

農地信託制度を活用した高齢化農村の医療福祉 サービス体系整備に関する研究

友清 貴和

(受理 平成3年5月31日)

A STUDY ON THE HEALTH AND WELFARE SERVICE FOR THE AGED IN RURAL COMMUNITIES, UNDER THE TRUST BUSINESS WITH AGED FARMER'S FARM

Takakazu TOMOKIYO

In recent years, the farming population of rural communities has been declining and the aged population is increasing. But, the health and welfare services for the aged are very poor. Aged farmers give up farming, then farms deteriorate. These improvement of rural communities is a significant agrarian problem.

The purpose of this research is to determine the method and the effect of a plan or arrangement with the trust and the aged farmer's farm. Under the trust business, the gains can be useful to the pay of the health and welfare system for the aged. And, we can prevent the farm deterioration and solve the agrarian problem.

We investigated the ownership of farmland, farm production and farm products at some aged rural community in the Kagoshima district. The results of our investigation, showed that the factors affecting the trust business are as follows:

1. In many case, the farm laborer has not the ownership of the farm which he keeps.
2. The farm is kept to a very small area.
3. Between the development policy and the trust policy for farmland, the relation is unbalanced.
4. The gains of the trust business are cheaper than the interest of the bank.

For the aged farmer to make good use of the trust business, we must establish a fund which prevents the farm falling into disuse and rise the trust fee.

1. 研究の目的

わが国の農村では、若年層の都市流出に伴い、過疎化が進行し、高齢人口率が高くなってきた。すなわち、現在の農村では、日本社会全体の高齢化を先どりする形で高齢化が進行している。例えば、昭和64年（1989年）1月現在の農家人口（農家の総世帯員数）は、1897万5千人であるが農家人口に占める65歳以上の高齢者（高齢人口）の割合は、前年を0.7ポイント上回る19.2%で、日本の総人口に占める老年人口（総務庁統計局「昭和63年（1988年）10月1日現在推計人口」）の割合の11.2%を8.0ポイント上回っている。

この結果、後継者不在の農家が多く、自ずと農業従事者の高齢化が進み、農業生産条件の劣悪な地域を中心に、耕作放棄による農地荒廃面積の増大が進んでい

る。

一方、生活面では、要介護老人の独居、または、老夫婦のみ世帯の増加等、医療福祉サービスのニーズも増えているが、これらの地域の医療福祉サービスは、量・質ともに整備ができていない。この理由は、①医療福祉サービス需要量の集積が少ないため、必要な施設やサービスのストックを確保しても効率が悪い。また疎住地であるため、サービスの移動効率が悪い。このため経営収支バランスがとれず、民間のサービスが期待できない。②自治体も財政逼迫で、施設整備やサービスの費用を十分に確保できない。③農家の人々は、都市のサラリーマンに比べて、老齢年金等を含めた老後生活資金の蓄えが少ないため、高価なサービスは享受できない、等である。

以上を解決するには、収支を考えずに国政レベルでサービスを行うのが第一である。これが不可能であれば、農村で可能な方策を見つけ出すしかない。しかし、農村にある財産は農地だけであり、価格の高低は別に、この農地を活かすしか方法は無い。

本研究は、後継者が居ず営農継続が不可能な農家が所有する農地に、個別的な小作制度ではなく、第三セクターによる土地信託制度を導入し、受益金を高齢者の医療福祉サービス費に活用するとともに、耕地放棄に伴う農地荒廃に歯止めを掛け、農地流動化の促進と中核経営者の規模拡大を進展させる方策を見い出そうとするものである。

このように、土地信託による受益金を高齢者の医療福祉サービスに当てようとする考え方は、武蔵野市や世田谷区太子堂の方式に似ているが、両方式とも地価の高い大都市での試みであり、土地信託のみで高齢者の医療福祉サービス費の大部分を捻出できるという特徴がある。ところが、本研究で対象とする農村の農地は、農地法による諸制限のみならず、売買価格や貸付け価格が非常に低いというハンディキャップを抱えている。このため大都市的発想の下で、各個人が農地の信託受益金のみで全ての医療福祉サービス費を生み出すためには、数十haの農地を所有していない限り不可能である。

しかしながら、行政を交えた第三セクター等で農地信託を引受け、地域全体の整備に結び付けければ①信託収益を上げることができる②農地の流動化・集約化を図ることができる③個人的な土地売買に伴うスプロールのな乱開発を防ぐことができる。

特に農地の流動化・集約化を目的とした土地の信託は、農地の有効利用と基盤整備費の節減効果を生むため、節減費は信託収益とあわせて、政策的に、高齢者の医療福祉サービス費用に充当することが可能であり、現在農村が抱えている土地問題と高齢者問題を、同時に解決できる可能性をはらむものである。しかし、農地の信託促進は、農地法を前提としてきた、今までの土地利用計画策定の基本理念を左右するものであり、十分な検討が必要である。

2. 研究の方法

研究に当たっては、以下のような方法で調査分析を進めた。

- ①農村住民の医療福祉サービス要求に対するアンケート調査。

九州有数の農村地帯である福岡県筑後地方と鹿児島県の国分市を対象に福祉医療サービス要求調査のアンケートを1400票（回収結果）行った。

- ②統計資料分析による鹿児島県下各市町村の類型化と現地調査地区の選定。

高齢化人口率、独居老人率、高齢者夫婦世帯率等の人口高齢化指標と農地転用率、農地改廃率、耕地面積率等の農地状況指標をもとに各市町村を3つに類型化するとともに、都市化の状況、地形などで5つに類型化し、この組み合わせで、農村の特徴を区分し、調査対象地を選定した。

