良が施行された所であるが、その反面整理区画が三〇アールではなく一〇アール程度しかないため、コンバイン、トラクター等の大型機械使用にある程度支

障をきたしている。また、田原地区を除く三地区では地下水位が高く、特に工業団地の南側では冠水被害が著しかったが、土地改良によって一時的にはおさまった。しかし、団地内の工場が工業用水を天竜川からひき、地下水を使用しなくなると、再び冠水被害が発生し、農地としては必ずしも良好な所ばかりとは言えない。以上のことから、この地区は市街化区域と隣接し

第2図 磐田市東部地区の位置



ではいるが、多額の投資によって土地改良事業を施行したこと、土地条件的に宅地に適さない（地盤が緩い）ことなどの理由から、農用地として将来とも比較的安定しているものと予想される。

(2) 農地賃貸借の発生経過

東部地区の農家は、工業団地の建設による畑地の集団転用によって急激な変化をしいられた。すなわち、それ以前農家の多くは、工業団地建設用地となった台地に所有していた茶園と平坦部の水田を中心に農業を営んでいた。ところが、工場誘置によってほとんどの茶園を買収された結果、戦前からのメロンやこの頃本格的に導入された菊等に集約化し専門的経営にむかう農家と、兼業化して水稻単作経営にむかう農家の二つに分化していったのである。それに伴い経営主や後継者の農外就業によって農業労働力が不足するようになった農家や、メロンなどへの特化によって水稻作への労働力不足をきたすようになった農家が、水田の一部あるいは全部を作業委託に出したり貸し付けられるようになり始めた。一方借り手となったのは、規模拡大を目指す水稻専作農家と菊や茶などとの複合化を図ろうとする農家である。

このような賃貸借関係は、そのほとんどが貸し手からの依頼と口約束による個人契約という形で進行した。しかも契約の内

容は、小作料がこの地区の相場の一反一俵（反当たり収量は七俵前後）であることを確認し、それを物納にするか金納にするかを決めるにすぎない。また借り入れの際、借り手農家には貸し手側から突然農地の返却をせまられるような事態についての不安は強くなく、貸し手農家にしても、一般にいわれる小作権の発生や離作料に関する不安をそれ程抱いていない。

この理由は農地賃貸借が、農村特有の農家間の相互信頼関係に基づいて成り立ち、貸し手側は法律等による規制よりもむしろ、「あの人に貸すのなら安心である」といった信頼感を握り所にしていくからである。逆にこのような信頼感は、いつでもそのまま返してもらえとか、自作地と区別せずに耕作してくれるといった条件を満たす借り手に対してだけ成立する⁽²⁾。こうした関係が集落内に普及するにつれて、ある特定の借り手農家に対する信頼感はますます強くなる。そしてそれがある貸し手とある借り手という相対的關係から、どの農家に対しても成り立つという絶対的な規範力を有するようになり、その結果、農家が貸し出しを希望するようになれば、随時そういった借り手農家に特別の不安もなく依頼するという形態が確立してきたものと考えられる。

昭和四〇年代初頭から拡大し始めたこの地区の農地賃貸借は、兼業深化にともなう借り手の漸減傾向と貸し手の漸増傾向の結

果、借り手市場の性格を強めているという現状にある。それ故、貸し手農家は所有水田の中でも土地条件が相対的に良好な所から貸し出さざるを得ない状況に追い込まれつつある。というのは、大規模借地農家は大型機械で作業を進めるため、排水条件の悪い水田や機械はいれないような地形的条件にある土地には借り手が見つからないのである。逆に、借り手農家がその事を理由に、土地条件の良好な水田を優先的に借りることも可能なのである。ただ現状では、土地条件の相違による地代差は発生していない。

以上のような農地賃貸借の展開状況をみるための一つの指標として、センサスの数字を第1表に示した。これによればこの地区の借入農家数および借入面積の割合が、県平均に比べてかなり高いことがわかる。また近年における借り手農家の減少傾向と借入面積の増加傾向も読み取れよう。

(3) 農用地利用増進事業の推進経過

前述した事実上の農地賃貸借関係の展開ということを念頭に置きながら、昭和五十一年から実施された改正農振法による農用地利用増進事業の推進経過をたどってみたい。事業は東部地区（農家数七一一戸、経営耕地六四二ヘクタール、うち水田五一五ヘクタール）を対象区域として借り手三八戸、貸し手一二七戸の間に、一〇アール当たり一万一〇〇〇円（標準小作料）の

△ノット△ 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

第1表 磐田市東部地区の旧三村における借入農家数と借入面積

(単位: 戸, ha)

		御 厨 村		南御厨村		田 原 村		静 岡 県	
		農家数	面積	農家数	面積	農家数	面積	農家数	面積
実 数	1970年	120	28	68	18	73	13	44,086	6,595
	1975	80	30	63	16	62	18	28,851	4,768
	1980	55	34	39	16	50	20	19,984	4,189
比 率 (%)	1970	47.2	11.3	47.6	12.9	39.5	7.7	28.8	6.8
	1975	35.2	13.3	48.1	13.6	41.6	11.8	20.6	5.6
	1980	25.3	15.7	31.0	14.7	33.8	13.6	15.1	5.3

注(1) 農林業センサス各年次による。

(2) 比率は旧三村、県全体のそれぞれの総農家数、経営耕地総面積に対する借入農家数、借入面積の割合である。

△ノート▽ 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

借地料、期間は三年間（昭和五一年四月～昭和五四年三月末）の利用権が水田三五・七ヘクタールに設定された。その前年に「農用地利用増進事業促進対策事業」⁽³⁾（以下「促対事業」と略称する）の事業種目の一つである「営農集団活動促進事業」によって「東部地区自立経営農業振興会」が設立されており、事業推進の具体的作業（貸し手の捺印を集めること）はこの振興会を中心に進められた。そして市当局がこれらを農用地利用増進事業に基づく利用権設定としてとりまとめた。

さらに五二年には磐田市農協が主体となって、促対事業による「共同利用機械施設事業」を実施し、国庫補助金約三〇〇〇万円を受けて日量五〇〇俵、年量三万六〇〇〇俵の処理能力をもつライスセンターがこの地区に建設された。

事業による利用権設定面積を第2表でみてみると、初年度三五・七ヘクタールが行なわれたあとは、わずかに三・七ヘクタールが追加されただけで五五年一〇月時点で三九・四ヘクタールとその伸びは低い。それどころか、農用地利用増進法に基づく事業に移行後の五六年一二月現在では三六・四ヘクタールと逆に減少している。これは事業の実質的発起人である農協と、そのまとも役に当たった市当局がライスセンター建設後、事業推進のイニシアチブを実質的にとらなくなったことによるものと考えられる。その後の事業推進は前述した「振興会」が自主

