



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	新農業基本法と北海道農業の土地問題・担い手問題(1997年度秋季大会シンポジウム「新農業基本法と北海道農業」)
Author(s)	谷本, 一志
Citation	北海道農業経済研究, 7(2), 39-54
Issue Date	1998-09-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63171
Type	journal article
File Information	KJ00009065007.pdf



[論 文] 1997年度秋季大会シンポジウム

新農業基本法と北海道農業の土地問題・担い手問題

谷 本 一 志 *

I. 問題の所在

北海道には産業立地がなかったがゆえに、農地価格も収益採算の近傍水準を保ちつづけ転用水準には攪乱されずに済んだのであるが¹⁾、農地の購入償還・下落リスク、土地関連投資、さらには政策ドライブなど、じつに多くの攪乱要因が複雑に作用し個別経営を大きく圧迫してきた。それはまた、農地価格下落による資産減価・担保負担力低下、農畜産物の支持価格低迷と生産調整の再強化、大型機械一貫体系の重装備、土地改良への高負担など、今日においても経営環境は依然としてきびしく、土地取得およびそれに関連した追加投資に莫大な費用負担とリスクとが重くのしかかっている。

新農業基本法がどのような構造政策を描くのか、今のところ詳細はわからない。それを先取りしたとみられる新農政では、経営体育成のため規模拡大路線のいっそうの加速化をめざしている。農家戸数の減少・跡地の有償所有権移転、そして耕地面積拡大という典型的なプロセスを辿り、大量の離村離農と同時に離農跡地の集積が大々的に繰り返されてきた。それらの多くは、賃貸借を解消し所有権移動へ移行する可能性が高い。地域内には

通勤可能な労働市場がなく、農家子弟も域外流出したことが多い。跡継ぎ他出とともに後継者不在の高齢農家となっていく。一代限りと覚悟して一時期は在村離農したまま、しばらく貸付しつつも多くはやがて農地を売却処分する。たとえ、中核的農家であっても、場合によっては後継者を確保できず次の代にはやめざるをえない。

「いま農地を買ってくれば誰でもいい、株式会社取得でもいい」という考えさえ出はじめている。まさに、新基本法の中間報告でも、株式会社農地取得問題については両論併記という取扱いとなっている。土地利用の粗放化も急速にすすんでおり、やがては耕作放棄にまで発展する可能性が高い。いま緊急に、個別農家のみならず地域も参画して、しっかりした農地管理保全システムと利用方法を検討しなければならない。そうした動きは、北海道において個別農家以外には最終的に、所有権帰属問題を解消する仕組みが用意されていないことによる。農地保有合理化事業など、今日おこなわれている公的機関の介入も農地移動の一時保有にとどまっている現段階では、移動困難な農地の案件・買い手のつかない農地にあえて介入する構造にはない。

そこで本稿は、新基本法の実施を間近に控え、北海道農業の土地問題・担い手問題の現状を分析

* 北海道東海大学

するとともに、農地の耕境後退と取得強要とが展開する背景を分析する。さらに、農地購入強要が生じる問題構造とはなにか、取得強要する部分を「町有農地」創設によって、一時公的に吸収・ストックし需給調整すべきことを強調する。現在の公社の合理化事業に乗らない一定水準の農地を、市町村が主体に土地利用計画を策定したうえで、中間保有する仕組みが緊急に必要と考えるものである。新たな所有権の中間保有体設立により問題解消が図られ、担い手補強策として新規参入の途がよりスムーズに開かれるはずである。

Ⅱ. 耕境後退と農地取得強制

1. 耕境後退と経営集約化

限界収益が低下すれば耕境は後退し、限界費用が上がりれば耕境は後退するなかで、農産物価格低落にともなう耕境後退が顕在化しつつある²⁾。また、野菜・花卉への傾斜という既耕地での内包的な集約化に向かわせている。限界的農地の耕境外離脱が結果として、不作付化・林地化という農地の他利用への転換、開墾された劣等地の耕境外脱落に向かう。

表1に明らかなように、拡張と潰廃とが同時併行して展開してきたが、耕地面積の推移からみれば、平成3年より北海道でも確実に耕地減少時代に突入した。これは、明治開拓以来にあっての一大転機であり、すでに一貫して減少しつづけている。開墾、とくに開畑が漸減しており、昭和45年の転作実施以降、田畑転換がすすんでいる。自然潰廃と人為潰廃つまり農地転用が恒常的に発生してきたのである。

表2に示した「耕地及び作付面積統計」から、北海道における土地種類別耕地面積の推移をみてみよう。牧草地には、牧草専用地のみならず採草地も含まれているとみられ、この資料ではとくに昭和45年以降急速に牧草地が増加している。昭和55年までの10年の間に牧草地を倍増させ、全体としては畜産化してきたとみてよい。一方、田と普通畑は減少傾向にある。さらに、表3に示すように、支庁別耕地面積・土地利用の変化を昭和63年と平成7年とを比べると、石狩・後志・空知・上川などではこの8年間にそれぞれ耕地面積2,000ha以上、十勝では1,500haほど、の耕地面積の減少をみている。

平成7年にみる全道の耕作放棄面積は8,786ha

表1 耕地の拡張・潰廃面積の推移（北海道）

（単位：ha）

年次	拡張面積							潰廃面積							面積 増減
	田			畑			合計	田			畑			合計	
	計	開墾	田畑 転換	計	開墾	田畑 転換		計	自然 人為	田畑 転換	計	自然 人為	田畑 転換		
昭35	8070	1120	6770	8120	7470	251	16190	905	654	251	12800	5697	6770	13705	2485
40	7960	1010	6860	13876	13100	458	21838	2242	1780	458	23678	16818	6860	25920	-4082
45	3940	1650	2270	24518	22900	1180	28458	2111	927	1180	13770	11500	2270	15881	12577
50	933	444	489	25196	23900	1290	26129	3828	2530	1290	6827	6368	489	10647	15482
55	98	7	91	20200	17900	2330	20298	2971	641	2330	2291	2200	91	5262	15036
60	529	1	523	14300	11000	3260	14829	3828	568	3260	3383	2860	523	7211	7618
平2				7360	6630	723	7360	1370	648	723	4150	4150		5520	1840
3	6		6	4900	4390	510	4906	1040	527	510	4490	4490	6	5530	-624
4	402	1	401	4450	3980	471	4852	1150	679	471	4180	3780	401	5330	-478
5	927		599	4330	3730	324	5257	1640	1319	324	5400	4797	599	7040	-1783
6	820		454	3340	2950	272	4160	911	639	272	5220	4770	454	6131	-1971
7	24		5	3160	2710	451	3184	810	359	451	4830	4820	5	5640	-2456
8	24		4	2020	1900	112	2044	675	563	112	3790	3786	4	4465	-2421

資料：北海道農政部『北海道農業統計表』各年次

表2 土地種類別耕地面積の推移（北海道）
（単位：％）

年次	田	普通畑	樹園地	牧草地	計
昭35	22.7	70.0	0.7	6.6	100.0
40	26.2	63.4	0.7	9.7	100.0
45	29.4	48.7	0.7	21.2	100.0
50	25.7	38.4	0.6	35.3	100.0
55	23.5	35.6	0.4	40.5	100.0
60	21.8	36.0	0.3	41.9	100.0
平 2	20.1	36.3	0.3	43.3	100.0
3	20.0	36.0	0.4	43.6	100.0
4	20.0	35.4	0.3	44.3	100.0
5	20.0	35.1	0.2	44.7	100.0
6	20.0	34.9	0.3	44.8	100.0
7	20.0	34.8	0.2	45.0	100.0
8	19.9	34.8	0.3	45.0	100.0

