

# 西南濃地域における 農用地の高度利用

丹 羽 弘

## はじめに

1976年度の岐阜県シンクタンク特別研究員の一員に加えられ、テーマ「西南濃地域における農業的土地利用の高度化」について調査研究にあたった。本稿はその研究の一部である。主として調査対象としたのは、西南濃地域内の平地農村で、近郊型農業の進行している海津・養老の両町である。ここでは、農用地高度利用の面から、必要な限りにおいて、簡単に両町の概況をみておくこと<sup>(1)</sup>としたい。

海津町は、岐阜県の最南端に位し、東は長良・木曾両川を隔てて愛知県に接し、西は揖斐川を境に南濃町と三重県に連なり東西約6km、南は県立公園千本松原を境に三重県に、北は平田町と羽島市に接し南北約17kmである。北部より南部にかけて緩傾斜をなし、農用地は長良・揖斐両川に囲まれた海拔0.5～2.0mの低湿地帯である。この地帯にはもとクリークと称する無数の池沼、堀潰れが相当の面積（約350ha）を占めていたが、1953年以降県管内水面埋立干拓事業がなされ、大半が耕地化した。総面積4,425ha中、耕地面積2,175ha（耕地率49.2%）、そのうち水田1,970ha（水田率90.6%）である。

養老町は、岐阜県の西南部、濃尾平野の最西端に位置し、海拔0mの低湿地帯からなだらかな養老山系の扇状地帯へと連なっており、扇状地帯の最西端からは、急傾斜な標高800mクラスの山峯となっている。養老山麓を流れる津屋川以東の平坦部では、牧田川はじめ諸川が揖斐川にそそいでおり、農用地とし

て利用されているのは、海拔10m前後の地域である。総面積7,230ha中、耕地面積2,859ha(耕地率39.5%)、そのうち水田2,593ha(水田率90.7%)である。

## I 課題の設定と視角

1955年以降のわが国高度経済成長政策は、重化学工業中心、独占大企業優先として進められ、世界にも類例をみない成長率で経済発展をとげた。しかしその反面、構造的ひずみは社会各分野にあらわれ、とくに農業は商工業の急速な発展の陰で、大きな犠牲をはらわされてきた。すなわち、農業と第2・3次産業間との所得格差の増大、農業労働力の流出、農用地の転用、兼業化の著しい促進をもたらし、それは、休耕・減反などの生産調整政策ともあいまって、農業生産の停滞を余儀なくさせた。1973~75年ごろには、穀物自給率は40%ほどに落ちこみ、とくに麦類、菜種、豆類、いも類などは、その収益性の低下に伴って急速に減少し、麦類4~5%、菜種油1%ほどの自給率となり、事実上全面的に輸入に依存することとなった<sup>(2)</sup>。しかし、近年世界の食糧需給事情が、1972年の穀物生産の不作を契機としてひっ迫してくると、食糧の国内自給率向上が当面の課題となっている。自給率の向上をはかるためには、まず以て、その基盤たる農用地の確保と、その高度利用を促進することが必須の要請となってくる。

ここでは、主として土地制度・政策面より、農用地の所有と利用について検討し、西南濃地域(海津・養老町)における農業的土地利用高度化の方向を究明しようとするものである。その視角としては、農用地高度利用をはかるために、いかなる土地制度および政策がとられているかを知り、それをいかに利用すべきであるかを検討する必要がある。その場合、農業生産力発展における土地生産性の問題を重視すべきである。従来行われてきた土地基盤整備や、農作業の機械化・化学化などは、すべて労働生産性の向上のみが重視されてきたといってもよいであろう。しかし、農業では、労働生産性の向上と同時に、土地生産性の向上が重視されねばならない。ところで、農用地の高度利用といつて

西南濃地域における農用地の高度利用（丹羽）

も、それはあくまで、農家所得の増大＝農家の福祉向上を前提とすべきことはいうまでもない。したがって、農業経営の確立発展という視角から、農用地高度利用の方策を考察することとしたい。

以上の視角に立って、まずはじめに、農用地の所用と経営についての現状を分析し(II)、ついで、農用地の流動性に関する諸制度の概要、農用地価格および利用価格(III)、さらに、農振法にもとづく農用地の設定とその利用計画について検討し(IV)、最後に、以上の分析によって摘出される主要な問題点と、その対策(V)について述べることにする。

## II 農用地の所有と経営

### 1 所有と経営からみた農家構成

海津・養老両町における、農用地の所有と経営との関係をみるため、1975年度農業センサスにより、所有・経営耕地面積規模別農家構成を作成した(表1)。

表1 所有・経営耕地面積規模別農家構成

		0	0	0.1	0.3	0.5	0.7	1.0	1.5	2.0	2.5	3.0	5.0	計
		(ha)	0.1	0.3	0.5	0.7	1.0	1.5	2.0	2.5	3.0	5.0	以上	
所 有	海津町	4	13	75	109	121	202	493	430	134	57	22	1	1,661
	養老町	19	81	368	448	478	830	903	274	23	3	3		3,430
経 営	海津町		15	92	109	121	197	487	425	131	59	24	1	1,661
			534					215					100.0%	
			32.1%					12.9%						
営	養老町		76	401	444	446	801	962	264	23	2	3	1	3,423
			2,168					29					100.0%	
			63.3%					0.8%						

注(1) 1975年度農業センサスによる。

(2) 養老町の経営耕地面積規模別農家数は、「例外規定」7戸が除かれている。

この表から、およそつぎのような点が把握されるであろう。

まず第一に、所有・経営規模とも、その零細性が指摘される。両町とも所有・経営規模 1.0~1.5ha 層の農家数がピークをなしている。1戸当り経営面積については、表2でみる限り、海津町は県下で首位を占め、養老町もかなり大

表2 1戸当り経営面積

地域名	海津町	養老町	西南濃	中濃	東濃	飛騨	岐阜県
面積 (ha)	1.31	0.84	0.68	0.55	0.58	0.63	0.65

注 岐阜農林統計協会編『岐阜農林水産統計年報』(1975年度)による。

きいことがわかる。しかし経営規模 2 ha 以上層は、海津町215戸 (12.9%)、養老町29戸 (0.8%) であるにたいし、1 ha 以下層は海津町534戸 (32.1%)、養老町2,168戸 (63.3%) を数え、その零細性を知ることができよう。

第二として、以上の経営の零細性は、必然的に専業農家が少なく、兼業農家の多いことを推察し得る。表3は、1965年・70年・75年の海津町、養老町およ

表3 専・第2種兼業別農家数の変遷

年次	総農家数			専業農家数 (%)			第2種兼業農家数 (%)		
	1965	1970	1975	1965	1970	1975	1965	1970	1975
海津町	1,700	1,668	1,661	456 (27)	257 (15)	188 (11)	301 (18)	432 (26)	864 (52)
養老町	3,503	3,481	3,430	299 (9)	186 (5)	141 (4)	1,164 (33)	1,972 (57)	3,112 (91)
岐阜県	134,727	129,855	121,520	12,651 (9)	7,998 (6)	5,825 (5)	71,878 (53)	89,326 (69)	100,396 (83)

注 各年農業センサスによる。

び岐阜県における専業・第2種兼業別農家数の変遷をみたものであるが、総農家数、専業農家数が減少し、農業を従とする、第2種兼業が増大していること

## 西南濃地域における農用地の高度利用（丹羽）

を知ることができる。第2種兼業農家数は、海津町では、70年総農家数の26%から、75年には52%と倍増しており、養老町では、実に91%に達している。

第三として、貸借関係による農用地の流動化は、あまり進んでいないということである。すなわち、両町の所有と経営との関係は、1.0~1.5ha層をピークとして、各階層がほぼ比例していることから、自作地経営が多く、農地の貸借関係は比較的少ないものと推測される。1975年度農業センサスによれば、海津町では、農家総数1,661戸中自作1,581戸（95.2%）、養老町では、3,423戸中自作2,990戸（87.4%）となっており、若干でも小作関係にある（自小作・小自作・小作）農家数は、海津町80戸（4.8%）、養老町433戸（12.6%）に過ぎない。後に述べるごとく、統計に表われない闇小作などの存在を考慮したとしても、貸借による農用地の流動化は、停滞的であるとみなされる。表4は借入・貸付耕地

表4 借入・貸付耕地のある農家数と面積

	借入耕地のある農家数と面積			貸付耕地のある農家数と面積		
	農家数 <sub>戸</sub>	面積 <sub>a</sub>	1戸当り <sub>a</sub>	農家数 <sub>戸</sub>	面積 <sub>a</sub>	1戸当り <sub>a</sub>
海津町	183	3,682	20.1	142	4,586	32.3
養老町	708	11,103	15.7	373	9,813	26.3