第2表 磐田市東部地区における利用権設定状況（55年10月現在）

（単位：ha，％）

	利 用 権 設 定				地区内水田面積 (B)	A/B
	初年度 (昭和51年)	追加 1回	追加 2回	合計 (A)		
田原地区	7.9	-	-	7.9	114	6.9
御厨地区	18.5	1.5	1.1	21.1	185	11.4
南御厨地区	3.4	0.3	-	3.7	103	3.6
西貝地区	5.9	0.8	-	6.7	112	6.0
合 計	35.7	2.6	1.1	39.4	514	7.7

資料：磐田市役所より。ただし(B)は75年センサスによる。

一八〇

運営するという実態になっている。しかし、以下の項で詳しくみるように、関係農家には利用権を設定したことによって受ける直接的効果——農家がライスセンターを利用できるようになったことは派生的なものといえよう——がほとんど見当たらないためおのずと事業に対する関心も低く、事業が借り手農家によって形式的に進められる様相を強めている。

(4) 借り手農家の性格

以下では昭和五四年四月に利用権の設定を

受けた借り手農家三四戸についてみてみたい。三四戸のうち二戸が専業農家で、残りの兼業農家でも世帯主は全員農業専従である。いずれの農家も水田の占める割合が高く、それ以外では茶園が多い（それでも茶園三〇アール以上所有は四戸にすぎない）。第3表で水田の所有と借入状況をみると、最も所有水田の大きい農家は二・六ヘクタールを有するが、残りはいずれも二ヘクタール以下で一戸当たり平均所有水田は一・三ヘクタールである。そして最大七・七ヘクタールから最小五アールまで一戸当たり平均一・一ヘクタールを借り入れた結果、平均経営規模は二・三ヘクタールに拡大し、八・六ヘクタール、七・九ヘクタールという大規模経営を含め一四戸が二ヘクタール以上に規模拡大を実現している。

これらの農家の農機具保有率は高く、特に田植機は九割以上トラクター、コンバインは八割以上の農家が所有している。ただし乾燥機と籾摺機の保有率は比較的低く（四割弱）、これらの作業は専門業者やライスセンターに委託する農家が多い。また、年齢別農業従事者数を第4表でみると四〇代、五〇代が中心となつて一戸当たり男子一・五人、女子一・三人の労働力を確保しており、これらの農家では、作業の機械化と相俟つてかなりの面積まで耕作可能であると考えられる。

次に、個々の農家がいかに農地を集積し経営しているのかを

《ノート》 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

第3表 借り手農家の利用権設定前・設定後経営面積別農家数

(単位: 戸)

設定前 \ 設定後	0.3ha未満	0.3~0.5	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~2.5	2.5~3.0	3.0ha以上	計
0.3ha 未満									
0.3 ~ 0.5									
0.5 ~ 1.0			1						1
1.0 ~ 1.5			4	4					8
1.5 ~ 2.0			4	6	1				11
2.0 ~ 2.5			2	2	2				6
2.5 ~ 3.0					2				2
3.0 ~ 5.0					3		1		4
5.0ha 以上			1		1				2
計			12	12	9		1		34

資料：農用地利用増進計画より。

第4表 借り手農家の年齢別農業従事者数

(単位:人)

	年 齢 別 農 業 従 事 者								1戸当たり 人 数
	16~19歳	20~29	30~39	40~49	50~59	60~64	65~	計	
男 子	—	5	6	17	10	4	10	52	1.5
女 子	—	2	8	17	8	4	5	44	1.3
計	—	7	14	34	18	8	15	96	2.8

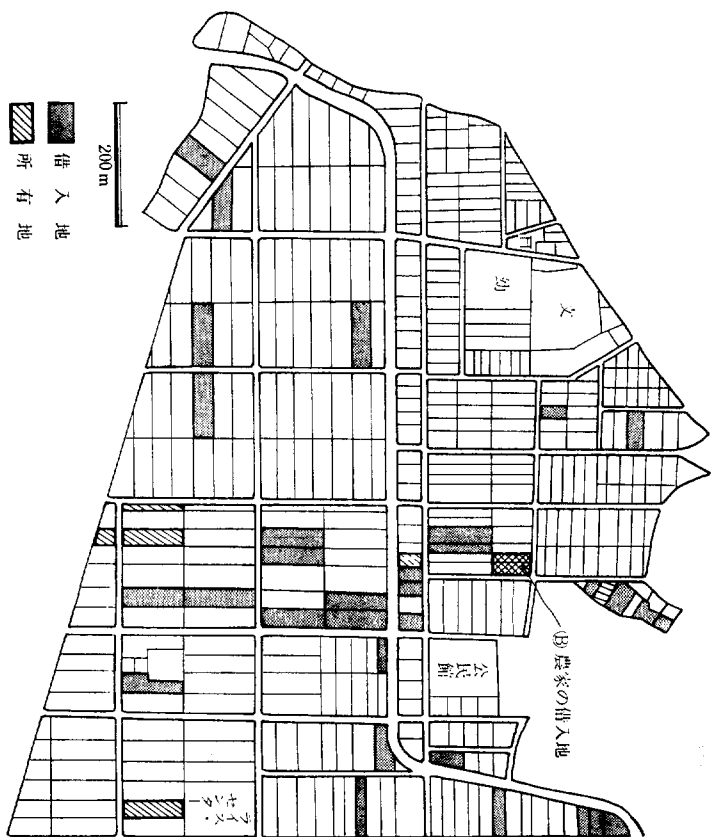
資料:第3表と同じ。

知るため、御厨地区の鎌田部落と新貝部落の二戸（以下A農家、B農家と呼ぶ。前掲第二図参照）についてみてみたい。借入規模はA農家が二三戸の貸し手より七・七ヘクタール、B農家が二戸より六・二ヘクタールで、この二戸の利用権設定面積が全体の三五%を占めている。これらの借入地の分散状況をA農家について示したのが第三図であるが、比較的狭い範囲内にあるといえよう。これに対してB農家は、他部落、他地区（田原地区）にも及んでおり、半径約二キロメートルぐらいに拡散している。

さて、A農家は世帯主とその妻、それにあとつぎの三人で水稻単作経営を行なっている。あとつぎの高校卒業、就農を契機として四三年に一・七ヘクタールの水田耕作を依頼されて借入れを開始した。以後借入面積の拡大は貸し手農家から依頼される格好で進行してきた。貸し手側は最初作業委託を希望し、それをそのまま賃貸借契約に移行させるケースが多く、A農家は経営地八・六ヘクタール以外に三・六ヘクタールの作業委託も請け負っており、今後これらが新たな賃貸借に変更される可能性が十分にあると経営主（あとつぎ）は予測している。また、この区域は前に述べたように近年地下水による冠水被害が著しいが、経営主は機械の使用不能な水田の貸し付け依頼には応じないで、土地条件の良い農地を借りている。それが可能なのは、前述したように水田賃貸借市場が借り手市場を形成しているためで、借り手農家は耕作権が不安な状況におかれているにも拘わらず、貸し手に対して強い立場を確立しているのである。