- ③鹿児島県下5町におけるヒアリング調査。

高齢化の典型5町において、後継者不在で世帯主65才以上の農家を抽出し、耕作農地の住所、所有関係、作物、農業・農業外収入、将来の農地利用方法、医療福祉サービスへの要望等135世帯でヒアリングを行った。

- ④土地利用計画の策定と信託収益モデルの構築。

上記5町のうち3町を選定し、フィジカルな土地利用計画を策定した。さらにこの地図上に農地をプロットし、具体的な事例として実際の農家が土地信託で得ることのできる収益を算定した。

- ⑤①～④の結果を分析し、農地を信託する際に、障害となっている問題点を抽出し、解決に対する提言を行った。

3. 医療福祉へのサービス要求と支出の目安

3-1. 調査分析の方法

高齢化、過疎化の進む農村地域においては、医療福祉施設やサービスへの住民の要求さえ明らかではない。生活環境の異なる大都市部の都市型医療福祉サービス体系を、資本の流通量が少なくまだ地域のコミュニティが維持されている農村地域に適用することは不適切である。そこで、農村地帯におけるアンケート調査を分析することにより、住民の老後の生活の考え方や医療福祉サービスへの要求を明らかにした。なお、大都市との比較では既存のデータ（注-1）を活用させて頂いた。アンケート調査の対象地域や期日、配布

表-1 アンケート調査の概要

対象地域	対象年齢	配布方法	回収方法	配布日	回収締切日	配布数	回収数	回収率
筑後地方	40歳～	郵送	郵送	10/5	11/7	1989	1087	54.7
鹿児島市 国分市	40歳～	直接	直接	10/12	11/4	-	320	-

及び回収方法、回収率等に関しては、表-1に記す。

3-2. 分析の結果

1) サービス要求

【老後を感じる契機】は、農村も大都市も「体の自由がきかなくなったとき」が最も多く、約4割弱を占める。次いで「年金で生活を支えるようになったとき」(農村26.7%都市20.1%)、「仕事や家事をやめたとき」(農村20.5%都市30.9%)となり農村住民と大都市住民では、収入源や労働従事状況で老後に対する意識が異なる。(図-1)

【老後の生活観】は「仕事を続けたい」、「社会に参加したい」、「他人と付き合いたい」と大都市周辺と同じような傾向にあるが、全体的に農村住民では積極的な活動に対する意見の顕在率は低い。

【現在の住まい】は、持家率(農村91.0%都市77.5%)が非常に高く、そのうちの約9割は「現在の住まい」がすなわち「老後の住まい」と考えている。

【老後の住まい方】について、「夫婦2人共に健在である場合」は、農村・大都市部とも似た傾向を示し、約6割が「夫婦2人で暮す」(58.0%)と答え、次いで「子供夫婦と同居する」(27.1%)となる。

夫婦のみまたは独居になっても「施設入居」の希望者は少ない。しかし、農村は都市部に比べて老後施設入居やむなしと考える人が多い結果となっている。

【施設に入居】せざるを得ない場合「公的施設」(43.0%)、「民間の施設」(17.3%)、「老人病院」(10.0%)の順であるが、「利用したくない」(22.1%)が多い。

【施設の立地条件】については「自然環境のよい郊外」で「現在住んでいる地域」という要求が高い。

【身体が弱ってケア】を必要とするときは、農村・都市部ともに「配偶者に世話してもらおう」という答えが

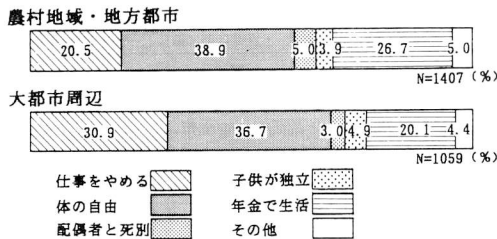


図-1 老後を感じる契機

最も多く、以下「子供夫婦の世話になる」、「施設・サービスを利用する」の順である。しかし「配偶者による世話が期待できなくなった場合には「子供夫婦の世話になる」(農村53.9%都市71.5%)や「施設・サービスを利用する」(農村28.5%都市17.9%)が増加するとともに、農村ほど子供依存が少なく施設依存が強くなる傾向にある。(図-2)

【医療福祉サービス】の知識は「老人ホーム」や「ホームヘルパー事業」、「入浴サービス」について高い。一方「中間施設」や「デイサービス」、「ショートステイ事業」などの比較的新しい施設やサービスについては、都市住民に比べて低い知識しかない。

【在宅サービス】への要求は「給食サービス」が最も多く、次いで「訪問看護の医療サービス」、「入浴サービス」、「掃除・洗濯」の順であり、必要最小限度のサービスが上位にあげられている。

