九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

地価下落期における農地の流動化に関する一考察

黄，在顯

https://doi.org/10.15017/3000240

出版情報：経済論究. 106, pp.133-147, 2000-03-31. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

地価下落期における農地の流動化に関する一考察

黄　　在　顯

目次

はじめに
1．地価上昇と農地の流動化
　1）農地流動化の動向
　2）農地価格の上昇メカニズム
2．地価下落と農地の流動化
　1）農地転用と農地価格
　2）地価下落期における農地流動化の動向
おわりに

はじめに

農地の流動化[1)]に関する従来の研究は，平坦部の純農村地帯を対象とする場合が多く，農村内部における流動化阻害要因の分析が主流を成している。農地の転用と流動化に関する問題は，主に都市農業ないし都市近郊農業の研究者によって分析が行われている。都市農業ないし都市近郊農業の研究者は，農地流動化の阻害要因を，無計画的な宅地開発等の都市からの影響に求めており，転用制度の強化を主張している。

農地の転用による高地価の波及は都市近郊地域だけではなく，純農村地域まで影響を与えてきたが，これらの研究は地価上昇を前提としている。農地は都市からの開発圧力を受けて，農地価格が上昇し農地流動化が進みにくい，というのである。これらの先行研究の共通点は，次の通りである。

都心部の地価上昇は都市のスプロール化を進行させ，都市の農地と都市近郊地域の農地に対して転用圧力を強める。農地転用による農地価格の上昇と代替地取得による農地価格の上昇が継起的に生じることによって，農業収益還元地価を超える高水準の農地価格が形成される。農地の資産的価値が上昇し，他市町村地権者が増加する。これは耕作規模拡大を目的とした農地売買や賃貸借設定の阻害要因となり，農地の流動化は停滞する。こういう状況を改善する方法は，転用規制強化と地価コントロール，そして計画的な転用である。

農地価格上昇と農地流動化の関係については，日本経済の土地神話のもとで固定的な見方が作られてきた。日本の地価上昇は1991年のバブル経済崩壊まで続いたが，1991年以後，地価は下落している。地価下落傾向は現在も続いており，土地神話はすでに崩壊している。このような地価変動は農地の流動化にどのような影響を与えているのだろうか。

本稿は地価下落期の農地流動化の動向を分析対象としている。特に，農地価格の下落傾向に注目して，農地価格と農地の流動化との関係を明らかにする。既存の研究は農地転用による農地価格上昇と農地流動化の関係を固定的にとらえていた。これに対して，本稿では地価下落期における農地の流動化を検討し，従来とは異なる視点を提示している。

本稿は，前半の地価上昇期分析と後半の地価

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権利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。

下落期分析という二つの部分からなる。前半では，地価上昇期における農地流動化の動向を分析し，同時に農地価格上昇のメカニズムに関する先行研究を検討して，本研究の方向を示す。後半では，景気停滞期における農地の転用面積と農地価格の推移を明らかにする。また，農地流動化の動向分析から，地価下落と農地流動化の関係をみていく。特に，規模拡大につながる農地の売買動向に着目して，農地価格動向との関係を浮き彫りにする。最後に，前半部と後半部の比較から，地価下落期における農地流動化の特徴について考察する。

1．地価上昇と農地の流動化

1）農地流動化の動向

戦後農政は農地改革から始まる。農地改革は政府の介入により寄生地主的土地所有を解体し，小作地を自作地化した。自作農主義は農業生産力の上昇をもたらしただけではなく，農村社会の安定に大きく寄与した。戦前の農地制度が不平等所有・高率小作料・身分的隷属関係を特徴としていたとすれば，戦後の農地制度は平等所有・低率小作料・民主的関係を特徴とする。こうした変化をつくり出したのは，敗戦後に行われた農地改革であり，それを固定化・恒常化したものが1952年の農地法の制定であったと述べられている[2)]。

また，農地法の特徴として原田純孝は次の三点を指摘している。第一は，所有権規制に関わる特徴であり，農地の所有を原則として耕作者＝農民に限定した点である。第二は，農地法の耕作権保障の特殊性に関わる点で，自作農の補完物として位置付けている。従って，残存小作地の半自作地的な形での保障と新たな賃貸借関係発生の抑制，賃貸借の行政庁による許可主義原則，小作料統制といった特徴を持っている。第三は，農地の転用統制で，自作農の農業生産基盤の維持・確保をねらいとしている[3)]。

問題はこれら三者の関連であるが，農地保全という観点からみて，次のように整理できよう。農地として利用することが社会的に義務づけられた農地法的農地所有者が，その農地としての利用をよりよく実現するためには，なにより農地が農地として維持され，農地以外への（都市的な）利用転換が，社会的に規制されなくてはならない。そして農地として利用されるべきである以上，その地代は農業内的に形成される必要があり，この意味で本来は農地価格も農業内的な範囲に抑さえられなくてはならない[4)]。

しかし，日本の農地価格は農業収益還元価格をはるかに超えており，それは農地の有効利用を阻害している。農業生産性は横ばいあるいは低下しているが，農地価格は上昇しつづけてきた。これは，農地に対する農民の資産保有指向を強化することとなり，農地の有効利用を低下させた。この資産保有指向が農地流動化を妨げる要因となった。さらに，戦後の自作農主義は多数の農家を零細規模に固定した，と評価されている[5)]。

このような背景から農地流動化政策は，以下の２点で大きく転換した。第一の転換は1970年の第二次農地法改正である。第二次農地法改正[6)]は，戦後一貫して推進されてきた自作農主

2）佐伯尚美［1995］215-221頁。

3）原田純孝［1981］194頁。
4）村山元展［1990］76-77頁。
5）今村奈良臣［1983］3-19頁。
6）大幅な改正が行われた第二次農地法改正に比べて，1962年に行われた第一次農地法改正は，極めて小幅なものであった。農地取得上限面積の緩和，農業生産法人の制度化，農協の農地信託事業の制度化の三点が実施されたに止まった。

