

農用地開発の今日的課題

頼 平

1 問題の提起

近年、わが国を含めて先進諸国では総体として食糧過剰が深刻な農業問題となっている。そのためか、わが国においても、食糧自給力を高め、長期的に食糧の安全保障を図ろうとする見解が色褪せてきたかのように感じられる。たしかに、食糧安全保障論者の中には、現在、農用地開発を実施しなくても、最低限の食糧必要量を自給することができる程度の開発可能地を、林野・公園・ゴルフ場などの形で「備蓄」しておいて、国際的緊急事態が発生し、穀物備蓄だけでは対応できないほど長期化する場合にだけ、緊急開発に踏みきればよいという見解を主張する者が多い。

しかしながら、そのような緊急事態では次節で述べるように、開発用の機械や燃料などの費用が高騰し、しかも絶対量が枯渇して、開発が容易に進展しないであろう。またたとえ開発しても、生産力をあげるためにまず地力を培養しなければならないが、これには時間がかかる。食糧生産を担当する農業者も早急に養成できない。現在、開発手段を相対的に安く入手できる段階においてこそ、積極的に可耕地の開発を推進して、既耕地と組合わせて農業経営規模構造の改変を図るべきではなからうか。換言すれば、個別農家あるいは地域営農業団の農用地規模を拡大し、土地改良を実施し、それによって「大規模生産の有利性を伴う技術革新」を採用できるような農地基盤を整備すべきである。その結果、食糧、とくに穀類の生産費を節減し、国際競争力を強化し、財政負担をできるだけ節減しながら、国内自給率を高めることをねらうべきである。

それは、可耕地を「準耕地」として備蓄する対策ではなくて、耕地および牧野として地力の増強を図りながら、より多くの農業就業者を保留する効果をもたらす。その結果として、食糧安保効果以上に、治山治水・国土保全およびわが国産業の柔構造の保全、とくに農林業のウェイトの高い地方経済の振興という効果を発揮することになる。

その意味で、可耕地は、(ア)地勢条件が不良で開発可能な土地、(イ)林野、ゴルフ場、公園など他産業用途で活用されていながらも、「緊急開発が可能な耕地」、(ウ)食糧危機という緊急時ではなくて、平常時でも開発されて、農用地として保全する「平常開発可能地」に分類することができるが、上記のように国民経済の発展と安定のために果たす農業の総合的な役割を考慮すると、現在のような平常時こそ、農用地開発を推進し、農業経営規模構造の改善を図るべき好機であるといえよう。

さて、国際競争力を強めるための基本的方策は、経営規模を拡大し、2世代の家族労働力が専従して、技術革新を続々と取り入れるような「高度自立経営農家」をできるだけ多く育成すること、さらに土地基盤整備と設備・機具投資を適正水準まで高めて、その適正操業度を実現することである。しかし、このような土地の所有権と利用権の流動化を伴う経営構造改善は、土地市場および土地用役市場における競争原理の貫徹だけによって実現しうる可能性は乏しい。地域ぐるみの連帯と互惠倫理あるいは「自立と対等」の関係に基づく共益の追求行動によってこそ可能になる。

また生産費を節減し、生産物の品質を向上させるためには、「地域複合」方式が必要になる。つまり個別経営は、経営部門組織をつくる際にできるだけ専門化の利益を追求する形をとり、複合化の利益は、これらの専門化した経営群相互間の土地利用の交換、労働交換、大型機械・施設の共同利用、中間生産物の交換という地域ぐるみの共同組織づくりを通して実現するという方式が普及しなければならない。

このように、80年代の農業振興の方向としては、むしろ生産基盤の整備、技術革新と経営規模構造の改善、および地域ぐるみの生産・流通組織の編成を主力として、生産費・流通費の節減および生産物の品質向上のために全力を傾倒し、それによって国際競争力が強まるのに応じて、穀類を主とする食糧の自給率向上を図る「大增産運動」を展開すべきである。その際、いわゆる「エサ米」および乳肉兼用の乳牛飼養に適する粗飼料作物こそ、わが国の風土条件を最大限に生かす飼料生産の基幹作物であることを銘記すべきである。

