

土地所有と農地の集団的利用

―丹後機業地帯における畑作集落の砂丘地畑作集落の事例に基づいて―

池上 甲 一

本報告は、砂丘地農業を営む京都府網野町浜詰集落における集団的土地利用の形成条件と意義を分析することによって、日本農業における土地問題を考察するための素材を提供することにある。その際、とくに集団的土地利用の前提となる地域経済・社会の特徴、ならびに土地所有と社会的利用との関係に留意する。

一、はじめに

農地改革に始まる戦後農地政策の展開は、いくつかの節目を経た現在、農用地利用増進法の制定を画期として新たな局面にある。この法に基づく利用増進事業の力点は、周知のように利用権設定等促進事業と農用地利用改善事業に置かれている。前者は、利用権の中核農家への集中によって規模拡大を計り、もって構造改善に利することを目的としており、借地農主義による利用権集積論に通じていく。後者は、集落が主体となって農地の自主的管理・面的な高率の利用を実現することを目的としており、集団的土地利用論の政策的後景をなしている。

前者については、分散錯圖制の下で利用権の集中が行われ、規模拡大が実現されても、それは自ら限界をもつし、また土地利用の粗放化、機械化・化学化・単作化・専作化の一層の促進という農法上

の問題をも引き起こす。さらに利用権集積論には、「中核農家」になりえない多数の中小規模農家の就業と生活の展望が欠落している。これに対して、後者は、私的所有と社会的利用の対立を調整することによって零細農耕制を止揚する可能性をもつ。問題は、それをなっていく主体のあり方と形成条件の如何にある。この点で、従来の集团的土地利用論が転作がらみの水田農業に基礎を置いていることは弱点となるのではないか。そのこと自身の意義を否定しないが、水稲偏重の農業・農法の変革を展望するとき、政策的バイアスのかかった集团的土地利用とそうでない集团的土地利用とを峻別しなければならぬ。この意味において、畑作、とりわけ砂丘地というような水稲作にとっての限界地における集团的土地利用の分析は、集团的土地利用のもつ本来的な意義と可能性を検討する上で大きく貢献すると思われる。

二、浜詰における集团的土地利用

浜詰の集团的土地利用は、高度経済成長初期における地域経済構造の変動に伴なう地域社会崩壊の危機に対する再編方策としての「第一次長期計画」（一九七二年策定）に端を発している。それは、生産改善と生活改善の両者を相互媒介的に進展させながら、全体として地域の総合的改善を目指す地域計画としての性格をもつ。この一環として、地区再編型新農構事業とそれをきっかけとする農地の集团的利用が取り入れられた。新農構の内容は、①砂丘畑の造成②畑かん施設の再編・統合（既耕作砂丘畑）③各種施設・機械の導入④農業団地センター、農村広場の設置⑤土地利用組合（地権者、耕作者双方を含む）の組織化、などであるが、このうち①と⑤が集团的土地利用と直接関係する。

浜詰の集团的土地利用は、利用権設定を手段とする権利調整と作付栽培協定による土地利用の調整を組合せたものである。

前者については、形式上一筆主義の利用権設定を採用しているが、実質的には農地利用管理主体である土地利用組合が造成砂丘畑全体に利用権を設定し、それを中心的な農家に再配分するという方式を採用している。既耕作砂丘畑は、土地利用組合が新農構以前から進んでいた貸借を属人的に再編成して、一定の団地化が進められている。この結果、地域内農地の八〇%が全農家の十二%、九戸の農家に集中して利用されることとなり、昨今の利用権集積論との関連でいえば、利用権の集積規模拡大構造改善の達成という図式が描けそうである。しかし、ここで注意すべきは、できるだけ経営規模が均等になり、かつ経営耕地の分散を避けるような土地利用組合による利用権の配分方式によって、無原則的な規模拡大競争が避けられ、経営面積が最大の農家でも三ヘクタールにすぎないことである。

つまり九戸の農家による農地利用の集積の目標は、絶えざる規模拡大と単一作目への特化によるスケール・メリットの実現にあるわけではなく、作付栽培協定を基盤とする農地の合理的利用に置かれていたのである。換言すれば、チューリップ球根、スイカ、メロン、カンショ、緑肥作物を組合せた三年四作（またはカボチャカダイコンを入れた五作）の輪作体系を構築し、これによる連作障害の回避、地力養成という農法変革を目的としているのである。