次にB農家であるが、世帯主とその妻、あとつぎとその妻の四人の労働力（ただし世帯主は主に田植期と収穫期の機械作業に従事）を有する。その他に年間延べ一〇〇人程度の臨時雇用を行ない、水田七・九ヘクタール（うち借入地六・二ヘクタール）、茶園一・一ヘクタール（うち借入地〇・八ヘクタール）を経営している。A農家同様大型機械の導入が進んでいる。昭和四〇年に一・八ヘクタールを最初に借り入れ、五三年にはほぼ現在の規模に達したが、営農意欲は旺盛で上限面積は二〇ヘ

第3図 A 農家の耕地図



注: 地図にのらない耕地が一部ある。

クタールを見込んでいます。賃貸借契約もA農家と同様に、借り手の申し入れではなく貸し手からの依頼の形で行なわれてきた。

そのほか両者に共通している点を列記してみれば、まず小作料は一反一俵（標準小作料もほぼ同水準で五四年は一万七〇〇〇円であった）で借地間に地代差はついていない。金納か物納かは貸し手の希望に従う。利用権設定の事務手続きは契約更新時に一括して行なう（従ってその間に発生する賃貸借は実質的にヤミ小作となる）。裏作は行なわず米の一毛作である。ただし水田利用再編対策による減反・転作（五六年磐田市の減反制当率は二六％）への対応は、A農家が個人的対応であるのに対しB農家は部落内他の農家と集団的に対応するという点で異なっている。⁽⁴⁾それは両者の属する集落の性格の違いによるものであろう。すなわち、鎌田（A農家の属する集落）は混住化・兼業化が著しく、農業の地盤沈下とともに従来あった集落機能が稀薄化する傾向が強まっているのに対して、新貝（B農家の属する集落）はその意味で開発が遅れており、以前に比べ弱化したとはいえるものの、農業での集团的・組織的対応が残されているのである。

ところでこの二戸以外の農家は何れも二ヘクタール以下の借入規模であるが、男子専従者が一人の農家では後継者がいなくなったり、たとえいたとしても農外就業が多いことから、これら

第5表 貸し手農家の所有面積および経営面積別農家数

（単位：戸）

	経営地なし	20 a 未満	20～40	40～60	60～80	80～100	100～
所有面積別戸数	-	3	5	10	6	7	10
経営面積別戸数	15	7	9	4	3	1	2

注. 調査の完了した41戸について集計した。

の農家では今後世帯主やその妻が、年齢的限界に達するにつれて借入規模を縮小し、さらに貸し手側に変わることも十分予想される。したがって、今後借り手農家層の分化が進むことと相俟ってこの地区の農地賃貸借市場は、少数農家によるより強い借り手市場が形成される可能性が大きいものと考えられる。⁽⁵⁾

(5) 貸し手農家の性格

農用地利用増進事業の貸し手農家を磐田市農協東部支所の資料と個別聞き取り調査（昭和五五年一月二月）をもとに四五戸について分析した。まず所有地（自作地十貸付地）と貸し出し後の経営規模を第5表に示した。調査農家の平均所有規模は約七〇アール、貸し付け後は経営耕地が全くなし、つまり所有水田のすべてを貸し出して

第6表 貸し手農家の農業・兼業別就業状況

(単位:人)

		16～19歳	20～29	30～39	40～49	50～59	60～64	65～	計
主に従事 に農業	男子	-	1	1	1	4	2	2	11
	女子	-	1	-	5	13	1	4	24
	計	-	2	1	6	17	3	6	35
主に従事 に兼業	男子	-	10	10	13	8	4	1	46
	女子	1	11	4	7	2	2	-	27
	計	1	21	14	20	10	6	1	73

第7表 貸し手農家の農業機械保有状況

(単位:戸, %)

		農用 トラクター	動力 耕耘機	動力 植機	コンバ イン	バイン ダー	脱穀機	乾燥機	籾摺機
保有 家数 保有率	有数	4	16	10	5	12	14	15	10
	率	9.1	36.4	22.7	11.4	27.3	31.8	34.1	22.7

注. 1戸不明のため44戸について集計した。共同所有を含む。

完全に土地所有非農家になったものも多数出現している。

貸し手農家のほとんどは世帯主や後継者による兼業農家で、少数の専業農家もほとんど若年労働力を保有していない。当然のことながら農業専従者の全くない農家やいたとしても女子専従者のみという農家が多い。しかも、第6表で示されるように農業専従者は男女とも五〇代が中心になりそれ以下は少数である。逆に、兼業従事者は二〇代から四〇代が多く、農業労働力の高齢化傾向がうかがえる。

第7表は農業機械の保有状況を示したものであるが、何れについても保有率は低く、田植えや収穫作業等は委託に出し、夏の除草や水管理等を婦人や老人が行なうという状況にある。しかし、農業従事者の年齢的限界に伴い労働力を確保できず、作業委託から賃貸借に移行する農家が多くなっている。

この点に關してもう少し詳しくみてみたい。この地区での各作業委託料を示すと第8表のようである。これは標準作業料金であつて実際には農家間で若干の変動はあるが、これによると水稻栽培に関するすべての作業を委託すれば、一〇アール当たり六万九一〇〇円を要する。これに肥料費、農薬費等の委託者が負担すると考えられる必要経費(五五年度静岡県平均値を使用)を加算すると一〇アール当たり約八万七〇〇〇円になる。他方、磐田市の平均水稻粗生産額を計算すると一〇アール当た

第8表 磐田市の稲作業標準料金（昭和55年度）

（単位：円）

作 業 項 目	10a 当たり作業料金	作 業 項 目	10a 当たり作業料金
レンゲ田平耕	6,000	田 植 えり ¹⁾	7,000
代 か き	5,500	稲 刈	8,000
乾 田 平 耕	6,500	収 穫 ²⁾	17,000
切 り 返 し	6,500	粃 摺	6,500
畦 立 耕	6,500	乾 燥	5,100
育 苗	8,500		

注(1) 磐田市役所より。

(2) 1) バインダー使用。2) コンバイン使用。

り約一二万五〇〇〇円で、農家はその差額三万八〇〇〇円の所得を得る勘定になる。ところが、その土地を貸し付ければ一万六〇〇〇〜一万七〇〇〇円の小作料しか得られない。単純な金銭的比較では貸し付けよりも作業委託の方が有利である。しかし、その場合、水利や除草、防除等の作業や管理等、機械では不可能な種々の作業を行なわなければならないが、貸し付ければそういうことから一切解放されるので、実際の意思決定は現状で有する農業労働力によつ

て規定される傾向が強いようである。

いずれにしてもこれらの農家では、今後、現在の農業従事者が年齢的限界によつてリタイアする時に農業をどうするかは、すでに農外に就業している次の世代の意思決定に委ねられることになる。彼らの多くがほとんど農業に従事していない現状を考えると、賃貸借の増加は十分に予想されることである。