義を賃貸借も含んだ農地利用形式へと変えた。農地法の改正は，拡大しつつある農工間の所得格差を縮小する方法として経営規模拡大を目標とした。それ以前の農地流動化政策は，耕作権が強く守られ，「小作に出したら戻らない」，との思いは農家間に共通したものであり，農地の出し手が容易に見当たらない状態であった。しかし，農地法の改正によって，今までヤミで行われてきた農地の賃貸借が合法化された。

第二の転換期は，1980年に制定された農用地利用増進法である。農地流動化の方法のなかで主流を占めてきた自作地有償所有権移転が，農用地利用増進法の利用権設定[7]という新しい賃貸借権にその座を譲った。利用権設定という概念が導入されたのは，1975年の農用地利用増進事業の発足からである。農地価格が上昇し続けることによって，農地流動化の方法が売買から賃貸借に変わった。利用権設定による規模拡大は1997年現在，農地流動化のなかで約70％を占めて，農地流動化の中心的な手法となっている[8]。

これらの農地流動化政策の変遷は，経済成長期の農地価格上昇傾向と関係している。次節では，地価上昇と農地価格の関係，さらには農地流動化との関係について先行研究を整理しつつ分析を加える。

7）基盤強化法で定義されている「利用権」というのは，農業上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な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。

2）農地価格の上昇メカニズム

戦後の地価上昇は，日本経済の一貫した傾向であり，土地神話をつくり出した。寺田由永によれば，高度経済成長は地価上昇による資産価値の増大が支えてきたもので，金利水準を大幅に上回った高率の地価上昇が30年間も続いた異常さのなかで，日本の経済は土地本位制の様相を深めて行った。土地をもつ企業はそのことで担保力を増し，持たない企業は借金しても土地を買う。金利以上に地価が上がるから借金は苦にならない。借金をして買った土地が企業の担保力を増し，融資が受けやすくなる。有利に調達した資金で設備投資をし，資産運用に励む。いずれにしてもこうした土地取得活動が地価を上昇させ，地価上昇がまた土地取得を進めさせる。この循環が経済を拡大させてきた面がある。これが土地本位制の実態であると指摘している[9]。

特に，1985年以降の東京一極集中と土地投機を主要因とした急激な地価高騰は，都市における住宅問題をより深刻化させた。この地価高騰は，農業にも重大な問題を引き起こした。それは農地に対する転用規制の緩和であり，これは都市化の進展を意味する。大都市圏住宅用地の開発活発化の政策は，①市街化区域内農地の宅

8）1980年代から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，佐伯尚美氏は，批判的立場をとっている。安部「1994」氏は田代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道府県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。

9）寺田由永［1991］506頁。

地並み課税の推進，②市街化調整区域線引きの見直し，③農地転用規制の緩和，等の方法に具体化され，宅地供給促進が図られた[10]。

農地転用による農地価格の上昇率は地域によって異なる。一般的には大都市に近接する農村地域ほど大きな上昇率をみせており，大都市からはなれるほど上昇率は低い。ここでは大都市の地価上昇が周辺農村地域，さらには純農村地域に与える影響について先行研究を検討する。

まず，日本の国土利用計画の線引きについて簡単に説明しよう。日本の国土利用計画の制度的複雑さは，都市計画法と農振法[11]のゾーニングが，重層的に規定されていることに起因する。（表１）と（図１）はこの線引き区域区分のゾーニングと農地面積を簡単に描いたものである。

市街化区域は都市計画法の単一指定地域であるが，市街化区域以外の地域には都市計画法と農振法の地域指定が重なり合っており，同一地域が重複指定を受けている。市街化調整区域は農地転用が規制されているが，実際には無計画的な都市的土地利用の転換も行われており，農村計画研究サイドから注目をされている[12]。

都市計画研究サイドの石田頼房は，農業集落周辺の土地利用計画について次のように指摘している。都市周辺地域においては，①すでに農振法制定の以前にスプロール的状況が生じていたこと，②農振白地地域が農振地域内農地に多数存在すること，③開発・建築行為が完全には計画的にコントロールされておらず，無秩序な宅地化が進んでいること等を農業・農地に関わる問題点として指摘している[13]。さらに，都市計画にとって最も問題とされる点は，未線引き都市計画区域の用途地域指定外地域であり，そこでは計画的土地利用規制が考えられていないことである。市街化区域内農地に関する研究では，無計画・無秩序な開発問題を制度的要因から分析している[14]。同氏は土地の利用問題において，

表１　都市計画法・農振法による線引き区域区分

都市計画法による区分		農振法による区分	図１中の番号
都市計画法による線引きが完了した市町村	市街化区域		①
	市街化調整区域	農用地区域内	②
		農用地区域外	③
	市街化区域・市街化調整区域以外の区域	農用地区域内	④
		農用地区域外	⑤
都市計画法に線引きをしていない市町村		農用地区域内	⑥
		農用地区域外	⑦

注）「市街化区域・市街化調整区域以外の区域」には、都市計画法の線引き市町村が一部含まれる。農用地区域外には農振白地地区と非指定の区域が含まれる。
出典）全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』1999年度，５頁。

10）後藤光蔵［1988］77-79頁。
11）都市計画法は，1968年に制定された都市の領土宣言と呼ばれる新都市計画法（以下，都市計画法とする。）のことである。農振法は，翌1969年都市計画法に対抗するように，農村の領土宣言と呼ばれる農業振興地域の整備に関する法律（以下，農振法とする。）のことである。
12）村山元展［1990］74頁。
13）村山元展［1990］74-75頁。
14）波多野憲男・石田頼房［1994］12-16頁。

図1　線引き区域区分と農地面積
（全国の農用地面積：533万3千ha・1995年3月31日現在）

① 市街化区域（約11万ha） うち生産緑地（1.5万ha）	
③ 市街化調整区域の農用地区域外（約23万ha）	② 市街化調整区域の農用地区域内（約82万ha）
⑤ 市街化区域・市街化調整区域以外の農用地区域外（約18万ha）	④ 市街化区域・市街化調整区域以外の農用地区域内（約86万ha）
⑦ 都市計画法の線引きをしていない市町村の農用地区域外（約30万ha）	⑥ 都市計画法の線引きをしていない市町村の農用地区域内（約301万ha）