【施設サービスへの要求】は「24時間体制の介護」や

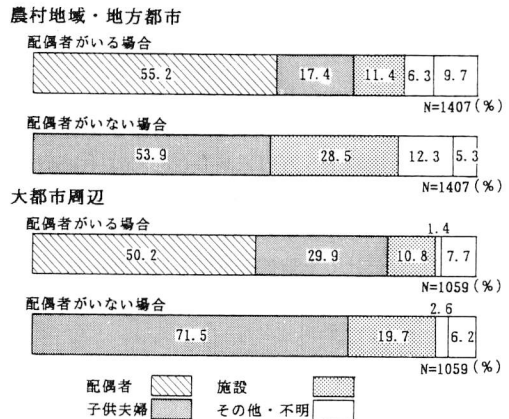


図-2 老後の介護者

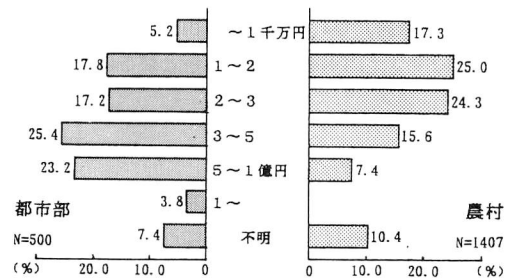


図-3 老後の生活費

「看護婦の常駐」, 「医師の常駐」の順にあげられ, 施設内での完全看護・介護体制が強く望まれている。

【生きがい対策】のひとつとして「カルチャースクール」についてどのような講座を望んでいるか聞いてみた。これに施設内の室名・設備名を対応させると, 多目的な教室やアトリエ・調理室の要求が高い。

2) 支出の目安

【老後の生活費】老後の生活資金を「準備している」人は5割であるが, そのうち約4割が「不安を感じる」と答えている。更にどの程度必要かという問いには「1千万円以上2千万円未満」(25.0%)「2千万円以上3千万円未満」(24.3%)が合わせて約5割に達している。都市部では, 「3千万円以上5千万円未満」(25.4%)「5千万円以上1億円未満」(23.2%)であり, その差はかなり大きい。(図-3)

【有料老人ホーム】の入居金(権利金)では, 「1千万円未満」(53.3%)が最も多い。食費を除いた管理費は「3万円以上5万円未満」(36.5%)「3万円未満」(22.3%)が合わせて約5割に達している。この回答でも, 現在の有料老人ホームの管理費である8万円~10万円から見るとかなり低い額である。

【在宅サービス】に対して一人一ヶ月当り支出できる金額は「3万円以上5万円未満」(28.6%)「1万円以上3万円未満」(26.4%)が多い。しかしこれは, 希望するサービスと連動する回答ではない。ちなみに, 武蔵野市福祉公社で土地信託による福祉サービスを受けているひと, 昭和59年度月平均支出額は14万692円である(注2)。

【ショートステイ】では, 一泊当り「3千円以上5千円未満」(37.9%)の回答が最も多く, 「1万円以上」(5.4%)と答えた人はごく僅かである。

【カルチャー教室】等は, 生きがい対策として, 各地で盛んであるが, 一ヶ月当りの支出妥当額は「3千円以上5千円未満」(34.6%)「5千円以上1万円未満」(28.6%)「3千円未満」(20.5%)と都市に比べると低額の側にシフトしている。

3-3. まとめ

アンケート調査の分析の結果, 農村住民の医療福祉サービスへの要求は, 都市的要求に近い傾向にある。しかしながら, 現在の生活環境や老後の生活の考え方, また医療福祉サービスに対する知識は, 都市部の住民と若干の差がみられ, 農村ほど子供依存の考えが少ない。また支出の目安は, 都市部で行われたアンケート

結果や, 実際に民間で行われている福祉サービス料金等と比較すると, 全体的に低い値を示している。農村では, 日常生活費に現金を支出する割合が少ないため, 医療福祉サービス費への対価も低いものを想定しがちである。医療福祉サービスを一定のシステムに乗せる場合, この様な低額では稼働できないため, なんらかの方策を考える必要があることは論をまたない。

4. 高齢農家の生活と営農の実態

4-1. 調査分析の方法

調査は, 鹿児島県下各市町村類型化の結果典型例と思われる5ヶ町で実施した。対象は原則として世帯主が65歳以上で, 農業後継者の不在な農家世帯である。調査は直接自宅を訪問し, 調査員による聞き取り方式で行った。調査期間・調査内容・町の選択理由は表-2を参照。なお, 収入・生活費と農業に関する質問は個人ではなく世帯を対象に行った。調査対象者の年齢分布は表-3に示す。

4-2. 分析の結果

1) 生活の実態

【農業外収入】年金・恩給・共済等・各種保険・賃金収入・不動産収入・仕送り等・小作料を合計したものを農業外収入とした。約半数は年額120万円以下の

表-2 訪問調査の概要

調査数 (世帯数)	間間町	碓摩町	東郷町	日吉町	松元町	合 計
	21	32	23	34	25	135
調査内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 将来の営農状況の予測 ・ 農業外収入 ・ 将来の農地処分の要望 ・ 老後の住まい方の要望 ・ 現在の営農状況 (地目・所有形態・登記状況・面積・作物 ・ 整備状況・所有筆数) 					
調査地域	間間町	・ 高齢化・農業中心・平地型				
選択理由	碓摩町	・ 高齢化・農業中心・山間部型				
	東郷町	・ 高齢化・農業中心・山間部型				
	日吉町	・ 高齢化・農業中心・平地型				
	松元町	・ 高齢化・鹿児島市に隣接、一部宅地化が進行				

表-3 調査対象者の年齢分布

年 齢	性 別		合 計	割 合 (%)
	男	女		
~64歳	3	4	7	16.9
65歳~69歳	4	6	10	35.4
70歳~74歳	4	2	6	26.0
75歳~79歳	2	3	5	12.2
80歳~84歳	5	2	7	2.8
85歳~	2	0	2	0.8
不 明	1	5	6	5.9
合 計	128	127	255	100.

