

# 農地制度及び農地市場の変遷

日 暮 晃 一

## は し が き

昨年、農地三法が制定され、今後の農業・農業構造がいかに変化するか注目を集めている。しかし、農地問題についての論及の多くが、単に農業の生産力・農業構造問題として捉えたものであり、農業生産様式として捉えた研究は稀である。まして、経済の発展過程における一側面として農地市場を把握することは、当然視し、常に触れられているにもかかわらず、与件的に扱われ直接検討を加えたものは驚くほど少い。しかもそうした研究は減少傾向にある。しかし、農業が経済全体のなかで存在し規制されている以上、経済の発展過程のなかで、農業生産力と農業生産様式、その一要素である農地関係がいかに変化してきたのか、またいかに変化するのかを分析しない限り問題への接近は望めない。そこで、本論においては、農地市場問題を経済の発展過程のなかで位置付けし、その変貌過程を概観することにした。その際特に、戦後我国では地域開発政策による地域再編を、資本の強蓄積を図る戦略的手段としたことに着目し、地域<sup>2)</sup>の分断と平準化・地域間分業の深化といった地域開発政策に基づく地域再編の展開のなかで、農業・農地政策がいかに変化し、それは経済のなかでいかなる意義を持っていたのか、そしてそれらによって農地市場はどのように変貌してきたのかを整理することにより、現在の農地市場問題の位置付けを行なうことにしたい。

## 1. 復興期の地域開発と農地・農地市場

I 期（1945～50年）「農地改革期」<sup>3)</sup>・「復興期」

当期は、敗戦にともなう処理として経済の復興と経済の近代化が進められ、その一環として地主制解体のための「農地改革」が行なわれた時期である。この農地改革は、戦前の小作争議等社会運動の結果、歴史的必然的方向として当時の行政当局においてすでに用意されていた点からすれば、外国の力に基づく突然の変化とはいえない。しかし、その方法が単なる戦前のものの延長としてでなく新たに国家権力の全面的発動に基づいて強制的に、限られた期間で行なわれたため、前段階から飛躍するものとみられた。農地改革は農地に対する国家の介入に基づき小農制を再構成したものである。これが農業生産力の一定の発展のためばかりでなく、経済発展のための基盤造りであったことは、後の農業が置かれた状況をみれば明らかである。すなわち「第二次エンクロージャー」の基盤創出を行なったとみることができよう。

いずれにしても、この農地改革により、全国の農地所有はそれまでの地主制から小農制（自作農制）

表 1 耕 地 面 積 都 道 府 県 別 構 成 比 (%)