(6) 今後の動向と問題点

本地区における農用地利用増進事業推進の特徴は、(1)事業実施目的がライスセンター建設というこの事業が本来狙いとしているところとは別にあったこと、(2)しかも実施手続きが市からの要請による形式的合議という形で行なわれたこと、(3)そのために事業自体の意義は従来個別相対で展開していたヤミ小作を法的に追認したものに終わっていること、(4)さらに実施主体となる市が消極的対応しかとっていないことであろう。それ故農家と実施主体とのつながりが弱く、しかも関係農家には事業推進による直接的メリットが見当たらず関心が低い。特にその傾向は貸し手側に著しい。そして、農用地利用増進法による新事業への移行後も基本的には何ら変化は現われていない。前述したように今後農地は、益々少数の借り手農家に集積していくことが予想される。

しかし、このことが必ずしも農地の高度利用達成に結びつく

とは言いきれない。むしろ低下する恐れさえある。というのは現在の米価水準を前提にすれば、ある程度の水田を経営すれば水田単作だけでかなりの農業所得を確保できるからである。実際A農家、B農家は相対的に優良な水田を確保しながらも一毛作栽培しか行なっていない。このことは、これら借地による大規模農家の出現によって水稻の労働生産性と資本生産性が上昇したことは明らかであるが、土地生産性の上昇という本来の意味においてその土地の有効利用が達成されたかどうかは必ずしも断定できない。ただ、彼らによってこの地区の耕作放棄地の発生が抑制されているという側面は否定できないであろう。

(注一) この時期の農業の交戦については田代洋一「農家労働力の就業構造と土地所有意識——静岡県磐田市新貝部落調査報告——」(『エコノミア』No.60、横浜国立大学経済経営学会、一九七七年)参照。

(2) 田代氏は新貝部落における「信用」条件として、荒し作りをせず地力維持と土地条件の改善に気を配ること(労作的改良)、いつでも返すこと、離作料を要求しないことの三つを指摘している(前掲書、一二八、一二九頁)。

(3) この事業の趣旨は「農用地利用増進事業のモデルとなるべき地域につき、農用地の活用のための条件の整備を図ることにより、当該地域における農用地利用増

進事業

進事業の円滑な実施を促進」することである。

(4) 新貝では毎年、部農会で何か所か場所を決め集団転作を行なっており、B農家はそれで不足する分を個人転作している。なお、両農家とも奨励金は借り手が受け取っている。

(5) この顕著な現象としてB農家にはA農家を經由して鎌田部落からの貸し付け依頼が開始している。

(6) 例えば、田植機では水田の隅は植え付けできないため委託者がやらなければならない。

(二) 集団借地による粗飼料共同栽培——天竜市における——

(1) 地域の概要と酪農の推移

天竜市は天竜川の中部流域に位置し、浜松市の中心部より北へ約二〇キロメートルの距離にある。地形的には市の八二・九%が林野で占められ、わずかな平地が天竜川本流・支流沿いと山腹に点在しており「山村地域」の様相を呈している。天竜市の人口は昭和三〇年をピークにして若年層を中心とした人口流出と高齢化が進行しており過疎化現象がみうけられる。

本市の土地条件は農業にとって必ずしも良好な状況にはなく、農業生産性は県平均値をかなり下回っている。しかも一戸当たり平均耕地面積は二九・七アールと極めて零細である。水田面積は一二五ヘクタール(市域は一八二平方キロメートル)と少

第9表 天竜市の乳用牛飼養農家と頭数の推移 (単位：戸、頭)

	飼養戸数	2歳未満 だ け	2歳以上の飼養頭数規模別農家数					
			1 頭	2	3	4	5～9	10～
昭和35年	74	21	36	12	2	1	1	1
40	71	15	29	13	11	2	1	—
45	31	8	14	7	2	—	—	—
50	12	5	—	—	—	—	5	2

注. 農林業センサス(各年次)による。

第10表 昭和50年以降の酪農の推移 (単位：戸、頭、千kg)

	飼養戸数	飼養頭数	1戸当たり 飼養頭数	搾乳量
昭和50年	12	106	8.8	388
51	10	128	12.8	435
52	10	170	17.0	507
53	10	171	17.1	569
54	10	168	16.8	660
55	10	204	20.4	735

注. 天竜農業協同組合資料より。54年の搾乳量は生産調整による実績。55年は生産計画生産割当量。

ない。土地条件が悪いため水稻の収量が低く、兼業深化・減反政策と相俟って昭和四〇年代の中頃から作付面積の減少が続いている。特に天竜川支流沿いは、本流の増水による冠水被害が著しく耕作放棄地が拡大していた。逆に茶園面積は水稻同様収量が県平均よりかなり劣っているにもかかわらず増加傾向にあり、現在茶とシイタケ栽培が本市の農業の中心となっている。

さて、本市の酪農の状況について、まず酪農家数の推移を第9表に示した。四〇年代にはいつて急激に減少してきたことがわかる。さらに、五〇年以降の詳しい動きを第10表でみてみると、これは天竜農協の調査によるものでセンサスで示される数値とは若干異なるところがあるが、五一年以降一〇戸になった酪農家は順調に多頭化を進め、生産乳量も大幅に増加させてきている。しかし、五四年からは全国的な牛乳過剰傾向の影響をうけて生産調整が実施されている。酪農家は今後多頭化から生産性の高い乳牛を選定して、「少数精鋭」の経営への意向を強めている。

(2) 粗飼料不足への対応

昭和四〇年代後半から各酪農家は、所有耕地の零細性に加えて多頭化のため粗飼料不足という事態に直面

し始めた。飼料基盤の整備はこれら山間地帯の酪農家にとって、早急に解決されねばならない問題となりつつあったが、この時期にはまだ個別に借地するだけで集団的対応はなかった。

しかし、高校卒業と同時に酪農を開始した農家の新規参入を一つの契機として、酪農部会で集団的に取り組むことを検討し、粗飼料の共同栽培を希望する農家が集まり、昭和五十一年に「天竜飼料作物生産組合」(以下、飼料生産組合と略称する)を発足させた⁽²⁾。そして、「緊急粗飼料増産総合対策事業」で大型機械施設の導入を図るとともに、天竜川の支流流域の休耕田三・四ヘクタールに、農協に仲介を要請して地権者二六人と賃貸借契約を結んだ。

契約の内容を契約書によってみると、まず「農地を飼料作物栽培田として」賃貸借するということを明記し、その場合「使用する効率向上を図る等のため賃借農地およびその付近の模様がえ施設等」を所有者の承認によって行なえるようにした。これは、借地で大型機械による飼料栽培が可能のように、一筆平均約四アールという区画を取り払い団地化し、さらに冠水被害発生抑制のため、団地の周囲に明渠をめぐらせ排水対策を講じうるようにするためのものである。しかし、「原形に復帰し返還する」「原状復帰と」「返還に際し、一切財産上の請求をしない」という離作料なしの項目が含まれている。