資料：農水省『耕地及び作付面積統計』各年次より作成。

（経営耕地面積の0.9％）であり、府県の2桁の耕作放棄地率となっているのと比べるときわめて少ない。しかしながら、現実には耕作放棄という現象ではないものの、ほとんど同様なほどの低利用・粗放作付がすすみはじめたとみられる。それは、現実な耕境後退ともいえるし、近い将来には担い手不在も手伝って条件不利地域を中心に、耕地面積減少・耕作放棄急増となってあらわれるものと推察される。チューネン流にえば、耕境後退は田→普通畑→牧草地として耕境後退するパターン

を考えられるものの、現実には必ずしもそうは展開しない。経営の地域的モノカルチャー化・単一化するなかで、酪農経営という最終的な農地受け皿のない地域では、水田も畑地も一気に耕境後退することも起こりうる。

2. 農地購入強要と消極的土地拡大

一般的に、北海道の農地価格は収益採算に近似しているといわれる。昭和59年頃までの5年ほどは、どの地区も規模拡大への意欲はきわめて旺盛であった。バブルの前兆ともいえる農地価格の高騰がこのときに起こっていた。地価高騰が制度資金依存を強め、多額の負債の長期償還という農家負担となっている。バブル崩壊にともなう一般地価下落に先だって、農地価格の下落はいち早く北海道において表面化したのであり、それ以降も担保価値の減価は継続的につづいている。地価上昇の激しかった頃には、競って農地獲得に狂奔していた時期もあったが、今日では全く状況は一変している。連帯保証人の責任、あっせん事業による強制、農協の資産保全など、地域からの要請による農地取得行動もしだいに多くなっている。「頼まれ仕方なく保証人が買う」とか「誰も買わない

表3 支庁別耕地面積・土地利用の変化（北海道・昭和63年と平成7年）

（単位：ha、％）

支庁別	経営耕地面積				1戸当り経営耕地		水稻作付率		畑作物作付率		牧草専用地率		借入耕地率	
	昭63	平7	増減	比率	昭63	平7	昭63	平7	昭63	平7	昭63	平7	昭63	平7
石狩	42757.9	40550.5	-2207.4	-5.2	5.5	6.5	33.1	38.0	29.6	35.4	9.3	3.9	7.6	12.3
渡島	21789.9	21111.1	- 678.8	-3.1	2.9	4.0	22.6	22.3	35.3	42.2	28.6	25.6	11.7	19.0
桧山	17564.3	16792.6	- 771.7	-4.4	4.2	5.2	34.4	37.4	28.8	38.2	15.0	7.9	11.1	16.6
後志	33116.9	30955.8	-2161.1	-6.5	4.9	6.2	22.7	24.7	50.7	51.9	10.3	9.9	8.2	14.1
空知	115582.3	113182.0	-2400.3	-2.1	6.4	7.7	56.7	71.9	14.3	14.4	3.2	1.6	5.6	9.8
上川	119406.7	117070.3	-2336.4	-2.0	6.3	7.9	31.5	39.6	31.6	37.2	11.2	7.5	6.5	11.4
留萌	29977.9	29939.9	- 38.0	-0.1	11.1	14.5	19.1	22.2	7.3	10.9	61.5	59.5	9.7	10.6
胆振	27988.0	28397.8	409.8	1.5	6.4	7.8	23.6	24.8	40.0	44.6	20.8	18.6	11.4	14.7
日高	29511.2	30628.5	1117.3	3.8	7.3	9.5	16.7	13.9	12.0	8.1	63.3	73.7	9.6	12.1
十勝	217161.8	215759.8	-1402.0	-0.6	20.9	24.9	0.3	0.1	73.3	72.9	25.2	25.6	9.0	13.1
網走	145775.0	148114.4	2339.4	1.6	14.1	17.9	3.0	2.6	67.5	74.2	28.2	21.8	9.0	13.4
宗谷	47258.0	48029.4	771.4	1.6	24.0	31.8			1.5	5.1	98.2	94.4	7.5	9.3
釧路	77215.6	78146.1	930.5	1.2	29.3	35.6			3.4	9.7	96.0	90.1	9.9	12.8
根室	102029.3	104736.7	2707.4	2.7	45.2	52.6			2.3	3.6	97.2	96.2	5.6	6.7
合計	1027134.7	1023414.9	-3719.8	-0.4	10.1	12.6	15.4	18.0	36.7	39.6	38.1	36.3	8.1	11.8

資料：北海道『昭和63年北海道農業基本調査結果報告書』、同『平成7年農業事業体調査結果報告書』より作成。

ので自分を買わざるをえない」など、きわめて消極的取得が多くなっており、経営上大いに憂慮すべき事態となっている³⁾。

地価の下落している地域では平成7年より公社の合理化事業に「経営転換タイプ」事業が登場した。5年保有期間中に地価が下がって10%分助成をおこない、時価で売り渡そうというものである。現実には、到るところで10%以上の勢いで地価が低落していることから、この事業はどこでも即座に運用できるというのではなく地域を限定し、関係する農地を特定してリスクのない形で事業運営をせざるをえない。

規模拡大という購入者だけの論理からいえば、地価が低下することは好条件となっていることになるが、しかしそう事態は単純ではない。担い手農家はかならず投資意欲も高いことから、かなりの負債を同時に背負っている。その資産が目減りすることで、同時に負債圧・償還圧が急激に高まることを意味する。借入金の返済は約定償還が利子を含めてその年の収益から支払う限り経営上問題は無い。収益が激減したり派生して農地価格が大幅に下落したならば過去の負債が一気に浮上し、経営の再生産に支障をきたす。負債総額が減価しつづける農地価格を上回れば、これまた超過負債問題が噴出する。

とくに、平成9年の米価下落から、とくに水田価格のいっそうの低下が現実的なものとなってきた。米価が下がることで採算コストぎりぎりか、経営によっては大きくコスト割れを起こし、労賃部分すら確保できない経営も多数出現することになる。それは、地価負担力も地代支払い能力の低下も同時にもたらす。将来的にも、こうした米価水準が長期的に続く可能性も大きいことから、稲作経営では経営の成り立たない地域や経営層が出てくるものと推察される。大規模層ほど、そして専業経営ほどその減収額もまた大きくなる。耕後退し、農地資産も水田でなくなり畑や草地に転

表4 移動困難な案件の処理方法
(単位: %, 件)

売買案件を貸借	24.3 (60)
貸借案件を売買	1.6 (4)
公社買入れ	23.9 (59)
公社借入れ	3.6 (9)
無理して地域処理	19.4 (48)
保証人が取得	1.6 (4)
出し手に経営継続	7.3 (18)
不耕作化・遊休化	11.3 (28)
植林等転用	4.5 (11)
その他	2.4 (6)
回答数合計	100.0 (247)

注) 回答は2つの複数回答であり、「無記入」を除く回答市町村数144。
()の数字は回答数。
資料: 北海道農業会議『農地移動と利用調整等に関する調査結果概要』
(平成8年3月)より加工作成。

落すれば、自動的に資産価値は極端に目減りし担保価値も減価する。オーバーローンぎりぎりの場合には、とくに地価下落によって農協から営農停止もあるし離農勧告も加速される。早期に、周囲の人や連帯保証人に財産を処分することで負債を清算せざるをえない事情がある。

北海道において、個別農家の外には最終的に所有権帰属問題を解消する仕組みが用意されていない。表4に掲げた平成8年道農業会議の市町村調査によれば、「売買案件を貸借」24.3%、「公社買入れ」23.9%、「無理して地域処理」19.4%、「不耕作・遊休化」11.3%、再び「出し手に経営継続」7.3%とつづいている。市場に出回る農地の供給量移動に振り回され、家族労働力に見合った最適のファームサイズを見失う危険性も大きい。周辺農家の離農により所有権の移動がまず先行し、気がついたら大規模な経営になっている。保有労働力・生産力向上・栽培技術・経営者能力との間のバランスを崩し、費用負担を高め経営収支を悪化させることにつながった。土地余り問題を個別経営に解決を委ね、無理な土地処分を強いる手法は即座に中止しなければなるまい。

