

都市近郊地域における農地の流動化問題：福岡県二丈町深江地区における農業構造改善事業を中心として

黄, 在顕

<https://doi.org/10.15017/3000209>

出版情報：経済論究. 103, pp.121-138, 1999-03-31. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

都市近郊地域における農地の流動化問題

——福岡県二丈町深江地区における農業構造改善事業を中心として——

黄 在 顕

目次

はじめに

1. 農地流動化政策の変遷
 - 1) 農業政策と農地流動化
 - 2) 都市近郊地域の構造問題
2. 深江地区の構造改善事業
 - 1) 概要と農業動向
 - 2) 農業構造改善事業
3. 構造変化と経済効果
 - 1) 農業構造の変化
 - 2) 流動化の経済効果
4. 農地流動化の諸問題
 - 1) 流動化事業の特徴
 - 2) 流動化政策の問題点

おわりに

はじめに

日本における従来の農地の流動化¹⁾問題は、主に平坦部の純農村地帯を対象とする場合が多く、周辺地域との相互関係を把握しながら構造問題を分析した研究の数は少ない。しかし、都市化が進展している都市近郊地域における農地の流動化問題は、純農村地帯のそれとは区別される特徴を持っており、農業構造の変化における都市からの影響が大きい。特に、地価の高騰による農地転用への強い意識と兼業・離農による農家の減少は、常に都市から影響を受けている。さらに、宅地開発による人口の増加は混住化を招き、地域環境を一変させている。

本稿では福岡県二丈町深江地区を事例として、都市近郊地域における農地の流動化問題の特徴と現象について考察することを目的とする。また、純農村部と都市近郊地域との農地流動化問題に関する相違点を踏まえた上、農地流動化による農家経済の変化を分析する。さらに、戦後の農地流動化政策の流れを把握しながら、現在、政府によって行われる農地の流動化政策の特徴と問題点について検討を行なう。周知のように、都市近郊地域の農業問題は都市のスプロール現象と深く関係しており、それに関する総合的な対策が必要である。本稿ではこれらの要因を考慮しながら、深江地区の事例を制度的及び経済的な視角から分析を行う。

本稿は、全部で四つの章に構成されて、各章

1) 本稿で使われている農地の流動化という概念は、高齢あるいは他産業への就職に伴って、農地を耕作する意欲を失いつつある農家から、農業経営の拡大、農地の集団化等のための農地を求めている農家への農地の所有権の移動や耕作権の移動、農地の集積等を進めていくことを意味する。

は二つの節に分かれている。第一章は、戦後行われた農地の流動化政策の流れと現在の状況について考察した上、都市近郊地域における農地の流動化問題について検討する。第二章では、福岡県二丈町深江地区で行われた農業構造改善事業について農地の流動化を中心として検討する。第三章では、農地の流動化による農業構造の変化と経済的効果について検討する。第四章では、深江地区の農地流動化事業の特徴と諸事業推進上の問題を分析する。また、深江地区の事例の分析を通じて、都市近郊地域における農地流動化事業の問題点を検討する。

1. 農地流動化政策の変遷

1) 農業政策と農地流動化

日本農業の基本的な課題が、対外面では農業国際化への対応にあるとすれば、対内面では農業構造の改善による農業体質の強化にある。農業構造の改善とは農業の担い手・主体の育成であり、生産性の高い経営をつくり出すことによって、これに生産シェアを集中させつつ、いかにして生産コストを引き下げていくかという問題である。構造改善という課題は、農業基本法からはじめて提起されたものであり、構造政策も形式的にはここからスタートするのであるが、実際にはそれがほとんど実現されることなく、高度経済成長期を通じて日本農業の構造はますます劣弱化して来たと言われている。特に、広く存在している兼業農家の問題、零細な経営規模の問題等は日本農業の劣弱な構造を象徴的に表している。日本農業の構造問題は様々なものがあり、複雑に絡み合っているが、その中でも農地の流動化問題は日本における農業構造問

題の根本的な課題である。農地の流動化問題は、経営規模拡大の問題と密接に関連しており、担い手農家の育成とも深く関わっている。戦後行われた農地の流動化に関する政策即ち、経営規模拡大に関する政策について考察する必要がある。それは日本の農業構造問題を理解する方法であり、行き詰まった現在の状況の中でその改善策を探る一つの方法でもある。戦後行われた経営規模拡大に関する考え方をごく単純化していえば、次のように三つがある。²⁾

第一に、個別経営の規模拡大を通じて自立経営なり、さらにはそれを超えた企業経営なりをつくり出していこうとする方向である。こうした個別経営の規模拡大によるスケール・メリットの追求という方向は、農業基本法の自立経営農家の発想を受け継いだ最もオーソドックスな考え方である。1961年の農業基本法の制定とともに構造政策が登場し、農地流動化による構造再編が農業の基本問題解決のための決定的な方策として取り上げられた。農家労働力の農外流出を契機に、上層経営への農地集積を促進し、規模拡大と高生産性機械化農業を推進し、自立経営の育成と所得均衡を図ろうとしたのが、当時の農政の方向であった。その結果、個別農家の規模拡大は自作地の有償所有権移転と賃貸借を中心として、着実に増加した。即ち、1960年代には、自作地の有償所有権移転を中心として個別農家間の規模拡大が行なわれた。³⁾

第二に、個別経営を協同化することによって一挙に協同経営(協業経営)を実現しようとする方向である。具体的には集落を単位とした協同農場を設立し、そこに出資方式により地域の専業・兼業を含めたすべての農家を参加させ、いわば日本型農場をつくり出していくという方法

2) 佐伯尚美 [1995] 307-321頁により、三つの分類を行なう。

3) 安部 淳 [1994] 175-176頁, 227-228頁。

である。こうした発想を強く主張しているのは、小倉武一氏である。小倉氏は土地という商品について、一般の商品と違って供給制限的性格を持っていると主張した。土地の供給制限的性格は、経済の成長・発展によってますます強くなり、日本においては特に著しい。日本農業の構造問題として、規模拡大は公共の目標の一つであり、土地問題特に農業用地の問題のキーポイントである。この農業構造の改革には土地所有と土地経営の二つが含まれており、土地所有の区分としては、私的所有と社会的所有に大別できる。そして、いま、日本の農業が生き残るためには、土地の私的性格を強化するという方向ではなく、その社会的性格を強化する方向をとるべきであるという主張である。そこで、農用地所有権の社会的性格を確認しつつ、農業危機克服の方途の一つの道として協同農場制を提唱した。この協同農場については、作目・地域に応じて三つのタイプが考えられる。一つは家族同志的または仲間同志的小協同農場であり、一つは集落的中規模農場であり、一つは町村的大規模農場である。農場の収益については、組合員の出資・農用地の提供面積・出役に応ずる利益配当を行なうことにする。農場の形成によって、農用地の集積と集団化ないし、圃場整備事業等による経済的効果の極大化が期待できると主張した。⁴⁾小倉氏の上記の主張は、政策の推進方向として直接には採用されなかったが、地域農業の組織化という方法に大きい影響を与えたと思われる。

