

台湾農業の構造調整と農地問題

—農地転用問題を中心に—

張 采瑜

(東京大学農学生命科学研究科)

Structural Adjustment and Farmland Problems in Taiwanese Agriculture (Tsai-Yu Chang)

1. 本稿の課題

現在、台湾の一人当たり GDP は 14,000 ドル台であり、購買力平価で換算した場合には 27,000 ドル台に達している (2005 年, Penn World Table より). 台湾経済の現状は、いまや高所得国の段階に到達したといえる. この中で、農業部門が産出した GDP が経済全体に占める比率は、2003 年以降では 2% を下回っている. しかし、台湾における農業部門と非農業部門の家計所得の比は、2003 年には 873,901 台湾元対 1,136,206 台湾元の七割弱であり (「農業統計年報」より), また農工間の所得格差は拡大する傾向がある. しかも、これは政府が農家の所得を支持するための政策や補助金支給を行った上での結果であり、そうした政策的な下支えがなければ所得格差はますます拡大するものと考えられる. この点で、台湾は経済全体としては高所得段階に達しているものの、経済の発展段階でよく発生する農工間の所得格差という問題は現在でも解決されていないといえる. このような農業所得の低下が発生したことに対しては、速水・神門 [1] の提示する「農業調整問題」、つまり「経済が発展する過程で、農業部門の生産性が向上する一方で農産物への需要はそれほど伸びないことにより農産物価格が低下し、これに対応するだけの農業構造の調整が間に合わないことにより農業所得の低下が発生した」という解釈をすることが可能である. 実際、経営体あたりの耕作規模が小さいことが台湾における農業問題の根源であることは、既に数十年にわたって多くの研究者によって指摘されている (陳 [2]).

では、現在の台湾の農業構造はどのようになっているだろうか. まず、第 1 表により台湾の一戸当たりの農地面積は 1960 年代から常に平均 1ha 未満であることが分かる. また、第 2 表は平均耕作規模を 4 階層に分け、それぞれの階層の農業戸数を示したものである. この表からは、約 75% の農家について、一戸あたりの農地面積規模が 1ha 以下であることが分かる. さらに、第 1 図はここ十年の台湾における農業就業者と農家戸数の推移を示したものである. 第 1 図からは、台湾では農業就業者数が減少する速度に比べて農家戸数が減少する速度は緩やかであるという傾向が見受けられる. 農業就業者が減少した原因は、経済発展の過程で比較劣位化した農業部門から他部門へと労働力が移動したことであると考えられる. しかし、第 1 図は就業者数の調整に比べると農家数の調整が何からの理由で遅れていることを示している. また、第 2 表によって農地所有権の規模別の分配を見ると、1ha 以下の小規模農家が経営している農地の 9 割は自作地であり、また規模が大きくなるにつれ農地の保有率が小さくなる

第1表 農業家計の平均耕作面積

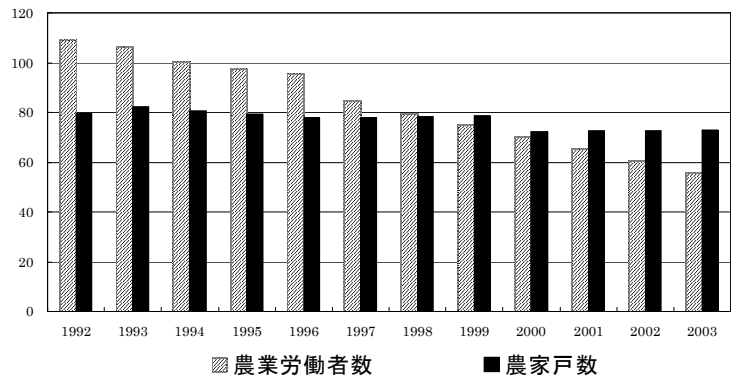
年	1960	1970	1980	1990	2000
農家戸数(戸)	807,600	915,966	891,115	859,772	721,161
経営耕地総面積(ha)	791,531	823,066	756,637	720,427	621,270
平均耕作規模(ha)	0.91	0.83	0.79	0.77	0.79

出所：台湾農業普查

第2表 2000年農業家計における規模別配分と所有権

規模(ha)	平均耕作規模別の家計数			台湾規模別の農地所有権配分			
	戸数	%	各層平均面積	全部自有地	自有地 50%以上	自有地 50%以下	自有地なし
0~0.3	186474	25.88	0.18	93.46	0.81	0.53	5.2
0.3~1	353219	49.03	0.55	86.81	4.36	3.52	5.31
1~3	159036	22.08	1.52	71.4	11.4	10.44	6.76
3~	21704	3.01	4.88	48.48	13.33	24.16	14.03

出所：台湾農業普查, 台湾農業年報



第1図 台湾農業労働者数(万人)と農家戸数(万戸)

