

北海道における農地問題とその対策

北海道地域農業研究所農地問題研究会

北海道地域農業研究所は、北海道農業における最も重要な問題のひとつとして農地問題の現状把握とそれに対する政策提言を行うため独自に農地問題研究会を組織し、五ヶ年にわたり資料分析と実態調査を重ねてきた。

報告書の構成は以下の通りである。第一部「農地流動化等の動向」では、官庁・各機関の統計蒐集を行って、支庁レベルでの時系列分析を行っている。第二部「地帯別の農地問題」では、各経営形態ごとに典型町村を抽出し、実態調査によって町村毎の農地問題の発現の相違を明らかにしている。初年度は稲作地帯の調査を実施し、中規模地帯として深川市を、大規模地帯として岩見沢市を、限界地帯として土別市を取り上げた。二年度は畑作地帯とし、十勝については中規模畑作専業地帯の芽室町と大規模畑酪地帯の清水町を、網走については訓子府町をとりあげた。三年度は酪農地帯を取り上げ、草地理型として根室の別海町と天北の豊富町を、畑地理型として渡島の八雲町の調査を実施した。都合、各地帯毎に合計九地区に及んでいる。第三部「北海道における農地問題の現段階と課題」では農地に関わる問題別の整理を行い、四年度を中心に必要に応じて農業公社などの調査も行っている。項目を列挙すると、「農地の担い手と農地移動問題」、「農地売買の動向と中間保有機能の強化」、「地価下落と農地担保金融の課題」、「耕後後退と農地保全の課題」、「農地保全

の組織的対応」である。

ここに掲載するのは、以上を踏まえて執筆された第四部の「農地問題に関する政策提言」の部分である。総論的に基本対策を示した上で、地域に即した対策を示すとともに、問題別の対策を列挙している。

北海道における農地問題に関する政策提言

- 一、農地問題に関する対策の基本方向
 - (一)自作地化の限界
 - (二)農地管理の強化と農地利用の計画化
 - (三)居住地再編を組み込んだ総合的な農村土地利用計画
- 二、農地問題発現の地域的相違とその対策
 - (一)高地価、借地型地域―土地利用調整問題
 - (二)低地価、売買型地域―農家負債問題
 - (三)中山間地域―過疎化・地域問題
- 三、農地問題への諸対策
 - (一)農地の中間保有機能の拡充と「土地ファンド」の設立
 - (二)地域連携法人の今後と農業公社の設立
 - (三)農地担保金融からの脱却
 - (四)農村の多面的利用の追求

一 農地問題に関する 対策の基本方向

(一) 自作地化の限界

一九八〇年代中葉まで北海道農業は耕境を拡大していた。減反による水田から畑への転換を除けば農地の集約的利用と外延的拡大がはかられ、限界地においても土地改良投資と農地造成が進んだ。しかし、その後の農地需要の急激な減退は、永らく続いた耕境拡大の流れの上にあった地域農業を根底から揺さぶった。主な点をあげると、第一に農地の造成・改良に投下した資本の回収問題、第二に農地担保金融の破綻、そして第三に地域的な農地管理のあり方があげられる。

ここで第三にあげた点について説明を付け加えると、以前は農業委員会の行う農地移動適正化幹旋事業と集落段階での農地移動調整が結びつきながら、「近隣農家優先」「小規模農家優先」といった農地移動のルールが確立され、それが一種の規範となって浸透していた。このようにして定着した幹旋事業と集落調整は、客観的にみて農地取得をめぐる競争を抑える役割をもち、それゆえに幹旋事業外の相対的売買が発生した時にはかなり大きなトラブルに発展したのである。

農地需要が減退し地価が下落すると、集落における農地移動調整の機能は顕著に低下した。農地の売買幹旋に際して最初に当該集落で希望者を募るといふように、幹旋事業と集落の結びつきは形式的には残っているが、集落が農地売買に関与する度合いは著しく弱まった。農業者年金の受給資格の獲得等、農地処分が必要に迫られる場合の近隣扶助的な農地の引き受けは現在でも行われているが、農地市場における需給関係の

変化とともに、以前は購入していたのが借入にかわるといったように、近隣扶助的な対応も次第に後退しつつある。

幹旋事業―集落調整にかわって農地移動の主流となったのが農地保有合理化事業である。また一部の市町村では、交換分合事業を活用しながら売買による農地移動の促進をはかっている。さらに新規参入の支援対策等によっても、離農跡地をなんとか売買につなげて処分しようという対応がはかられてきた。これらはいわば困難を増した農地売買の補強策と言える。農地賃貸借についてはいずれ売却処分につながるものと位置づけられ、暫定的な性格をめぐえないと認識されてきた。

しかし、農地価格の下落によって資産価値が低下する下では、農地購入のメリットは生じにくい。農地売買の促進対策は、ともすれば負債見合いの高地価の設定に結びつき、購入者に負担を負わせるおそれがある。農地保有合理化事業において公社保有期間が経過した後、公社が売り渡してできない状況も現れている。

農地の売買が困難になったというだけではない。「自作地化が農地保全の最大の保証」という考え方を覆す状況が現れている。確かに借入地における土地改良投資等の困難を考慮すると、農地保全の観点からは自作地であることが望ましい。しかし高齢農家の所有農地における「荒し作り」のみならず、条件が良い農地の借入れをきっかけに条件が悪い自作地の耕作を放棄する対応が行われていることにも目を向ける必要がある。

このように、農地売買による自作地化という枠組みだけでは十分な農地保全対策を講じることができない状況を迎えている。今後は、農地の貸借関係を長期化・安定化させながら、農地の保全管理をはかる対策が必要である。農地市場における需給関係が逆転するなかで、農地の地域的管理のあり方も転換を迫られているのである。