収入である。年額240万円を越す層は大半が、以前サラリーマン生活をしてきた人たちである。

【農業収入】農業による収入を算定するために、統計資料（注3）より、作物の単位収量あたりの販売価格と単位面積あたりの平均収量を求め、それを基に世帯ごとの収入を出した。しかしこの場合、販売価格には肥料代・設備費などが含まれ、農業者の純収入より高い値になっているので、0.6を乗じたものを農業収入とした。結果は、年間60万円未満が65.9%にも達する。

【生活費】農業外収入と農業収入の合計を老後の生活費とした。最も多いのは年額「180万円以上240万円未満」であるが、「120万円未満」も25.1%にもなる。

【年金依存度】生活費のなかで、年金・恩給・共済等の年取は、70～80万円が最多の22.2%を占めるが、この値以下が70.3%に上り、高齢になるまで営農や賃労働を続けざるを得ないことが判る。

2) 老後の生き方

【老後の住まい場所】「今後も現在地に住み続ける予定ですか」という質問では、約9割が、現在の家に住み続けると答えている。

【配偶者に先立たれた場合】配偶者に先立たれた場合は「一人で暮らす」（男60.0%女49.2%）という回答が多いが、女性はまだ決めかねている例が三分の一も

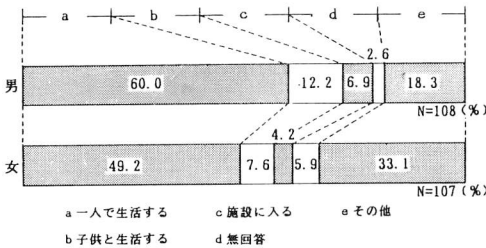


図-4 老後の住まい方（一人になったとき）

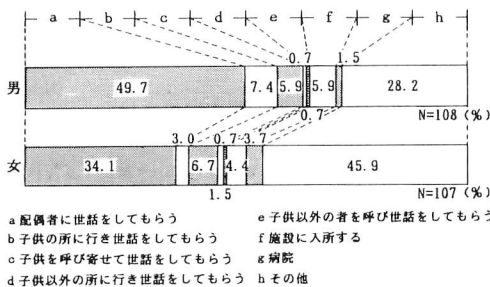


図-5 ケアの介護者（配偶者健在の場合）

ある。（図-4）

【ケアの介護者】病気が体が弱って、誰かにケアをしてもらう必要が生じた場合男性の49.7%は妻に依存したいとしているが、女性は34.1%しか夫に頼もうとは考えていない。ただその分だけ女性は介護者を決めかねていてその割合は45.9%にも達する。（図-5）

【配偶者が介護できない場合】との質問には、過半数が回答できないでいる（男54.8%女67.4%）。その他の回答では仕方なく「子供の所へ移住する」が最も多い（男17.0%女14.1%）。次いで「子供以外の者を呼び寄せて世話をしてもらう」回答が多い（男11.1%女8.2%）。（図-6）

3) 営農の実態

【営農規模】一戸当りの農地所有面積は、0.4～0.6 ha と0.6～0.8 ha にピークがあり、全体的に規模が小さいことが判る。（図-7）

【農地の登記状況】農地の固定資産税が低く、書類のチェックも曖昧なため、所有権移転登記がかならずし

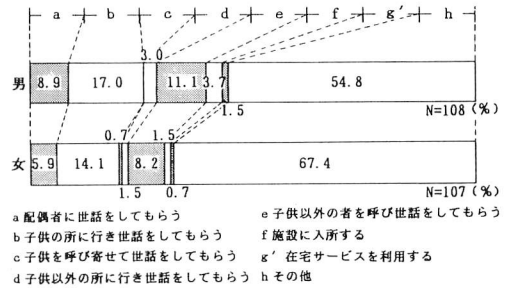


図-6 ケアの介護者（配偶者不可の場合）

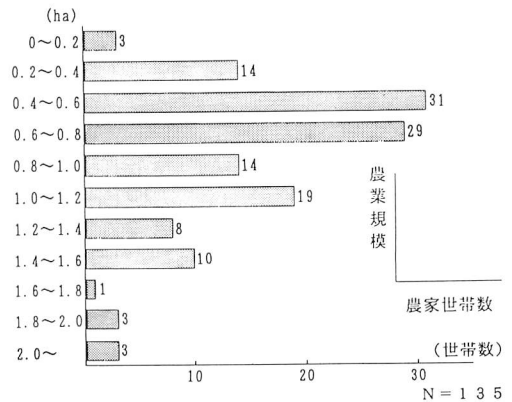


図-7 営農規模別農家数

もスムーズに行われていない。これが農地の流動化いわゆる貸借が進みにくい原因にもなっている。農地は全て現実の所有者名義に登記済みという農家は、全体の4割しかなく、他の6割は何等かの形で耕作世帯主または配偶者以外、すなわちほとんど先祖名義のままに残っている。実際の農地の90%以上が未登記という農家も22.2%の高率で存在する。(図-8)

【小作面積率】農地を借り受けて耕作している農家(50%以上の農地を借り受けている例は3%)は、ごく僅かしかなく、年齢の差による傾向も認められない。(図-9)

【貸付け面積率】農地を貸し付けている農家も少ない。ただし小作面積率より貸し付け率の方がやや高い傾向(50%以上の農地を貸し付けている例は23.7%)を示し、すべての農地を貸し付けている農家も6.7%存在する。(図-10)