出所：台湾農業年報

では、農業所得の低下が生じる一方で、農業構造の変化が起きないのはなぜであろうか。これについて、本稿が提示する仮説は、「小規模農家が農地所有権を手放さないために農家の家計数が減少せず、これが農地流動化を阻害して経営規模の拡大を遅らせている」というものである。この点について林 [3] は、台湾における農地保有は農業経営のためではなく農地価値の上昇を期待してのものとなっており、これが台湾農業の最大の問題であると述べている。しかし、農家による農地の資産的保有について、実証的な検討はほとんど行われていない。本稿は、台湾における農地問題について概説した後、農地の転用によって生まれている転用収入の推計を行うことにより、農家による資産的な農地保有の動機について数量的な議論を行うことを目指す。

2. 台湾の農地問題

(i) 台湾の農地制度

まず、台湾における農地制度について簡単に整理する。台湾では、1950年代に「三七五減租」をはじめとする農地改革が行われ、「農地農有」の原則（日本の「自作農主義」に相当する）に従って農地を小作農へ再配分する政策が行われた。「三七五減租」とは、従来では収穫物の50%であった小作料を37.5%にまで減らす政策である。その後も、小作農を自作農に変える政策や土地所有権を均等化する政策が行われ、以後の農業生産の増大に貢献した。しかし、農地改革が完了したことにより、台湾の耕地における分散状況も厳しくなった。このため、生産費の削減および規模の拡大を図るため、1958年から「農地重劃」という圃場整備の政策が始まった。現在まで整備された面積は39万ha以上であり、これは農地面積の半分以上に相当する。圃場整備が必要な残りの農地面積はわずか10万haであり、全体的に整備は相当に行き届いていると言える。

1973年より以前には、「都市計画法」の範囲内では利用が管理されていた一方で、その他の土地の使用は所有者個人の意思で決めることができた。また、1973年以前では、農地転用などに関する管理の権限は内政部にあった。農地利用について農業管理機関の意見が反映されるようになったのは、台湾における農業基本法である「農業發展条例」が1973年に制定された以降のことである。以降、農地に関する政策は基本的に内政部によって行われ、農業の中央主管機関である農業委員会は農業予算の編成と技術指導を担当することになった。

1973年に、世界食料危機に対応して、優良農地を局部的に管理する政策が開始された。1974年には「区域計画法」が公布されたことにより非都市土地のゾーニングが開始され、1976年に制定された「非都市土地使用管制規則」に従ってそれぞれの区域に管理を行うことになった。1986年には、18県（市）の非都市土地における10種類の分類の完全な編成が完了した。「区域計画法」には違法使用の罰金と罰則が記載されている。また「非都市土地使用管制規則」により、使用管理の責任者は各県（市）の政府、検査と報告の責任者は各郷鎮市（区）に置かれることになった。しかし、ゾーニングの面積および範囲は実態により調整することもある。例えば、1987年以降における土地価格の上昇に対応するために、農業委員会は「農地積出方案」を1995年に議決した。これは、農地面積の農地の総量を徐々に減らし、他用途への転用を図るための政策である。また、1996年には「国土綜合開發計畫」が全国の土地開発における最高の指導原則として決められたが、関連する措置は完備されていないため、現行の管理が存続している。

その後、より多くの農業参入者を招くため、また農地利用の効率化を果たすため、1995年に行政院（内閣）は政策方向を「農地農有」から「農地農用」（日本の「耕作者主義」に相当する）に転回し、これに従って、「農業發展條例」の修正にも着手した。その5年後の2000年になって「農業發展條例修正案」が議決された。これは台湾の第二の農地改革とも呼ばれるものである。主な改革内容は以下の通りである。(1)農業用地のゾーニングを再検討する(2)「農地積出方案」の精神に従い、農地条件に従って規制を緩和する(3)自然人は自由に、農企業法人は条件付きで農地購入を可能にする(4)「農地農用」の精神を徹底し、投機買いを防止するために違法使用の罰則を引上げる(5)新規に契約を結ぶ場合には「三七五減租」における規定と関係なく自由に契約内容を決定できるものとする。

(ii) 規模拡大を阻害する外部的要因

以上で記述した制度を踏まえて、農家の農地保有行動に影響を与える外部的要因としては何が考えられるだろうか。筆者の整理によれば、重要な要因として以下の5点が挙げられる。