| 地区    | 年昭和 | 20    | 21    | 22    | 23    | 25    | 27    | 30    | 31    | 32    | 33    | 34    | 35    | 36    | 37    | 38    | 39    | 40    | 41    | 42    | 43    | 44    | 45    | 46    | 47    | 48    | 49    | 50    | 51    | 52    | 53    |
|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 全 国   |     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 北 海 道 |     | 14.8  | 14.7  | 14.4  | 14.5  | 14.4  | 14.7  | 15.3  | 15.2  | 15.3  | 15.5  | 15.5  | 15.6  | 15.7  | 15.7  | 15.8  | 15.8  | 15.9  | 16.0  | 16.2  | 16.3  | 16.6  | 16.9  | 17.5  | 18.1  | 18.5  | 19.0  | 19.4  | 19.8  | 19.9  | 20.0  |
| 青 森   |     | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.6   | 2.6   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.9   | 3.0   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   |
| 岩 手   |     | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.6   | 2.5   | 2.7   | 2.7   | 2.6   | 2.7   | 2.7   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.9   | 3.0   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.1   | 3.1   |
| 宮 城   |     | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.6   | 2.7   | 2.6   | 2.7   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 3.0   | 3.0   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   |
| 秋 田   |     | 2.4   | 2.4   | 2.3   | 2.3   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.4   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.7   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.9   | 3.0   | 3.0   | 3.0   |
| 山 形   |     | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.6   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   |
| 福 島   |     | 3.3   | 3.3   | 3.4   | 3.4   | 3.4   | 3.3   | 3.4   | 3.5   | 3.4   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.5   | 3.6   |
| 茨 城   |     | 4.0   | 4.0   | 4.0   | 4.0   | 4.2   | 3.8   | 3.9   | 3.6   | 3.7   | 3.7   | 3.7   | 3.7   | 3.8   | 3.8   | 3.9   | 3.9   | 3.9   | 3.9   | 3.9   | 3.9   | 4.0   | 4.0   | 4.0   | 4.0   | 4.0   | 4.0   | 3.9   | 3.9   | 3.9   | 3.9   |
| 栃 木   |     | 2.5   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.5   | 2.6   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   |
| 群 馬   |     | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.1   | 2.2   | 2.1   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   |
| 埼 玉   |     | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.9   | 2.7   | 2.9   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.2   | 2.2   | 2.1   | 2.1   | 2.1   |
| 千 葉   |     | 3.6   | 3.6   | 3.6   | 3.6   | 3.4   | 3.3   | 3.3   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.0   | 3.0   | 2.9   | 2.9   | 2.9   |
| 東 京   |     | 0.6   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   |
| 神 奈 川 |     | 0.9   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.1   | 1.1   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.7   | 0.7   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.5   |
| 新 潟   |     | 4.3   | 4.2   | 4.2   | 4.3   | 4.2   | 4.0   | 4.2   | 4.1   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.2   | 4.1   | 4.1   | 4.1   | 4.0   | 4.1   | 4.0   | 4.0   | 3.9   | 3.9   | 3.9   | 3.9   |
| 富 山   |     | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.5   | 1.4   | 1.5   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   |
| 石 川   |     | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.1   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.0   | 1.0   | 1.0   |
| 福 井   |     | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   |
| 山 梨   |     | 1.0   | 0.9   | 1.0   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 長 野   |     | 3.0   | 3.0   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.2   | 3.2   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 3.0   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   | 2.8   |
| 岐 阜   |     | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   |
| 静 岡   |     | 2.2   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.2   | 2.3   | 2.1   | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.3   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   |
| 愛 知   |     | 2.5   | 2.5   | 2.6   | 2.5   | 2.6   | 2.6   | 2.5   | 2.6   | 2.6   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.4   | 2.3   | 2.2   | 2.2   | 2.1   | 2.1   | 2.0   | 2.0   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.8   |
| 三 重   |     | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.6   | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   |
| 滋 賀   |     | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   |
| 京 都   |     | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 1.0   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.7   | 0.7   |
| 大 阪   |     | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.7   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.4   |
| 兵 庫   |     | 2.1   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.0   | 2.1   | 2.0   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   |
| 奈 良   |     | 0.7   | 0.8   | 0.7   | 0.8   | 0.7   | 0.8   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.7   | 0.6   | 0.6   | 0.4   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.6   |
| 和 歌 山 |     | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 鳥 取   |     | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 鳥 根   |     | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.3   | 1.2   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   | 1.1   |
| 岡 山   |     | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.2   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 2.0   | 1.9   | 1.9   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   |
| 広 島   |     | 2.0   | 1.9   | 2.0   | 2.0   | 1.9   | 1.8   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.9   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.8   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.5   |
| 山 口   |     | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.6   | 1.7   | 1.5   | 1.6   | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   |
| 徳 島   |     | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 香 川   |     | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 愛 媛   |     | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.5   |
| 高 知   |     | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 0.9   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.8   |
| 福 岡   |     | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.5   | 2.4   | 2.3   | 2.3   | 2.2   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.1   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.2   | 2.1   | 2.1   |
| 佐 賀   |     | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.2   | 1.3   | 1.2   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   |
| 長 崎   |     | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.4   | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.3   |
| 熊 本   |     | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.9   | 2.6   | 2.8   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.6   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   | 2.7   |
| 大 分   |     | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   | 1.5   |
| 宮 崎   |     | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.7   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   | 1.6   |
| 鹿 児 島 |     | 2.6   | 2.6   | 2.7   | 2.6   | 2.7   | 2.9   | 2.6   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.2   | 3.1   | 3.1   | 3.1   | 3.0   | 3.0   | 2.9   | 2.8   | 2.8   | 2.7   | 2.7   |
| 沖 縄   |     |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |

注：農林省農林經濟局統計調查部「農林省統計表」各年版より算出

へと変化し、階層・階級の平準化が図られるとともに、食料不足と相俟って既成都市化地域を中心に農地が増加するといった地域間の平準化が進んだ。

地域開発政策にはみるべきものはないが、その前提条件であり先行的性格を有する土地制度の基本が整備された段階といえよう。

## Ⅱ期（1950～55年）「農地法期」・「国土総合開発法期」

地域開発政策が導入され、それによって経済活動の基盤整備が図られた時期である。道路・港湾・エネルギー等の開発を中心とする、日本のT・V・Aと呼ばれる「国土総合開発法」が1950年に出来、山村等低開発地域の開発を行なうことにより地域間格差の縮小・平準化を進めようとした時期である。

