

農地管理と地代・地価政策

—戦後農地制度小史—

石川啓雅*・加藤光一**

*岐阜大学大学院連合農学研究科（信州大学）

**信州大学農学部 食料生産科学科

要約 本稿の課題は 戦後農地制度の論理及び展開過程を整理し、農地制度における市場原理主義・規制緩和論への対抗軸を模索することである。具体的には、第一に、農地制度の展開を鳥瞰し、第二に、農地制度に関する議論について検討している。第三に、地代・地価制度の展開過程を整理している。かくして、次のことが明らかになった。

(1) 制度・政策の事態適合的な対応の限界性

制度・政策は、事態適合的になり、複雑になってしまった。その結果、中身がよくわからないものになっている。構造政策の論理それ自体を問い、農地制度・農地政策の方向性を明確にする必要がある。具体的には、農地制度・政策の原点に立ち返り、制度・政策の対象となる農地の位置づけを明確にする必要がある。

(2) 地代政策の一貫性

地代・地価政策の歴史をみると、地代政策については発展したけれども、地価政策については後退してきた。戦後農地制度・農地政策が次々と現状追認的になっていくのに対して、唯一、農地法の理念を守っているのは地代政策である。このことは、地代政策の歴史的重みを意味する。株式会社の農地取得容認によって、農地改革以来守られてきた農地耕作者主義の原則にメスが入られた現在、標準小作料制度として残されている地代政策が、農地改革、農地法の最後の砦ともいいうる内容をもつことに注意する必要がある。

(3) 地代政策をめぐる実態の解明の必要性

地代政策が「公共空間」としての小作料形成の場を保障し、現実の小作料形成が社会的秩序を伴ったからこそ、地代政策の一貫性は保たれたといえる。農地制度・農地政策の発展のためには、このことが明らかにされるべきである。

【目次】

| |
|----------------------|
| プロローグ—問題意識と課題の限定 |
| I. 戦後農地制度・農地政策の二つの論理 |
| II. 農地管理をめぐる政策論の位相 |
| 1. 構造政策と農地管理 |
| 2. 農地法と農地管理 |
| 3. 実態と農地管理 |
| III. 戦後地代・地価政策の展開課程 |
| 1. 時期区分 |
| 2. 第I期〔1945～1955〕 |
| 3. 第II期〔1956～1969〕 |
| 4. 第III期〔1970～1980〕 |
| 5. 第IV期〔1981～1991〕 |
| 6. 第V期〔1992～〕 |
| エピローグ—小括と若干の展望 |

プロローグ—問題意識と課題の限定

昨年12月の農地法改正で、戦後農地制度・農地政策の歴史上、ひとつの重大な変更が行われた。その重大な変更というのは、いうまでもなく株式会社による農地取得を法律上認めたことである。正確には、農業生産法人の形態に、株式会社を認め（但し、株式には譲渡制限がついている）、その農業生産法人としての株式会社の農地取得、活動について厳しいチェックを設けるというものである¹⁾。したがって、何かと世間を騒がせている銀行や証券会社のような一般的な株式会社ではない。しかしながら、農地耕作者主義を前提とした農業生産法人制度に、かかる株式会社を認めたことは明らかに矛盾であり、かかる原則を基底に据える戦後農地制度・農地政策にとって風穴をあけたものといってまちがいない。このことは、賃貸借規制の大幅改正を行った70年農地法改正以上のインパクトをもつ。にもかかわらず、か

受理日 7月18日

採択日 11月7日

かる株式会社の農地取得の容認をめぐって、戦後の農地制度・農地政策がそもそもいかなる展開をとげてきたのかということは省みられることなく、WTO＝自由貿易体制をどう乗り切るかという視点、市場原理の導入・規制緩和の視点から、世間の多くはこれを肯定的に受け止めている。しかしながら、果たして、それでいいのであろうか？ 農地制度に限らず、ここ10年の間、制度的にも思想的にも戦後改革、あるいは戦後改革の過程で創出されたものが次々と否定されようとしている。株式会社の農地取得の容認に対して、我々は、農地制度・農地政策のあり方を真剣に考える必要がある²⁾。

そこで、本稿では、戦後農地制度・農地政策の果たしてきた役割を肯定的に捉えた上で、その論理及び展開過程を整理し、戦後農地制度・農地政策を清算しようという動き（グローバリズム、市場原理主義の名で総括されるもの）への対抗軸を模索する。具体的には、地代・地価政策を中心にとりあげる。しかしながら、制度・政策のひとつひとつを吟味し、その展開史をひとつのロジックをもって構成することは、容易な作業ではない。また、ある年代までの整理については、秀逸な業績がいくつか存在する³⁾。したがって、本稿では、地代・地価政策を含めた農地制度・農地政策の包括的な議論として「農地管理」という言葉に注目しながら、戦後地代・地価政策がいかなる展開をとげてきたのかを鳥瞰しておく。

かくして、以下、第一に、農地法と構造政策という二つの論理に視点を置き、農地制度・農地政策の展開を鳥瞰する。第二に、農地制度・農地政策に関する議論、農地管理をめぐる政策論について検討する。第三に、地代・地価政策の位置づけを明らかにした上で、地代・地価政策の展開過程を整理する。そして、最後に、若干の総括と展望を試みる。

1. 戦後農地制度・農地政策の二つの論理

農地所有権のあり方を、農地制度として具現化したのは、いうまでもなく農地改革を経て制定された52年農地法である。農地法では、農地改革の精神を継承し、耕作者の労働を保障するという観点から、そこで確定された農地所有権は、社会的規制を受けべきものとして担保されており、その権利移動及び利用について一定の制限を課した。その具体的内容は、農地所有権の主体を農民と限定し、その所有権の移動について一筆ごとの統制を設け、賃貸借や農地転用については、農業委員会、都道府県知事、

農林水産大臣の二重、三重にチェックする機関を経て許可するという厳しいものであった。こうした厳しいシステムは、戦前の地主的土地所有の復活防止を直接の目的とし、地主的土地所有の形成をもたらしたのは「自由な私的土地所有権」⁴⁾に起因するという認識の上に構築されたものである。それ故、私的土地所有権に対する一定の社会的規制なりコントロールなしには、耕作者たる農民の労働を守ることができないという価値観を内包するものであった。したがって、戦後農地制度・農地政策の歴史的・理論的出発点である農地改革及び農地法の基本論理は、以上のような理念なりそのルールに置いている。

しかし、その後、農地制度・農地政策には、もうひとつの論理が付け加えられる。それは、農業基本法の制定に始まる構造政策の論理である。農地改革で創出された戦後自作農は、農工間不等価交換により、工業部門に対して著しい所得格差を受けることになるが、かかる所得格差は、経営規模の零細性＝生産性格差に起因するものと位置づけられ、経営規模拡大、農地集団化等々の高生産性農業の実現による所得格差の是正が政策課題として打ち出されることとなった。かかる政策課題の実現には、もちろん、特定経営への農地の集積による経営規模拡大、あるいは農地集団化等による作業単位の拡大が必要とされ、そのために「農地流動化」が要求されることになる。農地流動化とは、規模拡大、農地集団化のために農地の権利移動や賃貸借を促進することを内容としている。それ故、課題は異なるものの、権利移動や賃貸借に政策的介入を行っていくという意味では、構造政策と農地法は、その扱う内容を同じくしている。農地制度・農地政策にもうひとつの論理が付与されたというのは、このような理由による。

構造政策という政策課題は、当初、自作地有償移動による規模拡大というように農地法の枠内での対応が試みられた。62年農地法改正では農業生産法人制度が創設され、実現はみななかったが64年の農地管理事業団構想が提示される⁵⁾。しかし、現実には、自作地売買による規模拡大は思ったように進まず、構造政策＝農地流動化の論理からは、農地移動、とりわけ賃貸借に対して慎重な仕組みを有する農地法は、次第にネガティブな存在と捉えられるようになる。かくして、67年の「構造政策の基本方針」を経て、70年農地法改正で賃貸借規制の大幅緩和が行われた。かかる緩和は、賃貸借による農地流動化を意図したものである。しかし、農地法の基本理念である耕作権保障の一方的な後退を意味するものだけに、

それまでの農地制度・農地政策の流れに一大転換をもたらした。事実、その後、75年農振法改正による農用地利用増進事業の創設を経て、80年農地三法が成立するというように農地法のバイパスが創られていった。しかし、農地法のバイパスとしての農用地利用増進法は、その法的位置において、農地法の特別法として設けられたのであり、そういう意味では、あくまで農地法なくしてはありえないというものであった。その理由は、農用地利用増進法は構造政策を事業として進めるための手続きを示したもので、農地所有権に対するルールを定めたものではないからである。したがって、農地制度・農地政策は、形式上は、農地法の基本論理に根本的な変更が加えられたわけではなく、それを基底においた上で、構造政策をより強力に推進しうるものに改変されていった、といえる。

ところが、実際には、かかる仕組みになっているにもかかわらず、農用地利用増進事業を主とする構造政策それ自体が農地政策のメインであるかのような状況が創り出されていくことになる。というのは、政策の進め方はもちろんのこと、上述した増進法の主旨が農地行政の現場で周知徹底されたとはいえないからである⁹⁾。「農地行政の二元化・事業化・非法律化」⁷⁾が指摘されるのもそのためである。かくして、農地法の役割は転用規制、しかも土地利用計画に代替されうるものと矮小化され、93年農業経営基盤強化法の制定とその下での認定農業者制度の創設⁸⁾は、その傾向を決定的なものにした。そのひとつの帰結が、冒頭で触れたような株式会社の農地取得容認であった。

以上のように、農地制度・農地政策は、建前としては、農地法を基本論理としつつも、実態は、構造政策の推進を前提に行われ、その結果、冒頭で触れたような戦後農地制度・農地政策の危機的状況が起こっている。今や、農地制度・農地政策においては、農地をそもそもどのように扱うのかが問われるような状況になっている、といえよう。そこで、第二節では、農地管理をめぐる政策論として、どのような議論が存在するのかをみておくことにする。