さて、このような望ましい農業の将来像を実現するためには、農政のあり方も、価格支持政策によって農家に生活水準均衡所得を保障するというやり方を徐々に後退させて、それに使っていた予算を、生産政策、とくに生産基盤整備政策と農業経営構造改善政策に向けることが必要になる。それによって労働・土地・資本生産性がともに高い経営、換言すれば、より安い生産費でもって、よりよい品質の生産物を生産し、それに応じて、市場供給可能価格を下げて国際競争力を補強しながら、同時に他産業勤労者と生活水準均衡を保ちうるような農業所得水準を確保しうる自立経営農家を、できるだけ多数育成しなければならない。

小麦、大麦、裸麦、大豆、飼料用穀物、粗飼料作物について、国際競争力を強化し、それだけ国内生産を増やすことができれば、農業生産の地域分担のあり方も合理的に運ばれるようになる。現在は、これらをほとんど輸入に依存して、どの産地も生鮮農産物中心の施設利用型生産に集中して、何を作っても過剰と歎きながら、産地間の過当競争に悩んでいる状態である。そこでこれらの輸入依存型の加工原料農産物の生産地域と生鮮農産物の生産地域とが、立地法則にしたがって分化するようになれば、過当競争は解消されよう。

以上、われわれは、食糧の安全保障を実現するためには、不測の緊急事態が起こってから可耕地を開発するのでは遅過ぎる、わが国の経済が低成長段階にあるとはいえ、正に「平常時」にある現段階においてこそ、「可耕地」の大規模・広域開発を推進し、それを挺子として、農

業構造の改善を進め、「高度自立経営農家」および高能率営農集団を育成して、国際競争力の強化と食糧自給率の向上を図るべきであるという見解を主張した。

そこで第2節では、農水省当局が「可耕地」問題をどのようにとらえているか。この問題発生背景と問題解決の方向とに関する構想が何であるかを検討する。次いで第3節から第5節にかけては、上記の立場に立って、京都府中丹地域を調査対象として、(1)「可耕地」の賦存量と賦存状態を調べ、(2)この広域開発を図るためにいかなる条件を整備すべきか、(3)どのような開発目標を立て、開発効果をねらうべきか、(4)農用地開発後に、どのような作目と営農形態、どのような経営構造の農家を、農業生産の担い手として上乘せし、どのような高能率営農集団を組織して、これらの担い手農家を補強すれば、農用地開発が、私経済的效果とともに、公共的效果をあげることができるかという課題を設定して、調査結果について述べてゆきたい。

2 「可耕地」問題に関する農林水産省の見解

農林水産省大臣官房の「食糧安全保障問題に関する中間報告（昭和56年）」によると、食糧輸入に関する「緊急事態」を3段階に区分して対応策を素描している。

(1) 不測の事態が短期的かつ不連続的な場合：一(ア) 備蓄およびランニングストックによって賄う。(イ) 多国間協定などの安定的輸入を図る。(ウ) 平常時に開発途上国の食糧増産と農業開発に対する国際協力などを図ることによって、世界的な食糧危機を未然に防止し、しかも緊急時に協力を求める。もちろん、情報の不完全によって買占め、売惜みなどが起こり、食糧価格が騰貴するおそれがあるので、これを防止する施策を同時に実施することが必要である。

(2) 不測の事態が連続的であり、期間が2年程度である場合：一(ア) 摂取食糧の一時的削減、食生活の一時的変更、食糧全体の配給統制、価格統制の強化など、国民に耐乏生活を強いる。(イ) 既存耕地の利用率の引上げ、とくに裏作の活用を図る。(ウ) 熱量優先の作目構成に変換する。その他に、(ニ) 貯蔵や輸送上の損耗を防止する。(ホ) 食糧の配給統制と価格統制を通じて国民全体への配給の平等化を図る施策が必要になる。

(3) 不測の事態が連続的であり、かつ期間もより長期になる場合：一 前述の(2)の事態に対する施策に加えて、農地以外の土地から緊急に農地を造成することを提言している。

次に、上記第3の「長期的緊急事態に備えて、第1に、「可耕地」（緊急的な農地造成の可能な土地）の具備すべき必要条件として、以下のように述べている。(ア) 容易に開発しうするためには、農用地区域内にとりこまれている未耕地であることが必要である。そのような条件をみたす混牧林地、その他の山林原野、耕作放棄地の全国面積を約 114万 ha (54年) と試算している。(イ) 物理的に開発が容易であることとして、傾斜 8° 未満および 8°~15° 未満の未墾地であることを条件として、これをみたす可耕地を 170万 ha (50年) と試算している。(ウ) 開発コストが安いものであるとして、10a 当り開発コストが70万円未満の耕地面積を 117万 ha (50年) と試算している（ただし67万 ha が北海道に集中）。(ニ) 集落から団地までの距離が 2 km