農地に対しては、食料増産要請に対し、所有の力に基づく生産力の向上をもって対処するために、農地改革の成果である自作農制の維持が1952年の「農地法」の制定によって図られた。これは、農地の諸権利移動を許可するという形での農地に対する国家介入の固定化として捉えることができる。こうして確立・固定化された自作農制の下で生産力を総合的に安定・増大させるための農業政策一価格補償・生産振興・機械化促進等農業構造の改良などに関する諸制度が整備された。

以上の政策的展開を背景に、農地面積は、1946年の5,271千haから1952年には5,401千

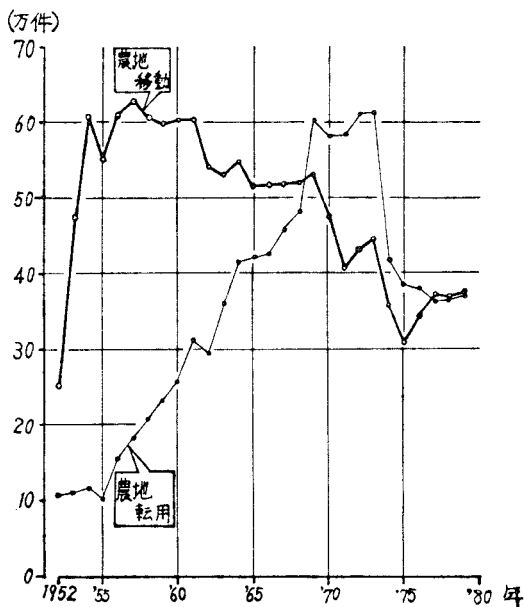


図1 農地の移動・転用の推移（件数）

注・農林省農地課編「農地年報」、農林省  
構造改善局農政部農政課編「農地の移  
動と転用」、各年版より作成

haに拡大している。特に既成都市での農地の伸びは大きく、この期にピークに達する。その結果、東京・神奈川等既成中枢都市部での比重が高まっている。農業生産の地域的平準化の現われといえよう。

農地市場についてみると、小農制内での生産力の発展と農地改革で生じた関係の修正により、農地移動件数は多く、しかも1952年の約25万件から54年には60万件強と大きな伸びを示している。これに対し、農外土地需要の狭隘性もあって農地転用件数は移動件数の約半数から六分の一に当たる10万台という低水準で推移している。

## 2. 転型期の地域開発と農地・農地市場

Ⅲ期（1955～60年）「農地転用許可基準期」・「圏域別地域開発計画」<sup>4)</sup>

当期は「農地転用許可基準」と「圏域別地域開発計画」に基づく政策が実施された時期である。それまでの小農制創出・維持という階層的平準化、および全国的に農業発展の推進—そのために各地で農地の拡大を図るという地域的平準化基調から、都市へ土地を供することを想定した農地の制度的分断・地域の分断を基本とした時期へと転化する過渡期としての性格を有している。すなわち、当期は、日本経済を復興から高度成長へと導くための準備期間であり、そのための地域再編の実施と地域・農民階層間・農地の分断が開始された時期といえることができる。

これによって、それまでの農地面積の伸びは停まり、1958年の6,155千haをピークとし、以後減少へと転じた。地域的にみると、所謂農業県と称される北海道・東北諸県で面積・ウェイトとも増加したのに対し、東京・神奈川・大阪といった既成都市地域では減少した。また、特定整備地域での伸びの停止といった地域分化が認められる。

農地転用は、行政を主体とする先行的転用が中心であり、民間の需要は少なかった。道路・鉄道等向けの線的転用が顕著に増加したのである。この点、後に激増する大規模な面的転用である住宅向け・工業用地向け転用と異なり、概して転用面積は比較的小面積で、各地域の農地面積に占める農地転用面積の割合は小さいものであった。地域的にも、京阪地域、すなわち管理都市の整備にともなう拠点を中心であり、他地域では転用は少なく、しかも農地転用の拡散化傾向は弱い。だが、政策的に既成管理都市の整備・開発を誘導したことにより、それら地域を主体にし、農地転用件数は一環して増加している。

