



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	土地資源管理の諸形態と関係機関の役割(2000年度秋季大会シンポジウム『21世紀を迎える北海道農業の課題と展望』)
Author(s)	松木, 靖
Citation	北海道農業経済研究, 10(2), 10-19
Issue Date	2002-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63482
Type	journal article
File Information	KJ00006912170.pdf



[報 告]

土地資源管理の諸形態と関係機関の役割

松 木 靖*

I. はじめに

現在、土地資源管理問題が重要な課題として取り上げられる背景には、余剰農地問題の激化と土地資源管理に関する政策環境の変化が存在する。

余剰農地問題は1980年代後半以降、中山間地域を典型とする全国的な問題となった¹⁾。北海道においても1980年代後半以降問題が顕在化するが、都府県との違いは中核地域、大規模層をも巻き込んで全面化し²⁾、有償移動が主流であることから地価下落により売買不能農地が増加している点にある³⁾。このことから、地域的農地管理の必要と公的な中間保有機能の創出という政策的提言がなされてきた⁴⁾。

食料・農業・農村基本法は、政策理念に「食料の安定供給の確保」「多面的機能の発揮」「農業の持続的発展」「農村の振興」を掲げ、「国内農業生産に必要な農地の確保及びその有効利用」「中山間地等において、適切な農業生産が継続的に行われるよう農業生産条件に関する不利を補正するための支援」を政策として定めた。2000年度より、「中山間地域等直接支払制度」が実施されている。

農協系統組織も、2000年の第22回全国大会で「食料自給率向上に向けた」JAグループの取り組

みの重点」項目として、「農地の確保、有効利用と耕作放棄地・不耕作地の解消」、「中山間地等直接支払いの集落協定作成への参画・実践」を掲げ、具体的な行動として、市町村段階に設置する地域営農センターが「農地保有合理化法人として、農用地利用調整や作業受委託など地域農業マネジメント機能の発揮」を行うこと、集落協定の推進を行うこと、農地保全を担うJA出資法人の設立を提起している⁵⁾。

このように、国、系統組織が農地保全に向けての方策を打ち出したことにより、土地資源管理は政策的・実践的裏付けを与えられるに至った。土地資源管理に関わる議論の焦点は、それぞれの地域農業が抱える問題状況に即した具体的・実践的な対応策に移ったのである⁶⁾。

これまで提起されてきた土地資源管理手法は多様である⁷⁾。それは、問題状況の多様性と各地域農業の条件の違いによって選択すべき方策、実施可能な方策が異なるからである。しかも、単一方策での解決の余地は少なく、複数の方策の組み合わせの有効性が指摘されてきた。また、土地資源管理の実現には地域農業の複数の関係主体が関与し、その連携が必要である。問題状況とその解決手法の多様性と関係主体の多様性から、土地資源管理は重層性を帯びることも指摘されてきた⁸⁾。

*北海道武蔵女子短期大学

本報告は、土地資源管理の重層性という視点から、地域農業の条件に即した具体的な土地資源管理のあり方と関係機関の役割を明らかにすることを目的とする。あらゆる土地資源管理方策を取り

上げて一般的な議論をすることは、地域農業の条件性のとの関連において十分な検討を加えることにはならない。そこで、本報告では重層的な土地資源管理活動に取り組んでいる北見市・相内農協

管内の事例を取り上げ、問題状況と方策の関係、関係主体としての農家、農協、自治体の役割を整理するとともに、土地資源管理活動の可能にした条件を提示することとする⁹⁾。

Ⅱ．北見市・相内農協の土地資源管理活動

1．相内地域農業の概要

相内農協は、北海道北見市の西部に位置する旧相内村域を区域とする農協である。組合員戸数は約210戸、耕地面積約2,200haの小規模農協である。北見市は網走地方の中核都市であり、兼業機会が多いことから早くから兼業化が進行しており(表1)1戸当たり平均耕地面積は10.5haと比較的小規模である。1995年時点のモード層は10～20ha層であるが、10ha以下層が7割近くを占めている(表2)。

耕地は常呂川支流の平坦部と周囲の高台丘陵地および山間部に広がり、平坦部は水田、高台丘陵地は畑地、山間部は草地あるいは畑地として利用されている。地形条件、地目構成が多様であることから、畑作を基幹として、水稻作や玉ねぎを中心とした野菜作、肉用牛飼養を組み合わせた形態のほ

表1 専業別農家数の推移(相内農協管内・1970—95年) (単位:戸, %)