II. 農地管理をめぐる政策論の位相

農地管理をめぐる政策論については、まず、次のような問題があることに注意しなければならない。管理の対象となっている農地所有・利用の現実に対して、制度・政策として、どういう姿勢で臨むのか

という問題である。制度・政策は実態の後追いである。しかし、つくられたものについては、実態を先取りしたものでなくてはならない。事実としての実態はそれ自体展開論理をもっているわけではないから、いずれ制度・政策との乖離が起きることになる。こうなると制度・政策を担保する実態はなくなる。制度・政策、とりわけ農地法をめぐっては、このような問題が存在することに注意しなければならない。

以上のことを念頭に置きながら、農地制度・農地政策を包括的な形で展開しているものとして、関谷俊作氏と田代洋一氏の議論をとりあげ、その整理を試みる。また、農地制度・農地政策に対する提言を積極的に行い、政策に影響を与えてきた梶井功氏の議論も併せてとりあげることとする。

III. 農地管理をめぐる政策論の位相

1. 構造政策と農地管理

—関谷俊作氏の場合—

まず、関谷俊作氏の場合、農地管理を「農用地管理」と呼んでいるのであるが、第一に、かかる農用地管理の定義について、「農用地の利用又は移動をある方向に方向付ける活動」⁹⁾と述べている。そして、「農用地の利用又は移動」のある「方向」とは、具体的には、農業経営の規模拡大、農用地の確保、農業的土地利用の高度化（耕作放棄地の解消、作付け地の集団化、農作業の効率化）という政策目的を指す。したがって、農地管理という場合、経営規模拡大、農地集団化、耕作放棄・不作付地の解消等の方向に、農用地の権利移動・利用を促進する活動を意味する、といえる。問題はそれをどう進めていくか、である。

そこで、第二に、かかる農地管理の具体的手法はいかなるものなのか、をみておこう。関谷氏によれば、「農用地の利用又は移動をある方向に方向付ける活動」は、法的な強制力を伴わずに権利移動・利用を誘導し、促すことであるとする。したがって、基本的には、当事者の主体的・自主的取り組みを前提とし、法的強制を伴う「規制」や「統制」という手法は、農地管理には含まれないとする。その理由については、「農用地管理における『方向づけ』の目的が農地統制における可否の判断基準には持ち込むことができない性格のものだから」であり、「ある目的に適った利用又は権利移動を引き起こすという誘い出しの機能を統制は果たし得ない」からである。つまり、農地管理は、政策目標の実現手段であ

るが、かかる政策目標を法律で強制することは出来ないし、それ故、「統制」や「規制」で望ましい権利移動や利用の「方向づけ」を行うのは難しいという認識である。だからこそ、農業経営基盤強化促進法における認定農業者への農用地の利用集積にしても、「申し出に応じて」動くという仕組みになっている、という。かくして、管理手法の観点からは、農地管理は、「規制」や「統制」は含まれないのであり、かかる手法をもって農地の権利移動や利用に介入しようとするものは、農地管理とは言わない。したがって、管理の特性については、「自発的」であることや、営利を目的としない継続的な「活動」、望ましい農地保有・利用のあり方に基づく「活動」、一定の地域を対象とする活動等々の様々な「活動」、農業者等への「働きかけ」が強調される。

以上のように、農地管理の内容が示されるわけであるが、第三に、その管理を誰が行うのが問題である。関谷氏によると、上述の「活動」の主体については、あらかじめ限定すべきではなく、あらゆる主体を含むものしている。というのは、「かりに行政機関である農業委員会あるいは市町村当局がここでいう農用地の管理を行っている場合でもその実態は自主的管理とみるのが適当な場合があり、一方、農協という民間組織が行う農用地の管理も、地域の農家全員が参加している組織が私的な農地取引に介入するという意味ではこれを公的管理と位置づけるのが適当であるということが言えるから」¹⁰⁾だという。但し、「営利を目的としない活動として継続的に実施される必要がある」ことから、管理主体は自ずと限定されてくる、という。

かくして、関谷氏の農地管理は、構造政策の推進を目的とし、まさにイコール構造政策の進め方としての管理というべき内容を有する¹¹⁾。それ故、農地制度・農地政策の出発点である農地所有権に対する社会的規制という論理が後背に退いた農地管理といえる。しかしながら、管理の目的として掲げられている「方向づけ」に農地所有権に対する一定の社会的秩序をどう構築するかということも含まれるとするなら、肯定的に評価しうるものではある。というのは上述のような緩やかなかかる管理の考え方（敢えて言えば、自主的管理）は、実態として、一定の社会的秩序を要求することになるからである。制度は実態によって支えられなければならない。最大の問題は、「方向づけ」をそうした社会的秩序の形成でなしに、構造政策に寄与するものと位置づけた点にある。

2. 農地法と農地管理

―田代洋一氏の場合―

田代洋一氏の農地管理の考え方は、まず第一に、その定義について、農地法に内在する農地所有権に対する考え方、農地所有権は社会的規制を受けるべきものとする論理を具体化したものと捉えられる¹²⁾。したがって、氏のいう農地管理とは、農地法の具体的な運用にほかならず、農地法の理念に基づくものでなくてはならない。故に、農地管理イコール構造政策として位置づけられてはおらず、農地所有権に対する社会的規制、農地の権利移動及び利用に関する一定の社会的ルールが先立つものとされている。こうした農地管理に対応して、第二に、管理の手法については、法律による「規制」や「統制」も含まれる。氏によれば、こうした農地法に基づくオーソドックスな管理の手法については、一部の論者から官僚主義的な統制であり、下からの構造改革の芽をつみとるものだという批判が出されているが、「統制」や「規制」が上からの強制であるかどうかは、管理主体の性格による、という¹³⁾。かくして、第三に、農地管理主体が問題となる。

田代氏によると、農地管理の主体は、耕作者である農民の代表機関であり、自治組織である農業委員会でなければならない¹⁴⁾、という。氏は、農地法のバイパスがつくられ、農地制度の二元化・事業化が進む中で、構造政策の推進主体として、むら、農協、市町村、農業公社が有する政策推進機能が強調されているという。そして、これらの機関が農業委員会による農地の権利移動や利用に関する調整を全面的に代替しうるかのようにいわれる風潮に対して、一部分の機能についてはともかく、制度全体として、農地法 農業委員会のラインにとって代わることはできない、としている。氏によれば、農地法の理念に基づく農地管理というのは、「権利管理」、「経済管理」、「利用管理」からなり、構造政策や土地利用にかかわる政策課題を「利用管理」において位置づけている。したがって、必ずしも農地管理の対象から構造政策を外しているわけではない。したがって、経営規模拡大、集団的な土地利用の実現、作付における集団的対応等については、むら、農協、農業公社の機能が有効にはたらくことを否定はしない。しかし、農地売買や賃貸借についてトラブルがおきないようにし、耕作者の耕作権を保障するために行う農地所有権に対する規制や、所有権と耕作権（＝利用権）との衝突などを調整したりする「権利管理」、売買や賃貸借の際の地価や地代、あ

るいは作業受委託の際の作業料金を適正な水準にコントロールする「経済管理」については、農業委員会が行うのがふさわしいとしている。というのは、上述の機関は、「権利管理」については、権利を管理するだけの公的な性格を持ち得ないし、「経済管理」については、利害当事者が直接関わることになるからである。そして、市町村についても、農地管理主体が提起されることの中身からすれば、農民を代表する機関ではなく、日本的な政治風土の下では「お上」として位置づけざるをえないものであって、それ故、様々な施策や事業の主体にはなりえても、管理の主体として適当ではないという。

かくして、田代氏の農地管理論は、農地法の理念に照らして、農地の権利移動や利用について社会的規制を受けるべきものとし、その管理について、農民の「自主」、「参加」を前提とする「公共的管理」¹⁵⁾でなくてはならないとしている。そういう意味では、管理されるべき農地は、特定の人間の排他的独善状態の下におかれるべきではないし、有限な土地自然を社会的にどう扱うかということが下地になった議論である。単なる経営資源あるいは生産要素・生産手段として農地を扱った議論ではない。だからこそ、氏においては、農地法の精神に沿った形での秩序ある管理が提示されているのである。しかし、実際に農民の「自主」、「参加」による農地管理がどこまで存在するのかは疑問の残るところである。制度の建前としては、そう言い得るけれども、それを担保しうだけの実態が、農地管理の現場にあるとはいえない現実が、実際には存在する。

3. 実態と農地管理

—梶井功氏を中心として—

そのほかに農地管理にかかわる政策論として注目しておかねばならないのは、梶井功氏に代表される意見である。多少デフォルメするならば、それは次のようにまとめることができよう。

60年代後半から発生した「新しい賃貸借」は、借り手である上層の剰余が下層の所得をカバーするという経済条件の上に成立しており、農民層分解の本格的起動である、という。したがって、こうした見地にとって、農地制度は、生産力の担い手である上層経営へ、農地移動がスムーズに行われるように改変されるべきである、という。また、転作対応として出てきた農協や集落による集団的土地利用の実態について、これを生産性と農地の自主的管理という観点から高く評価し、こうした事態に対しても柔軟に対応すべきはないかとしている。

以上のような考え方が生産力主義と呼ばれるのは周知の事実であるが、その理由は、生産性、生産力の発展を前提に、それまでの生産関係、生産関係を律していた法的諸制度、あるいは慣行といったものの否定、解体を必然的なものとみるからである。農地法を核とする戦後農地制度もアナクロ化したと捉えられるのが特徴である。したがって、農地管理にかかわる政策論としては、農地法の撤廃はもちろん、農地法にかわる権利移動・利用のシステムの構築が議論される傾向がある。しかしながら、仮に、このような対応を農地管理というすれば、管理されるべき農地は経営資源としてのそれに近くなり、管理それ自体については実態に合わせるべきであるというニュアンスがかなり強く出る。

