

農地制度改革に関する研究会 (1) —これまでの総括—

はじめに

(社) 北海道地域農業研究所 常務理事

黒澤 不二男

皆さま、ご苦勞様です。昨年九月にスタートしましたこの研究会も、本日で七回目を迎えました。後ほど米内山先生よりご紹介いただきましたが、これまで実に様々な方々から、様々なご報告を頂戴しました。そこで本日の研究会は、これまでの取り組みを総括し、ここにお集まりいただいた皆さんと共にその成果を議論していく場にしたいと思います。っております。

その前に、この研究会の立ち上げの経緯について申し上げておきます。私どもの研究所では、平成十三年度より自主研究として「地域マネージメント体制の構築に関する研究」に取り組んでまいりました。また、昨年度は、これとオーバーラップする形で、道農政部から「地域農業マネージメント先進地域調査業務」をお引き受けしました。これらの研究成果を通じ、われわれはマネージメント体制のコアにあたる部分が正しく農地に関わる取り組みであることを再認識したのです。また、ご承知のように、昨年から構造改革特区の論議が活発に行われるようになってきました。このような背景もありまして、この課題に直接携わっている方々より、本格的に農地制度について勉強会をやるのではないかとのご提案をいただいたのです。そして、その提案に応じる形で、この研究会をスタートさせたのでございます。

お集まりいただいた皆さんは、それぞれ所屬機関が異なります。各機関ともそれぞれ独自の見解を公表しているようですが、本研究会はそうした立場からの意見を述べるのはやめにして、研究者あるいは担当者一人個人として、フリーなディスカッションを行っていただくという主旨で始めました。ですから、これまでの議論が整然としなかったのは否めないのではないかと思います。本日の研究会は、その首尾一貫としなかった部分を少しでも補足して、全体の議論を整理できる場になればと思っております。

なお、これまで研究会の内容については非公開としてまいりました。しかし、皆さんご承知のように、現地で活躍されている方々は、厳しい情勢の中にあつて、少しでも有益な情報を得たい、そして、それらを現場で活用したいという意向を持っています。そのような方々のお役に立つためにも、何らかの形でこの研究会の成果を公表できればと考えてまいりました。どうか、この点についてご理解いただいた上で、本日の研究会を進めていきたいと思っております。皆さん、よろしくお願いたします。

本号では研究会前段の様態を掲載します。続きは次号に掲載する予定です。

農地制度改革に関する研究会における討議の経過とその評価

米内山農村研究所 主宰 米内山 昭和



北海道地域農業研究所では、新農法の政策課題とされる「経営構造対策事業」の推進に向け、平成十三年度から「北海道農業における地域マネジメント体制の構築」を自主研究として取り上げ、「個別農家の育成から地域ぐるみの農業振興」の基礎となる「地域経営体制の確立」に必要なノウハウ

の開発が進められている。この中で農地問題は重要な柱のひとつに位置付けられるが、平成十四年度は「農地制度改革に関する研究会」を立ち上げ、研究者のみならず関係機関の担当者や現地実務者の参加を得て、六回に亘って精力的な論議を重ね、最終回の第七回はそれまでの論議を総括するための研究会がもたれ、筆者は報告者の一人としてこれまでの「論点を総括とその所感」を担当するよう事務局から求められた。

以下本稿では、第一回から第六回までの研究会における各報告を概括し、その論点（キーワード）を総合化して、論議した領域と残された問題を抽出することを本旨とする（報告者の所属は報告時のものである）。

研究会の立ち上げにあたって

原案提起 坂下 明彦氏（北海道大学大学院助教授）

平成十四年八月二七日、坂下明彦氏によって、地域農研自主研究である「地域農業マネジメント体制の構築」研究会に対し、農地制度改革に関するワーキンググループ（以下WGと表示）の設置について原案提起がなされた。その骨子は下記の通りである。

（一）目的

農地問題は地域農業マネジメント体制の構築の大きな柱のひとつである。現政策課題の「農業特区」、自治体による土地利用規制、農業生産法人の資格要件（株式会社問題）は相互に関連しながら、今後の北海道農業の方向性についても大きな影響を有すると考えられる。

そこで、研究会内にWGを設置し、研究会メンバーを拡充するとともに、関係機関の担当者にも参加いただき、中立的な立場から情報交換と論議を行い、必要に応じて個人の資格ないし地域農研としての意見表示を行う。

