

土 地 と 村 落

—「村落の変貌と土地利用秩序」—

六十一年度共通課題に関する運営委員会宿題
委員会合同委員会討議結果

高 山 隆 三

六〇年十一月三〇日に開催した運営委員、宿題委員の合同委員会において、今年度の共通課題のサブ・テーマを

「村落の変貌と土地利用秩序」とすることに決定した。

六〇年度の大会報告及び討論を踏まえて、共通課題サブテーマ「土地利用秩序と土地運営管理機能」に就いて、事務局に寄せられた意見は「通信」一四三号に既に掲載し、紹介した通りである。そこで述べられているものは次のようなものであった。

(一) 「土地利用秩序と土地管理機能」に関して、六〇年度大会報告は、水田地帯・漁村を対象としたものであったが、さらに地帯的には畑作・山村・離島等を対象とした報道を要請する意見があった。そのような性格を異にする村落を対象するとしても、六〇年度の大会討議では、漁村 - 漁場利用秩序と漁場管理機能 - と、農村 - 水田村落 - の土地利用と管理に関して、その差異と同一性を理論的に検討し、それぞれを位置づけるまでにはいたらなかったうらみがあった。従って性格を異にする村落を対象とする場合であっても、地域資源の性格、その利用秩序と管理に関して、共通課題に則した整序が要請されるのであって、さもなければ議論は分散し、

事例報告にとどまるという問題がある。

(二) 村落の土地管理機能をみていく場合非農業的土地利用に対するムラの対応、変質の検討が提案されている(中田)。合同委員会でも、今日的問題として「線引」「減反政策」「農地転用に対するムラの対応の検討の必要性」(渡辺正)、さらに耕地整理と村落(長谷川)土地改良区とムラ、あるいは、土地改良区間の対立、すなわち資本・農政による大プロジェクトに対するムラの対応の中に「土地と村落」との関係の現在の性格を解明する鍵を見出すことができるのではないか(柿崎)。さらに基盤整備が水利組織を改変して、村落の土地利用、管理を変化させてゆくその関係を明らかにする必要がある。(松田)

以上のように、現在において、非農業的土地利用の拡大(大土地利用)、あるいは村落の小土地利用に関しては減反・転作・基盤整備、土地改良に対するムラの対応において「土地と村落」の関係、現代の村落の性格を明らかにすることが出来るのではないか。また水利、土地基盤の整備、いわば農地に対する資本投下、土地資本の累積が土地利用秩序、農業経営に変化を与え、農民間の関係を再編するという過程の検討の必要性が提起されたものと理解される。

(三) 六〇年度の共通課題における村落の土地管理とその機能について、管理の概念、形態を整理する必要性が意見として事務局に寄せられた。六〇年度大会における報告では、管理について述べられているが共通認識にまで到達しなかった。むしろ土地管理とは何かが、明らかではなくなり、それ自身を検討する必要がある(松田)という意見が出された。村落の土地管理機能を明らかにする場合、極限の、「限界的村落」を検討してみる、ムラが崩壊し、あるいは、

崩壊しつつあるところをひろってみて、ムラが土地管理機能を喪失し、荒廃地が増加する状況を通じて、土地管理を考えてみたらどうか、即ちムラの崩壊と土地管理機能の喪失という限界状況に於いて、「土地と村落」を考えてみる必要がある（高橋正郎、島崎稔）。土地管理機能が喪失されている村落、維持されている村落という場合の村落とはいかなるものであるか。過疎、混住化、開発の進展による村落の変容と土地管理機能との関係を明らかにすることは、「土地と村落」を考えるとき、明らかにしなければならない問題である。

（四） 土地管理とはどのようなものがあるかを明らかにする一つの方法として限界的な集落を検討・分析することが求められるとしても、なお問題を整理する必要があると思われる点を大会報告・討論・研究会報告お踏まえながら若干、述べておきたい。

「土地と村落」という共通課題は、昨年の第一回の私の報告で述べたように、これまでの「農政と村落」という共通課題とのつながりの上で設定された今日的問題であった。農政は今日、中核農家の育成、土地利用型農業の規模拡大、そのための土地流動化の促進への一九七〇年の農地法の改正以降、七五年の農振法の改正から八〇年の農田地利用増進法の制定、さらに八四年の農振法改正を図ってきた。その場合、農用地利用改善団体、地域農業集団の育成をはかった。これは、集落機能の再評価と活性化、地域農業の組織化を主体としての集落の位置づけを行ったものであった。土地利用を現在の