注）都市計画法による線引きを完了した市町村：①，②，③，④，⑤
都市計画法による線引きをしていない市町村：⑥，⑦
農振法による農用地区域の設定地域：②，④，⑥
出典）全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』1999年度，5頁。

土地の計画的利用と転用規制強化を主張し続けてきた。特に，都市化が進行している地域においては，農村・農業と共存できる都市計画の必要性を指摘している。しかし，同氏の研究は農地転用による農業構造変化の問題については触れていない。

市街化区域内の農地に関する研究は田代洋一によって行われた。同氏は農地転用の過程を明らかにし，農地転用による農地価格上昇に注目した。同氏は都市農業問題の原因について，市街化区域内に当面の市街地として過大な農地が取り込まれている点を指摘した。市街化区域内農地に関する宅地並み課税や無計画的な転用については反対しながら，周辺都市地域との調和や，農地としての合理的利用のための制約は受けるべきであると主張した[15]。また，農地転用に関する研究では，景気感応的転用と制度変更による転用があり，両方とも地価の高騰や節税の対策という経済的要因が大きいと指摘した。同氏はより持続的な転用として公共転用と住宅転用を挙げた。特に，公共転用の場合は市街化区域外の転用が多いことから国家的転用に注目した[16]。さらに，同氏は都市計画法と農振法の土地利用計画法制に共通する特徴として，独自の地価規制措置をもたない区域区分制度の問題点を取り上げた。即ち，線引による転用自由な市街化区域への編入によって，同区域内の地価が自動的に高騰し，1本の線の両側で隔絶的な地価格差を発生させることになる。その土地利用転換に伴う開発利益を社会的に吸収する仕組みが取られていないため，市街化区域内農地を転用売却した農家は，その高い土地代金をもって市街化区域外の農用地区域の奥ふかくまで代替地取得にはいり，高地価を農用地区域にばらまく結果となったと指摘している[17]。このように同氏の研究は最先端に位置する都市農業の転用問題に注目して，その転用による農地価格の上昇効果が市街化調整区域内農地ないし，農用地区域内農地まで波及するメカニズムを明らかにしている。しかし，同氏の分析視点では農地価格

15）田代洋一［1998］20-24頁。

16）田代洋一［1995］17-20頁。
17）田代洋一［1992］139-140頁。

上昇メカニズムすべてを説明できるものとはいえない。

これに対して原田純孝は，農地価格上昇メカニズムについて田代洋一とは異なる分析視点を提起している。線引き制度の建前と本音を明らかにした同氏は，都市計画法による市街化区域と市街化調整区域との線引きについて次のように説明している。土地を純然たる商品と捉えたうえで，宅地・市街地の開発・供給を私的イニシアティブに依存する方策をとる限り，「宅地開発に伴う周辺土地の地価上昇→土地の資産保有化と土地供給の停滞→より安価に入手可能な土地に対する開発指向の発生」という一種の外延的な拡大運動が生じる。加えて，市街化調整区域の穴抜け的な規制緩和措置は，ある意味で法を無視して大規模な先行的土地取得を行なった民間開発業者だけに，不当な利益を保証すると指摘した[18]。

田代洋一は農地価格の上昇メカニズムについて，市街化区域内農地を高額に転用売却した農家による農用地区域の代替地取得に注目した。しかし，原田純孝は，より安価さを求める宅地開発指向によって，市街化区域内農地から市街化調整区域内農地へと転用が外延的に拡大され，それを線引き制度が抜け穴的に認めているという構図を提示した。結局，現在の線引き制度では，市街化区域内農地の宅地開発は地価が安い市街化調整区域内農地の開発に波及して，その開発指向はより安価な農村内部に向けて外延的な拡大を起こすことになる。しかし，同氏は農地転用における農民の立場を受身に捉えているため，広範に行われている農民による農地転用問題は触れていない。

以上の転用による農地価格上昇メカニズムをベースとして，後藤光蔵と村山元展は市街化調整区域における農地の転用と農地価格の上昇に関する分析を行なった。両氏は市街化調整区域内農地に対する事例調査を通じて，農地の転用による周辺農地価格の上昇関係を明確にしたうえ，市街化調整区域内農地の利用状況について分析を行なった。

後藤光蔵は農地転用の特徴を次のように述べている。転用促進圧力は市街化区域・調整区域という都市化地域のみではなく，全国の農地に対しても強まりつつある。さらに，開発規制緩和・転用規制緩和の動きは大都市圏における地価の急騰を背景にしているだけではなく，規制緩和・民間活力の導入や内需拡大，あるいは多極分散型国土の形成等，経済政策を背景として都市・建設サイドのイニシアティブで進められており，これと同時に，農業の側においてもこの動きに呼応する状況が強まっていることを指摘した[19]。同氏は愛知県のある集落の事例調査を通じて，転用を目的とした分家住宅の多さを挙げて，分家住宅であれば農用地区域内でも転用許可がなされていることに注目した。分家住宅の建設理由としては，均分相続を背景に，地価上昇のなかで強まる子供達の相続要求を挙げている。そして，このような無計画的な農地転用は農地の流動化を阻害していると指摘した[20]。

これに対して村山元展は埼玉県の市街化調整区域の事例調査の結果を中心として，田代洋一と原田純孝の農地価格上昇メカニズムを実証している。即ち，農地の転用は，「市街化区域→白地農地[21]→農用地区域」の順番で行われること