未満として、この条件をみたす可耕地を148万 ha と試算している。(イ) 労働力条件、つまり関係集落の人口が少なくとも45年～50年間で増加していて、開発後の農業の担い手が残留しているという条件をみたす可耕地として、50万 ha (50年) を試算している。

これら5つの「可耕地」としての必要条件を同時に満たすような「可耕地」面積は、条件(イ)に制約されて50万 ha と少なくなる。それに次いで条件(イ)と(ロ)がきびしい制約になる。第2に、緊急時の農用地造成の技術的可能性についても極めて興味ある試案を検討している。150万 ha を造成すると仮定した場合に、もし現有の 11 ton 以上のブルドーザ4万9千台(52年時点)を全部動員して、1日当り稼働7時間、開発面積が1日に1台当り0.05 ha と仮定すると、年間200日稼働した場合に、2.93年を要する。もし1日10時間稼働して1日に1台当り0.07 ha 開発できると仮定すると、1.17年でやれると試算している。なおその際軽油消費量が2.955千 kl に及ぶと計算している。重要なのは、次の附帯条件である。(ア) 総てのブルドーザを農用地の開発に回すのは無理であり、また稼働率も上記のように強行できない。(イ) 開発可能性が地域的に偏在しているので、集中的に稼働できず、またオペレーターも僻地に行くことに難色を示す。(ロ) ブルドーザを開発可能地まで導入する道を造成するのに日数を要する。(ハ) 造成までの準備作業、つまり伐採、排根、法面保護、道路・水路・防災施設などの附帯施設を整備する時間が必要になる。(ニ) 造成率・作付可能面積率を考慮すると、実作付可能面積当りの造成時間とコストはさらに増大する。(ホ) 傾斜の強い所の掘削押上土量をさらに多くみれば、所要時間が多くなる。(ヘ) 調査・準備時間がある。(コ) 開発後に飼料用穀物などを栽培するとなると、土壤改良のための期間が必要になる。(ク) 環境問題、防災問題などを考慮すれば、短期間に集中的に造成することには限界がある。

要するに、緊急開発には、直接的な構成費用と時間のほかに、間接的な費用と時間がかかるということである。しかも食糧輸入の長期的・連続的杜絶は、石油危機と並行して起こる可能性が極めて大きい。そうなると、軽油の調達やブルドーザの調達それ自体が困難になる。もちろん、石油に依存する化学肥料を使って緊急に地力・肥力を増強することともに不可能になる。このような石油危機が併発しない場合でも、開発後耕地の地力を培養し、作物生産力を既存耕地の水準まであげるようになるまでには、相当な期間を必要とする。同様に、いったん過疎地・僻地になり、農業労働力が枯渇すれば、開発労働力ばかりか、開発後の農業生産の担い手にしても、再び居住し、就農してもらうまでの社会経済的制約条件は大きいし、また転職コストも著しい額になる。さらに再訓練して、正常な能率をあげるようになるまでにも多大の費用を必要とする。これらの転住・転職・再訓練に要する時間的摩擦も極めて大きいものと予想される。

結論的には、緊急開発には費用と所要時間の両面でかなり無理がある。根本的対策としては、むしろ、現在のような「正常時」にこそ、「可耕地」要件を備えた未墾地を開発し、同時に既存の優良農地をできるだけ温存し、そのようにして土地基盤整備の進んだ農地面積をできるだけ

け拡大することを基本的前提において、生産能率の高い「高度自立経営農家」および高能率営農集団に、これらの農地の利用権を安定的に集積し、あらゆる農産物の生産において国際競争力を強化し、終局的には、できるだけ食糧自給率を高めておくことが、結局、不測の緊急事態に備える正道である、と農水省当事者が主張しているように解釈できるのである。