①圃場整備： 圃場整備は小規模な農地の分散を解消することなどにより農地の利用価値を高める一方

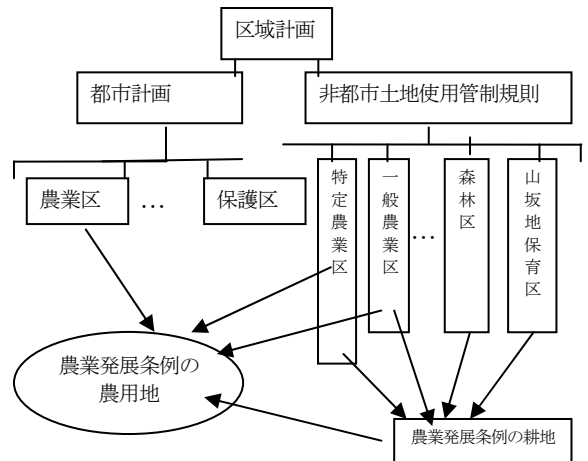
で、農業外の利用価値をも高める効果を持つ。よって農地の資産的な保有動機が存在している環境では、圃場整備は必ずしも農地流動化を促進する効果を持つとはいえない。

②農業外部からの圧力と主管機関の分離： 工業が発展するにつれ、経済部は土地の主管機関である内政部と連携して1980年に「促進産業升級条例」、1993年に「振興經濟方案」、1994年に「工商業綜合区設置方針及び工商綜合区開發設置管理辦法」など工商業における土地取得のための政策を打ち出した。また、1997年に河川での土石の採取が禁止されてからは、農地の土石を盗用することが台湾の休耕地や耕作放棄地で頻繁に起きている。さらに2006年には、経済部は「非都市土地農牧用地容許採取土石」という政策を打ち出し、これにより農牧用地での土石取りが合法化された。このように農業外部からの圧力によって農地の零細化に拍車がかかっていると見える。さらに農地を管理する機関が統一されていないため、農業外部からの利益と農業部門の利益のバランスを取れないという問題もある。

③休耕： 1997年から2000年にかけては「水旱田利用調整計畫」、2000年以降では「水旱田利用調整後續計畫」に基づき、米や雑穀の生産調整を目的とした休耕が行われている。農家は1haの休耕面積に対して一期ごとに22,000～45,000台湾元の補助金を受け取ることができる。しかし、経営規模の拡大を望む農家は休耕補助金より高い地代を支払わない限り農地を買い入れることができなくなっているため、休耕制度も農地流動化の阻害要因の一つとなっていると考えられる。

④貸借制度： 農場規模に厳しい制限がかけられたことはその後の農業構造の調整にとって阻害要因にもなっている。1980年代には新しい政策目標である「改善農業結構提高農民所得」が掲げられ、請負耕作は貸借面積に算入しないとする法案などにより農業構造の改善を図ろうとしたものの、思ったような成果は得られなかった。2000年の「農業發展条例修正案」により、新規に契約を結ぶ場合には「三七五減租」における規定と関係なく、貸し手と借り手の間で契約内容を決定できることとなった。しかし、「三七五減租」は廃止されなかったため、既存の農地貸借契約を解除する場合には農地を一部分割して借り手の小作人に与えなければならなくなり、農地の零細化がさらに進行する恐れがある。

⑤農地の転用問題： 台湾の農地は、区域計画法に基づいて都市土地と非都市土地に分類されている。管理の概要は第2図の通りである。農地の転用には二つの形式がある。第一は、法律に基づいた地目の変更である。例えば、都市計画区域の農業区から住宅区への変更、あるいは非都市計画の農牧用地から建築用地への変更が挙げられる。一般農業区の農牧用地を特定目的事業用地に変更する場合には比較的容易に同意を得ることが出来るのに対して、特定農業区に分類される農地の地目変更は基本的に許可されない。第二は、許容使用あるいは臨時使用の名義で行われるものであり、これはかなり広範囲に利用されている。例えば、都市計画農業区はリサイクルセンター、幼稚園、社会福祉施設、ガソリンスタンド、運動場などが、非都市計画農牧用地は公共事業施設、土石取り、広告物施設、リサイクルエネルギー施設などが、一定の条件を満たしていれば許可される。以上により、名目上のゾーニングと現実の使用には相違が発生している。転用規制についても、転用面積が大きければ大きいほど制限が厳しくなるため、転用するためには、農地を分散させて保有する動機を与える恐れがある。



第2図 台湾の農地規制
出所：顔〔4〕を参照して筆者が作成

農地の転用規制が不十分であることの弊害は日本にも起きている。この点について神門〔5〕は、日本の農地は表向きでは厳しく転用規制されているが、制度の運用が厳格ではないために抜け穴が多いことを指摘している。同論文はまた、転用期待によって耕作目的の農地売買であっても収益還元価格より高い価格で行わなければならないこと、また農家が転用機会を最大化するために農地貸借も消極的になっていることを指摘している。これらは、台湾で起きている農地問題と基本的な構造を共有しているものと考えられる。林〔6〕の整理によれば、1969年の時点で、農地の農業目的での取引価格は銀行貸出利子率に基づく収益還元価格の4倍にも上っている。同論文はまた、1978年の台北市近郊の農地価格は農業生産力と相関を持っていないことを指摘した。台湾の土地面積は小さく都市から都市までの距離が短いため、都市から農舎住宅まで通うことも十分可能である。このため、台湾の農地価格の動きは収