第三に、以上の両者の中間に立つものが、地域農業の組織化という方向である。地域農家の集落単位での話し合いの中で農地利用・農業生産の組織化を段階的に進めつつ、中核農家への利用の集中・団地化を図っていこうということである。具体的には、農水省のいう地域農業集団、系統農協の主導する地域営農集団、地域農場システム等がほぼこれに相当する。要するに、農地の個人的所有については手をふれることなく、その利用面での調整を集落(ムラ)という伝統的集団を通じて進めていこうということである。この方法が本格的にとりあげられたのは、1970年代後半であり、日本農業の構造改善方法として注目された理由は、個別経営農家による規模拡大がその限界に陥ったためである。特に、1975年の農用地利用増進事業の推進は、農用地の利用の促進という目的を持ちながら、地域ごとに農用地の利用権設定を集団的に行なうという、地域単位の集団的農地流動化の手法であることを特色としている。このような地域全体を対象とする新しい農地流動化の手法は、地域関係者の理解と協力を得て、次第に実績を上げ、1980年代からは中心的な農地流動化の手法となった⁵⁾。新たな農地流動化の手法は、地域における農地の自主管理の建前にもとづいて、市町村が期間がきたら許可を得ずに自動的に終了できる新たな賃貸借の権利(利用権)⁶⁾を設定する制度である。特に、行政が農地の出し手に奨励金を出したり、農業委員等の役職者を流動化推進員に任命する等として利用権の掘り起こしを

4) 小倉武一 [1987] 参照。

5) 関谷俊作 [1981] 24-31項。

6) 利用権：基盤強化法で定義されている「利用権」というのは、農業上の利用を目的とする賃借権もしくは、使用貸借による権利または、農業の経営の委託を受けることにより取得される使用及び収益を目的とする権利を意味する(基盤強化法4条第3項第1号)。ここで農業経営委託とは、委託者が農業経営を具体的にどのように行っていくかを決定する権利や生産物の処分権を受託者に委ね、自らは農業経営から生ずる損益の帰属を受ける。従って、利用権とは、農業上の利用を目的とする賃借権・使用貸借による権利または、経営委託を受けることにより取得される使用受益権ということになる。

図る流動化事業を通じて、農地の流動化を促進しようとする日本型構造政策が登場することになった。⁷⁾

それでは、1980年代以後、農地の権利移動を自作地有償所有権移転・個別間の賃貸借の設定による方法・利用権の設定による方法の三つに分けて、表1を見ながらその推移を比較してみよう。1980年代に入ってから、利用権設定による規模拡大が著しく伸びている。自作地有償所有権移転と個別経営間の賃貸借による方法は1980年代に入って、その増加面積と割合がともに減少している。自作地有償所有権移転による規模拡大は、1970年代の地価の急上昇によって

減少しはじめた。また、農地の賃貸借による規模拡大も、貸し手と借り手の相対間の様々な面倒な交渉や農地返還への不安等の理由によって、1970年代後半から減少し続けている。しかし、利用権設定による規模拡大は、貸し手と借り手両方によって利便性と安定性が認められ、利用権設定の面積が増加しつつある。1981年は全国約32,000haであった利用権設定面積が、1995年には全国64,000haまで伸びている。約2倍の面積増加であり、全農地流動化面積の割合でも約42%から67%まで増加し、規模拡大の中心となっている。⁸⁾

結局、1960年代と1970年代の農地流動化の中心であった自作地有償所有権移転と個人間の賃貸借による農地流動化は、1980年代に入ってから利用権設定による方法に変わりつつある。第2章では、集団的利用権設定によって、地域農業の組織化を進めている深江地区の事例について、その事業の詳しい過程や内容・利用権設定の方法等の分析を行なう。

2) 都市近郊地域の構造問題

都市近郊農業とは都市と農村の中間地域で行われる農業であるが、近郊地域は一般に都市に通勤できる時間距離圏の地域であり、農産物を都市市場に日帰りで出荷できる距離圏の農業地域である。近郊地域は都市化の影響を受けやすく、他産業の地代・労働報酬に対応した高地価・高労賃の地域でもある。豊富な兼業機会と農地

表1 規模拡大に作用する農地の権利移動の状況
(単位：ha, %)

年度	自作地有償 所有権移転	賃貸借の 設 定	利用権の 設 定	合計
1981	36,884 (48.0)	7,953 (10.3)	32,072 (41.7)	76,909 (100.0)
1983	37,940 (45.0)	6,059 (7.2)	40,362 (47.8)	84,361 (100.0)
1985	38,098 (44.7)	5,818 (6.8)	41,405 (48.5)	85,321 (100.0)
1987	34,193 (38.5)	5,374 (6.0)	49,400 (55.5)	88,967 (100.0)
1989	36,086 (37.8)	5,448 (5.7)	53,992 (56.5)	95,526 (100.0)
1991	35,628 (36.8)	4,942 (5.1)	56,369 (58.1)	96,939 (100.0)
1993	26,150 (29.0)	4,628 (5.1)	59,529 (65.9)	90,307 (100.0)
1995	27,079 (28.5)	4,129 (4.3)	63,868 (67.2)	95,076 (100.0)

出典) 農林水産省構造改善局農政部農政課『農地の移動と転用』の該当年度版より作成

7) 田代 隆一・井野隆一 [1992], 農地問題と農地政策, 131-180頁参照。

8) 1970年代後半から増加しはじめ、1980年代以後中心的な流動化手段となった利用権設定による規模拡大方法について、田代洋一氏と安部淳氏は、批判的立場をとっている。安部淳氏は『現代日本資本主義と農業構造問題』という自分の著書で、田代洋一氏の主張を引用して次のような立場をとっている。「あれやこれや80年代後半の利用権設定面積の年純増は2万ha前後、利用権設定面積の4割強に留まっている。しかも規模拡大につながる利用権設定となれば同一人への再設定は除かれ、さらに限定的となる。それに対し1989年の自作地有償所有権移転は都府県2.1万ha、北海道1.5万ha、計3.6万haであり、構造政策の観点から見れば、利用権の見かけの多さから過大評価するのは危険であり、減ってきたとはいえ売買をもっと重視する必要があるといえよう」。という理由で農地流動化において利用権設定による方法が過大評価されていることと、自作地有償所有権移転の方法が過小評価されていることを指摘した。

転用の進行により、農業構造が固着している一面がある。このように都市近郊地域において、流動化が進まない理由としては、①農地の基盤整備の遅れ、②売却しやすい状態に維持したい農家の心理(転用への期待心理)、③豊富な兼業機会、④高地価等があげられる。⁹⁾

しかし反面で、市場に近接し、出荷経費や農産物の需要動向に関する情報の入手等の面で優位性を持っている。また、交通の利便性、各情報の豊富さ、消費者との直接取り引き機会の多さ等、農業としての発展可能性も充分持っている。¹⁰⁾このような立地条件を生かして、都市近郊農業の振興を図るために要求される課題は、次のようである。第一は、ある一定の優良な農地確保の問題である。第二は、確保された農地の有効利用の促進である。第三は、高地価に対応した高生産性農業を実現して行くため、土地基盤整備を推進することである。第四は、都市住民のニーズに的確に対応し、地域にふさわしい生産性の高い農業を実現して行くことである。

ここからは、都市近郊地域に位置する二丈町の統計資料を分析しながら、都市近郊地域における農業構造問題を検討する。まず、1980年以後、二丈町の総人口と農家人口の変化を見れば、都市近郊地域としての特徴が明確に現れる。農家人口は1980年4,810人から5年ごとに約600人ずつ減少して、1985年には4,274人、1990年には3,598人、1995年には2,963人となった。しかし、総人口は1980年に11,122人、1985年に11,504人、1990年には11,457人と若干増えたが、90年以後は急激に増加して95年には13,148人となった。1980年から離農をはじめ都市化の影響を受けたが、90年以後はさらに激しさを増している。その根拠として、全国・福岡県・二丈町の農地転

用率を比較すれば、明確になる。

表2 全国・福岡県・二丈町の平均農地転用率

年度	全国平均	福岡県平均	二丈町平均
1980	0.65	0.88	0.68
85	0.60	0.69	1.23
90	0.81	1.33	3.94
95	0.70	0.86	0.86

注) 転用率=農地転用面積÷総農地面積(単位:%)