これに対し農地の移動は、農産物需要の拡大や農業生産力の向上などにより、年間60万件台の高水準を維持している。ただ、これも頭打ちの状態であり伸びはなくなる。

## 3. 高度経済成長期の地域開発と農地・農地市場

Ⅳ期（1960～68年）「農基法農政期」・「全国総合開発計画」

当期は、所謂高度経済成長第一期と称されている時期である。資本の強蓄積を実現するため1960年に「所得倍増計画」が出され、急成長を内容とする政策的目標が提示された。それを実現するための戦略的手段として「所得倍増計画」の地域開発版である「全国総合開発計画」が策定・実施された。

これらにおいて、農業・農村は都市・近代産業発展のための収奪基盤として位置付けられ、そうした方向で地域再編が進行した。そして、前期までの食料増産・食料自給の確保が政策目標から遠のき、海外との競争を前提とした農業の変革が求められた。このことが、農業の地域と階層の分化・分断を激しく展開させることになった。

農地・農地市場も、当期は一つの画期の様相を呈する。すなわち、太平洋ベルト地帯を対象にした都市拡大要請にともなう農外土地市場の拡大と、それまでの農業保護政策の方向転換に基づく農地市場の縮小である。農地移動件数は、年間50万件台と前期に比しほぼ10万件もの減少を示したのに対し、農地転用件数は急増した。その結果、かつて50万件近い格差をもって移動件数が転用件数を大幅に上回っていたが、その差が10万件弱に縮小することになった。

農地転用は、拠点地域から太平洋ベルト地帯へと拡大・平準化<sup>5)</sup>し、こうした地域で大幅に農地が減少する一方、それ以外の地域、特に農業的色彩が支配的である北海道・東北で農地面積が増加した。そのために、全国の農地面積に占める各地域のウエイトが、太平洋ベルト地帯、特に京浜と阪神を結ぶラインの各地で低下し、北海道・東北地方に特化してゆくといった地域分化が認められる。

太平洋ベルト地帯における重化学工業を中心とする近代産業主体地域と農業的地域との地域間分業が進展していく姿をみることができる。

#### V期(1968～73年)「総合農政期」・「新全国総合開発計画期」

地域開発政策の段階では、前期の太平洋ベルト地帯とそれ以外の地域二極分断の開発方式に対し、1969年に発表された「新全国総合開発計画」および「日本列島改造論」(1971年)等により、開発・都市化の全国化・平準化を進めた時期である。これは、経済に対する国家機能の強化により体制の延命策を一方で講じつつ、全体としては資本の強蓄積維持を図ろうとするものであった。

そのなかで農業については、斜陽産業であり、我国の経済発展に対し、それを国内で維持する必要性がないという思考に基づき、大資本による農地の買い占めと農産物輸入自由化要請等を通じ、徹底的な収奪対象としていった。その結果、「地すべりの」といわれる農業の全面的後退が、農民層と農村の分解の急速な、全国的進展のなかで生じた。

しかも土地については、1968年に制定された「(新)都市計画法」に基づく「線引き」等経済的要因と直結しない法令をもって、国土・農地の分断・掌握を進めた。すなわち、農地を「農地法」の枠組からはずし、他へ利用するために引き渡すことが容易に行なえ得る準備を国家権力により実施したのである。これは、「農地法」支配下の農地とそれに属さぬ農地といった新たな農地の分断をともなう農地ハキ出し策<sup>6)</sup>の確立を意味し、資本は後者の農地を将来の都市向用地準備地として支配したのである。

第一次減反等農業の後退政策導入と、上述したごとの農地ハキ出し政策の実施、つくられた高地価によって本来的な農地市場は大きく減退し、農地移動件数は前期よりさらに10万件ほど低い40万件台へと落ちる。これに対し、強い農外土地需要に支えられ、農外土地市場下の農地が一般化した。これは、農地転用件数が1968～69年の一年間で15万件近い急激な伸びを示し、以後高位安定したことに示されている。このため、それまで農地移動件数が農地転用件数を上回っていたものが逆

転し、農地転用件数が移動件数を上回ることになった。こうした傾向は、「総合農政」で求め、「第二次構造改善事業」をはじめとした政策で誘導している企業の農業を目ざす経営基盤の改革を困難ならしめ、分解によって生じた全階層とも発展に見通しがたたない状況へと落入ったのである。我国の基幹作物たる米の減反と農外土地市場の政策的拡大は、“残地農業論”といわれるまでの、全体としての農業の顕著な後退、その全国的平準化のなかで、一方において階層・地域の分化を激しく進行させることになったのである。