なお、借地における農地保全を重視する対策は、従来の売買による自作地化の対策と対立するものではないことを強調しておきたい。貸借関

係の安定化は小作料水準を維持することにつながる。それは小作料対比の地価水準を低下させることにつながり、農地購入を有利にする効果をもつからである。問題は自作地化だけでは農地問題への対応が十分でないという点にあり、この点で対策の基本姿勢の転換が必要である。

(二) 農地管理の強化と 農地利用の計画法

耕後退地域では、①農地のゾーニング、②ゾーニングのための農地移動対策、③借地を含む農地保全対策が必要である。「荒し作り」や借地返還による耕作放棄などによる虫食いの耕後退を防止するためには、農地についての地域的な管理体制を強化しなければならない。

農地需要が減退し耕作放棄が懸念される下では、農地保全のためには、規制緩和ならぬ規制強化が必要である。農地の利用・保全に関する基準を確立し、農地の利用状態を監視・指導する体制を確立しなければならない。それは地域レベルでの農地利用の計画法と言い換えることができる。一定の農地利用計画に沿って、誘導措置と規制措置を講じるのである。

ゾーニングはいわば保全すべき農地の防衛ラインの設定を意味するが、それにとどまらず、ゾーニングを契機として農地利用の高度化をはかる積極的な姿勢でのぞむべきである。具体的には、農地の集団化や機械施設の共同利用等、従来から指摘されてきた課題を追求することになるが、これらを通じた農地利用の高度化が耕後退を防止する地域農業内部のエネルギーを高めることになる。さらに近年、府県において提唱されている「一農協一農場」「地域農場」のように、農地の所有と利用を分離し、利用権の集積によって高度な土地利用を実現するという大胆な農地利用計画も検討すべきである。前述の農地貸借の長期化・安定化対策が、そのための前提条件となることは言うまでもない。

さて、こうした農地利用計画の必要性は耕後退の進行が懸念される地域についてのみ指摘されることではない。農地需要が減退するもどては、高齢農家の所有地や借地における「荒し作り」が発生しやすく、地域全体の農地の劣化が懸念される。農地の劣化が耕作放棄にまでいたる時に後退が現実化するのである。

ところで、北海道農業において直接所得補償の導入は死活問題といふべき重要性をもつが、直接所得補償の導入は上記のような農地利用再編計画とリンクして検討すべきである。直接支払いの条件として、①個別農家の経営改善計画（廃業計画、拡大計画、利用再編計画）の策定と②地域の農地利用計画への参加を義務づけるような政策が必要と思われる。またこうした農地利用再編計画を進めるためには、ゾーニングによって保全の対象となった農地の公共買収が可能となるような措置が求められる。

(三) 居住地再編を組み込んだ

総合的な農村土地利用計画

ところで、耕後退と並行して過疎化による農村生活環境の悪化が懸念される。近年、北海道の各地で、住居を移転しながら営農を継続しているが、このような形で農村部の生活を回避する動きも現れているのである。住居移転の背景には、高齢化、兼業化、過疎化、教育、農村生活環境整備の遅れ、農地処分の困難、住宅の資産価値の重視などの問題が複雑に絡んでいる。これら問題群の深まりは、概して言えば限界地的性格の強い地帯でより顕著である。こうした地帯では今後、住居移転に伴って「通い作」を行う農家の行動も考慮した農村再編計画が必要である。すなわち地域的な農地利用計画とともに居住地再編の視点を加えた総合的な農村計画が必要になると考えられる。

「通い作」の背景には、モータリゼーションの発達や農業機械化などによって「通い作」の困難が以前より軽減されたという事情がある。しかし、「通い作」の障害自体が無くなったわけではない。都市部や大きな市街地への移転等、住居移転が遠隔化する傾向があることも、「通い作」の問題を増幅する原因となっている。居住地再編に取り組む際には、次のような点に配慮しながら、農業者の居住形態と農地利用を調和させる必要がある。

第一は、稲作や一般畑作については一定の距離内で「通い作」が可能だが、野菜などの集約作物部門や家畜飼養部門が切り捨てられることが懸念され、これに対する対応が必要になる（たとえば市街地附近における野菜団地や畜産団地の造成など）。

第二に、農村部市街地の衰退が進み、これが遠隔地への住居移転志向を強めている。拠点的な農村市街地の再開発による定住条件の整備が重要な課題となる。

散居制村落と言つ特色を持つ北海道では、「耕境」と共に、いわば「住境」が変動する。「耕境」と「住境」の後退をどのようにくい止めるのか、これは散居制を維持するのか、それとも集居制に再編するのかと言つ、抜本的な問題を言ひ問ひかけであるが、それに対する回答が迫られている。

二．農地問題発現の 地域的相違とその対策

現段階の北海道の農地問題を考える際、都市近郊地帯を除いて、その発現の仕方において大きく三つの地域を想定することができ、それを一括して対策を考えることは難しい。それは、(一)高地価・借地型地域、(二)低地価・売買型地域、(三)中山間地域である。これらの区分は、土

地・地形・交通などの立地条件、インフラ投資などに現れる地域農業の形成条件に強く規定されており、つきに述べるように一定の領域を示すことができる。しかし、それは代表性においてであって、各町村に踏み込めばそうした類型は町村内における地区差としてほぼ全ての町村に認められる。したがって、その対策のあり方も重点対策と地区対策のかたじけなく細やかに行う必要がある。

(一) 高地価・借地型地域— 土地利用調整問題

この地域は、平場の中核農業地域内の旧開地域を指している。農業展開においては経営形態によって異なるとはいえ、戦前期の開発をベースとしており、一九八〇年代中期（地価下落が始まる前）までは農家の経営規模も等質的であり、いわゆる中規模地帯をなしていた。地域的には稲作地帯では石狩川中流域（北空知）を、畑作地帯では十勝平野の中心部（小豆適地地帯）、網走では常呂川流域を代表とすることができる。