《ノート》 農用地の有効利用と農用地利用増進事業

このような契約が成立した背景には、貸し手農家の兼業化、高齢化の進行に加えてこの地区の農地としての劣悪性(冠水のため一〇アール当たり収量は平均約二〇〇キログラム前後といわれている)による農業意欲の低下がある。そのため貸し手側も農地保全という点から柔軟な対応を示したものと思われる。借地料は一〇アール当たり二五〇〇円で契約されている。

こうして動き出した飼料生産組合の運営は酪農家の後継者四人がオペレーターとなり、普及所の協力を得ながら技術的問題から作付計画にいたるまで検討して、生産管理のすべてを行なっている。オペレーターの労賃は時間当たり一〇〇〇円とし、通常の労働力は一・二名で十分なため四人で協議して従事している。組合の事務経理はすべて天竜農協に委託し、生産された飼料の分配はあらかじめ決定した割り当て分を、毎年農協が算出する生産費に基づいて生産組合から購入するというシステムがとられている。

(3) 農用地利用増進事業の展開

市当局は昭和五十三年以降、飼料生産組合の活動に積極的介入を始めた。すなわち、転作水田として新たに四団地(三ヘクタール、一・八ヘクタール、一・三ヘクタール、一ヘクタール)について同内容の契約を成立させ、同時に、以前のものも含めそのすべてを農用地利用増進事業に切り替えた。さらに、団地

造成費用の一部を補填するとともに、「転作促進対策特別事業」を実施して大型機械施設の導入を図るなど、飼料生産体制の整備を積極的に指導したのである。⁽⁵⁾ こうして五団地一〇・五ヘクタールに及ぶ転作田が確保されることになった。

もちろん、こうした動きの背景には、市行政の「水田利用再編対策」への政策的対応ということがあったことは明らかである。しかし、山間地帯での粗飼料基盤の確立という問題を起点として、市が借り手の条件整備と貸し手の掘り起こしを進め、農用地利用増進事業に基づく新たな利用権を設定することによって、農地の流動化が積極的に推進されたことは事実である。

さらに、その実施手続きもまさに農用地利用増進事業が謳っているところの「市町村が主体となつて農業委員会、農協、普及所等の協力を得、農用地の貸し手と借り手の全員の同意の下で実行されている」ことは注目される。なお、水田転作奨励金は全額飼料生産組合が受け取り生産費の補助にあて、貸し手には奨励金が入る間に限って借地料を一〇アール当たり二五〇〇円に七五〇〇円上乘せし、本市水田標準小作料の一万円に引き上げることで合意している。

その後も新たな適地を求める努力が続けられてはいるが、もとも耕地の絶対面積が少ないうえ、大型機械使用のためにある程度の規模を必要とするので難しい状況にある。しかし、こ

れらの借地は劣悪な土地条件故に、酪農家の意欲次第で長期的に安定した利用権を設定できるものと予想される。ただ、一部では他の土地需要との競合が発生しているところもある。

(4) 酪農家への影響と今後の問題点

ここでは以上で述べたような土地利用が、個々の酪農家にとどのような影響を及ぼしているのかをみることにする。なお調査は天竜市の七戸について行なった。

まず各酪農家の粗飼料基盤状況を示したのが第11表である。これを見ると何れの農家も所有飼料畑だけでは、少なからず粗飼料不足が予想される。A農家とB農家以外の農家は、四〇年代に個人契約で血縁関係者等から飼料生産用に畑を借り始めている。また、A農家も四八年から三戸のグループを結成して、隣接している豊岡村に八〇アールの畑を借り入れ共同栽培を開始している。

かかる状況において飼料生産組合が設立され酪農家への粗飼料供給が開始された。各酪農家への牧草配布量は、飼料生産組合との契約口数(飼養頭数を基準にして話し合いで決定される)に応じて分配される。これによって酪農家は一定水準の粗飼料を期待できるようになった。各酪農家の総粗飼料供給量に対する組合から配布される粗飼料の割合は第12表で示されるように、最低二〇%から最高六〇%まで農家によってかなり差がある。

第11表 飼料生産組合員の粗飼料基盤状況

(単位: 頭, a)

農家	項目 乳牛飼頭 養養数	經營 耕地 面積				土地使用状況
			所有耕地面積		個人的 借入耕 地面積	
			田	畑		
A	16	72	72	－	－	すべて飼料畑 タバコのウラ作 に飼料作付け 茶園30 a
B	16	106	27	79	－	
C	8	87	－	67	20	
D	16	69	5	44	20	すべて飼料畑
E	17	79	－	34	45	茶園15 a
F	18	98	24	64	10	すべて飼料畑
G	8	53	2	41	10	すべて飼料畑
1 戸平均	14. 1	80. 6	18. 6	47. 0	15. 0	

注. 農用地利用増進計画(1978年4月)および聞き取り調査(1981年1月)より.

第12表 飼料生産組合員の粗飼料の組合依存度と労働力保有状況

農家 項目	粗飼料供給における組合依存度	同居家族	労働力保有状況 (年齢, カッコ内農業従事日数)							
			男 子				女 子			
			歳 日	歳 日	歳 日	歳 日	歳 日	歳 日	歳 日	歳 日
A	50	3	53 (300)	24 (300)			51 (300)			
B	20~30	6	52 (200)	29 (250)			50 (200)	74 (150)		
			76 (150)	27(会社員)						
C	60	4	24 (200)	22 (300)			56 (300)			
			57 (300)							
D	30~40	7	53 (300)	24 (300)			45 (300)			
E	20	2	51 (300)				47 (300)			
F	20~30	2	58 (300)				57 (300)			
G	60	7	62 (200)	36(100左官)			60 (250)	32 (60)		
			30 (左官)							

注(1) 第11表と同じ.

(2) 組合依存度は重量単位での総供給粗飼料に対する飼料生産組合からの供給割合.

しかし、今後可能な限り配布量を増やしたいという意向をどの酪農家も共通して持っており、それは近年の濃厚飼料価格の高騰ということだけではなく、水稻栽培の機械化にともなう稲藁の減少によって粗飼料の不足分をそれで代替することが、價格的にも量的にもかなり困難になりつつあることに起因している。現にA農家やC農家は近隣の市町村まで出向いて、大根の葉や甘藷の蔓を農家から分けてもらうなどの粗飼料補充策を講じている。

個別農家の段階でもう少し詳しくみてみると、まず飼料生産組合の組合長を務めるA農家の経営主は、酪農集団のリーダー的存在であり、組合の設立には指導的役割を果たしている。昭和二八年に酪農を始め、以後徐々に多頭化を進めて四〇年頃には一六・一七頭になった。しかし、その後自作地が狭隘なことから粗飼料不足が規模拡大を阻むとともに、購入飼料への依存度が高くなったため、仲間三戸で隣接の豊岡村に共同借り入れ（八〇アール）を行ない自給率の回復を図った。後継者が確保されたことと、飼料生産組合による飼料供給の見通しがついたことから規模拡大に踏み切り、牛舎の新築と搾乳施設や牛糞処理施設を近代化して飼養頭数を一挙に二八頭に増やした。現在粗飼料供給量の約半分を組合に依存している。二ヘクタールの山林を所有しているが飼料畑への転換は不可能とみており、今