出典) 福岡県統計協会『福岡県統計年鑑』、『農地の移動と転用』の該当年度版より作成

表2を見れば、農地の転用率が全国平均より福岡県と二丈町が高いのが分かる。特に、二丈町は85年から福岡県の平均をはるかに上回り、1990年以後は、住宅用地への転用が急激に伸びている。今後もこの傾向は続く見込みであり、住宅用地への転用は、二丈町の総人口の増加をもたらししている。それでは、農地の転用、総人口の増加等、都市化が農地価格に与えた影響について考察する。都市近郊地域の農地は純農村地域より高いといわれているが、実際はどのような結果をみせているのか? 深江地区と全国平均の農地価格を比較したのが表3である。

表3で分かるように、全国平均より深江地区の中田の価格が2-3倍高い水準で取引されている。その理由として考えられるのは、農地転用への高い可能性ないし、その時点で行なわれた宅地開発の影響である。結局、ここで予想される都市近郊地域における農地流動化の問題は、農地転用の問題・高地価の問題・混住化の問題等、都市からの影響と深く関わっている。第二章では、このような都市化の流れで行なわれた、深江地区の農地の流動化事業について詳しく調べることにする。

9) 関東農政局編 [1985] 33-59頁。

10) 橋本卓爾 [1995] 5-15頁。

表3 深江地区と全国平均の農地価格の比較
(単位：10 a 当たり，万円)

年度	全国(10 a 当たり地価)		深江地区(10 a 当たり地価)	
	農用地区域外	農用地区域内	農用地区域外	農用地区域内
1980	159	131	480	380
85	206	166	400	400
90	237	187	400	400

注) 調査対象農地は，都市計画法の未線引き市町村の中田の価格である。

出典) 全国農業会議所・福岡農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』の該当年度より作成

2. 深江地区の構造改善事業

1) 概要と農業動向

福岡県糸島郡二丈町は，福岡市の西方30kmに位置する近郊農村であり，近年福岡市の通勤圏拡大とともに，住宅地の進出が目立つ町である。東部は前原市，西部は佐賀県浜玉町に接し，南は背振，雷山山系を源とする河川の沖積平野で，北部は玄海灘に面して耕地が広がっている。気候は比較的温暖で平均気温は16.6度，年間平均降水量は1,600mmとなっている。福岡市からJR筑肥線と市営地下鉄の相互乗り入れにより，都心部から40分以内という生活圏の中にあり，道路整備についても国道202号線，同バイパス，かつ県道の整備等により，都市近郊の町としての様相を呈している。¹¹⁾

農業地帯区分でいうと二丈町は福岡農業圏に属している。福岡農業圏は福岡市及びその周辺を指し，その特色は次のようである。第一は，都市化の影響を強く受け，農業就業人口が減少し，農地の改廃，農業集落の混住化等が進んできた地帯である。第二は，福岡，北九州という大都市に接近しているのて，古くから近郊野菜

産地が発達し，生鮮野菜の供給を担ってきた。近年は施設園芸による高収益農業を行なう経営が展開している。第三に，土地利用型農業においては，福岡市・北九州市への安定した通勤兼業地帯での米麦作農業が展開していたが，近年急速に離農が進行するとともにそれらの農地を受けて借地規模拡大する大規模農家がみられるようになった。また，担い手が脆弱化した集落で，農業生産組織による基幹作業の共同化等に取り組む集落も見られるようになってきたことも特徴である。¹²⁾

これらは1960年代の東京と大阪を中心とする大都市の近郊地域でみられた特徴であり，1980年代以後の福岡県二丈町の特徴でもある。この研究の対象である深江地区は二丈町の中央に位置し，稲作中心の平坦農業地帯である。農業が基幹産業であり，高度経済成長期にはミカンが急速に拡大した。しかしその後，ミカンの過剰と価格暴落を経て，ミカン農業は転換を余儀なくされた。1980年代以後は，兼業化・都市化・高齢化が進行し，農家戸数の急激な減少が見られるようになった。こういう中でミカン農業から施設園芸農業へと産地転換が行なわれる一方，米麦作農業についても大規模乾燥貯蔵施設の設置や圃場整備事業等，地域農業の体制作りが進んできた。1991年からの圃場整備事業と1992年からの農業農村活性化農業構造改善事業が実施された後，農地の流動化と地域農場システム化¹³⁾が進展しつつある。

1996年度深江地区の主要作物の作付面積は，米・麦・大豆・ブロッコリー・フキの順である。深江地区の経営耕地面積は，1996年度を基準として176.0haであり，その内水田が164.0ha・畑7.0ha・樹園地5.0haの典型的な水田農業地帯で

11) 立石 学 [1992]『圃場と土壌』No.273 10-18頁。

12) 岩本 泉・高武孝充・権藤忠幸・山本文夫 [1994] 9-39頁。

ある。粗生産額では、米・ブロッコリー・フキ・イチゴ・麦の順で、特に最近、イチゴ・フキ・ブロッコリー・ケール等の栽培が著しく伸びつつある。また、専業農家の経営類型は、水稻に施設のフキ・イチゴ・キュウリ・ナス・花を組み合わせ合わせた複合経営への移行が進み、中には施設野菜専作へと転換する農家も出始めている。大都市に接近している近郊農村の典型的な特色と変化をみせている。¹⁴⁾

二丈町と深江地区の農家数の動向について詳しく示しているのが表4である。1980年の二丈町全体の農家数は969戸であったのが、1985年には845戸、1990年には725戸、1995年には610戸と5年毎に100戸以上に減少している。また、1980年を基準年として経営形態別でみると、80年か

ら90年までは、第一種兼業農家の戸数が急激に減少している。しかし、90年から95年をみると第二種兼業農家が100戸あまり減少している。専業農家の場合は、緩やかに減少しているが、85年から90年の間では、9戸も増加した。ここで読み取れる二丈町の特徴は、1980年代の第一種兼業の減少から、90年代の第二種兼業の減少へ変わったことである。

一方、深江地区の農家戸数推移をみると、農家数が5年ごとに30戸あまりずつ減少している。1980年を基準年としてみると、二丈町と同様な動きをみせている。まず、90年までは第一種兼業の減少が激しいが、90年からは第二種兼業の減少が目立っている。専業農家の場合も、二丈町と同様85年から90年の間増加しているが、その増加率は非常に高い。その原因の一つとして思われるのは、1985年から農業構造改善事業に積極的に取り組んだ深江地区農民と関係者の努力の結果であろう。都市化の進展による新しい町作り発想は、1985年「深江地区県営圃場整備事業推進協議会」を発足させ、土地基盤整備事業を推進した。その結果、農業への関心が高まったのも、一つの原因としてあげられる。

表4 二丈町と深江地区の農家数の推移
(単位: 戸, %)

年度	二丈町				深江地区			
	専業	第一兼	第二兼	合計	専業	第一兼	第二兼	合計
1980	140 100.0	302 100.0	527 100.0	969 100.0	23 100.0	59 100.0	118 100.0	200 100.0
85	123 87.9	192 63.6	530 100.6	845 87.2	13 56.5	46 78.0	109 92.4	168 84.0
90	132 94.3	112 37.1	481 91.3	725 74.8	27 117.4	17 28.8	89 75.4	133 66.5
95	120 85.7	110 36.4	380 72.1	610 63.0	26 113.0	19 32.2	55 46.6	100 50.0

注) 深江地区の95年度数字は、96年農業構造改善事業の実施後の統計である。

出典) 二丈町は『福岡県統計年鑑』該当年度版より作成。
深江地区は二丈町役場の資料により作成。

2) 農業構造改善事業

深江地区農地の圃場整備は、大正時代行われた1区画10a規模のまま推移してきたので、1980年代の半ばになるとこの狭小区画の圃場では、高生産性農業経営に対応できなくなってきた