（二）検討内容

- ① 農地の円滑な移動（担い手・土地利用を含む）に関する見通し

- ② 地域的土地利用（ゾーニング）のあり方
 - ③ 農業生産法人の資格要件など株式会社参入問題
 - ④ 法制化に関わる北海道的特殊性（「農業特区」問題など）
- (三) 検討方法
- 月一回の研究會開催、年内に一定の整理をする。
基本的に個人の資格で発言、論議内容は原則非公開とする。
来年度以降は、北海道の農地問題に関するプレーストリーミング集団的な研究會として存続させることも考える。

(四) WGの構成員

研究者

谷本・長尾・寺本・發地・柳村・細山・坂下・小山・米内山

関係機関

中央会：入江・朝倉、農業會議：佐久間、農業開發公社：皆川、
信連：宮田、道：白旗、地域農研：宮田・黒澤・川原・井上

この提案に基づき地域農研はWGを発足させ、以後の研究討論の企画立案等、重要な指針を示すことになったのである。なお、報告者は研究会次第のテーマに即して、WGメンバーのほか現地で活躍していらっしゃる方々にもお願いし、論議の現実性を深めることとしている。ご多忙の中なか本研究會の趣旨に賛同下され、ご報告頂いた方々に感謝したい。

研究会における報告要旨

第一〜六回研究会における報告要旨は以下の通りである。座長はほ

ぼ一貫して農地問題に造詣の深い谷本一志氏（北海道東海大学教授）が当られ、また、研究会の事務局は井上誠司氏が当られた。両氏の「労苦を多としたい。以下の要旨は各報告者が提示された「報告要旨」を筆者なりに集約したものであり、不足の点は筆者の責めである。」

◆第一回 研究会

第一回研究会は農地制度改革問題に関わる今日的焦点となつてい「特区問題」と北海道における農地の現状」を議題とし、関係機関の報告を得て平成十四年九月五日に開催された。報告の要旨は以下の通りである。

テーマ1 「特区問題の経過と対応」

報告者 入江 千晴氏（北農中央会農政企画課長）

朝倉 義明氏（同宮農生活課考査役）

(一) 特区問題の登場

平成十四年早々、諸機関から「特区構想」が発表された。

- ① 経済産業省：同年二月、減税・規制緩和で、企業・大学・研究を集積する「経済特区」構想を提起した。
- ② 経済諮問會議：同年三月、第七回會議において、規制緩和で地域活性化を目指した「構造改革特区」構想を提案した。具体例に農業は無い。
- ③ 自民党麻生政調会長：同年四月、規制撤廃と減税による「特区類型」を提唱した。農業特区ほか各種特区を例示した。農業の

想定地区に「北海道・東北地区」が例示された。

- ④ 総合規制改革会議：同年四月、「規制改革特区」を検討し、ヒジネス特区、国際医療特区ほか各種特区を例示したが、うち「先端農業特区」ではハイオク企業等による生産・販売の一貫したブランド農業を説明した。

(二) これまでの政府・自民党の動き

- ① 内閣官房：同年七月、「構造改革特区推進室」を設置し、地方公共団体に対し同年八月二〇日期限内提案を依頼した。
- ② 農水省：同年四月、地方公共団体から「特区」に関する意見を聴取した。

- ③ 自民党：同年七月、「構造改革特区推進に関する特命委員会」を設置した。(委員長 野呂田芳成)

(三) 農業関連特区の提案

- ① 農水省は同年五月二〇日期限内提案を募集し、全国八九件(うち民間参入二〇件)の提出を受ける。
- ② 経済諮問会議(同年五月三〇日開催)に対し「食と農の再生プランの推進」提出した。
- ③ 農業特区として北海道「株式会社等の地場企業の農業参入特区」、長野県を例示した。
- ④ 「食と農の再生プラン工程表」を提示した。「構造改革特区」手法の活用を検討し、新たな土地利用体制の構築を掲げている。

(四) 「特区」に対するJAグループの取り組み

- ① JA理事会(同年七月一日)は特区対応「食と農の再生プランの推進に対する取り組み」決定した。

- ② JAは農業基本政策研究会(県中央会実務者クラス構成)を同年八月七日設置した。

- ③ JA全国代表者会議は「特区は地域合意が前提、株式会社の参入否認」の旨を同年八月、与党に要請した。

- ④ 全中のスタンス：株式会社の参入否認・法人制度の検証と地域の理解が前提。

- ⑤ 全農会議：家族経営中心の法人が基本(新農基法)。

- ⑥ 全道組合長会議：企業参入否認を特別決議(農地法、法人制度問題は慎重に)し、自民党道議会(議会で一般質問)・道庁・農水省へ要請した。

以上のようにJAは、農地問題に関しては、「条件付企業参入特区」申請の動きがあるものの、「耕作者主義」「家族経営主義」をモットーに一貫して否認している。

△追記▽ 「食」と「農」の再生プラン

農業の構造改革の加速化

法人化で拓く構造改革(農業経営の株式会社化を含む)

