

「農業構造改革」をめぐる基本問題 —農地利用集積の経済的条件的原理的検討—

横山 英信

- I 課題の設定
- II 土地利用型農業における農地利用集積の意義
- III 農地利用集積問題把握の基本的視点
 - 1 農地の「出し手」に係る基本的条件
 - 2 農地の「受け手」に係る基本的条件
 - 3 農地利用集積問題把握の基本的視点
- IV 農地利用集積の経済的条件的をめぐる従来の議論とその問題点
 - 1 条件についての従来の議論
 - 2 従来の議論で取り上げられなかったもの
- V 農地転用規制正当化の経済的条件的
- VI 農地の「所有と利用の分離」をめぐる問題
- VII おわりに
 - 1 農地利用集積の経済的条件的
 - 2 農地利用集積の展望

I 課題の設定

現在、「農業構造改革」が日本農政の最重要課題の1つとして位置づけられている。これは、一部の農業経営に農地利用を集積して「効率的かつ安定的な農業経営」を創出し、これらが日本の（土地利用型）農業生産の相当部分を担うような農業構造を作り上げることを目的としており、1999年制定の食料・農業・農村基本法（以下、新基本法、と略）の第21条〔望ましい農業構造の確立〕を具体化しようとするものである¹⁾。

農地利用集積を進めることによって大規模経営を創出し、それらに日本の農業生産の大宗を担わせるという方針は、1961年の農業基本法（以下、旧基本法、と略）制定以来一貫して日本農政がとってきたものであって、何も今になって始まったものではない。しかし、今回の「農業構造改革」は、WTO農業交渉の進展を睨み、関税引下げ・国内農業保護削減というWTO

の「国際規律の強化」に対応するために日本農業の国際競争力強化を図るという農政方針の下、農地利用集積を飛躍的に促進させようとする点で従来とは異なっている。

その典型として挙げられるのが、従来米・麦・大豆などの主要品目において各品目のすべての販売農家を対象として行われてきた価格・所得補填を一部の大規模な個別経営体および集落営農組織に限定するという、2007年度スタートの「品目横断的経営安定対策」(08年度から「水田・畑作経営所得安定対策」へ名称変更)である。これは、日本の農業政策をWTOで国内農業保護削減の対象外とされている「緑の政策」を中心においた仕組みに組み替えることもさることながら、価格・所得補填の対象を一定規模以上の農業経営に限定することによって、小規模経営の農地利用を大規模経営に一気に集積することをも狙ったものである²⁾。

旧基本法制定以降、農地利用集積を促進するために、とくに農地の賃貸借の活発化を狙って農地法の改正や農用地利用増進法(93年から農業経営基盤強化促進法)の制定・改正をはじめとする様々な農地政策が行われてきたが、都府県では農政が期待するようには農地利用集積が進まなかったことは周知のとおりである³⁾。それゆえ、「品目横断的経営安定対策」はとりわけ都府県における農地利用集積を一挙に進めるために登場したと捉えられるが、これは農地利用集積のための方策が従来からの農地政策に加えて価格・所得政策の面からも行われるようになったという点で画期的な意味を持つ。

現在、WTO農業交渉の進展とともに「農業構造改革」を唱える政府の声はさらに強まってきている。しかし、そこでは、農地利用集積にはどのような条件が必要か、その条件は存在しているのかどうか、についての検討はほとんど行われていないように筆者には思われる。

しかし、仮に国民経済(日本農業全体)の面から農地利用集積の促進が必要であったとしても、それが私経済(個々の農業経営)の面において合理性を持たないならば、政府がその必要性を強調しても農地利用集積は進まないであろう⁴⁾。また、条件のないところで無理に進めようとすると、政策の内容次第では日本農業全体が縮小・衰退することにもなりかねない。

1) 新基本法の第21条は「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」となっている。

この新基本法に基づいて2005年3月に閣議決定された(新)「食料・農業・農村基本計画」では、2015年の「農業構造の展望」として「効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に農地利用の6割程度が集積され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」が経営する農地が7~8割程度になると見込まれる。」という見通しを打ち出した。

2) 「品目横断的経営安定対策」は、国内農業に対する政府助成を「緑の政策」を中心としたものとするため、従来のような各品目ごとの価格補填を廃止し、各農業経営に対して「品目横断的」な直接支払いを行うこととした。ただし、その直接支払いの対象が、原則として都府県4ha以上・北海道10ha以上の個別経営体と、20ha以上の集落営農組織とされたことは、「品目横断的経営安定対策」が単なる「緑の政策」への政策の組み替えではなく、「農業構造改革」の一翼を担うものであることを示していると言っていだろう。「品目横断的経営安定対策」に対する筆者の見方は、横山英信「『基本計画』の見直しと食糧自給率の扱い」(「シンポジウム 今日の食糧問題を考える」)『経済』2005年9月号、新日本出版社、を参照のこと。

なお、農業政策が争点の1つとなった2007年7月の参議院選挙で農林部を中心に政府与党が大敗したことを受けて、品目横断的経営安定対策は一部手直しながされて08年度から「水田・畑作経営所得安定対策」となったが、そこでは原則は変えないものの、個別経営体については都府県で4ha、北海道で10haに満たない規模であっても市町村の特認によって直接支払いの対象になれることになった。このことは「農業構造改革」の勢いが一時的に弱まったことを意味する。

3) 農家1戸当たり経営耕地面積は、1960年から2003年にかけて北海道では3.54haから17.18haへと4.9倍に増加したものの、都府県では0.77haから1.24haへと1.6倍の増加しか見せていない；農林水産省資料より。

以上を踏まえて、本稿は「農業構造改革」をめぐる基本問題である農地利用集積について、それが行われるための経済的條件について原理的な検討を行うものである⁵⁾。また、現在「農業構造改革」の一環として、農地の有効利用を図るという名目で農地政策において農地の「所有と利用の分離」が検討されているが、これについても触れることにしたい。

II 土地利用型農業における農地利用集積の意義

最初に、「農業構造改革」として農地利用集積が重要視される背景として、土地利用型農業において労働生産性向上→コスト削減を図る上で1経営当たり農地面積の拡大が重要な意義を持っていることを確認しておこう*1。

*1 一般的には農業経営との関係において農地の規模を取り上げる際には「耕地」という用語が用いられるが、本稿ではすべて「農地」で統一する。

労働生産性は一般的には

$$Y/L \quad (Y: \text{産出量}, L: \text{労働投入量})$$

で表されるが、これは農地が最重要の生産手段として生産に不可欠の役割を果たす土地利用型農業では次のように書き換えることができる。

$$Y/L = Y/A \cdot A/L \quad (A: \text{農地面積})$$

4) 国民経済的に必要な課題であっても、それが私経済において契機を持たない限り現実化しないという論理は、従来から複合経営論の議論において指摘されてきたものである。たとえば吉田寛一氏は次のように言う。「・・・農民がどうやって生活していくのかという問題意識がまずあって、そのうえで現代の資本主義社会のなかでの経営のあり方を考えると複合経営が出てくる、これが本来の考え方だと思います。だから家族経営のあり方を考えるなかから、複合経営が出てくるわけです。生産力を上げるかどうかという問題は、こういつてはなんだけれども、その次の問題なんです。あるいは、土地利用をどうするかという問題も、農民がいかにして自分の生活と経営を確立していくかと考える過程で出てくることです。ですから、複合経営の問題は農家なり農民の問題として、農民が現代の資本主義社会の中でどのように対応なり対抗していくかというところから出てくるのであって、一般論として農業生産力をどう上げるかということのほうから出てくるのではない。」；吉田寛一・佐藤正・網島不二雄『日本農業の課題と複合経営』農山漁村文化協会、1980年、pp.11-12。

5) 農地利用集積の形態には、本稿で触れる農地売買と農地賃貸借（親族間で行われることが多い無償の農地賃貸＝使用貸借は、農地利用集積全体を把握する場合にはネグリジブルなものと考えられるので取り上げない）に加えて作業受委託がある。作業受委託では土地の権利関係が発生しないため、これに基づいて事実上の経営規模拡大が行われている事例が多くあることは周知のとおりである。しかし、対象となる農地について、賃貸借の場合には地代が借り手から貸し手＝農地所有者に支払われるのに対して、作業受委託の場合には作業料金が委託者＝農地所有者から受託者に支払われるというような違いはあるものの（さらに、賃貸借の場合、対象の農地の生産物の所有権は借り手であるが、作業受委託の場合、多くは対象農地の生産物の所有権は委託者であって、両者では生産物の価格変動リスクの引受主体も異なることが多い）、土地の権利関係以外は、農地利用集積が行われるための経済的條件は賃貸借とほぼ同様と考えられるので、本稿では作業受委託について別途の検討は行わなかった。

ここで、 Y/A は単位面積当たり収量（以下、単収、と略）を意味し、 A/L は単位労働投入量当たり農地面積を意味する。したがって、土地利用型農業の労働生産性向上には、単収の向上、ないし（1経営当たりの労働投入量が一定ならば）1経営当たりの農地面積の拡大が求められることになる。

このうち、単収の向上には、多収性品種の開発・導入やそれに対応した肥料の開発・導入、病虫害防除技術の開発・導入、さらにはそれらを総合した栽培体系の確立などが必要であるが、それらが土地利用型農業の一般的技術として現実の生産に取り入れられ、単収の全般的向上に結びつくには中・長期のスパンが必要であるし（もちろん、1960年代のアジアにおける「緑の革命」に典型的に見られるように単収が低水準の段階では新技術・栽培体系の導入が短期間に単収を飛躍的に向上させることがあるだろうし、また、画期的な農業技術の開発によって短期間に単収が大きく向上することがあるかも知れないが、それらは頻繁に生じるケースではないと考えた方がいいだろう）、また、単収が向上すればするほど、更なる向上を図るための新技術の開発に困難性・不確実性が増すであろうことも容易に想像できることである。

これに対して、経営農地面積の拡大には、単位労働投入量がカバーできる農地面積を拡大させられるような農業機械や農薬などの生産手段の導入が必要であるものの、面積の拡大が行われるならば、（所与の技術体系に規定される）適正規模までは労働生産性は向上するのであるから、土地利用型農業の大宗を適正規模以下の農業経営が占める場合には、労働生産性の短期的かつ確実な向上のためには1経営当たりの農地面積の拡大が目指されることになる（なお、同面積であっても、農地が集団化している場合と分散している場合では、前者の方が単位労働投入量がカバーできる農地面積は広くなり、労働生産性は高くなるため、経営規模拡大に際しては集団化も同時に追求される）。