13) 地域農場システムとは、一定の地域的な範囲に散在する農地の計画的・面的な整備と運用により、その地域の農地の計画的な利用と保存、ならびに農地の次世代への継承、地域内の生活環境の整備、そして地域一農場方式の推進による生産性の高い経営の育成等を目的にした、生活と生産の調和の取れた農地の整備と運用管理に関わる地域レベルのシステムである。即ち、①ある一定の地域に関わる農地所有者の合意に基づく農地の面的な整備、②地域住民のライフスタイルの変化に対応した地域内の生活環境の整備、③地域内の住民の合意に基づく土地の計画的な利用(計画的転用を含む)、④農地利用の調整による農地ブロック(圃場の大区画化を含む)の確保と生産性の高い営農の推進、というソフトとハードな事業の一体的推進を図るためのシステムである。

14) 福岡県農業農村活性化推進機構『農業構造改善優良地区選定調査』[1997] 参照。

た。さらに、米を取り巻く厳しい環境も重なって若年層の農業離れを招く要因にもなり、急速に進んだ農業従事者の高齢化・兼業化は栽培管理の粗放化や土地利用の低下をもたらす等、地域農業の低迷は深刻な事態となった。特に、1980年代に入ってから、農家数の減少傾向と農村としての存立が揺れる中、1985年に「深江地区営圃場整備事業推進協議会」が発足し、土地基盤整備事業への道を辿ることになった。農家自らが地域農業の存立に危機感を抱き、低迷した地域農業・農村を活性化させようと、1991年から深江地区154.0haを対象とする低コスト型大区画圃場整備事業¹⁵⁾（1区画約3.5haの低コスト化水田農業大区画方式；以下、低コスト型とする）を着工した。¹⁶⁾

低コスト型は事業面積を五つの区画に分け、1991年から1995年まで完了することになった。事業面積の内143.7haは高生産性農業区としてそれぞれブロック営農組合が設立された。また、4.7haを集約農区として施設園芸営農組合が設立された。低コスト型と併せて、農地流動化の推進と農家負担の軽減を図るために導入されたのが、21世紀型モデル圃場整備事業¹⁷⁾（以下21世紀型とする）である。21世紀型は、21世紀に向けて水田農業のモデルとなる生産性の高い農業経営の確立を目的として1991年に発足した。圃場

整備事業の実施に当り農地の流動化施策との連携強化及び地域の合意に基づく土地利用調整を促進するため、前提条件があつて、それをクリアすれば事業費の9割以上を補助金から支出することになった。その前提条件とは、農業生産の集積を促進するため50.0%以上の農業生産集積率¹⁸⁾を目標年次(2000年まで)までに達成することを条件に、土地改良区に対して事業費の10.0%を増額して補助する内容である。¹⁹⁾

深江地区は、低コスト型と21世紀型を同時に実行することによって、農民の自己負担を最低限に押さえることができた。ここで残された課題は、その前提条件をクリアすることである。深江地区で受け入れた前提条件とは、オペレーター（担い手農家）組織による稲作基幹3作業（耕起+田植+収穫）の作業受託面積が全体圃場整備事業面積の50.0%以上を集積することであった。深江地区は、経営規模拡大の過渡期的な段階と言われている作業受委託による方向で農地流動化の道を辿った。²⁰⁾

二丈町は圃場整備と併せて地域活力を高め、事業効果を最大限に発揮させるため、1992年から「農業農村活性化農業構造改善事業」に取り組むことになった。ブロック営農組合の上部組織である深江地区営農組合連絡協議会を事業主体として、活動の拠点となる地域営農センター

15) 低コスト型大区画圃場整備事業というのは、営農推進計画に基づき農地の流動化、受委託等生産組織の改善向上を図るものとする。1集落に少なくとも一つの大規模経営体(おおむね5ha以上の経営面積)をモデルとして、そのような大規模経営体の基礎とする大区画圃場の整備を促進する。全事業費のうち国庫補助率は50%であり、中核農家への農地の利用集積・農作業の受委託・生産の組織化等を進め、生産コストの低減を図ることを目的とする。

16) 福岡県農業農村活性化推進機構『農業構造改善優良地区選定調査』[1997] 2-6頁。

17) 21世紀型モデル圃場整備事業は、農地流動化施策と連動した圃場整備事業等の実施により農業生産の大規模な面的集積を促進し、21世紀へ向けて水田農業のモデルとなる生産性の高い農業経営の確立を図るものである。前提条件をクリアすれば、補助率がさらに高くなり、農民の自己負担を軽くする仕組みになっている。

18) 農業生産集積率 = 2ha以上の生産団地の面積 ÷ 土地利用型農作物の生産性の向上を目指す区域の面積

19) 所 美一 [1992]『圃場と土壌』No.274 参照

20) 農地流動化における作業受委託の性格について田畑氏は、次のように説明している。“農家の経営規模縮小による耕地の貸付、ないし「作業委託→自作農業の廃止→農地の貸付」という農家の規模縮小、離農にいたる過程の中で貸付（作業委託）をとらえるとするれば、「農家の農地貸付」はある意味では過渡期的な性格をもつ（農家としての貸付から離農＝非農家としての貸付へ）。”田畑氏はこのように農作業受委託を経営規模拡大の過渡期的な過程ととらえている。田畑 保 [1992]『農業総合研究』No.46 参照

建設と農業機械の整備を行なった。1993年から1995年にかけて、汎用コンバイン2台、田植機4台、無人ヘリ2機が導入された。当初の計画より縮小して導入されたが、農家が所有している既存農機械の使用年数が、残ったためである。農家の中には事業地区外に農地を持っているものや、施設園芸の複合農家等があり、全部の機械を処分することは不可能であった。そこで、事業量を落として農家所有機械のリース方式を導入した。²¹⁾

この事業が実施された原因としては、深江地区の低コスト型に対応するため、機械施設を導入し、担い手を育成することである。また、作業の受委託を円滑に進め、経営規模の拡大を実施するためであり、今日の高齢化・女性化に対応した省力化を図るための低コスト農業の実践であった。これらの事業をうまく進めるために設立したのが、深江地区営農組合連絡協議会である。連絡協議会の主な事業は、一つ、地区の農用地利用改善事業の助言・指導・推進に関すること、二つ、組合員の事業に必要な共同利用施設等单位営農組合単独での事業が困難と思われる事業の実施、三つ、農業者と非農業者との交流等地域活性化方策の推進に関すること、四つ、その他目的達成に必要なこと、等がある。その連絡協議会を中心として組織された営農組合は、地権者合意形成組織であると同時に農用地の利用について所有権と利用権の分離を推進する任意組織として、地区内の地権者313名によって構成された。深江地区での土地持ち非農家と耕作者は、その属する各営農組合に農用地の利用調整を一任する。各営農組合は中核的な

担い手に集積を図りつつ、土地利用型農業を担う農業者と非農業者との役割分担を明確にし、双方にメリットが生じるよう調整が行なわれる。この場合、地権者全員が農地保有合理化法人であるJA糸島を媒介として利用権を設定・再配分する手法を基本としている。²²⁾それでは、なぜ深江地区は、JA糸島を媒介として利用権を設定、その農地を再配分する手法をとったのか、その理由を中心として述べることにする。