後の粗飼料需要の増大に対しては組合への依存度が高まるものと思われる。

B農家は世帯主がタバコを栽培し、後継者が四六年からその裏作に飼料作物を栽培して酪農を開始した。酪農部門はほとんど後継者だけで行なっており、現在一八頭を飼養している。自給飼料の増産については個人的借地よりも農地の購入を希望しているが、適当な売地がないこともあって組合への依存度を高めたい意向である。

またC農家は前にもふれたが飼料生産組合設立の一つの契機となった農家で、共同栽培の影響を強く受けており、依存度も六〇％に達している。五〇年以前は茶と肉牛の複合経営であったが、後継者の就農を契機にして五一年に二頭の搾乳牛から酪農経営を始めた。粗飼料確保は最初個人的借地と茶園の飼料畑への転換を進めることで対処してきたが、この時期に組合からの供給が開始され着実に規模拡大を図ることが可能となり、経営安定化の方向に向かった。

以上のように、本市の酪農家にとって経営安定の妨げとなっていた脆弱な粗飼料基盤の問題は、転作田を中心に大型機械による共同栽培を実現したことで一応克服されつつある。そしてそれは飼料生産組合の設立という酪農家自らの対応に加えて、農用地利用増進事業を中心とする市当局の政策推進とがうまく

かみ合った結果といえよう。

最後に現在彼らが土地利用に関して直面している問題をあげてみると、まず第一に、飼料生産の不安定性と低収量である。

これは借地の土地条件の悪さが引き起こしているのであるが、普及所の坪刈り調査によれば五三年一月に植え付けたイタリアンライグラスの生草反収は四〇〇〇キログラム⁽⁶⁾、夏作のソルゴーも冠水による過湿障害が大きく三一八〇キログラムであった。都道府県平均収量が前者は六〇五六キログラム、後者は六九四一キログラムであるからかなり下回っている。収量は単位

当たりの生産費に直接影響する。五三年度分(五二年夏作と五三年冬作)の費用総額は七五八万円、生草一キログラム一〇・一元であった。しかし、水田転作奨励金五九〇万円が控除されたので実際の費用は二・二元まで低下した。そのため最も購入量の多かったA農家でさえ四〇万円足らずに留まった。ところが、このままの反収水準で奨励金が打ち切られるとすると生産コストは急上昇し、酪農経営に大きな影響を及ぼすことは明らかであろう。飼料生産組合と普及所の長期計画によれば、昭和六五年をめどにして生草一キログラム四・七円まで低下させることを目標にしている。具体的には、排水対策の強化と作付体系の改善によって反収増加を図るのである。

第二に、借入面積増大の困難性である。作付面積の拡大は減

価償却費を引き下げコスト低下につながるが、前述したように少なくとも市内で適地を見つけ出すのは難しい状況にある。

第三に、これとの関わりで他の土地需要との競合関係があげられる。本市のような過疎化地域にあっては、その対策として工場誘致政策等の推進は当然考えられることであるが、その場合、稀少財としての土地の公共的価値という観点に立てば、飼料生産組合の行なう土地利用が排除されてしまうことも十分に考えられるのである⁽⁸⁾。

また、土地利用とは直接結びつかないが、飼料生産の増大に対応できない貯蔵施設の弱さが懸念されている。

しかし、これらの問題も昭和五四年からの生乳生産調整に対応した酪農家の経営転換——多頭化から少数精鋭へ——との関わりのなかで考えられなければならない段階にはいつているといえよう。

注(一) 『静岡農林水産統計年報』(一九七五—一九七六)に

よれば、本市の生産農業所得は農家一戸当たりでは県平均の七一%、耕地一〇アール当たりでは六五%、農業専従者一人当たりでは五五%にしかない。

(二) 酪農部会の中に共同栽培への不参加を表明するものがあったため、運営上の問題から別組合を発足させた。

この組合は天竜市の酪農家七戸と隣接している豊岡村

の三戸の計一〇戸で構成されている。

(3) この時導入された機械は天竜農協が所有し、それを飼料生産組合が賃借するシステムである。

(4) 夏作はソルゴー、シコクビエ、冬作はイタリアンライグラス、エン麦が主体であるが、試行錯誤の域を脱していない部分もあり、毎年種々の試みがなされている。

(5) 五三年、五四年に導入された機械は、五〇%を国が三〇%を市が助成し、残りを飼料生産組合が負担し所有している。

(6) 坪刈り調査直後の大雨で冠水・倒伏したため、実際は二〇〇〇〜三〇〇〇キログラムであらうと普及所では推定している。

(7) 今田忠雄『畜産物生産費計算の実際』（博友社、一九七五年）自給飼料の費用価一覧表より。

(8) 現状では飼料生産組合が借入候補地にあげている土地に工場誘置の話が出ており、彼らはこの土地については借り入れを断念する意向を示している事実がある。

(三) 磐南三町における農用地利用増進事業の推進——荒地化と水田貸賃借の併進——

(1) 農地利用の概況

中遠地域の南部一帯は「磐南」と呼ばれ、遠州灘に沿った竜

洋町、福田町、浅羽町が磐南三町である（前掲第一図参照）。三町の地形は何れも北部水田地帯と南部海岸畑地帯に分かれている。昭和四〇年代にはいと三町では兼業化が進行し、都市近郊型農業の様相を強めた。それにともない町内の農業的土地利用にも変化が現われた。すなわち、水田地帯では土地改良事業による区画整理、機械化の進行と相俟って事実上の農地貸賃借関係が展開し、南部海岸畑作地帯では、それ以前は露地スイカ、白ねぎ、露地野菜等が栽培されていたが、砂地で生産力が低く、しかも零細区画ということから耕作放棄地が増加し荒廃化が進行したのである。第13表は昭和五二年に実施された実態調査の結果である。三町とも南部海岸畑作地帯の半分以上が荒廃地となっている。

以上が農地利用に関する三町共通の特徴であるが、このことからこの地域が本稿で最初に取り上げた二つの事例を、複合させた性質を持つものと見なすことができよう。そこで以下では、荒廃地の有効利用への取り組みと、三町での農用地利用増進事業の実施状況について、前述した二つの事例に留意しながら述べてみたい。

荒地対策は、昭和五二年に三町の農協、農業団体、県農業関係機関の構成で「磐南荒地対策協議会」を設置し本格的な取り組みが始まった。それ以前にも、例えば浅羽町の東に隣接した

第13表 磐南三町における町別荒地面積

(単位: ha, %)

	荒地面積			うち南部海岸地帯	
	田	畑	計	面積	荒地率
竜洋町	30	80	110	76.5	51
福田町	1	38	39	39.0	58
浅羽町	33	110	143	122.0	65
計	64	228	292	237.5	59