農業生産力に適合するように再編成し、利用秩序の形成を促すときに登場してくる「村落」「集落」に利用秩序の形成を担う土地利用の管理という主体的機能を備えているものもあるのか、また、備えているとすれば、その機能は何に基づくものであるのか。いかえれば、農地改革後の零細錯闊の状態にある農地の私的所有の上に、経済合理的な土地利用を形成するには「村落」に依存して所有と利用の調整をはからなければならないとすれば、それは何故かが問題であった。

全国土的な土地利用の秩序だけについては、一九六八年の新都市計画法、六九年の農振法、七四年の国土利用計画法の制定など、その大枠が準備してきた。これらについて、ここで立ち入ることはしないが、他方、農地改革による地主的的土地所有の解体は、零細地への私的所有を原理とする自作農的土地所有の確立に帰結するものであり、法的には、一九五二年の農地法の施行であった。この所有に基づく土地利用、すなわち、所有と經營の一致のもとでは、所有農地を自己の農業生産目的に従って、個別農家自身が維持管理する自作農の土地管理と土地利用を基盤とするものであるが、また、零細で散在する自己の農地を農地として維持するには、農道、水利施設などの共同施設を、関係する地域の農家の共同労働によって保全することがなお必要であった。地域の農地の保全を補完する共同労働と、共同労働に関する関係農家の取り決めは史的慣行として成立してきたものであり、また、水利用に関しては、厳格な規制を内容とする水利用秩序が水田利用を規制してきたのである。土地所有者が自らの農地を利用する自作農体制は、日本の高度経済成長以降、兼業化の進展と農業生産力の発展、公共投資による土地改良、区画

整理等による零細耕地形狀の是正の進行により、大きく変容してきたことは、こゝで立ち入って述べるまでもないが、七〇年の農地法の改正以降、政策的にも、自作農体制の変容を土地所有と經營との分離の方向で促進することになった。所有と經營の分離、従つて所有と利用の分離は、上昇する農業生産力、特に機械化の進展に適合する土地利用を志向する經營と兼業化、高齢化などによって農業經營の縮小に向かう經營との農民層の分化・分解に根差すところのものであった。

しかし、地主的土所有を自作農的土所有で否定した農地改革と農地法の制定によって、特に農地貸借関係を通じての土地流動化は強い制約を受けてきた。強い耕作権、その反面としての弱い土地所有権の下では、土地を貸すことは、土地の自由な処分を困難にし、また、農地改革による貸付は地の強制買収の体験から、土地貸付を極力避け、所有地を所有地として保持しようとする改革後の自作農的土所有のもとでは、土地の流動化は停滞し、まして、農地市場が形成される余地がなかった。所有と經營の一致する自作農に、その不一致をもたらす状況が生じても、特にそれを貸付けを通じて調整しようとはしない。その意味では借地によって經營拡大を志向する經營の土地需要に応ずることをしない土地所有の保持、土地利用を優越する自己の土地への強い執着が根植っていることはいうまでもないであろう。これに加えて高度経済成長による農外土地需要増大と地価上昇は農地価格との格差を拡大し、農外土地価格が農地価格評価に浸透し、農外転用が進む地域では土地の資産的価値を高めることによって、農業的土所有に対する土地位を優越させてきた。この強い土所有の保持の上で、強い耕作権による所有権制

限を、耕作権を事实上弱め、農地の自由な処分権を強めるという土地政策が七〇年以降展開してきた。

しかし、この土地所有権の保証が法的に行われるようになつても、強い土地所有の保証に変化が生じて、流動化がすゝみ、「純粹に經濟的な形態」「契約関係の形態」をたゞちに取るものではない。さらに土地についての伝統的観念、先祖伝来の土地を預り、子孫に伝えてゆく家庭の觀念、あるいは、何世代にわたり定住してきた農家間の社会関係から「あの人には土地を預けたくないが、この人であれば預けてよい」とする具体的な人間関係が、強い土地保持にまといついている。この「飾りものや混ざりもの」がたゞちに捨て去られて農地市場が形成されるには、世代交替を経るなど時が必要である。そのような状況のもとで、土地流動化を促すには、伝来的な飾りもの、混ざりものを取り込んだ非市場的な組織が市場代替的役割を果たすように政策的に推進される。農地利用改善団体、地域農業集団が、農地情報の流通も取りまとめ、農地需給の掘り起こし、貸借、利用の調整と貸借、利用条件の確認などをう組織として作られることになる。関係する農地所有者、利用者の非經濟的欲求を配慮しながら、土地をめぐる利害を調整し、土地を斡旋する非市場的な公的な組織である。また、この組織は、部分作業請負、全面請負、ヤミ小作など多様な形態をとりながら進行していた所有と經營の分離の傾向を、農地法の改正と同様に追認しながら、さらに促進しようと企図されたものである。