ここでの農地移動の特徴は、個々の農家の蓄積力が高く、離農が少なくしたがって農地市場は競争的であり、結果として集落による移動調整が強く働いた点である。したがって、集落代表の農業委員を基盤として農業委員会の農地移動適正化斡旋事業がもっとも機能的に働いたということが出来る。また、営農集団の展開や数戸による機械の共同所有・利用などもみられ、そうした農家の結束力をベースとしたハイレベルの農協の運営体制の確立もこの地域の大きな特徴をなしていたといえる。

しかしながら、一九八〇年代後半以降、特に一九九〇年代に入ると様相は一変している。第一に、比較的等質であった農家の階層構成が後継者無し層から崩れはじめ、その放出農地が主に賃貸借の形態で規模拡大農家に集積されるようになった点である。この地域の農家負債の水準は低く、しかも出し手農家は後継者がおらず投資を抑制していたため、離

農の際の農協への負債整理のための農地処分を必要とせず、年金取得を契機に賃貸借による第三者委譲の道を選択したのである。また、この地域はもともと高地価であり、他の地域と比較すると相対的高地価状況は緩和されておらず、受け手にとっても借地による拡大が当面の規模拡大には都合がよかったといえる。この結果、所有権移転を含め一定のまとまった農家群が水田地帯では一九七〇年代の五畝規模が一〇〜一五畝にまで、畑作地帯では一〇畝規模から一五〜二五畝にまで急速な規模拡大をみせており、しかもその多くが自小作形態をとっている。ただし、この間進化した野菜・花卉などの集約部門を有する複合経営農家も存在しており、農家の経営展開は複線的な構造を有していることもひとつの特徴となっている。

第二に、もともと中規模地帯の農地移動は高地価と競争の激しさから分散的であったが、下層農家の底上げ化（規模の平準化）と隣接地優先（団地化）が「原理」として働いていたために極端な飛び地の発生は抑制されていた。しかしながら、農地移動が賃貸借を主流としたものになると、売買における調整機能は働かず個別相対的な移動がむしろ一般的となり、農地分散がかなり目につくようになっていく。

こうした中で、この地域の農地問題にかかわる課題を整理すると以下の三点を指摘することが可能。

第一は、従来の集落を基礎とした農業委員会による農地移動の調整機能が後退している点である。売買に関しては集合事業を含む農地保有合理化事業が浸透をみせており、農地の購入需要も一定あることから次の地域にみられるような強引な流動化対策としての運用はあまりみられない。ただし、集落再編が行われた場合には広域調整による分散化問題が目につくようになっていく。問題は借地に関する移動調整機能の欠落である。以前においては、賃貸借は売買の過渡的現象として認識されており、暫定貸付としての自由度の高さはあってもいずれ売買時に調整の対

象とされるものとして考えられていた。しかしながら、年金受給による長期貸付が大量に発生するにおよんで、従来の暫定性を前提とした相対取引の黙認が一般化してしまうことになる。売買移動が主流であれば買い手側の調整のみが問題となるが、多数の小規模貸付者をも含む調整機構の再構築がこの地域の農地問題の最大の課題であるといえる。

具体的には、地権者を組織化して貸し地をプールして貸出を行うシステム構築が必要であろう。既存の制度を利用するとすれば、農協を合理化法人として、既存の借地権をプールして、団地化ルールにもとづいて借地人を選定する方式である。農業委員会は農業者年金受給の認定を行うのであるから、一般的に借地関係が発生する第三者移譲時に適正借料を査定する機能をもたせ、その価格水準で合理化法人への調整に乗る場合に利用権集積の促進にかかわる助成処置をとって誘導化を図ることが望ましい。地権者は相続により町村外在住者となる可能性が高いので、その連絡調整体制を準備しておくことも大きな課題である。ここでは、借地関係の一定の永続化が前提とされる。従来の売買における合理化事業をからめた農業委員会の斡旋機能の強化とあわせ、分散化を阻止することが必要である。この地域の場合、農業委員会と農協との利害関係には大きな相違がないと考えられるので、その綿密な連係プレイが求められるのである。

第二には、上層農家の自小作化による融資制度の見直し問題が発生している。現状においても、これら農家の借地率は三分の一を越える水準にあるため、従来の農地担保金融は部分修正を迫られることになる。農協の営農指導・経営指導体制の強化を前提として若手を中心とした担い手対策的な新たな資金供給が必要であろう。かつてのマル寒資金などが参考となる。

第三は担い手育成対策である。つぎの低地価・売買型地域も同様であるが、この地域においては農地問題は農業問題そのものであり、地域農業振興対策そのものが問題の要である。そのなかにおいても、担い手は



▲東川町農村風景

従来の等質的農家群から分化を示しており、自小作型展開による専作型の経営と中規模を維持した野菜・花卉複合型の経営に大別される。後者からは集約部門の専門化をめざす動きも現れているが、歴史的経緯からいっても複合経営は依然としてひとつの方向を示し続けると考えられる。おそらく、この地域の組織化の方向は協業型の組織化、すなわち農協インテグレーションや外部委託型ではなく、内発的・集团的対応による相互支援体制であると考えられる。したがって、支援方式も農業者の自主的な取り組みを助長あるいは補完する後方支援が求められるであろう。

(二) 低地価・売買型地域

― 農家負債問題

この地域は、平場の中核農業地域内の新開地域を指している。農業開発は戦後開拓を多く言み、その分高度経済成長期の開発投資が集中的に行われた地域である。土地改良投資をベースとしながら、その基盤の上に大型機械化・大型施設化が進展し、北海道内においても屈指の「構造政策の優等生」を生み出している大規模地帯である。ただし、原生的生産力において高地価地域に劣り、急速な規模拡大とかわる投資回収問題を常に引きずってきた地帯である。また、外周部に次の中山間地域と共通する条件不利地区を多く抱える。地域的には、石狩川下流域、十勝周辺畑作地帯、網走の斜網地区、根釧・天北の草地型酪農地帯が代表と目される。