これを農地面積の変化でみると、米の減反政策実施前は増加基調にあった全国の田面積を減少に転じさせ、東北地方等我国の穀倉地帯の農地を減少させることになった。そのなかで北海道のみ例外的に農地を拡大し、全国農地の約五分の一の面積と、そのウェイトを著しく高めた。このように、日本の農業地域を北海道に集約し、他は一率に都市化させる方向での地域間分業体制の方向をより強く追求しているが、その北海道自身、農地転用率が高くなっており、内部での分化が進行しているものといえよう。

#### 4. 低経済成長期の地域開発と農地・農地市場

##### Ⅵ期（1973～76年）「総合食料政策期」・「国土利用計画法期」

体制の全般的危機と結合した資本強蓄積条件の後退に対し、オイルショックを直接の契機とする不景気という景気循環をテコとして、国民的コンセンサスの下で資本強蓄積条件の再整備を行なう一環に農業・農村が位置付けられた。農村を再び産業予備軍のブール化し、資本強蓄積のための収奪・搾取条件を整備する一方で、都市の矛盾緩和役として農村を位置付け、それを有効に機能させつつ都市化を順次図っていくという方向での開発が図られた。GNPの成長率では低い資本蓄積は逆により一層進む体制への転換が国家機能の発動強化によりなされることになったのである。本期はそうした地域開発の基盤整備期に相当する。

農地は、上記の方向にそって、「農地法」以外の「国土利用計画法」の網で覆われ、農業の生産手段としてでなく、土地の一つとして国家の支配下により強く組み込まれることになった。

また、農地制度においても、農地流動化政策にみられるごとく、法人化・請負耕作など自作農主義の実質的廃止と結合した農業規模の拡大指向が強化され、「農地法的土地所有の崩壊<sup>7)</sup>」が促進されることになった。この不景気下における農民層分解促進策の実施は、資本強蓄積基盤の再編以外の何ものでもない。

このような状況下にあって、農地面積は、1958年の6,155千haから1973年には5,647千haへと減少した。

土地市場は、不景気による農外土地市場の一時的減退にともない、農地市場のウェイトの相対的増

加をみることになった。農地転用件数は、前期の60万件台から40万件前後と、昭和40年水準まで減少した。一方農地の移動は、農業構造の大きな変革が主張されながらも、①農村の再編と、②農外土地市場と結合した農地市場の後退、③全体の土地市場条件の悪化、等により減少しているが、その減少率が転用件数を越えるまでには至っていない。しかし、両者の格差は前期の約20万件から5万件足らずに縮小した。

農業地域は、地域分断策の継続・強化によって著しい地域特化が生じた。特に北海道の農地面積のウェイトが高く、全国に対する地位は決定的になり、独自に食料基地として地域が形成されている動きがみてとれる。

農地転用率でみても、東北・北海道の転用率が著しく低下する地域と、低下度合の小さい中央部の各地との地域分化が再び進むことになった。

#### Ⅶ期（1976年～）「地域農政期」・「第三次全国総合開発計画期」

当期は、低経済成長期の地域開発政策として「第三次全国総合開発計画」（1977年）が策定され、また、その農業版ともいえる「地域農政」が実施された時期である。狭義の農地制度の動きで呼ぶならば、「農用地利用増進期」ということができよう。「農地法体制」が制度の上からも崩され、自作農制の解体による近代的農業制度の確立へと動き出した大きな変革期である。

「第三次全国総合開発計画」による「定住圏構想」は、マスコミ等一般的見解では、表面的字面を捉え、産業中心の開発から国民の生活本位の開発へと重点（発想）を移したものとして評価している。しかし、科学的・史的観点に立てば、それはとりもおさず総都市化としての地域の平準化と、そのなかでの、より小地域に至る直線的で細密な、生産から生活に至る広範囲に渡っての地域・地域住民に対する資本の代理者たる国家の支配強化と、地域の細分化を促進するための再編策にほかならないものといえる。

こうした地域再編策のなかで、全体的都市化の調整機能を果すものとして農業が位置付けられた。そして、地域の細分化・再編とともに農業も地域的に細分され、都市と農村の混在化―平準化の内部で農業の地域特化が進展することになった。また、これによって、食料・原料生産を行なうものとして国民生活上重要な役割をになっている国内農業の維持を政策から放置させた―換言すれば自由へと解放したのである。そして、新植民地主義的方向の強化―農産物の開発輸入が促進されて、国民的視点からの保護政策の廃棄が、財界と上層労働者組織による誘導に基づいた世論をもって求められることになった。こうした再編方向を目指した国内農業の構造変革が各界から主張され、農政ラッシュと称される状況をもたらすことになった。そして、それらの意向に沿った農業構造政策が具体化された。それはまず、農地と農業に対して大きな役割を担う農協・農業委員会などの農業団体を「地域農政」の執行機関として、国家の下部組織的性格を強化させた。これらに、農村の細部に至る都市化の計画