それゆえ、規模の零細性が問題とされる現在の日本（とくに都府県）の土地利用型農業をWTOの「国際規律の強化」にコスト削減＝国際競争力強化で対応させようとするならば、（実際に国際競争力を持てるようになるかどうかは別問題として）必然的に「効率的かつ安定的な農業経営」中心の農業構造を構築するための農地利用集積が追求されることになるのである。

Ⅲ 農地利用集積問題把握の基本的視点

以上のように、農地利用集積は土地利用型農業の労働生産性向上において重要な意義を持つ。しかし、それは無条件で行われるものではない。そこには農地の社会経済的性格がもたらす諸問題が関係するのであり、農地利用集積が行われるにはそれら諸問題が規定する条件が満たされることが必要である。以下、そのアウトラインについて見ていこう。

1 農地の「出し手」に係る基本的条件

戦後の日本農業は農地改革によってその基底が形成されたと言えるが、そこにおける農地利用集積問題を把握する際にまず押さえておかなければならないのは、『ある農家』が農地利用集積を行うには、『他の農家』が所有している農地を購入するか、借入するかしなければならないが、それには『他の農家』が自己所有農地の売却または貸出に同意することが必要であり、この同意がない限り農地利用集積は基本的に不可能である」という基本命題である。そして、ここでの「同意」は農地所有権と密接に関係する問題である。

「寄生地主制解体」「自作農創設」を主眼とした農地改革は、従来地主が所有していた農地を

政府が強制的に買い上げ、これを当該農地を耕作していた小作人に売り渡すという方法で行われ、これによって大多数の小作人は農地に対する所有権、すなわち「法令の制限内において自由に使用・収益・処分する権利」（民法第206条）を取得して自作農となった⁶⁾。戦前来の農民運動がその中心に据えてきた「農地に対する耕作権の確立」という要求に照らすならば、農地改革は所有権という形で最も強力な耕作権を小作人に与えたものと言うことができる⁷⁾。また、農地の賃貸借については、農地改革の成果を維持することを目的として1952年に制定された農地法によって、残存小作地を念頭に、農地所有者＝賃貸人による農地賃貸借契約解消の制限や小作料の最高額の統制などが定められ、賃借人の権利＝耕作権が強化された。

ただし、ここで見ておくべきは、所有権は「使用权・収益権・処分権等の単なる束や集合ではなく、それらが渾然一体となった支配権と観念されるので（渾一性）、所有者のもとでその諸権能が分解されることはない」⁸⁾、ということである。したがって、農地所有権は、耕作権をその内容に含みつつも耕作権の範疇を大きく超えるものであり、「法令の制限内」という留保はあるものの、原則として農地所有者の農地に対する直接的・排他的・包括的な支配を認めたものとして捉えられるだろう⁹⁾。これは、農地利用集積との関係では、法制度的に、農地所有者の意思に反してその所有する農地の売買や賃貸借などを行うことは原則として認められないことを意味する。

一方、農地改革は零細であった小作人1人当たりの小作面積には基本的に手を付けず、零細規模の小作地を零細規模のまま当該農地の小作人に売り渡し、また、農地権利の取得面積にも上限を設けたため（都府県3町歩、北海道12町歩）、創出された自作農に「零細」という特徴を付すものとなった。それゆえ、高度経済成長期以降日本農業の労働生産性向上が求められるに及んで、零細性の打破が日本農政の中心的課題の1つに位置づけられ、農地法の1962年改正での農地権利取得面積の上限緩和、同70年改正での上限撤廃をベースとして、農地利用集積策が次々と打ち出されていったのである¹⁰⁾。

このような農地改革による零細自作農の創出という戦後日本農業の出発点は、その後の農地

6) 農地改革によって、1945年11月段階の小作地236万8000町歩（小作地率45.9%）のうち199万4000町歩が農地解放に供され、これによって農地改革が概ね終了した50年8月には小作地は51万5000町歩（小作地率9.9%）となり、一方自作地は467万6000町歩（自作地率89.9%）となった。また、農地改革によって自作農は激増し、小作農は激減した。1941年と49年で比較すると、自作農は165万5800戸→356万4100戸、自小作農は112万2800戸→173万5000戸、小自作農は109万2800戸→45万7800戸、小作農は151万6500戸→48万9300戸、不耕作農家は2万3800戸→700戸、という変化を示している；島本富夫『日本の農地－所有と制度の略史－』全国農業会議所、2003年、第4章。

7) 農地改革のこのような把握については、渡辺洋三『土地と財産権』岩波書店、1977年、第2章、磯辺俊彦『日本農業の土地問題』東京大学出版会、1985年、序章、玉真之介『農家と農地の経済学』農山漁村文化協会、1994年、第7章、などを参照のこと。なお、農地改革が、戦後の米・ソ冷戦が勃発した下で、小作人に農地所有権を与えることによって日本農村全体を政治的に保守化させる狙いを持っていたことは従来から数多くの指摘がなされているが、本稿では農地所有権の法的性格に焦点を当てるため、農地改革をめぐる歴史的背景について詳しくは触れない。

8) 原田純孝「第4章 各種の物権」『民法Ⅱ－物権〔第3版〕』有斐閣、2005年、p.128。

9) それゆえ、戦後自作農の農地地所有権には、耕作権から来るところの農民の農業経営の基礎としての「生存権的土地所有権」に加えて、当然のことながら所有権一般が持つ「商品所有権としての土地所有権」という性格も内在することになった。これについては、渡辺、前掲書、第4章、を参照のこと。同書において渡辺氏は、「生存権的土地所有権」と「商品所有権としての土地所有権」の矛盾と対抗が顕在化し、後者が前者を圧倒していくという構図で戦後農地法制の展開過程を捉えている。

10) 農地改革後の自作農の零細性が高度経済成長の中で矛盾を深めていったことについては、島本、前掲書、第5章、を参照のこと。

利用集積に次のような条件をもたらした。すなわち、農地利用集積にあたって、経営規模拡大を担う一部の農家以外の大多数の農家には、自己所有農地の売却・貸出を通じた農地の「出し手」としての役割が求められるが、「出し手」が農地所有権を有している以上、その農地の売却・貸出には「出し手」の同意が必要となる、ということである。上述の基本命題はここから導出される。

ただし、この「出し手」の同意は無条件で得られるものではない。というのも、仮に農地利用集積による土地利用型農業の労働生産性向上が国民経済的に重要な課題だとしても、個々の「出し手」にとって重要なのは農地の売却・貸出が私経済的なメリットをもたらすか否かだからである。メリットがないならば「出し手」は農地の売却・貸出には同意しないであろう。

ここから、農地利用集積にはまず、《農地の売却・貸出が「出し手」の私経済にメリットをもたらす》という条件が満たされる必要があることがわかる。この条件は売却・貸出された農地が農業的に利用されることを前提としているので、後の議論との関係でここでの「出し手」のメリットを「農業内のメリット」と呼んでおこう。

さて、この条件については、次の点にも考慮を払う必要がある。それは、農地も土地であるがゆえにその利用には汎用性がある、ということである。土地はどの産業においても生産に不可欠な一般的な生産手段であり、また、そもそも人間の生存に不可欠な地表空間の一部であるため、土地の一特殊利用形態である農地にはつねに農業的利用と非農業的利用（＝転用）との間に競合関係が存在している。もちろん、農産物需要との関係で全土地面積のうち一定面積は必ず農地として利用されるだろうが、それは全体（農産物貿易が広く行われている場合には世界全体としていいだろう）として言えることであって、個々の農地については転用の可能性がつねに存在していると見なければならぬ。

農地利用集積は「出し手」が売却・貸出する農地が農業的に利用されることが前提となるが、当該農地を農地利用集積のために売却・貸出するか、それとも転用（「出し手」自身の非農業的利用、ないし非農業的利用への売却・貸出）するかを決定するのは、当該農地の所有者たる「出し手」である。もし、農地利用集積のために農地を売却・貸出するよりも転用の方が私経済的にメリットがあると判断するならば、「出し手」は転用を選択するだろう。

したがって、農地利用集積には、上述した「農業内のメリット」の存在に加えて、そのメリットが転用によるメリット（以下、「転用メリット」と呼ぶ）と同等、ないしそれを上回ることが必要であることがわかる。

ただし、これには民法における所有権への「法令の制限内」という留保をめぐる問題が関係する。先述したように、農地所有権は基本的には農地に対する所有者の直接的・排他的・包括的な支配を認めたものであるが、現実には、所有者による自己所有農地の使用・収益・処分は無制限には認められていない。これには、近代市民社会の基本法＝民法の基本原則たる「所有権絶対の原則も、種々の弊害をもたらすとして、所有権に対して厳しい社会的制約を課する考え方がとられるようになってきた」¹¹⁾という世界史的背景がある。つまり、『「所有権は義務を負う』というワイマール憲法（1919年）153条の規定に象徴されるように、所有権といえども絶対無制約のものではなく、所有者の意思に反して、取用され、利用方法が制限され、処分の制限を受けるとされるにいたった」¹²⁾という歴史的な流れの中で、戦後日本でも土地所有権－農地所有権には私法的・公法的制限がかけられているのである¹³⁾。

11) 山田卓生「総論」『民法I－総則〔第3版補訂〕』有斐閣、2007年、pp.19-20。

12) 山田、同上稿、p.20。

このような農地所有権への制限の1つとして農地法による農地の転用規制（公法的制限）があるが、この転用規制が厳格に行われているならば、土地市場において農地と非農地は遮断されるため、農地利用集積に際して、「出し手」の「農業内的メリット」が「転用メリット」と同等ないしそれを上回ることが必要、という上述の条件は必要ないと言えるかもしれない。

しかし、民法の原則はあくまで「所有権絶対」なのであり、所有権を制限する場合にはそれを正当化できる根拠が必要である。それゆえ、その根拠が薄らいだり、消滅したりするような状況が生じた場合には、法論理上、所有権に対する制限は緩和・撤廃されなければならないだろう。これは農地転用規制に関してもあてはまる。しかし、農地転用規制の緩和・撤廃は農地利用集積に大きな影響を与えるものである。したがって、農地利用集積に関しては、農地転用規制という農地所有権の制限を正当化できる根拠ないし条件をめぐっても考察を行うことが求められるのである*2。