年次	総農家数	専業農家		第1種兼業農家	第2種兼業農家	兼業種類別農家数		
		計	男子生産年齢人口がいる			恒常的勤務	出稼日雇臨時雇	自営
1970	546	195	—	202	149	202	119	30
実	75	445	170	134	141	164	96	15
80	372	137	120	114	121	149	75	11
85	330	133	108	116	81	138	42	17
数	90	288	117	94	77	104	44	23
95	266	121	82	80	65	88	46	11
1970	100.0	35.7	—	37.0	27.3	57.5	33.9	8.5
構	75	100.0	38.2	30.1	31.7	53.8	31.5	4.9
成	80	100.0	36.8	30.6	32.5	55.2	27.8	4.1
比	85	100.0	40.3	35.2	24.5	63.0	19.2	7.8
90	100.0	40.6	32.6	32.6	26.7	57.5	24.3	12.7
95	100.0	45.5	30.8	30.1	24.4	57.5	30.1	7.2

資料:1995年農業センサス農業集落カード

注1.“—”は該当調査項目がないか非公表。

2.専業別農家構成は総農家数に対する割合。兼業種類別農家数は総兼業農家数に占める割合。

表2 経営耕地規模別農家数の推移(相内農協管内・1970—95年) (単位:戸, %)

年次	自給的農家	販売農家								
		例外規定農家	1.0ha未満	1.0～3.0	3.0～5.0	5.0～10.0	10.0～20.0	20.0ha以上	20.0～30.0	30.0ha以上
1970	—	4	93	155	149	138	7	0	—	—
実	75	2	83	126	90	118	17	9	—	—
80	—	0	80	90	55	105	29	13	—	—
85	—	1	60	73	56	89	35	—	5	11
数	90	16	34	54	33	76	54	—	9	11
95	21	1	26	51	33	51	61	—	12	10
1970	—	0.7	17.0	28.4	27.3	25.3	1.3	0.0	—	—
構	75	0.4	18.7	28.3	20.2	26.5	3.8	2.0	—	—
成	80	—	21.5	24.2	14.8	28.2	7.8	3.5	—	—
比	85	—	18.2	22.1	17.0	27.0	10.6	—	1.5	3.3
90	5.6	0.3	11.8	18.8	11.5	26.4	18.8	—	3.1	3.8
95	7.9	0.4	9.8	19.2	12.4	19.2	22.9	—	4.5	3.8

資料:1995年農業センサス農業集落カード

注1.“—”は該当調査項目がないか非公表。

2.構成比は総農家数に対する割合。

表3 主要作物別収穫面積の推移(相内農協管内・1970—95年) (単位:ha, %)

年次	計(のべ)	稲	麦類	雑穀	いも類	豆類	工芸農作物	野菜類	飼料用作物	野菜のうち玉ねぎ
1970	1,797	750	67	100	84	352	181	74	187	31
実	75	1,899	449	50	38	81	262	116	285	616
80	1,798	487	219	18	56	114	135	271	494	223
85	2,040	455	225	12	85	124	182	313	641	261
数	90	1,693	467	336	5	123	72	186	276	225
95	2,094	425	357	3	122	71	188	401	526	—
1970	100.0	41.7	3.7	5.5	4.7	19.6	10.1	4.1	10.4	1.7
構	75	100.0	23.6	2.6	2.0	4.3	13.8	6.1	15.0	32.4
成	80	100.0	27.1	12.2	1.0	3.1	6.3	7.5	15.1	27.5
比	85	100.0	22.3	11.0	0.6	4.1	6.1	8.9	15.3	31.4
90	100.0	27.6	19.9	0.3	7.3	4.3	11.0	16.3	13.3	—
95	100.0	20.3	17.0	0.2	5.8	3.4	9.0	19.2	25.1	—

資料:1995年農業センサス農業集落カード

注.構成比はのべ収穫面積に対する割合。

か、大規模な専門的酪農経営などの経営形態が存在している。このため、表3に示すように、水稻、畑作、野菜、飼料作物といった多様な基幹作物によって地域農業が構成されているという特徴を持っている。

管内は8つの集落に区分され、集落は複数の農事実行組合で構成され、集落単位の農事組合連合会が農協の単位地区となっている。

2. 土地資源管理活動の展開

1) 土地資源管理活動の契機

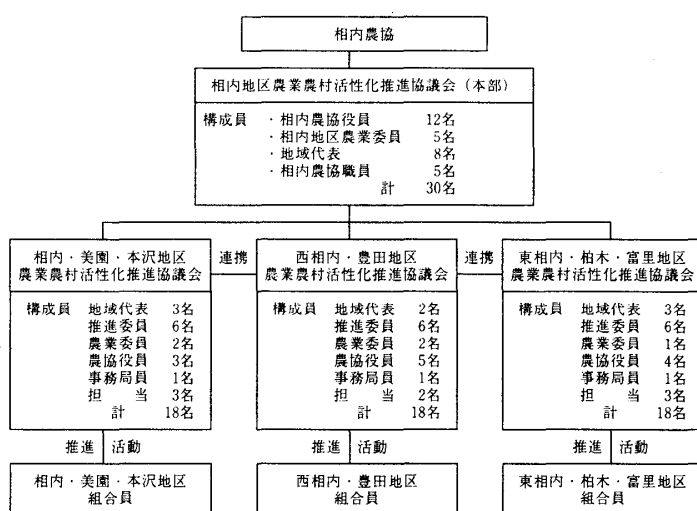
1990年代に入り相内農協は、地域農業資源の管理に目を向けるようになった。全国的にも80年代後半に一時弱まった農家戸数の減少速度は、90年代に入り再び加速するが、相内地域においても例外ではなかった。1995年地域農業振興計画策定に当たり、相内農協は組合員の動態予測を行ったが、策定時に236戸の組合員が、10年後には130戸に減少し、管内耕地面積の4割強が流動化するとの結果となった。農業振興計画は農家戸数の将来予測を掲げ¹⁰⁾、将来の担い手の確保、離農者から出させる農地を円滑に流動化させ、遊休農地化を防止する農地管理と労働力支援対策の必要が全組合員に提起された。