18）原田純孝［1998a］19-20頁。

19）後藤光蔵［1988］79-83頁。

20）後藤光蔵［1990］45-52頁。

21）白地農地とは，農地にも拘わらず，農振法によって農用地区域として指定されていない農地のことである。

によって，農地価格水準の上昇をもたらした。そのなかでも白地農地は，農地転用のバイパスとなっており，市街化調整区域の農地転用の多くが白地農地に集中していることを指摘した。都市近郊地域の農用地区域では，代替地取得を目的とする農地の売買による地価上昇を挙げている。そのメカニズムとしては，東京一極集中による急激な宅地価格の上昇と市街化区域内農地の一定の転用増大，そしてその代替農地取得の増大という農地市場の拡大を指摘している。このメカニズムは田代洋一の分析視点と一致する。市街化調整区域の農地転用面積増加による農地価格の上昇は，市街化調整区域内農地・農業を混迷させており，農地の有効利用をめざす農地の流動化を妨げていると主張した[22]。

以上，先行研究を整理しながら農地価格の上昇メカニズムと農地流動化との関係について分析を試みた。これらの先行研究の共通点としては，次のようなことが挙げられる。都心部の地価上昇は都市のスプロール化を進行させ，都市近郊地域に対する開発圧力を高める。その結果，都市近郊地域では農地転用による農地価格上昇と代替地取得による農地価格上昇が同時に進行し，農業収益を超える高水準の農地価格相場が形成される。農地に対する資産的価値の上昇と他市町村地権者の増加は，農地売買や賃貸借の設定を妨げる。これは経営規模拡大を希望する農家への農地集積を阻害する要因となり，農地の流動化は停滞する。これらの状況を改善する方法としては，転用規制強化と地価コントロール，そして計画的な転用の必要性が主張されている。

これらの農地価格上昇メカニズムと農地の流動化との関係は，土地神話の続いた日本経済の成長期を象徴する現象であった。しかし，1991年のバブル経済の破綻とともに，日本経済は深刻な不景気に陥っている。地価は上昇し続けるという土地神話は，1991年以後の大幅な地価下落によって崩壊してしまった。このような景気停滞期において，農地価格の変動は農地の流動化にどのような影響を与えているのだろうか。次章では，地価変動が大きい1980年代と1990年代を中心として，地価下落が農地流動化に与える影響について分析を行なう[23]。

2．地価下落と農地の流動化

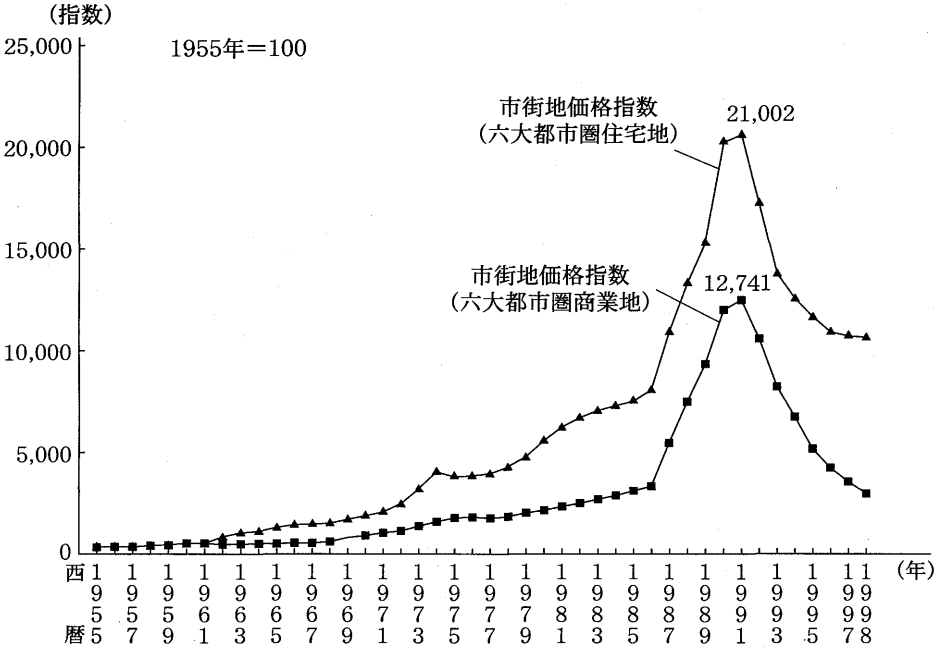
1）農地転用と農地価格

戦後日本の土地神話に関連して，六大都市の市街地価格推移を表したのが（図2）である。（図2）では長期間の地価推移を概観するため，1955年の地価を100とした指数で六大都市の住宅地価格と商業地価格を示している。住宅地価格についてみると，1970年代以後の地価上昇傾向が以前に比べて高まり，特に1985年から1991年までの地価は，バブル経済のなかで急騰している。ピークは1991年の21,002である。1991年

22）村山元展［1990］113-116頁。

23）地価下落期における農地の利用状況について分析した研究として，堀口健二［1992］氏と谷本一志［1996］，［1998］氏の論文がある。堀口［1992］氏は，地価下落の原因を小作料や農業所得，農業純収益等との関係から検討し，北海道の統計を利用して地価下落が必ずしも農地の流動化を高めるものではないと指摘した。その理由として農地の売買量の減少と賃借権設定の増加を挙げた。谷本［1998］氏は，北海道における地価の下落傾向を農業収益の低下よりもとめている。農業収益の低下は農地の買い手不足となり，劣等地の低利用化と耕境外脱落化が進興することを主張した。しかし，両氏は調査対象地域を北海道に限定しているため，全国の流動化動向を研究対象とする本稿とは，異なった結果を出している。北海道は本来，農地転用の影響が少なく，農地価格が安いため，経営規模が広い特殊な地域である。地域別の農地価格の推移をみても，1980年代中半から地価の下落現象が生じている。このように北海道は都府県の農業構造とは大幅な格差をみせているので，全国の流動化動向を把握するためには，限界を持っている。

図2　市街地価格指数の推移



注）六大都市とは，東京区部，横浜，名古屋，京都，大阪，神戸をいう。
　　市街地価格指数は1955年3月を100とし，各年3月の前年同期比の変動率から算定した。
出典）国土庁編 『土地白書』1999年度，92頁より作成。