3. 優等地取得・劣等地購入拒否

買い手として、取得したいとする農地はどれでもよいのではなく、「近接した」・「生産力の高い」・「一団地となっている」優良地に取得志向は集中する傾向にある。「自然条件が悪くとも、面積が広く得られるならば、もはや劣等地ではない」⁴⁾のである。今後はいっそう収益性の高い優良地を購入し、小区画・遠距離・低生産力地など劣等地はいくら価格が安くても利用されなくなりつつある。担い手が限定され家族労力的な限界もあって、優等地を中心に高利用し、周辺農地は低利用するか耕境外に脱落するか何れかしかない。

耕境外におかれるような機械化不適應の傾斜地、狹隘な小地片などでは、一度「借りたら買わされる」リスクもまたそれだけ大きい。劣等地の小地片がついには耕作放棄されることもみられはじめた。80年代前半まで、規模拡大層の一定量の存在は地価水準を押し上げ、集落による「あっせん」も大いに有効的に作用してきた。90年代には一変し、支持価格の連続的低下のなかで購入メリットも大きく減殺し資産減価リスクも高めている。農畜産物価格が軒並み、生産調整・支持価格低迷により稼得期待が頭打ちであることから、いきおい野菜傾斜により所得拡大の途を求めざるをえない。それらは、総じて外延的拡大には消極的である。土地節約的な集約化志向がいっそう農地拡大意欲を減退させ、土地過剰に拍車をかけている。

取得を希望しないのに劣等地を無理して帰属させれば、優良経営をも悪化させていく。耕地面積すべての農地を誰かに無理に取得強要するのではなく、すでに耕境外離脱の劣等地は農地から外すことも考えつつ、むしろ守るべき農地をきちんと守り抜くという考え方が重要ではないか。

4. 地価下落・資産減価リスク

平成9年に経験したように、まさに新食糧法のもとで北海道の水田作経営も米価13,000円時代に

突入した。収益性の低下は、今後のさらなる地価下落を予想させる。所有権取得による経営規模拡大を円滑にするためにも、農業採算に合った地価形成がきわめて重要になる。それなくして、所有権移転を停滞させるばかりでなく、買い手・担い手に過重な土地購入負担・減価リスクを背負わせることになりかねない。

地価下落という事態に突入した途端に、到るところで集落・農村組織は機能不全に陥りはじめ、そのツケはつねに個別農家に回り、最終的に処理・解消されている。個別農家が、採算よりむしろ負債残高をベースに農地価格を算定し、その処理価格で引き受け「負債継承」させることによって売り手は離農を完了するであろうし、農協もまた負債処理が終了する。耕境後退による地価変動・資産減価リスクを個別農家だけに負担させることになる。

需給ギャップが生じたときには、開発公社の保有合理化事業なども作動しているが、買い手のついた一定水準以上の農地への介入に限定している。劣等地ほど地価下落が大きく、優等地は買い手がついても、劣等地にはいくら地価が低位でも買い手がつかない傾向にある。まだ地価が値下がり、担保価値の減価している農地をわざわざ借金して購入せざるをえない。もちろん、拡大意欲が高く積極的に購入する層もあるが、そうした拡大層は限定されている。

貸借関係の方が、長期的には地価下落・元利償還というダブル負担・ダブルリスクを回避できるものの、借りつづける必然性も内在していない。府県のように、土地を持ちつづけたまま貸しつけるなり作業委託する層が周囲に多数存在する構造にはない。最劣等地の耕境外離脱はやむをえないにしても、点在した優良地が担い手不在などの理由でコマギレに耕作放棄・遊休化することは避けねばならない。

5. 連続的に派生する規模拡大関連投資

挙家離農の急増、自作地の有償所有権移転の頻発、継続農家の規模拡大とつづき、それと並行して機械施設の同時平行な投資の必要性、定期的土地改良投資の要請など、土地拡大に付随して起こる「連続的・継起的な規模拡大投資」がある。土地購入による25年の長期償還の開始となる。土地利用型の展開しうる条件として、地域の中心的担い手である認定農業者にはさまざまな税制上の優遇措置や低利・長期のスーパーL資金などの好条件な制度資金が政策誘導的に用意され、地域担い手の農地購入を刺激している。

旺盛な規模拡大投資と借入金依存の高い北海道の農業経営は、まさに次々に起こる負債発生とその償還につねに呻吟してきた。土地取得代金の負債総額に占める割合も相当な重圧となり、しかも地域担い手・認定農業者ほど農地取得に要する負債圧が大きく、「火ダルマ式規模拡大」に導くことにもなりうる。機械の利用期間が短く、とくに収穫調製作業の部分での機械装備が過剰投資となりがちである。

地価下落による担保負担力低下のリスク、機械施設の追加的投資などが連続的・継起的に起こる。農地取得に付随して機械・施設の更新などをも派生させるから、規模拡大が結果として金利負担に終始し経営収支悪化に陥るケースも多い。規模拡大が償却負担や金利負担を高め、負債を累積させる危険性もまた大いにはらんでいる。資金的には規模拡大の途が用意されたものの、個別農家としては拡大を通じてスケールメリットを追求し、投資効率を上げられるかどうか。その場合に、収益性に見合った適正な農地価格への誘導が肝心であろう。いくらか余力をもって購入するのではなければ、減価する農地購入は高リスクをとめない、やがては破綻への途を歩むことにもなる。

Ⅲ. 劣等地が耕境脱落を免れる内的要因

農地過剰でしかも需給アンバランスから生じている大量の供給過剰のなかに随時、買い手のつかない地代論的に耕境外の農地が相当程度登場すると推察される。本来ならば、耕境外に転落すべき農地がさまざまな理由で脱落しえないような内的要因がある。十分な所得確保が困難である、そうした劣等地をいったい誰が引き受け、どう管理保全していくのか。現在、劣悪地が耕境外へ脱落するのを免れている内的要因として、以下のことが推察できる。

- ①連帯保証人・農業関連役員が、仲間意識と資産保全のため無理して農地購入することで処理している。
- ②畜産農家が借地方式で飼料作物を作付する。借地で利用されているものの、購入となると作目差による農地価格差が歴然となる。
- ③転作田であれば牧草など粗放作物を作付け、転作率を消化する。
- ④種子助成など補助事業展開もあり、緑肥・休閒など粗放的利用により土作りを図る。
- ⑤土地改良の負担金など過去の事業償還の残存物が土地に付帯しているため、依然として劣等地であっても耕境外へ脱落しえない。
- ⑥地域の担い手不在を特定農業法人・地域連携型農業生産法人⁵⁾など、地域の要請に応え農地保全のための組織的対応が作動している。
主として、こうしたケースが考えられる。

Ⅳ. 規模拡大刺激への条件整備

1. 土地利用型経営への環境整備

大規模経営層への土地集積が売買・賃貸借ともに急速にすすみつつある。大型機械化一貫体系の充実によって、これまで、どの作物も投下労働時

間の大幅短縮がみられ、それとともに規模拡大が
いっそう可能となった。とりわけ、北海道におけ
る20ha以上層への農地集積率は、平成6年でみ
ると売買は15.4%であるのに賃貸借では38.3%で
あり、賃貸借は売買の2倍近く大規模経営に集積
される状況となっている。小作料を引き下げ、貸
し付けつつ売却処分しない方向を考えるべきか、
ともかく現実に、借地による規模拡大方式が選考
される傾向にある。

必ずしも農地拡大に向かわなくとも同一規模の
まま野菜・花卉などを拡大し経営集約度を高める
方式、あるいは農外に就業する選択枝もあり、所
得向上の途は必ずしも土地購入による規模拡大の
みに限られていない。「まず規模ありき」ではな
く、拡大する場合にも「購入したい時に取得」で
き、周囲から強要されずに主体的判断で規模拡大
できる仕組みがまさに必要なのである。現行の機
械化体系のもとで家族労働力を中心に経営するう
えで耕作規模にも限界があるし、すでにその限界
に達した経営層もある。それ以上にまで規模拡大
するには、技術革新や作業外部化メニューがセッ
トされねばなるまい。