*2 「出し手」に係る基本的条件については、農地所有権の私法的制限、とくに耕作権に係る所有権の制限にも目を向ける必要があろう。というのも、耕作権との関係で所有権がどの程度制限されるかは、自己所有農地の賃貸を行うか否かという農地所有者の意思決定に大きな影響を与えるからである。とくに、耕作権が強化され、耕作権に係る所有権の制限が農地所有者＝賃貸人による農地賃貸借契約解消の制限にまで及ぶようになると、農地所有者は自己所有農地の使用・収益・処分の自由に大きな制限を課されるため、耕作権の発生、すなわち農地の賃貸借を忌避する行動をとるようになるだろう。これは農地利用集積に大きな影響を与えるものとなる。

事実、農地改革後における日本農業の動向もしばらくはそのように推移した。上述したように、農地改革では残存小作地を念頭において、農地所有者＝賃貸人による賃貸借契約解消を制限するなど耕作権の強化が図られた。しかし、これは残存小作地に限定されず、新たに発生した賃貸借関係についても適用されるものであったため、農地改革で創出された多数の零細自作農の農地貸出行動を抑制することになったのである¹⁴⁾。

しかしながら、1970年の農地法改正による賃貸借の解約等の規制緩和を経て、「農業振興地域の整備に関する法律」の75年改正による「農用地利用増進事業」において新たに「利用権」が登場し、農地法の適用除外という形で農地所有者＝賃貸人による賃貸借契約解消の制限が撤廃されて以降は、耕作権に係る所有権の制限は農地利用集積の動向には大きな影響を与えなくなったと言える（小作料の最高額の統制も70年の農地法改正で廃

13) 「所有権絶対の原則」は近代市民社会が私有財産制をその基礎に置いているところから来るものであり、日本国憲法でも「財産権は、これを侵してはならない。」（第29条第1項）として規定されるところである。ただし、同時に憲法第29条では「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」（第2項）、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」として留保をつけている。民法における「法令の制限内」という所有権への留保はこれに対応したものである。

また、土地は、一方で私的独占という性格を持つものに対して、他方で人間の生活・生存にとっての不可欠性、及び社会的・公共的な性格を有するがゆえに、その所有権は歴史的にも他の財産所有権以上に強い私法的・公法的制限の下に置かれてきた。このような土地所有権の特殊性については、原田純孝「わが国農地賃貸借法制の特徴と課題（1）－その理論、歴史、現状の法制度的考察を踏まえて－」『農政調査時報』368号、農政調査委員会、1988年、を参照のこと。

14) ただし、農地法に基づく正規の賃貸借は低迷していたものの（全国で1953年に5300haだったものが、60年には2700ha、70年には1800haへと落ち込んでいった）、請負耕作や小作委託など農地法の外で行われるヤミ小作は増加していた；島本、前掲書、p.95。

止され、標準小作料制度へ移行した)。

したがって、現在の「農業構造改革」における農地利用集積問題を対象とする本稿では、耕作権に係る所有権の制限に関して生じる問題については一応検討の対象から外すことにした。

また、賃貸人による賃貸借契約解消が制限されている下で耕作権が譲渡性を保障されるならば、耕作権は第2所有権的な性格を帯びるがゆえに、これも農地利用集積に際して考慮されなければならないものとなるが¹⁵⁾、利用権の登場後はこの問題もほとんど消滅したと考えられるので、これについても検討の対象から外した。

2 農地の「受け手」に係る基本的条件

農地利用集積には、以上のような農地の「出し手」側の条件＝「プッシュ要因」とともに、農地の「受け手」、すなわち経営農地面積の拡大を志向する農家側の条件＝「プル要因」も必要である。

農地利用集積が進んで、大規模な農家（農業経営）が土地利用型農業において生産の大宗を担うようになれば、土地利用型農業全体としては労働生産性が向上することによって農産物の生産コストは全般的に低下するだろうし、それは国民経済にプラスの影響を与えるかも知れない。しかし、そのこと自体は「受け手」の目的ではない。「受け手」の目的は私経済の面で所得（企業形態の場合は利潤）を増大させることである。農地の購入・借入による経営農地面積の拡大はあくまでその手段に過ぎない。それゆえ、経営農地面積の拡大が「受け手」にメリットをもたらさない限り、農地利用集積は進まないだろう。

したがって、ここから、農地利用集積には《農地の購入・借入による経営農地の拡大が「受け手」の私経済にメリットをもたらす》という条件も満たされる必要があることがわかる。

3 農地利用集積問題把握の基本的視点

以上、農地利用集積が行われるための基本的条件を「出し手」側、「受け手」側それぞれについて見てきた。ここから、農地利用集積問題を把握する際の基本的視点を次のように導き出すことができるだろう。すなわち、①農地利用集積にはそれによって「出し手」「受け手」双方が私経済的メリットを得るという条件が必要であるが、その条件は具体的にはどのようなものか、②農地利用集積に影響を与えると考えられる農地転用規制にはそれを正当化できる根拠が必要であるが、それは何か、③日本農業の現状において①②の条件・根拠は存在しているか、ということである*³。

以下、これらについて見ていこう。

*³ 農地利用集積をめぐる国民経済と私経済との関係に関しては、本間正義氏の次の叙述

15) これに関連して、生存権的土地所有権としての農民の土地所有権が商品所有権として現象する面を強めていることについて、渡辺洋三氏が農地改革は所有権を与えるべきではなく耕作権の保障であるべきではなかったかと読みとれる見解を示したことに対して、石井啓雄氏は「地主の土地を強制買収せず、あるいは買収ののち国有農地にとどめた上で耕作権を確実に保障したとしても、日本資本主義の諸条件をかえることなくしては、その耕作権は第二所有権化して、渡辺氏が問題とされるのと本質的に同じ事態が展開されるようになっただろうと考える方が自然ではないか」と指摘している；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 上』岩波書店、1982年、p.302。また、農地改革後の残存小作地における耕作権の第2所有権化の実態については、石井、同上稿、及び磯辺、前掲書、第8章、を参照のこと。

にも言及しておく必要がある。氏は、日本の食料自給率に関して触れた論稿¹⁶⁾において「食料自給率の低下を誰よりも批判しているのは農業関係者である。だが、輸入品との競争に負けたことを自省して嘆いているのではない。政府の無策を国民に代わって叱咤しているのである。だが、個々の農業経営者にとっては自給率などどうでもいいことであり、足元の経営環境がより大きな関心事であろう。にもかかわらず自給率向上を求めることは・・・「信仰」が作用しているのであろうか。」(傍点は引用者)として、食料自給率向上を求める農業者の声を批判している。その上で、氏は「日本農業が強くなればその結果自給率も向上するのである。・・・少なくとも当事者は「信仰」を超えて、自給率の数値にとらわれることなく、日本農業の構造改革に腰を据えてとりくまなければならない」とする。

食料自給率を求める農業者の主張がたとえ自己の利益に基づく要求からなされたものであっても、その内容が正当なものであれば何ら批判される筋合いはなく、その点で本間氏の批判は当たらないと筆者は考えるが、しかし、個々の農業経営という点で見ると、「個々の農業経営者にとっては自給率などどうでもいいこと」という本間氏の指摘はそのとおりであろう。というのも、個々の農業経営にとって重要なのは自分の私経済であり、国民経済ではないからである。

しかし、そうであるならば、個々の経営にとっては「農業構造改革」も「どうでもいいこと」なのである。個々の経営にとって重要なのは、「農業構造改革」が自分の私経済にメリットをもたらすものかどうか、だからである。したがって、「農業構造改革」を進めようとするならば、上で指摘したように、それが「出し手」「受け手」双方にメリットをもたらすものとする必要があるのである。

食料自給率向上を求める農業者を批判する際には「私経済」の論理を持ち出し、他方で、「国民経済」＝「農業構造改革」を語る際には「私経済」の論理を無視するという本間氏の議論は、根本的な矛盾を抱えていると言わなければならない¹⁷⁾。

一方で市場原理・競争原理の徹底を唱えつつ、他方で規制・統制の強化や関係者の「減私奉公」的な協力を提唱するという矛盾は、新自由主義的なスタンスをとる経済学者にまみ見られる¹⁸⁾。

16) 本間正義「食料自給率論議の危うさ」『農業と経済』2008年3月号、昭和堂、p.3。

17) 国民経済と私経済との関係を無視する本間氏の議論は、WTO農業交渉下での日本農業の対応に関する次の指摘にも現れている。「日本農業の経営面積は農家1戸平均で1.5ヘクタールにすぎず、米国の125分の1、欧米諸国の20～30分の1に止まっている。日本農業が国際競争の中で生き残るためには、いまや1市町村の農地すべてを1経営体が担うほどの構造改革が必要である。そのためには農業以外の資本導入を促し、また新たな人的資本を蓄積するあらゆる方策を検討すべきである。家族農業に固執することなくさまざまな経営展開の道を開き、自由な市場競争を通じて生産資源は効率のいい農家、農企業に早急に集中すべきである。」；本間正義「WTO交渉と日本の対応」『農業と経済』2003年10月号、昭和堂、p.25。しかし、この論稿において本間氏は、大規模農家の創出、農業構造改革を声高に主張するものの、個々の小規模農家が所有している農地を一部の経営体に集中させるにはどのような条件が必要かについては一言も述べていない。私経済に対する視点が完全に欠落していると言えよう。

18) ただし、経済面における新自由主義の貫徹は、社会を不安定にする要素を持つがゆえに政治面における新保守主義と結びつきやすいのであり、その意味で新自由主義的なスタンスをとる経済学者の論理矛盾は、一方では新自由主義と新保守主義との親和性を体現化したものとして捉えることもできよう。

IV 農地利用集積の経済的条件をめぐる従来の議論とその問題点

1 条件についての従来の議論

農地利用集積は、基本的に農地の売買によるものと農地の賃貸借によるものとの2つの形態が考えられる。このうち農地の売買に関しては、農地価格が農業収益還元地価と一致している場合には農地の賃貸借と同一視した議論が行えるし、また、戦後の都府県（とくに都市近郊）でよく見られるように、転用が許可される際の農地販売価格が農業収益還元地価を上回る（ことが見込まれる）場合には、農地所有者は農地を農地としては売却せず、転用の機会を待つことになるため、農地利用集積は賃貸借によらざるを得なくなり、どちらの場合も賃貸借の議論に帰着する。したがって、ここでは賃貸借による農地利用集積の経済的条件を検討することにする。