注 1975年度農業センサスによる。

のある農家数と面積とを示したものである。借入・貸付間の格差は、近隣市町村との出入作から生じたものと思われる。借入・貸付の1戸当りの規模は、海津町が養老町より大きいことを知ることができる。

## 2 経営耕地の利用状況

経営耕地を田・畑・樹園地に分けて、その利用状況をみたのが表5である。  
 水田率は両町とも90%を超えており、全国的統計<sup>(3)</sup>（全国58.5%、岐阜県75.7%）と比較しても、水田が圧倒的に多いことがわかる。このうち田不作付率は、海津

表5 経営耕地の利用状況

田												
町名	A 経営耕地 総面積	農家数	B 総面積 ( $\frac{B}{A}$ )	稲 作				稲以外 の作付		不 作 付		
				農家数	C 面積	うち二毛作田		農家数	面積	農家数	面積	E 面積( $\frac{E}{B}$ )
						農家数	D( $\frac{D}{C}$ ) 面積					
海津	217,481	1,648	196,975 (90.6%)	1,631	190,263	293	5,220 (2.7%)	164	3,397	138	3,315 (1.7%)	
養老	285,876	3,277	259,349 (90.7%)	3,241	248,223	336	7,817 (3.2%)	105	1,206	419	9,920 (3.8%)	

畑											
町名	農家数	F 総面積	普 通 畑				牧草田地		不 作 付		
			農家数	面積	うち飼料作物作付		農家数	面積	農家数	面積	G 面積( $\frac{G}{F}$ )
					農家数	面積					
海津	1,620	19,906	1,604	17,215	28	443	9	1,408	153	1,283 (6.5%)	
養老	2,973	15,756	2,954	14,002	5	61	6	81	161	1,673 (10.6%)	

樹 園 地											
町名	農家数	総面積	果 樹 園		茶 園		桑 園		その他の樹園地		
			農家数	面積	農家数	面積	農家数	面積	農家数	面積	
海津	57	600	36	342			3	29	21	229	
養老	484	10,771	282	4,950	32	486	251	5,242	5	93	

注 1975年度農業センサスによる。

町1.7%(3,315 a), 養老町3.8%(9,920 a)となっており、全国4.0%, 岐阜県4.4%よりは低位である。また稲作田のうち二毛作をしたのは、海津町5,220 a (2.7%), 養老町7,817 a (3.2%) であり、全国裏作率7.4%には達しないが、岐阜県2.5%よりは上廻っている。つぎに不作付畑の比率は海津町6.5%(1,283 a), 養老町10.6%(1,673 a)で、全国・岐阜県の5.7%を凌駕している。

### III 農用地の流動性と農用地価格 および利用価格

#### 1 農用地流動性に関する土地制度の概要

わが国経済の高度成長は、農用地のスプロール的な壊廢の進行と、農用地価格の高騰をもたらした。農用地を確保し、その効率的利用をはかるためには、農業経営規模拡大の契機となるような、農用地の流動化を促進しなければならない。ここでは、農用地の流動性に関する諸制度<sup>(4)</sup>について概観するとともに、主要な事例もあげておくこととしたい。なお、農振法（農業振興地域の整備に関する法律）については、節を改めて述べることとする。

##### (1) 国土法（国土利用計画法）

1974年12月施行された国土法は、大企業の土地買占め、乱開発を防ぎ、計画的な土地利用をはかるとともに、土地取引を規制し、取引対価の適正化をねらいとしたものである。

##### (a) 土地利用計画の策定

土地利用は、公共の福祉を優先させるという原則を明確にしたうえで、国、都道府県、市町村についての、国土利用計画を樹立する。ついで、この計画を具体化するため、都道府県ごとに、① 都市地域、② 農業地域、③ 森林地域、④ 自然公園地域、⑤ 自然保全地域に区分し、土地利用および取引を、規制す

るにあたっての基準としている。このうち、② 農業地域は、後述する農振法にもとづく農振地域にほぼ相応し、それを裏づける意味において、重要性をもっている。

#### (b) 土地取引の規制措置

##### (ア) 規制区域の指定と土地取引の許可制

土地取引については、適正合理的な土地利用の確保のため、規制区域を指定し、知事の許可制をとっている。規制区域は、① 都市計画区域にあっては、土地の投機的取引が相当広汎圏にわたって行われたり、そのおそれがあり、また地価が急激に上昇したり、そのおそれがある区域、② 都市計画区域以外にあっては、同様の事態が生じ、これを緊急に除去する必要がある区域を、知事が指定することになっている。

規制区域内の土地について、所有権・地上権等の使用収益を目的とする、権利の移転と設定には、知事の許可を必要とする。この許可制の対象には、売買契約の予約等も含まれているので、しばしば、土地買占め法として悪用されている、仮登記も規制されるのである。耕作目的の農地の権利移動は、農地法で統制されているので、国土法の許可を要しないが、農地でも、転用目的の権利移転は、国土法と農地法との双方の許可が必要である。

許可申請にたいし、県は、土地の対価と利用目的の二つが適正かどうかを審査し、一定の方式で算定された価格に照らして、適否を判断することとしている。

##### (イ) 規制区域外での土地取引の届出制

規制区域以外の地域における一定規模（市街化区域2,000m<sup>2</sup>、市街化調整区域5,000m<sup>2</sup>、都市計画区域外10,000m<sup>2</sup>）以上の土地取引については、知事に届出ることが義務づけられている。その場合、売買地価が適正を欠いていたり、利用目的が土地利用基本計画に適合しないときは、取引の中止や、是正の勧告がなされることとなっている。

(c) 遊休地対策

国土法による、許可制または届出制の適用を受けて、土地取引が行われた後、3年以上経過しても、なお遊休状態となっている、一定規模（同前）以上の土地にたいし、知事は、その土地所有に、遊休土地である旨を通知する。この通知を受けた者は、6週間以内に、その土地の利用計画等を知事に提出しなければならない。知事はこの届出内容を審査し、必要な助言や勧告を行い、これに従わないときは、地方自治体や公社等に、買取ることができるようにしている。

(2) 農地法とその改正

(a) 農地法の制定

いわゆる第2次農地改革は、1947年春から、本格的に実行に移された。この改革により、小作地の大部分は自作地となり、これまでの高率現物小作料搾取の基盤をつきくずすこととなった。かくして戦前のわが国資本主義構造を、その「基底」において特色づけ、農村の支配的体制として存続してきた、寄生地主制は廃絶され、自作農創設により、従来半封建的諸関係は一掃され、農村民主化に大きな役割を演ずることとなった。この第2次農地改革の諸法令は、その後1952年10月農地法に統合された。農地法は、農地保有の権利関係を基本的にきめるものであるが、その精神は自作農主義であり、農地改革がつくり出した、広汎な自作農的土地所有を、さらに将来にわたって維持強化し、残された小作関係にたいする強い規制を、そのままひきつぐこととなったのである。

(b) 農地法の改正

農地改革は、後来の日本農業の零細性を打破しなかつたため、零細農耕の仕組みは、その後の経済の発展や、技術の進歩に対応し得なくなり、また高度成長による、地価の異常な高騰は、規模拡大のための農地取得を、著しく困難なものとした。

そこで国は、1970年農地法を改正し、賃貸借による農地の流動化をはかり、大規模な、生産性の高い農業経営を育成しようとした。主要な改正点を以下に

述べることにする。

#### (ア) 10年の定期賃貸借

農用地を借入れて、規模を拡大し、経営を行う者にとっては、できるだけ長期間、安定して利用できるという、経営権の安定が必要である。ところが、貸主の立場からすると、一度小作に出せば、多額の離作料を払わねば、耕作権を戻すことができないのではないかという不安がある。この二つの条件が調和できないため、現実には、請負耕作などによる開小作が行われている。離作補償の問題については、後に述べるが、その理由として、貸借の解約時に、農地法で、知事の許可が必要となることが影響しているといわれる。農地法の改正では、この点を重視して、「十年以上の定期賃貸借」の場合には、期間満了時に、知事の許可を不要とした。したがって、その期間が過ぎれば、土地所有者に耕作権が戻ることとなり、一応これで借主の経営権の安定と、貸主の離作料の不安が排除されたことになる。この定期賃貸借制度は、つぎに述べる農地保有合理化法人へも適用されることとなっている。

#### (イ) 農地保有合理化法人の設置

農地法改正で最も重要な点は、各道府県に、農地保有合理化法人<sup>(5)</sup>を設置したことである。現在、行われている農地保有合理化対策は、次節で述べる農振法にもとづき、農業委員会が実施している農地移動適正化あっせん事業と、この法人による農地保有合理化事業とに大別される。すなわち、前者が単なるあっせん事業であるのにたいし、この法人は、農業経営の規模拡大、農地の集団化、その他農地保有の合理化を促進するため、農振地域内農用地区域の、農用地の売買、貸借、交換等の事業を行っている。そして、この事業に対して、国から無利子資金の融資、利子補給等の助成がなされている。