その事態適切的な議論の背景になっている事実認識については、他産業常用賃金Vで労賃を評価しても下層の所得をカバーしうるような剰余が上層に形成されているという見解¹⁶⁾や「農地価格の土地価格化」¹⁷⁾のように、事実の誇張に基づいている側面もあるが、生産性格差の存在、それを背景とした小作料水準の形成、賃貸借における上層から下層への農地移動、借地による規模拡大という動きは実際に存在する。そういう実態を、点的ではあるが、先取りした形で拾い上げてきたこと自体は否定できない。こうした実態に基づいて、上述のような見解が提示されるのである。しかしながら、問題なのは、先行する事実が正しいとは限らない点である。事実をどう評価するか、したがって制度論、政策論としてこれをどう拾い上げるかはまた別の問題だからである。行政担当者から「政策という観点から言わせてもらえば…」という批判¹⁸⁾があるのもそのためである。したがって、先の関谷氏の議論は、梶井氏が指摘する事実に対応しなければならないとしつつも、他方で、農地法の体系は残さなくてはならない現実も存在するので、既存の農地制度の枠内で新しい事態に対してなんとか対応しようとした、いわば苦肉の議論というべきものであるし、田代氏の議論は、制度論の観点から、その矛盾を指摘しつつ、事態適切的な議論を批判したものであった、といえる。

かくして、三つの議論をみてきたが、これらの位相を制度と実態の関係、農地法の位置づけという二つの指標で表すと、図1のようになる。

III. 戦後地代・地価政策の展開課程

では、農地管理をめぐって、地代・地価政策はい

かなる位置づけを与えられるのであろうか?。地代・地価政策は、戦後農地制度・農地政策の出発点である農地改革・農地法の実施・成立過程が地代・地価政策であったことから理解可能なように、イコール農地制度・農地政策とも言い得るような重みをもつ。それ故、農地管理をめぐる問題においては、とりわけ重要である。そこで、本節では、農地管理をめぐる上述の議論を踏まえ、現実との関係でいかなる制度的対応が行われたのかという点に留意しつつ、地代・地価政策の展開過程をみていくことにする。

1. 時期区分

戦後地代・地価政策の展開にはいくつかの画期がある。その指標をどこにもとめるかは容易ではない。本稿では、農地制度・農地政策の変容に注目し、地代・地価政策の展開過程を以下の五つに時期区分する。

- 第Ⅰ期 [1945~1955]
- 第Ⅱ期 [1956~1969]
- 第Ⅲ期 [1970~1980]
- 第Ⅳ期 [1981~1990]
- 第Ⅴ期 [1991~]

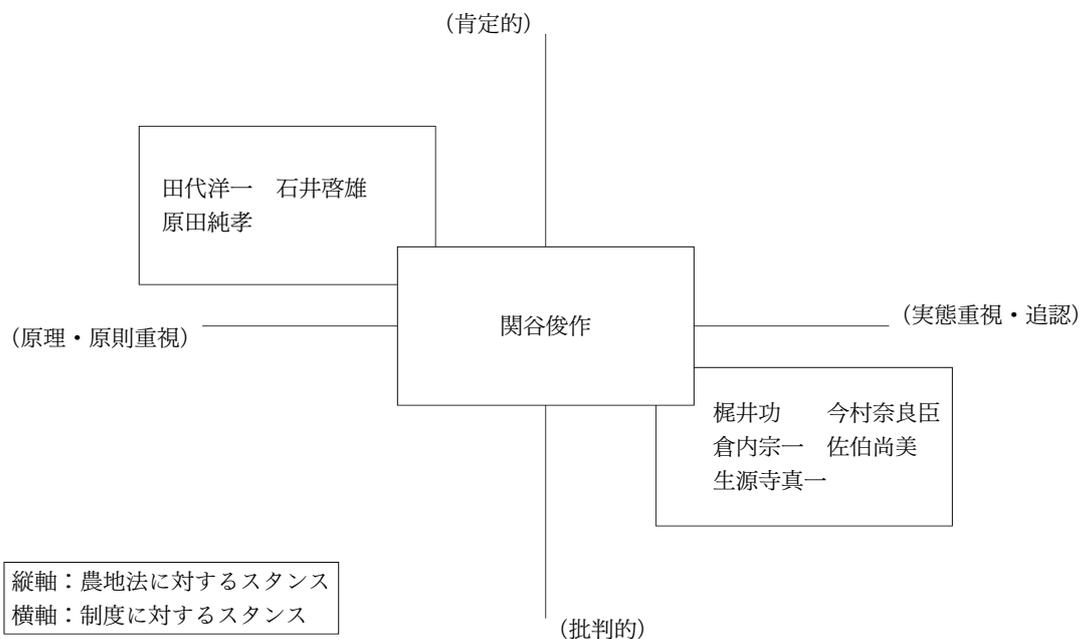
こうした時期区分を設けたのは、第Ⅰ期から第Ⅲ期については、次のような理由による。第一に、戦後地代・地価政策は、農地改革を出発点とし、52年農地法制定及び55年の統制小作料算式の成立にて体

制を整えた(第Ⅰ期)、第二に、農業基本法の制定によって、構造政策という政策課題が浮上し、農地政策に関わっては、それをも視野に入れなければならなくなった(第Ⅱ期)、第三に、70年から80年にかけて、かかる構造政策の論理と農地法の論理が分化し、農地制度の二元化・事業化・非法律化と呼ばれるような事態が作りだされた(第Ⅲ期)。第Ⅳ、第Ⅴ期は、かかる農地制度の二元化・事業化を前提として、政策基調の変化により区分した。具体的には、「新しい食料・農業・農村政策の方向」、いわゆる「新政策」¹⁹⁾が提示される92年を基準に、それ以前と以後に分けた。「新政策」が提示されて以降、戦後農地制度の根幹を揺るがす株式会社の農地取得の容認が既定路線になる。

かくして、かかる時期区分のもとに、戦後地代・地価政策の展開過程をみていく。具体的には、図2の諸指標に依拠しながら、整理していくことにする。

2. 第Ⅰ期 [1945~1955]

戦後の地代・地価政策は、農地改革からスタートする。農地改革は、収穫の5割以上にも及ぶ高額な小作料をとりたてていた戦前の地主的土地所有を解体し、耕作者が自らの労働の成果を享受すべきものとしての自作農的土地所有を創出するというものであった。したがって、地主制の前で譲歩を強いられてきた戦前以来の地代・地価政策も、かかる自作農的土地所有の理念に即して編成替えされることになる



注：囲っているのは、その位相に属すると思われる提言者である

図1 農地管理における政策論の位相

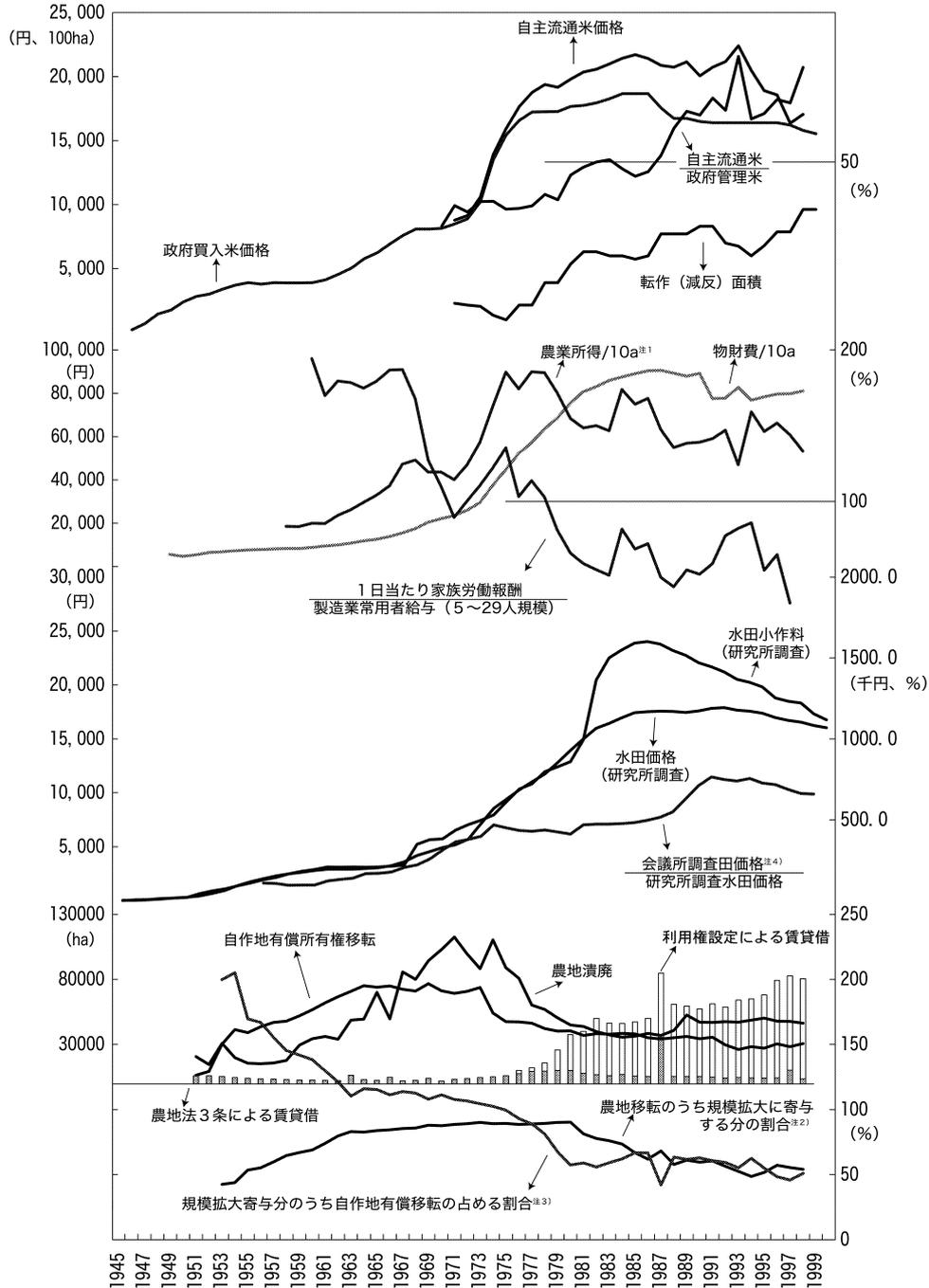


図2 米価、価値実現、農地価格・小作料、農地移動・潰廃面積等の推移

資料：農水省統計情報部『ポケット農林統計』，同『農業白書付属統計』，同『米生産費調査』，日本不動産研究所『田畑価格及び小作両調査』，全国農業会議所『田畑価格調査』，加用信文監修『改訂 日本農業基礎統計』（農政調査委員会，1977年）