筆者はこの見解を全面的に支持したい。次節ではそのような立場に立って、京都府中丹地域における広域的な農用地開発問題について検討する。

3 中丹地域における農用地開発の意義

京都府中丹地域の3市7町の既存経営耕地面積は、1980年農業センサスによると、10,877 haである。そこに22,397戸の農家が立地しており、1戸当り平均耕地面積は、わずかに48.6aにすぎない。次に「平常開発可能な可耕地」面積を調べると、3564.5 haである。この開発可能地がすべて開発されるとなると、新たに造成される作付可能面積は2929.3 haになる。この開発可能地は市町によって地域分布に偏りがあるが、紙幅の都合上くわしいことは省略する。

ところでこれまで平時こそ、可耕地を農用地として開発すべきであると主張するのは、それによって、中丹地域農業振興の根本的な制限要因である経営耕地規模の零細性を克服し、規模の経済性と集約化の利益とを相乗的に発揮しうるような自立経営農家および中核農家をできるだけ多く育成することにある。しかし、兼業農家の中高年の婦人農業も彼等の就業機会の確保と食糧の安定的供給の観点からみて重要であるから、生産性の高い兼業型農家の確立のために開発農用地を利用することも考慮すべきである。ところで、農用地開発は、開発用地の所有権と利用権の移転の困難性から地元増反が主になるが、その際開発農地に上乘せられる作目としては、当地域の立地条件および生産技術の伝統からみて、肉用牛（繁殖）・酪農・茶・養蚕・栗・ぶどう・露地野菜・しいたけを基幹作目とすべきである。

しかし、どのような作目を選択し、営農類型を策定するにしろ、既に指摘したように、わが国農産物の需給構造をみると、1980年代は、相対的に供給過剰が続き、90年代に入って、ようやく世界的な食糧不足段階に徐々に突入してゆくものと予想されている。このような長期的供給過剰基調下で農地を造成し、農産物の増産を図ろうとするのは、先ず第1に、供給過剰は相対的なものであり、より安い生産費と流通費でもってより良い品質の農産物を市場に供給すれば、まだまだ潜在的需要を開発する余地があるとみられるからである。第2に、農産物の輸入の急膨張に歯止めをかけて、さらにそれに代替して、国際競争力のある安い農産物を安定的に国内で自給しうるようになるからである。

したがって中丹地域の農地造成は、労働・土地・資本の各純生産性をあげて、生産物単位当り生産費を現状よりも大幅に下げることができると農法を伴う営農類型のみが立地しうる資格をもっと考えるべきである。換言すれば、生産費を最も下げることができるとする経営耕地規模まで拡大するために造成農地を配分すべきである。したがって自立経営志向農家あるいは

は少なくとも男子専従者のいる中核農家を志向する農家に重点的に農地を配分すべきである。

造成農地では、中・大型機械化一貫作業体系を適用することができるよう、造成農地の勾配、区画の大きさを是正し、耕地の集団化を図るべきである。さらに、畑地としての地力保全のためには、団地としての集団輪作が必要であるから、地域ぐるみの土地利用協定、さらに耕種農家群と畜産農家群との間の稲わら・糞尿などの中間生産物交換とか、労働・土地交換や大農具・施設の共同利用など「地域複合」の利益を追求する組織づくりが不可欠の条件になる。

また京阪市場・舞鶴・福知山・綾部の地方市場、さらには、北海道へのフェリー出荷市場に対して、「適地適産の利益」を発揮しうる作目は何であるかが問題になるが、供給過剰になるからといって、弱気になってはいけな。新興産地は、あくまで、生産費と流通費競争、品質競争、市場取引力競争において旧産地に打勝って、より安い供給費でもって農産物を市民に提供しながら、自分自身もより高い農業所得を稼得するという、積極的な食糧基地造りを推進すべきである。

ところで、構造的供給過剰下で相対的に自給率を高めることを要請されているのは、小麦・大豆・飼料用穀物、粗飼料作物である。しかしこれらの作目は、粗飼料作物を除けば、造成農地で栽培しても、水田転作のように奨励金につかない限り、採算が合う見込みはない。したがって、その他の作目で、産地間競争のある作目と営農類型とを上乘せしなければならない。換言すれば、食糧輸入が長期にわたって杜絶するという緊急事態が発生すれば、これらのカロリー型食品の相対価格が上昇し、さらに転作することが採算が合うようになる。しかしそれまでは、地力の増大と農業労働力の温存とをねらって、現在の価格条件下で採算ベースに乗る作目を選択すべきである。したがって、(1) 選択された作目の市場供給費（1kg 当り生産費＋市場出荷費）が競争産地のそれよりも安くて、しかも品質がよく、同時に市場取引力が強くて、より高い市場価格を実現しうるという、長期的に主産地として生き残るための必要条件をみたすこと、と同時に、(2) 造成農地を既存耕地に組合わせて経営する場合に、彼等の1日当りあるいは1人当り農業労働報酬が、農外就業機会であげうる労賃水準に匹敵する水準であることが望ましい。