農地市場の特徴は、耕地の外延的拡大（開田、湿地改良、層厚調整、草地造成）を伴いつつ、なおかつ大量の離農を析出しながら売買による規模拡大が図られてきたことである。戦後開拓地帯に典型的にみられた農地移動イコール負債移動という極端な形態も存在し、弱者を残さない厳しさを経験している。専作型の規模拡大が支配的であり、機械導入期に政策的に追求された共同利用組織も残らず、個別完結型の機械化・施

設化がほぼ完成している（畑作地帯の小麦の農協インテグレーションをのぞく）。ただし、酪農を除きその機械化体系は中規模農家のそれと連続的である。

一九八〇年代前半には高地価のもとで中規模層において生き残りをはけた規模拡大が進行するが、一九八〇年代中期から始まる支持価格政策の低下と生産調整（畑作、酪農は初頭から）、さらには同時に進行する農協の債権回収と「貸し渋り」によって倒産型の酪農が一気に噴出する。しかし、地価は農協による「負債見合い価格」の強制によって下落率が緩和される。この時期の農地取得のひとつの特徴は、中規模層が外周部の離農多発地帯へ遠距離通い作のかたちで農地取得を行った点である。これによって、すでに始まっていた周辺部での土地余り現象は調整されたが、土地利用面では交換分合事業に乗り得ない耕地分散が発生したのである。

その後、農地移動は停滞局面に陥るが、一九九〇年代に入ると上層農家によるさらなる規模拡大が始まる。一部には借地的展開もみられるが、基本は売買であり、有力農家の場合には買いたたきの実態もみられるが、負債処分による移動の際には農協による負債移転型の売買ケースも多くみられる。また、オーバーローンの激しい場合には農協の一部債権放棄を伴わざるを得ない場合もあり、売買が凍結されるケースも見受けられる。

こうしたなかで、買い手農家の取得農地に対する評価と選別がきびしくなり、特に条件の悪い農地では売れ残り現象が現れている。現状においては、耕作放棄地の発生には至っていないものの、将来的な懸念は大きい。

この地域は、三つの区分のなかで最もその範囲が大きいと考えられるので、その対策はきわめて大きな位置を占めていると考えられる。

課題の第一にあげなければならないのが、負債対策である。一九八五年前後の農協による負債整理（離農処理）と経営管理の強化は一定の



▲東川町アスバラ畑

「効果」をあげたが、その後の農業情勢の悪化の中で累積型の負債圧の高まりがみられる。とくに水田地帯と酪農地帯で深刻である。また、水田の後期基盤整備の受益者負担圧は円滑化事業によっても解消されおらず、また生産調整とぶつかった大規模酪農地帯においても経営改善は進展をみせておらず、「負債地帯」が形成されている。新酪地域での新規参入事業とからめた倒産農家対策も売却を前提としたものであり、見

通しは立っていない。こうした「負債地帯」対策は地元の対策のレベルでは解決不可能であり、追加的土地改良投資の必要を考えれば、農地の国家買い上げとリース化の道以外は考えられない。

水田地帯で具体案を考えると、土地改良型の国営大規模農場育成パイロット事業とし、事業期間は五〇年間で情勢に応じてモニタリングを行いつつながら継続的・弾力的な追加投資を実施する。農地は農地開発事業の未墾地先行取得手法を援用して北海道農業開発公社が買取する。過去の土地改良負担は全額免除。受益面積は石狩川下流域の円滑化事業実施区域を中心とする。ブロックローテーション方式による畑畑大型複合経営で、一百万円の業務用米供給をめざす。既存農家による自己完結型の農場経営とし、カントリー方式の貯蔵・物流体制をとる。農場からは農場使用料積立金を徴収し、五〇年後にそれをもって払い下げを行う。

また、農家の負債問題が農協経営に直結していることを考えれば、進めざるを得ない農協合併時に債権償却補助金のかたちで救済することを真剣に考える必要がある。そのもとで、適正価格による跡地後継の確保を新規参入対策を含めて考える必要がある。

ここにおいても、公正な立場における農地評価のシステムを構築する必要があるであり、農業委員会の役割は依然大きいといえる。

第二は、調整なき規模拡大によって発生した農地分散の是正問題である（ただし、遠距離通い作については別の対策が必要である）。

これに関しては事例に示した具体例が参考になる。集合事業や農地集団化事業（交換分合）によるもので「集合的調整」手法と呼ぶことにより。

交換分合事業は、その本来の目的は零細分散錯雑の是正にあるが、北海道においては離農農地をファンドとして規模拡大に結び付け、しかも一定の団地化を図るものとして「運用」されてきた。しかも、出し手にとっても、現状で五千万円までの税控除が認められるというメリットがある（士幌町農協のケースは農地保有合理化法人型の交換分合として参

考になる）。他方、集合事業の本来の目的は交換分合同様、所有耕地の団地化にあるが、実際の運用面ではむしろ五年間という期間を設けることで、計画的に流動化の掘り起こしを行い、出し手・受け手の調整を行うことに眼目があった。

両者はともに、一つのエリアを設けて、そこでの農地の売買調整を行うという機能を有するが、従来は賃貸借に関しては等閑にふざれるという難点を有していた。これは事業そのものの問題と言つよりも、賃貸へ移行する高齢農家の意志に基づくところが大きかった。しかし、後継者不在農家が大量に存在し、貸し手側が今後の売却可能性に不安を抱いたこと、さらには賃貸が長期化して相続問題に直面することなどを背景として、「集合的調整」事業に賃貸農地の処分を含めて「集合的調整」を実施するケースが増えている。つまり、分散是正の効果を最大限に高める取り組みが可能になってきた。