以後，地価はバブル経済崩壊とともに大幅に下落しており，1998年の地価指数は1987年の水準に戻った。住宅地価格は1985年から1998年の間に乱高下した[24]。

商業地価格は住宅地価格と同様に推移している。1960年代後半から1980年代中盤までは住宅地価格ほどの上昇率ではなかった。しかし，1985年から1991年までの地価上昇率は住宅地価格の上昇率を凌駕する勢いを示している。頂点の1991年の指数は12,741である。1991年以後の商業地価格は，バブル経済崩壊とともに下落傾向が続いている。1998年の商業地地価は1984年の水準に戻っている[25]。次に，都心部の地価変化の大きい1980年代と1990年代における農地価格の動向について検討する。

（表2）は1980年から1998年までの区域別農地価格推移を都市計画法と農振法の区域区分に合わせて整理したものである。全体的な動向は，六大都市市街地価格推移とほぼ同様である。農地価格推移は1991年まですべての区域で上がる一方であったが，1991年以後は順次的に全区域で下落し始めている。農地価格の場合は，都心部と近い市街地内農地価格から下落して，順次的に都市化の影響が少ない純農村部の農用地区域まで地価下落傾向が波及している。

農地価格の特徴としては，同じ農地であるにも拘わらず，線引きの区域区分によって大幅な価格差のあることが挙げられる。1991年を例とすると，市街化区域内農地と未線引き市町村の農用地区域内農地との価格差は次のようであ

24）土地白書［1999］92-93頁。
25）土地白書［1999］92-93頁。

表2　農地価格の推移（全国平均）
（価格は10アール当り千円，下段は前年対比変動率%）

年度	中田					中畑				
	未線引市町村		線引完了市町村			未線引市町村		線引完了市町村		
	農用地区域内	農用地区域外	市街化調整区域 ①	市街化調整区域 ②	市街化区域	農用地区域内	農用地区域外	市街化調整区域 ①	市街化調整区域 ②	市街化区域
1980	1,310	1,586	4,759	6,677	20,154	899	1,141	4,484	6,502	21,410
	9.0	9.5	14.6	12.6	15.3	7.0	7.0	14.4	16.3	15.8
1985	1,658	2,059	6,703	9,632	28,956	1,129	1,516	6,255	9,243	30,164
	3.4	3.1	3.5	3.5	5.7	3.6	3.4	2.8	3.2	5.3
1988	1,719	2,163	7,700	11,639	35,031	1,163	1,571	7,384	11,091	35,508
	1.5	2.0	8.1	9.5	10.6	1.3	1.3	10.8	8.1	9.6
1991	1,960	2,490	10,841	17,428	54,385	1,341	1,837	10,678	16,460	56,171
	4.6	5.1	9.7	12.8	13.6	6.4	6.5	15.4	13.1	15.7
1992	1,983	2,531	11,213	16,950	52,133	1,375	1,910	11,221	15,794	55,094
	1.2	1.6	3.4	−2.7	−4.1	2.5	4.0	5.1	−4.0	−1.9
1993	1,996	2,488	11,028	15,852	50,713	1,366	1,857	10,281	14,689	52,971
	0.7	−1.7	−1.6	−6.5	−2.7	−0.7	−2.8	−8.4	−7.0	−3.9
1995	1,977	2,481	10,115	15,448	51,406	1,361	1,860	9,704	14,290	53,406
	−1.3	−2.1	−4.1	−3.8	−3.2	−1.3	−1.9	−4.8	−4.8	−5.8
1997	1,911	2,352	9,250	13,031	48,486	1,315	1,749	8,633	12,350	50,524
	−1.6	−3.7	−4.7	−7.4	−2.5	−1.9	−4.5	−7.0	−6.4	−2.2
1998	1,837	2,249	8,792	12,459	46,967	1,267	1,685	8,308	11,878	49,189
	−3.9	−4.4	−5.0	−4.4	−3.1	−3.7	−3.7	−3.8	−3.8	−2.6

注）①：農用地区域内、②：農用地区域外、線引きは都市計画法によるものである。
出典）全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』該当年度より作成。

る。田の場合は27.7倍，畑の場合は41.9倍という驚くべき結果となっている。農地価格の下落期である1998年の場合は，1991年に比べてその格差が少々縮小したものの，田が25.6倍，畑が38.8倍と以前として大幅な格差をみせている。このような大幅な格差が生じる原因はどこにあるのだろうか。

それは農地転用の可能性に求められる。（表2）によれば，線引き区域区分によって農地価格の格差が段階的にみられる。農地価格は転用が届け出制であり，自由に転用できる市街地区域内農地価格が一番高く，ついで転用可能性の高い市街化調整区域の農用地区域外となる。農地転用が禁止されて都市化の影響が少ない未線引き市町村の農用地区域が一番低い水準となる。

区域別農地価格の上昇動向と下落動向を比べてみると次のような特徴がある。基準年の1980年の農地価格水準を100として，各区域別に最高地価の年と1980年の農地価格を比べる。その結果は，都心部に近い区域ほど高い農地価格上昇率を示している。地域別地価上昇率は，市街化区域から未線引き市町村の農用地区域へ広がるに連れて田畑共に逓減している。転用可能性が高く，都市化の影響が大きい区域ほど高い上昇率を示している。これに対して地域別農地価格の下落率は，どのような動きを示しているのだろうか。

各区域別に最高地価の年を基準年として，1998年の農地価格と比べる。地域別地価下落率

表3　農地転用面積の推移（全国平均）
（単位：ha，%）

年度	農地転用合計		
	田	畑	計
1981	15,480	14,331	29,811(100.0)
1983	13,286	12,952	26,238 (88.0)
1985	13,415	14,001	27,416 (92.0)
1986	12,142	13,813	25,956 (87.1)
1987	13,385	14,488	27,846 (93.4)
1989	16,157	17,345	33,502(112.4)
1991	17,799	17,982	35,781(120.0)
1993	15,372	15,975	31,347(105.2)
1995	14,495	14,473	28,969 (97.2)
1997	13,290	12,961	26,251 (88.1)