2) 農地利用管理組合による集団保全管理

農地管理という課題に対し、農協は集落機能とトラクタ利用組合等の生産組織機能を基盤に「集落の土地を集落が守る」システムづくりに着手した。振興計画策定の翌96年、経営基盤確立農業構造改善事業として、相内地区農業農村活性化推進協議会（第1次、99年度より第2次、以下、活性化協議会）がスタートした。図1の様に活性化協議会には管内全域を管轄する本部の下に、2つから3つの集落で構成される地区活性化推進協議会が

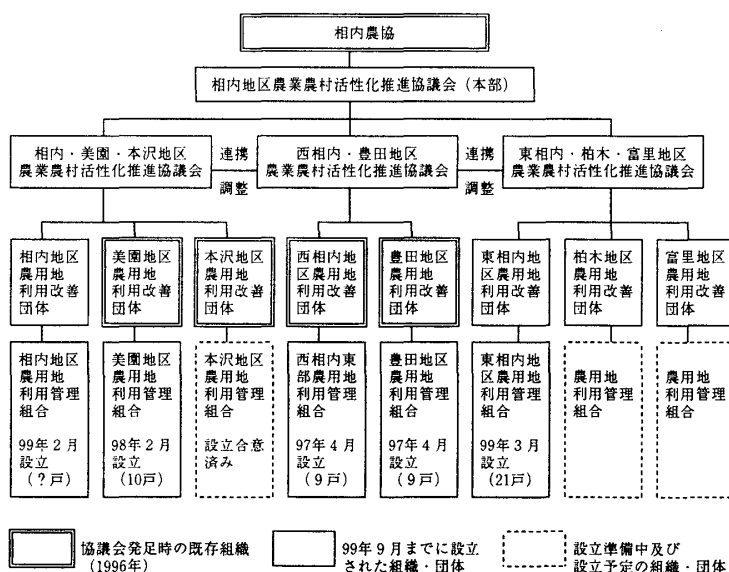
おかれている。地区活性化推進協議会が設置されたのは、管内の農業構造が多様で地域性があることに加え、集落単位の農地管理システムにつなげるためである。以来、活性化協議会が作物別生産振興を担う生産部会とは別に、地域農業振興機関と地域農業システムづくりと合意形成を担っている。

農地管理システムは、図2の様に、地区活性化協議会の下におかれた農用地利用改善団体（利用改善団体）と、さらにその下に組織される農用地



資料：相内地区農業農村活性化推進協議会・相内農業協同組合 [3] p. 29.

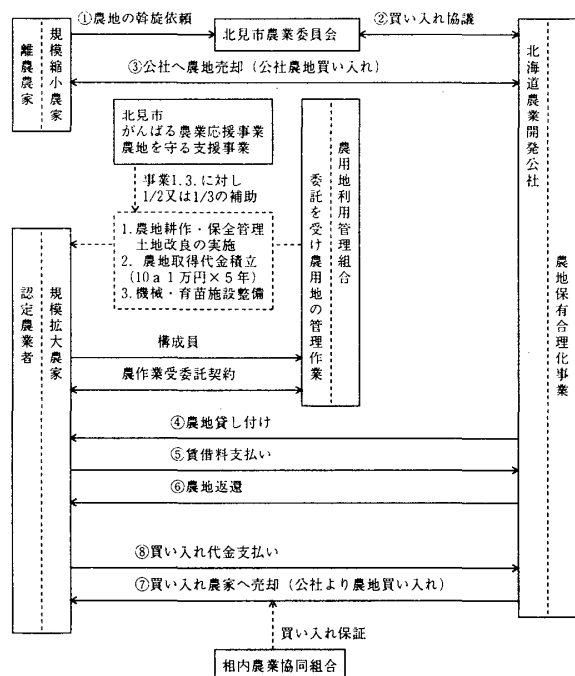
図1 相内農協の農業振興体制（1996年以降）



資料：相内地区農業農村活性化推進協議会・相内農業協同組合 [3] p. 30をもとに、農協からの聞き取り内容を加えて作成。

図2 相内地区農業活性化推進協議会と農地流動化の仕組み

利用管理組合（管理組合）からなる。利用改善団体は、集落内の農地流動化を推進する組織として位置づけられ、集落を基礎単位とする農地流動化システムの要の組織である。集落を越える農地流動化は地区活性化協議会で、地区間を越えるもの