このような土地利用方式の成立は、砂丘地が稲作からみた場合にもっとも限界的な立地条件にあるという特殊性によるところ大である。しかし、日本の耕地の約四割が畑地であるという現実、ポスト三期による稲作の転作強化、規模の大小両端における水稲作への特

化傾向、野菜地帯における専作農法を考慮するとき、浜詰の試みは、中規模の担いの手農家を中心とした集団的土地利用の方向性を示唆しているように思われる。

三、集団的土地利用の形成条件と展望

浜詰における集団的土地利用の形成条件は、第一に「経済的棲み分け関係」、第二に「社会的共住関係」の成立である。前者は、自営農業を基盤とし、これに農・漁・観光業が付加されるという地域経済の複合的構造による世帯内の多就業形態と地域内で完結した就業構造に基づく各産業の連関・協調態勢である。後者は、この経済構造の裏面をなす社会関係であり、共有地の利用や浜詰登記所と呼ばれる地域内での権利移動の処理方法などの伝統的土地利用に基づく連帯性と、新農構事業によって設置された集落センターなどを基盤とする新しいコミュニティ活動との融合の上に形成された社会関係である。「経済的棲み分け関係」と「社会的共住関係」とは相互に補強しあって、各産業間、この場合には集団的土地利用を主軸とする農業再編への努力態勢の構築条件となっている。

第三の条件は、浜詰農協の経済・生活両面にあたる日常的な活動の積み重ねによる信用メカニズムの作用である。浜詰農協は、旧村をほぼ管轄範囲とする小規模農協であるがゆえに、全住民を大将とする事業活動を行わざるをえず、まさに地域リーダーとしての役割を果たしている。

その上で、もっとも大きな集団的土地利用の形成条件として、歴史的に形成されてきた土地所有の構造と所有権のあり方を指摘したい。浜詰の土地所有構造の最大の特徴は共有地の多さであり、とりわけ宅地の四三％が共有地であることは特異である。共有地は浜詰

の社会生活・生産に多大な役割を果たしてきたが、とくに宅地造成とその安価な貸付による二・三男分家の定住条件基盤形成、ならびにこの「屋敷年貢」の集落財政への繰入による集落独自の事業の実施は特筆しなければならぬ。共有地の開発は、一般的には個人に分筆され、私的所有に転化することが多いが、浜詰ではそれが地域社会の維持・発展に必要な住民の公平な社会的利用を阻害する結果をもたらすと判断され、共有地のまま維持されている。ここに「利用できる人が利用できる場所を利用する」という浜詰の土地利用に関する暗黙の不分律が形成され、私的所有意識の薄さを示すいくつかの例が認められることとなる。このような土地の利用形態は、農地に限らない浜詰的な集団的土地利用を表現していると評価しえる。そのことを背景とすると、農地の集団的利用が中心的農家だけでなく、地域社会の問題として登場するのである。

しかし、このことはとりわけ資産的観点からみたときの農地の価値を低める超零細分散錯圃制と無縁でなく、いわば無意識的な土地の私的所有と社会的利用の結合である。これに対して新農構事業は、土地所有権改善事業とも表現しうるような性格をもって、不鮮明であった土地所有権を確定するとともに、ある程度の農地分散の解消をもたらし、資産的価値を高めるように作用している。それゆえ、土地が「擬制的商品」として取り扱われる可能性が生まれてきているから、土地所有と社会的利用の目的意識的結合が必要となる。それは、結論的に言えば、「共同的・持ち株的土地利用」の可能性である。

この内容についての詳細は、ここでは割愛せざるをえないが、ごく簡単にいうと、それは所有者と利用者双方の主体的対応という側

面と、利用者の安定的利用と所有者の適正地代の確保という側面をもつ。前者を「共同的」、後者を「持ち株的」と表現することとしたい。ここでの留意点は、「共同的・持ち株的土地利用」によって、特定個人の利潤論理ではなく、地域社会としての利用論理に基盤を置く、利用者と所有者の共存方式が展望しえるであろうということである。

(本報告は京都府農業会議からの委託調査に基づく。)