益還元価格よりもむしろ都市地価の動きとの相関が高い。さらに、農地の利用規制が不完全であることに加えて相続税や贈与税の全部免除などの税制の優遇もあることから、小規模農家は低い保有費用で農地の転用機会の到来を待つことが可能である。このため、小規模農家は農業利潤の最大化よりも農地の転用機会を目的として耕作を続けていると考えられる。

本稿が整理した以上の要因は独立ではなく、お互いに関連性がある。例えば、圃場整備が行き届いており工商業区に近い農地の価格は転用期待によって上昇する。また、休耕などの直接補助金や税制面での優遇は、転用待ちの農家に農地を温存する機会を与えている。よって転用問題はこの五つの問題の中心であることが想定できる。

3. 台湾における農地転用問題

(i) 農地転用規制の現状

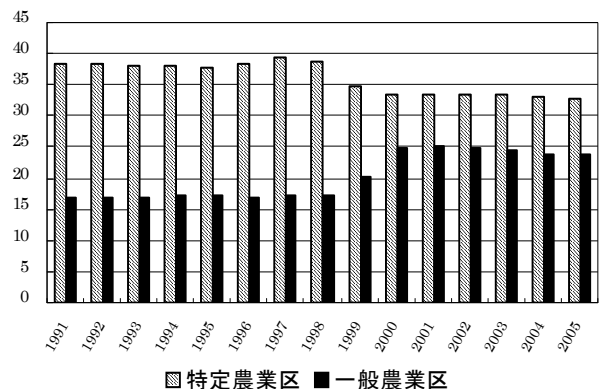
第3図は、非都市土地計画内の特定農業区・一般農業区について、農地面積の推移を示したものである。第3図からは、本来ならば転用規制が厳しい特定農業区内の農地が減少しているのに対して、それよりも転用規制が緩い一般農業区の面積が増加しているという傾向を示している。特定農業区は圃場整備が完成した優良農地であるため、土地や交通の条件が良い。このため、積極的に農業用途として保護される特定農業区にも関わらず、住宅などに転用されることが逆に多い。

第3表は「農地積出方案」による農地積出の中で1995年から2004年にかけて行われた実績を示したものである。この方案の方針は、農地資源を「適材適所」の原則に従って利用することであり、88万haの農地のうち、4万8千ha、16万haの二段階に分けて積出し、最終的に農地の総面積を72万haにコントロールすることが定められた。この第一段階では、2011年までに特定農業区における4万haの地目が一般農業区に変更され、また環境への配慮が承認された上で農地転用の規制が緩和される。しかし、この方案によって積出された農地が非農業部門の需要に見合うものとは限らないため、「適材適所」の原則に沿った成果は得られていないことがしばしば指摘されている（林・邱〔7〕）。

また、2000年に行われた「農業発展条例修正案」の改正は、一見すると転用規制を強化するものに見える。例えば、この改正によって、農地の転用に関する審査を明文化すること、実態に応じて農地のゾーニングを見直すこと、農業用地の変更の際に土地公告現在価値の5~12%が課されることなどが定められている。

ただし「農業発展条例修正案」は実質的に転用規制の緩和につながりかねない内容を含んでいる。第一に、「修正案」によって農地の分割制限が5haから0.25haにまで緩和され、さらに相続の場合には元来の相続税免除に加わって下限がさらに0.1haまでとなる。これは農地を細分化した上で転用することを助長しかねない。第二に、法律の上では転用ではない「農舎」の一般住宅化は、現実には転用と同じである。さらに「修正案」によって、住宅のない農地所有者と新購入者が個人あるいは集村共同名義で0.25haの農地を集めれば、農舎住宅を建てられることになった。第三に、転用する際に譲渡所得税の課税基準となる「土地公告現在価値」は一般的に市場価格より遥かに低く、また農地を公共施設へ転用する場合には譲渡税の減免もあるため、転用規制が厳しくなったとは言いがたい。

最後に、農地の転用規制が徐々に緩和される傾向も指摘することができる。例えば大規模な土地開発



第3図 特定農業区と一般農業区の面積 (万 ha)
出所：台湾農業年報

第3表 1995~2004年用途別の農地積出面積

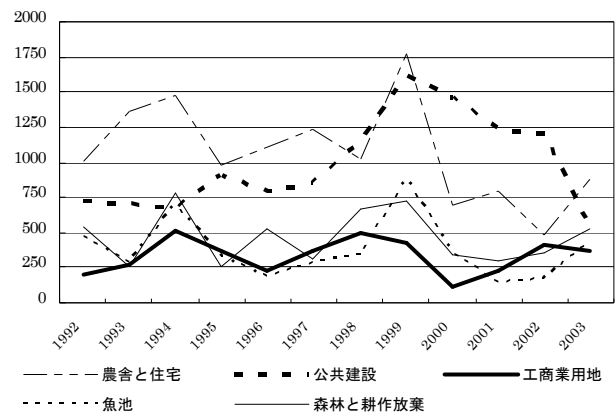
変更後使用	総変更面積(ha)
住宅社区	1086
劳工住宅	182
工業区	3121
工商综合区	79
高速铁路 (新幹線)	1559
高速公路, 快速道路	2379
遊楽区	877
ゴルフ球場	930
大学及び専門学校	285
都市農業計画農業区の変更	3201
都市計画の新訂或いは拡大	25644
合計	38576