【荒廃面積率】農地の貸借が思った以上進んでいない

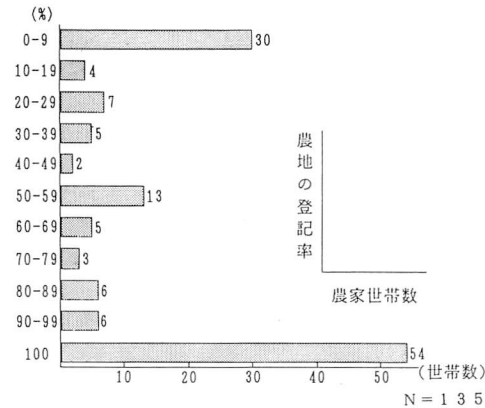


図-8 農地登記率別農家数

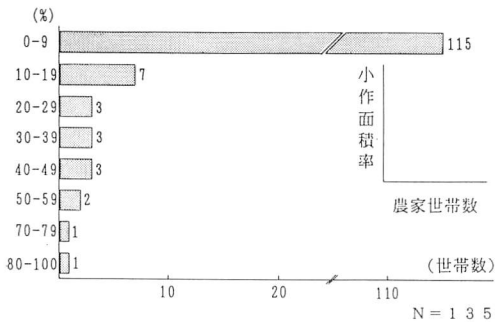


図-9 小作面積別農家数

現状で、耕作放棄の農地が多いという実態も見受けられない。50%以上の農地を荒廃にまかせている農家は3.7%しかない。しかし、荒廃させていない農地は必ずしも集約的に利用しているわけではなく、自分の耕作能力に合わせて利用しているのが現実である。(図-11)

【農地の処分方法】将来、営農が不可能になった場合、現在の農地をどのように処分あるいは活用するかとの質問では「移譲する」が4割を超える。しかし、これは積極的に他人に移譲したいというのではなく、いずれ子供に移譲したいという回答が大半である。農業後継者がいないにもかかわらず、「移譲したい」という回答が多いのは、将来子供が帰村するのでは?という

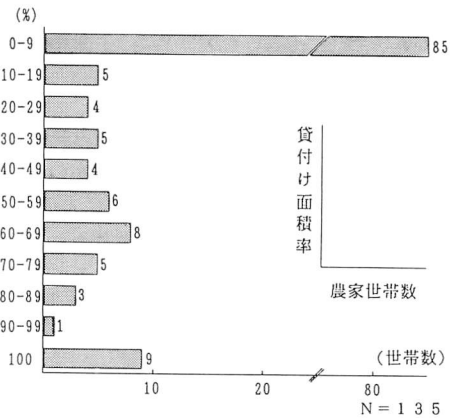


図-10 貸付面積率別農家数

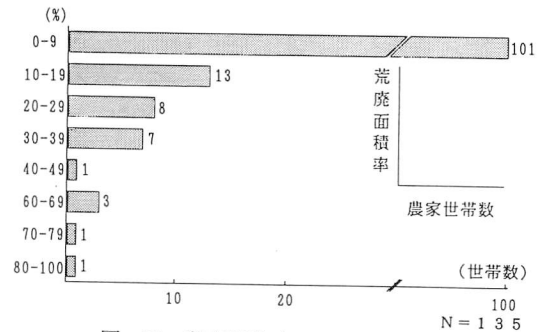


図-11 荒廃面積率別農家数

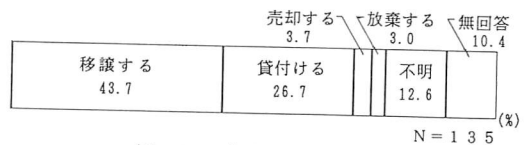


図-12 農地の処分方法

う期待も込められている。「貸し付ける」との回答は26.7%であるが、現在50%以上の農地を貸し付けている例と似た比率を示している。一方、不明や無回答率が23%にも上り、将来の構想が明確になっていない例が多い。(図-12)

3-3. まとめ

本調査対象の農家は、都市部に比較すると、収入も支出も全て少ない中で生計を維持している。しかし、今後医療福祉サービスを充実させるとなると、このための支出が増大し、収支バランスが壊れる恐れにある。

後継者不在の農家の高齢者は、老後子供に依存しようとする人は少なく、できる限り現在の土地で余生を過ごそうとしている。このためなら、子供以外の者を当地へ呼び寄せて世話をしてもらおうという回答者もいる。

現状では、農地の貸借はそれほど進んでいない。一方、耕作放棄の結果荒廃している農地を見られ、所有している農地が、必ずしも集約的かつ有効に利用されているとはいえない。

営農が不可能になった際、農地は委譲したいという意見が多いが、後継者がいない状態では、耕作者不在の農地が増加することを意味している。積極的に「貸し付ける」意見が少ないのは、農家の土地所有への固執や、登記移転等の事務手続きの煩わしさが原因しているものと考えられる。

5. 農地信託の意義と可能性

5-1. 農地信託制度の概念

農地信託制度を活用した高齢化農村の医療福祉サービス体系の概念として以下のような流れが考えられる(図-13)。すなわち営農継続が不可能となった農家は農地を受託機関に信託し、受託機関は信託された農地の運用方法を検討し、農地として、あるいは転用して非農地として貸付ける。農地として貸付けられた場合は、その小作料が収益として得られる。非農地として貸付けられた場合は、公営住宅用地や公共施設用地としての運用が考えられ、その賃貸による収益が得られる。これらの収益によって、高齢者は在宅サービスや施設サービスの料金を払うことができ、また収益の一部は地域ケア施設の充実に当てられる。