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』該当年度より作成。

は，同じように市街化区域から未線引き市町村の農用地区域へと見ていくと，田・畑ともに市街化調整区域が市街化区域の農地価格より大きな下落率を示している。農地価格下落率は，「未線引き市町村の農用地区域内＜未線引き市町村の農用地区域外＜市街化区域内農地＜市街化調整区域の農用地区域内＜市街化調整区域の農用地区域外」となる。農地価格上昇動向とは異なる現象である。農地価格の下落期には，市街化調整区域が市街化区域内農地より，地価下落率及び資産価値減少が大きい。以上，1980年から1998年までの農地価格動向について検討した。次に，同時期の農地転用面積の動向を検討する。

（表3）は1981年から1997年までの農地転用面積の推移を示したものである。農地価格と農地転用との関係を明らかにするため，農地価格推移と転用面積推移を比較していく。農地転用面積は農地価格推移と同様，1991年を分岐点として二つの動向を示している。即ち，1991年までは転用面積が増加し，1991年以後は転用面積が減少している。1981年から1986年までは3,800haほど転用面積が減少したが，都心部地価の高騰する1986年から1991年には25,956haから35,781haまで1万haほど転用面積が増加した。同時期の農地価格も市街化区域と市街化調整区域を中心として急増している。農地価格は転用可能性が上昇するだけで，農地価格が高くなることを（表2）から説明した。それは農地固有の特徴でもある。バブル期の農地転用増加は農地価格の上昇にさらなる拍車をかけたといえる。しかし，1991年以後の農地転用面積は減少しており，農地価格下落に影響をもたらしている。市街地区域と市街化調整区域内農地では転用面積が著しく減少したため，農地価格の大幅な下落を示している。これまで都心部の地価動向と関連して，1980年代以後の農地価格動向と農地転用面積の推移について考察した。次節では，農地価格下落と，農地流動化の関係について分析を行なう。

2）地価下落期における農地流動化の動向

現行制度下では農地を耕作目的で購入しうるのは耕作農民に限られている。言いかえれば，農外資本が小作料取得を目的に農地を購入することは認められていない。1950年の農地価格の自由化後，規模拡大目的の自作地有償所有権移転（農地の売買）は，1965年の約74,000haでピークに達した[26]。

しかし，農地価格上昇傾向によって農地売買量は減少に転じた。その1970年から1997年までの推移を示したのが，（表4）である。（表4）によれば，1970年から1980年の10年間は71,212haから40,496haまで3万ha以上も減少した。1980年から1993年までの売買量は毎年約千haずつ低下しており，継続的な減少傾向を示している。

このような農地売買量減少の理由は，農地価

26）佐伯尚美［1995］221-222頁。

表4　自作地有償所有権移転の推移

（単位：ha，%）

年度	面積		合計	1件当り面積(a)	
	都府県	北海道		都府県	北海道
1970	36,091	35,121	71,212(100.0)	11.1	277.5
1980	25,008	15,488	40,496 (56.9)	13.0	269.7
1985	24,038	14,060	38,098 (53.5)	14.4	267.4
1987	21,077	13,117	34,194 (48.0)	14.7	297.5
1989	20,894	15,192	36,086 (50.7)	15.4	355.5
1991	19,597	16,032	35,629 (50.0)	15.8	336.2
1993	14,357	11,793	26,150 (36.7)	15.4	339.7
1995	13,949	13,130	27,079 (38.0)	16.3	392.9
1997	15,572	13,349	28,821 (40.6)	17.9	395.4

出典）全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』該当年度より作成。

格の上昇傾向と農業収益の低下傾向が挙げられる。これは生産的手段としての農地本来の機能低下のなか，宅地開発予備軍としての資産的機能が重視されたことを意味する。この傾向は区域別農地価格の大幅な格差を生み出した。即ち，農地転用可能性の大小によって，農地価格の上昇率が左右される。これは（表2）の区域別農地価格の推移からも明らかである。（表4）の1件当り売買面積は，北海道と都府県の間で20倍以上の大幅な格差をみせている。これも農地転用による農地価格の格差を示すものである。結局，耕作目的の売買は減少するなかで，転用による農地価格の上昇傾向は維持されてきた。

（表4）によれば，1993年の26,150haを下限として売買量の減少傾向が止まり，その後増加に転じている。1997年には28,821haまで売買量が増加した。農地価格下落と農地売買量増加との関係は次のように説明できよう。地価上昇とともに減少を続けてきた売買による規模拡大が，地価の下落に伴って増加し始めている。この傾向は今後も注目すべきである。次に，規模拡大に作用する農地の権利移動について，農地の売買を含めて検討する。特に，地価の下落した1991年以後の動きが注目される。

（表5）に，自作地有償所有権移転，農地法による賃貸権の設定，農業経営基盤強化促進法による利用権の設定面積等を1980年から1997年まで示した。農地流動化の構成割合をみると，利用権設定は，1982年から自作地有償所有権移転の面積を抜いて，農地流動化の中心となっている。農地流動化の合計面積からみると次のようである。地価上昇期である1991年までの農地流動化推移は，政府の流動化政策推進にも拘わらず，1982年88,543ha，1992年88,347ha，と伸び悩んでいる。1988年には96,055haと流動化面積が伸びたが，その後，再び落ち込んでいる。利用権設定は増加傾向にあったが，売買と賃借権の設定が減少傾向だったためである。ところが地価下落期の1991年以後は，継続的に流動化面積が増加している。1994年93,232ha，1996年109,694ha，1997年111,647haと，地価下落（1991年以後）とともに順調に伸びている。次に，農地売買と利用権設定によって移転した農地の動向について経営規模別に分析を試みる。対象地域は都府県であり，地価上昇期の1990年と地価下落期の1997年を比較する。