この法人による、農用地等の買入価格は、農業生産に見合う額とし、時価を勘案してきめられる。また法人に農地を貸した場合には、小作地所有制限の適用外にするという特例が、農地法で設けられているほか、転貸しを条件として、農地を、10年以上の定期賃貸借に出した場合には、法人の借賃は標準小作

料とし、農地所有者へ、10年分の小作料が一括前払いされ、賃借人からは、法人が毎年小作料を徴収するという、小作料一括前払い制度がとられている。この場合、10年分の小作料を、一括して受取っても、その年の所得税が重くならないように、平均課税の適用を受けられるという、特別措置が設けられている。

この法人を利用し、農地等を取得あるいは譲渡した場合、税制・融資の面で、つぎのような優遇措置がとられている。まず税制上では、① 農地等譲渡者は、500万円（一般100万円）の所得税特別控除が認められる。② 取得者は、所有権移転登記に必要な登録免許税が、一般千分の50にたいし、千分の6に軽減される。③ 不動産取得税については、その土地価格の3分の2の額が、課税標準となっている。つぎに融資面で、④ 農地取得資金（年利3.5%、25年償還）について、個人800万円（一般200万円）、農業生産法人3,200万円（同800万円）まで優先的に借りられることとなっている。

岐阜県では、この法人を農業公社と呼んでいる。現在、農業公社は、県市町村および農業委員会、農協等の協力を受け、本稿で調査対象としている、海津町はじめ21町村で、農地保有合理化促進事業を行っている。

海津町は、この事業の重点地域とされており、公社は、農業委員会および農協の希望を入れて農地を買入れ、経営規模拡大の意欲ある農家へ売渡している。なお農地を買入れ、それを売渡すまでの間、農協に貸付けて、農協オペレーターグループによる農地監理が行われている。1973年以来、公社の買入れ農地は約7 ha、そのうち約2 haを売渡している。

#### （ウ） 期間借地——裏作振興策

農地法の改正で、看過できない重要な点は、裏作振興策として、裏作期間だけの借地である期間借地を、農地法上の特例として認めていることである。

農地法では、水田裏作を「田において稲を通常栽培する期間以外の期間、稲以外の作物を栽培すること」と定義づけている。この水田裏作を目的とする、期間借地についても、その貸借権設定には、農業委員会の許可が必要である。

しかし、通常の借地に適用されている ① 国から売渡された小作地（創設農地）の貸付禁止、② 小作地の転貸（又貸）禁止、③ 小作地の所有制限などは、この期間借地には、適用されない。

とくに重要なことは、裏作のみの小作は、期間満了のさい、農地法の手続きなしに、賃貸借は自動的に終了することである。存続期間が1年以上の期間借地でも、期限が到来して返還を希望するときは、更新拒絶の通知は必要であるが、知事の許可は不要である。すなわち、一般借地のように、耕作権の強さはなく、離作料問題は発生しない。小作料は、表作の稲作についてきめられている、標準小作料に比準することとされているので、水稻と裏作物との収益差を、十分考慮してきめることとなるのである。

海津町の一部で、この冬作だけの期間借地が行われている。期間3ヵ年の契約で、反当り4～5,000円で借入れている。表作の水稻との調整に若干問題があるが、稲の収量に影響はなく、地力の維持・増進＝「土づくり」にもよいといわれる。前述農地法上の特例が認められているので、比較的容易に貸借権の設定がなされている。

#### （エ） 草地利用権の設定

草地として利用が可能でありながら、未利用地となっている場合に、所有権に手をつけずに、開発して貸借権を設定し、共同利用するという、草地利用権の設定制度が新設された。

この利用権者は、市町村か農協であるので、利用権設定の手続きは、① 共同利用を希望する農家が、市町村か農協にその旨を要請する、② 市町村か農協は、知事の承認を受け、所有者と利用権設定について協議する、③ 協議が成立しないときは、知事に裁定を申請する、④ 知事が、その必要性を認めて裁定すると、強制的に利用権の設定ができ、市町村か農協は、その草地を、農家に共同利用させることとなるのである。なお、この草地利用権の期間は、20年以内で、この存続期間が3年以上にわたるときは、土地所有者は、利用権者（市町村、農協）がその土地を買いとるようにと、知事の裁定を求めることがで

きることとなっている。

### （3）農協法の改正

従来農協では、個人間での貸借、売買が適当でない場合、農協がそれをひき受ける、農地信託事業が行われていたが、この制度は、あまり利用されなかった。

そこで、さきにもた1970年農地法改正の一環として、農協法が改正され、農協が、組合員から委託を受けた農地等の、使用収益権の設定をすることが可能となった。すなわち、集団的生産組織の育成と助長、大規模経営についての、経営管理能力のかん養と蓄積を促進し、あわせて、農地を有効に利用するため、農協が、農業経営を受託するのであり、要するに、請負耕作を農協に限って認めたものである。

この場合、農協の組合員が、農地の委託者となるが、この事業実施による損益は、すべて委託者に帰属する。委託者は、小作地をもつこととなるが、農地法の小作地所有制限は適用されない。また農地を伴う経営委託は、使用収益権であり、所有権はもとより、永小作権、貸借権、耕作権等の権利は、一切移動しない。したがって、契約期間満了のさい、離作料問題等の発生する余地はないわけである。

ここで、海津・養老町と同じ西南濃地域に属する、大垣南地区の事例についてみておこう。この地区では、大垣南農協が中心となり、大垣市と連けいをはかりながら、農用地賃貸借の利用権を設定することにより、自立経営を志向する専業農家の、経営規模拡大をはかるとともに（後述）、農協内組織で、独立採算制をとる、大垣南機械化営農組合が249戸の農家から受託した、83haの水田の、全面請負耕作を実施している。

この営農組合による全面請負耕作は、1963年に「都市近郊における水田地帯の、新しい営農方式を確立するため、全面請負耕作による、50haの大型機械化営農実験集落<sup>(6)</sup>」事業として、はじめられた。大垣南農協管内の農家が組合員と

表 6 10 a 当りの収量と

区 分 \ 年 度	1963	64	65	66	67	68	69
収 量 (kg)	352.8	313.2	322.2	384.7	421.5	392.8	402.0
生 産 費 (円)	14,979	15,631	16,719	24,709	26,119	30,854	32,825
配 分 金 (円)	15,232	15,655	17,210	21,250	27,070	25,140	25,380
米価 1 俵当り (円)	4,990	5,732	6,188	6,856	7,352	8,028	8,030

注(1) 大垣南機械化営農組合『大垣南機械化営農組合の概要と普及活動』による。

(2) 1976年度の生産費は、まだ算出されていない。

なり、「水田地帯における、農業構造改善に伴う、水田経営の近代化を促進するに当って、従来の慣行農耕を、大規模に機械化し、飛躍的に作業能率を高め、余剰労力を以て生長作目の生産を拡大し、組合員の経済生活の向上をはかることを目的<sup>(7)</sup>」とした、大垣南機械化営農組合を組織し、組合員所有地の農作業を、この組合に委託している。営農組合では、一般稲作のほか、県委託の災害苗代、裏作としての麦その他野菜、花木栽培などを導入し、農協職員並に身分保証された、オペレーター8人(1人当り10ha余)が、受託農地の一切の農作業をひき受けている。その事業主体は農協があたり、営農組合は、必要な機械・施設を農協から賃借する方式がとられ、この組合の収穫物は、すべてプール計算とし、生産に要する諸経費を差引いた残額を、委託面積に応じて組合員に配分している。

営農組合が設立された、1963年以来76年にいたるまでの、10 a 当りの収量、生産費、配分金を示したのが、表6である。この表によれば、生産費は、米価とともに逐年高騰している。生産費のうち労務費比率が各年最高であり、1970年52.8%、75年58.1%を占めている。つぎに収量と配分金との変化には、ほぼ比例関係がみられ、前者が後者に直接影響していることを知ることができる。配分金は67年の27,070円を最高とし、69年まで25,000円台を維持している。その後71年には、12,400円と最低を記録しているが、再び上昇して、74年以降

西南濃地域における農用地の高度利用（丹羽）

生産費・配分金

70	71	72	73	74	75	76
329.8	337.9	392.2	383.0	363.0	376.3	365.0
37,237	31,268	41,926	50,942	57,941	68,426	—
13,557	12,400	18,000	18,260	20,290	23,500	20,000
8,042	8,042	8,760	11,258	13,531	15,480	16,312