資料：相内農協、北見市農務部資料をもとに整理。
注：北見市の事業の正式名称は「がんばる農業支援事業」と「農地を守る地域システム支援事業」。

図3 相内地区農地保有合理化事業の仕組みと北見市の支援事業との関係

表4 農地利用管理組合の農地保全活動と北見市単独補助事業の実施状況

地区	管理する農地	開始年	農地移動	農用地保全管理の内容	北見市の補助率（事業名）
豊田地区	水田 3.6ha	97年	保有合理化	97年 土地改良（暗渠排水） 98年 保全管理（耕作） 99年 保全管理（耕作）	土地改良費の1/2（がんばる農業） 保全管理費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援）
西相内地区	水田 3.1ha 畑 0.9	97年	保有合理化	97年 保全管理（耕作） 98年 保全管理（耕作） 99年 保全管理（耕作）	保全管理費の1/2（がんばる農業） 保全管理費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援）
	水田 1.5ha			97年 土地改良（排水改良） 98年 保全管理（耕作） 99年 保全管理（耕作）	土地改良費の1/2（がんばる農業） 保全管理費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援）
美園地区	水田 2.9ha 畑 1.1ha	98年	保有合理化	98年 土地改良（排水改良） 99年 保全管理（耕作）	土地改良費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援）
	畑 0.8ha	98年	賃借	98年 土地改良（かさ上げ） 99年 保全管理（耕作）	土地改良費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援）
	水田 1.1ha		保有合理化	99年 保全管理（耕作）	土地改良費の1/3（農地を守る支援） 保全管理費の1/3（農地を守る支援）
	水田 2.5ha			99年 保全管理（緑肥） 土地改良（畑地転換）	保全管理費の1/3（農地を守る支援） 土地改良費の1/3（農地を守る支援）

資料：相内農業協同組合および北見市農務資料から作成。
注1：北見市の事業の正式名称と開始年は次のとおり。
がんばる農業：「がんばる農業支援事業」（平成9年開始）
農地を守る支援：「農地を守る地域システム支援事業」（平成10年開始）

は地区活性化協議会間の連携、調整で流動化が進められる。96年時点では8集落の半数の4集落しか組織されておらず、休眠状態のものもあったが、現在では全集落に組織されている。

管理組合はトラクタ利用組合構成員によって組織される、受け手のいない農地の一時的管理を行う組織であり、農地遊休化防止の実働部隊である。図3のように、管理組合は、農地保有合理化事業を利用して、受け手のいない農地を農地管理組合の中の将来の購入予定者名義で借り受け、5年間保全管理を行う。受け手のいない農地は、排水不良等の土地条件が悪いため、初年に土地改良を実施した後、水稻または畑作物の生産を管理組合が共同作業で行っている（表4）。この土地改良と保全管理の費用の3分の1から2分の1相当は、北見市が単独補助事業で助成している。耕作地からの収益は積立られ、将来の購入時に購入代金の一部として用いられる。農地を優等地化し購入価格を引き下げることによって、将来の購入者を確保し農地の遊休化を防ぐことを狙っている。

管理組合による農地管理は97年からスタート

し、現在活動が行われているのは、表3に示した3管理組合であるが、前掲図2に示したように5集落で管理組合が設立済みで、1集落についても設立準備中である。

3) 作物別受託組織の形成

第2の取り組みは作物別受託組織である。現在活動しているのは、てん菜作業受委託事業である。

てん菜受委託事業着手の契機は、94年に全道の作付指標面積を72,000haから70,000haに引き下げる方向が示されたこと

である。将来の作付指標減に備えて管内の作付実績を確保するためには、作付面積拡大が限界にきている既存作付農家以外に新規作付者が確保されなければならない。その有力候補として、飼料用地に余裕のある酪農家と作付を中止した高齢農家が挙げられたが、新規作付に伴う機械投資負担と作業負担問題を解決する作業受委託の必要が検討された。この農協の将来構想は、やはり将来に向けた実績確保という課題に直面していた北海道糖業(株)北見製糖所（以下「北糖」）と一致し、北糖が機械を助成して、95年から受委託事業が開始された。

その仕組みは、図4のとおりである。受委託の窓口は畑作振興会（部会）であり、北糖の助成で導入された機械を受託者にリースし、受託者が作業を行っている。育苗も管内農家に委託しているが不足分は北糖から供給を受けている。北糖からは援農として苗運搬作業への労働力派遣も受けて