（表6）は経営農地規模別売買農地の動向である。（表7）は利用権設定のなかの，賃借権設定

表5　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	賃借権の設定	利用権の設定	合計
1980	40,496	10,185	27,397	78,078(100.0)
1982	38,400	6,816	43,327	88,543(113.4)
1984	38,562	7,015	39,060	84,637(108.4)
1986	35,217	5,399	44,687	85,303(109.3)
1988	35,168	5,416	55,471	96,055(123.0)
1990	34,435	5,396	51,880	91,711(117.5)
1992	29,639	4,175	54,533	88,347(113.2)
1994	28,330	4,362	60,540	93,232(119.4)
1996	30,445	4,462	74,787	109,694(140.5)
1997	28,921	3,290	79,473	111,647(143.0)

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』該当年度より作成。

のみの動向である。（表6）と（表7）は，農地移動の階層別方向を示しており，ほぼ同じ動きをみせている。1.0haを境としてそれ以下の規模では譲渡超過，それ以上では譲受超過となっている。（表6）の場合，3.0ha以上層への農地純集積率[27]は，1990年の9.8%から1997年の14.8%へと上昇した。譲受超過面積も1,737haから2,128haへと増えている。（表7）と（表6）を比較すると，3.0ha以上層への農地の集積面積と集積率が上昇している。3.0ha以上層への農地純集積率は，1990年の28.5%から1997年の37.9%へと推移し，譲受超過面積は9,711haから18,155haへと増加している。地価上昇期の1990年より地価下落期の1997年において，3.0ha以上層への農地集積が，進んでいる。これは，地価下落とともに規模拡大希望農家へ農地集積が進んでいることを意味する。

以上，地価下落期における農地流動化の動向について，自作地有償所有権移転，農地の権利移動状況，経営規模別面積の動向を中心として

表6　自作地有償所有権移転の経営農地規模別面積の動向

（都府県）　　（単位：ha，交換を除く）

		不耕作	0.3ha未満	0.3～0.5	0.5～0.7	0.7～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0～7.5	7.5ha以上	計
1990年	譲渡	3,368	1,763	1,577	1,753	1992	4,048	1,685	979	636		17,801
	譲受	2,514	726	1,089	1,833	1,864	4,172	2,253	1,915	1,436		17,801
	受一渡	△855	△1,037	△488	80	△128	124	567	936	801		—
									——1,737(9.8%)——			
1997年	譲渡	3,997	1,379	1,152	1,174	1,399	2,717	1,147	797	265	337	14,362
	譲受	2,530	516	797	1,372	1,256	2,768	1,596	1,600	785	1,142	14,362
	受一渡	△1,467	△863	△355	199	△144	52	449	803	520	805	—
									——2,128(14.8%)——			

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』1999年度，18頁より作成。

27）（3.0ha以上層の譲受面積－譲渡面積）÷総移動面積

表7　農業経営基盤強化促進法による賃借権設定の経営農地規模別面積の動向

（都府県）　（単位：ha，交換を除く）

		不耕作	0.3ha 未満	0.3～0.5	0.5～0.7	0.7～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0～7.5	7.5ha 以上	計
1990年	貸付	7,516	6,105	4,063	3,860	3,700	5,889	1,707	755	450		34,044
	借受	1,635	491	915	1,634	2,660	9,338	6,456	5,763	5,152		34,044
	借一貸	△5,880	△5,615	△3,147	△2,225	△1,040	3,449	4,748	5,008	4,703		—
									9,711(28.5%)			
1997年	貸付	14,152	9,600	5,080	4,327	4,246	6,742	2,096	1,050	309	332	47,912
	借受	4,602	695	1,087	1,773	2,683	9,777	7,448	8,488	5,152	6,207	47,912
	借一貸	△9,550	△8,904	△3,971	△2,554	△1,563	3,035	5,352	7,438	4,843	5,874	—
									18,155(37.9%)			

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』1999年度，19頁より作成。

分析を試みた。農地流動化の動向は農地価格が下落し始めた1991年を境として，大きな変化を遂げた。1991年までの地価上昇期には，農地転用による農地価格上昇が農地流動化の阻害要因であった。しかし，バブル経済崩壊による都心部の地価下落は農地転用面積を減少させて，農地価格下落に影響を与えた。農地価格の下落傾向は農地流動化に，肯定的に機能した。

景気停滞期における農地流動化の活性化メカニズムを簡単に説明すると次のようになる。景気停滞による都心部の地価下落傾向は都市近郊地域における開発圧力を低下させ，農地の転用面積は減少する。農地転用の減少は農地購入者の減少と代替地取得面積の低下につながり，農地価格は農業収益還元地価に基づいて形成される。これは農地価格の下落をもたらし，農地に対する資産保有指向の強い農民は，本来の生産的手段としての農地の機能を見直すことになる。これは農地の有効利用とつながり，農地の流動化を活発化させることになる[28]。

おわりに

本稿では，景気停滞期における農地価格の下落と農地流動化の関係について分析を行なった。1991年までの地価上昇期には，農地転用による農地価格上昇が農地流動化を阻害する要因の一つであった。しかし，バブル経済崩壊による都心部地価の下落から転用面積が減少して，農地価格に影響を与えた。農地価格の下落傾向は農地流動化において，肯定的に作用している。

具体的には次のように説明できる。まず，景気停滞による都心部地価の下落傾向は都市近郊地域における開発圧力を低下させ，農地の転用面積が減少する。農地の転用面積は，1991年の35,781haから1997年には26,251haへと減少した。この減少は農地購入者の減少と代替地取得面積の低下につながり，農地価格の下落をもたらした。資産保有指向の強い農民も，資産価値の低下から生産的手段としての農地本来の機能を見直すようになる。これが農地の有効利用につながり，農地の流動化を活発化させることとなった。実際に，このようなメカニズムは統計資料からも確認される。規模拡大に作用する農地の権利移動の状況（表5）をみれば，地価上