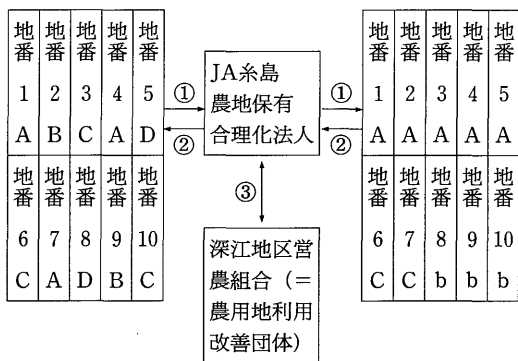
圃場整備事業の前提条件を満たし、「儲かる農業」²³⁾を実現するためには、①機械の共同利用を行なうこと、②農家の基幹的な担い手に農地利用を集積し、高生産性農業を実現すること、③農地の流動化を進め規模拡大を実現することが必要である。深江地区の農用地利用集積の特徴は、営農組合を中心に話し合いを重ね、中核農家への集積を配慮しつつ、組合員の意向を尊重し、再配分することを基本としている。集落全体の農地の流動化を進めるためには、兼業農家または小規模の零細農家が、担い手農家に農地を賃貸するか農作業の委託をする方法がある。これらの流動化方法を進めるために深江地区で導入されたのが、JA糸島による農地保有合理化法人の設立である。農地流動化事業を進めるためには、深江地区全地権者の合意を得ることが大切であり、各個人の利益を守ることがまず、先行されなければならない。JA糸島による農地保有合理化法人の設立はこのような要請と問題を解消する方法として導入されたのである。1996年からスタートした深江地区の農用地利用権の調整方法を簡単に描いたのが図1である。

21) 岩本 泉 [1996]37-40頁。

22) 福岡県農業農村活性化推進機構『農業構造改善優良地区選定調査』 [1997] 3-7頁。

23) 深江地区より先に農業構造改善事業を実施した一貴山地区での成功例は、大いに刺激を与えた。その後、深江地区では、儲かる農業というスローガンのもとで、構造改善事業を推進することになった。

図 1 深江地区の農用地利用集積の基本型



注) A：経営規模拡大農家 B：経営委譲年金受給者
 C：平行移動農家と経営規模縮小農家
 D：離農農家 b：Bの後継者・規模拡大農家
 ①：利用権 ②：小作料徴収
 ③：土地利用計画の作成・調整

出典) 高武孝充 [1995] 『二丈町農業要覧』, 福岡県二丈町農政課, 54頁より作成。

深江地区の農用地利用集積の基本型であり、これを地域ぐるみ調整型²⁴⁾と呼んでいる。この方法でJA糸島は、1996年に一団の農地140.4haに利用権を設定し、各農業者に団地的に土地の集積を図って再配分した。²⁵⁾

深江地区の圃場整備事業面積は、148.4haであったが、残りの8haは制度上除外されることになった。制度上の制約で除外した農地については、第4章で取り上げることにする。JA糸島により1985年に策定された振興計画の特徴は、従来の生産販売計画を重点とした振興計画と違って、構造政策にもJAが積極的に取り組むことになった。JA糸島は合理化法人の資格取得を契機に、農用地利用調整委員会を組織し、農地の有効利用及び農業経営の規模拡大に資するため農地の集積化と農地保有の合理化を図ることと

なった。JA糸島は、地権者と一定の期間(6年間以上)利用権を設定して事務的な管理を中心的に行なう。それに対し、各営農組合は土地集積利用計画の作成や各耕作者の利用農地調整を行なうことになった。この方法は、借り手と貸し手の相手がJA糸島であるため、契約や耕作料の調整が簡単になるというメリットがある。²⁶⁾ 第三章では、このような諸事業の推進によって得られた農家の経済的効果について検討する。

3. 構造変化と経済効果

1) 農業構造の変化

1991年の圃場整備事業と1992年の農業構造改善事業の実施を契機に深江地区では、農地利用集積と農地流動化が一気に行われた。特に、前述したようにJA糸島と各営農組合が中心として行われた利用権設定によって、農用地の利用集積と経営規模拡大が少しずつ行なわれている。ここでは、深江地区で圃場整備事業の対象となった140.4haの利用権設定状況を調べながら、各グループごとの性格について分析を行なうことにする。深江圃場整備地区で、利用権設定対象となった289名の地権者から利用権を得た耕作者は127名である。これらの利用権設定の状況と規模変化を説明しているのが、表5である。

表5をみれば、耕作面積が10a以上増加したのは43名であり、総耕作面積は約98.0haである。その内1.0ha以上増加した者も18名にのぼり、耕作面積は約74.0haを示している。このグループは稲作を中心とする農家が主流であり、

24) 特定の地域を定めて、JAがすべての農地の利用権の設定を受ける。そして、地域営農集団との定めた土地利用計画に従って、権利の設定、地代の徴収・支払いの事務手続きを行なうタイプ。地域営農集団の育成と農用地の利用調整が相互に作用しあうタイプで、「利用権一括設定」といわれるものである。

25) 高武 孝充 『二丈町農業要覧』 [1995] 参照。

26) 岩本 泉 [1996] 42-46頁。

表5 深江地区の利用権再設定状況

	耕作者数(名)	耕作面積(ha)
耕作面積が10a以上増加した者	43 (33.9)	98.55 (70.2)
うち1ha以上増加した者	18 (14.2)	74.54 (53.1)
耕作面積が10a以上減少した者	6 (4.7)	1.75 (1.2)
平行移動農家 (現状維持農家)	78 (61.4)	40.1 (28.5)
合計	127 (100.0)	140.4 (100.0)

出典) 高武孝充1995『二丈町農業要覧』-福岡県二丈町農政課-55-56頁より作成。

経営規模拡大によってスケール・メリットを因る志向が強い階層である。また、耕作者の内10a以上減少した者は6名であり、その耕作面積は1.75haしか持ってない。今後、離農の可能性が一番高いグループである。反面、平行移動農家数は78名であり、その耕作面積は40.0haである。一戸当たり平均50.0aから1.0haまでの零細規模の農家がかかなり存在している。この階層は正反対の性格を持つ二つのグループが存在している。一つは、高齢化した零細農と兼業農家であって、今後離農の可能性が高いグループである。もう一つは、都市近郊地域でよくみられる集約的土地利用型農家である。これは、施設園芸や野菜、果物等を労働集約的に栽培する農家である。結果的に利用権の設定以後、担い手を中心に、わずかでありながら規模拡大が進められていることが分かる。さらに、担い手農家を中心に作業受委託の集積も行われている。即ち、深江地区では農業改善事業をきっかけに、離農と賃貸借の速度が加速されている。しかし、これらの現象が今後も持続するかは疑問である。資産的価値が高い農地を所有している地権者が、今後も小作料の収入だけで満足するののかは

これからの課題であろう。次節では、このような構造変化がもたらした経済的効果について考察する。

2) 流動化の経済効果

二丈町の「儲かる農業」の構想は、兼業農家は農地を委託することによって、機械投資の節約になると同時に農外勤務に専念することになり、担い手農家は農地を集積することによってゆとりのある高生産性農業を営めることを設定した。諸農地流動化事業が完了して土地利用権の調整が終わった後、深江地区の農業生産性と面積当たりの生産量は、以前と比べて増加を見せている。各作物別生産量の変化と担い手農家への土地集積傾向が表6に示されている。構造改善事業が行なわれた1992年度と事業が完了して利用権設定が終わった1996年度について、生産量と担い手農家への農地集積を比較してみる。

まず、米の場合は、10a当り生産量が1992年に455kgから1996年には460kgと少々増加した。担い手農家の場合は、455kgから480kgと5.5%ほど生産性が増加した。経営面積は深江地区全体で125.0haから115.1haと少々減少したが、担い手農家の経営面積は、69.6haから80.3haと増加し、農地の集積が進められている。麦の生産面積は、47.4haから43.4haにそれほど大きな変化を見せてないが、単位当り生産量が293kgから402kgへと大幅に伸びた。その原因としてあげられるのは、圃場整備事業による大型機械化や経営の集積化によるものであろう。大豆は、減反政策によって生産規模が一番大きく拡大した作物であり、10a当り生産量もかなり大幅に伸びている。1992年には地区全体と担い手の生産規模が3.0haと1.9haであったが、1996年には30.5haと27.9haとなり、10倍以上も拡大した。