注：1) 10a 当たり農業所得については，86年以前は政府買入米価×生産費調査単収として粗収益を算出し，そこから生産費調査の物財費を差し引いたものである。87年以降は，自主流通米米価を基準に算出した。

2) 「農地移動のうち規模拡大に寄与する分の割合」は農地移動（自作地有償所有権移転と賃貸借の合計）から，小作地所有権移転，賃貸借の解除，利用権設定の終了を差し引いたものを「規模拡大寄与分」とし，農地移動面積で除したものである。

3) 「規模拡大寄与分のうち自作地有償移転の占める割合」は，農地移動の純増分（自作地有償所有権移転＋賃貸借－小作地所有権移転－貸借の解除－利用権設定の終了）に対する自作地有償所有権移転の割合である。

4) 「会議所田畑価格」について，1973年以降は，区域区分ごとの平均値と集計市町村数から総平均を求め，72年までの総平均につなげたものである。

それは、改革における買収・売渡対価の算定とわかる算定基準対価での売買の統制という形で始まる。もっとも、一定価格での売買の統制という手法は戦時中から行われており、地価コントロールの手法としては新しい方法ではない²⁰⁾。決定的に異なるのはその価格の算定方式である。そこで、農地改革時の解放農地の買収・売渡価格の算定方式を示せば、以下ようになる。

農地価格＝自作収益価格

$$= \text{〔粗収入} - (\text{物財費} + \text{労働費} + \text{投下資本利子} + \text{企業の負担する租税公課}) - \text{企業の報酬土地の負担する租税公課} \text{〕} / \text{国債利回り} 0.0368$$

この算式は、「剰余の剰余」を基準とし、それを資本還元するというもので、収益残渣方式（後に、土地残余方式）と呼ばれるものである。この算定方式は、「解放をうける小作農が負担可能な水準として自作収益価格に求め、かつこれを固定するとともに、個々の農地の対価を容易に決定できる方法」²¹⁾と位置づけられている。したがって、その発生史からは、地主的土地所有の論理、つまり土地を所有しているという理由だけで、労賃部分にまで食い込む苛斂誅求な高率小作料をとりたてるような論理は否定されるべきものという、耕作者、労働（＝利用）の論理に基づいている。そういう意味では、かかる算定方式は、農地改革の理念を具体化するものであった。

他方、地代政策の方は、統制を受けてはいるものの、戦前基準の現物地代を据え置いて、金納化しただけのもとなっていた。地価が地代の資本還元値として算定される限り、地代の方も地価算式と同様の論理で算定され、地価政策と整合性をもたねばならない。改革の過程で、地主勢力への譲歩を強いられたために²²⁾、自作農的土地所有の理念に即した算定方式の確立は1955年の統制小作料算式の成立まで待たねばならなかった。

1955年統制小作料算式は、農地改革の理念及び改革の成果の恒久化を目指した、52年農地法の成立を受けて確立する。その52年農地法では、「農地は耕作者自らが所有することを最も適当である」というように、耕作者＝自作農を農地所有の主体とし、かかる原則の下で、耕作権を保障するものとして農地所有権と利用権に対して厳しい規制を設けた。具体的には、農地の権利移動や賃貸借、転用に対して一筆毎の官僚統制を行っている。なかでも、貸借規制

は、改革の理念を直接に具現化するものであり、農地法の諸規定の中でもとりわけ厳しい規制が設けられている。55年統制小作料とその算式は、52年農地法の賃貸借規制における耕作権保障の論理をより具体化したものである。それは以下ようになる。

統制小作料

$$= \text{粗収益} - (\text{物財費} + \text{労働費} + \text{資本利子} + \text{企業の負担に対する租税公課}) - \text{企業利潤}$$

したがって、この算式は、まさに買収対価算式の小作料版として成立した。改革が始まってから10年を経て、地代政策における小作料算式は、ようやく自作収益を基礎とするものとして打ち出されたのであった。

しかしながら、かかる統制小作料制が成立した時点で、地価政策は既に後退をみせていた。というのは、1950年には、売買における上述の自作収益に基づく価格の適用は、解放されていない小作地にのみ適用するとされ、一般の売買については撤廃されていたからである。かかる地価統制令の撤廃によって、直接的な価格規制としての地価政策は、残存小作地を解消するための担保としての国家買収の算定の中にも生きることになり、一般の農地売買への適用の道は閉ざされることになる。

かくして、統制小作料算式が成立した時点で、既に、自作収益を基礎とする農地価格統制を一般の農地取引に適用する道はなくなっていた。自作収益をもって農地売買、農地価格を直接コントロールすることは既に放棄され、それ故、本来、農地改革、農地法の本質からは制限されるべき商品所有権の論理が一人歩きしていくことになる。

そこで、以上のような経過を経て成立した統制小作料制度と一般取引における地価統制の放棄という条件の下で、地代・地価問題がどのように展開し、地代・地価政策にいかなる影響をもたらしたのかをみていこう。

3. 第II期 [1956～1969]

統制小作料算式の成立と時をほぼ同じくして、日本経済は、高度経済成長期に入る。この過程で、改革後、自作農の創設によって日本経済を支えてきた農業部門は、発展する工業部門に対する低賃金労働力の供給基盤と化していく²³⁾。具体的には、物財費、労賃が大きく上昇するのにもかかわらず、生産者米価が据え置かれ、農業労働における価値実現の悪化とともに工業部門への労働力のシフトが始まる。他

方、小作料と地価は、米価の据置にもかかわらず上昇を続け、農業経営の圧迫要因となっていた。かくして、基本法農政の立ち上げの際には、既に現実の小作料・地価と、統制小作料や買取対価に示されるような、あるべき地代・地価水準との間には著しい乖離が生じていた。

かかる乖離について、当初問題にされたのは、高地価である。地価統制撤廃以降、農地売買については、価格形成の直接的な統制というものは行われなかったのは先に述べた通りである。かかる直接規制の撤廃は、ヤミ米市場におけるインフレ状況、改革後における著しい生産力の増大、限界採算という自作農のビヘイヴィアを背景に、「農地の農地としての価格」を上昇させていく。そして、高度成長とともに現れ始める農外土地利用への農地転用は、その「農地の農地としての価格」をさらに押し上げ、残存小作地の国家買取対価では説明しきれないような水準の高地価をもたらしていった²⁴⁾。かかる地価上昇は、農業経営の圧迫要因となる一方で、小作料を土地資本利子と観念させるような影響を賃貸借関係に及ぼし、農業基本法が制定される頃には、構造政策遂行上の観点からも、見過ごすことのできないものとして大きくクローズアップされていくことになる²⁵⁾。

小作料の高騰問題は、統制小作料との関連で、いわゆるヤミ小作にかかわる問題として現出することになる。統制小作料は、農地法の賃貸借規制における耕作権保障の論理を具体化するものとして措定されたのであるが、その賃貸借規制における耕作権保障とは、地主制の復活防止のためには極力賃貸借関係の発生は避けた方がよいという考え方、農地改革で解放されなかった残存小作地については、解放されたら得られたであろう自作農の利益を小作農にも保障するという考え方に基づいている。したがって、農地法上の賃貸借は、もともと賃貸借の発生を前提にしたものではなく、残存小作地対策としての性格を有していた²⁶⁾。そのため、何らかの事情によって家族労働力に欠員が生じた場合に行われる農家間の労働力調整的な賃貸借、基本法農政以降における機械化段階に対応した「新しい賃貸借」については、完璧に対応できないという事情を抱えていた。こうした中で、いわゆるヤミ小作が展開し、小作料についても統制小作料を超える高額なものが出てくるようになる。耕作者の利益を保障しなければならないという制度の建前と実態との間にズレが出始めることになる。かくして、当然の如く、統制小作料の見

直しが政策課題として浮上してくることになった。

以上のような状況下で、地代・地価政策として、どのような対応が考えられたのか。地価については、「地価は自由放任し、他方、小作料は統制している農地制度の矛盾は是正されるべきだ」、「長期的にみても小作料の規制と農地価格の規制は必要」というように、当初は、撤廃された地価規制が必要であるとの認識が示されていた。しかし、構造政策の基本的な考え方を打ち出した農林漁業基本問題調査会の『基本問題と基本対策』（1959年）では、小作料と農地価格は農業収益に安定させることを目標とし、必要最低限度の直接管理を行うことが示され、市町村段階における農地の公的管理方式が望ましいとされている²⁷⁾。こうした考え方を政策として具体化したのが、64年の農地管理事業団構想であったが、採用されるまでには至らなかった²⁸⁾。また転用対策については、59年に農地転用許可基準が創られたのにもかかわらず、基本法制定以降、農外土地利用の高地価の農地への波及を遮断する対応も積極的に行われなかった。その結果、かなりの面積の農地潰廃をもたらした。したがって、高地価については、その必要性に対する認識とは裏腹に積極的な対応は行われなかった。但し、次節でみるように、地価政策の必要性に対する認識までも放棄されるようなその後の展開からは、積極的な施策が打ち出されなかったとはいえ、考え方としては極めて健全であった²⁹⁾。