20,000円台となっ

ている。ここでの  
問題点としては、

① 営農組合によ  
る請負耕作の現状  
では、機械・施設  
の整備等から、加

入面積に限度があり、これ以上の新規加入は不可能となっていることであり、また ② 労賃の占める比率が、1975年において、配分金の52%に達しており、今後労賃が高くなればなるほど、委託者にたいする配分金は、相対的に低くなることである。

海津町では、1975年度農協が、兼業農家よりの委託田並びに遊休田、および前述県農業公社からの借受地など15haを受託、そのうち3haを隣地所有農家に再委託し、12haを直営して全面耕作を行っている<sup>(9)</sup>。そのさい、委託農家への配分金は、農地の等級により、10a当り15,000～25,000円となっている。なお再委託は、受託農地が分散していて、農協による一括直営が困難であることによる。オペレーターは10人(男女)で、専従ではなく、専業農家から、年間何日間かを雇傭する形態がとられている。したがってオペレーターの確保や、機械操作などに困難性を生じている現状である。地域性の差異もあり、1963年以來の歴史をもつ大垣南地区での方式を、そのままとり入れる必要はないが、大垣南農協の積極的な指導性や、オペレーターのあり方などを参照して、農協主導の使用収益権設定による集団組織化を促進し、農用地の高度利用をはかるべきであろう。

養老町では、農協による請負耕作が計画されているが<sup>(10)</sup>、現在は行われていない<sup>(11)</sup>。

(4) 水田裏作奨励政策

以上にみてきた、諸制度の制定や改正のほか、1974年以降、緊急的に生産振

興を要する麦、飼料作物等の生産を奨励するため、個人にたいする生産奨励金<sup>(12)</sup>や、生産集団の育成奨励金などを交付する、水田裏作奨励措置が講ぜられている。このほか、第2次農業構造改善事業の農用地取得円滑化事業をはじめ、1976年度より制度化された、水田総合利用対策など、各種事業を通じて、農用地の高度利用が進められている。

ここでは、本稿との関連から、水田裏作奨励政策について、みておくこととしたい。農地法改正による、裏作振興策としての期間借地については、すでにみたところであるが、裏作物について、個人や生産集団などにたいし、各種の奨励措置がとられている。

#### (a) 生産奨励金の交付

① 裏作飼料を新たに作付増加させた場合、夏冬作で、10a当り7,500円、裏作のみでは、5,500円交付される。要件としては、酪農振興法による酪農振興地域か、国・県の方針による肉用牛振興地域で、5ha以上の飼料作付面積を有する市町村において、その年に増加した飼料作付面積にたいして、交付されることになっている。

② 麦作振興地域で、生産販売された麦（小麦、大麦、ビール麦、飼料麦）について、1974年以来、60kg当り2,000円の奨励金、また菜種についても、75年度より、60kg当り1,000円の奨励金が交付されている。

#### (b) 生産集団の育成奨励

裏作麦、飼料作物を集団的に生産する場合、つぎのような生産集団育成の奨励金が交付される。

① 水田裏作麦集団にたいし、75年産麦以降、5ha以上の集団で、標準の8ha規模の新規集団には、期間借地、農作業受委託が半分以上を占める場合は、約30万円、各人の自小作地のみ集団には、約15万円の助成が行われる。助成は3年間継続で、次年度は70%の助成となる。

② 水田裏作飼料作物集団育成について、5haの自家保有地にたいし、他からの裏作期間借地などをあわせて、10ha以上の作付集団には、約25万円、農地

の権利移動を伴わず、農作業受委託を3ha以上行い、8ha以上の作付集団には、約15万円の助成金が交付される。交付期間は3年間で、次年度以降漸減することとしている。

③ 土地利用型農業中核小集団育成対策として、中核専従者2人以上、中核農家2戸以上を擁し、期間借地、農作業受委託等を通じて、5ha以上の合理的輪作体系と、高度な機械利用を行う集団にたいして、約16万円の助成がなされている。

海津町深浜麦生産組合は、1974年度よりこの裏作奨励措置を受け、中規模水田麦作団地育成事業として、麦作15haの経営にあっている。

## 2 海津・養老町における農地移動の実態

海津町では、1953年より行われた、県営内水面埋立干拓事業により、約350haのクリークが農用地となったが、現在農地の取引は、主として、さきに述べた岐阜県農業公社（農地保有合理化法人）によって行われている。

これにたいし、養老町での土地取引は、農業公社を介して行った例は1～2件あるのみで、ほとんど、養老町開発公社があたっている。この公社が、あっせんし、とり扱っているのは、工場進出や観光施設などのため、宅地、公共用地などであることから、むしろ農地転用が主目的であるとみなされる。

表7は、海津町10年間、養老町4年間の、農地移動の実態を、類別して示したものである。

まず農地移動の総面積をみれば、両町とも、1973年をピークとし、以後減少傾向を示している。比較的、長期展望の得られる海津町では、66年1,507aにたいし、年々増加し、73年には実に4,103aと、8年間で移動面積172%増となっている。

75年における移動の事由別比率をみると、海津町では、自作地無償移転42.3%、転用28.5%、自作地有償移転28.4%、養老町では、自作地有償移転35.8%、自作地無償移転31.7%、転用28.3%等が、主なものとなっている。

表7 農地移動の状況

町名	年次	総数	農地法3条					同4・5条 転用
			自作地 有償移転	自作地 無償移転	小作地 移転	賃借権 設定	使用貸 借設定	
海	1966	1,507 100.0	385 25.5	964 64.0				158 10.5
	67	1,817 100.0	954 52.5	673 37.0				190 10.5
	68	2,115 100.0	592 28.0	596 28.2	32 1.5			895 42.3
	69	2,223 100.0	951 42.8	698 31.4	83 3.7			491 22.1
	70	3,452 100.0	1,896 54.9	1,037 30.0	106 3.1			413 12.0
	71	3,174 100.0	875 27.6	590 18.6	98 3.1			1,611 50.7
	72	3,627 100.0	1,427 39.3	1,229 33.9	65 1.8	12 0.3		894 24.7
津	73	4,103 100.0	1,212 29.5	1,920 46.8	65 1.5			1,444 35.2
	74	3,076 100.0	1,037 33.7	1,147 37.3	72 2.3			820 26.7
	75	3,602 100.0	1,024 28.4	1,525 42.3	28 0.8			1,025 28.5
養 老	1972	8,053 100.0	4,839 60.1	1,479 18.3	312 3.9	23 0.3		1,400 17.4
	73	8,356 100.0	4,214 50.4	1,003 12.0	274 3.3	16 0.2		2,849 34.1
	74	6,096 100.0	2,413 39.6	1,257 20.6	265 4.3	248 4.1	39 0.6	1,874 30.8
	75	4,544 100.0	1,627 35.8	1,440 31.7	159 3.5		33 0.7	1,285 28.3

注(1) 海津・養老町「農地移動実態調査一覧表」による。

(2) 各年次上段は面積(a), 下段は各年次毎の比率(%)を示す。

両町とも、賃借権、使用貸借の設定は、極めて少ない。統計上には表われない、個人の請負耕作などの闇小作が、かなり広汎に行われていると推察されるが、この表でみる限り、賃借関係による農用地の流動化は、促進されていないとみなされる。

これにたいし、農地の非農業用（宅地、工場用地等）への転用は、かなりの率を占めており、とくに、71年海津町では、50%を超えている。自作地無償移転（贈与）は別として、自作地有償・小作地移転（売買）をみると、海津町では、70年2,002 a（58%）をピークとして、以後減少傾向をたどり、75年には、1,052 a（29.2%）と、ほぼ半減している。養老町では、統計が4年間のみであり、長期的趨勢の把握は困難であるが、72年5,151 a（64%）をピークとして下降し、75年1,786 a（39.3%）と、面積でほぼ3分の1に減少している。すなわち、農地の非農地化（転用）がかなり存在するにたいし、新たに農地として、農家経営にくみ入れられる経営耕地の移動は、減少傾向にあるといえる。

なおこの表には、煩雑を避けるため、移動件数を示していないが、自作地有償移転の、平均1件当り面積を算出してみると、海津町（10ヵ年平均）13 a（最大22 a，最少8.6 a），養老町（4ヵ年平均）8 a（最大9.3 a，最小7.6 a）となっている。

### 3 農用地価格と利用価格

#### (1) 農用地価格

岐阜県農業会議では、農地の売買価格などの動向を把握し、農業政策の立案推進の資料とする目的から、県下市町村農業委員会の協力を得て、1956年以来、毎年『田畑売買価格等に関する調査結果』を公表している。なお従来は、調査地旧市町村内農地を、主として、慣行的な生産力品等＝上・中・下田（畑）別によって、調査してきたが、1974年度の調査からは、複雑に変化する農地価格の実態と性格を、より合理的に把握するため、都市計画法、農業振興地域整備法による、設定区域別に、調査する体系に変更している。