表 6 深江地区農業生産の再編実績

区分		作目名		水稻		麦		大豆		ブロッコリ	
		①	②	①	②	①	②	①	②		
1992年	生産規模 (ha)	125.0	69.6	47.4	46.1	3.0	1.9	22.0	17.4		
	10 a 当り生産量 (kg)	455	455	293	294	150	150	1000	1200		
	農家戸数	133	26	9	8	21	4	12	7		
1996年	生産規模 (ha)	115.1	80.3	43.4	43.2	30.5	27.9	30.5	28.5		
	生産量10 a 当り (kg)	460	480	402	402	174	220	1110	1200		
	農家戸数	96	26	5	4	26	1	8	6		

注) ①：深江地区全体 ②：担い手農家分

出典) 福岡県農業農村活性化推進機構『農業構造改善優良地区選定調査』[1997] 19頁より作成。

10 a 当り生産量も150kgから174kgとなり、かなり増えた。特に、担い手農家は150kgから220kgへと大幅な収量の増加をみせた。野菜の内粗生産額が一番多いブロッコリは、生産規模と担い手の経営面積シェアがともに増加の一途を辿っている。全体的に整理してみれば、1992年度に比べて、農地の流動化が終わった1996年度が、担い手中心に農地の集積と経営規模の拡大が行われている。また、農地の集積や経営規模拡大によって生産性向上が見られている。結局、農地流動化によって、生産性の増加・所得の向上等、経済的効果をあげている。

次は、農作業の受委託による経済的効果について、検討する。農作業の受委託による経済的効果は、作業を委託する側の経済的利益と作業を受託する側の経済的効果という二つの部分に分けて説明することができる。まず、零細規模の農家が作業を委託した場合の経済的効果としては、一つは生産費の低減効果であり、二つは投下労働の節約効果である。二丈町が農作業受委託による経済的効果に関心を持ったのは、1991年の圃場整備事業の時期であった。作業受委託を進めるためには、その経済的効果について農民を納得させる必要がある。二丈町役場の農業担当者や作業受委託推進員が耕作者を納得

させるために利用した資料が表7である。

表7は、経営規模別に稲作の生産費を計算して、それを作業委託した場合の生産費と比較したものである。まず、農家の稲作予想収入を10 a 当り144,000円と設定した。この収入の計算方法は、1俵の農協買取値段を18,000円と設定して、平均10 a 当り8俵の生産を基準として算定した。また、50 a 規模・100 a 規模・200 a 規模・農地委託・作業委託の場合に区別して、収入と経費を比較しながら、経済的効果を分析した。まず、50 a 規模の農家が自分で全作業を耕作した場合、10 a 当りの収入は144,000円であるが、生産費は190,184円となり、46,184円の赤字が出る。特に、生産費の中で大きな割合を占めているのは、耕起・田植・収穫の基幹3作業に関する費用である。全機械作業を委託した場合、生産費は99,414円となる。自分が機械を持って全作業を行うより、90,770円節約効果がある。また、労働時間も60時間から20時間と3分の1に減るのである。100 a 規模の農家は、50 a 規模の農家より赤字金額は縮小するが、10 a 当り159,933円の生産費がかかるため、結局15,933円の赤字が出る。これも全作業を委託すれば、60,519円の節約が期待される。労働時間も55時間から20時間に縮小される。200 a 規模の農家

表7 稲作10a当り経費の試算

基本収入	50 a 規模の場合	100 a 規模の場合	200 a 規模の場合	作業委託	農地委託
10 a 当たり 8 俵生産と 規定	固定経費 33,000円	固定経費 33,000円	固定経費 33,000円	固定経費 33,000円	①小作料が 10 a 当たり 1 俵の場合 ：貸し手取り 分は、 18,000円、 借り手取り分 は、126,000円
1 俵＝	光熱費 4,800円	光熱費 4,800円	光熱費 4,800円	光熱費 800円	
18,000円 に農協が買 入	トラクター15PS 27,855円	トラクター20PS 19,463円	トラクター26PS 12,825円	トラクター委託 14,000円	
8 俵×	田植機 2 条 13,824円	田植機 2 条6,912円	田植機 4 条 7,704円	田植委託 5,500円	
18,000円＝ 144,000円	コンバイン 2 条 39,900円	コンバイン 2 条 32,400円	コンバイン 3 条 23,400円	コンバイン委託 12,000円	
	乾燥機 2,480円	乾燥機 10,238円	乾燥機 6,131円	乾燥委託 5,500円	
	軽トラック 11,700円	軽トラック 7,020円	軽トラック 4,725円	軽トラック 7,020円	
	小農具 5,800円	小農具 2,900円	小農具 1,450円	小農具 2,900円	
	修理費 7,025円	修理費 5,523円	修理費 3,936円	修理費 694円	
	車検 6,000円	車検 3,000円	車検 1,333円	車検 3,000円	
	労働費(60時間× 625円) 37,500円	労働費(55時間× 625円) 34,375円	労働費(40時間× 625円) 25,000円	労働費(20時間× 625円) 12,500円	② 2 俵の場合 は、 36,000円と 108,000円に なる
	損益(赤字) 46,184円	損益(赤字) 15,933円	収益(黒字) 19,396円	利益 46,786円	
計144,000円	合計 190,184円	合計 159,933円	合計 124,604円	合計 99,414円	

注) ①固定費用は、肥料・農薬・粃すり・共済・種・袋代等を含む。②作業を委託した場合の経費削減対象は、光熱費・トラクター代・田植機代・コンバイン代・乾燥機代である。この部分の委託費の合計額は、37,000円になる。

出典) 古川弘喜 「儲かる農業の実践から」『圃場と土壌』No.282 [1997] 13頁より作成。

は、10 a 当り生産費が124,604円であり、19,396円の収益が出る。しかし、作業を委託すれば、さらに25,190円の節約ができる。また、労働時間も20時間短縮される。農地を賃貸借した場合は、小作料が10 a 当り1俵の場合と2俵のケースがある。前者は、貸し手の収入が18,000円となり、借り手の取り分が126,000円となる。後者の場合は、貸し手の収入は36,000円となり、借り手の取り分は108,000円となる。

結論的にいえば、150 a 以下の規模で経営している農家の場合は、作業を委託するか、農地を委託するほうが、経済的に有利である。200 a 規模の農家も全作業を委託するほうが利益になる。さらに、投下労働時間が節約されるので兼業の機会が増えるのである。このような経済的

効果を上げるためには、農作業の委託に対する積極的な参加が必要である。しかし、長期的かつ総合的プランを持たず、小規模の高齢・兼業農家を離農させる方向には、強い疑問が感じられる。

第四章では、都市近郊地域で行なわれる流動化政策の問題点について検討する。

4. 農地流動化の諸問題

1) 流動化事業の特徴

深江地区で行われた農地の流動化事業は、他地域のそれと比べていくつかの特徴を持っている。その特徴は、深江地区の事例が今後一つのモデルになれるかどうか、重要なポイントにな

と思われる。農地流動化の推進上にみられた深江地区の特徴を簡単に説明すると、次の四つで要約できる。

一つは、低コスト型の実施に併せて21世紀型が行われたことである。圃場整備事業は農業を振興させるために欠かせないものである。しかし、今まで圃場整備事業は農地の運用面では手を触れず、ハードな面だけを中心に行われた。深江地区では、地権者の自己負担を減らしながら農地の流動化を進めるため、21世紀型を導入したのである。圃場整備事業というハードな面と農地の流動化というソフトな面をセットにして構造改善を図ったのである。