出所：台湾農業委員会から筆者が入手したデータによる

は特定農業区の一部にもまたがって行われる場合が多いため、圃場整備の水利に影響しないという条件で、2003年からは大規模な土地開発の際には特定農業区の転用も許可されることとなった。2006年12月に農業発展条例第31条が修正され、区域計画法に違反している農地であってもその所有権移転は制限されないこととなった。以上のような政策は、農地の「農用」に対する規制を緩めることによって、農地の転用を目的とする買い手を招くことが予想できる。

(ii) 農地転用の実態

台湾の水田は年々減少しており、その主な原因は農業外部部門による農地への需要にある。第4図によれば需要が最も高いのは「農舎と住宅」用の使用であり、1999年には過去最高である1,769haを記録した。その他に「公共建設」、「工商業用地」、「魚池」、「森林と耕作放棄」も重要な農地の減少する原因である。また、この図に示した原因以外に、「その他」という項目があり、「その他」による減少面積は度々「農舎と住宅」による減少面積を上回っており、その多くは違法転用と見られる(施[8])。もう一つの注目すべきことは、耕作放棄された農地もかなりの面積に上るということである。農地の価格が高いゆえに規模拡大したい農家が農地を買えないと言われる一方で耕作放棄が存在するという事は、汚染や地形の他にまた農地を保有したい誘因が存在しているためと考えられる。また、第4表は1992年から2003年の田畑平均転用面積を示すものであるが、畑についても水田と同じような傾向が見られる。



第4図 台湾の水田面積の減少と原因 (ha)

出所：台湾農業年報

第4表 1992年～2003年の平均田畑減少面積

1992～2003 の転用平均面積	住宅及農舎用地		公共施設用地		工商業用地	
	減少面積 (ha)	水田/畑の全減少分に 占める比率(%)	減少面積 (ha)	水田/畑の全減少分に 占める比率(%)	減少面積 (ha)	水田/畑の全減少分に 占める比率(%)
水田	984.9	18.86	910.8	17.88	306.1	5.79
畑	592.3	10.62	741.0	13.33	299.4	5.05

出所：台湾農業年報

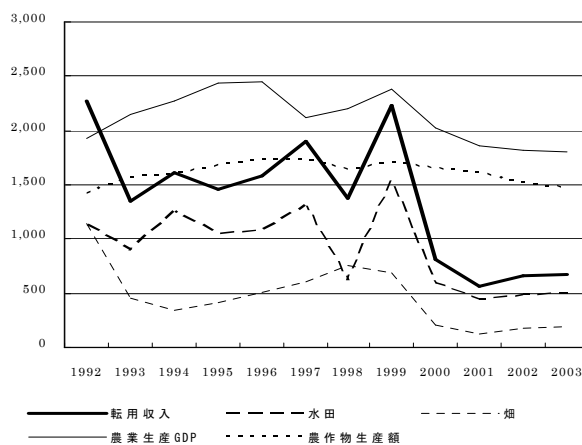
しかし、農地転用問題の重要性は転用の面積だけでは把握できない。なぜなら、転用から得られる利益が農家の生産活動にも影響は与えていると考えられるためである。このため、農地転用による転用収入の推計をすることが、農地転用問題を数量的に議論するためには必要である。

日本における農地転用収入は神門[9]によって推計が行われている。これはは農水省「農地の移動と転用」の用途別転用面積データと全国農業会議所「田畑売買価格などに関する調査」の使用目的変更田畑売買価格データを掛け合わせることで農地の転用収入を推計したものである。一方で台湾の場合には、農地の売買に関する調査は皆無であり、また転用の実態を把握する際にも上述の面積データしか得られないため、農業転用に関する議論も限られる。以下では、本稿は各種の政府統計を組み合わせることにより、神門[9]による推計と類似した転用収入の推計を試みる。ただし、神門[9]論文と違い、転用目的に関する価格調査のデータを用いることが出来ないため、本稿の推計は一つの試算に過ぎないことは留意すべきである。

本稿の転用収入に関する推計は、基本的に各県(市)農地転用面積に各県(市)農地の転用価格を乗じることにより得られたものである。ただし、1998年については各県(市)の転用面積の統計が得られなかったため、全国の転用面積に関するデータに、対応する平均価格のデータを掛け合わせることで転用収入を推計した。また、転用面積データは台湾行政院農業委員会が出版した農業統計年報による年ごと用途別水田減少面積と用途別畑減少面積を使用する。そして転用価格データについては土地価格の中で最も市場価格と近いと言われる「平均区段地価」のデータを低めに見積もるよう調整した上で推計に