さて、賃貸借による農地利用集積に必要な経済的条件については現在まで様々な議論が行われてきているが、その嚆矢は梶井功氏のそれとしていいだろう。氏は1967年産米生産費調査結果において九州ブロックで上層（2ha以上層）の10a当たり剰余（＝販売価格－副産物価額差引生産費）が下層（50a未満層）の10a当たり所得（＝剰余＋家族労働費）よりも高くなったことを取り上げ、「2ヘクタール以上の米作農家にとっては、50アール未満層が米作によってあげることのできる所得に相当する額を地代として支払っても、なおかつ二～六千円の利益がのこるということの意味する。・・・、剰余の中から地代を控除してなおのこるこの利益は、これらの上層農家にとっては、稲作経営を、最下層の稲作所得に相当する地代を支払う借地経営としていとなみ、かつ、その経営を農業臨時雇賃金率での雇用労働者によってすべておこなうとしても、利益がでるということの意味する。すなわち、借地制資本家的農業の成立を、その収益関係からは、いうことができる」と指摘した¹⁹⁾。

この梶井氏の指摘は、農地の賃貸借によって大規模借地農の形成が行われるには、単位面積当たりの上層農（農地の「受け手」）の剰余が下層農（農地の「出し手」）の所得を上回るだけ両者の生産性格差が開いていること、すなわち、

$$\text{上層農の剰余} > \text{下層農の所得}$$

という条件が必要であることを提起したものである。この条件は、上層農にとっては借入地の地代が剰余内に限定され、利益を確保できるために農地の借入がメリットを持ち、下層農にとっては自ら営農して所得を得るよりも上層農から受け取る地代の方が高いために農地の貸出がメリットを持つことを意味する。これは、「出し手」「受け手」とも私経済的メリットを得ること、という先述した農地利用集積のための条件に合致するものである。

この梶井氏の提起後、借地農成立の条件をいっそう緻密化することを目的として、諸論者による検討が行われてきた²⁰⁾。したがって、農地利用集積の条件を検討するにあたってはそれらの成果を踏まえる必要がある。ここでは、小規模農家の特性に目を向けることによって現段階において最も説得力のある論を展開していると思われる須田敏彦氏の議論を取り上げ²¹⁾、それをベースとして検討を行いたい。

須田氏は「大規模農家が小規模農家から農地を借入れることによって経営規模を拡大する」²²⁾

19) 梶井功『小企業農の存立条件』東京大学出版会、1973年、pp.51-52。

という農業構造変化（＝農地利用集積）の条件について、梶井氏と同様、「大規模経営が長期的に経営を維持できることを前提として、自ら耕作するよりも大農に農地を貸し出すことが小規模農家にとって経済的に有利となる関係が、両者の間に生産性格差拡大の結果生まれていることである」²³⁾として、単位面積当たりで

$$\text{大規模農家の粗所得} \geq \text{生産費} \cdots \cdots \cdots \text{①}$$

農地貸出による小規模農家の利益（純所得）>

$$\text{営農継続による小規模農家の利益（純所得）} \cdots \cdots \text{②}$$

という2つが成立していることが必要であるとする。

そして、大規模農家と小規模農家の生産物単価をそれぞれ P 、 p 、単収をそれぞれ Q 、 q 、物財費をそれぞれ C 、 c 、労賃をそれぞれ V 、 v とおいて

①の条件について

$$P \cdot Q \geq C + V \cdots \cdots \cdots \text{③}$$

②の条件について

$$P \cdot Q - (C + V) + v > p \cdot q - c \cdots \cdots \cdots \text{④}$$

と書き換える。

ここで④について見ると、左辺の $P \cdot Q - (C + V)$ は大規模農家の剰余、すなわち小規模農家に地代として提供できる金額の上限、 v は小規模農家の労働力の機会費用であり、その合計は小規模農家が農地を貸し出すことによって得られる所得である。この額が右辺の $p \cdot q - c$ 、すなわち小規模農家が農地を貸出せずに営農を継続する場合の農業所得を上回るならば、小規模農家にとっては自ら営農するより農地を貸し出す方が有利であるということになる²⁰⁾。

20) たとえば、速水佑次郎『農業経済論』岩波書店、1986年、pp.217-218、注8。そこにおいて速水氏は「ただし、梶井の条件は、家族労働の機会費用がゼロであるとともに家族労働の限界不効用（marginal disutility of labor）もしくは余暇の限界効用（marginal utility of leisure）がゼロという非常に厳しい仮定の下で成立する条件である。兼業従事者の週末労働や主婦、老人の労働の機会費用はきわめて低いと考えてさしつかえあるまいが、彼らの余暇に対する選好がゼロに近いとは考えがたい。彼らとしては、土地を貸出して得られる地代がたとえ自家農業から得られる所得を下まわっても、労働が軽減されることから得られる効用の増加が農業所得と地代の差を上まわるなら、自家農業をやめ、土地を貸出すであろう。つまり、労働の不効用を考慮に入れた場合の大規模借地農の形成条件は

上層農の剰余 \geq 下層農の所得 - 家族労働の不効用

であり、梶井の条件に比べて右辺の第2項分だけ成立しやすくなる。一般に、労働の不効用は所得が高くなるほど大きくなるから、兼業その他の収入により農家の所得水準が向上するにつれ、大規模借地農形成条件は成立しやすくなるであろう。」としている。

21) 須田敏彦『日本農業の基本理論』農林統計協会、2006年。

22) 同上書、p.7。

23) 同上。なお、同書において、須田氏は「大規模農家」について他に「大規模経営」「大農」という語句を、「小規模農家」について他に「小農」という語句を用いるなど、用語の統一を行っていないので、本稿では須田氏の示した式について「大規模農家」「小規模農家」という用語で統一する。

また、須田氏は小規模農家の機会費用について、離農によって新たな職に就く場合だけではなく、職に就かない場合でも「離農によって農業労働の苦痛から解放されることの効用」²⁵⁾があるため、それは v に帰着するとする。

なお、③は大規模農家の経営が再生産を行えることを意味している。

その上で、須田氏は④について左辺の v を右辺に移項して

$$P \cdot Q - (C + V) > p \cdot q - (c + v) \dots \dots \dots \textcircled{5}$$

と書き換え、さらに「農地の貸借関係が結ばれる狭い地域の中で、大農と小農の間に農産物の価格および単収の明確な格差が生まれることは現在の日本では一般的でない」²⁶⁾と考えられるので、 $P \cdot Q = p \cdot q$ という仮定がおけるとして、⑤は

$$C + V < c + v$$

になるとする。そして、ここで $C + V$ が大規模農家の生産費、 $c + v$ が小規模農家の生産費であることを考えると、結局、農業構造変化が起こる条件は

$$\text{大規模農家の生産費} < \text{小規模農家の生産費}$$

である、とする。

ここで須田氏は、小規模農家の特性に目を向け、大規模農家の V と小規模農家の v はその水準が異なることを指摘する。すなわち、「専業農的な大農の労働力の機会費用は、自由な労働市場が発達した現代の日本においては、その地域の平均的な雇用賃金によって表すことが適当であ」²⁷⁾るが、「サラリーマンの週末労働や高齢者そして女性労働が主体となる小農の労働力の機会費用は、離農後の就業先があったとしても、パートタイム労働的な、時給700円からせいぜい

24) ④の式に関する須田氏の議論は先の梶井氏（及び速水氏）と同じく平均概念に基づくものであるが、これについて須田氏は同上書、p.32、注4において、厳密には限界概念に基づくべきであるとし、 $Y = P \cdot Q - (C + V)$ 、 $y = p \cdot q - (c + v)$ 、また、 L 、 l をそれぞれ大規模農家、小規模農家の経営規模とすると、構造変動が起きるための厳密な条件式は

$$\partial Y / \partial L > \partial y / \partial l$$

であることを指摘している。ただし、須田氏は、(ア)平均概念が前提としている、小規模農家は現在の経営を維持するか完全に離農するかのどちらかの選択しかない、という仮定は現実の農家の行動から考えて大きな間違いではない、(イ)限界概念を用いて議論を行うと著しく複雑になってしまう、という2つの理由から平均概念を用いたとしている。

(ア)については、小規模農家の農地の貸出が必ずしも所有農地一括とは限らないことを見ると、須田氏の指摘とは異なり、現実の農家の行動とは多少乖離する部分があると思われるが、厳密な数学的論証を行うならばともかく、農地利用集積のための経済的条件の大枠を捉えるには平均概念で十分であると思われるので、本稿でも須田氏の議論についてそのまま検討することにしたい。

25) 須田、前掲書、p.9。

26) 同上書、p.33、注8。須田氏はこれに続く文章で、その理由として「農産物価格の格差はせいぜい地域ブランドによるもので、その地域内の階層間で価格差が生まれる確かな根拠はない。また、土壌や気候の条件が共通する狭い地域内において単収を決定する最大の要因は品種選定と肥料投入量だと考えられるが、これらはいずれも規模中立的な技術で、現在の日本では階層間に傾向的な格差を生む要因ではない。」ことを挙げている。

27) 同上書、p.10。

1,000円程度であろう。そして、ほとんどの場合、特に高齢者にはこうした職さえ存在せず、機会費用はゼロと考えられるのである²⁸⁾。それゆえ、「理論上そして現実問題として、大農と小農の家族労働評価は異なる原理によって決定される」²⁹⁾ため、「大農のほうが単位面積当たりの労働時間が少ないとしても、小農が高齢労働等によって担われている場合、その労働の単価(単位時間当たりの労賃評価)が低いために、必ずしも $V < v$ ではないのである。その結果、 $C < c$ という条件が成立しても、全体として $C + V < c + v$ だということにはならない。つまり、大農の生産性が小農のそれより高いとはいえないことになる」³⁰⁾とする。

そして、須田氏は、この小規模農家の自己労賃の評価の低さによって「階層分解をもたらすような階層間の生産性格差がごく最近まで日本の稲作では一般的に生まれていなかったと考えられるべきである」³¹⁾として、従来行われてきた議論、すなわち、大規模層と小規模層との間に生産性格差が生じているにも拘わらずなぜ構造変動が起きないのか、という議論は、そもそもすべての階層に一律の家族労働費を当てはめて算出された生産費を基にしていたものであり、「家族労賃を理論的及び実態に沿って評価しなおすならば、小農の生産費が必ずしも大農のそれよりも大きくはないこと、つまり小農の存続は合理的なこと」³²⁾がわかる、という結論を述べている。

2 従来の議論で取り上げられなかったもの

以上の須田氏の議論は、政策が期待するほどには都府県の農業構造変化＝農地利用集積が進んでいない現状をかなり説明できるものであり、また、全体としては農地利用集積が進んでいない中でも、この間従来から相対的に高かった借地率をさらに高めて地域農業における大規模経営農家(15ha以上)・農業事業体の経営面積シェアを高めてきている北陸・東海と、自作地を中心に経営を行う大規模層が厚みを持って存在しているものの、従来から借地率が低く、またこの間も北陸・東海ほどには借地率の向上がなかったために地域農業における大規模経営農家(15ha以上)・農業事業体の経営面積シェアで北陸・東海に逆転された東北(北陸には2000年センサスで、東海には2005年センサスで)との動向の相違を説明するのにも有効であると思われる³³⁾。したがって、須田氏の指摘した $C + V < c + v$ は農地利用集積が行われる1つの重要な経済的条件であるとしていいだろう。