小作料については、統制小作料の建前と実態との乖離という現実、規模拡大という構造政策の課題を前にして、統制小作料制度の代案として、貸し手と借り手の協定方式による小作料形成秩序が考えられた。しかし、高率小作料の復活に対する懸念を払拭できないことから、当面は、統制小作料の引き上げ改訂という方向での対応が行われることになった。つまり、制度を維持しつつ、その運用における現実への適切な対応という方向が模索されることになった。具体的には、55算式における算定基準や要素数値について農業の実態に合わせた適切な変更が加えられている³⁰⁾。

4. 第III期〔1970～1980〕

地代・地価政策は、70年農地法改正で一大転換を遂げることになる。1970年の改正農地法は、構造政策推進の観点から、賃貸借形式での農地流動化を進めるべく、52年農地法の賃貸借規制を大幅に緩和した。このことは、耕作権の保障という戦後農地制度の根幹に触れるものだけに、戦後農地制度・農地政

策の展開にとってひとつ画期となっている。地代・地価政策に関わる変化について注意しておかなくてはならないのは、第一に、統制小作料算式の基本的な考え方を踏襲しつつ、国家による統制という方法ではなく、地域の自主的管理による小作料形成秩序の構築という路線が採用されたこと、具体的には、統制小作料の撤廃と標準小作料制度の創設である。第二に、地価政策の放棄を前提に、賃貸借規制の緩和、したがって賃貸借による農地流動化の促進が考えられていることである。

前者の統制小作料制度の撤廃＝標準小作料制度の創設については、それまでの契約小作料の水準における統制を原則自由に改め、農業委員会の関与の下、借り手や貸し手、有識者から構成される小作料協議会で、その自由契約の際の目安となるべき小作料を算定・検討し、これを契約当事者のみならず地域に対して提示するというものである。その目安の算定については、①農業委員会が、管轄区域内の農地について、自然的条件、利用上の条件を勘案して必要な農地区分を設け、②かかる農地区分ごとに、通常の農業経営が行われた場合の生産量、生産物の価格・生産費等を参照し、耕作者の経営安定を図ることを旨とされている。具体的な算式については、以下のように、統制小作料算式をほぼ継承するものとなっている。

標準小作料

$$= \text{粗収益} - (\text{物財費} + \text{労働費} + \text{資本利子} + \text{資本利子} + \text{原価性のある公租公課}) - \text{経営者報酬}$$

したがって、標準小作料制度というのは、従来の統制小作料と比較すれば、「剰余の剰余」を地代とする算定方法を崩すことなく、現場で、賃貸借における農民の論理と農民的採算を基にして、土地所有サイドの無理な地代要求を抑え込もうというものであった。そういう意味では、固定的であった地代政策の再構築を行ったものといえる³¹⁾。しかしながら、かかる標準小作料制度は、構造政策、農地流動化行政との関係においては、ヤミ小作の正規賃貸借への誘導、新たな賃貸借の進展にとっては、阻害的であるという批判を受けることになる。こうした批判は、標準小作料には、構造政策への現実対応とはまた別の論理が働いているということ、農地制度の二元化と呼ばれるよばれるような事実上の制度改変が行われていく中で、農地法の体系に位置づけられていることの意味をネグレクトしたものであった。しかし

ながら、かかる構造政策推進視点からの標準小作料批判は、以後、繰りかえしなされていくことになる³²⁾。

他方、後者の地価政策の放棄については、残存小作地の国家買収の対価算定基準は時価基準とされ、しかも、かかる買収制度自体も80年農地三法の成立によって消えていくことになる。残存小作地対策ではあれ、唯一残されていた直接的な地価政策の放棄は、自作農的土地所有は今や資産的土地所有化し、農業内部で地価規制を行いうる契機は失われたという認識の下³³⁾、賃貸借での農地流動化を進めるという路線を採用したことの当然の結果でもあった。かかる法改正から80年農地三法の成立に至る経過が、高地価という現実に適合的に対応したものと評価されるのはそのためである。しかしながら、70年農地法改正に先立つ農振制度³⁴⁾の創設、農地保有合理化事業の創設や、農振制度における農地移動適正化あっせん事業、農用地利用増進事業の事業実施方針における「対価の算定基準」の明示、及び農用地利用集積計画における具体的対価の記載など、地価をコントロールしようとする試みは、全く否定されたわけではない。間接的、誘導的な形で公的介入の余地は残されたのである。このことは、構造政策の基調としては、賃貸借重視の方向へ大きくシフトした路線で構造政策を進めるにしても、地価問題は全く無視し得ないということを示している。その背景には、上述の賃貸借規制の大幅緩和、地代政策の一大転換は、賃貸借による農地流動化の論理の上に出てきたけれども、実際の農地移動においては、地価政策を放棄するほどの実態は存在しなかったという事情がある。にもかかわらず、その後、こうした枠組みは積極的に利用されることなく、賃貸借を軸とした構造政策、農地流動化が既定路線として進められていく。したがって、80年以降の農地移動に占める自作地有償移動の低迷は、もちろん、農産物価格の実質的下落、生産調整を背景としているが、地価政策の怠慢としてもたらされた結果ともいえる。

5. 第IV期 [1981～1989]

ところが、上述の地代・地価政策の大転換と同時に、農業生産をとりまく状況も大きく変化することになる。減反政策と米価の実質的切り下げ措置の開始である。かかる施策は、70年農地法改正とほぼ時を同じくして始まる。その結果、統制小作料制度から標準小作料制度への移行が完全に終わる80年の時点では、平均水準で他産業零細企業の日あたりの賃金をカバーできないところまで、農業所得水準は

低下し、農業不況の局面が顕在化するようになる。しかしながら、①80年代前半には減反政策が若干の安定傾向をみせること、②微増ながらも政策米価と自主流通米価が上昇すること、③規模の大きい農家や平均規模の大きい地域では、規模拡大によって、価値実現の悪化による所得の低下を多少なりともカバーできることなどの事情により、米生産をめぐる価値実現水準の悪化は、地価・地代水準にすぐに反映することはなく、逆に、上昇をみせることになる。とりわけ、81年から82年にかけての上昇は、統制小作料の完全失効、標準小作料の引き上げ改訂もあって、平均でみた小作料水準を大幅に押し上げた。このことは、賃貸借での農地流動が、上層へシフトするようになったことの結果であるが、他方で、標準小作料をして、価値実現の悪化にも関わらず引き上げ改訂をせざるをえないことの結果でもあった。

しかしながら、円高転換を契機として開始される経済構造調整の一環として行われた87年の政策米価の切り下げと、減反面積の大幅引き上げは、価値実現の悪化を全階層、全地域にもたらす。農業不況の局面が一気に顕在化した。標準小作料についても、引き上げ要素が見あたらず、ついに下がり始めることになる。また、かかる米価切り下げと減反面積拡大の同時遂行は、かつてない混乱を農村にもたらし、89年度の標準小作料改訂の早期実施をもたらすことになる³⁵⁾。具体的には、急激な価値実現の悪化の下で、地代負担がかつてないほど高まったことによる。また、減反面積の拡大は、それまで100%の作付けを前提として算定されていた標準小作料との間に不整合を生じ、そうした面での対応も迫られた³⁶⁾。かくして、実勢小作料も80年代後半から下落し始めることになる。この過程で、標準小作料はかかる実勢小作料の引き下げに先導的な役割を果たし、数々の批判が存在するのにもかかわらず、そのプライズリーダー的機能が実証される結果となった。

地価水準は、微弱ながらも上昇傾向をみせていた。しかし、かかる動きを地域別に見ると、上昇する地域と停滞する地域・下落する地域に分化し、上述の農業不況が本格化する80年代後半において、その傾向は一段と鮮明になる。こうした「地価の二極化」現象は、市場開放、規制緩和の経済構造調整が、土地市場において現出したものにほかならない³⁷⁾。その結果、農村部では、農家経済の破綻による農地の放出にもかかわらず、買い手不在のため地価が下落し、そのことがまた農協経営や農地保有合理化事業や、農地移動適正化あっせん事業を困難にするとい

う状況を生みだした。都市部では、富の一極集中とともに、カネあまり現象を背景として、転用需要が活発化し、資産的土地所有がますます顕在化するなどの状況を生みだした。こうした状況に対して、都市サイドはもとより、農業内部から地価をコントロールする試みは行われることなく、逆に、米価引き下げ、減反強化、農産物輸入の拡大といった「農業切り捨て」に対する見返りとして、新たな農地法の適用除外たる特定農地貸付法、「農村地域活性化のための土地利用調整の円滑化」による農振地域整備計画変更の特例扱いの容認、リゾート開発、ゴルフ場建設を目的とするような転用まで認める転用許可基準の大幅緩和など、農業的土地利用を放棄し、転用を助長、地価上昇を煽るような政策が打ち出されていった。かくして、80年代後半には、農業不況に乗じて、都市部の無秩序な地価形成の論理＝開発、転用の論理が農業地域にもちこまれていった。

6. 第V期 [1991～]

90年代のはじめにはバブルが崩壊し、都市部においても地価下落が始まる。農業内部においては、いわゆる「新政策」の提示を皮切りに、WTO体制への無条件降伏ともいえるべき、自由貿易体制＝ミニマム・アクセス米の無批判的な受け入れ、農地二法（農業経営基盤強化促進法、特定農山村法）の制定、食糧制度の廃止、新基本法の制定、そして、株式会社の導入を盛り込んだ農地法改正等の一連の制度改革が矢継ぎ早に打ち出されていった。その結果、農業での価値実現の途がますます狭められている。また、低賃金とはいえ、農業場面では実現されない所得を補うものとして働く場を農村・農民に提供してきた製造業も、グローバル化の名の下でリストラを進めている。かくして、「産業としての農業」のみならず、農家経済・農村の解体が進行している。農民をして、「もうつくるものがない」と言わねばならないほどの、品目を問わずして進行する農産物価格の下落は、まさにデフレ・スパイラルともいえるべき状況を常態化し、80年代から続く農業不況を「恐慌」次元にまで引き上げた。現在、問題になっている輸入野菜に対するセーフガードは、まさに農業恐慌のひとつの発現形態といえよう。米についても、売買であれ、賃貸借であれ、経営規模の拡大を前提とした農民的採算は破綻に追い込まれている。