いる。玉ねぎ農家など、作業機を保有していないためてん菜を作付できない農家には、機械のみのリースも行っている。

委託者（新規作付者）の掘り起こしは、農協、北糖が担っており、特に農協は地域内農地の荒廃を防ぐという観点から、近隣農協組合員の相内農協管内の入り作地についても利用状況を把握し、耕作放棄地や休閑地に受委託事業でのてん菜作付を勧めている。

4）水稻作付地の団地化—地域内土地利用計画—
限界地域で水稻作を将来に残すには、良食味・良品質米生産のために優等地の水田に作付を集約すること、同時に麦作生産組合の作業効率を高めるため生産コストを下げる、転換畑の排水を良くするため作付地の集団化を検討すべきであることは、95年振興計画策定過程で議論されていた。水稻作付地のゾーニングと集団化実施の契機とな

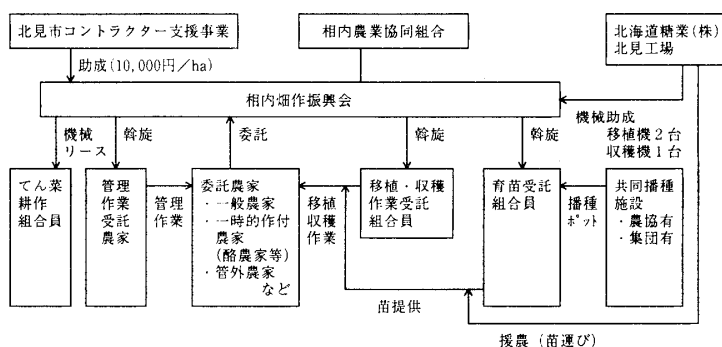
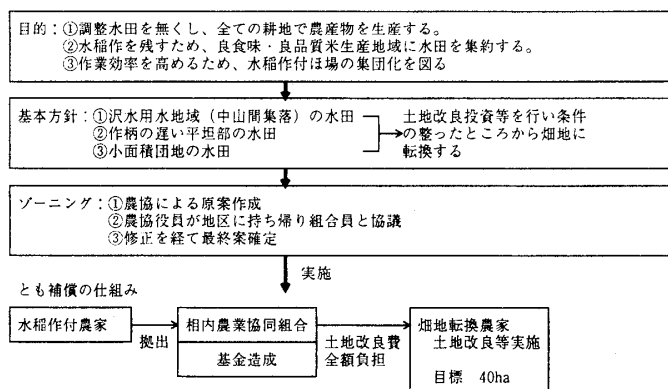


図4 相内農協てん菜作業受委託事業（コントラ事業）の仕組み



資料：相内農協からの聞き取りにより作成

図5 相内農協の水稻作付地ゾーニング手順と畑地転換とも補償の仕組み

たのは、95年の生産調整面積拡大対応策としての調整水田の導入である。農協は、助成金があっても生産をしない農業は奨励できるものではないとの考えに立ち、調整水田を無くすために地域的土地利用計画を作り、水稻作付団地を限定し、団地外の土地は土地改良を実施して畑地へ転換する方針を打ち出した。この方針に基づいて、図5の3つの条件の水田では水稻作付を止め、土地改良事業を実施する原案が策定され、地区での協議後、水稻作付地の団地化が進められた。畑地転換目標面積は40haで、畑地転換に必要な土地改良費は全額、水稻作付農家から拠出される基金からとも補償される。基金の造成は完了しており、現時点で、①の条件の水田の畑地転換は終了し、②、③の条件の水田については、補助事業実施待ちとなっている。補助事業の進行が遅れているため、個人で土地改良する場合

にも全額基金から負担している。表5 相内農協の土地資源管理活動と関係機関の支援

	問題の状況	問題発生原因	解決方策	農協の支援策	市の支援策
てん菜 コント ラクタ 事業	高齢農家の畑地の作付単純化	労働力の欠落 機械の欠如	作業受委託	コントラクタ事業の組織化 製糖会社との連携・支援の確保 委託者の確保	市単独補助事業を 制定・実施
	酪農家の飼料用地余剰	飼料作地利用の集約化			
	入り作地の作付単純化	遠隔圃場の不採算化			
	玉ねぎ農家の畑余剰	玉ねぎ作付の抑制	機械リース		
水田 ゾーニ ング	調整水田の発生	作付制限 転作田の分散 排水不良	転作田団地化 土地改良	ゾーニングの立案 基金の造成	
農用地 利用管 理組合	売買不能農地の発生	売却希望価格と 購入希望価格の 乖離 土地条件の悪さ	集団管理耕作 取得代金積立 土地改良	道農業開発公社 との交渉 買い入れ保証	市単独補助事業を 制定・実施
新規 参入	後継無し酪農家	農場単位の継承 の必要	新規参入者への継承	住宅の改修	道担い手センター との連携 住宅の無償貸与

5) 新規参入者の受け入れ
農用地管理組合が設立されていない2集落のうち、全域が酪農団地に入る富里集落については新規参入者の受け入れによる対応がとられている。酪農家2戸が新規参入研修を受け入れ、うち1戸については2000年から実質的に経営が移譲がされ、2001年度に正式に売り渡される予定である。残る1戸は、2001年度に委譲される見通しとなっている。