$C + V < c + v$ は、単位面積当たりの生産費格差のみが構造変動の要因であり、価格や単収はその要因ではないことを示している。須田氏自身も「構造変化と価格の関係がしばしば議論されるが、農地流動化の条件式から価格の項(P , p)がなくなってしまうことは、農産物の価格変化は農地流動化に少なくとも直接的な影響を与えない、という重要な含意を持つことに注意する必要がある」³⁴⁾とする。

ただし、これに関しては、今後の農地利用集積を考える上で検討しておかなければならない問題が存在しているように思われる。

$C + V < c + v$ の導出元である先の式④

$$P \cdot Q - (C + V) + v > p \cdot q - c$$

28) 同上。

29) 同上書, p.11。

30) 同上。

31) 同上。

32) 同上書, p.26。

にもう一度目を向けてみよう。P = p 及び Q = q の下で、p の変化は左辺と右辺を同じ値だけ変化させるので、左辺と右辺の大小関係に変化は生じない。しかし見ておくべきは、P が減少するならば大規模農家から小規模農家に支払われる地代の源泉である $P \cdot Q - (C + V)$ の絶対額も減少するということである。

須田氏（及び梶井氏以来）の議論において $P \cdot Q - (C + V)$ は「受け手」の大規模農家が支える地代の最大額であるので、当初の地代がそれよりも小さければ、農産物価格の若干の下落は地代に影響しないかも知れない。しかし、更なる価格低下によって $P \cdot Q - (C + V)$ の絶対額が当初の地代額よりも小さくなった場合には、「受け手」は「出し手」に対して地代の減額を要求することになるだろう。

その場合でも従来の議論では左辺 > 右辺 である限りは農地利用集積は行われることになるが、そこには1つの暗黙の前提があることに注意しなければならない。それは、小規模農家が所有する農地は小規模農家自身で利用する場合でも大規模農家に貸出される場合でも農業的利用がなされる、ということである。理論的には、この前提が存在する限りいくら地代が低下しても「出し手」はそれを甘受せざるを得ず、地代低下による農地利用集積への影響はない、と

33) この間の北陸・東海と東北の農地賃貸借及び大規模経営農家・農業事業体の動向については、細山隆夫「農地利用の変化と担い手の実態」小田切徳美編『日本の農業—2005年農業センサス分析—』農林統計協会、2008年、を参照のこと。

これに関して、須田氏は、前掲書、p.20において「北海道、そして東海・北陸地方などにおいて大規模借地稲作経営の成立が相対的に早くから進んでいるのに対し、その動きは東北平野部において遅れている。こうした構造変化の速度の差は、小農の家族労働評価の差によって説明できるところが大きい。」として、以下でその具体的な説明を行っている。ただし、須田氏が北海道について説明している箇所には疑問が残る。須田氏は同書、pp.21-22において、北陸・東海では兼業所得の機会が豊富でその賃金水準が高いことが小規模農家の家族労働評価を高くし、それによって $C + V < c + v$ となって農地流動化が進んでいること、一方、東北は高賃金の就業機会が相対的に乏しいことが小規模農家の家族労働評価を低くして、 $C + V > c + v$ となるために農地流動化が遅れていること、を指摘する。しかし、須田氏は北海道については、通勤圏内の兼業機会が少ないという東北地方と類似の状況を今度は小規模農家の家族労働評価を高める要因として捉え、その結果、 $C + V < c + v$ となるがゆえに小規模農家が離農し、大規模経営の成立が早くから進んでいる、とする。しかし、これは論理的に一貫していないように思われる。

北海道における大規模経営の成立については、石井啓雄氏が指摘するような北海道独自の要因を見るべきだろう。「1950年代の末以降、とりわけ60年代から70年代のはじめにかけて、北海道の農業は構造的な大変動を経験した。時期と農家戸数の減少率には多少の地域差があったが、この結果北海道の農家数は半分以下に激減した。そして、残った農家の規模拡大が大きく進展した。／この農家数の減少は当時のお開拓地的性格を色濃く残し、政府施策と農協への依存度、したがって営農資金の借入比率が高い農家のうちの一群が負債の累増によって離農を促されたこと（下層的離農）と、進学率の上昇および労働市場の拡大（ただし北海道の場合、地場での通勤が可能という意味ではない）で教育を受けた子弟などが必ずしも自家農業に就かないため親世代に農業の継続を諦めるものができたこと（上層的離農）などに伴う離農の多発によってもたらされた。しかも北海道の場合、その歴史の浅さと農家における過去の蓄積の乏しさ、下層的離農の場合には負債整理が必要であったこと、そして地場労働市場の狭さなどから、これらの離農は、全面的な農地売却を伴う挙家離村の形態をとるのが支配的であった。／ここから北海道では都府県とは、その主たる要因を異にし、また、比較にならない高レベルの自作地売買形態での農地流動化がもたらされてきたのであるが、これらの離農跡地は、農業を継続しようとするかぎりは規模拡大を必要とする周辺農家によって取得が希望されてきた。そして、それは経営合理化としての農地集団化を伴いつつ、国の施策によって開発・造成された農用地の獲得とあわせて複数の農家の規模拡大を結果するが普通であった。このことがまた自作地売買形態での農地流動性をいっそう高める役割を果たした。」；石井啓雄「農地問題の諸相」今村奈良臣・河相一成編集『工業化社会の農地問題』農山漁村文化協会、1989年、pp.72-76。現在でも北海道の大規模経営の借地率は都府県のそれよりもかなり低い。

34) 須田、前掲書、p33、注8。

ということになるが、現実問題としては、米の生産者手取価格が減少している近年、地代＝小作料をめぐるその引き下げを求める「受け手」と現状維持を求める「出し手」との間で合意が行えず、賃貸借関係が解消するという事例が出ているのである³⁵⁾。

須田氏の議論は小規模農家の機会費用の可変性に着目したところに最大の特長があり、これに基づいて、小規模農家の所有農地が自己労働評価の高い若い世代に引き継がれることによるv水準の高まりが今後の農業構造変化を促す（ただし、条件の悪い土地は耕作放棄地になる）可能性も指摘されるが³⁶⁾、そこでも小規模農家の所有農地が農業的に利用され続けることが暗黙の前提になっている。

しかし、例えば機会費用がゼロ（ $v=0$ ）の小規模農家を考えると、離農する以前から相当の農外所得があるならばともかく、生計費の大宗を農業所得に依存している場合には、その農家にとって重要なのは営農継続の際の所得と農地を貸し出した際の地代との高低関係よりも、地代の絶対額であろう。農産物価格低下によって地代額が引き下げられる場合、自己所有農地の非農業的利用・非農業的貸出によってその地代額よりも高い所得もしくは地代が見込めるならば、小規模農家には当然、自己所有農地の転用要求が生じるであろう。また、v水準の高まりによって農業構造変化が促されるとする先の須田氏の議論についても、農地を相続した若い世代がその農地の非農業的利用・非農業的貸出によってより高い所得・地代を期待できる機会を見つけた場合には農地転用の要求が高まるのであるから、単純に、v水準の高まり→農業構造変化というコースを描くことはできないだろう。

先に須田氏が農業構造変化が生じる2つの条件のうちの1つとして挙げた、③式の $P \cdot Q \geq C + V$ という関係が成り立たなくなるまでPが低下するならば、これは農地利用集積によって創出される生産性の高い大規模農家でさえも農業で採算がとれなくなることを意味するのであるから、農地利用集積が行われないのは当然である。しかし、農地利用集積の条件を、農地が農業的に利用されるケースに限定せず、転用によって非農業的利用が行われるケースにまで広げて考えた場合には、農産物価格の低下によって、 $P \cdot Q \geq C + V$ という関係の崩壊以前に農地利用集積が行われなくなる可能性があるのである。

このような農地の非農業的利用に関しては、先述したように農地法による農地転用規制が行われているため、法制度的には転用は無条件には行えないのが現状である。それゆえ、農地利用集積の条件はとりあえず農地が農業的に利用されるケースに限定して考察するだけでいいと考えられるかも知れない。また、農地転用が問題とされる場合には、「ゾーニングの強化」「転用規制の厳格化・強化」が諸論者によって主張されるのが常であり、この点については須田氏も、「農地転用によって大きな利益が得られ、農地所有者が営農を続けていることが転用利益を得るための条件となっているなら、農地の効率的な利用は期待できない」³⁷⁾として、農地の効率的な利用には、転用を極めて厳しく規制することや転用利益を課税によって吸収することなどが必要であると述べている。ただし、ここで須田氏は（須田氏に限らず、転用規制の厳格化・強化を唱える一部論者に共通するが）転用規制の厳格化・強化は比較的容易に行えると考えているように見受けられる。

35) 岩手県T村農業委員会が作成した、2008年の第53回岩手県農業委員大会提案事項（案）における岩手県の農業施策の充実に関する要請事項では「水田においては貸し手が多いが借り手が少ない。また、借り手が小作料まで支払えば経営上赤字となるため、水田を所有者に返還する傾向が生まれてきている。貸し手は耕作でさず借り手も探せず耕作放棄につながっていることから、これ以上耕作放棄地を拡大させないためにも借り手に対する助成措置を講ずること」が挙げられている。

36) 須田、前掲書、pp19-20。

しかし、先述のように所有権は原則として所有物に対する所有者の直接的・排他的・包括的支配を認めたものであり、民法の原則は「所有権絶対」なのであるから、所有権に制限をかける際にはそれを正当化できる根拠が必要であるし、その根拠が消失するような状況が生じた場合には、「所有権絶対」の原則が前面に出て、転用規制の厳格化・強化どころか、転用規制を行うこと自体が困難になるだろう。農地の転用利益への課税についても、この根拠が存在してはじめて正当性を有するものになると考えられる。

したがって、農地利用集積が行われるには、須田氏の提起した $C + V < c + v$ という条件に加えて、農地転用規制を正当化できる根拠となり得る条件が必要になる。以下、それについて検討していこう。