表8 耕作目的の中田・畑自作地売買価格(10a当り)

地種	年次	県平均	岐阜・西南濃	海津町	養老町
田	1965	27.4	40.8		
	66	27.3	48.4		
	67	40.3	56.0		
	68	39.8	66.6	30.4	38.9
	69	68.5	108.5	43.4	94.4
	70	119.1	194.6	73.0	84.5
	71	131.9	217.2	85.0	141.0
	72	147.5	239.3		
	73	206.5	333.7	115.0	213.3
	74	279.0	404.2	170.0	294.4
	75	293.8	421.6	190.0	287.2
畑	1965	26.0	40.7		
	69	58.4	99.2	44.0	76.1
	70	108.1	179.8	64.0	81.0
	71	118.9	204.2		
	72	137.9	232.7		
	73	196.7	329.3	120.0	191.1
	74	259.6	385.0	180.0	250.0
	75	283.2	415.6	193.3	235.6

注(1) 岐阜県農業会議『田畑売買価格等に関する調査結果』による。

(2) 単位, 万円。

表8は、手もとにある『調査結果』により、耕作目的の中田・畑自作地10a当りの、売買価格を表示したものである。

1975年度の県平均価格は、田293.8万円、畑283.2万円であるが、ここで、農業地域別の田・畑売買価格を、高額順に示しておけば、岐阜・西南濃421.6万

円、415.6万円、中濃194.9万円、188.0万円、東濃132.2万円、108.9万円、飛騨94.9万円、60.7万円である。都市計画法施行区域を含んでいる岐阜・西南濃地域は、毎年県下で首位を占めている。海津・養老町は、西南濃地域に属するが、ともに平地農村であり、養老町が、ほぼ県平均を上下しており、海津町では、県平均をかなり下廻っている実状である。

65年の県平均価格、田27.4万円、畑26万円にたいし、75年では、田293.8万円、畑283.2万円となっており、田畑とも、10倍以上に高騰している。海津・養老町においても、統計の判明する、68～9年の田畑売買価格と対比して、75年には、田6～7倍余、畑3～4倍余に、値上りしている。

現在農地の限界収益価格は、<sup>(13)</sup>10a 当り100万円前後とされているが、養老町の中田価格287.2万円はもとより、海津町の190万円さえ、限界収益価格をはるかに上廻っており、それは、農業的利用価格を逸脱したものといえよう。他方、75年度の『調査結果』によれば、農振法による農用地区域内の10a 当り価格、田166.3万円、畑148.2万円にたいし、市街化区域内のそれは、田1,154.1万円、畑1,133.0万円となっており、まさしく「転用含み価格」を示しているといえる。

以上の分析結果から、農地価格の異常な高騰が、農地の流動による、規模拡大を阻んでいる最大の原因であり、農地を購入して、規模拡大をはかることは、実質的に、不可能であるといわざるを得ないであろう。

## (2) 農用地利用価格

地価高騰による、農地の資産価値の増大と、一度小作に出せば、多額の離作料を払わねば、耕作権を戻し得ないのではないかという不安等から、農地の流動化は阻害され、農地の荒廃も目立っている。また農地法の裏をいく闇小作が、依然として行われている現状である。

ここでは、貸借関係を通して、農用地の流動化を促進し、経営規模を拡大する場合の利用価格について、検討しておこう。

### (a) 標準小作料

1960年の農地法改正により、小作料の、一筆単位の最高額統制制度が廃止され、小作料については、新たにその標準額（標準小作料）の設定と、農業委員会による減額勧告の制度が設けられた。改正法施行日（同年10月1日）以前の、個人の賃借権については、小作農の経営に与える、急激な変化を緩和するための経過的措置として、10年間は、小作料統制（統制小作料）が続くこととなっている。しかし、施行日以後、新しく契約される賃貸借については、小作料は統制されず、耕作者の経営の安定をはかることを旨としつつ、地域社会の関係者が、納得できる公正な水準で、いわゆる標準小作料を定め、これを地域として守っていくことが要請されている。

標準小作料の算定は、原則として、「土地残余方式」<sup>(14)</sup>をとることになっている。それは、粗収益から、生産経営に要した諸経費・公租諸負担を控除した残額を純収益とし、さらに、経営者の報酬を差引き、最後に残った部分が土地に帰属すべき収益、つまり小作料とする方式である。算式で表わせば、つぎのようになる。粗収益－(物財費＋雇傭労働費＋家族労働費＋資本利子＋公租公課)＝純収益、純収益－経営者報酬＝小作料。

そのほか、標準小作料を定めるさいには、①「通常の農業経営」を想定して行うこと、②その農地区分における「主たる作物」（一般的に水田では稲作）をとること、③算式の各構成要素の数値の採用に当たっては、極端な豊凶年を避け、「通常年の数値」によることとしている。

以上の方式によって、標準小作料を算定するのであるが、具体的に決定するにあたっては、小作料協議会構成員の討議を積み重ね、国・県などの、既存の統計調査なども検証の資料として利用し、地域農業の実態に即して、その地域における農産物の収量、価格および生産費用等を検討しなければならない。かくして、農業委員会がきめる標準小作料は、その算定の根拠を明確にし、貸借当事者の納得できるものでなければならないとされている。

岐阜県においては、田の標準小作料は、おおむね土地残余方式を用いている

が、畑については、田の標準小作料を基準として、固定資産税評価額の田畑比率より求める方法が、多くとられている。前に述べたように、標準小作料は、各地域の実情に応じて算定されるため、地域間の格差が著しい。岐阜県の場合、田については、上田の最高34,000円（吉城郡古川町）、下田の最低2,000円、畑については、上畑の最高15,000円（羽島郡岐南町）、下畑の最低500円となっている。その平均値を算術平均で出してみると、田12,800円、畑5,400円となる。一般的傾向として、田は飛騨地域など山村地帯が高く、畑は都市近郊に高いところがみられる。全国的レベルからみれば、岐阜県の標準小作料は、低い部類に属している。

海津・養老町における標準小作料は、田には設定されているが、畑には設定されていない。1975年5月改訂の田標準小作料は、海津町では、15,000円、養老町では、上18,000円、中16,000円、下15,000円、下々14,000円となっており、何れも、県平均を上廻っている。

実納小作料の実態は、その把握が極めて困難であるが、1976年1月、全国農業会議の『水田の小作料などに関する調査』は、正規の賃貸借はもとより、無許可の賃貸借、全面請負耕作など、いわゆる闇小作にいたるまで、すべての水田借入地を対象としている。この調査の、岐阜県の部（大都市近郊農業地帯）の調査事例からは、標準小作料を逸脱しているものは見当たらない。県下の実納小作料は、特異な事例を除いて、おおむね標準小作料に準拠しているとみなされる。特異な事例としては、10a当りの標準小作料が15,000円の地域で、闇小作料として米2俵の物納や、米2俵に相当する金納が行われている例などがある<sup>(16)</sup>。この点からみても、標準小作料をひき上げ、より高く設定する必要があると思われる。

#### (b) 統制小作料

前述したように、1970年農地法改正の施行（同年10月1日）のさい、すでに設定されていた、地上権、永小作権または賃借権であって、その設定の相手方が、個人であるものに係る小作料については、80年まで、最高額の統制、すな

表9 統制小作料の新旧対照表

田 の 部			畑 の 部		
農地 等級	10 a 当りの額		農地 等級	10 a 当りの額	
	新	旧		新	旧
級	円	円	級	円	円
1	6,826	5,688	1	2,604	2,170
2	6,533	5,444	2	2,488	2,073
3	6,245	5,204	3	2,368	1,973
4	5,952	4,960	4	2,250	1,875
5	5,664	4,720	5	2,134	1,778
6	5,371	4,476	6	2,016	1,680
7	5,083	4,236	7	1,896	1,580
8	4,790	3,992	8	1,780	1,483
9	4,502	3,752	9	1,662	1,385
10	4,210	3,508	10	1,542	1,285
11	3,922	3,268	11	1,426	1,188
12	3,629	3,024	12	1,308	1,090
13	3,341	2,784	13	1,188	990
14	3,048	2,540	14	1,072	893
15	2,760	2,300	15	954	795

注 岐阜県農務部農政課「統制小作料の新旧対照表」。

われ、統制小作料が適用されることとなっている。この統制小作料は、改正法附則第9項の規定により、農業の生産条件、農産物の価格条件等の変化に即応して、基準変更を行うこととなっているにもかかわらず、経済の高度成長、諸物価の高騰の中にあるながら、67年以来すえおかれたままとり、漸く76年4月にいたって、基準の改正が行われた。表9は、統制小作料の新旧対照表を示したものである。田、畑それぞれ15級からなっているが、平均額を算出してみると、旧統制小作料は、田3,993円、畑1,483円、新統制小作料は、田4,792円、