使用した。推計期間は、価格に関するデータの開始年が 1992 年であり、また面積に関するデータの最終年が 2003 年であることに合わせて 1992 年から 2003 年までとした。詳しい推計手順は文末の付録に記した。

推計結果は第 5 表と第 5 図に示した。第 5 表から、農業生産額に対する農地の転用収入は 1999 年までには上昇基調にあるものの、以降は下降基調にあることが分かる。まず、1990 年代の転用収入は農業生産 GDP に対して 60%以上、農作物生産額の 90%まで上がる莫大な額であることが分かる。推計された転用収入は 1999 年に最高の記録を残しているが、このことに関する可能な一つの推論は、台湾高速鉄路（新幹線）の建設により一挙に転用収入が増加したことである。台湾高速鉄路会社は 1998 年に成立したものであり、高速鉄路の駅が所在している、あるいは駅に近い県市の転用面積は 1990 年代後半に顕著な上昇が観察された。また、第 5 図により、転用収入は 2000 年より後では低下している傾向が見られる。これは 2000 年以降の景気下落、および農地規制改革への適応期間によるものと考えられる。ただし、2002 年以降では転用収入が再び増加する傾向が見受けられ、農業生産価値の半分近くにまで上昇した。この中では、特に住宅と農舎への転用面積が増えている。これは景気の回復または農地の自由売買による新築住宅と農舎の増加によるものと考えられる。



第 5 図 農地転用収入(水田・畑とその合計)と農作物生産額・農業生産 GDP との比較(億台湾元)

第 5 表 農地転用収入の推計結果と農作物生産額・農業生産 GDP との比較

年	転用収入 A (百万台湾元)			全農業 GDP (百万台湾元) (4)	農作物の生産額(百万台湾元) (5)	転用収入 A 対農業生産比 (3)/(4)	転用収入 A 対農作物生産額比(3)/(5)	転用収入 B (百万台湾元)	転用収入 C (百万台湾元)
	水田(1)	畑(2)	合計(3)						
1992	112,300	114,256	226,556	191,974	142,313	1.18	1.59	238,480	213,307
1993	89,592	45,363	134,954	215,333	157,524	0.63	0.86	142,006	127,119
1994	125,915	34,436	160,352	227,172	160,263	0.71	1.00	171,668	147,778
1995	104,822	40,899	145,721	244,265	168,518	0.60	0.86	153,929	136,638
1996	107,537	50,260	157,797	245,184	172,782	0.64	0.91	165,642	149,081
1997	130,392	60,198	190,591	212,100	173,744	0.90	1.10	198,178	182,161
1998	62,183	75,975	138,158	220,605	163,619	0.63	0.84	152,689	122,013
1999	154,286	68,614	222,900	237,531	170,524	0.94	1.31	242,132	201,530
2000	59,809	21,108	80,917	201,810	165,214	0.40	0.49	84,161	77,313
2001	43,628	12,702	56,330	185,182	160,759	0.30	0.35	58,215	54,235
2002	47,875	18,564	66,439	181,000	151,853	0.37	0.44	73,195	58,933
2003	49,097	18,609	67,706	179,657	147,275	0.38	0.46	73,522	61,243

注：転用収入 A とは工商転用の比率 80%対 20%の下で工商業用地の加重平均転用価格で推計された転用収入である。転用収入 B とは同比率 62%対 38%での推計値であり、転用収入 C とは同比率 100%対 0%での最も低く見積もった推計値である。本稿は主に中間値の A を使用した。詳しくは付録を参照のこと。

また、神門 [10] の推計結果と比較するため、日本と台湾の転用収入を比較した第 6 表を作成した。神門 [10] は、1990 年代、日本における農地転用からの転用収入の額が農作物の生産額の約 6 割に達していることを指摘した。これに対して、本稿の推計結果は台湾の転用収入の額が生産額

第 6 表 日本と台湾における転用収入及び転用面積の比較

年	日本		年	台湾	
	農地転用収入/農作物生産額(%)	全府県農地転用面積/農地面積(%)		農地転用収入/農作物生産額(%)	全縣市農地転用面積/農地面積(%)
1990-94	61	0.57	1992-94	82	0.47
1995-99	57	0.49	1995-99	100	0.55
2000-03	49	0.39	2000-03	43	0.36

注：生産額の部分について日本は三大都市圏を除く。台湾は台北、台中、嘉義、台南、高雄市を除く。

出所：日本の部分の推計は神門 [10]、台湾の部分は本稿第 5 表の転用収入 A の推計より作成。それぞれの始点が 1990 と 1992 年であることに留意すること。