かかる事情を反映して、地価・地代は、全面的な下落基調となっている。しかし、下がったとはいえ、上述のような条件の下では、買い手や借り手をして、

日雇賃金並の所得を保障するような水準ではない。また、価格・小作料の下落自体が、農産物価格のデフレ状況の中で、経営の安定を保障しうるようなものでなくなっている。こうした従来にはなかった新しい問題が生ずる一方で、耕作目的の農地価格と隔絶した転用価格と転用需要は健在であり、農業不振がますます強まっていく中で、転用圧力が強まっている。標準小作料をめぐっては、借り手の採算に合わせた引き下げを行うことが、農村社会の混乱を招くという問題も出てきている。したがって、今や、一方で、農業採算を基礎とするオーソドックスな地価・地代政策に加えて、農産物価格の下落、地代・地価下落を前提にした対応が地代・地価政策にもとめられている³⁸⁾。しかしながら、現実には、転用許可基準の法制度化が行われる一方で、地方分権の名の下に、転用許可権限の下位委譲が行われるなど地価政策の規制緩和=放棄がますます行われるような状況があり³⁹⁾、標準小作料の機能については、その消極的な見解が少なくない。

かくして、改革の理念、農民の耕作労働の保障を原則とする農地法の必要性が今こそ求められているにもかかわらず、戦後地代・地価政策もまた危機に直面している。

エピローグ—総括と若干の展望

本稿の課題は、戦後農地制度・農地政策、とりわけ地代・地価政策を展開した上で、株式会社の農地所得の容認問題にみられるような戦後農地制度・農地政策の危機的状況に対して、対抗軸を模索することにあつた。こうした課題の下で、第一に、農地制度・農地政策の展開過程を鳥瞰し、第二に、制度・政策の建前と現実の関係に注目しながら、農地管理をめぐる政策論の位相を展開した。第三に、それらを踏まえて、地代・地価政策の位置づけを明らかにし、地代・地価政策の展開過程を鳥瞰した。そこでは、①農地法の論理と構造政策の論理の相克と、前者のなし崩し的な後退の上に後者が進められてきたこと、その結果、戦後農地制度・農地政策の危機的状況が生じているという現実、②建前論としての農地法の限界、③地価政策は放棄しつつ、地代政策は堅持するという地代・地価政策の展開が明らかとなった。

かくして、以上の考察から、次の三点を指摘したい。

第一に、制度論としての農地制度・農地政策をど

う乗り越えるかという問題である。制度と実態の乖離という現実に対して、建前としての制度を残しつつ、事態適合的な対応を行ってきた。その結果として、戦後農地制度・農地政策は複雑になり、なし崩し的に原理・原則がないがしろにされている。原理・原則を守らねばならないが、実態は別のところで動いている。しかしながら実態を全面肯定できないというジレンマをどう乗り越えるかである。そのためには、まず、構造政策の論理それ自体を問い直す必要がある。というのは、構造政策が制度上の混乱をもたらしてきたからである。問題は、制度・政策の対象となる農地、したがって管理されるべき農地所有・利用のあり方をどのように位置づけるのかということである。このことを明確にせずには、方向性は出てこないであろう。

第二に、地代政策の一貫性という事実をどうみるかという問題である。地代・地価政策においては、あるべき地代・地価と現実の地代・地価の乖離が問題にされ、その具体的対応として、地代政策については前進をみたけれども、地価政策については後退してきたという展開をみている。地価政策はもちろんのこと、その他、農地制度・農地政策が次々と現状追認的になっていくのに対して、唯一、農地法の理念を守りながら、発展をみているのは地代政策である。このことは、農地改革がまず地代・地価政策としてあつたように、それだけの歴史的重みをもっている、ということである。株式会社の農地取得容認によって、紆余曲折を経つつも農地改革以来守られてきた農地耕作者主義の原則にメスが入られた現在、標準小作料制度として残されている地代政策が、農地法の体系の中に位置づけられていることに注意する必要があるであろう。

第三に、なぜ、現実との間で、地代政策としての一貫性を保ち続けることが出来たのかという問題である。それは、もちろん、上述のように歴史的重みをもつということもあろう。しかし、地代政策が地代政策としてあり続けられるのは、やはり、政策自体が現実裏付けられていたからではないのか？。地代政策が「公共空間」としての小作料形成の場を保障し、それを前提とした現実の小作料形成が、社会的秩序の実態を伴ったからこそ、存続し得たのではないのか？。この実態・仕組がもう少し明らかにされるべきであろう。このことが明らかにされてこそ、第一の問題、制度と実態の乖離をどうするかという課題に迫ることが可能になる。

農地制度・農地政策の危機的状況は、まさに「公

共空間」としての農地，農地をめぐる社会的秩序の危機である。それはグローバリズム，市場原理，規制緩和の名の下で進められる「私的・競争空間」の創出である。かかる空間を貫徹する論理は「資本の論理」であり「強者の論理」である。こうした論理にいかに対抗していくかについては，戦後農地制度・農地政策が辿った経験が生かされなくてはならない。我々に残された課題は，農地法の理念を現代的課題に合わせていかに具体化するかという作業である。その具体化の道は，標準小作料制度の論理と，それを受容してきた社会的基盤，実際の小作料形成の「場」の解明から始めねばならない。小作料形成の具体的な「場」に内在する「公」なり「公共性」の論理を掘り起こすことが必要である。そういう地道な作業を前提にしてこそ，実態の裏付けをもった農地制度・農地政策を構築することが可能となるのではなかろうか。

【注】

- 1) しかし，チェックについては，その実効性は疑問が残る。というのは，たとえば，不正な手段による許可取得について罰則が新たに設けられているが，その中身は30万円の過料で済むとされ，無断転用についても，罰金が300万円に引き上げられたに過ぎないからである。活動については，農業委員会による立入調査等の規定を設け，農業生産法人としての資格要件を欠くおそれがある場合，農業委員会による勧告，勧告を受けた法人の農地の譲渡にかかわる農業委員会の斡旋が行われるとされているが，実際に，農業委員会がそれを行いうるのかという問題もある。
 - 2) 株式会社の農地取得容認の問題性について，次のものが参考になる。石井啓雅「株式会社の農地取得—その解禁の問題性—」『経済』No.39, 1998年12月，原田純孝「農地法の役割と株式会社の農地取得問題」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き122「株式会社の農地取得」の是非』農林統計協会，1997年，宮崎俊行『農業は「株式会社」に適するか』慶応義塾大学出版会，2001年。とりわけ，原田論文では，株式の自由流通を前提とする株式会社の農地取得の承認は，農地耕作者主義の原則と真っ向から矛盾する」とされ，仮に，株式会社が農業に参入して，経済効率一辺倒でやっていくとすれば，「戦後50年の農業と農村のあり方を最終的に否定し，全面的に変えていく」であろうとしている。それは，「法人資本主義とも称されたわが国産業社会の構造と特質が，農業と農村にも入り込んでいく」ことであるという。株式会社の農地取得容認は，これだけのインパクトをもつということである。
 - 3) 内閣総理大臣官房臨時農地等被買収者問題調査室『戦後の農地行政の展開過程（各論）—農地政策における農地価格算式の発展—』1964年3月，石井啓雅「戦後における地代政策の展開」花田仁伍編『現代農業と地代の存在構造』九州大学出版会，1990年がある。
 - 4) 田代洋一氏によれば，「自由な私的土地所有権」は，ヨーロッパの場合，耕作者の権利を脅かす絶対主義的国家権力等の外部からの侵害に対するアンチテーゼとしての意味をもつという。しかし，日本の場合，利用者に対する「自由」と「絶対的排他的権利」の主張になり，ヨーロッパにおける権利主張の正反対物に転化する，という。それは，具体的には，「煮て食おうと焼いて食おうと」所有者の自由であり，利用を離れて所有権がひとりあるきするような土地所有者意識として現れる，という。詳しくは，田代洋一「農地管理の主題と課題」『農地政策と地域』日本経済評論社，1993年，P.306～307。
 - 5) したがって，農業生産法人制度は，自作農主義の延長として設けられた制度である。これについては，綿谷赳夫「農業生産法人の自作農主義」（原論文収録誌『農業法研究』第2号，1965年）『昭和後期農業問題論集⑦—土地制度論—』農文協，1983年が詳しい。綿谷氏によると，農業生産法人は自然人ではないから，厳密には自作農主義ではないが，その構成員要件からみれば，自作農主義の内実を有しているという。株式会社の農地取得容認の最大の問題点は，むしろ法人形態に株式会社形態をみとめたということだけではなくて，業務執行役員の農作業常時従事義務要件を過半数から1/4に縮小したところにあるのかもしれない。
 - 6) 例えば，長野県穂高生産組合の事例では，生産組合による借地経営を成立させるために，制度の主旨，中身を当事者によく説明しないまま貸付地を掘り起こしている，という。その結果，農地の出し手は，農地をすぐ返してもらえんと思っている者が多いという。この事例からわかるように，現場レベルでは，制度の仕組みがよく理解されていないのが実態らしい。賃貸借に対する観念については，慣行みたいなものもあるので一概には言えないが，事業として多くの農地を引き受けるとなると，当然，採算ということが問題になるので，制度の趣旨・建前がどこかへ行ってしまうという側面がある。制度の内容が複雑になればなるほど，そういう傾向がある。したがって，バイパスとしてかかる仕組みを設けたのは，事態適格的であるかもしれないが，やはり問題があったのではないだろうか。
- 長野県穂高生産組合の事例については，加藤光一「農業法人＝借地型「農業生産組合」による地域農業再編の現実—長野県農事組合法人穂高町農業生産