二つは、JA糸島による農地保有合理化法人の設立である。これは農地の流動化事業を進める途中で発生した問題点をクリアするため、導入した方法である。農協が農地保有合理化事業に取り組む意義として、①地域の基本的な生産資源である農地の有効活用、②農用地の計画的な利用、③農用地の面的集積と団地化、④深江地区の地権者を含む農民の合意形成、⑤利用権設定に関する手続きの簡素化等があげられる。²⁷⁾これらの要因によって、農地の流動化がより一層進められた。

三つは、営農組合による自律的な調整機能である。深江地区での土地持ち非農家と耕作者は、その属する各営農組合に農用地の利用調整を一任して、各営農組合により中核的な担い手に集積を図りつつ、双方にメリットが生じるよう調整を行なった。減反面積の調整等、集团的に土地利用調整を行なう必要があることから、利用権の設定と再配分まで非常に敏感な部分を話し合いを通じて当事者が自律的に調整している。

四つは、二丈町農政課・農業委員会・JA糸島・地権者・耕作者等、関連主体の協力関係作りと積極的な参加姿勢である。都市近郊地域は純農村地域と比較して、農地の流動化が進みにくい地域である。圃場整備事業の実施の段階から農地流動化の推進に至るまで様々な苦労がある。この難問を越えるためには、地域住民の理解と関連主体の協力関係及び信頼感が要請されるであろう。多くの農村地域で国の補助金による基盤整備事業を推進しようとする動きはあるが、実現するケースは少ないと思われる。深江地区でも明らかになったように、地域住民の合意形成へのプロセスは、それほど簡単な問題ではない。しかし、このような新しい諸事業を推進する上で、いくつかの問題点が残されている。深江地区における、構造改善事業の推進上に出された問題点をあげると、農地流動化上への課題、JA農地保有合理化法人の運営上の問題、作業受委託推進上の問題等に大きく分けられる。

まず、農地保有合理化法人による利用権設定の際に、問題となった農業者年金制度と納税猶予制度²⁸⁾について検討する。この二つの制度は、深江地区の農業を地域ぐるみで組織するなか、制度上の矛盾として指摘された。これが原因となって利用権設定の対象外となった地権者がそれぞれ18名と6名である。深江地区内あるいはその周辺の所有農地については、親子間で設定されている耕作権利を一旦合意解約し、再度その農地につき「地権者(親)－JA糸島－子(後継者)あるいは、第三者」との間で利用権を設定する方法で、経営移譲年金の受給が継続できた。しかし、佐賀県や福岡市の地権者の場合、深江地区以外にも農地を所有しており、これら農地

27) 岩本 泉 『農業と経済』第63巻 第15号 [1997] 参照。

28) 納税猶予制度とは、親(地権者)が自分の子(後継者)に農地を相続する場合、その子がある期間(20年間)以上、農地を自分で直接耕作すれば、相続税が免除される制度でありその免除された農地を納税猶予農地という。

についてはJA糸島が行なう合理化事業の対象外になるため、利用権設定の対象外になった。生前一括贈与による納税猶予を受けている特定農地については、貸借が認められていない。深江地区には6名の該当者がおり、利用権設定の対象からはずされた。この場合問題は、農地の納税猶予を受けたものが新たに第3者つまり合理化法人との権利設定が可能かどうかという点である。しかし、現行法では農地の納税猶予を受ける者は推定相続人等の要件があり、第3者への利用権設定は認められていない。現段階では利用権設定による貸借は不可能である。²⁹⁾

JA糸島による農地保有合理化法人の設立は、地権者と耕作者にとって、安心して貸借ができるという精神面と手続きの便利さで非常に重要な役割を果たした。平成9年度10月に行われた深江地区農民に対するアンケート調査³⁰⁾の結果を見ても、深江地区の多数の農民が賛成を表明している。“小作料の計算が楽になった、事務的仕事が減少した、小作料の授受が楽になった”，等の理由でJAの参加に満足している。しかし、JA糸島の場合は合理化法人の関係職員の養成や人件費、関連事務を自分で処理せざるを得ない立場である。地元の営農組合がこれらの事務や経費を自ら負担しながら農地の集積と流動化を図るにはまだ無理がある。現在はJA糸島の営農指導部門の担当者が専任的にこの事業を担当している。この人的配置に伴う人件費コストと関連事務費用をJA糸島がいつまで負担するかという問題が残されている。³¹⁾従って、JAによ

る農地保有合理化法人はメリットを持っている新しいモデルではあるものの、自立した完全なシステムまでは達成されていない。

1996年度当初の作業受委託推進上の問題は作業受委託率の低さであったが、1999年度の現在は徐々に委託率が上がって、21世紀型の前提条件はほぼクリアしたのである。しかし、残された課題として、作業受委託を推進するため導入した農業機械の減価償却費に対する積立金の確保問題がある。³²⁾作業受委託率を上げるためには、作業料金を低く維持する必要がある反面、このシステムを推進して行くためには、機械の減価償却費を確保する必要がある。これらの諸問題を、どのようなプロセスを通じて円満に解決して行くか、深江地区の地域農業の組織化を成功させる重要なポイントになると思われる。

2) 流動化政策の問題点

ここでは深江地区の事例で明らかになった、都市近郊地域における農地流動化事業の問題点と政府が推進している現在の農地流動化政策の問題点について検討する。まず、都市近郊地域では農地の転用率が高く、二丈町でも1980年以後さらに激しくなっている。農地の転用問題は、その周辺地域に様々な影響を与えるため、農業問題に止まらず、地域全体の問題になる。深江地区でもこのような現象がみられている。高い農地価格には、転用への期待心理が反映されており、地権者は農地の転用へ強い希望を持っている。

29) 岩本 泉・高武孝充・権藤忠幸・山本文夫 [1994] 14-19頁。

30) このアンケート調査は、佐賀大学の磯田 宏先生によって、1997年10月29日に深江地区で行われた調査である。このアンケート調査の結果は、この論文を作成するうえ、貴重な資料となった。この貴重な資料を提供して下さった磯田 宏先生、同じゼミの権藤幸憲先輩に心から感謝の気持ちを申し上げたい。さらに、この論文を作成するため、2回直接聞き取り調査を行なった。第1回は1998年度3月に、第2回は1999年度1月に直接深江地区を訪ね、聞き取り調査と資料の収集を行なった。その際、協力して下さい下さった二丈町農政課の方々にお礼を申し上げる。

31) 岩本 泉 [1996] 43-46頁。

32) 1999年1月の聞き取り調査で確認する。

さらに、今後注目されるのは、圃場整備地区外の農地に対する転用の問題である。圃場整備事業が行われた地区は、町全体の最低限の保有農地として残る可能性が高いと思われる。しかし、地区外の農地は、地権者の転用への期待が高く、農地としての機能も失いつつある。結局、都市近郊地域における農地の流動化問題を解決するためには、農地の転用問題と高地価の問題を解決しなければならない。農地の転用に対する徹底した規制と原則が必要であろう。

しかし、現在行われている政府の流動化政策は、これらの根本的な問題は手を触れず、経営規模拡大に重点が置かれている。構造改善事業であるにも関わらず、国の補助金に頼った所得維持的な性格が強く感じられる。本来の構造改善政策というより、現状を維持しながら農家所得を向上させる役割を果たす一面がみられる。まず、農業と農村を守った上で、総合的な構造改善事業が必要であろう。

特に都市近郊地域は、総合的かつ長期的な町作りのプランが必要とされる。拡大しつつある都市からの影響に向かってどういう町作りをして行くか、その方向を決めるためには、何より無計画的な農地の転用は避けるべきである。農地の流動化政策からみても、長期的かつ総合的なプランが欠けていると思われる。深江地区の事例研究で明らかになったように、農地の流動化を進行させるため設けられた政策がお互いに矛盾して、お互いを妨げるケースが制度上頻繁にみられる。経営移譲年金制度や農地の納税猶予制度は農業を振興させるために導入した制度であるが、深江地域では農地の流動化を妨害する一面をみせている。また、米の減反政策は、せっかく大区画圃場整備を行なった農地に転作と休耕を強制している。結局、政府の農地流動化政策において、長期的かつ総合的プランの必