注(1) 町実態調査(昭和52年10月実施, 農振地域内)より。

(2) 荒地率は, 南部海岸地帯における耕地面積に対する荒地の割合。

第14表 南部海岸地帯における荒地の借地幹旋状況

(単位: ha)

	農地幹旋面積				荒地利用 計画構想 策定面積	内 訳		B/A
	昭和53 年度	54年度	55年度	合計 (A)		農業利用 (B)	農外利用	
竜洋町	5.4	2.3	2.9	10.6	62.8	33.8	29.0	31.4
福田町	13.1	6.1	0.8	20.0	35.0	35.0	0	57.1
浅羽町	3.5	1.0	1.7	6.2	107.7	76.6	31.1	8.1
合計	22.0	9.4	5.4	36.8	205.5	145.4	60.1	25.3

注. 「磐南荒地対策協議会」発足以前のもは含まない。

大須賀町の酪農集団が、農業事務所等の協力を得ながら竜洋町で荒地を借り入れて、大規模な飼料の共同栽培を実現している事例などがあつたが、これによって農外利用も含むより総合的な土地利用計画がまとめられたのである。土地利用計画の策定に当たっては、荒地所有農家を対象にした意向調査(五三年九月実施)が行なわれた。しかし、計画が実施段階に入つてより問題となつたのは借り手の掘り起こしであつた。

第14表は五三年四月からの借地幹旋状況である。三年間で三町合わせて三六・八ヘクタールが幹旋されたが、これは利用計画の四分の一にしかならない。しかも、年を追うごとに幹旋面積は半減してきている。借地の幹旋に当たっては、三町ともそれぞれの町内農家による利用を原則にしているが、近隣市町村へも借り手を求めている。さらに、普及所の指導によつて飼料の共同栽培を目的に酪農家を組織化させるといった努力がなされているにも拘わらず、借地による荒地の農業利用への幹旋はなかなか進まない状況にある。それには、荒地と耕作畑が錯綜しているためとまつた土地がないこと、一筆が零細なため地権者が多く交換分合等も容易でないこと、逆にまとまつた荒地は土地

第15表 町別の利用権設定状況（昭和56年12月現在）

（単位：ha，戸）

	利用権設定面積				貸し手 農家数	借り手 農家数
	田	畑 （樹園地 を除く）	その他	計		
竜洋町	0 (0)	18 (7.3)	0 (0)	18 (3.1)	247	12
福田町	52 (11.7)	21 (47.7)	0 (0)	73 (14.9)	492	74
浅羽町	119 (12.7)	11 (11.7)	0 (0)	130 (11.2)	376	251

注. 中遠農業事務所より。()内は、その地目の経営耕地総面積（80年センサス使用）に対する設定面積の比率。単位：％。

条件が劣悪で多額の復元費用を要することなどが考えられる。

(2) 農用地利用増進事業の実施状況

三町において農用地利用増進事業は、何れも全町を対象地域にして浅羽町は五四年、福田町は五五年、竜洋町は五六年からそれぞれ実施されている。第15表は昭和五六年一二月現在のそれぞれの町の利用権設定状況である。⁽²⁾町によって利用権設定率に差が出ているが、以下それぞれの事業推進実態をみてみたい。

まず最も農地貸借関係が進んでいると推定される浅羽町では、「このようなヤミ小作を事業実施によって表面化させること」にその目的を置き積極的に対応している。その具体的手順は、全農家を対象としてアンケート調査を行なったうえで、集落単位に設置された水田利用再編対策の減反推進委員と農業委員が、各集落ごとに事業内容を説明し希望者を集計して事業にのせた。その場合、「農用地高度利用促進事業」の流動化奨励金（貸借期間三～五年、一〇アール当たり一〇万円）の交付によって多数の貸し手を掘り起こしている。その結果、実施後二年間で田畑合わせて実に一三〇ヘクタールに利用権が設定された。なお、町内には四五年頃に静岡・清水からの転用農地の代替地として買収された水田があり、この一部でも貸借は行なわれているようだが、事業適用は今のところ町内分だけである。同様のことが次の福田町についてもいえる。

福田町は全國生産の九〇%のシェアをもつ別珍・コールドと呼ばれる織布工業が盛んで、これらコールド業者が主たる貸し手となつて水田の賃貸借が展開されている。事業実施目的は浅羽町とほぼ同じであるが、実施手順は若干異なっている。まず初年度は、米の供出一〇〇俵以上の農家を集めて説明し、貸し手農家の捺印をもらつてこさせる形で二二ヘクタールを事業にのせた。二年目は、部農会を通じて経営規模一ヘクタール以上の農家を農業委員会がリストアップし、同様の方法で二八ヘクタールを拡大した。一方、荒地についても、借り手のほとんどは他市町村であつたが事業にのせている。

最後に竜洋町においては、事業実施時期（昭和五六年一二月一日）が最も遅く、開始後間もないため何とも言えないが、現在のところ畑の賃貸借だけをのせている。前述した南部海岸畑作地帯での大須賀町の酪農集団による借地がこれらのほとんどを占めているのである。そして、水田に関してはかなりのヤミ小作が行なわれていることを認めながらも、今のところ事業の適用には踏み切っていない。しかし、今後実施されるとすれば具体的手順は若干異なるにしても、前述の二町とほとんど同じ目的で展開される可能性が強いものと思われる。

(3) 利用権設定面積と農地移動

三町においては、先の二つの事例のように利用権の設定が行

なわれた農地賃貸借関係に関して、個別農家段階での調査を行ななかつた。それは農用地利用増進事業が、前項で述べたようなことを直接の目的として推進される限り、実際の農地利用、農地流動に与える影響が、現時点においては実質的にほとんど現われていないと予想されるからである。

そのことから事業の実施は、今のところ第13表に示された利用権設定面積だけの合法的な賃貸借を増加させたということに留まつているといえよう。したがつて設定率の大小は、それぞれの町での農地利用、農地流動について量的にも質的にも何ら示すものではないであらう。もっとも最終的にその目的通り大部分のヤミ小作を事業にのせることができれば、量的な指標の一つにはなりうる。しかし、それだけに終わってしまえば農用地利用増進事業の実施によつて、農地利用、農地流動に新たな動きを求めることは難しいと思われる。

注(1) この事例については、栗原幸一「飼料の共同借地生産を追求した人々」(『新しい農村』七九、朝日新聞社、一九七九年)および中安定子「共同組織(共同経営)の形成と農地利用」(『農地流動化に関する理論と農民の論理』農政調査委員会、一九八〇年)参照。

(2) 参考までに一九八〇年農林業センサスでの三町における経営総面積に対する借入地面積の比率をみてみる

と、竜洋町一二・六%、福田町一〇・〇%、浅羽町一五・五%である。地目別では田がそれぞれ一三・五%、一〇・八%、一七・〇%、畑が一・七%、二・三%、二〇・二%で、樹園地は浅羽町の〇・八%だけである。福田町において畑が低い値なのは借受人のほとんどが町外からによるためと思われる。