5-2. 農政の変化と農地信託の可能性

戦後制定された農地法は、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて…」と規定している。この農地法は、自作農主義、耕作者擁護、転用規制の3つの原則に基づいて構成されており、この頃は、工業化・都市化の基礎条件を整えるための土地政策と本来の農地政策とはそれぞれ独立に展開されていて、両者はまだ競合していなかった。

ところが1950年代後半から経済は急テンポで成長し、工業化のための土地政策と農地政策との間においてさらには農業の内部において、矛盾が発生し、農地

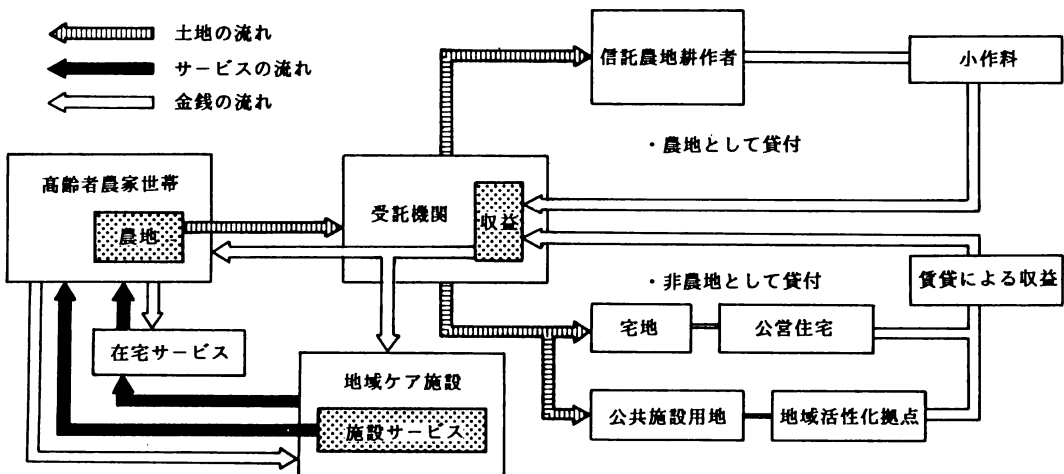


図-13 農地信託制度の概念

法の原則を切り崩し始めた。工業と農業の格差が目立つようになり、1961年に制定された農業基本法は、この格差をなくするため、自作地の流動化による農地規模拡大を打ち出した。

自作農主義に固執すれば、大型営農は実現できない。かといって戦後の民主改革の一環である自作農主義を否定するわけにもいかない。打開策として、政府は農地法の精神を生かしながら、耕地の効率的利用に向けていくつかの改革を行なった。

1980年には農用地利用増進法の制定、農地法と農業委員会等に関する法律の一部改正の、いわゆる農地関連3法の成立によって、構造政策の重点は借地を通じての中核農家の規模拡大の方向に指向された。しかし、1981年11月に出された農政審議会報告「21世紀に向けての農政の基本方向」において、構造政策が、農政の最優先課題として位置づけられていることを裏返せば、基本法制定以降、さまざまな構造改善の取組みにもかかわらず、流動化を前提とした土地利用型農業への構造改善が、期待通りに進まなかったことを示唆している。

農地の貸借を念頭にした農政の方向転換や、農地信託の利点は認められるものの、現実的には阻害要因が数多く存在する。まず、現在のように土地所有権が細分化されている状況で、今までのような考え方による農地流動化では、経営規模を拡大できる地理的範囲は一定の地域内に限定されることである。具体的な問題としては、圃場の分散化によって生じる移動距離の増大と移動コストの問題、圃場の整備、圃場を結ぶルート上の整備など、規模拡大に伴って発生するコスト増加の問題などがあげられる。

実現化を阻害する制約要因としては、土地利用規制などの法的な要因、農民の意識などの社会的な要因などがあげられる。すなわち農地を農地として利用する場合、用途区分に即した土地利用の促進をねらいとする、「農振法」による線引き（ゾーニング）規制である農振制度の制限、農地を宅地や公共の施設などの、非農地として活用しようとする、「農地法」を基本とする農地転用許可制度や都市的土地利用との調整をはかる「都市計画法」との関連なども問題となることが考えられる。また、農地をいったん貸し出せばなかなか返してくれない、あるいは返してもらおうとすれば一部の資産を失うことになりはしないかという農民の意識等、土地に対する農民の思惑という社会的な要因の問題も考えられる。

6. 農地信託の収益モデル

6-1. 調査分析の方法

ここでは、前章で聞き取り調査を行った鹿児島県下五町の中から、農家の所有する農地の位置を地図へプロットできた三町（薩摩町、日吉町、松元町）において、町の土地利用計画を作成し、その計画に従い土地運用による収益試算を行い、農地信託制度における収益モデルを作成した。

6-2. 土地利用計画の前提

町の土地利用の現況、農振法による農業振興地域整備計画、農業生産基盤整備の現状及び計画、地形図等を基に以下のような基準で土地利用計画図を作成した。

農振法による農用地区域と農振白地のうちある程度まとまり有効利用が出来るような地域を農用地とし、住居がある程度集まっている地域は住宅地に、長期的な工場立地計画のある地域は工場用地に当てた。公共施設用地・道路は町の農村総合整備計画に従った。