今後の課題としては、両事業への選択が農業委員会事務局の裁量によって行われている問題、特に交換分合事業の実施についてはかなりのキヤリアが必要であるため、弱体な事務局体制では不可能であるという問題がある。合理化事業そのものについてもそうであるが、地元の農業委員会・役場・農協が連携体制を作り上げることが基本であるが、それに対する北海道や農業開発公社、農業会議のバックアップ体制の構築が必要になってこよう。

第三は、担い手育成問題である。ここでも農地問題はやはり農業問題そのものであり、農業振興策一般を展開する余裕はない。基本方向のみを記すことにする。この地域の農家の志向は歴史的にみて個別完結型である。組織化の方向は外部からの支援システム化（農協インテグレーション、コントラクタ、派遣組織）をとると思われる。

ここで特に強調しなければならないのは負債農家の再建対策である。負債累積のなかには前向きな投資がタイミングやその他の事情で破綻を来しているケースも多く、負債農家には後継者が確保されている場合も

多い。したがって、負債対策は担い手対策としての側面を強く有している。これに対する即効策はなく、再建計画の樹立と実効という地道な営農指導体制の充実を指摘するしかない。

第四は、ソーニングの問題である。すでに述べたように、この地域は外周部に条件不利地域をかかえており、経営形態が同一であればそこでの経営状況は一般的によくはない。しかも、開発過程では最終開発地を多く含んでいる。担い手不足が深刻化すれば、経済原則からいっても耕後退が始まる地区である。後継者確保率も低く、すでに述べたように長距離通い作によって農地の需給バランスがとられた地区でもある。したがって、より優等地での農地取得が可能となれば、売却しないし利用の空洞化が進行するという可能性を多分に有している（ただし、水田の場合には転作用地としての確保という別の要因がある）。したがって、倒産離農の際の農協の資産保全上からの売却困難の他に、担い手農家の資産固定化という問題も有している点は見逃ごせない。負債移動としての強制的な売買が許せないが、農地処分の滞留は農協経営問題に波及するし、担い手農家の拡大ファンドを圧縮することにもつながる。

したがって、今後の地域農業の展開を見据えた上で、利用農地と保全農地の線引きを行い、保全農地については産業政策から切り離す大胆な転換が必要である。ただし、経営形態を異にする（たとえば酪農経営、更別の例では大根農家）農家の住居移転を伴う団地農場的取得なども配慮されなければならない。保全農地の受け皿については、次節で取り上げよう。

(三) 中山間地域—過疎化・地域問題

この地域は北海道農業の中核である平場農業地帯とは対照的に、非専門的な農業地域である。したがって、歴史的には就業構造は沿岸部の零細出稼ぎ（北洋・都市建設）、国有林業・鉱山等の兼業に依拠したもの

であり、その崩壊とともに農業振興が後発的におこなわれた地域である。大規模開発の事業採択基準をみだせず、近代化農政下の政策後進地であり、土地基盤・社会インフラの整備も遅れている。このため、経営転換も遅れ、農業経営の確立度も低い。地域的には日本海沿岸部（いわゆる道南地域）、上川北部・網走斜網の中山間部などが典型である。

農家構成は、後発的な農地開発政策による一握りの大規模層と多数の零細兼業層という下層に偏った二極的なものであり、過疎化・高齢化の進展と山陰型の借地形態が顕著にみられる。担い手は決定的に不足している。農協の事業基盤は弱く主導性を欠いており、役場主体の農業振興が一般的である。

土地利用は畑作を欠落させた水田（転作）プラス牧草地であり、点在酪農が地域の農地保全に重要な役割を担っている。ただし、酪農経営の内実は専業・集团的酪農地帯と比較すると脆弱であり、転作奨励金に依拠する下駄履き経営も多い。

すでに、沢地帯での村落崩壊、耕作放棄地の実質的拡大がみられる。中山間酪農が崩壊すれば、この地域から一気に耕作放棄地が大量発生する可能性が高い。

こうした危機感から各地で一村一品運動などを契機に村おこしが行われているが成功例は少ない。このように、中山間地域は平場中核地帯とはその農業構造を異にしているのであり、全体としては産業政策的接近を阻んでいるといえよう。したがって、その対策は過疎・地域問題として課題設定されなければならない。

第一には、前節で詳しく述べたように、地域の土地利用計画の策定を急がなければならない。この点は、すでにのべた低地備・売買型地域より深刻で、緊急性を有している。すでに虫食いの農地利用の空洞化が進行しているため、線引きによる優良農地の保全が必要となっている。

第二には、地域内の農業振興地域における担い手対策の必要である。農業振興としては高冷地型の野菜産地形成の道があるが、担い手の高齢

化によりそれは軽作業型・小規模経営を前提とするため、パート派遣やコテナ集荷などのきめ細かな支援が必要である。また、土地利用型農業部門に対する経営受託的なシステムも不可欠である（厚沢部の事例あるいは下川の事例を参照、「北海道農業の中山間問題2・3」北海道地域農業研究所、一九九七・九八年）。農業公社型あるいは農協直営型の組織化である。あわせて、点在酪農に対する広域的な支援体制も必要であろう。

第三には、農業振興地域以外の農地の多目的利用への転換である。町内外の体験農場、グリーンツーリズム路線の推進、定年帰農を含む非産業的な農地利用の促進などが考えられる。