現行の機械体系と家族労働力を基本とする限り、
適期作業・適期収穫・労働競合など家族労働力で
の作業限界がネックとなる。そのため、たとえば
出荷体制の整備、雇用労働調整、生産者組織再編
など周辺整備も同時に考えねばならない。個別経
営と地域支援体制のあり方が、今後の「土地と人」
の再建に大いに影響を及ぼす。一部再組織化・共
同化できる可能性の模索、共同再組織化、共同育
苗・共販体制の強化などによる生産体制強化によ
るコスト低減化、消費者との交流・生産部会組織
など専門化、新たなブランド化・産地システム化
と、いっそうの地域連携・広域化など、明らかに
「生産の時代」から、自ら生産し自ら販売する
「販売の時代」にまさに突入した。

個別農家への後方支援として、作業受託組織の

整備・コントラクタの稼働や機械利用システムの
再編整備など、個別経営のコスト低減に向けた地
域支援に向けた環境整備が必要となっている。個
別経営のさらなる規模拡大に際して、土地基盤整
備・外部労働力確保、地域支援システムなど、周
辺条件の整備が不可欠となりつつある。

2. 経営類型の再考と柔構造な経営規模

一部規模縮小し施設野菜化をめざすものや、借
地して土地利用型大規模経営をめざすものなど、
経営規模・経営類型はむしろ多様化し、経営類型
を鮮明にしつついっそうの所得極大化をはかる方
向にすすむものとみられる。所得極大化は、決し
て経営規模の大きさにのみ依存するものではない。
とくに、平成9年の米価低落のなかで、米作
傾斜から断念する経営も増加するとみられ、米以
外にシフトした適地適作をすすめることで、新た
な土地利用再編へ向けた動きも考えられねばなら
ない。

さらに、世帯主が40～50歳頃までは家計費・教
育費などに経費がかかるため所得拡大・規模拡
大到に狂奔することになるが、子供を社会人にさせ
た後の55～60歳では無理して稼得拡大する必然性
もまたない。すべての経営耕地を自作として購入
するとする従来までの規模拡大方式はきわめてコ
スト高であり、硬直的なファームサイズではなかつ
たか。

そこで、容易に一部縮小可能な安定賃貸借によ
るコスト節約・リスク回避をめざすべきであろう。
自在に拡大・縮小できる柔軟なファームサイズの
経営展開が望ましい。すべて自らの土地にしたい
とする自作農主義は農家生産の原動力であったし、
それはそれとして尊重したいが、資産減価という
予期せぬ変動要因が顕在化するなかでは必ずしも
自作化に固執せず、むしろ自作地プラス一部10年
借地を基本としつつも、借地部分を年齢変化に合
わせ経営規模を加減できる方式がもっとも効率的

であろう。

加齢とともに経営拡大・縮小できる仕組みとして、長期安定した賃貸借が一定量地域的に展開することにある。小作料を高位水準のままにすれば、高齢農家には好条件であっても借りる側にとっては割高な小作料となるし、小作料が下がれば担い手には経営的に望ましいが貸し手の存続問題ともなる。公的に、両者の小作料差額分を補填しているところもみられる。

3. 劣等地の粗放化と耕境外脱落

家族労働力という制約条件のもとで、収益の上がらない劣等地には十分な資本・労働を投下せず、収益の見込める「良いところだけ」を作るという志向のもとで、優良地に最大限投下し回収しようとする。

優等地への資本・労働投下と劣等地からの資本・労働投下の撤退が個別経営内部で展開し、個別レベルでの粗放化・耕境後退がすすんでいる。農産物価格低落の場合、生産費を割るような農地が放棄されて、より上級地へ耕境が収縮される⁶⁾。畑作地帯や酪農地帯においては、所有する農地のなかでも遠隔地・傾斜地・劣等地などでは低位利用か、場合によっては耕作放棄しながら、近接の優良地を集約的利用をして経営規模を維持する土地利用方法もみられる。

水田作でも、転作として小麦や大豆などを作付しているが、奨励金をうるためであり管理保全も粗放化・省力化しているものが多い。軽微な粗放的管理か一時的休閑を選択する場合もあるが、それを必ずしも消極的対応とはいえない。高齢化・集約化・大規模化などから、家族経営としては耕作限界ラインに到達している経営層もあり、一部圃場では緑肥・休閑地などの利用形態を3年に1度とり入れる経営展開も見受けられつつある。

表5 農地移動の実績と推移（北海道）

（単位：件、ha、%）

年次		所有権移転		賃借権設定		合 計	
		件数	面積	件数	面積	件数	面積
実 数	昭50	8,646	27,410	579	2,404	9,225	29,814
	55	6,104	18,864	2,037	5,882	8,141	24,746
	60	5,416	15,515	3,558	9,936	8,974	25,451
	63	4,379	16,552	4,559	12,651	8,938	29,203
	1	4,410	17,127	4,876	14,406	9,286	31,533
	2	4,512	16,635	5,453	15,970	9,965	32,605
	3	4,843	17,138	5,581	18,229	10,424	35,367
	4	3,751	14,669	5,542	18,185	9,293	32,854
	5	3,527	12,631	6,760	21,098	10,287	33,729
構 成 比	6	3,569	15,477	6,059	18,576	9,628	34,053
	7	3,411	14,233	5,779	20,978	9,190	35,211
	昭50	93.7	91.9	6.3	8.1	100.0	100.0
	55	75.0	76.2	25.0	23.8	100.0	100.0
	60	60.4	61.0	39.6	39.0	100.0	100.0
	63	49.0	56.7	51.0	43.3	100.0	100.0
	1	47.5	54.3	52.5	45.7	100.0	100.0
	2	45.3	51.0	54.7	49.0	100.0	100.0
	3	46.5	48.5	53.5	51.5	100.0	100.0
構 成 比	4	40.4	44.6	59.6	55.4	100.0	100.0
	5	34.3	37.4	65.7	62.6	100.0	100.0
	6	37.1	45.4	62.9	54.6	100.0	100.0
	7	37.1	40.4	62.9	59.6	100.0	100.0

注）農地法と経営基盤強化法の合計値。

資料：北海道農政庁『北海道農地年報』各年次より作成。

4. 長期的賃貸借と利用優先主義

先行き不透明な情勢にあっては、25年という長期償還はすべての経営展開に馴染むものではない。現実には、表5に示すように農地移動実績の60%近くが賃貸借として展開している。賃貸借が展開する理由として、道開発公社の保有合理化事業としての介入、さらには利用権再設定の増加によるものも相当部分を占めはじめている。利用権の再設定面積もしだいに府県に近似しつつあり、賃貸借実績の30%程度を占めるに至っている。

賃貸借の場合、小作料を払わねばならないが短期対応で済むし資産減価リスクも回避できる。さらに、既存の機械稼働力の範囲内なら追加投資も低く押さえられる。たとえば、北海道にあっては所有権移転にのみ目が奪われがちであるが、その多くが後に売買に移行する可能性が高いだけに、利用権設定の段階で利用集積を図る施策も大いに有効である。利用権をストックし利用調整することは、交換分合と同じ効果が期待できる。所有権

移転に際しての手数料を当てにしている農業関係機関としても、貸借では取引の「うま味」がなく事務処理の煩雑だけが残るものとされてきた。

5. 圃場分散の解消・条件整備

すでに、多くの経営の圃場は数団地に分散しており、農作業時における団地間の移動時間が増大し規模拡大にともなうスケールメリットを大きく減殺させている。最近、どの農家も量的拡大しつつも質的に改善し、分散問題を克服しなければならないと意識しはじめてきた。農地の処分面積もしだいに大型化し、1戸だけでは処分農地を到底処理できず、数戸で分割取得することになる。今後、さらに規模拡大するとき分散問題がいっそう顕在化せざるをえない。