表一4 収益試算のための価格表

農地売買価格			農地転用売買価格			
地目	等級	価格	地目	転用目的	価格	
農振農用地区域	田	上	1,300,000(A)	田	住宅	3,030,300(I)
		中	860,000(B)		工業用地	1,212,120(J)*
		下	520,000(C)		道路	1,212,120(K)
	畑	上	800,000(D)	公共施設用地		1,212,120(L)
		中	500,000(E)	畑	住宅	3,030,300(M)
		下	300,000(F)		工業用地	948,480(N)*
区域外	田	中	300,000(G)	道路		948,480(O)
	畑	中	200,000(H)	公共施設用地		948,480(P)

標準小作料			農地転用貸付価格**			
地目	等級	価格	地目	転用目的	価格	
区域区分なし	田	上	22,000(a)	田	住宅	53,400(i)
		中	17,000(b)		工業用地	21,000(j)
		下	8,000(c)		道路	21,000(k)
	畑	上	10,000(d)	公共施設用地		21,000(l)
		中	6,000(e)	畑	住宅	53,400(m)
		下	なし		工業用地	16,400(n)
価格は107-6 当たり 単位 円			道路		16,400(o)	
			公共施設用地		16,400(p)	

農地の売買価格については全国農業会議所が行っている田畑売買価格等に関する調査の価格を用いた。
 * 但し工業用地の価格については記載されていないため公共施設用地の価格に準じた。
 農地の貸付価格については町の標準小作料を用いた。
 ** 農地の転用貸付価格については田の農地売買価格と標準小作料の割合から設定した。

優良農地については、農振法による農用地区域設定によって保全を期することが出来るものの、集落介在農地や農振白地農地については、その利用について何等方向性を示すことが出来ず、スプロール等を招いている。このため、非農用地を含めた将来の土地利用計画を策定し、曖昧な土地利用が許される部分を減らし、土地利用の秩序化を図っていくことが重要である。

6-3. 農地の収益試算

耕作放棄後の信託農地の収益試算を行うに当たって、全国農業会議所が毎年行っている田畑売買価格等に関する調査と町の標準小作料で運用後の価格を設定した。農地以外に転用して貸し付ける場合、基準価格が判らないため、売買価格・小作料から推定した(表-4)。

高齢者農家世帯の所有する農地を一筆ごとに土地利用計画図にプロットし、農地は作成した土地利用計画に沿って利用されるものとし、貸付け及び売買の場合に分け、農地の地目、現在の状況等から価格表の価格を選び、農地の面積と価格を掛合わせた合計を収益とした。

6-4. モデルケース(薩摩町の場合)

ここではモデルケースとして示す薩摩町は鹿児島県の北部山間部に位置し、人口5507人、65歳以上の高齢人口1391人(平成元年4月1日現在)、高齢人口率25.3%の高齢地域である。町の主な産業は農業であり、稲作を中心とした複合農家が多く、肉用牛の飼育が副業として盛んである。町の総面積は81.04km²で、その内訳は、山林原野64.2%、農用地14.0%、宅地1.4%、その他20.4%ある。農用地のうち田が747ヘクタールで71%をしめ、畑203ヘクタール、樹園地99ヘクタールとなっている。畑は3分の1が飼料作物栽培に利用され、次いで葉たばこ、芋類、野菜の順であり、樹園地は桑園、花園、みかん園等に利用されている。農家一戸当りの経営面積は91aで県平均の70aを上回っている。なお、薩摩町では都市計画における区域指定(線引き)は行われていない。

【事例1】

事例1の農家は約110aの農地を所有し、うち農振農用地区域に整備された田を約90a所有している。このような条件の良いところでは、耕作放棄後もすぐに借り手を見つけることができ、信託制度導入の可能性の高いところだと言える。

この農家の農地全てを貸付ける場合、年間に、 $(9019\text{m}^2 \times a + 1375\text{m}^2 \times e + 112\text{m}^2 \times d + 512\text{m}^2 \times p) \div 1000 = 216,190$ (円/年)。全て売買の場合は、 $(9019\text{m}^2 \times A + 1375\text{m}^2 \times E + 112\text{m}^2 \times D + 512\text{m}^2 \times P) \div 1000 = 12,987,400$ (円)の収益となる。信託益は売買益の1.67%に当たる。

【事例2】

この農家は、永野地区の中心集落である丁町の周辺に14筆約80aの農地を所有している。丁町は県道沿いに発達した商業的性格を持った戸数47戸、農家率15%の集落である。

この農家の貸付けの場合、年間に、 $(406\text{m}^2 \times d + 415\text{m}^2 \times e + 3035\text{m}^2 \times e + 4204\text{m}^2 \times a) \div 1000 = 120,090$ (円/年)。売買の場合は、 $(406\text{m}^2 \times G + 415\text{m}^2 \times H + 3035\text{m}^2 \times H + 424\text{m}^2 \times A) \div 1000 = 6,277,000$ (円)の収益となる。信託益は売買益の1.91%に当たる。所有農地のうち農地番号①②③④⑤の集落介在農地は貸付けずに、老人のため(生きがい)自家菜園等の利用も考えられる。