三、農地問題への諸対策

(一) 農地の中間保有機能の拡充と「土地ファンド」の設立

北海道における農地保有合理化事業の特徴は、まさに売買市場における中間保有機能にあった。三〜五年を期限として、当初は使用貸借形態、のちには賃貸借に移行しつつ、実質的には農地取得資金の元金（使用貸借にあつては利息も）の償還据え置き期間を延長する事によって、融資残高としての農家の「頭金」じつくりを保証することで売買の促進を図るものであった。集合事業（集合的利用権設定）においては、地元関係機関の体制が整っていた場合には、期間を定めた離農⇌農地流動化計画を策定して組織的な農地流動化を押し進めた点において評価されている。このことは、一部のケースにおいて農協の債権保全策（負債見合い価格）に貢献した側面を有するものといえ、一般的には買い手農家にも支



▲美瑛町馬鈴薯畑

持されていた。

しかしながら、「高地価・借地型」地域を除き、「低地価・売買型」地域の一部や中山間地域においては、公社による中間保有機能は後退を余儀なくされている。一般的に問題点として指摘されてきたのは、購入時価格に対して売り渡し時点での市場価格が下落し、従来の農協が保証に立った「ひも付き売買」に齟齬が生じた点である。この問題は、制度の前提（「土地神話」）を覆すものであったが、部分的には一定水準の枠内での売り渡し時点での「時価売渡し」制度も実施されるようになった。

しかしながら、以上の制度の弾力的運用においても「売却」を前提としているのであり、問題は公社側からいえば「固定化」する農地の購入問題である。簡単にいえば、売り手があって買い手のない農地を誰が購入するかという問題であり、先に述べた低地価中山間地域においては公社の「中間」保有は不可能となっているのである。

公社の中間保有機能に関しては、その役割が依然として重要であることはいままでもない。買い受け資金に対する利子補給が制度的な役割であるから、貸付期間の長期化や地価下落のリスク負担が可能であるような補助金枠の拡大や借入資金のコスト低減などの制度内の改善が必要である。

しかしながら、実際には担い手の不在や現下の農産物価格水準にあつては経営的に成立しない農地、非産業的農地が出現している。こうした買い手を前提としない購入は、国・公的所有を意味する。ソーニングによる非産業的農地保全地区の設定に際しては強力な政策的バックアップが必要であり、ソーニングを実効的にするには、何らかの国・公有化が必要である。

北海道の農地開発そのものは、前史を別とすれば国有未墾地処分を基礎としているが、開発過程において一度の民有地購入が行われている。第一は一九二六年からの第二期拓殖計画（内務省直轄事業）による民有未開地開発事業のためのファンドとして、第二は農地改革と平行して進

められた戦後開拓入植のファンドとしてである。これらは、ともに政策的入植地の確保のためであるとはいえず、自作農創設・農地改革とは異なり、土地所有者に対する一方的な買い上げである。前者は二〇〇、九七六畝、後者は二九二、三九四畝にのぼる。戦後の新酪まで含めた農地開発事業がこれに加わる。以上の、国土計画的視点にたつ歴史を踏まえると、農業後退期における国土保全のための非産業的農地（一部転用地）の国・公有化は、内国植民地としての性格をひきずる北海道においては必然的なものと考えられる。「土地ファンド」化を政策課題とする土壌は存在する。

「土地ファンド」化は不買農地（非産業農地）を国・公有化して、保全対策を実施することとまらない。一部の売れ残り農地の存在は、農家に「売り逃げ」思想を蔓延させ、担い手不足を加速化させる重大な影響をもたらしている。「土地ファンド」による一定価格での無制限買付処置を実施すれば、かつての米穀法下の米政府買い上げ宣言による米価安定策と同様、農家「マインド」に影響を与え、実際の買い上げ希望面積はさほど大きくならないことが予想される。

仮に一九九五年の農家経営耕地一、〇二三千畝の一〇%、一〇万畝を国・公有化すると考えると、一〇万畝あたり一〇万円（劣等地の畑価格）の単価で一、〇〇〇億円の購入費が必要である。過去の経験からすると地方債による資金調達であるが、国債発行もありえる。これは対象エリアを北海道に限定するかどうかともかわる。旧社会主義圏では、ロシアの「土地再配分ファンド」やポーランドの「国家土地ファンド」などがある。いずれにしろ、こうした思い切った対策が無い限り、問題の展望はない。

土地の運用形態としては、「土地ファンド」とは別に、実態に即して対応が可能な管理組織を設立すべきであり、農業開発公社の関与は当然であるが、最も現実的なのは町村の枠組みであろう。農業委員会機能を拡充するかたちで、「土地ファンド」の運用をはかる体制作りが必要で

あろう。

農用地利用促進事業や農地保有合理化事業などの新たな政策の導入により、農地政策の実務組織が従来の農業会議―農業委員会系統から分散化し、業務内容の複雑化にもかかわらず実質的担い手である農業委員会事務局の体制の充実が等閑視される傾向が強い（地方行革もあり）。

借地関係の調整に当たっては農協（合理化法人として）の関与も重要であるが、地域としての農地管理の一元化（かつていわれた農地銀行などの）の試みが益々必要であろう。また、つぎにのべるように、担い手の空洞化が深刻な地域においては、以上の管理組織とも連携した農業公社などの設立も不可分である。