西南濃地域における農用地の高度利用（丹羽）

表10 離作補償割合

地種別	用途別	補償割合 地域別	10%	10~	20~	30~	40~	50~	60%	合計
			未満	20%	30%	40%	50%	60%以上		
田	耕作目的的	岐・西南濃	4.2	2.1	1.0		43.8	45.8	3.1	100.0
		中濃		11.1	7.4		81.5			100.0
		東濃		5.3	73.7	21.0				100.0
		飛驒	27.8	27.8	5.6	27.8	11.0			100.0
		県平均	4.8	7.5	10.7	4.8	47.1	23.5	1.6	100.0
	転用目的的	岐・西南濃	6.2		1.6		45.3	46.9		100.0
		中濃		3.4	19.0	17.2	60.4			100.0
		東濃		5.3	31.6	63.1				100.0
		飛驒		23.5	47.1	17.6	5.9	5.9		100.0
		県平均	5.1	1.9	16.5	15.8	41.1	19.6		100.0
畑	耕作目的的	岐・西南濃	4.2	3.1	3.1		43.8	45.8		100.0
		中濃	3.7	14.8		20.4	61.1			100.0
		東濃		5.3	84.2	10.5				100.0
		飛驒	27.8	27.8	5.6	27.8	11.0			100.0
		県平均	5.4	15.8	10.0	8.9	38.1	21.8		100.0
	転用目的的	岐・西南濃	4.9	2.5	1.2		36.6	54.8		100.0
		中濃	1.7	6.9	6.9	24.1	60.4			100.0
		東濃		5.3	42.1	52.6				100.0
		飛驒	23.5	5.9	41.2	17.6	5.9	5.9		100.0
		県平均	5.0	4.5	11.7	15.3	37.5	26.0		100.0

注 岐阜県農業会議『昭和50年度田畑売買価格等に関する調査結果概要』（1976年3月）による。

畑1,779円となる。価額ひき上げは、田799円、畑296円に過ぎない。大幅なひき上げが行われなかったのは、おそらく、米価や固定資産税算定等に影響するという、政治的配慮が払われたからであろうと思われる。前述県平均の標準小作料、田12,800円、畑5,400円との格差の大きいことに、着目しておきたい。

#### (c) 離作補償

賃貸借契約を解約する場合、その農地の立地条件のなかで、地主・小作人間の相互関係において、離作補償の問題が発生する。それは、耕作権の意識程度にも関連するものである。

表10は、岐阜県農業会議が、1975年度の離作補償額は、対象田畑売買価格の何%にあたるかを調査し、用途別、地域別に集計し作成したものである。

まず耕作目的の場合をみると、県全体では売買価格の40~50%の範囲で、離作補償されているのが、田47.1%、畑38.1%存在し、最も多いことがわかる。地域別にみると、岐阜・西南濃は、40~60%層に、田・畑とも89.6%と、首位に立ち、ついで中濃は、40~50%層に、田81.5%、畑61.1%と、高い離作補償率を示しており、それだけ、耕作権の意識程度の強さをみることができる。これにたいし、東濃は、田畑とも、20~30%の範囲に集中し、飛騨は、ほぼ40%以下層に分散しており、概して、低い離作補償となっている。

つぎに、転用目的の場合についても、県平均では、田畑売買価格の40~50%の層が最も多く、総体的な傾向は耕作目的の場合と類似しているが、20%以下層は、かなり少なくなっている。地域別にみても、耕作目的の場合と同様に、岐阜・西南濃40~60%層が最も高く、ついで西濃40~50%、東濃30~40%、飛騨20~30%層の順に、補償率は低下している。

## IV 農業振興地域の整備計画

### 1 農振法とその改正

#### (1) 農振法の制定

1969年農振法（農業振興地域の整備に関する法律）が制定、施行された。この法

は、“農業の領土宣言法”ともいうべきもので、今後、農業の振興をはかるべき地域を明確に定め、そこでの農地の転用、壊廃を抑えて、農用地を確保するとともに、農業施策も、ここに重点的に講じ、農業地域としての発展を期そうとしたものである。

農業振興地域に指定された市町村では、農業振興地域整備計画を策定し、そのなかで、農地保有合理化のための、農用地等の権利取得の円滑化計画を定め、農業委員会が、農地等のあっせん（農地移動適正化あっせん事業）をするよう義務づけている。

農業委員会が行う、あっせん事業の対象になる農用地は、農振地域のなかにある、農用地域内のものであり、そのあっせん基準には、農地等の権利を取得させるべき者の要件や、あっせん順位等が定められている。

このあっせんは、① 農地等の所有者から、その売渡し・貸付けについてのあっせんの申出、② 農地等の権利を取得させるべき者の要件をもつ者から、農地購入・借入れの申出、③ 農地保有合理化法人から、農地等の売渡し・貸付けについてのあっせんに依頼されたとき、④ 農地等の所有者から、その交換分合についてあっせんの申出があったとき等の場合に行われる。

このあっせん活動による、農地移動についての税制上や、農地取得資金の融資においては、さきにもた、農地保有合理化法人の場合と、全く同様の特別措置が講ぜられている。

## （2）農振法の改正

ところで、この農振法では、市町村長の勧告制度がある程度で、強い規制力がなかったため、農用地区域内の土地にたいしても、開発業者などの、仮登記等による、実質的な土地買占めが潜行し、休耕、未利用地が各地で現出することとなった。そこで、この法の不備を補い、農用地を確保し、その高度利用を促進するため、1975年7月、農振法の一部が改正されることとなった。

この改正法の内容には、① 農用地区域内の開発を規制し、知事の許可制と

したこと、② 不耕作地を、地域の農業者に、共同利用させるための特定利用権（賃借権）を設定したこと、③ 非農地を含めての、土地の交換分合制度を導入したこと等があるが、最も重要な改正点は、農用地利用増進事業を新設したことであるので、以下この事業について、くわしくみておこう。

#### （a）農用地利用増進事業

前述のごとく、1970年の農地法改正により、「十年以上の定期賃貸借」の場合は、期間満了時に、知事の許可は不要となり、土地所有者に耕作権が戻ることとなった。ところが、10年という期間が長過ぎるためか、それ程一般化せず、農業経営拡大のための、農地の流動化は停滞的であった。そこで、農振法改正の一環として新設された、農用地利用増進事業は、農業経営の規模拡大と、農用地の効率的利用の促進をはかるため、農用地区域内の、一定の農用地について、2～3年の短期的な利用権（賃借権等）の設定を行うものである。この事業の特色はつぎのごとくである。

#### （ア）農用地の集団的自主管理

この事業の最大の特色は、一定の区域ごとに、集団で、農用地の貸借を行うことであり、いわば、農用地を、実質的に地域農業者の自主管理に移行させようということにある。農地法が農地を直接統制しているのにたいして、この事業では、個人対個人ではなく、農地の所有者（貸主）と耕作者（借主）との集団的合意によって、自主的に利用権の設定を行うのであり、したがって、この場合には、農地法による、個々の許認可等の手続きは、不要にするということである。事業の実施主体は、市町村であるが、農業委員会や農協などが協力し、具体的には、農地の所有者、耕作者により、農用地利用組合などをつくって、地域の農用地を自主的に利用していくのである。

#### （イ）短期的利用権の設定

この事業の第二の特色は、利用権の設定期間を、1～3年程度の短期的貸借とし、利用権は、その期間ごとに終了するということである。したがって、期間満了のさい、耕作権は土地所有者に戻ることとなり、貸主にとって、離作補

償問題は発生せず、その不安は排除される。また、短期間の貸借を更新することにより、借主としての、経営権の安定も保証されることとなるのである。そして、農用地の賃貸借は、標準小作料を基準として、定めることとなっている。

#### （ウ） 農地法の特例

この事業による利用権の設定についても、農地法の特例として、① 第3条の許可不要、② 小作地所有制限の適用除外、③ 賃貸借の更新拒絶について、知事の許可不要となっている。このことによって、農用地貸借上の手続きは、簡単となり、一定の賃貸借期間の満了により、耕作権が土地所有者に返ることを、制度的にも保証しているのである。

ただし、短期契約のため、果樹などの永年作物での利用には問題がある。また、土地改良などで、投資を行った場合の、有益費償還という問題が生ずる。それをいかに評価するかは、かなり困難を伴うが、農業委員会等が、適正な認定をくだすようにするのが妥当であると思われる。