四 農用地利用増進事業の有効性

農用地利用増進事業は、今後の農地政策において重要な役割を担うものと考えられるが、そのためにはそのものもつ本来の機能が發揮されなければならない。それ故、常に実施地域の実態からのフィードバックによって検討する必要がある。これまでにも全国の地域から数多くの事業の推進実態に関する報告がなされている。⁽¹⁾ 本稿の事例もその一つに過ぎないのであるが、そういうった報告もふまえながらこの地域での分析を通して、農用地有効利用政策としての農用地利用増進事業について検討してみたい。

前述したように農用地利用増進事業は、「地域における農地の自主的土地利用・土地管理」ということを前提にして、制度的枠組みを規定している。このことは裏を返すと、地域農業者にその自覚と能力がなければ事業の本来の機能を發揮しえない

ことを意味している。⁽²⁾ 本稿で取り上げた事例のように兼業化と混住化が著しく進んだ地域においては、地域のすべての農家にそのような意識を求めるのは難しいと考えるのが妥当であろうし、地域全体を意思統一することも容易なことではないであろう。だとすれば、農用地利用増進事業を農用地の有効利用と結びつけるには、実施主体の運用方法と介入の仕方が問題となってくるであろう。短期的（明確な区切りはつけられないがここではほぼ三年程度と想定する）には次の三つの場合が考えられるよう。

まず、いわゆるヤミ小作の法的追認を目的とするものである。ヤミ小作の展開が統計的には明確に把握できないとしても、全国的に広がっていることは否定しえないであろう。このことは事例地域においても例外ではなかったが、それは兼業化の進む過程で農家間の「信頼関係」を軸にして展開されてきたといえよう。そしてこの「信頼関係」を成立させる最大要件は、貸し出した農地をいつでも返してもらえるかという点であった。このことは農林水産省が全国四万戸の農家を対象に行なった調査結果⁽³⁾によっても裏付けられている。

それによれば貸付条件の第一位は「必要なとき返してもらおう」（五七・七%）である。しかも第二位の「相手が信用のおける人」（二三・三%）は、第一位の条件と必要十分の関係にある

と考えられるから両者で九一%を占めている。⁽⁴⁾だとすれば農用地利用増進事業が小作権の発生や離作料を否定することによって貸し手の不安をなくし、農地の流動化を図ろうとするものだとすると、今のところ関係農業者には直接的メリットが見当たらず事業への関心も当然低くなるであろう。

その結果、実施主体による形式的合意という形態がとられ易くなる。さらに新しく発生する賃貸借も、事業とは無関係に進行する可能性が大きく、ともすれば事業が終始それらを事後的に追認するだけに終わってしまう恐れが強い。もつともそのことが、そのような農家間のヤミ小作の展開において万一紛争が生じたときに、事業にのせることでいろいろ条件を明確にしておくことが意味をもつことは確かである。しかし、実際問題としてすべてのヤミ小作を本事業にのせることは、実施主体からの形式的合意という方法では無理であらうし、もしもそれが可能になるとすれば、それは農地所有者への事業の普及、啓蒙といった長期的な方法が必要なのではないか。

第二に、農地賃貸借の需給調整である。耕作放棄地の発生は、賃貸借も含めていわば農業者の私的経済による土地利用では処理しきれなくなった問題といえよう。したがって、何らかの外的作用によってその利用関係を調整する必要がある。例えば土地利用に関する情報提供、資金援助、技術指導そして賃貸借の

仲介等である。天竜市、磐南三町両地域においては、行政当局の介入によって土地利用調整はよりスムーズに行なわれた。公的機関にこのような活動を惹起させる契機の一つとして、農用地利用増進事業が実施されれば意義の高いものとなるろう。

第三に、農地流動の方向づけを行なうことである。新たに発生する賃貸借を農用地利用増進事業というフィルターを通すことによって、個別相対の農地流動を公的にコントロールすることが可能である。本稿の事例にはなかったが、例えば愛知県安城市のように、将来中核農家となりうる農家に事業を運用して農地を集積させるのである。⁽⁵⁾担い手の確保が、その地域の農地保全にとつても非常に重要なことはいうまでもない。先にみた磐田市御厨地区においては、賃貸借が個別相対で行なわれてきた結果として、わずか二戸の農家に多くの農地が集積されたが、地区内水田面積が一八三ヘクタールあることを考えると将来の担い手不足も十分予想される。農外への労働力流出力が強い兼業化地帯では、特に重要視されねばならない問題であらう。

しかし、農地の利用関係は短期的にはやはり、それまでに形成されてきた農村内、農家間の慣行に規定される面が強いであらう。一方もう少し長期間（ここでは一〇～二〇年を想定）でみれば、農家世帯主の世代交替や農村における社会的関係の変化等によって農地所有意識に変化が生じ、農用地利用増進事業

が農業者間の農地賃貸借システムに組み込まれれば、それは農地利用の調整に本来の機能を發揮しうるのである。

冒頭で述べたように現在の農地問題はそれ単独で解決できる問題ではなくなつてきており、特に非農業部門の土地利用との調整問題、さらにそれらから受ける農地への影響は極めて大きいものとなっている。一方農業内部においても主要農産物の過剰化傾向からの需給調整問題等が起つてきており、実際にはそれらすべての諸問題を包摂した解答が出されなければならぬ。さらに農業内部の土地の有効利用については、特に長期的視点にたった土地利用主体——農業の担い手——とその経営形態との関わりのなかで考えられなければならないであろう。その意味で新しい農用地利用増進事業の「農用地利用改善事業」による動きが今後注目されるものと思われる。

(注) (1) 例えば農業問題研究会議『農地利用増進をめぐって

——その現状と課題——』(時潮社、一九八〇年)、農政調査委員会『農用地の利用増進』(一九七八年)等。

(2) この点について、例えば宮崎俊行氏は、「農地三法の『ねらい』は、少なくとも建前としては、ムラの内部における農地の所有・利用の農民相互間の関係は、できるだけムラ・地権者集団にまかせよう、ということであろう。(中略)しかし、国会の論戦でも問題とな

っていた通り、ムラの側に、その自覚と能力がなければ、『自治』という名の強制(または反対に混乱)になつてしまふ契機は、いくらでもあるように思う」(『農用地確保と国土政策』『日本農業年報』第二九集、御茶の水書房、一九八一年、一七一頁)と指摘している。

(3) 農林水産省構造改善局農政部農政課が昭和五四年六月に行なつた。五十嵐光男「農家の土地保有・利用の実態と意識」(『農林金融』第三三巻第二号、一九八〇年)参照。

(4) 以下、「返してもらうとき離作料なし」(四・八%)、「小作料の額」(二・三%)、「その他」(〇・八%)の順である。

(5) この事例については農業問題研究会議、前掲書、参照。