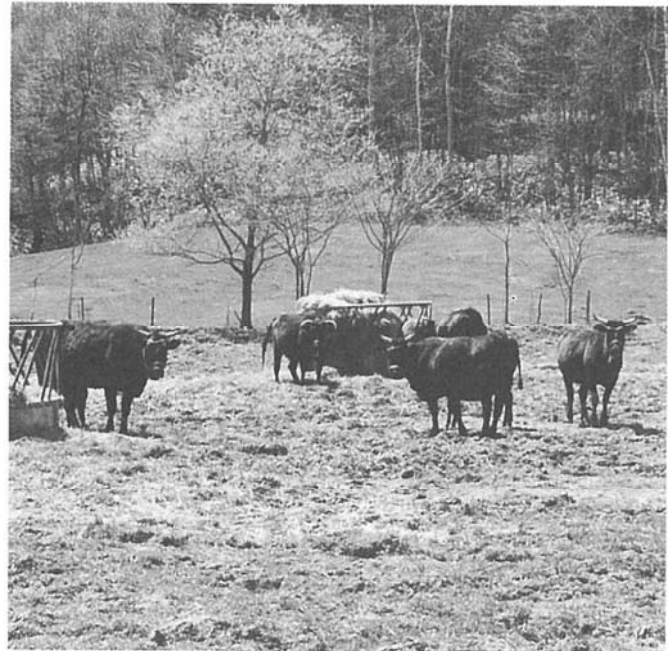
（二）地域連携法人の今後と

農業公社の設立

低地価・売買型地域内の限界地や中山間地域においては、すでに担い手の空洞化が進み、地域のゾーニングと域内「優良農地」の保全をはかるための組織化が必須となっている。

その場合、特定農業法人制度を北海道独自に位置つけた地域連携法人の設立の意義は大きい。それが条件不利地域であるだけに法人の借地や作業受託における採算性の確保は難しい。なぜなら、法人に新たに集積される農地は、初期段階こそ比較的条件の良いところが多くを占めるであろうが、こうした農地には限りがあるので、徐々に劣等地のウエイトが高まっていくことになるからである。それに加え、農業情勢の悪化がさらに進行するようになるとなれば、集積した農地がより限界地に近いくところへ転落することも考えられよう。つまり、今後とも必要とされる農地を保全するにあたっては、採算性を考慮する農業生産法人などの私的部門だけでは限界があるように思われる。

条件不利地域対策として直接所得補償方式が議論されているが、むしろ



▲白老町の肉牛

る非産業的農地については国土計画にかかわる費用として、国土保全費として議論する必要がある。町村内部でのゾーニングを行った上で、採算ベースにのる自立経営以外の非産業的保全農地を確定し、それを組織的に請け負わせ、その部分に対し農地保全費として支払いを行うかたちがベストであろう。つまり、自立経営部分と農地の非産業的保全管理部分を峻別して、前者については経済ベースで取り組み、後者については一般的収益水準を設定したうえで経費の公的負担を行うようなシステムを政策要求すべきである。先に述べた買い手のつかない農地については

「土地ファンド」からこれら請負組織への貸付を行うことが考えられる。具体的には、地域連携法人を含めて保全農地の管理委託を行う委託集団（集落営農組織を含む）を育成し、委託費を支払うことが第一段階である。それによる保全農地の管理が不十分であれば、行政が主体となつて府県型の「農業公社」を設立し、保全管理を行う必要がある。その場合、地域資源管理に機能を拡大し、林業、観光等の関連領域をも考えた組織・事業体制の構築が重要である。いずれにしろ、地域実情に最適な既存組織をも含む重層的システムの形成という柔軟な姿勢が肝要であり、補助制度にも地域適的なメニュー化が求められる。

(三) 農地担保金融からの脱却

現状の北海道農業の問題を考える場合、負債累積問題と新規投資問題の接点に農地担保問題があり、前者は農協の債権保全問題として、後者は農協の貸し渋り問題として現れている。この問題は、現在の日本経済の最重要問題とされるバブル処理とは形態は似ているもののその本質はまったく異なっている。一九七〇年代後半から確かに地価は農地売買市場の縮小を伴いつつ上昇局面を迎えたが、府県におけるような収益地価からの大幅な乖離を示すものではなく、一九八五年のプラザ合意を前後して下落に転じている。この背景には農産物の支持価格の引き下げや生産調整がある。また、農協による債権回収と貸付制限もまた作用している。まさに、農業収益の動向に左右された動きである。

北海道農業の生産性の伸びは制度資金を主軸とする借入金に依存したものであり（もちろん補助金政策を合わせ）、膨れ上がった営農資金についてもクミカン制度という農産物担保金融に依存したものであった。そして、前者の投資に関わる資金返済は年末に元利一括償還のかたちでクミカンから天引きされる仕組みである。こうした資金循環は、農業生産が順調に伸びそれに伴って収支関係がバランスしていた間は、まさに

北海道独自のシステムとして機能したのである。長期資金の農地担保金融は、短期営農資金の農産物担保金融のなかで元利返済を保証され、安泰であった。そして、偶発的な離農が発生しても、地価上昇と農地獲得競争の存在が債権回収を保証していたのである。つまり、平時においても、異常時においても農地担保金融は維持されてきたのである。ここでは、こうしたもたれ合いの構造を農地担保金融と考える。

しかしながら、以上のような二重の金融システムは、フローの面からもストックの面からも問題に直面している。一九八〇年代後半以降、それまで野放しであった農家の収支状況を農協が管理し始め、クミカン残債の放置を改めて負債対策（具体的には離農勧告や長期低利資金への乗り換え）を行い、フローの管理を厳格にするようになった。また、それまでは大方の農協では意識していなかった資産Ⅱ負債Ⅰバランスに注意を向け、厳格な貸付限度枠の遵守を行うようになった点である。これは、それ以前の大方の農協の資金管理面でのルーズさは是正であり前進面でもあるが、他方では貸し手責任抜き離農促進という後退面も有している。ただし、ここでは制度資金の償還率一〇〇％状況には一般的に手がつけられなかった。この結果、農協の貸付金残高はそれまでの右肩上がり折れ曲がり急減した。他方では地価下落のもとでの農地売買の拡大がみられ、農地取得資金がパンクするほどの事態となった。大量離農の発生が背景にあった。