いまその当地域の専従農業労働力の農外機会労賃水準についてみると、昭和55年において、男子253.8万円、女子150.5万円である。これを比較基準に使うと、1戸当り農業所得目標はつぎようになる。(a) 男子1.25人（能力換算）、女子1.25人、計2.5人の農家では505万円、(b) 男子1人、女子1人計2人の農家では404万円になる。

農地造成後の目標年次は、65年位におくべきであり、きたる10年間に、農外機会労賃が、実質額で年率2～3%ずつ上昇してゆくと、65年は55年の1.22～1.34倍になる。換言すれば専従労働力（能力換算）2.5人で610～677万円、2人で493～541万円になる。しかし、ここでは、上記のような所得目標を段階的に実現していくという考え方にたって、実質生活水準均衡所得目標を設定して、これに見合う営農類型を策定する。実質生活水準均衡所得目標の詳細について

は後述するが、要約して示すと以下の通りである。すなわち自立経営では、世帯員4.5人、農業労働力2.5人で所得目標は465万円である。男子専従者経営では、同じく2.7人、1.5人で220万円である。

なお、中丹地域の3市7町村は自然的、社会経済的諸条件から判断してしばしば相対的に独立した一つの圏域として把握されているが、それを構成する舞鶴、福知山、綾部、船井山地の4地区では、各々異なった方向へ展開する経済的要因が作用している点にも注目しなければならない。したがって、中丹地域農用地開発の地区別基本方向は4つの地区を1つの圏域として結合して開発をはかることの利益と、各々の地区の特徴を生かした開発をはかることの利益の双方のバランスを考えていくことが重要である。本稿では地区別構想については省略する。

4 造成農地の営農計画

中丹地域農業の長期見通しに立って、造成農地に上乘せする作目として、何が相対的に産地間競争力の強い作目であかが問題になる。しかしこれという目新しい作目がそうあるはずがない。むしろ従来の作目の中で、どのような対策をとれば、産地間競争力をより一層強化することができるかが問題になるのである。

結論として、個別農家においては、1作目当りで、男は労働力1人当たり100万円、女は1人当たり50万円以上の所得（売上げは約2倍）をあげうる程度の基幹作目を1戸当りで2～4作目もち、余力があれば補助的作目を入れる、いわゆる「個人専門化・経営複合化」方式が効果的である。同時に組織された営農団地としては、各作目は、上述のように、大型高能率機械施設の高度利用、市場取引力の強化の観点から適正な産地産出規模を確保しながらも、作目間では「地域複合化・経営（基幹作目）専門化」方式を形成することが望ましい。

自立経営に固有の作目別所得・労働係数として9類型、自立経営および専従経営に共通のものとして8類型、専従経営固有のものとして19類型を表示している。専従経営は家族労働力も老令化・婦人化しているし、機械施設も十分でないので、収量・品質（価格）水準は自立経営農家に比べて幾分低く、逆に労働係数は高い。

選択可能な作目類としては、キャベツ（4～5月どり、秋どり）、はくさい（冬どり）、ほうれんそう（7～8月どり、周年2型）、トマト、すいか、かぼちゃ、きゅうり（渠どり、トマト後作）、スイートコーン、にんにく、いんげん豆、そら豆、だいこん（夏どり、秋冬どり）、大かぶ、にんじん（冬どり）、ばれいしょう、夏どりの豆類として、白大豆、黒大豆、小豆を選択している。さらに果実としては、くり、ぶどうが選ばれている。ついで生しいたけ、煎茶、玉露、養蚕、肉牛（繁殖）、酪農があげられている。