規模別では、表6にみるように、団地数の構成分布を全道でみると「4ヶ所以内」とするものが田では94.7%、畑では86.5%であった。それだけ畑では「5～9ヶ所」「10～14ヶ所」など分散圃場が相当みられる。経営規模拡大とともに、さらには田作経営より畑作・酪農経営において圃場分散問題はいっそう深刻であることがわかる。コマギレな切り売り方式で細分させるのではなく、農場として一団地となった農場単位で売買するなり、集団化するような流動化政策を用意すべきである。規模拡大すれば、飛び地取得となり個別経営レベルでは互いに遠隔地を累増させ、地域全体として高コスト経営となる。作業効率の低下、規模拡大の阻害要因になるから、拡大メリットを減殺させないような工夫と対策大いに求められる⁷⁾。

さらに、平成7年の経営耕地分散の状況を支庁別にみれば、十勝・網走・釧路・宗谷では団地数「4ヶ所以内」の占める比率はそれぞれ66.6%、65.9%、73.4%、62.9%となっており、他

の支庁よりかなり低位である。逆に、それだけ圃場分散が激しいことを示している。大規模な畑作・酪農地帯ではまさに分散問題に直面している。これらの地区は、傾向として同時に借地依存での規模拡大であり、賃貸借展開のなかで分散度を強めている。

効率利用に徹することにより、経営コスト低減への意識をいかに育てるか。北海道の経営者は必ずしも利用優先主義に徹してきたわけではなく、所有権意識に攪乱され、府県と同様に交換分合の頓座も含めて利用効率の悪いロスの多い経営に甘んじている。この問題を解消するには、利用優先に徹する意識改革とそれに向けたコスト低減意識の徹底が不可欠であろう。所有権のみにとらわれず、交換耕作・利用権交換・交換分合・集団的利用システム化など、利用権集積の方式を多様なかたちで地域に合致した仕組みとしていかに再構築するかである。

V. 担い手問題—その育成と再編

1. 一代限りの経営展開と農地継承

全体としては農家戸数の減少、跡地の有償所有

表6 経営耕地の圃場分散状況（田畑別）（単位：％）

経営耕地 規模別	田				畑				合計
	1 ～4	5 ～9	10 ～14	15ヶ 所～	1 ～4	5 ～9	10 ～14	15ヶ 所～	
～ 1.0	99.8	0.0	0.0	0.1	99.6	0.3	0.1		100.0
1.0～ 3.0	99.6	0.3	0.0	0.1	99.3	0.7	0.1		100.0
3.0～ 5.0	98.9	0.9	0.0	0.2	98.7	1.2	0.1		100.0
5.0～ 7.5	97.2	2.7	0.0	0.1	97.5	2.3	0.1	0.1	100.0
7.5～ 10.0	94.7	5.0	0.1	0.2	96.3	3.6	0.1	0.1	100.0
10.0～ 15.0	89.5	10.1	0.1	0.2	91.1	8.2	0.6	0.0	100.0
15.0～ 20.0	82.0	16.8	0.6	0.7	80.4	18.1	1.4	0.2	100.0
20.0～ 30.0	81.0	18.0	0.5	0.6	68.5	28.8	2.4	0.3	100.0
30.0～ 40.0	77.5	17.5	2.1	2.9	55.0	39.0	4.9	1.0	100.0
40.0～ 50.0	79.2	12.6	3.8	4.4	58.3	33.8	6.6	1.3	100.0
50.0ha～	60.4	28.6	5.5	5.5	62.1	30.6	6.0	1.3	100.0
合計	94.7	5.1	0.2	0.1	86.5	11.9	1.4	0.2	100.0

注) 田畑とも、田のある農家数、畑のある農家数に対する比率。
それぞれの経営規模層を100.0としたときの構成比を示す。
資料：北海道『平成7年農業事業体調査結果報告書』より作成。

権移転、所有耕地規模拡大といった典型的な規模拡大プロセスを辿りつつ、大量の離村離農と跡地集積が繰り返され構造問題が解決されてきた。地域内に通勤可能な労働市場がなく、農家子弟も域外流出したものが多い。それらの多くは賃貸借を解消し農地を処分する可能性が高い。従来の「離村離農」はそのほとんどが姿を消し、今では「在村離農」が大半を占めている。「在村離農」では、「全地売却」が多いものの、しだいに「全地貸付」・「一部売却一部貸付」にシフトしてきている。

後継者不在の高齢農家は大量に存在する離農予備軍としてあり、今日では後継者確保が困難となり「一代限り」と決意している経営体が多数存在している。挙家離村の地域では、一代限りの経営意識がいっそう高まる。北海道における平成8年の世帯主50歳以上農家の後継者不在状況をみても、世帯主60歳以上では17.9%、世帯主50～59歳では12.8%で後継者が確保されず不在となっている。代々、続いてきた経営が後継者不在により一代限りでストップすることであり、他に経営継承させ

農家が農家でなくなる。府県では、高齢化したまま営農は継承されなくとも、イエとしてはかなりの高い比率で継承されている。後継ぎが親と同居していない北海道では、高齢化とともに一定期間農村にとどまっても、やがて多くは経営からのリタイアとともに地域から排除され経営継承されにくい。「世帯主60歳以上」層では、後継者不在の割合でみると、中国27.4%、四国23.1%、九州23.2%、沖縄35.0%などの地域では、きわめて高率であった。大規模の専業地帯である北海道では、そもそも60歳以上高齢農家数自体が29.8%と、他地域からみれば極端に少なく高齢のまま営農し存立できる構造ではない。

「世帯主60歳以上」層がつぎつぎと地域から排除され、府県では兼業か高齢化で現役を引退したり後継者不在であっても、そのまま農村に滞留しつづけるのに対し、北海道では次々とタイムラグを経て離脱せざるをえない構造にある。今後、後継ぎの定年後には故郷に回帰しイエを守りつづけるか、それとも農業離脱・離農となってあらわれ

るかである。後継ぎが親と同居できない北海道のような挙家離村主体の地域では、一代限りの経営意識がいっそう高まる傾向にある。現実に、後継者を確保できなかったか、あるいは確保しなかった高齢農家は加齢とともに遠からずリタイアし、離農という事態を迎えざるをえない。代々、続いてきた農業経営が彼一代を最後にストップし、他に経営

表7 世帯主60歳以上世帯の家族構成（平成7年）

（単位：戸、％）

地域別	総農家数	世帯主60歳以上農家数	比率	世帯主60歳以上世帯の家族構成						農家減少率	
				夫婦と同居あ	単身と同居あ	夫婦とあ	夫婦のみ	単身	その他	平2／昭60	平7／平2
北海道	80,987	28,974 (100.0)	35.8	8263 (32.3)	1102	3798	13049 (52.4)	2129	633	12.7	15.1
東北	555,706	223,460 (100.0)	40.2	139388 (69.5)	15925	16267	39777 (21.7)	8770	3333	7.4	8.5
北陸	267,403	114,955 (100.0)	43.0	71960 (67.9)	6116	8269	23069 (23.7)	4165	1376	8.9	10.0
関東	544,661	238,357 (100.0)	43.8	150654 (71.6)	20011	16644	39519 (19.8)	7735	3794	9.2	10.2
東山	196,333	96,545 (100.0)	49.2	49058 (56.0)	4987	8176	26920 (33.9)	5765	1639	7.9	8.5
東海	363,971	165,022 (100.0)	45.3	105283 (69.4)	9221	12143	30963 (22.0)	5391	2021	9.7	10.2
近畿	337,747	156,134 (100.0)	46.2	86264 (61.0)	8915	13204	37551 (29.1)	7849	2351	9.2	10.0
中国	351,157	187,965 (100.0)	53.5	76815 (46.3)	10191	19358	61791 (41.2)	15613	4197	8.4	9.4
四国	206,838	105,006 (100.0)	50.8	44209 (47.8)	5934	10758	34325 (40.0)	7653	2127	8.7	9.9
九州	507,159	236,942 (100.0)	46.7	89310 (43.4)	13563	23546	87503 (44.6)	18264	4756	11.9	12.1
沖縄	31,588	17,849 (100.0)	56.5	5329 (34.9)	901	3462	5871 (41.3)	1499	787	10.1	18.0