- 組合調査報告一」北海学園大学『経済論集』第41巻第1号, 1993年を参照のこと。
- 7) 「農地行政の二元化・事業化・非法律化」をめぐる問題については, 原田純孝「農地三法」の制定と農地制度の現代的展開—農地賃貸借制度を中心に—」東京経済大学『東京経大会誌』第122号, 1981年, 『農地制度を考える』全国農業会議所, 1997年が詳しい。
 - 8) この制度は, 育成すべき経営を特定して, そこに農地が集積するような権利移動や利用の調整を行う一方で, 経営基盤強化のための制度資金を集中的に投下するという内容をもっている。この制度については, その認定方式をめぐるいろいろな議論されているが(例えば, 行政が認定するのか, 集落が認定するのか, 手挙方式でいくのか推薦方式でいくのか等々), 注意しなければならないのは, 農家にとって, 同制度のメリットとされているものは, 認定それ自身にあるのではなくて, スーパーL資金等の制度資金を受けられる点にある。しかし, かかるメリットを享受したところで, 経済活動として自立する条件がますます狭められている状況下で, 資金の返済を含めて展望があるかといえば, 一論点留保である。また, 行論との関係では, まさに制度資金の選別融資を制度の目玉として打ち出すことによって, ルールをどこかに追いやってしまった側面がある。
 - 9) 関谷俊作「農用地管理システムについて」『平成5年度 農用地有効利用方策等に関する調査研究事業報告書—農地管理に関する研究論文編一』(財)農政調査会, 1994年3月, p1。なお, ここでの関谷氏の農地管理にかかわる政策論の展開については, この論文を素材にしている。その他, 関谷氏の農地管理にかかわる最近のものとしては, 「農地改革と農地制度の展開」『農林業問題研究』第127号, 1997年がある。
 - 10) 関谷, 前掲「農用地管理システムについて」, p2。
 - 11) もっとも, 関谷, 前掲「農地改革と農地制度の展開」では, 現場レベルでの農地管理の目指すものは必ずしも政策目標と一致するものではないとしているので, こう言い切るのは難点が残るのも事実である。しかし, 「農用地管理システムについて」では, 明らかに, 構造政策を進めうるものとしも意図されており, ここでは, 敢えてその面を強調した。
 - 12) 田代氏は次のように述べている。「農業者だけが農地を所有する権利を与えられるということは, その所有権を与えられた農業者というのはある意味で特権を付与されているわけですから, 当然, 農地を農地として利用することを社会的に義務づけられている。言い換えるならば, 個別の所有者がそれを他人の利害にかまわずに自分勝手に処分していいということにはならない。当然所有権というものは社会的規制といえますか, 一種の社会的なコントロールをうける。おそらく農地法は農地の所有権をこういうふうに住組んだのだらうと考えられるわけです。そして農地所有権に内在的につまとう, この社会的なコントロールを制度として具体化したのが, …農地の公共団体による管理, 農地の公的管理の考え方ではないだろうか(田代洋一「農地の公共的管理と流動化」農地保有合理化協会『土地と農業』第15号, 1984年, p32) なお, 田代氏の農地管理にかかわる論稿としては, 「構造政策の課題と農地管理主体」農地保有合理化協会『土地と農業』第18号, 1988年, 「農地問題と農地政策」井野隆一・田代洋一『農業問題入門』大月書店, 1992年, 「農地管理の主体と課題」『農地政策と地域』日本経済評論社, 1993年がある。ここでの整理は, これらの文献に依拠したものである。
 - 13) 田代, 前掲「構造政策の課題と農地管理主体」, p22。
 - 14) 農地管理と農業委員会の関係については, 田代洋一「農地管理の今日的課題と農業委員会」全国農業会議所『農政調査時報』第362号, 1986年11月が詳しい。
 - 15) これに対して, 行政機関による一方向的な管理は農地の「公」的管理と規定される。田代氏は, この「公」的管理と「公共的管理」を区別している。
 - 16) 梶井功「小企業農論」『小企業農の存立条件』東大出版会, 1973年, p51~94。梶井功「農地法的土地所有の崩壊」(原論文収録書『農地法的土地所有の崩壊』第4章, 1977年)前掲『昭和後期農業問題論集⑦—土地制度論一』, p223~257。しかしながら, 他方で, 上層農家の支払地代は, 日雇賃金=v水準での自家労賃評価の上で捻出されたものであり, 上層農家といえどもその経済基盤は磐石ではないとする研究もある。例えば, 磯辺俊彦「請負耕作の論理」『日本農業の土地問題—土地経済学の構成一』東大出版会, 1985年, 喜多克己「現段階における日本農民層分解の統計的把握」『農業問題と統計』梓出版社, 1983年, 宇佐美繁「稲作上層農の性格」古島敏雄編『産業構造変革下における稲作の構造 I 理論編』東大出版会, 1975年がある。
 - 17) 梶井功「土地価格化した農地価格のもとでの農地移動」前掲『小企業農の存立条件』, p95~125。かかる「農地価格の土地価格化」について, 不動産研究所と農業会議所の地価の相違に対する統計的検討によって, 批判を加えたものに, 石原健「ふたつの農地価格—不動産研究所と農業会議所の地価の相違—」『不動産研究』第19巻第4号, 日本不動産研究所, がある。この批判を出発点として, 「農地の農地としての価格」を定量的に把握しようという試みが行われている。具体的には, 石原健「農業収益水準地価に関する統計的分析」『土地と農業』第9号, 全国農地保有合理化協会, 1978年, 古江睦明・溝口重治

「農業収益性からみた農地価格に関する一考察」『土地と農業』第20号、全国農地保有合理化協会、1990年がある。

- 18) たとえば、標準小作料の大幅引き上げや、小作料は自由にさせたらいいではないかという梶井氏の意見に対して、「地代政策という視点から言わせてもらえば、借地経営を含めて将来的に農業をどう発展させていくかに焦点をあてた地代算定をしなければならぬということなんです」と古江睦明氏は述べている(傍点は、石川)。詳しくは、鈴木幹俊『日本の農業137 標準小作料』(財)農政調査委員会、1989年の「第2 コメント」を参照のこと。

- 19) GATT=WTO体制の受け入れを視野に入れた「新政策」では、国内生産のみで食料供給(食料自給)を賄うことは「非現実的」として、輸入及び備蓄を前提に農業政策を考えざるを得ない、という見解を提示した。しかし、世界の食糧需給の動向を鑑みるに、経済的にも政治的にも輸入を拡大し国内生産を縮小させていくのは適切でないという判断から、国内農業の維持・拡大の方向を打ち出している。但し、それは「可能な限り効率的な農業生産を行うことによって、内外価格差の縮小にも努めることを前提に」とされ、「経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体」によって担われなくてはならないとされている。

かくして、昭和一桁世代のリタイヤにより基幹的農業従事者は大きく減少するという見込みの下で、主たる従事者の年間労働時間と生産所得(生涯所得をベースに換算)が他産業並の水準をクリアできる「個別経営体」15万戸(規模は、稲作中心の単一経営の場合10~20ha程度、稲作複合農家の場合5~10ha程度)と、稲作を主とする「組織経営体」2万を加えた計17万の「経営体」で、生産の8割程度をカバーすることを目標にした。

こうして新政策については、「大規模経営体(「経営感覚に優れた効率的・安定的経営体」)を中心に、市場原理=競争条件の大幅な導入による日本農業の『他産業並みの効率化』達成を企図したもの」であり、「国際化に対応できない既存農家の一層をはかり、財政負担のかからない農業の実現(しかし、それは、市場原理よりして、産業からの農業の全面的撤退を結果する)、安上がりの農政という資本=企業側の年来の望みを遂げようとするもの」であり、「基本法農政以来、三十年に及ぶ戦後農政軌道の大転換であり、戦後自作農体制保持の政策が、ここに、終止符を得ることになる」という批判が出ている。詳しくは、上原信博『現代資本主義における農業問題』御茶ノ水書房、1997年、p208~210、p215~220。

ちなみに、かかる政策目標がどの程度実現されたかということ、次のようになる。98年度の水稲作付規模別階層で、2.0ha以上の政府管理米の売渡生産者

数は約12.5万戸、全体の7.6%であり、売渡数量は193万トン、全体の38.6%である。作付規模階層2.0ha以上をとって、ようやく生産の4割をカバーするに過ぎないのである。したがって、生産の圧倒的 대부분は、中・小規模農家によって担われ、新政策が想定するようなドラスティックな構造変動は起こっていないのが現実である。

- 20) 戦前の地価・地代政策については、前掲『戦後の農地行政の展開過程(各論)—農地政策における農地価格算式の発展』が詳しい。
- 21) 石井、前掲「戦後における地代政策の展開」、P60。
- 22) 譲歩せざるをえなかった理由は、皇国農村建設運動の一環として行われた1943年の自作農拡充政策における報奨金制度を残したからである。報奨金制度とは、統制価格と自作収益価格の差額を地主に補填することによって、小作農民への農地の売却を推進し、自作農を創設するというものであった。統制価格は凍結されているとはいえ、時価、つまり地主採算価格であるから、差額は地主採算価格と自作収益価格のそれを意味していた。農地改革における国家による小作地の買収については、この制度を残したために、小作料の算定は見送らざるを得なかったのである。というのは地主採算価格とはまさに労賃部分を飲み尽くすような高率小作料の資本還元値にほかならないからである。この辺の経緯については、前掲、『戦後の農地行政の展開過程(各論)—農地政策における農地価格算式の発展』、p45~46。
- 23) 山田盛太郎「戦後再生産構造の段階と農業形態 $I v+m=II c$ および蓄積の schema」『山田盛太郎 著作集』第5巻、岩波書店、1984年、p32。山田氏は、農業の動きについて、第II部門(消費財生産部門)が日本資本主義の規制者であった「第一階梯」においては、その基礎過程として生産力の急上昇をみたという。しかし、I部門が規制者となる「第二階梯」において、工・農格差が顕在化し、「突如として一戸の膨大な資本プロパーに対する労働力の供給基盤に転化されてしまう」とした。