この組織の地域的範囲は、集落であるか、旧村の一部であるか、旧村を単位とするものであるが、各地の条件によるにせよ、集落單位の組織が現在多い。そのことは、「むら」の土地を「むら」が管

理する領土的性格を示すものとみなされるようであるが、現在の集落は次のような性格をもつものでない。即ち、「村は村民各人の利益となる村自身の公益を有し、之を保護するが為に訴を起すの能力を有つていて、単なる村内居住人の統計ではなく、法律上自主自存の目的を有し、村民から組織されではいるが、各村民と異なる別個の生存を有する单一的団体」（中田薰「法制史論集」第二卷一〇〇六頁）ではない。集落が共有林野、水利関係から、单一団体的性格を色濃く残している例が多く見られるとしても、対外的、対内的に別個の生存を有する单一団体として、それを性格づけることはできない。農地利用改善団体などは自作農的土地区有と、農家の何世代にわたる安定性から結ばれる社会関係に基づく組織であり、この組織は所有と経営、利用の分離を目的とし、「むら」自身の公益を目的とするものではない。いへかえれば土地関係者の私益を調整するものであって、零細錯闊制による多数の土地所有者の複雑な土地関係を「農業の合理化」「農業を社会の最も未発展の部分のただ單に経験的な機械的に伝承されるやり方から農学の意識的科学的な応用に、およそ私的所有とともに与えられている諸關係のなかで可能なかぎりで、転化させること」（「資本論」第三卷 七九六頁）である。しかし、私益の調整といつても、経済合理的価値観と「村の平等性」、「和」などの多様な価値観の調整なり、都市化、混住化の進行による非農業的土地利用と農地利用との調整を含むものである。また、戦後日本農業の国際的、国内的經濟環境が「農業の合理化」「転化」を特に土地利用型農業に対して困難にし、所有と經營の分離が展開しにくい条件が働いているにせよ、市場経済が統制経済的食管制度にも作用して、その制度を形骸

化してゆく情況のもとでは、所有と經營の分離における土地管理は、農地利用者が農地を管理する利用者管理の方向であり、優越した土地所有に基づく、所有と經營の一一致した自作農的土地区理から、利用的管理が課題となるのである。その場合、利用的管理が集團であるか、個人経営の各自の管理であるか、あるいは両者の多様な結合体であるか、一義的に決定されないにせよ、市場経済原理にそったものとならざるを得ないであろう。また農地を農地として保全するための農道、水利などに関する共同労働は、農道舗装をはじめとする公共投資、地方自治体などによる社会資本の維持管理機能の拡大によって、その補完的役割を減少しているのである。

ところで、農地の所有と經營、利用の分離、農地の利用的管理、従つて、農地の経済合理的な利用とその制度は「農業の合理化」によつてひきおこされ、その方向で法的、制度的整備——賃貸借、地代、利用者による土地投資の残存価値評価と補償——がなされるものとすれば、この合理化（林地、森林利用を含む）が一層働きにくい土地、立地条件にある山村地域、あるいは、非農外土地利用の拡大により地価上昇、スプロール化という外部経済、不経済を受ける大都市近郊地域においては、農業的土地利用が縮小、消滅して、所持（權）のみが形式的に残るか、あるいは資産的所有が強められ、従つて自作農的農地利用秩序の崩壊も出現する。

問題は、農民層の分化、分解、自作農体制の変容が所有と經營、利用の分離の方向で、多様な形態をもつて進行している現実が、村落の土地管理機能と土地利用秩序をどのように変化させ、再編してゆくかにあるといわれるのではないであろうか。

（本稿は報告後の討論を参考しながら、報告をもとに、報告者自

身がまとめたものである。)