資料：農水省『1995年センサス農家調査報告書総括篇』より作成。

継承させることになる⁸⁾。

表7では、世帯主60歳以上世帯の家族構成をみたものである。府県とは異なり、北海道では、なぜ高齢化とともに一代かぎりの経営が多いのか。それは、高齢化しても、同居するあとつぎに就業機会が近隣にはなく、すでに他出していることによるものである。北海道では、総農家数の35.8%が世帯主60歳以上農家で占めているが、そのうちで52.4%のものは「夫婦のみ」か「単身」かであった。両者の割合は、東北・北陸・関東などではきわめて低率であり、それぞれ21.7%、23.7%、19.8%となっている。農家子弟が新規学卒とともに親と同居したかたちでの就業機会がなく、親元から離れて一人他出してしまう。その結果、夫婦家族化や単身家族化という現象まで至り着く⁹⁾。定年後、生まれ故郷に回帰することもなく、高齢一世代農家の農業従事のリタイアが、同時に農家戸数の減少に直結することになる。

新基本法のもとで、依然として大規模経営を自作地化することで達成しようとする。25年償還すると制度資金対応しても、償還した途端に後継ぎ不在の高齢農家予備軍となる可能性も大きい。一代限りとなる場合、懸命に農地取得代金の元利を25年間支払いつづけることの意味は何か。農地を処分できず貸借するような場合も多く、地価下落による資産減価・高率の譲渡所得税回避などから、今後は農地を売却処分せず長期貸付しつづけるものが増加するとみられる。それは、また農地供給量を抑制し過剰農地問題を先送りできる。

2. 担い手・農家子弟の地域的育成

北海道における年齢別基幹農業従事者の推移をみても、府県とは異なり高齢化はすすんでいるものの、未だ相当数の若年の基幹的従事者が存在している。「39歳以下」従事者も減少傾向にはあるものの、平成8年では19.8%を確保しており、年間150日以上従事する若年層も相当数確保してい

る。このことは今後、再編に向けての強力なる地域財産でもある。農業の後継者補充率は低下しており、すべて農家子弟のみに期待できないものの、やはり後継者補充の核心となることは疑いない。今からでも早急に担い手育成を図り、一定以上の若年の担い手確保が不可欠である。

今後も、家族経営が主体であろうが、一部家族以外にも期待しなければ経営継承が困難であり、そうした場合には法人化するのも一方法であろう。法人の構成員として、初期投資力のない農外のものが新規参入することも大いに期待できるからである。世代を越えた、家族経営の継承と再生産が最大の課題となっている。世代交替を契機にいかに関係を存続させるか。青年農業者が経営に対して望む支援措置として、新規学卒者・Uターン就農者向けの低利資金融資制度の確立、営農指導援助などがもっとも強い。個別農家の自助努力のみならず、そこには地域的努力・担い手確保メニューもまた用意されるべきである。所得確保もさることながら、地域からも将来の「担い手」として大きな期待をかけられ嘱望されているという「自覚と意識」は重要である。後継者補充率は年々低下しており、平成7年では17.4%にまで低下してきている¹⁰⁾。

大きく公的負担も投じて早い時期から順次、地域担い手を育成するプログラムと工夫とが必要なのである。それは、個別経営が「農業後継者」を確保するという問題にとどまらず、同時に「地域担い手」を育成することでもあり、これは個別経営の問題というよりもむしろ地域の問題である。小中学校での「学田」開設や農業に親しむ授業メニュー創設などもまた長期的には、担い手育成に有効ではないか。今後も、担い手確保の主流であるはずの農家子弟の確保を個別農家のみに判断を委ねるべきではない。地域総力・集落総ぐるみで地域の担い手を一定数確実に育成し、地域資源を継承する決意が必要である¹⁰⁾。

3. 農外からの積極的新規参入

個別経営では、直系家族が確実な経営継承者となりうるとは限らない。今後も、家族経営が主体であることは疑いない。一部家族以外にも期待しなければ経営継承が困難となっており、そうした場合には法人化するメリットも大きい。法人の構成員として、初期投資力のない農外のものが新規参入する可能性は大いに期待される。今後は農家子弟の就農支援と同時に、一代限りの新規参入を積極的に展開しなければなるまい。

今後、農家子弟による農家継承のみに委ねていたのでは地域に担い手の絶対的不足は解消されないことから、新規参入を積極的に展開しなければならない。公社は新規参入事業についてはすでに大きな実績がある。さらに「一代リース」、「長期リース」方式で農業に参入できる途、つまり土地・施設などを買取らなくてもよいような、離農跡地の長期貸出事業なども同時に実施されれば需要が期待できよう。新規参入を容易にして外部からの担い手導入などが考えられる。農家子弟や新規参入など新しい担い手の創出・確保に向けて各地域ごとの独自メニューで積極的に取り組む。初期投資を軽減し新規参入しやすい条件整備もまた同時に必要とされている。

一区画の離農跡地への一括入植、つまり府県などからの新規就農か既存農家の移転入植による方法とそれへの支援が必要であり、受け手不足の対応策の一つとして農家子弟以外のものが新規就農できる条件も整備される必要がある。農業従事者の高齢化、後継者補充率は低下しているから農家子弟のみに期待しているわけにはいかない。農地等農業資産のスムーズな継承問題が大きな課題であり、土地や機械施設の身軽なレンタルや長期リースの仕組みの充実を含めて考えねばならない。

4. 役割分担と経営者能力・農地継承

経営者能力を最大限に生かしつつ、地域資源た

る農地を保全し利用拡大できる条件を整備することにより、農地過剰問題もまた緩和できることになる。経営改善も同時にすすめなければ、育つべき担い手も残らない。労働条件・女性の役割・報酬の明確化・経営内の責任と立場など、検討・改善すべき課題も多い。青年のUターン就農や花嫁対策からも、若年層や女性が曖昧な地位では確信のもてる経営とはならない。あくなきファームサイズ拡大が、結果的に「生活犠牲への暴走」¹¹⁾ になっては規模拡大の意味もない。

今まで、地域として担い手に農業を後継させるための地域的努力をおこなってきたかは、大いに疑問である。まったく個別農家のプライベートな「親の説得」にのみ、地域自体も任せすぎてきたのではないか。周囲からは優れた地域担い手と目されていても、親が消極的であったり就農への説得に失敗すれば、個別レベルのみの理由で後継者は他出してしまう。親子間の個別的判断、職業選択の自由にのみ全面的に任せてよいものか。まさに、個別内の継承へ向けた努力のみならず、地域問題であり地域的努力もまた今後は大いに求められる¹²⁾。

Ⅵ. むすびー土地資源保全と中間保有体の創設

1. 農地所有権の長期保有体形成

兼業深化地帯においては、県公社が所有権の中間保有を考えなくとも土地持ち兼業農家とその中間保有機能の一翼を担っている。府県の直系家族制農業のもとでのイエと農地の継承問題に対し、北海道の一代限りの農業という構造差もまた大きい。そうした差を踏まえたうえで、北海道農業として農地継承の仕組みを補強する措置が新たに地域支援として必要になりつつある。最終的に、所有権移転が中心のなかで、買わされるという構

造から脱却するためには長期安定的貸借の主体を形成するしかない。

これまで、「あっせん事業」が有効に機能しえた背景には、集落のなかで需要が供給を上回り、農地取得をめぐり調整作業に乗り出さなければならぬ事情も作用した。それが平等主義を貫く集落論理であり、集落外に所有権が流出するのを防止する装置でもあった。一部、優等地では「あっせん事業」はなお機能しているものの、劣等地ではまさに限界にきてい

る。斡旋に代わる調整方式として、1つには集落を越えた広域的な調整機能が必要なこと、2つには強制的に農地を押しつけることなく、需給が一時的アンバランスであるとしたならば需給調整できる間、公的に一時保有するメカニズムを創設する、さらに、将来的にも「あっせん」がまったく見込めない農地は耕境外で多目的に利用することも検討することにならざるをえない。