要性が考えられる。さらに、その地域の特徴を生かせるような農地流動化政策が必要である。ただ、高齢・兼業・零細農家を農業から離農させる規模拡大中心の流動化政策ではなく、長期的なプランのもとで、村全体を活性化させるような積極的な政策が要求される。

おわりに

本稿では、深江地区を事例として、都市近郊地域における農地の流動化問題に焦点を当てて検討した。特に、深江地区で行なわれた農地の流動化事業を、深江地区の諸事業推進上の問題点と政府の政策推進上の問題点に分けて、分析を行なった。そこで明らかになった都市近郊地域における農地流動化の問題点は次のようである。

まず、農地の転用問題と高地価についての対策が必要であろう。農地の転用は地価の上昇を招き、都市化の速度をより一層はやくする。また、地権者は常に農地の転用を希望するため、無計画的な宅地開発やそれに伴う地域環境の変化が発生するおそれが高いと思われる。実際、深江地区の農地価格は、転用への期待心理が反映され、高い水準で形成されている。圃場整備事業が行われた地区は、町全体の最低限の保有農地として残る可能性があるものの、圃場整備地区外の農地については転用の可能性が非常に高くなると予想される。結局、都市近郊地域における流動化問題を解決するためには、農地の転用問題と高地価の問題を解決しなければならない。今後、農業生産性に適合した地価の形成が必要であろう。

農地の流動化政策を推進するためには、政府レベルから地域レベルまで総合的かつ長期的なプランが必要である。深江地区の事例研究で分

かるように、農地の流動化を振興させるため設けられた政策がお互いに矛盾して、お互いを妨げるケースが制度上頻繁にみられる。先述したように経営移譲年金制度や農地の納税猶予制度、米の減反政策が良い例であろう。

現在行われる政府の流動化政策は、根本的な問題には手を触れず、担い手農家への経営規模拡大に重点が置かれている。第三章で述べたように、農地の流動化によってある程度の経済的な効果をもせているものの、その効果は一時的な性格が強く、都市化の進展によって縮小される可能性が高いと思われる。一方では農地の転用が行なわれながら、一方では転用するまで農地流動化を進めるような性格がみられる。本来の構造改善政策というより、現状を維持しながら流動化を通じて農家所得を補償する役割を果たす一面があると思われる。また、地域レベルでは、拡大しつつある都市化に対応してどういう町づくりをして行くか、その方向を計画的に

決めた上、その地域の特徴を生かせるような農地流動化政策が必要であろう。都市化の流れで、最低限の農地だけを確保するような受身的な姿勢ではなく、長期的プランのもとで、村全体を活性化させるような積極的政策が要求される。

以上本稿では、事例研究を通じて都市近郊地域における農地流動化の問題点を究明した上、政策推進上の諸課題を指摘しようと試みた。第三章で、述べたように農地の流動化によってある程度の経済的な効果もあげたものの、その効果は臨時的かつ所得補償的性格が強く、構造的な性格とは言い難い面が多い。長期的なプランのもとで、根本的な対策が要求される。

今後の課題としては、他の都市近郊地域の事例調査を行ない、都市近郊地域の特徴を一般化することである。また、平坦部の純農村地域と比較研究を行ない、各地域別の特徴を明らかにすることである。

参 考 文 献

- ・田代洋一 [1991] 「土地問題と農地政策」東井正美外編著 『日本農業と農業問題』、ミネルエヴァ書房。
- [1991] 『計画的都市農業への挑戦』、日本経済評論社。
- [1992] 「農地問題と農地政策」井野隆一共著 『農業問題入門』、大月書店。
- [1994] 「農業政策の再構築と地域農政」『農林業問題研究』第117号。
- [1995] 「総括一規模拡大における作業受委託の意義と賃貸借移転の条件―」『宮城県南郷町』『土地と農業』No.25。
- ・佐伯尚美 [1995] 『農業経済学講義』、東京大学出版会。
- ・安部 淳 [1994] 『現代日本資本主義と農業構造問題』、農林統計協会。
- ・岩本 泉 [1996] 「Bタイプ-JA農地保有合理化法人による土地利用調整と営農集団―福岡県二丈町深江地区―」地域農場システム研究会、1996年報告集 『総合的地域づくりと地域農場システム』、全国農業協同組合中央会。
- [1997] 「JA農地保有合理化事業による土地利用調整と地域農業振興」『農業と経済』第63巻 第15号。
- ・岩本 泉・高武 孝充・権藤 忠幸・山本 文夫 [1994] 「平坦水田地帯における担い手確立の方向―糸島郡二丈町』『土地利用型農業における多様な担い手確立の方向』、福岡県農業農村活性化推進機構。
- ・高武孝充 [1995] 「JA糸島による二丈町での農地保有合理化事業の実践」『二丈町農業要覧』、福岡県二丈町農政課。
- ・島本富夫 [1994] 「農業経営における農地所有と農地利用」『農業法研究』No.29。
- ・小倉武一 [1987] 『日本農業は生き残れるか』、農山漁村文化協会。
- [1989] 「農地制度と構造改革」『農業構造問題研究』No.159。

- 立石 学 [1992] 「二丈町低コスト化水田農業大区画圃場整備事業(深江地区)と営農組織づくりについて」『圃場と土壌』No.273.
- 古川弘喜 [1992] 「儲かる農業の実践から」『圃場と土壌』No.282.
- 福岡県農業農村活性化推進機構 [1997] 「もっと豊かにもっとハッピーに—21世紀への創造と挑戦—福岡県二丈町深江地区」『農業構造改善優良地区選定調査』.
- 所 美一 [1992] 「低コスト化水田農業大区画圃場整備事業の実施について」『圃場と土壌』No.274.
- 田畑 保 [1992] 「農業構造の変化と農地利用と農地貸借—1990年センサス分析—」『農業総合研究』第46巻 2号.
[1994] 「農地流動化の地域類型」『農業総合研究』第48巻 第3号.
- 石井啓雄 [1986] 「農地流動化の現状と農地流動化論」『農業法研究』No.21.
[1994] 「日本における都市近郊の農地と農業」『農業法研究』No.29.
- 磯辺俊彦・常盤正治・保志 恂 [1993] 『日本農業論(新版)』, 有斐閣.
- 中村 裕 [1986] 「経営移譲の実態と農業者年金制度の改正」『農業法研究』No.21.
- 吉村 馨 [1994] 「農地保有・流動化政策と農地制度」『農業法研究』No.29.
- 笛木 昭 [1991] 「農業構造の変動と農業構造改革の課題」『土地と農業』, No.21.
- 石田頼房 [1986] 『都市近郊農地の計画』, 新建築学体系18.
[1990] 『都市農業と土地利用計画』, 日本経済評論社.
- 神戸かずお [1980] 『低成長化の都市農業論』, 富民協会.
- 関東農政局 [1985] 『都市近郊農業』, 農林統計協会.
- 御園喜博 [1985] 『都市化のなかの農業再建』, 日本経済評論社.
- 都市近郊農業研究会 [1977] 『都市化と農業をめぐる課題』, 農林統計協会.
- 農林統計協会 [1973] 『都市拡大と近郊農業』, 農林統計協会.
- 橋本卓爾 [1995] 『都市農業の理論と政策』, 法律文化社.
- 磯田 宏 [1995] 「佐賀県白石町」『土地と農業』No.25.