新規参入希望者の受け入れは、北海道担い手育成センターの紹介によるもので、研修期間中の生計費は、同センターが窓口となる「就農支援金貸付等事業」を利用している。研修期間中の住宅については、廃校した小学校の元教員住宅を北見市が無償で貸与し、補修・改修費用は農協が負担した。

新規参入者への農場売り渡し額は本年度委譲のケースで約6,000万円と見込まれているが、北海道農業開発公社の「農場リース円滑化事業」での実施に向けて協議中である。

Ⅲ. 相内農協の土地資源管理活動の特徴

1. 問題発現形態に適した方策の重層的展開

相内農協は、農用地利用管理組合による集団保全管理、作業受託組織、水田ゾーニング、酪農新規参入の4つの土地資源管理活動を行っている。これは、問題状況により農業生産の継続を妨げている要因（ボトルネック）が異なり、解決のために外部から補充すべき経営資源、必要な追加投資、条件整備の内容が異なっているからである。この点を整理すると表5のようにまとめられる。

土地資源管理問題は大きくは、個別経営内の土地利用の遊休化、問題と付帯施設を含む農地の売買不能問題に分かれている。

個別経営内で発生する土地利用度の低下、基幹作物欠落による輪作体系の崩壊、耕作放棄地の発生といった土地利用の遊休化は、土地と他の経営諸要素の結合比率が崩れ、土地が相対的に過剰となり発生する。それをもたらす原因は、労働力に関しては、高齢化や農外就業に伴う労働力の欠落、特定部門における労働需要の増大による労働力の不足が挙げられる。労働手段に関しては更新投資の抑制、労働対象では市場の縮小や政策・制度的な作付制限がある。

相内農協のケースでは、高齢農家の畑作作付単純化、酪農家の飼料用地余剰、入り作地での、他作物の作付復活（新規導入）の阻害要因は労働力不足と作業機械の欠如であった。そのため、コントラクタ事業による作業受委託が選択されている。同じように、新規作物導入が課題となっていた玉ねぎ農家では、作業機械の欠如のみが問題であったので、機械リースという対応をとっている。

米生産調整の強化が生み出した不作付地問題では、畑地への円滑な転換が課題となった。その障害は、新たに発生した転作田が小面積で分散して

いることであり、その解決のためゾーニングによる水稲作付田と転換畑の集団化と転換のための土地改良投資資金の提供が行われている。

農地の売買不能問題は、売却される土地条件の劣悪さ、売却希望（必要）価格と実勢価格ないし購入希望価格の乖離により発生する。農地管理利用組合の保全対象農地はこの2つの要因をともに抱えた農地であり、保全管理期間に土地改良を実施し優等地化をはかるとともに、土地購入代金を積み立てることで、購入価格の実質的引き下げをはかっている。ここでは土地改良投資と土地購入資金の一部が補充される仕組みが作られている。

酪農では、農地だけでなく牛舎等の施設の遊休化を防ぐことも課題となる。そのため、酪農では新規参入という方策がとられている。

相内農協の事例は、土地資源管理問題が所有権・利用権移転問題としてだけでなく、個別経営内の土地利用問題としても発生すること、その問題発現状況に合わせた対応策が必要なことを示している。

2. 農業者を主体とする土地資源管理

第2の特徴は、土地資源管理活動の主体、農地保全の担い手を農業者としている点である。農用地利用管理組合は、集落と機械利用組合を基盤とする農業者の組織である。コントラクタ事業では事務局機能は農協が担当しているが、畑作振興会（部会）に運営責任がある。水田のゾーニングでは、土地改良資金はとも補償による積み立てで賄っている。こうした農業者が主体となり、地域農業資源を管理する行動は「不利益協同の原則」¹¹⁾と呼べるものである。この原則に基づいて、農協と行政は、農業者の主体性を育て高めるため、土地資源管理活動を支援するという立場をとっている。

3. 既存の枠組みを活用した土地資源管理

3点目は大きな枠組みの変更を伴っていないことである。土地資源管理の主体は特定農業生産法人等の受け皿法人や第3セクター公社などが新たに創設されたわけではなく、集落、機械利用組合、部会などの既存の地域農業組織が活用されている。制度面でも農地保有合理化事業の制度的変更ではなく、運用の弾力化によって農用地利用管理組合の活動を可能にしている。このように、既存の地域農業システムと制度を問題解決に向けて、創造的に再編することで、土地資源管理を行っている。

IV. 関係機関の役割

1. リーダー・シップの発揮と環境の改変・創造—相内農協—

事例の土地資源管理活動では、管理主体は農業者であるが、相内農協が果たしている役割は大きい。相内農協が果たしている役割は大きく2つあり、一つは組合員に対するリーダー・シップの発揮、二つ目は外部環境への働きかけを行い環境の改変・創造を行ってきたことである。