V 農地転用規制正当化の経済的条件

今まで触れてきたように、戦後、日本の農地は1952年に制定された農地法によってその転用に規制がかけられてきた。この下で、農地の転用を行うには原則として各市町村の農業委員会を経由して都道府県知事（ないし農林水産大臣）の許可をとることが必要であり、自己所有の農地と言えども所有者の意思のみで無条件に転用を行うことはできない。

先述したように、農地法は農地改革の成果の維持を目的として制定されたが、同法における転用規制はまさにこの目的から必然的に生じたものと言っている。それはこういうことである。

敗戦後、日本では戦時中にも増して食糧不足が深刻化したが、これに対処するために国内の農業生産をできる限り増大させるべく、農地の維持・拡張及び農民の生産意欲の向上を図ることが求められた³⁷⁾。このうち、農民の生産意欲の向上については、農産物の生産者手取価格の引き上げとともに耕作権の保障・強化が求められたが、先述のようにこれは農地改革によって主として農地所有権の強制的移転による小作人への所有権付与という形で行われた。

この経緯は農地改革後の農地所有権に次のような条件を付したと言える。すなわち、小作人への農地所有権の付与は、農業生産者の耕作権の保障・強化を目的として行われたがゆえに、それは当然ながら、農地所有権を付与された旧小作人に対して農地を農業の生産手段として利用することを強く求めるものになった、ということである。それは一方での農地の維持・拡張という当時の政策的課題と相俟って農地の農外転用を規制する論理ともなった。そして、この論理は農地改革の成果の維持を目的として制定された農地法において必然的に内在するものとなり、同法の第4条（農地の転用の制限）、第5条（農地又は採草放牧地の転用のための権利移動の制限）として具現化した、と把握できるのである。

37) 同上書、p.29。なお、須田氏は同じ箇所において、農地の効率的利用のための方策として、さらに「農地転用に関する決定権および転用利益をすべて農地所有者に帰属させ農地借入者が転用を妨げたり転用利益を得られないようにすること」を挙げているが、これは農地の「受け手」（借り手）の耕作権が強い場合、転用の際の離作補償料を目当てにした「受け手」の行動が農地所有者の農地貸出を抑制するという点では問題となろうが、農地賃貸借の大宗が農地法第3条ではなく、農業経営基盤強化促進法に基づく利用権設定によって行われている現在においてはこの問題はあまり発生しないと見ていいだろう。なお、これは農地転用規制による農地確保とは次元の異なる問題である。

38) 敗戦後における日本の農業をめぐる課題については、拙著『日本麦需給政策史論』八朔社、2002年、第3章を参照のこと。

このように見てくると、農地法が農地所有者の農地転用に規制をかけていることはその歴史的経緯から当然であり、法制度的な正当性があると言える。なお、農地改革による農地所有権の小作人への強制的移転は、農地はそれを利用する者が所有することが最も適当であるという農地法の「耕作者主義」を導き出すことになり、これは農地の農業的利用についても農業者以外への権利移動を制限する農地法第3条（農地又は採草放牧地の権利移動の制限）に繋がったのである。

以上、農地法の転用規制には法制度的な正当性があることがわかった。しかし、一方で、農地所有権を制限するこのような転用規制の正当性はある状況の下でのみ成立する、ということも見ておかなければならない。その状況とは「農地所有者が農地を農業的に利用することによって社会的に平均的な生活が営むことができる」ということである。というのも、転用規制によって農地所有者の自己所有農地の他用途への利用が制限される（自己所有農地の農業的利用が強制される）一方で、農地所有者が農業生産活動によっては社会的に平均的な生活を営むことができないというのでは、法論理上矛盾が生じることになるからである。転用規制による所有権の制限が所有者の生存権を保障しないものであれば、その制限は正当性を持ってないと言えるだろう。

したがって、農地転用規制が正当性を持つためには、農業者が自己所有農地を農業的に利用することによって、社会的に平均的な生活を営むことができる所得を得られる経済状況が必要である。この場合の所得は（転用規制という、農地に関わる問題を検討対象にしていることから）単位面積当たりのそれで捉えるべきであろう。そして、この単位面積当たり所得は生産費に対する農産物価格の水準によって規定される。

もちろん、一言で農業者（ここでは農家＝家族経営を想定する）と言っても、その生産費はまちまちであり、それゆえ、同一水準の農産物価格であっても農業者によって単位面積当たりの所得は異なる。したがって、どの農業者の生産費を基準とするかがまず問題となるが、これについては次のように考えるべきであろう。

農地転用規制は現在の農地面積を可及的に維持することを目的とするものであるが、これは農業生産の面においては、少なくとも現状の国内の土地利用型農業の生産量を維持すること、すなわち単純再生産をその最低ラインにしていると捉えられよう。これに関して、都市計画法の市街化区域においては農地転用は許可制ではなく届出制になっているために実質的に転用規制から除外されていることなどを考えると、正確に言うならば、農地転用規制は「現在の農地面積」ではなく、「現在転用規制が行われている区域の現在の農地面積」を可及的に維持することを目的としている、ということになる。ただし、現段階の日本の農業政策は食料自給率の向上を掲げていることを考えると、農業生産の面においては、農地転用規制はやはり少なくとも現状の土地利用型農業の生産量を維持することを目的としていると捉えていいだろう。

さらに、ここでは農地転用という農地一般に関わる問題を対象としていることから、各農地について豊度をはじめとする土地条件に差がないということを前提に置かならば（つまり、各農業経営について土地条件を捨象して資本条件の差異のみを問題とする一大規模農家と小規模農家で単収に差がないと仮定した先の農地利用集積の条件と対応した検討を行うためにも土地条件は捨象することが適当と考えられる一）、国内の農産物生産量を再生産できる農産物価格水準は、現状において標準的な資本装備を持った標準経営が再生産を行える水準、ということになる。この場合、資本装備の水準が経営農地面積に大きく規定されることを考えると、標準的な資本装備を持った農家は経営農地面積においても標準的であると見ていいだろう。

以上より、農地転用規制を正当化できる条件は、

農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある

(C : 不変資本 [物財費], V : 可変資本 [労働費])

ということになるだろう。この場合のVは、農業者に対して社会的に標準的な所得を保障する水準、すなわち社会的平均的な労賃水準とすべきであろう。

この「農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」という条件は、国内の土地利用型農業の生産量を再生産できると同時に、標準経営の農業者が社会的に平均的な生活を営むことができる所得を得られる条件でもあるがゆえに、国民経済、私経済の両面において転用規制を正当化できるものと言える。

また、以上では各農業者が自己所有農地で自作することを前提としていたが、大規模経営と小規模経営の間で、上述した $C + V < c + v$ の関係ができるならば、農地流動化=農地利用集積が行われるであろう。そこでの地代額は「受け手」「出し手」双方の規模に規定されて各賃貸借関係ごとにまちまちとなろうが、「農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」下で地代が形成されているならば、それは「出し手」の所有農地への転用規制をも正当化できるとしていいだろう。

そして、農地利用集積が進行していくならば、基準となるべき標準経営の経営農地面積・資本装備自体が変化するであろうし、その場合には農地転用規制を正当化できる農産物価格水準も変化するだろう。それゆえ、「農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」という農地転用規制正当化の条件は動態的に捉える必要がある。

なお、転用規制は転用の全面的な禁止ではないし、実際にも現在まで転用規制対象区域においてかなりの面積の転用が行われてきているが、「原則禁止、例外許可」という農地法の転用規制の精神に照らすならば、たとえ実態的には転用が頻繁に行われていようとも、農地転用を正当化できる条件は「農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」ということになるのである。

さて、以上は各農地の土地条件に差がなく、なおかつ農産物品目の種類が1つであることを前提とした上での議論であったが、実際には多種類の農産物品目が生産されており、各農地によってその単収もまちまちである。また、平地と中山間地の間の農業生産条件の差も存在する。さらに言えば家族経営以外の形態の農業経営体も存在する。したがって、実際問題としては「現状における標準経営」を特定することは困難であるし、また、V水準についてもこれを厳密に確定することは難しい。今まで農産物価格の水準と農地転用規制の正当性が関連付けられて論じられることがほとんどなかったのも、また、日本の農業生産が一般的に落ち込みを見せている中でも現在のところ農業者の中で転用規制の緩和・撤廃を求める声がそれほど大きなものになっていないのも、このような実証上の困難も1つの要因であると考えられる。

しかし、ほとんどの農業者において農業の採算がとれなくなり、土地利用型農業の生産の落ち込みが顕著になった場合には、「農地を非農業的に利用してはならないと転用規制をかけておきながら、農業で生活できないのは矛盾である」という声が農業者の中から出てくるであろうし、その際、農産物価格水準を引き上げることができなければ「それならば、農地の転用を認めよ」という主張も出て来ることになるだろう。そして、このような状況下では農地転用規制の緩和・撤廃は現実化していこう。しかし、これは農地利用集積を妨げるものとなる。

「農業構造改革」=農地利用集積の促進を企図するならば、須田氏の議論に関して先に触れたような転用規制の強化や転用誘因の減殺措置は確かに必要であろうが、その場合「農産物価

格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」という条件—そのメルクマールは土地利用型農業の生産量が少なくとも維持されていること—がないならば、農地転用規制を継続することは中・長期的には困難だろうし、転用誘因の減殺措置もその根拠を失うことになるのである*4。

*4 これに関して、神門善久氏の議論について触れておきたい。氏は、「日本農業の問題点を一言でいえば、『売買・貸借を通じて農業生産に長けた者に農地が集まる』という市場経済の競争メカニズムが働いていないことである」³⁹⁾とし、生産性の高い大規模経営が形成されない原因を、転用利益を期待して農地の貸し出し・売却に応じない小規模農家の「地権者エゴ」に求める。そして、「農地利用規制を厳格化・透明化し、市場経済の競争メカニズムを回復させることこそが、農業活性化の途である」⁴⁰⁾として、小規模農家の「地権者エゴ」を断ち切るために転用規制の厳格化・透明化を主張する。さらに、これに関連して、転用規制の強化が財産権の侵害に当たるという論に対して、氏は「転用規制をあたかも財産権の侵害であるかのように喧伝するのは、憲法の曲解、私有財産制の曲解であって、地権者エゴという日本社会の悪癖である。土地の私権を公共性によって制限したからといって、財産権の侵害には当たらないことは、法律上は明白である。財産権の保護を規定する憲法29条には、公益に反しない限りという制約がついている。土地は公益性の高い資産の代表である。実際、最高裁判所でも、転用規制を認めている」⁴¹⁾として転用規制厳格化の主張の正当性を述べている。