2. 公社による保有合理化事業の充実

分厚い兼業傾斜と資産保有志向の非農家が次世代にわたり、安定的な所有権の中間保有体として作用しているならば、公社事業の中心は貸借と作業受委託の掘り起こしに終始することである。平成9年より、10年間の長期貸付農地保有合理化事

表8 支庁別農地移動に占める賃貸借面積、所有権移転に占める公社介入の推移（面積）
（単位：％）

支庁別		61	62	63	1	2	3	4	5	6	合計
賃貸借比率	石狩	44.1	47.3	53.5	53.7	49.3	39.9	51.3	61.4	64.6	50.9
	渡島	66.5	66.7	75.1	66.3	55.8	59.2	75.5	82.9	72.9	68.5
	松山	50.3	66.7	63.8	46.6	50.9	60.8	71.3	73.5	67.8	61.4
	後志	46.2	78.1	58.6	59.9	59.4	54.5	53.5	64.4	53.6	56.8
	空知	30.5	45.7	54.5	49.3	58.2	53.5	63.6	63.3	63.7	55.0
	上川	44.1	50.9	54.5	53.8	59.3	58.7	64.1	68.2	63.1	58.1
	胆振	52.7	60.2	38.3	52.8	66.4	46.8	44.5	83.0	77.3	57.6
	日高	56.5	40.3	35.9	41.3	44.3	43.8	46.5	65.1	56.4	45.8
	留萌	35.4	50.2	41.6	29.5	42.6	38.8	48.2	68.9	65.1	45.6
	網走	41.5	46.4	41.1	54.1	48.1	50.9	54.6	63.9	60.2	52.4
	十勝	45.5	50.3	39.9	40.8	49.4	53.2	59.0	62.9	60.4	52.1
	釧路	32.9	12.1	41.0	42.6	42.7	51.5	57.5	58.9	48.9	45.2
	宗谷	10.9	28.7	29.5	24.5	20.1	14.1	32.3	24.8	25.9	24.2
	根室	55.3	29.3	20.2	27.4	31.5	57.2	40.3	53.5	32.1	39.5
	全道	42.3	47.2	43.3	45.7	49.0	51.5	55.3	62.6	56.4	50.9
所有権公社介入率	石狩	12.8	30.1	36.6	27.5	16.2	40.7	33.9	46.3	35.3	30.2
	渡島	8.6	36.9	8.5	8.5	4.4	5.7	8.5	3.6		9.8
	松山	31.7	34.4	22.5	34.6	28.0	23.8	36.6	39.6	56.4	33.6
	後志	7.2	12.7	4.2	3.4	18.8	5.5	6.2	7.4	12.7	7.1
	空知	22.1	13.8	22.8	41.2	42.9	41.5	42.5	54.5	58.8	38.1
	上川	18.7	18.1	28.6	54.4	31.3	26.7	28.7	22.8	44.3	29.1
	胆振	5.3	30.0	34.6	13.1		131.7	1.9	22.2	49.2	28.8
	日高		4.6	2.1	1.0	5.5	18.5	1.0		2.5	3.5
	留萌	23.7	18.1	13.0	4.3	26.6	19.5	13.7	7.2	8.3	12.4
	網走	17.6	23.0	28.3	40.2	17.6	4.2	32.7	34.8	52.9	27.4
	十勝	35.3	33.0	42.6	27.1	20.8	24.1	25.2	32.5	45.2	33.1
	釧路	9.8	18.6	49.0		49.9	37.6	31.4	23.6	45.6	31.0
	宗谷	53.9	71.8	41.4	45.5	57.6	50.1	11.3	23.3	56.3	47.5
	根室	55.5	54.2	38.6	33.2	32.4	35.1	61.0	47.1	25.2	41.5
	全道	24.2	28.3	31.7	26.5	29.8	30.5	32.5	33.0	41.9	31.0

注) 賃貸借比率は、賃貸借設定面積÷(所有権移転面積+賃貸借設定面積)×100、から算定。合理化の実績は、公社売渡・買入の合計値。
資料：北海道農政部『北海道農地年報』各年次、北海道農業開発公社農地買入課資料より作成。

業も展開したが、10年の保有期間設定し買い手と売り手との間で一時中間保有する意味は大きい。ただし、これも期間終了後の買い手を特定したなかでの事業展開である。所有権のストック機能が内蔵されていないだけに、勢い道開発公社への依存度もまた高まらざるをえない。

表8にみるように、公社にみる合理化事業実績の推移と北海道における自作地有償所有権移転面積に占める公社の合理化事業介入の面積割合の推移とをみれば、地価下落時より、とりわけ合理化事業の運営は難しく受難の時代となった。平成6年でみると、すでに41.9%の公社の所有権移転への市場介入率となっており、公社の保有面積も年間所有権の移動規模の70～80%にも相当する。国や道、市町村とでリスク分担をして公社の中間保

有機能をさらに強化・拡充すべき段階にきている。

3. 公社以外による重層的農地保有体の創設

北海道では公的にどこかが所有権を長期保有しつつ、担い手に貸し出す主体を緊急に創設する必要がある。そこで、図に掲げたような農地管理システムを提言したい。個別農家や法人さらに、その中間に一時保有する現在の公社活動による農地保有システムの上に、さらにそれを補完・支援するような公社以外の保有体創設を期待するのである。将来的に守るべき一定水準以上の農地ならば、たとえ一時的に買い手がなくとも、市町村が独自の判断により、たとえ受け手が当面特定されていなくとも一定水準の農地を買い取る仕組みが用意されねばならない。

これには、農地法の解釈拡大を必要とするが¹³⁾、公的判断で農地を買入れ・売渡していく。その間、「町有農地」を創設し維持管理する。そこでは、地方交付税交付金の基準財政需要額のなかに農地保全を盛り込むか、あるいは国や道などの超低利融資制度を創設することで公的支援を図る。公社の関与しない一定水準以上の農地に市町村に係わるべきであり、長期計画のもとに市町村が直接に農地取得し管理保全する、それを既存農家に長期

貸付するなり新規参入者へ仕向けるのである。全く林地化するような土地まで市町村は関与できないまでも、今は受け手がみいだされなくとも、将来みいだせると判断される農地については、公的保有しその期間は低位標準小作料にて、最大期間20年程度まで長期貸付けをする。自己資金が十分蓄積された段階で、購入取得希望が無理のない形で随時購入してもらう。

条件の悪い土地を欲しくないのに買わさせること、しかも対応するだけの経済的基盤がないのに所有権の取得を強要される仕組みだけは、早急に止めなければならない。それなくして、優良経営までも悪くして離農に追いやることになる。公社の保有合理化事業と平行して、こうした公的機関が重層的に長期保有・貸付する仕組みの創設を必要とするのである。市場放出された農地を、即座に無理して帰属させるのではなく、ある期間公的にストックすることの効果は経営安定からもきわめて大きい。その場合、保有農地を土地改良・大区画化・集団化して耕作可能地域に戻し、「十分売れる農地」に再整備するのに要する費用は、100%公的負担で実施するのも前提条件である。公的負担で整備され、売れる土地に改良してはじめて担い手に売り渡されるものとなる。