相内農協管内の土地資源管理活動のきっかけとなったのは、農家戸数4割減という将来予測である。この将来予測に基づき農地の保全管理活動の必要性を組合員に提起し、問題ごとに解決策を呈示し、実施してきた。組合員に地域の課題と長期的なビジョンを的確に呈示し、行動計画を示すというリーダー・シップが農協の大きな役割である。

第2の点については、農用地利用管理組合活動では関係機関に働きかけることで、農地保有合理化事業の運用の弾力化を実現している。コントラクタ事業では、北糖から必要な機械、苗、労働力の支援が受けられる環境を創り出している。このように、土地資源管理の実施にとって好ましい環境に改変するという役割を果たしている。

2. 市単独事業による「すき間」への支援―北見市―

北見市は土地資源管理に対して、市単独事業で支援している。この点に関わる市の基本的方針についてまず確認しておこう。

第1に、農地確保を市農政の目標として明瞭に示していることである。1997年策定の『第2次北見市農業振興計画』において、「800戸台の農家の維持」と「8,000ha台農地の維持」が基本目標に掲げられている。これが、土地資源管理活動支援の裏付けとなっている。

第2点目は、支援型農政という姿勢である。市は地域農業の担い手育成を促す視点から、市が主体となるのではなく農業者および農業団体の主体的活動への支援者としての立場をとっている。その姿勢は、『第2次北見市農業振興計画』の冒頭で「本市が策定した『農業振興計画』は、北見市農政として何が支援できるのか？という視点に立つものであり、それぞれの農協が策定する『農業振興計画』は、その支援を追い風とし農協と農業者が一体となり取り組むもの」と明確にされている。

第3には、国・道の施策で解決できる課題は、国・道の事業を積極的に活用するが、その網にかからない「すき間」部分については、市が支援するという単独事業の考え型である。

以上の様に、北見市は達成すべき政策目標ととるべき政策姿勢を明確にしている。それが、地域農業に必要な施策を独自に展開する支援型単独事業につながっている。

北見市が行っている農業支援単独事業は、97年創設の「がんばる農業応援事業」、98年創設の「農地を守る地域システム支援事業」、「北見市コントラクター支援事業」、「主産地形成促進事業」の4事業である。うち「がんばる農業応援事業」、「農地を守る地域システム支援事業」、「北見市コントラクター支援事業」が相内農協管内の土地資

源管理活動に対して運用されてきた。また「農地を守る地域システム支援事業」、「北見市コントラクター支援事業」の2事業は、相内地域の土地資源管理活動を支援するために創設されたものである。

これらの市単独事業によって、農地保全管理期間中の土地改良の実施が可能になるなど、土地資源管理活動を支えているのである。

V. 「相内型」土地資源管理活動の条件

相内農協の土地資源活動は、幾つかの条件に支えられて成立している。

第1には、土地資源管理活動を担える主体の存在である。特徴点として挙げたように、相内農協の土地資源管理の主体は農業者とその組織であり、全く新しく管理主体を創出したわけではない。これを可能にしたのは、農用地利用管理組合ではトラクタ利用組合等の機械組織が存在していることである。コントラクタ事業については相内農協の生産部会は集荷団体としての機能だけでなく、機械の共同利用、共同作業を行う生産組織機能を米麦、野菜などで有しており、部会に作業受委託事業を行う経験と主体的力量があったことである。こうした基盤条件のない地域で同様の取り組みを行うことは難しいであろう。

また、法人等の新しい管理主体を創出しないで対応できているのは、地域総体の労働力量としてみれば、土地資源管理に投入できる余力があり、それを可能にするようシステム変更と支援をすることで足りたということができる。より、担い手不足の深刻な地域では、第3セクター等の新たな管理主体の形成が必要とされよう。相内農協も将来はより担い手不足が深刻化するとの見通しから、法人の設立を視野に入れている。

第2には、多様な地目、作目、経営形態を有する地域農業の多様性である。この多様性が環境変

化への地目転換、作物転換による適応を容易にし、農作業受委託を可能にしている。地域農業の多様性こそが、環境変化適応のバッファを大きくし、土地資源管理問題の発現の緩和と解決の条件となることを示唆するものである。

第3は、北見市の単独事業を支える財政規模の大きさである。地方自治体は独自財源に乏しく、執行予算の多くは定型的業務、国、道からの委託事業や補助事業の地元負担分に消え、僅かな残余で独自施策を展開せざるを得ない。北見市も例外では無いが、11万都市の財政規模の大きさが、単独事業の実施を可能にしている。

第4は、以上3点の客体的条件とは異なる主体的条件である。北見市は第2次農業振興計画に「8,000 ha台農地の維持」を基本目標として掲げ、相内農協もそれを受けてやはり振興計画の基本目標に「相内地域2,000 haの農地を守ろう」と掲げている。その上で、相内農協は「集落の農地は集落で守る」という基本理念と具体的手法を呈示し、組合員の主体的活動を実現した。こうした農業者と関係機関の「農地を守る」という強い意志が、土地資源管理活動を支えているのである。