確かに、憲法第29条第2項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」となっており、またこれに対応して、先述のように民法第206条は「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する。」となっていて、財産権・所有権について無制限の自由は認められていない。さらに、土地については、その特殊性から他の財産の所有権と比較して多くの私法的・公法的制限がかけられていることも先述したとおりである。

しかし、だからといって、法律によって所有権に対する制限が簡単に行えるかと言えば、そうはならないだろう。憲法・民法の原則はあくまで「私有財産制」「所有権絶対」なのであり、法律によって私有財産・所有権に制限をかけるにはそれなりの根拠が必要となるからである。氏が引用した農地転用規制に関する1987年4月22日最高裁大法廷判決でも「・・・、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであっても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであって、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、当該規制立法が憲法29条第2項に違背するものとして、その効力を否定できるものと解釈することが相当である」としており、「必要性もしくは合理性」の存在が規制を行う際の条件とされている。また、同じく氏が引用している2002年4月5日最高裁第2小法廷判決では「この規制目的は、農地法の立法当初と比較して農地をめぐる社会情勢が変化していることを量しても、なお正当性を確認することができる。そして前記各条項の定める規制手段が、上記規制目的を達成するために合理性を欠くということもできない」としてい

39) 神門善久『日本の食と農—危機の本質—』NTT出版、2006年、p.132。

40) 同上書、p.135。

41) 同上書、pp.243-244。

るが、非農業的な土地利用との間での利益の差が問題となる場合ならばともかくも、農地の農業的利用が全く採算のあわないものになった場合には、この「正当性」「合理性」は消滅するであろう。

このように考えるならば、農産物輸入依存体制の下、日本の農業生産全体が減少傾向にあり、農産物価格全般が日本農業の再生産を保障しないような水準にあると見られる中では、農地所有者の所有権に制限をかける転用規制を強化することは難しいと言えるし、また、このままでは転用規制自体がいずれその「正当性」「合理性」を問われることになるだろう。「公共性」「公益性」を持ち出せば、財産権・所有権に対して簡単に制限を加えられるということにはならないのである⁴²⁾。

氏は小規模農家の「地権者エゴ」を非難して転用規制の厳格化・透明化を主張するが、その前に氏が問題としなければならないのは、転用規制の前提条件を掘り崩す低農産物価格をもたらしている農産物輸入依存体制ではないだろうか。

現段階において転用規制を厳格化・透明化すべきという点では筆者も氏の意見に賛同するが、その前提として農産物の生産者手取価格水準を引き上げる方策がなされなければならないと考える。

VI 農地の「所有と利用の分離」をめぐる問題

農地転用規制に関連して、最近の農地政策をめぐる問題について触れておこう。

農林水産省は2007年10月31日に『農地政策の見直しの基本的方向について』（以下、『基本的方向』、と略）という文書を公表した。これは、「農業構造改革」促進に向けた農地政策の再構築の検討を行うことを目的として同年1月に発足した「農地政策に関する有識者会議」における検討結果を取り纏めたものである。そこでは、「農地政策の見直しの基本的方向」として、①農地に関する情報の共有化等、②耕作放棄地対策の推進、③優良農地の確保、④農地の面的集積の促進、⑤権利移動規制の見直し等、の5つが挙げられている。

このうち、⑤については『「所有」から『利用』に転換を図り、農地の効率的利用を促進』するとして「農地の有効利用を促す観点から、所有権については厳しい規制を維持しつつ、貸借による権利について規制を見直し」としている。これは具体的には、農地所有については一般の株式会社（以下、一般株式会社、と略）の権利取得を認めないものの（2000年の農地法改正によって株式譲渡制限がある株式会社が農業生産法人の一形態として加わり、現在、そのよう

42) さらに「公共性」「公益性」については、抽象レベルで判断すべきものではなく、現実の事象において具体的にどのような内容をもったものとしてそれらの用語が使われているかを把握しなければならないだろう。土地に関する「公共性」をめぐる問題については、渡辺・稲本編、前掲書所収の次の3論文を参照のこと。利谷信義「土地利用計画の法的検討」、広渡清吾「国土利用計画と利用規制」、藤田宙晴「土地の公的取得と現代公法—利益論の見地よりの一断面—」。

これに関連して、2005年9月の農業経営基盤強化促進法の改正では、遊休農地対策の一環として、都道府県知事の裁定による遊休農地への半強制的な賃借権＝「特定利用権」が規定されたが、2008年9月段階で全国において特定利用権が設定された例は1件もない。これは、遊休農地対策が「公共性」を持っており、法律によって特定利用権が規定されていても、特定利用権設定が所有権を制限するものであるがゆえに、実際に設定して農地所有者から訴訟を起こされた場合、憲法・民法の「私有財産制」「所有権絶対」の原則との関係で勝訴できるかどうか確証がなく、それゆえ行政が発動に躊躇していることによるころが大きいと見られる。

な株式会社については農地の所有・利用が認められている)、農地利用については、現在、構造改革特別区域法の対象区域及び農業経営基盤強化促進法の特定法人貸付事業に限定されている一般株式会社の権利取得についてその限定を外し、賃貸借による一般株式会社の農地利用を全面的に認めようというものである。

一般株式会社の農業参入に関しては、従来より財界から農地所有の解禁が要望されていたが、投機目的の農地取得への農業界の懸念が大きかったことから、内閣府の経済財政諮問会議においても株式会社の農地所有の解禁については棚上げされ、農地の所有と利用の分離、利用に関する経営形態の原則自由化のみが提起された。上記の『基本的方向』はこれを受けたものである⁴³⁾。

しかし、一般株式会社の農地利用を全面的に認めることは、たとえ当初段階で農地所有については認めないことにしたとしても、農地法の「耕作者主義」の原則を放棄するものであるがゆえに、いずれは一般株式会社の農地所有を認めざるを得なくなる、という指摘は多方面から出されている⁴⁴⁾。

このような諸指摘を踏まえた上で、以下では先述した農地転用規制の正当性の問題も睨みつつ、農地の「所有と利用の分離」がどのような結果をもたらすかについて検討したい。

現在、農地利用集積を促進するために農業経営基盤強化促進法による利用権設定が政策的に推し進められているが、この下では経営農地面積を拡大する農家・農業生産法人がある一方で(都府県において農地利用集積がそれほど進んでいないことは先に指摘したとおりであるが)、農地を全面的に貸し出し、自らは全く農業を行わない(元)農家も出てきている(1970年の農地法改正以降、農業を廃止した者の所有する在村地主保有限度内の小作地は小作地所有制限の適用から除外されることになっている)。

このような下で、一般株式会社の農地賃貸借による農業参入が全面的に認められるならば、「自らは農業を行っていないにも拘わらず、農地所有は認められている(元)農家」と「農業を行っているにも拘わらず、農地所有は認められていない一般株式会社」が併存することになるが、こうなった場合、一般株式会社の農地所有を排除し続けることは法論理的に困難であろう。

現状では、一般株式会社の農地利用は農地法上の「例外」(先述した2つのケースに限り認められる)であるがゆえに、同様に農地法の「例外」(小作地所有制限の適用除外)である「自らは農業を行っていないにも拘わらず、農地所有は認められている(元)農家」との関係は法論理上の問題にはならない。

しかし、一般株式会社の農地利用を全面的に認めるということは、農地法において従来「例外」だったものを「原則」にするということである。この下では、「例外」ではあるものの農業を行っていない(元)農家が農地を所有できることと、農業を行っている一般株式会社が農地を所有できないこととの法的不整合が当然のごとく問われることになるが、この場合法的不整合は一般株式会社の農地所有を認める方向で解消されざるを得ないだろう。法的整合性という

43) 経済財政諮問会議の「グローバル化改革専門委員会」が2007年5月8日に発表した「第1次報告」において「農地の所有と利用の分離」「利用についての経営形態は原則自由」が提起され、これが同年6月19日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007」に盛り込まれたことが、「農地政策に関する有識者会議」へ臨む農林水産省の姿勢、そして『基本方向』の内容に大きな影響を与えた。これについては、原田純孝「農地制度はどこに向かうのか－「所有から利用へ」の意味を問う－」『農業と経済』2008年1・2月合併号、昭和堂、を参照のこと。

44) これについては、原田、同上稿、田代洋一「担い手にとっての農地問題－面的集積と農地転用－」前掲『農業と経済』2008年1・2月合併号、などを参照のこと。

点では、農業を行わなくなった（元）農家の農地について小作地所有制限の適用除外を廃止して国家買収（その後、他の農家・農業生産法人へ売り渡す）を行うことも考えられるが⁴⁵⁾、これは財産権の保護との関係で現実には難しいと考えられる⁴⁶⁾。

このように農地の「所有と利用の分離」は論理必然的に一般株式会社の農地所有解禁へと繋がるが、その一般株式会社は株主利益の最大化をその目的とする。それゆえ、事業から撤退する場合もその損失は最小限に食い止めることが必要となる。したがって、農地所有権を取得して農業に参入した一般株式会社は、農業から撤退する際に所有農地を転用した方が有利であるならば、法律による転用規制がかかっているにもかかわらず、「株主の利益」を前面に出して、農地転用を求めることになるだろう。

農地を所有する一般株式会社が多くなれば多くなるほど、そのような主張は広がりを見せるだろうし、他産業における中心的な企業形態が株式会社であることから、一旦株式会社に農地所有を認めたならば、農地政策には急速に「株主の利益」の論理が持ち込まれ、その結果、転用規制が緩和ないし廃止される可能性は大きくなると考えられるのである。

そして、現在の農産物価格水準が、先に指摘したように農地転用規制を正当化できるものになり得ていないことを見るならば、現段階における農地の「所有と利用の分離」、すなわち一般株式会社による農地利用の全面的解禁は、最終的に農地転用の増大をもたらす可能性を少なからず持っていると言っている。しかし、これは「農業構造改革」＝農地利用集積を妨げるものとなるのである。

Ⅶ おわりに

1 農地利用集積の経済的条件

以上、「農業構造改革」の基本問題である農地利用集積について、それが行われるための経済的条件を検討してきた。それらをまとめると次のようになる。

まず、農地所有権が存在している下で農地利用集積を行うには、農地利用集積によって「出し手」と「受け手」双方が経済的メリットを得られるという条件が必要である。これは戦後農地改革によって多数の零細自作農が創出された戦後の日本農業、とりわけ都府県農業における農地利用集積を考察する場合には重要な視点となる。そして、その条件とは、農地利用集積が賃貸借で行われる場合において具体的には、須田氏が指摘したように、大規模農家と小規模農家の自己評価労賃について $V > v$ という関係があることを前提とした上で、大規模農家と小規模農家の間に単位面積当たり生産費で $C + V < c + v$ が成立するだけの生産性格差が生じていること、である。