の8割以上に達していることを示している。もちろん両国の間には推計データの質の違いを無視することはできない。しかし、少なくとも台湾における転用問題は日本に劣らない規模であることは十分に示唆される。また、日本・台湾の双方で違法転用や耕作放棄の実態が把握できないため、農地転用収入の額はさらに大きいとも考えられる。

4. 結論

本稿は、台湾における農業構造の改善が進まないことの原因を小規模農家の農地保有動機という観点から検討するために、台湾の農地に関する土地利用規制を検討したうえで、農地集積を阻害する要因について論じた。そして、本稿は農地集積の阻害要因の中で最も重要なのは農地転用規制の不備であることを指摘し、農地転用の実態について詳しく論じるとともに、転用の実態を一層深く把握するために台湾における1992年から2003年までの農地転用収入を試算した。本稿の推計は、農業のGDP額と同じ桁で計算される莫大な転用収入が毎年発生していることが示された。

このような莫大な農地転用収入は、台湾の農業構造にどのような影響を与えているだろうか。最も説得力のある説明としては、農地転用収入が農業依存度が小さく耕作意欲も少ない小規模農家が農地を保有して農業部門に留まり続ける動機を与えた、というものである。よって、農地転用の規制を強化することにより農地転用収入に対する期待を縮小させることにより、小規模農家が農地を保有・耕作する経済的な動機が低下し、農地が営農意欲の高い経営体へと流動化することが期待される。

本稿の推計結果は、農地転用の実態についてより詳細な検討を行う必要性を示したというもう一つの意義を持つものである。従来、台湾政府は農地を私人の財産と見なしてきたため、農地の取引価格資料についての公式統計が整備されていない。その結果、農地に関する既存研究が抽象的な政策論にとどまっていた。本稿の推計結果は、そのような転用問題の実態を把握するための叩き台としての視点を提供するものである。

また、本稿の論点は台湾を中心として日本と比較するものであるが、小規模な家族経営が中心となっているアジア地域で経済が成長した場合に、日本や台湾と同じような農地転用問題が同地域の途上国でも発生する可能性がある。特に日本と台湾は、強権的な政府により徹底的な農地改革が行われたという歴史を共有しており、現在の農地問題にも多くの共通点がある。よって日本や台湾における農地問題に関する研究蓄積はアジア地域の重要な先例として、今後の途上国における農地政策の啓発になりうるものと考えられる。

最後に、本稿の問題意識の一つは小規模農家の農地保有動機を検討するというものであったが、農地転用期待という論点以外についても詳細な検討を行うことが必要である。また、転用期待についても、転用収入の大きさを把握することに留まり、転用期待が小規模農家の営農活動にどのようなメカニズムで影響を与えるかという点に関しては議論ができなかった。これらの点については、今後の課題とした。

引用文献

- [1] 速水佑次郎・神門善久「農業経済論」, 岩波書店, 2002年。
- [2] 陳希煌「台湾經濟發展與農村綜合性建設之研究」, 『台湾農業發展論文集』, 1987年。
- [3] 林國慶「台湾農地價格分析」, 『國科會研究計畫』, 計畫編號 NSC82-0301-H002-015, 1993年, pp181 - 222。
- [4] 顏愛靜「農地管理與違規使用問題研究」, 『行政院農業委員會主管科技計畫』計畫編號, 92農科-1.5.4-企-Q1(2), 2003年。
- [5] 神門善久「農地問題と日本農業」, 奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』, 日本経済新聞社, 1998年, pp.61 - 84
- [6] 林國慶・趙蕙萍「台湾農地價格時間序列資料之編制與分析」, 『台湾土地金融季刊』 No.31, Vol.1, 1994年, pp75 - 97。
- [7] 林國慶・邱皓伶「農地釋出方案執行成效分析」『台湾土地銀行季刊』 No.35, Vol.1, 1998年, pp1 - 22。
- [8] 施順意「市場與政府角色對照下的農地明智使用與農地農用」, 『農業與經濟』, No. 31, 2003年, pp.1 - 20。
- [9] 神門善久「農地流動化, 農地転用に関する統計的把握」, 『農業経営研究』, 第34巻, 第1号, 1996年, pp62 - 71。
- [10] 神門善久「日本の食と農—危機の本質」, NTT出版, 2006年。

(付録)

本稿で示した転用収入に関する推計は、主に各県(市)の農地転用面積に各県(市)の農地の転用価格を乗じることにより得られたものである。本稿が使用した価格に関する統計の開始年が1992年であり、面積に関する統計の最終年が2003年であることに合わせて、推計期間は1992年から2003年までとした。以下、具体的な推計手順を説明する。