28）黄在顯［1999］都市近郊地域の事例調査を通じて，農地流動化の阻害要因に関する分析を行っている。

昇期の1991年までの農地流動化は，政府の流動化促進政策にも拘わらず，不振である。ところが地価下落期の1991年以後は，流動化面積が増加し続けている。

特に注目すべき点は，自作地有償所有権移転の推移である。1970年に年間7万haを超えていた売買面積は，農地価格の上昇とともに減少しつづけて，1993年には26,150haまで縮小した。これは，1994年に反転して，1996年には売買面積が3万haを超えた。農地価格の上昇とともに縮小しつづけてきた自作地有償所有権移転が，農地価格の下落とともに増加に転じている。

もう一つの農地流動化の特徴は，(表6)と(表7)で説明したように，経営規模1.0haを境として，それ以下では譲渡超過，それ以上では譲受超過となっていることである。特に，3.0ha以上層への農地の集積面積と集積率がともに上昇している。地価上昇期の1990年より地価下落期の1997年のほうが，農地流動化が進んでいる。これは，地価下落とともに規模拡大希望農家への農地集積が，進んでいることを意味する。

以上にみたように本稿では，景気停滞期の転用減少を農地価格下落の要因とらえて，農地価格下落が農地の流動化を促している点を分析した。もちろん，農地価格の下落には，農村外部からの影響だけではなく，農業生産性の低下という農業内部的な要因も影響する。しかし，本稿の目的は，地価と流動化に関する新しい視点を提示することにあり，このような要因は分析に際して捨象している。農業生産性の低下という農業内部的要因を含めた検討については，今後の課題とする。

また，地価下落と農地流動化との関係は都市近郊地域，純農村地域，中山間地域等の地域ごとに異なる。都市化の影響の大きい都市近郊地域では，農地転用への期待から流動化が阻害される。中山間地域は，高齢化に伴う借り手不足の問題が深刻である。担い手確保と耕作放棄の問題が多く指摘されている。本稿ではこれらの地域的な特徴を考慮せず，景気の停滞による地価の下落と農地流動化の関係に焦点を絞り，分析を加えた。

本稿に引用したデータは全国平均の統計資料であり，地域性は考慮していない。この点は今後の課題としたい。

参 考 文 献

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。

後藤光蔵［1988］「農地の開発・転用規制緩和の動きと農用地の保全」—市街化調整区域内農地に焦点をあてて—上『武蔵大学論集』第36巻第2，3号。

後藤光蔵［1990］「農地の開発・転用規制緩和の動きと農用地の保全」—市街化調整区域内農地に焦点をあてて—下『武蔵大学論集』第37巻第6号。

後藤光蔵［1995a］「方法論としての流動化政策を考える」『農林統計調査』第45巻第4号，1995年4月。

後藤光蔵［1995b］「都市における農業生産の現状と課題」『都市問題』第86巻第12号，1995年12月。

原田純孝［1981］「農地三法の制定と農地制度の現代的展開」『東京経大学会誌』第122号。

原田純孝［1987］「市街化区域における宅地と農地」—都市緑辺部における宅地開発と農地保全の法制度の理論的検討作業をかねて—上『農政調査時報』第375号，1987年12月。

原田純孝［1988a］「市街化区域における宅地と農地」—都市緑辺部における宅地開発と農地保全の法制度の理論的検討作業をかねて—下『農政調査時報』第376号，1988年1月。

原田純孝［1988b］「わが国農地法賃貸借法制の特徴と課題(1)」『農政調査時報』第386号，1988年11月。

原田純孝［1988c］「わが国農地法賃貸借法制の特徴と課題(1)」『農政調査時報』第387号，1988年12月。

橋本卓爾［1995］『都市農業の理論と政策』法律文化社。

堀口健二［1992］「地価下落と農地市場の変化」『早稲田政治経済学学会誌』第312号，1992年10月。

藤谷築次編［1988］『農業政策の課題と方向』，家の光協会。

黄　在顯［1999］「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—『経済論究』第103号，1999年3月。
今村奈良臣［1983］『現代農地政策論』東京大学出版会。
石田頼房［1990］『都市農業と土地利用計画』，日本経済評論社。
石田頼房・波多野憲男［1994］「都市計画における都市農業・農地」『環境と公害』第23巻第2号。
石田頼房［1995年a］「都市の土地利用計画における用途地域制」『都市問題』第86巻第4号，1995年4月。
石田頼房［1995年b］「日本の土地利用計画政策」—現状と問題点及び改革の展望—『東京経大学会誌』第190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。
石井啓雄・河相一成［1991］『国土利用と農地問題』，農文協。
石井啓雄［1994］「日本における都市近郊の農地と農業」『農業法研究』No. 29。
関東農政局［1985］『都市近郊農業』農林統計協会。
国土庁編『土地白書』1999年，大蔵省印刷局。
村山元展［1990］「市街化調整区域における農地の最近の動向と特徴」—埼玉県の統計的検討と岩槻市の実態調査を事例に—『農業研究』第3号，1990年9月。
農林水産省構造改善局農政部農政課編『農地の移動と転用』1985年，1990年，1995年，1999年。
佐伯尚美［1995］『農業経済学講義』，東京大学出版会。
谷本一志［1993］「農地公的介入の理念と現実」『農林業問題研究』第111号，1993年6月。
谷本一志［1996］「農地流動化への地域対策・支援システム」『農業及び園芸』第71巻第5号。
谷本一志［1998］「地価下落・連帯保証のなかの農地流動化」『農業及び園芸』第73巻第9号。
田代洋一［1988］「都市計画と都市農業」『エコノミア』第97号。
田代洋一［1991a］「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。
田代洋一［1991b］『計画的都市農業への挑戦』，日本経済評論社。
田代洋一［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。
田代洋一［1995］「都市農業と土地問題」『都市問題』第86巻第12号，1995年12月。
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。
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。
磯辺俊彦［1985］『日本農業の土地問題』，東京大学出版会。
磯辺俊彦・常盤正治・保志　恂［1993］『日本農業論(新版)』，有斐閣。
全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』1993年，1999年。