Ⅵ. 結 び

多くの地域で土地資源管理が問題となっている。本報告では、北見市・相内農協の土地資源管理活動を事例として、問題状況によりとるべき方策が異なることと関係機関の役割について指摘した。他方で、北見市と相内農協の事例は地域の特有の条件によって実現可能になった面も大きい。しかし、相内地域の土地資源管理から学ぶべき最も重要なことは「創意と工夫と努力」によって、環境に働きかけながら地域の諸条件に合わせた手法を編み出して行くことができるという可能性であろう。

土地資源管理の形態は多様であり、地域農業の

諸条件によって選択は異なるであろう。今、われわれに求められているのは、地域農業の客体的・主体的諸条件によって、どのような土地資源管理形態をとるべきか、多くの地域農業分析の蓄積により解明することであろう。これが残された課題である。

註

- 1) 田畑 [9]
- 2) 1980年代以降の北海道の農業構造変動と余剰農地問題については、仁平 [8]、細山 [3] を参照のこと
- 3) 井上 [4]
- 4) 谷本 [11]
- 5) 全国農業協同組合中央会 [14]
- 6) この点で、谷本・坂下 [13] は貴重な研究成果である。
- 7) 谷本 [12] は①コントラクタ主導による土地利用型経営への支援、②作業受委託システムの創設・強化、③地域連携型法人など農地管理主体の創設、④出し手・受け手の小作料差額補填、⑤土地作り・緑肥作付などに対する助成措置、⑥新規就農への環境整備、⑦農地の面的再整備、⑧農地の多面的利用に向けた検討が条件整備として求められるとする (pp.6-8)
- 8) 田畑 [10] は「集落—農業委員会—県公社などの縦の系列と農協、土地改良区、市町村、農業改良普及所などの横の系列の各機関・組織が補完・協同しあう重層的な体制」の必要を指摘している (p.36)
- 9) 本報告の内容は、既発表の別稿 (松木 [7]) をを基にしており、詳細は同稿を参照されたい。
- 10) 相内農業協同組合 [1]
- 11) 相内農協の作田忠一参事は「砂糖をおいておけばほっておいても皆取りに来る。でも穴を

埋めろといえどみんな居なくなる。それではだめだ。苦しいときに一緒に穴を埋めるといのが本当の共同精神だ」と農業者が主体となる重要性を指摘する。相内農協では、この考えから、2000年度より賦課金を2倍に引き上げ、増加分の全てを農地保全管理活動への助成金に充てている。

引用・参考文献

- [1] 相内農業協同組合『相内地域農業振興計画・農協経営刷新中長期計画書』、1995.
- [2] 相内地域農村活性化推進協議会・相内農業協同組合『相内地域農業長期振興計画・農協経営刷新中長期計画』、1998.
- [3] 細山隆夫「地域農業の再編過程－担い手と農業構造変化の地域別動向を中心に－」北海道農業経済学会『北海道農業経済研究』第5巻2号、1996、pp.4-15.
- [4] 井上裕之「農地市場の展開と地価問題」牛山敬二・七戸長生編著『経済構造調整下の北海道農業』北海道大学図書刊行会、1990、pp.323-333.
- [5] 北見市『第2次北見市農業振興計画』、1997.
- [6] 松木靖「大規模畑地型農業の活性化と地域・環境政策」北海道農業経済学会『北海道農業経済研究』第8巻第2号、2000、pp.13-28.
- [7] 松木靖「集落を基盤とする土地資源管理組織と農協・地方自治体の役割」北海学園北見大学学術研究会『北見大学論集』第22巻第2号、2000、pp.307-364.
- [8] 仁平恒夫「北海道における農業構造の変動と担い手」北海道農業経済学会『北海道農業経済研究』第2巻第2号、1993、pp.3-13.
- [9] 田畑保「新食糧法下における農業構造の動向と展望」日本農業経済学会『農業経済研究』第69巻第2号、岩波書店、1997、pp.91-102.
- [10] 田畑保「農地流動化の地域性と農用地利用調整の方向」永田恵十郎・波多野忠雄編著『土地利用型農業の再構築と農協』農山漁村文化協会、1995、pp.25-51.
- [11] 谷本一志「新農業基本法と北海道農業の土地問題・担い手問題」北海道農業経済学会『北海道農業経済研究』第7巻2号、1998、pp.39-54.
- [12] 谷本一志「当面する農地問題とその対応」北海道農業会議『北方農業』第48巻10号、1998、pp.4-8.
- [13] 谷本一志・坂下明彦編著『北海道の農地問題』筑波書房、1999.
- [14] 全国農業協同組合中央会『第22回JA全国大会議案』、2000.