これ以降、農業投資は減退気味となり、規模拡大も借地型の展開がむしろ主導になった。しかし、それは戦後一貫して北海道農業が経験してきた拡大再生産路線が単純再生産軌道に乗り、安定化したことを示すものではなかった。動かないことは、農産物価格水準の下落のもとで所得率が低下するなかでは、農家経済の悪化を招くことにならざるを得ない。再び、クミカンの収支が償えず、毎年の残債務が累積化する事態に陥っている。一九八〇年代後半の農家経済の引き締めは高度成長的な肥満体質の減量策であったが、すでに減量すべき余裕はない。そうしたなかで

既存負債の償還をなし得ない農家が増加し、倒産離農にいたる。一時期にはなし得た「負債見合い価格」による売却も困難になり、農協にとつて身動きのとれない固定化債権が増大しているのである。こうしたなかで、農協による貸し渋りが傾向的に現れているのである。

他方、一九八〇年代に停滞していた規模拡大が一気に進展をみせている。所得率の低下を所得絶対額で補填しようとする危機対応である。ただし、かなりの農家の選択は自小作展開であった。農家も資産Ⅱ負債Ⅱランスを強く意識するようになり、地価下落に対するキャピタルロスを意識している側面がある。あるいは、状況に対応した経営規模の柔軟な増減が考えられている。農協が全体として資金の貸し渋りを行っているなかで、こうした動きを促進しているのが、一九九四年に創設された農業経営基盤強化資金（Ⅰ資金）の存在である。ただし、この資金は認定農業者を対象としており、農家の経済階層別区分ではA階層に集中する可能性が高いと指摘される問題を言っている。また、低金利化のための地元自治体の負担問題も現れつつある。Ⅰ資金の対象からはずれた中・小規模農家、あるいは負債農家、後継者不在農家など認定対象外農家に対応した重層的金融支援策も必要であろう。

また、上層の自小作農家においては借地比率が高まっており、地価下落による農地価格評価の下落とあわせ経営面積に対する担保能力の減退が今後問題化するおそれがある。

以上、農地担保金融の近年の特徴を整理してきたが、いくつかの改善点が浮き彫りになったと考えられる。第一は、農業・農協金融における融資条件が資産Ⅱ負債Ⅱランスという「信連」基準になり、いわゆる指導金融とその前提となる対人信用という協同組合としての独自性が薄らいでいる点である。たしかに、一九七〇年代まで広範にみられた貸付限度を超えたルーズな農協の貸付体制には問題があったが、貸し手責任（リスク負担）の体制を確立せずに形ばかりの「市場経済」の風潮を取



▲富良野市、畑の春耕

り入れることは厳に戒めなければならない。農協としての中期課題としては無限責任を廃止して、理事者の責任範囲と経営としてのリスク処理を明確にすることである。住専問題での「農協批判」には一面の道理があるのである。むしろ重要なのは、負債償還を并勘定にしてクミカン一括処理する体制を改め、利息は経営費から、元金は経営余剰からという会計原則に導いた農家の営農計画とそれにもとづく営農指導体制を確立するという原則的な立場である。一方では、担い手不足を嘆きながら後継者が多数存在する負債農家を切り捨てることは大きな問題である。

他方、こうした農協の融資体制に依存した従来の農地担保金融も改める必要がある。制度融資は一〇〇%の償還率であるべきであり、その返済は農協の責任において行われるべきであるという論理は通用しない。すでに、元利償還を差し引いたクミカンの帳尻を農協プロパー資金で賅いで、農協の固定化債権を増大させるような余裕は農協経営にはないからである。農協合併による経営安定化が困難な北海道の状況を考えると、大がかりな固定化債権処理を行う時期が到来していると考えられる。また、農林漁業金融公庫でも農家負担軽減支援特別対策事業などの前向きな取り組みを行っているが、金融機関として担保処理を実行しないですむようなアフターサービス事業を信連・農協と一体となって取り組む必要がある。

(四) 農村の多面的利用の追求

北海道の場合、都府県のように中山間地帯が一定の距離を持ちつつ連続的に存在する構造とは異なっている。したがって、近年強調されている農業・農村の多面的価値といっても、景観保持による都市生活者のアメニティを高めるなどの農村の機能は、少なくとも日常的な意味では、都府県よりも低くならざるを得ない。

しかし、北海道においても都市部への人口集中は著しいのであり、そ

こには農業農村に関心を抱く大量の住民が存在するのである。現在の彼らの自然との結びつきは「キノコの会」やガーデンングのレベルにとどまっているが、彼らをウィークエンド農業に引き込む動機付けはそれほど困難ではない。

自給率は国家問題としてのみ議論されているが、農畜産物の商品化率が極度に高まっている食生活の現状はむしろ異常である。東ヨーロッパを含め、ヨーロッパの本来の自給率（自分で作って食べる）は比較的高く、かのイギリスでさえ二〇世紀初頭からアロットメントという労働者菜園が導入されている。むろん、野菜や果実、小家畜がその内容である。有機農産物生産とは究極的には自給するものである。有機農業を自ら実践し、野菜類を自給したいと望む声は強い。こうした人々が持つ自家菜園への需要を把握、誘導すれば、ウィークエンド農業、「市民農園」の導入は十分可能である。

札幌周辺には石狩川下流域の泥炭地水田がある。泥炭地は堆肥のかたまりであるから野菜生産には一般的には適している。また、水資源もある。これらの条件を考慮すると以下のような市民農園の形態をイメージすることが出来る。圃場は畦畔を残して、幅広の高畦とし、通水して浸透水による畑地灌漑を行う（東南アジアにみられる一般的形態）。これを区画割りして、露地の野菜栽培を行い、小型ビニールハウスを設置し、温室と休憩室にする。盛り土と整地作業は貸し手農家が受託し、営農指導は第一線を退いた高齢農業者が行う。資材については農協が面倒をみる。

制度的には、なお解決すべき課題があると思われるが、地域条件を活かし追加投資を行わないですむ市民農園のあり方は工夫次第で可能であり、十分固定客（対等関係の）をつかまえることができると思われる。