次に、中丹地域の造成農地に上乘せされる営農類型としては、自立経営単一型14、複合型7、専従経営・単一経営型24、複合経営型21型、合計66類型を策定した。これからの選択可能な作目および営農類型、さらに、それらを開発予定の125団地の作付可能面積 2929.3 ha の各々に

上乘せする生産計画をたてたが、紙数の都合上省略する。拙稿（近畿農政局地域計画課刊）『農地利用動態調査（可耕地調査）報告書』（昭和58年3月）を参照されたい。

5 農用地開発の経済効果

(1) 農地造成費用

中丹地域において、3,564.5 ha の可耕地を、国営・府営・団体営によって開発すると、その事業費は総額で158,297百万円となる。事業主体によって含まれる事業内容が異なるが、1 ha 当り事業費を算出すると、総平均で44,409千円になる。なお、関連地域の既存田畑については、圃場整備が府営および団体営によって実施されるが、表示しているように 2,492.9 ha で、事業費は37,393百万円になる。1 ha 当り14,999千円である。

結局、農地開発と関連既存耕地の圃場整備でもって195,690百万円の事業費を要することになる。

次に、農用地開発だけを取り出して、資格別事業費を概算する。狭義の農地造成だけに限定すると、その事業費は国営13,016百万円、府営44,900百万円、団体営13,603百万円、その他932百万円、合計72,451百万円になる。ダム、揚水機、パイプライン、末端施設、幹線道路、用地補償費、工事諸経費、その他経費をも含んだ総農地造成費158,297百万円の45.8%にあたる。そこでまず、狭義の農地造成費72,451百万円だけをとりだして、それを造成面積 3,564.5 ha に対応させるのではなくて、この造成面積の中の作付可能面積 2,929.3 ha と対応させて、採算性を算出してみよう。作付可能面積 10 a 当りの狭義の農地造成費は2,473,321円（ $=72,451 \text{ 百万円} \div 2,929.3 \text{ ha}$ ）である。中丹地域の素地調達価格を 10 a 当り20万円と推定する。この価格は開発前の素地価格であるが、この素地から造成される作付可能地面積は平均して56%とみなしてよいから、作付可能地 10 a 当りの調達価格は357,143円になる。その土地購入資本利子率を未整地取得資金利子率3.5%によって評価すると 10 a 当り12,500円になる。

ところで、造成された作付可能地面積 10 a 当りでみて、狭義の農地造成費は2,473,321円であり、広義の農地造成費は5,403,919円と推定された。これらの農地造成資本財の平均耐用年数を考えると、揚水機などは短い、ダムや圃場整備施設などは半永久的とみなしてよい。

そこで、仮に耐用年数を素地並みに永久的とみなして、農地造成資本財の減価償却費を無視して、単に土地・造成資本利子費用だけを算定してみよう。

まず、狭義の農地造成資本利子を土地改良資金の借入利子率5.0%でもって評価すると123,666円（ $=2,473,321 \text{ 円} \times 0.05$ ）になる。これと素地地代（ $=$ 土地資本利子）12,500円とを合計すると、作付可能地 10 a 当り土地造成資本利子費用は136,166円になる。もし、作付可能地が農地造成の総費用を負担することになると、作付可能地 10 a 当りの調達価格を 10 a 当り357,143円と仮定すると、10 a 当り土地・造成資本利子費用は282,696円（ $=357,143 \text{ 円} \times 0.035 + 5,403,919 \text{ 円} \times 0.05$ ）という巨額になる。

国民経済的立場に立つと、このような高額な土地・造成資本利子費用をあげることができない限り、農地造成投資は採算が合わないことになる。しかし、私経済的立場に立って圧縮計算によって採算性を判断する場合には、農家負担分だけの土地・造成資本利子費用だけをあげればよいことになる。仮に「狭義の農地造成費」の自己負担額を造成費 2,473,321 円の 15%, 370,998 円と仮定すると、狭義の土地・造成資本利用費用は 30,896 円 ($=357,143 \text{ 円} \times 0.035 + 370,998 \text{ 円} \times 0.05$) になる。もし、「総農地造成費」の自己負担額を同じく 15% の 810,588 円 ($=5,403,919 \text{ 円} \times 0.15$) と仮定すると、10 a 当りの土地・造成資本利子費用は 53,029 円 ($=357,143 \text{ 円} \times 0.035 + 810,588 \text{ 円} \times 0.05$) になる。