#### （エ） メニュー方式による国家助成

この事業を推進するため、農林省ではメニュー方式の助成措置を講じている。それは、① 農業機械施設の導入助成、② 農用地整備事業、③ 小作料前払い助成、④ 営農集団活動促進、⑤ 特認事業等のなかから選択して、その地域にふさわしい事業を行うための国家助成である。なおこのほか、県や関係市町村より、推進事務費が補助されることとなっている。

#### （b） 農用地利用増進事業の1事例

前節でみた大垣南地区では、1975年度から、国の補助によるモデル事業として、「農用地利用増進事業促進対策事業」が実施されている。この地区では、大垣南農協が中心となって、大垣南機械化営農組合による、水田の全面請負耕作が実施されているが、農用地利用増進事業が制度化されてから、賃貸借による利用権を設定することにより自立経営を志向する専業農家の経営規模拡大をはかっている。

営農組合に農地委託を希望する農家数は増加しているが、前述したごとく、この組合による請負耕作の現状では、機械・施設の整備等から加入面積に限度があり、これ以上の新規加入は不可能となっている。他方、高能率機械の導入により、稲作主体の経営規模拡大を志向する中核的専業農家も現出している。こうした農地委託を希望する農家と、自立経営を目指す農家との意向をふまえて計画されたのが、この地区における農用地利用増進事業である。現在、利用権設定者（貸主）は60戸、その設定農地は20.3haとなっている。また利用権取得者（借主）は5戸であり、その保有経営農地は、1戸当たり約0.7haであるが、利用権取得により4.7ha<sup>(17)</sup>余となっている。利用権の存続期間は3年とし、期間満了後の更新が予定されている。また利用権設定に伴う小作料額は、10a<sup>(18)</sup>当たり20,000円としているが、この額は、当地区の標準小作料が17,000円であり、また、営農組合実施の請負耕作による1976年度の配分金が20,000円であることなどから、妥当なものと思われる。

海津・養老町では、まだこの事業の実施段階にいたっていない。しかし、たとえば、1972年6月の海津町における農業経営の意欲調査によれば、現状維持農家数73.5%、農業経営の拡大志向農家数17.0%、縮小（離農）希望農家数9.5%となっている。このことからわかるように、一方経営規模拡大を志向する中核的専業農家があり、他方兼業農家などで農地委託を希望する農家があるというような、短期的賃貸借の条件が存在する地域では、利用権設定を通して農用地の流動化をはかるべく、この事業の積極的促進が望まれる。

## 2 海津・養老町における農振地域の整備計画

海津・養老町は、ともに、1970年農振地域に指定され、それぞれ、その整備計画を策定している。養老町の場合は、その「立地条件を生かし、農業振興地域整備計画による、土地利用計画を根幹としつつ、農村地域工業導入促進法の適用を受け<sup>(20)</sup>」ているので、3回ほど、整備計画を変更して、現在にいたっている。

(21)  
両町の「整備計画書」の内容は、① 農用地利用計画、② 農業生産基盤の整備開発計画、③ 農地等の権利取得の円滑化計画（農業委員会による、農地適正化移動あっせん事業計画を含む）、④ 農業近代化施設の整備計画からなっている。

このうち、①、③については、前項農振法の改正について述べたさい、一般的な意義についてとり扱っている。ここでは、具体的に両町の① 農用地利用計画について、若干③ 農地等の権利取得の円滑化計画にもふれながら、みておくこととする。

### (1) 農用地区域の設定

海津町では、総面積4,425haのうち、農振地域は4,381haとし、その52.6%にあたる、現況農用地2,304haから575haを減少させて、1,729ha(39.5%)について、農用地区域を設定している。これにたいし、養老町では、総面積7,230haのうち農振地域は5,198haとし、その59.5%にあたる、現況農用地3,098haから、943haを減少させて、2,155ha(41.4%)について、農用地区域を設定している。

減少させる農用地（海津575ha、養老943ha）の内訳は、諸施設等の整備にかかる農用地（海津11.1ha、養老83.6ha）、集落区域内に介在する農用地（海津425.9ha、養老375.9ha）、自然的な条件等からみて、農業の近代化をはかることが相当でないと認められる農用地（養老288.4ha）、その他、中心集落周辺や道路沿線市街地として、整備、開発が進みつつある地域の農用地（海津138ha、養老195.1ha）となっている。

### (2) 農用地の利用計画

#### (a) 海津町

農用地面積1,729haのうち、現在、田は、1,656ha(96%)を占め、畑は、73ha(4%)に過ぎない。将来は、田210haを、畑に転換する計画である。

当地区は、平坦低湿水田地帯であるため、水田としての利用が中心となる

表11 農振地域内農用

町名	農用地面積		山林原野		宅地面積		工場用地		
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	
海津	現在	2,304	52.6			154	3.5	7	0.2
	目標	1,729	39.5			587	13.4	103	2.3
	増減	△ 575				433		96	
養老	現在	3,098.0	59.5	595.0	11.4	202.0	3.9	19.0	0.4
	目標	2,155.0	41.4	501.0	9.6	1,146.6	22.1	55.2	1.1
	増減	△ 943.0		△ 94.0		944.6		36.2	

注(1) 『海津農業振興地域整備計画書』(1972年6月), 『養老農業振興地域変更整備計画書』(1974年2月)による。

(2) 増減の項の△印が、減を示す。

が、田の比較的高い地域で、排水施設を設置し、施設野菜等、田の畑的利用が計画されている。自立経営農家は、米専業、野菜専業を主体とし、水稻に野菜、畜産をプラスした、複合経営を育成する。

農業経営を安定的に拡大するため、経営委託、離農により農地の権利移動、賃貸借等による農用地流動化の促進と、高能率機械導入による省力化により、経営規模の拡大を推進する。

当地域の農地は、土地改良事業による圃場整備が完成しているもので、農地の集団化も進んでいる。しかし、1953～60年ごろに実施された農地については、道路排水施設の再整備を行い、農地集団化を推進する計画である。

#### (b) 養老町

農用地面積2,155haの内訳は、田2,095.7ha、畑39.8ha、樹園地19.5haとなっており、将来は、田185haを、畑に転換する計画である。

当町では、土地利用区分として、多芸輪中・養老山麓・牧田川以北の3地区に区分して、計画を樹立しているもので、以下その区分にしたがって述べること

地区域の設定

としたい。

道路等公共 施設用地		その他の面積		計	
実 数	比率	実 数	比率	実 数	比率
ha	%	ha	%	ha	%
244	5.5	1,672	38.2	4,381	100
284	6.5	1,678	38.3	4,381	100
40		6		0	
196.8	3.8	1,087.2	20.9	5,198	100
249.0	4.8	1,091.2	21.0	5,198	100
52.2		4.0		0	

(ア) 多芸輪中地区

当地域の田面積のほぼ57%を占める区域で、土地基盤整備事業もほぼ完了している。水稻と施設園芸を中心とした、農業生産の主体をなす地区で、両者の複合経営の推進がはかられている。平坦の田を主体とする区域であるので、金草川の堤外地を除き、田としての利用が主体を

なすが、釜段、大野周辺部においては、畑としての利用を拡大する方針である。当地域としての自立経営農家は、この地区を中心として、育成すべく考えられており、戸別の農地団地は、2～5団地に分れているが、土地基盤の未整備地区は、できる限り集団化をはかる方向をとっている。

(イ) 養老山麓地区

養老山麓と、多芸輪中につらなる平坦部からなり、山麓一帯は、一部樹園地として利用されているが、近時住宅化されつつあり、農業生産の主体は、平坦部の田に集中している。田としての利用が中心であるが、津屋川以東の区域と、これに接する北部の平坦部では、部分的に、畑としての利用が考えられる。省力稲作りとともに、とくに、畜産を主とした自立経営農家を育成し、また現在の土地基盤整備事業により、農地の集団化を推進する方針である。

(ウ) 牧田川以北地区

牧田川以北一帯の平坦部であり、現在、県営事業等による、土地基盤整備事業が実施中で、田としての利用が主体である。大型機械導入による省力水稻栽培と、野菜栽培農家の育成をはかり、また、現在大半が、土地基盤整備事業の実施中であるので、これを機会に、農地の集団化をはかることとしている。

以上、3地区に区分してみてきたが、農用地保有合理化の推進として、農用地の流動化を促進して、経営規模の拡大とともに、農地の集団組織化をはかることについては、海津町の場合と同様である。

なお、これまで海津・養老町における農振法にもとづく農用地区域の設定と、その利用計画をみてきたが、これはあくまで計画であり、必ずしも現状を示すものではない。とくに、休耕・減反などの生産調整による影響から、田を畑へ転換する計画などは、現実の実態とは、かなり異なっていることに留意しておきたい。