的な促進、そのための農業の後退を自から図る役割をになわせ、農業経営体と地域を一部に限定した農業構造の再編をより積極的に押し進めることになった。

これによって農地転用件数は、件数自体では横這いであるが農地転用率でみると再び増え、しかも高知・大分等農業地域での転用率が増加したことにより、全国の農地転用率が高い値を示していることを見逃すことはできない。これは農外土地市場の全国化が再び進行していることを物語っているのである。

農地移動件数は、減少からわずかながらも上昇に転じ、農地転用件数を上回ったが、このことをもって農地の流動化が進展し生産性向上へと着実に進んでいると一概に断定することはできない。なぜならば、農地移動の主体が実質的規模拡大と直結しない「農業者年金基金法」改正に基づく家族内での使用貸借の増加であり、これを捨象すると農地移動件数が大きく転用件数を下回るからである。したがって、現在、農地市場が活発化へと転じたとはいいいがたい。しかし、そのなかで、全体に占める割合はわずか５％前後と少いが、「農地法」第三条の特例、「農用地利用増進事業」をはじめとする新しい流動化対策に基づく移動件数が着実に増加している点は注目する必要がある。だが、これも、それまで行なわれていた請負耕作を制度にのせ直したものが多数を占めていること、土地の管理を一時的に任せる意味で農地流動化制度を活用した農家も相当存在することなどを考慮すると、その数字を捉え農業生産力向上と結合する実質的变化を示すものとみるのは早計である。確かにこれら流動化政策を実施することによって階層の分化・分解は進行するが、総体としての農業生産力が著しく低下するなかでの極一部の農業者の残存と、不安定な農地市場の拡大をもたらすにすぎないものといえよう。

## ま と め

以上の様な地域再編過程のなかで、資本蓄積基盤形成期としてのⅠ～Ⅱ期では農業の全体的・小農的發展と農地市場の活発な展開がみられたが、Ⅲ期の転型期を経て、資本高蓄積期のⅣ～Ⅴ期では、大型・企業的小農形成へ路線が変更され、着実な農業の後退と、農地市場の減退、農外市場への農地流出の飛躍的拡大という過程をたどってきた。そして、オイルショックを契機として低経済成長へ移行したⅥ～Ⅶ期では、国家権力の発動強化により資本高蓄積基盤再構築が図られ、農村・農業はそうした条件を保証するよう位置付けられた。特にⅥ期の再構築期を経てⅦ期になると、そうした開発が進み、小農制は政策をもって解体されることになった。そしてそこでは、農業の後退の継続と農外土地市場再活発化、農地市場の減退、そのなかでのより不安定化が生じている。

Ⅰ～Ⅶ期の展開過程は、資本の拡大と農業への資本主義化の進展を示している。しかし、それによって国内の農業生産力総力が衰退し、国民生活の圧迫を招来しているという問題を生起した。農民の



上向による農業生産力の向上と国民生活の向上をもたらす農地市場の活発化をもたらす地域開発と農地政策へ、メカニズムを転換する必要がある。

#### 参 考 文 献

- 1) 大沼盛男,『農地市場の再編と農地問題』,川村琢・湯沢誠編,「現代農業と市場問題」,北海道大学図書刊行会,1976.
- 2) 山田定市,『日本資本主義の再生産構造と農業』,川村琢・湯沢誠編,「現代農業と市場問題」,北海道大学図書刊行会,1976.
- 3) 田辺勝正,「日本土地制度史」,家の光協会,1975.
- 4) 金子敬生・三木季雄,「地域開発計画の話」,日経文庫,1971.
- 5) 新井信男,『農地転用とスプロール』,山崎不二夫・森滝健一郎他編,「現代日本の都市スプロール問題 上」(現代資本主義叢書4),大月書店,1978.
- 6) 安村碩之,『農地保有課税の実態と税制度のあり方』,山崎不二夫・森滝健一郎他編,「現代日本の都市スプロール問題 下」,(現代資本主義叢書5),大月書店,1978.
- 7) 梶井功,「農地法的土地所有の崩壊」,農林統計協会,1977.
- 8) 安村碩之,『転換された農地政策への疑問』,日本大学農獣医学会,「会誌」,29. 1981.  
p. 102~103.