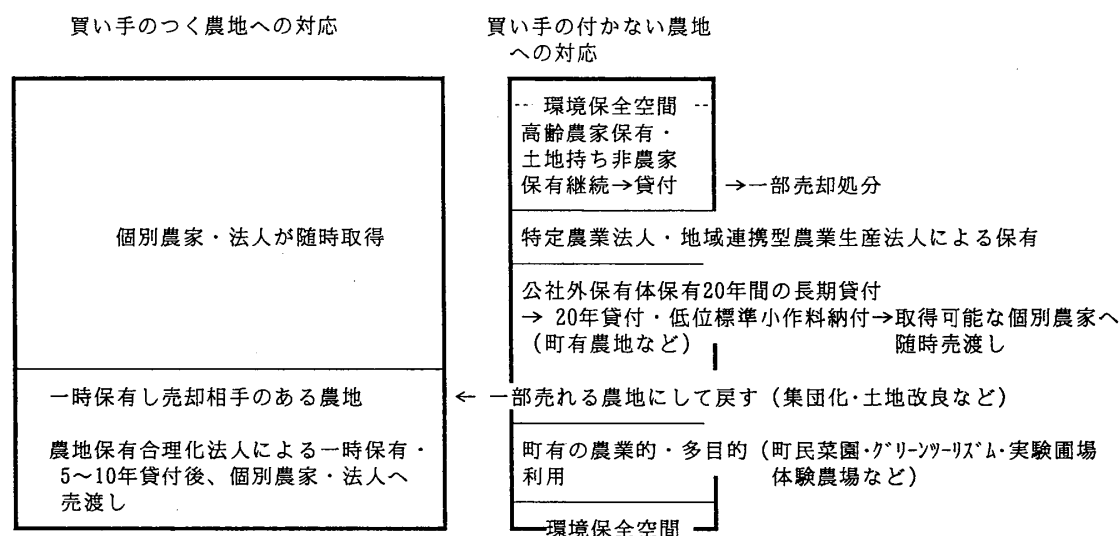


図 農地の重層的保有体・町有農地創設の概要

4. 地域主体による農地管理と食料「自給力」維持

特定農業法人や地域連携型農業生産法人などによる地域農地の管理・保全もみられる。とくに後者の場合には、平成9年より地域連携型法人として北海道単独事業でもある重要な育成事業である。高齢化や担い手不足の進行している地域において、積極的な育成が試みられている。市町村に認知されつつ、地域合意と連携をもとに地域資源の有効利用を担う法人である。公的に保有し、利用主体としてこれら地域の合意のもとに特定農業法人・地域連携型法人などへ管理依頼、所有主体として個別農家の外に公社の保有事業拡充とともに、「町有農地などの創設」という公的保有により個別経営の補完・後方支援する。それを希望農家に今の標準小作料よりやや低位に長期貸付する。公的に保有し公的に多目的に農業利用する。全く将来も農地として利用できないか、耕境外となり耕作放棄されるような受け手のまったく見込めない一部最劣等地については、一時転換もやむなしではないか。

また、個別農家が保有し個別に利用し、特定農業法人や地域連携型法人などが活躍することにより利用する方式や、府県公社による保有機能の強化、個別農家が保有するケースもある。いずれにしろ、北海道では圧倒的な重心であるところの、所有権帰属問題をどう処理するかにある。農地過剰を解消するにも、低コスト生産を志向しつつ低投入持続型経営をすすめるなかに新たな土地利用と経営再編の途があるとみられる。比較的余裕のある農家層を中心に、粗放的経営へ向け、徐々に転換する必要があるだろう。緑肥・休閒など土作りを挟んだ「ゆとりある経営展開」へ土地利用体系をいかに改編できるか。

家族経営を主体とした農家戸数が漸減していきなかに、21世紀も農地を管理保全し有効利用しつつけていく持続的な経営主体の育成・再編が緊急の課題となっている。この到達目標に向けて、現

実の個別経営をどう改編していくかにあり、農業経営耕地を低利用しながら低投入持続型へどう向けていくか。生産だけではない、多目的な農村空間へどう変容できるかにある。一部、計画的な耕境後退をすすめつつ、一部を高度利用し一部を低位に利用せざるをえない。そこに至るには、やはり土地利用型経営が健全に展開する環境整備へ向けた土地利用計画とその調整、さらには公的支援・公的管理システムと中間保有体形成などがいずれもますます意味を有する。

将来的に、拡大した農地に地力増進作物や、ときには休閒・緑肥鋤き込み（粗放作目への転換）を実施するような土地利用体系へ向けて徐々にどうシフトできるか。到達目標は、「クリーン」・「安全」・「健康保持」をイメージアップすることにより、多少生産量を下げても、高付加価値化することで所得アップを実現することにある。生産粗放化に向けた経営転換が今後いっそう必要である。

農地と担い手とは、ますます地域主体で取組まねばならない課題へと発展してきている。農地管理はあくまで個別経営が主体であるものの、市町村・都道府県公社・農協などそれを補完するものの位置づけ・役割とそれらの連携がきわめて重要となっている。総力を挙げて、いっそう重層的にそれら問題の解決へ向けた取組みが重要性を高めつつある。まさに農政転換のなかで、市町村主体の農地管理と担い手再編・強化が、生産主体の再結集にとってもいっそう重要となりつつある。

注1) 斎藤仁「北海道農業における農業基本法の展開」『農業法研究』第28号、農文協、1992、PP.126～127.

注2) 耕境論に関しては、池田善良『開発政策要論』川崎書店、1954、P.170. さらに、加用信文『農業経済の理論的考察』御茶の水書房、1976、P.83.

さらには、資産減価リスクについて、大田弘子『リスクの経済学』東洋経済新報社、1995. を参照のこと。

注3) 耕境後退現象と地域対策については、谷本一志「農地流動化への地域支援」、黒河功編『地域農業再編下における支援システムのあり方』農林統計協会、1997. 同「耕境後退と農地利用の経営学」『農林統計調査』第46巻3号、農林統計協会、1996. また、柏雅之「新食糧法下における中山間地域農業・資源管理の担い手再建問題」『農業経済研究』第6巻3号、岩波書店、1997.

注4) 優等地・劣等地論については、金沢夏樹編『経済的土地分級の研究』東大出版会、1973、P.9. を参照のこと。

注5) この法人への助成事業は、北海道単独事業として平成9年よりはじまったものである。これは特定農業法人に準ずる性格をもつ。採択要件は、経営基盤強化促進法に基づき農業経営改善計画の認定を受けている、3戸以上の農家構成、集落の50%以上の利用集積、などである。認定されれば、機械・施設に対する50%補助や農業収入の1割を機械・施設購入の準備金として損金算入でき非課税などの優遇措置がある。

注6) 地力維持と経営展開については、小倉武一・大内力監修『日本の地力』御茶の水書房、1976.

注7) 圃場分散の解消問題については、谷本一志「農地集団化と圃場分散の解消」『北方農業』第48巻2号、北海道農業会議、1998. PP.4~8.

注8) 農家の継承問題については、田畑保「農家の家族構成の変化と維持・継承問題」、磯辺俊彦編『危

機における家族農業経営』日本経済評論社、1993.

さらには長憲次『アメリカ家族農業経営論』九州大学出版会、1997. PP.99~129. また、一代かぎり経営問題に関しては、谷本一志「一代かぎりの経営展開と農地継承」『農業および園芸』第73巻3号、養賢堂、1998. PP.3~8.

注9) 小川全夫『地域の高齢化と福祉』恒星社厚生閣、1996. P.18.

注10) 担い手問題に関しては、田畑保・村松功巳・両角和夫編『明日の農業をになうのは誰か』日本経済評論社、1995. 柳村俊介「経営継承の視点から見た農業の担い手問題」『北海道農業経済研究』第6巻1・2号、北海道農業経済学会、1997. P.32. 酒井惇一『農業資源経済論』農林統計協会、1996. さらに、盛田清秀「中規模水田地帯における農地流動機構の変化と流動システムの機能」『北海道農業経済研究』第6巻1・2号、北海道農業経済学会、1997. PP.102~103.

注11) 長尾正克「新農民経営学試論」『平成8年日本農業経営学会個別報告要旨』1997. より引用。

注12) 農業経営の再生産過程については、七戸長生『日本農業の経営問題』北大図書刊行会、1988. P.132. 長憲次編『農業経営研究の課題と方向』日本経済評論社、1996. P.53.

注13) 農地法施行令第1条の4の、地方公共団体による農地権利移動不許可の例外を用いることも可能ではないか。

(1998年7月3日受理)