## V 問題点と対策

これまで、主要な調査対象地として、西南濃地域（海津・養老町）をとりあげ、主として土地制度・政策面から、経済的基盤である農用地の、所有と利用についてみることにより、農業的土地利用高度化の方向を検討してきた。ここでは、以上の総括として、農用地高度利用には、いかなる問題点があり、またそれを打開して、高度利用を促進するには、いかなる対策を必要とするかについて述べることにしたい。

### 1 農用地流動化の促進による経営規模の拡大

高度経済成長過程において、農業と第2・3次産業間の所得格差の増大、農村のスプロール化現象は、農業労働力の流出および農家兼業化の進展を促した。それは休耕・減反政策と相まって、作付面積の減少、不作付地ないし耕作放棄地を増大させた。さきに見た海津・養老町における、経営耕地の利用状況によれば、総面積にたいする不作付面積の比率は、海津町、田1.7%、畑6.5%、養老町、田3.8%、畑10.6%となっており、稲作面積のうち、二毛作面積は、わずかに海津町2.7%、養老町3.2%に過ぎない。農用地高度利用のため、休耕・未利用地の、効率的利用の促進をはからねばならない。

つぎに、農家1戸当り経営規模は、海津町(1.31ha)、養老町(0.94ha)とも、岐阜県下では大きい部類に属するが、経営規模別農家構成表によれば、1ha以下層が、海津町32.1%、養老町63.3%存在し、経営規模の零細性を示している。また、所有規模と経営規模との関係を見ると、両町とも1.0~1.5ha層の農家数をピークとして、各階層ごとに、ほぼ比例していることから、自作地経営が多く(海津95.2%、養老87.4%)、土地貸借関係は、あまり進んでいないことが判明する。他方、前節でみた如く、海津町における農業経営の意欲調査によれば、総農家数にたいし現状維持農家数73.5%、農業経営の拡大志向農家数17.0%、縮小(離農)希望農家数9.5%となっている。

以上の分析から、休耕・未利用地の、効率的利用と、経営規模の零細性を打破するため、農用地の流動化を促進し、拡大意欲のある専業農家の、経済性に立脚した経営規模拡大をはからねばならない。

ところで、最近の農地価格の異常な高騰は、農地を資産として保有し、手放すことをいとう傾向を一層強め、農用地流動による、規模拡大を阻む最大の原因となっている。農用地売買については、種々の優遇措置を講じている、農地保有合理化法人(農業公社)によって行うとしても、農地購入による規模拡大は、実質的にかなり困難であるといわざるを得ない。したがって、専業農家の経営規模拡大には、賃貸借による「利用権」設定を通して、農用地の流動化を促進すべきであろう。さきにも、1975年農振法改正により、新設された農用地利用増進事業は、この趣旨によっている。すなわち、農地法の許認可なしに、短期間の賃貸借を認め、農用地区域内の一定の地域について、農地の所有者(貸主)と耕作者(借主)との集团的合意によって「利用権」の設定を行うものである。したがって、ここでは、農用地賃借料は、標準小作料を基準として定められ、貸主にとっては、期間満了のさい、耕作権が戻されて離作料問題は発生せず、借主にとっては、短期的貸借契約を更新することにより、経営権の安定を得ることができる。

海津・養老町など、一時賃貸借の行われる条件がありながら、農地法規制に

よる、耕作権の不安を恐れて、農用地流動化が停滞している地域では、市町村、農業委員会、農協などによる、この事業実施の行政指導が望まれるのである。

## 2 使用収益権の設定による集団組織の育成

前述の、賃貸借による利用権設定を通して、専業農家の経営規模拡大をはかるとともに、農用地の集団組織化による、裏作を含む営農対策を促進すべきである。1970年の農協法改正以来、農協が組合員から委託を受けた農地等の「使用収益権」の設定＝農協による請負耕作が可能であるので、農協主導により、集団的生産組織を育成助長させ、農用地の高度利用をはかるべきである。

農用地の集団組織化については、海津町では、稲作営農組合30、その他麦作、施設園芸、畜産関係などの集団17を数え、ほぼ全町的規模でなされているが、養老町では、稲作営農組合10、その他の集団15であり、海津町よりおくれている。<sup>(22)</sup> 両町とも、機械・諸施設の共同利用がほとんどであり、農地の受委託は、海津町2集団、養老町5集団と、あまり進んでいない。また、専従的オペレーターの確保は困難であり、中堅農家の出稼ぎによって、オペレーターは廻り持ちで運営されているのが実状で、機械の管理上に種々の障害がおきている。

しかし、前述のごとく、海津町では、農協による請負耕作がすでに実施されており、養老町では、その計画をもっているのであるから、各集団組織の経営拡充をはかるとともに、農協主導の使用収益権設定による集団組織化を促進し、農用地の高度利用をはかるべきである。

## 3 収益分配方法の合理化

収益分配方法の合理化に関して、標準小作料のひき上げが望まれる。田10a 当り標準小作料について、県内では一般的に飛騨地域などの山村地帯が高く、西南濃地域は低い部類に属している。また、岐阜県をはじめ東海・近畿地方の標準小作料は、全国的レベルからみて低くなっている。これは、①収益に比

較して労賃が高いため、土地残余方式によれば、地代分として残る部分が少なくなるためである。また、② 兼業農家の農外所得が安定して、それにたいする依存度が高い場合、比較的 low 小作料であっても、貸地する傾向があることなどの理由によるものと思われる。

標準小作料のひき上げは、貸主にとって望ましいことはいうまでもないが、借主にとっても、借地による経営規模拡大により、それだけ収益を高めれば、高額小作料でも支払うことが可能となろう。貸借関係による農用地流動化を促進し、経営規模を拡大するため、標準小作料をできるだけ高く設定する必要があると思われる。

#### 4 期間借地の促進

農地法の改正により、裏作振興策の一つとして、裏作期間のみの借地である期間借地が、農地法上の特例として認められた。したがって期間満了のさい、農地法の手続きなしに、賃貸借は自動的に終了し、存続期間が1年以上の期間借地でも、期限が到来して、返還を希望するとき、知事の許可は不要である。すなわち、一般借地のように、耕作権の強さはなく、離作料問題は発生しない。裏作による農用地高度利用のため、期間借地の促進が必要である。

注(1) 1972年6月『海津農業振興地域整備計画書』、1974年2月『養老農業振興地域変更整備計画書』参照。

(2) 林 直道『現代の日本経済』、「特集・日本の食糧問題の現実」（日本科学者会議編集『日本の科学者』Vol. 11, No. 9）。

(3) 1976年9月農林省経済局統計情報部『昭和50年低利用耕地等総合調査結果報告書』。

(4) 岐阜県農地を正しく守る運動推進本部『農地の保全と利用の手引き』、全国農業会議所『農地の確保と有効利用』、「特集・土地の有効利用と事例」（『農業岐阜』1976年5月号）等参照。

(5) 農地保有合理化法人とは、各道府県に設立された、農地管理公社、農地開発公社、農業開発公社などをさし、岐阜県では、農業公社と呼んでいる。

- (6) 大垣南機械化営農組合『大垣南機械化営農組合の概要と普及活動』。
- (7) 同上「大垣南農協機械化営農組合同規約」
- (8) 同上『機械化営農の8ヶ年』。
- (9) 海津町農業協同組合『第7年度（昭和50年度）業務報告書』。
- (10) 養老町『農村地域工業導入実施計画書』（1974年3月）。
- (11) 養老町農業協同組合『昭和50年度業務報告書』。
- (12) 水田裏作奨励措置として、つぎのごときものがある。
  - ① 飼料作物生産振興奨励補助金，② 水田裏飼料作物生産振興奨励補助金，③ 水田裏飼料作物生産集団育成補助金，④ 水田裏作麦作付奨励補助金，⑤ 麦生産振興奨励金，⑥ モデル麦作集団奨励補助金。
- (13) 限界収益価格の算出は、1975年度の農業課税所得標準に、平均預金利率6%を除いて算定されている（岐阜県農業会議『昭和50年度田畑売買価格等に関する調査結果概要』）。
- (14) 岐阜県農務部農政課『標準小作料の設定の手引』。
- (15) 岐阜県農務部農政課「標準小作料一覧表」。
- (16) 春日井啓介（岐阜県農務部農政課）「小作料の実態と標準小作料制度について」。
- (17) 鷺見建郎「大垣南地区における農用地利用増進事業」（『農業岐阜』1976年5月号）。
- (18) 注(15)に同じ。
- (19) 海津町『農業振興地域整備計画書』（1972年6月）。
- (20) 注(10)に同じ。
- (21) 注(1)に同じ。
- (22) 岐阜県西南濃農業改良普及所『農業改良普及指導計画書』（1976年度）。