次に、もし 357,143 円の作付可能地購入代金を利子率 3.5%, 25 年償還の未墾地取得資金に頼り、さらに「狭義の農地造成費」の自己負担分 370,998 円を利子率 5%, 15 年償還の土地改良資金に依存すると想定すると、均等償還の場合の年賦金合計額は 65,402 円 ($=357,143 \text{ 円} \times 0.06593 + 370,998 \text{ 円} \times 0.11282$ (年賦金率)) になる。もし、「総農地造成費」の自己負担分 10 a 当り 810,588 円を償還すると仮定すると、この元利合計年賦金は 10 a 当りで 114,997 円 ($=357,143 \text{ 円} \times 0.06593 + 810,588 \text{ 円} \times 0.11282$) になる。

問題は、農家が「狭義の農地造成費」を負担するのは当然であるとしても、「総農地造成費」については、ダムや幹線道路など非農業用にも利用される割合が高いので、全額、農業側の負担としてよいかどうか問題が残っている。それだけではない、前述したように農業は食糧の安定的供給以外の様々な公益的効果をあげている。したがって、道路やダムのような農業および非農業を通じての公共財の場合には、非農業にも受益率に応じて負担させることを考えなければならない。

(2) 農地造成の経済効果

前節で示した造成農地の生産計画によって生産農業所得を算出すると、中丹地域 2,929.3 ha では、5,500,981 千円を稼得することができる。10 a 当りでは 187,792 円 ($=5,500,981 \text{ 千円} \div 2,929.3 \text{ ha}$) になる。造成された作付可能地に投入された家族労働の評価額 2,309,767 千円 ($=3,849,611.5 \text{ 時間} \times 600 \text{ 円}$) を、上記の稼得された農業所得 5,500,981 千円から差引くと、土地・資本純利益は 3,191,214 千円になる。これを開発される作付可能地面積 2,929.3 ha で割って 10 a 当り土地・資本純収益を算出すると、108,941 円になる。この土地・資本純収益は、造成された作付可能地の土地資本および土地改良（造成）資本に帰属する報酬だけでなく、その他の農用建物・農機具・家畜・果樹・生産資材などの資本に帰属する報酬をも含んでいる。しかし、これらの資本額を推定するのは極めて困難であるから無視することにする。

中丹地域の可耕地を開発して、最も適合する営農類型を上乗せした場合に作付可能地 10 a 当りの農業所得は 187,792 円、それから家族労賃見積額を差引いた土地・資本純収益は 108,941 円であった。この土地・資本純収益の比較対象として、広義の土地・造成資本利子費用をみると、282,696 円と 2.6 倍であり、公共的な経済的効果では全然採算が合わない。狭義の土地・造

成資本利子費用をみると、25%だけ費用が多くて、わずかの赤字であり、公共的な採算の立場からみて、まあ—まあ—の採算限界内にあるといつてよい。

次に農家の私経済的立場に立つて、農家の自己負担の土地・造成資本利子費用をみると、広義の土地・造成資本利子費用農家負担分は、10a 当り53,029円であつて、土地・資本純収益の49%にすぎない。狭義の同費用をみると31,050円であつて、わずか29%にすぎない。つまり農家の私経済的採算からみると、平常時の現段階において「可耕地」を開発して農地を造成することは、現行の農地開発に対する補助率に関して、国民の同意が得られる限り、十分に採算が合い、農家は率先して、農地開発に取り組むべきである。

最後に、農家の資金繰りの立場からみて、素地購入代金および造成事業費の農家負担分を全面的に制度資金の借入に依存するものと仮定して、その年賦償還金を年々の土地・資本純収益でもって返済できるかどうかをみてみよう。広義の年賦償還金は10a 当り114,997円、狭義の年賦償還金は65,402円であり、それぞれ土地・資本純利益108,941円の106%および60%である。広義の年賦償還金は6%上回つて若干償還が苦しいが、狭義の年賦償還金になると、非常に楽に返済できることになる。