また、全ての農地は宅地への転用も期待出来る。この場合の試算は、貸付けの場合、年間に、 $(406\text{m}^2 \times i + 415\text{m}^2 \times m + 3035\text{m}^2 \times e + 4204\text{m}^2 \times a) \div 1000 = 154,540$ (円/年)。売買の場合は、 $(406\text{m}^2 \times I + 415\text{m}^2 \times M + 3035\text{m}^2 \times H + 4204\text{m}^2 \times A) \div 1000 = 8,560,060$ (円)の収益となる。信託益は売買益の1.8%に当たる。

6-5. まとめ

以上の結果、耕作放棄後の農地の収益試算を行うと、農家の所有する農地の位置、状態、周辺状況等により収益が大きく左右されることが判る。いずれにしても、信託収益は農地売却益に比べて比率が非常に低く、1.67%~2.65%にしかならない。この値は預金金利に比べてもかなり低いうえに、優良地ほどこの比率が低くなることに問題があることが判った。

7. 農地信託の問題点

7-1. 土地利用の問題点

【信託農地の集約化】調査をおこなったような過疎農村では、宅地等の非農地としての運用はあまり期待出来ず、農地としての運用が主となるであろう。この場合、現状では生産性が低いため、今後信託される農地が大規模経営に乗り、より収益が上がるように、農地の集約化が必要になる。

薩摩町において農地(一筆ごと)とその所有者の自

宅との距離を調べてみると大抵の農地は自宅から900m以内に存在している。これは、信託農地集約化は集落内で可能性があることを示している。

【信託農地の耕作者】構造政策では中核的担い手農家に農地を集約し、経営規模拡大を推進しているが、耕作放棄が進むような過疎農村では、中核的担い手をなかなか見出し得ないのが実態である。このためにこそ、個人が農地を借り受けて耕作するのではなく、営農公社等の機関を設立して、耕作者の組織化を図るべきである。

7-2. 収益の問題点

農地信託の場合の収益試算において、信託収益の売却収益に対する割合が低いことを指摘したが、信託収益が低いのは試算に用いた小作料の値段が安いからであろうか。現在の小作料は粗収益から生産費を控除し、かつ耕作者に一定の経営者報酬を付与した残余とすることを原則として以下のような算定式で示される。

小作料＝粗収益－(物財費＋雇用労働費＋家族労働費＋資本金子＋公租公課)－経営者報酬

薩摩町の上田10a当りの米の標準小作料2万2000円の場合をみてみると、粗収益は米480kgとその他の収益で合計16万646円、生産費は家族労働費3万4620円を含む13万2496円、その差が2万8150円である。このうち2万2000円が小作料とされている現状からすると、小作料そのものが安いということは言いがたい。

すなわち、農村の地価や小作料は土地の生産性に比例している結果、非常に安く見え、都市並みのサービス購入費に見合っていないのが現状である。逆に言えば、大都市の土地価格が正常ではないことの証拠でもある。しかし、農地を放棄することは政策的にも問題が大きい。このため、公的な機関への土地信託、または譲渡の場合に限定し、何等かの方策を考える必要があらう。

7-3. まとめ

調査分析の結果、①農地所有の名義変換や合筆が進んでおらず、信託前の手続きが大変である。②現状では、農地貸付け価格が安く銀行金利にも及ばない。③基盤整備と農地流動化政策に整合性がない。④農地の貸付け・売買価格体系に統一性がない。など、農地に信託制度導入を阻害する要因が明らかになった。

8. 考 察

ヒアリングの結果、後継者のいない高齢農家では、老後一人きりになっても、現住地で自分一人で生活するという回答が多く、男性60%、女性50%にも達する。さらに一人きりになって介護が必要となった場合、子供の家庭に移り住み介護を受けるとするもの約15%、子供以外(親族等)を現在地に呼んだうえで介護を受けるとするものが10%に達する。

一方、耕作不可能になった場合、農地を売却したいとする人の割合は、3.7%にしか過ぎない。反面、移譲希望者は43.7%、貸付け(信託を含む)希望者は26.7%に達する。移譲希望者の割合は高率であるが、彼等には、後継者が居ないのが現状である。子ども達は、親と離れて生活を営んでいる場合が多く、親と同居していても全く営農に携わっていない。このため、現在の耕作地が農地として耕作継続される保障は全くない。

このため、所有地を耕地として永続させるためには、営農者が耕作不可能になった場合、農地を信託制度に乗せ、耕地として活用し、所有者が死亡したら所有権のみ子どもに譲渡し、信託を継続するのが最も効果な方策だと考えられる。

しかし、現状調査の結果、農地所有者の名義変換や合筆が進んでいない。現在の農地法や基盤整備事業は、農地の信託や貸付けを念頭においた、農地流動化政策と整合性を持った形では進められていない。現在の農地では、貸付け価格と売買価格の間に統一性がない。このうえ、生産性が低い現在、農地貸付け価格(特に小作料)が安く、銀行金利より大幅に下回っている。など信託制度を進めてゆく上で、多くの阻害要因を抱えている。

今後の具体的施策としては、農地の流動化と集約化を見通した、総合的土地利用計画を策定し実行する、基盤整備費の一部を農地荒廃防止・流動化促進基金として活用し、優良農地の信託を後押しする等の検討が必要である。

注

- 1) 財生命保険文化センター、「老後生活の福祉サービスに関する調査—アンケート調査報告—」1985年9月より抜粋して利用させて頂いた。
- 2) 朝日新聞社会部、「老後を買う—詳報武蔵野市福祉公社—」朝日ブックレット、1986年9月
- 3) 鹿児島県統計年鑑—昭和62年、1988年6月