ところで、このように、日本資本主義の戦後段階を「第一階梯」と「第二階梯」において捉える見方について、井村喜代子氏から批判が出されている。その批判の要旨は、資本主義の動態が見失われるというものである。確かに、井村氏が指摘するように、「第二階梯」における新鋭重化学工業の一挙確立という動きは、「第一階梯」におけるII部門の発展だけでは説明し得ない。しかし、山田氏が意図するところは、日本資本主義の再生産構造をI部門とII部門によって総括される社会的総生産過程として捉えようとしたところに存在するのであって、そのことの意義は少しも薄れるものではない。井村氏の批判については、井村喜代子『[新版]現代日本経済論』有斐閣、2000年、p317。

- 24) 農地転用価格の形成メカニズムについては、磯辺俊彦「工業化と農地問題」『日本農業の土地問題』東大出版会、1985年が参考になる。そこでは、「中核的大企業の採算にしたがって形成される農地取得価格が、総体としての新規工業用地の基準価格となり、その変動を規制することとなろう。このようにして、一般的には、都市の外周部における初発的な工業地仕向の農地転用が、旧来の農業採算のもとでの農地価格を遥かにこえて高い地価水準を実現する結果として、逆により内縁部の農地さらには住宅地の価格をインフレイトするように作用する」(p72) ことが指摘されている。なお、氏は、住宅地価格の問題についても触れ、通勤限界地における住宅需用者の支払い能力が都市の住宅地価格を規定するという説(新沢・華山説)について、批判を加えている。とりわけ、住宅需用者の支払い能力によって住宅地地代が決まるという見解について、「所与の地代・地価水準に個人の支払い能力が適応させられる」結果であると述べている。この点は、山田良治氏が、支払い能力論とも受けとれる需給地代なる見解を、新沢・華山説の克服としたもの提示しているだけに、示唆的である。山田氏の住宅地価論については、山田良治『戦後日本の地価形成』ミネルヴァ書房、1991年がある。
- 25) この辺の経過について、倉内宗一「経営規模拡大と地価・小作料論」梶井功編『農業改革の理論』1988年がコンパクトにまとめている。
- 26) 原田、前掲「『農地三法』の制定と農地制度の現代的展開—農地賃貸借制度を中心に—」, P 191~192。加藤光一「戦後自作農制と農業・土地問題」山田良治・大泉英次編『戦後日本の土地問題』ミネルヴァ書房、1989年、p216。
- 27) 農林漁業基本問題調査会「農業の基本問題と基本対策—構造政策—」(原論文収録書、農林漁業基本問題調査会『農業の基本問題と基本対策』第4章)前掲『昭和後期農業問題論集⑦—土地制度論—』, P 40~42。
- 28) 石井啓雄氏によれば、この構想は、「農地の公共的性格に基づく公的管理手法の創出、公的農地ファンド造出の可能性、農地価格形成への公的手段手法開拓の可能性、土地が農業の用に供されなかった場合の買い戻しの規定」という点で「一定の意味をもつ政策」であったという。石井氏が、「一定の意味をもつ」と言ったのは、「構想」が、構造政策の論理をもちつつも、農地の社会的規制・コントロールの論理を内包していたからだと思われる。しかしながら、氏によると、むしろ、この点が「国家権力の介入として避難され」廃案になってしまった、という。詳しくは、石井啓雄「農地問題と農地法制」渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究—土地法の理論と現状—上』岩波書店、1981年、p331を参照のこと。
- 29) 田代、前掲「農地の公共的管理と流動化」, p35~36
- 30) 石井、前掲「戦後における地代政策の展開」, p97。
- 31) 石井、前掲「戦後における地代政策の展開」, p107~108。
- 32) 標準小作料への批判について、管見の限りでは、以下のものがある。梶井、前掲「農地法的土地所有の崩壊」, 同「農地問題」『農業構造問題研究』第160号、1989年、同「小作料政策への批判」『国際化農政期の農業問題』家の光協会、1997年、鈴木幹俊、前掲『日本の農業137 標準小作料』, 1989年、宮崎猛『小作料の経済学』富民協会、1985年、倉内宗一「小作料形成の論理と小作料政策」農政調査委員会『農地流動化に関する理論と農民の論理』1980年、同、前掲「経営規模拡大と地価・小作料論」である。これらに対する批判としては、島本富夫「標準小作料制度と小作料適正化の意味」『農政調査時報』第346号、1958年、同「農地三法と標準小作料」『農業問題研究』No.127、1981年がある。
- なお、標準小作料への批判の中には、その規範性が本当にあるのかを問題にする議論がある。とりわけ、秋田、山形、宮城、新潟、佐賀等の高位生産力地域においては、その機能は極めて疑わしいという批判がなされた。しかし、他の地域では実勢小作料がほぼ標準小作料のラインに接近すること、高位生産力地域の規範性についても運用上の問題であることが、古江睦明「戦後地代政策の展開と現実の小作料」『土地制度史学』第80号、1978年で明らかにされている。また、米価が下がり初めて以来、標準小作料が実勢小作料引き下げの先導的な役割を果たしていることが、統計的にも、実態においても確認することができる。とりわけ、1998年の改訂では、新潟を除いて、山形、秋田、宮城、佐賀では、実勢小作料の水準は、平均値ではあるが、標準小作料のプラス10%の範囲内にまで落ち着いてきている。この点については、拙稿「標準小作料の現代的意義—小作料に関する農民的観念を中心に—」『農業法研究』第36号、2001年を参照のこと。
- 33) 「農家が農地を資産として保有する意識が強く、地価が高水準で上昇傾向がやまないことと相まって、農地の売買に多くを期待しがたいという現実に対応するものである」(関谷俊作「農地三法と農用地利用増進事業」(原論文収録誌、農林漁業金融公庫『長期金融』第56号、1981年)『昭和後期農業問題論集⑦—土地制度論—』, P 291)。
- 34) しかし、次のような欠陥が指摘されている。「農振法による農用地区域の線引きは法律の建前として10年ごとに見直されるとされているばかりでなく、実際には小さな変更を行うことが可能とされている。さらに公的主体による転用はしばしばこの線引きを無視してなされる」, 「行政庁が土地利用計画を定

- めるところの計画法は行政法であって、一定の要件において、一定の期間において計画は変更されうる」という欠陥である（傍点は、石川）。詳しくは、石井、前掲「農地問題と農地法制」、p333、同『国土利用と農地問題』農文協、1991年、p32。
- 35) この経過については、農地制度資料編さん委員会『農地制度資料第3巻—構造政策と農地制度（その2）（上）—』（財）農政調査会、1999年を参照のこと。
- 36) 作付面積100%を想定して標準小作料を算定し、それを作付面積に応じて按分という対応が行われた。詳細については、前掲『農地制度資料第3巻—構造政策と農地制度（その2）（上）—』を参照のこと。
- 37) 地価の二極化については、島本富夫「地価の二極化の現状と農地」『農政調査時報』第370号、1987年7月がある。
- 38) 米価・地代下落下の対応については、石井啓雄「稲作と水田をめぐる農地・農業構造問題」食糧政策研究会編『WTO体制下のコメと食糧』日本経済評論社、1999年、また拙稿、前掲「標準小作料の現代的意義」を参照のこと。
- 39) 農地政策における地方分権の問題については、原田、前掲『農地制度を考える』、田代洋一「農政における規制緩和と地方分権」『食料主権 21世紀の農政課題』日本経済評論社、1998年が詳しい。
- 地方分権委員会の勧告にしたがって、県の農地転用許可権限の基準が2 ha 以下から4 ha 以下に引きあげられた。また、都市計画法上の線引き、農用地区域内の開発行為の許可権限も県に降りてきたことから（但し、国との事前協議が定められている）、田代氏は、「農地確保と土地開発という正反対の権限を一身に集中することになり、国家集権制から県集権制への移行ともいえる事態になっている」と指摘している。しかし、「地方分権の観点」からはまだ不十分という意見もある。例えば、保母武彦「農政の地方分権化の課題」今村奈良臣・大内力編『日本農業年報44 新基本法への視座』農林統計協会、1997年がある。

Cotrol over Rights and Use of Farmland and Policy on Farmland Rent and Price —A Short history of The System on farmland—

Hiromasa ISHIKAWA †

Koichi KATO

† The United Graduate School of Agriculture Science,
Gifu University (Shinshu University)
Division of Environmental Science for Food Production,
Department of Food Production Science,
Faculty of Agriculture, Shinshu University

Summary

This study was undertaken to make clear the logic and process of system and policy on farmland, and to grope for an alternative to market mechanism and deregulation. This report fulfilled the following three purposes ; (a) to observe the history of system and policy on farmland, (b) to consider some ideas on the system and policy, and (c) to arrange the history of policy on farmland rent and price. Major accomplishments and observations are as follows.

(1) The limit of system and policy adapting actualities

System and policy on farmland have adapted actualities which prevail. As a result ,they have become complicated. It is important to consider on policy on agricultural structure, and to definite alternative of the system and policy. It should be made clear that the meaning of farmland.

(2) The consistence of policy on farmland rent

Observing the history of farmland rent and price policy, land price policy has receded. But farmland rent policy has consisted the principle of the agrarian reform. It is meant historical dignity and importance of the rent policy. The principle of “nouchi-hou” (the act on land property, its transefer, farmlad diversion) which peasant should be hold farmland is under crisis, because of approving ro take possession of farmland to corporation. Farmland rent policy only remained as “Hyoujun Kosakuryou” system. It is the last fort of the nouchi-hou and agrarian reform.

(3) The necessity to examine the actual state of rent policy

Because the rent policy secure a place of rent formation as “public space”, and morals belong to actual rent decision, farmland rent policy has kept maintained its consistence. This point should be made clear to develop system and policy on farmland.