6 む す び

本稿では、「食糧自給力の強化が必要であり、そのためには、現段階のように国家財政において、農地造成に対して助成金をかなり回すことができる平常時においてこそ、「可耕地」を可耕地として保全することよりも、むしろ農地として開発すべきであるという立場に立つて、「可耕地の平常時開発」の条件を検討し、京都府中丹地域を事例にとつて、平常時開発の場合に上乘せすべき作目と営農類型とを策定し、生産計画を立てて、一方では生み出される農業所得と土地・造成資本純収益とを試算した。他方では農地造成費に基づいて、土地・造成資本利子費用および年賦償還金を試算し、両者を比較して農地造成投資の採算性および資金繰りの難易性を吟味した。

しかし、農地造成の効果は多様であり、狭義の経済効果あるいは緊急時の食糧供給の安全保障だけに限定すべきではない。わが国農業構造の再編効果を媒介として、わが国民全体の総合的・長期的厚生水準の向上に寄与するところが極めて大きい。とくに中丹地域のような中山間地域では、農業経営規模の拡大を通じて、山村の過疎化を防ぎ、その結果、彼等によって農地とともに山村が保全され、治山治水に役立ち、都市市民に緑といこいの場を提供するという公益的效果は計りしれないほど大きい。このような公益的機能は無償で果している農家に対して、市民は税金を造成事業の助成金として支出して、農家に補償することに賛同すべきであるが、農政当局は、山村農業のこの公益的機能に関する啓蒙宣伝を行うべきである。

なお中山間地域においては造成農地の土壌・気象条件の不確実性が大きく、また土壌が熟成するためには年数がかかるし、農家の技術的対応にも試行錯誤が多いために、数年間は、収益

性が低く、しかも不安定である。また山村農家には、技術水準、経営管理能力、資本力の低い農家が多い。それだけに、普及所・農協は有能な指導員を派遣し、濃密指導に当らせるべきである。さらに設備投資に公庫資金を融資し、運転資金に単協資金をまわすばあい、担保・対人信用条件を強めるべきである。

また、導入される作目、経営形態を誤ると、致命的な損失を蒙るから、農政当局は、造成地の条件に応ずる適作目の試験研究を事前に周到に行なうべきである。その際、とくに地元農家の経験的情報を十分に生かすべきである。農家の情報のフィードバックなしに、上からの押しつけで失敗した事例はよくみられる。とくに市場対応面での普及所・単協・地方自治体間の十分な話し合いが必要である。新興産地として、競争産地に比べて、より品質のすぐれた生産物を提供しうるか、あるいは大量、規格統一、計画出荷方式でもって、出荷規模に応じた市場を選択し、市場信用を獲得し、市場取引力を強化できるような作目を選択できるかどうかが決め手になる。もちろん、生産費と流通経費の節減を図ることが前提になる。要するに、造成農地は、畑地として、自由競争作目を選択し、価格変動に悩まされるのであるが、産地間競争に生き残るために、長期的収益性を選択尺度として、生産費＋流通経費の節減か、生産物の品質向上か、市場取引力の強化かで勝負しなければならない。しかし同時に産地間協調と産地間の計画的な生産分担によって過当競争を緩和する対策にも真剣に取り組むべきである。

現段階においては、何を導入しても、生産費を償うような生産者価格を実現しうる作目がないと歎く産地が多くみられる。これまで農家は自家労働の低評価によって主観的に生産費を下げ、低価格に我慢してきたが、それはいたずらに適当競争を長びかせるばかりである。今後、新規造成農地でそのような自家労働搾取をくりかえすことがあってはならない。流通マージン節減対策によって農家の手取価格を高めることが不可欠であるが、農家も自らの生産物の生産費を調べ、それが補償されない限り、すみやかに農業から脱出する態度をもちつつ、農業生産に取り組むべきである。それで農産物の安定的供給が減るならば、政府も消費者も、自給率水準と支持価格水準とのかね合いをどのようにすべきか、長期的視野に立って農家側と真剣な対話をもつ必要がある。

最後に強調したいことであるが、中国、九州、東北、北陸高速道路が遠隔農業地帯の中山間地域を貫通するようになると、市場交通条件の変化によって、これらの僻地の未墾地が、造成投資によって、収益性の高い産地として生れ変わる可能性が大きい。しかし不動産・観光資本によって投機的に先取りされた地域は、農業生産が停滞し、それに代わる主導的産業がないために、地域全体として産業面、生活面の沈滞をまねきがちである。地方自治体は、自らの町村土を守るために、長期的・総合的土地利用計画を立てて利用規制を行ない、その一環として農地造成による農業振興施策を樹立すべきである。