農産物価格の変化はこの $C + V < c + v$ の関係に影響を与えないが、（生産費が不変であつて）農産物価格が低下するならば、「出し手」が「受け手」から受け取る地代の絶対額は減少す

45) なお、小作地所有制限、及び所有を禁止された小作地の国家買収について、農林水産省は「今日的必要性に乏しく、かつ妥当性もなくなってきているのではないか」として現在廃止の方向で検討を行っている；農林水産省『農地の長期利用による担い手の農業経営の安定化 定年就農等新規参入の促進による地域の活性化 自作農主義に基づく措置等の今日的妥当性・必要性』2007年5月。ただし、これが行われれば、農地法の「耕作者主義」の原則が崩れるため、一般株式会社の農地所有が一挙に進むであろう。

46) 注42の特定利用権定に関しても述べたように、財産権や所有権に制限をかける措置を新たに設定することは、現実には非常に難しいことを見ておく必要がある。

ることになり、その場合には「出し手」が自己所有農地を非農業的用途に転用する可能性が生じる。これは、「出し手」の貸し出す農地が農業的に利用されるという、農地利用集積の前提を掘り崩すものであり、それゆえ農地利用集積を妨げるものとなる。

ただしこの際、農地転用に規制がかかっているならば、農地と非農地は土地市場において一応遮断されるために転用の動きは抑制されるが、この場合、転用規制は農地所有権を制限するものであるため、「私有財産性」「所有権絶対」を原則としている日本国憲法・民法の下では転用規制を正当化できる根拠が必要となる。これについては、転用規制の根拠法である農地法が、地主から小作人への農地所有権の強制的移転を行った農地改革の成果を維持することを目的として制定されたという歴史的経緯より、農地所有者に対して農地の非農業的利用を規制する転用規制には正当性があること、ただし、一方で、転用規制には「農地所有者が農地を農業的に利用することによって社会的に平均的な生活を営むことができる」という前提条件が必要であること、を指摘することができる。

この前提条件について考えると、転用規制は、規制対象区域内の農地面積を可及的に維持することを目的としたものであり、これは食料自給率向上を掲げる現在の日本農政の下では、最低限現状の土地利用型農業の生産量を維持することを目的としたものと読み替えることができる。それゆえ、これを満たす農産物価格の条件は「農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」ということになる。これは同時に標準経営の農業者が「社会的に平均的な生活を営むことができる」という私経済上の条件を満たしているがゆえに、農地所有者の農地所有権を制限するための前提条件となるのである。

2 農地利用集積の展望

さて、以上のような農地利用集積のための経済的條件に照らして、現段階の日本の農地利用集積を見るならば、それが大きく進展する状況にはないと言えよう。まず、大規模農家と小規模農家との間の生産費格差条件である $C + V < c + v$ については、とくに v 、すなわち小規模農家の自己労賃評価に関して理論的・実証的にさらに詰めるべき問題は残されているものの、この間農地利用集積が政策的に推し進められてきたにも拘わらず、都府県で利用集積があまり進展していないことは、この条件が一般的には成立していないことを示すものである。また、転用規制の前提となる「農産物価格が現状における標準経営のC + Vを補償する水準にある」という条件も、この間日本の土地利用型農業生産が全般的に縮小していることを見るならば、成立していないと見ていい。

とくに転用規制正当化の条件が成立していないことは、現在は転用規制が行われているにしても、いずれ農業者を含む多方面において転用規制の緩和・撤廃を求める主張を生じさせることになるであろうし、このような中で農地の「所有と利用の分離」を行って一般株式会社の農地利用を全面的に認めるならば、先に指摘したように、それは最終的には農地転用の促進に繋がり、農地利用集積は妨げられることになるだろう。

冒頭で述べたように、現在、「品目横断的経営安定対策」（「水田・畑作経営所得安定対策」）によって大規模経営体に農地利用を集中させようとする取り組みが行われている。この下で一部の大規模農家への農地利用集積、集落営農組織の立ち上げなどの動きが各地で起きており、一見すると同対策が農地利用集積に成果を挙げているようであるが、同対策の内容を検討するとその将来的な進展は極めて困難であると言わざるを得ない。

同対策は、従来対象品目を販売した農家すべてに対して行われていた価格補填（輸入価格に引き寄せられた市場価格と国内生産費との差額補填がその中心。ただし、米は市場価格下落分

のみが対象)を、一定規模以上の大規模農家と集落営農組織に限定した。これは、価格補填を受けられない小規模農家は採算がとれないために生産を断念せざるを得ず、これによって小規模農家の所有農地が大規模農家に貸し出され、あるいは集落営農組織が結成されることによって農地利用集積が進む、という政府が描く展望に基づくものである。これを農地利用集積の経済的条件との関連で捉えると、「品目横断的経営安定対策」は大規模農家と集落営農組織のみに価格補填—これは生産費引下げのための財政援助として捉えることができる—を行うことによって、 $C + V < c + v$ を強行的に創出しようとしたもの、とすることができるだろう。

しかし、生産を断念して大規模農家に農地を貸し出し、あるいは集落営農組織に農地を提供する小規模農家は、当然のことながらその対価として地代を要求する。この場合の地代額は貸出農地で小規模農家が従来得ていた所得から機会費用を引いたものになるであろう。しかし、小規模農家は農外に所得源を見つけて自らの判断で農地を貸し出し、あるいは提供するのではなく、価格補填が廃止され採算がとれなくなるがゆえに貸出・提供するのであるから、機会費用はゼロに近いものにならざるを得ず（新たに集約的作目を導入し、同作目の生産によって一定の所得が得られるならばこの限りではないが、農産物輸入が拡大する中、このような状況が一般的になる保証はどこにもない）、その結果、地代額は従来の小規模農家の所得に近い、かなり高い水準のものになるだろう*5。

*5 なお、見かけ上集落営農組織の形態をとっていても、実質的には従来の個別経営が行われているようなケース（小規模農家は一旦集落営農組織に自己所有農地を提供するものの、その後集落営農組織から自己所有農地での農作業を全面的に委託される形態など）では、地代をめぐるこのような問題は生じないであろう。ただしその場合は、農地利用集積も実質的には行われていないことになる。

なお、農地提供者とオペレーターが明確に区別されるような形で集落営農組織の実質化が進めば進むほど、農地提供者と集落営農組織との関係は、小規模農家と大規模農家との農地賃貸借関係に近づいていくので、以下では、小規模農家と大規模農家との関係のみを検討することにする。

一方、同対策は価格補填の対象を大規模農家（ないし集落営農組織）に限定しただけであってその補填額は従来と同水準であり、上述のような大規模規模農家が新たに借り受けた農地で生じる地代の問題は考慮されていない。なるほど、大規模農家は農地を借り受けて規模拡大を行うことによって単位面積当たりの生産費（副産物価額差引生産費）を低下させるであろうし、それは大規模農家の剰余を増加させる可能性を持つが、新たに発生する地代額よりも剰余の増加額の方が大きい保証はどこにもない。これは大規模農家の経営にとって農地利用集積がほとんどメリットを持たないか、場合によってはマイナスに働く可能性があることを意味する。このような下で農地利用集積が大きく進むとは考えられないのである（これについては詳細な実証分析を行うことが求められる）。

さらに、価格補填額の削減や農産物価格の下落が生じれば、大規模農家は地代の減額を要求せざるを得なくなるが、これは「出し手」である小規模農家の反発を招くことになる。そして、これによって賃貸借が破綻するならば「出し手」は自己所有農地の農外転用を模索することになるだろうし、このような状況下では「農産物価格が現状における標準経営の $C + V$ を補償する水準にある」という転用規制正当化の条件は当然ながら崩壊しているため、中・長期的には農地転用規制は緩和ないし撤廃されざるを得ず、農地転用が進むことになるだろう。しかし、

再三指摘してきたように、これは農地利用集積を妨げるものになる。

したがって、もし、価格補填を大規模農家に限定するという「品目横断的経営安定対策」を前提にして農地利用集積を進めようとするならば、「受け手」である大規模農家の地代負担力を高める方向で $C + V < c + v$ という関係を作り出すことが必要であろう。すなわち、同対策前の農産物価格水準を保ちながら、別途、「受け手」に対して地代に係る財政援助を行うということである。

これについては、同じ田作小麦でありながら（小麦の前作が異なるため、完全な同一視はできないが）、多数の小規模経営によって生産が行われている都府県の水田裏作小麦と、各地で大規模経営（転作集団）が成立している都府県の転作小麦について比較することが有益であろう⁴⁷⁾。水田裏作と転作との決定的相違は転作奨励金交付の有無である。従来この転作奨励金については、転作作物の作付自体に対して支払われる「基本額」が農地所有者に帰属していたのみならず、団地化や農地利用集積などを交付条件とする「加算額」もその一部ないし全部が農地所有者に帰属するケースが多かった。そして、この「加算額」の一部ないし全部こそが、経営規模階層間の労働生産性の格差に基づく地代負担力だけでは農地利用集積が進まない状況を打破する追加的地代負担力となり、転作集団のような大規模経営を成立させたと考えられるのである。

ただし、国民経済的に見た場合、農地利用集積による大規模生産に基づくコスト低減にはメリットがあるかも知れないが、一方で農地利用集積のために財政支出が行われていることを考えると、全体としてメリットがあると断言することは難しい（これについても更なる実証分析が求められる）。

このような農地利用集積をめぐる問題は、土地利用型農業にとって不可欠の土地－農地が近代市民社会＝資本主義社会においては財産所有権の1つになっていること、そして、それゆえに土地所有制度の成立期（日本の戦後農地改革など土地所有制度の大きな変革期）に形成された農地所有構造がその後の農業構造展開を大きく規定すること、から生じていると捉えていだろう。その根底には資本（主義）と土地所有との矛盾があるのである⁴⁸⁾。

(2008年9月22日受理)

47) これについては拙稿「戦後小麦政策と小麦の需給・生産」『農業経済研究』（日本農業経済学会）第77巻第3号、2005年、pp.125-126、を参照のこと。

48) 資本（主義）と土地所有との関係についてはかなりの研究蓄積があるが、現代の日本農業をめぐる諸問題の根底を解明するためにも、更なる理論的研究が求められていると言える。研究蓄積をめぐっては、多少古くなるが、小川浩八郎「資本と土地所有をめぐる論争」久留島陽三・保志恂・山田喜志夫『資本論体系7 地代・収入』有斐閣、1984年、を参照のこと。