転用面積に関する統計は、台湾行政院農業委員会が出版した「農業統計年報」から得られた、各年の用途別の水田・畑の減少面積を使用した。「農業統計年報」の統計では、農地の減少は「住宅及び農舎用地」、「公共施設用地」、「工商用地」、「魚池用地」、「土地重画と重測(土地の再計測)」、「森林と耕作放棄」、「流失減少」、「その他」の8種類に分類され、それぞれが県(市)別、田畑別に記載されている。

まず、転用面積の統計を、「農業統計年報」に記載されている各県(市)の水田と畑の減少面積のうち、「住宅及び農舎用地」、「公共施設用地」、「工商用地」を農地転用とみなすことにより算出した。同統計の中で、「魚池用地」、「森林と耕作放棄」、「流失減少」、「その他」の4分類には実質的な農地の農外転用や農地の違法転用も含まれていることが知られているが、統計上の定義が曖昧であることから本稿の計算からは外すこととした。また、「住宅及び農舎用地」には農舎への転用面積が含まれているため、農地の住宅への転用面積を表す統計としては過大評価になっているが、農業生産が縮小している現在では農舎用の土地の増減は本稿の推計結果には大きな影響を与えないと考えられる。

また、転用価格に関する統計のうち、住宅用地と工商用地の価格については、土地価格に関する統計の中で最も市場価格と近いとされる平均区段地価のデータを利用することで推定した。この統計は、1992年以降に台湾内政部が半年ごとに出版している「都市地価指数」から得られるものであり、「住宅区」、「商業区」、「工業区」の3種類に分類され、それぞれ各県(市)における郷鎮市(区)別に記載されている。公共施設用地の価格の統計は、「中華民国内政統計年報」における2005年の各県(市)非都市土地の公告現在価値を使用した。しかし、これらは都市の土地価格を示すものであるため、農地転用の際の転用価格としては不適切である。そこで、各年度の郷鎮市(区)の都市住宅区、商業区、工業区の平均区段価格に、2005年「中華民国内政統計年報」の公告現在価値から得られた各県(市)における非都市土地価格と都市土地価格の比を乗じることによって、各年度の郷鎮市(区)の非都市平均土地価格を計算した。公告現在価値の値を直接に推計に用いなかったのは、統計の過小評価が指摘されていることと、実際の転用用途が区別されていないためである。都市計画区域内の農地価格は非都市計画区域内の農地価格よりも高いため、農地転用価格に全て非都市計画農地価格を用いることは、現実の転用収入を低めに見積もることになる。また、台北市、台中市、嘉義市、台南市、高雄市の範囲内の農地は全て「都市計画範囲内」の農地なので、この5市の農地転用は本稿の推計から外した。よって本稿が使用した価格データは、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市という18の県(市)の中の278郷鎮市(区)に絞った。

また、公共施設用地の価格は「中華民国内政統計年報」における2005年各県(市)非都市土地の公告現在価値を「都市地価指数」により各年の水準に調整することにより得られた。土地の公告現在価値は土地徴収法により政府が譲渡所得税を課する時の基準として使われ、その価格は市場価格よりはるかに低いため、土地価格として代表性を欠いていることがしばしば指摘されている。しかし、土地公告現在価値は政府が公共用地を徴収した時の参考価格であるので、本稿ではこの価格を公共施設用地への転用価格として使用する。

転用収入は用途別の転用面積に対応する転用価格をかけることにより求められるが、面積と価格の統計が必ずしも一対一に対応していないため、いくつかの調整を行った。まず、平均区段地価のデータは郷鎮市(区)ごとのものであるため、県(市)別の転用面積のデータにあわせて集計する必要がある。このため、行政院主計処が出版した「2000年台閩地区農林漁牧業普查報告」という農業センサスを利用し、郷鎮市(区)別の農地総面積をウエイトとして各郷鎮市(区)の価格データを加重平均することにより、県(市)別の転用価格を推計した。さらに、転用面積のデータでは「工商用地」となっているのに対して、平均区段地価では「商業区」と「工業区」に区分されているため、価格データをさらに集計した。本稿は、農業委員会が合計した1995年から2004年までの「農地積出方案」による総農地変更使用面積の「工業区」と「工商綜合区、遊樂区、ゴルフ用地」の比率である62%対38%をウエイトとして「工業区」と「商業区」の価格を加重平均することで、「工商用地」の転用価格を計算した。ただし、一般的には工業用地の価格は商業用地の価格よりはるかに低いので、以上のような加重平均を算出する際にはウエイトの選択には慎重でなくてはならない。このため、工商の転用比率80%対20%とした推計値、転用の全てを工業用地とした推計値も計算した。

最後に、1998年の統計については、「農業統計年報」の改訂により県(市)別のデータが入手できなかったため、台湾全土の田畑減少面積の統計のみを用いて推計した。1998年の各県(市)転用価格に1999年の各県(市)における非都市使用の農牧用地面積をウエイトとして台湾全土の加重平均転用価格を得て、1998年の台湾全土の田畑減少面積にかけて1998年の転用収入を得られた。