米政策大転換・セーフティネット

市町村主体の新土地利用枠組み

食の安全と安心の確保

法行政整備・トレーサビリティ・JAS改正・「ブランド日本食」

都市と農山漁村の共生・対流

「わがふるさと」・「e・むらづくり」・その他

テーマ2「北海道における農地等をめぐる現状と課題」

報告者 白旗 哲史氏

(北海道農政部長農地調整課農地企画係長)

(一) 農地利用動向

- ① 耕地の減少：ピーク（平成二年）一・二〇・九万鈔に対し、十三年は一・八万鈔に減少し全国シェアは二四・六％に低下した。
- ② 拡張面積の激減：昭和五十年代前半までは五カ年毎に一〇万鈔を超える拡張であったが、平成二〜六年間が八、七一六鈔、同七〜十一年間は一、九四五鈔と激減している。
- ③ かい廃面積：五年間毎のかい廃は昭和四〇年代後期の六・五万鈔から、平成七〜十一年の二・五万鈔と減少しているものの拡張を大きく上回り、平成二年以降、純減で推移している。
- ④ 耕地利用率の低下：平成二年一〇二・九％であったが、七年九七・七％、十二年には九二・九％と著しく低下している。
- ⑤ 耕作放棄・不作付け地の増加：平成七年には耕作放棄地八、七八六鈔・不作付け地二万一〇六鈔の合計一・九万鈔であったが、同十二年には同じく九、三三六鈔・二万五七〇鈔の合計三万鈔と激増し、耕地比は二・五％に達している。

(二) 農地流動化動向

- ① 売買面積：昭和五十五年以降、年一・三〜一・八万鈔で浮動的に推移している。
- ② 賃貸面積：昭和五十五年六千鈔、平成二年一・六万鈔、同十一年四・二万鈔と激増している。

(三) 担い手問題

- ③ 農地の需給状況：農業会議調査では「買い手なし」・「借り手なし」が増加している。また、道農政部調査では今後一〇年間で、現状維持が六割を占めており、農地余りは一層深刻化しよう。
 - ① 認定農業者：平成六年の三、六五九体から十三年一万八、四六〇万體と増加しているものの、主業農家に対する比率は宗谷・十勝・網走・留萌等の酪農地帯では五〇％を超えるものの、日高・胆振は二〇％を割り、後志・石狩でも三〇％以下に止まり、全道平均四一％と低く、担い手基盤はなお弱い。
 - ② 農業生産法人：平成十四年 一、八八八体で、一戸一法人が六割、有限会社形態が九〇％、経営形態では畜産経営が五二％を占める。法人経営の全耕地に対するシェアは年々上昇を続け、同年六・九％（平均面積 四三三鈔）に達している。
- (四) 道農地調整課「優良農地の確保と利用集積事業」の展開
- ① 優良農地確保と有効利用：農地保全管理と遊休農地解消を進める。
 - ② 農地の利用集積：農地保有合理化・農地流動化・農用地集団化により農地利用集積を支援する。
 - ③ 農地の担い手確保：地域農業プラン・経営改善支援・法人育成・生きがい農業者受入等々により、担い手確保を支援する。
 - ④ 規模拡大条件整備：経営改善支援・法人育成により規模拡大を支援する。
 - ⑤ 地域の推進体制確立：農委活動促進・農地流動化総合推進等、地域体制確立を支援する。
- (五) 平成十一年農振法改正の確認と農地確保

① 農振地域における総面積一、七二〇万畝、農用地総面積五〇三万畝である。

② 農地面積は平成十年四一九万畝、二十二年時点の趨勢値は三六七万畝に止まるが、施策目標を四一七万畝としている。

③ 国土利用計画の制度体系について、「国土利用計画法」と各個別規制法で構成され、個別規制法は農振法・農地法・都市計画法・森林法・自然公園法・自然環境保全法と多岐に亘っており、その調整が重要である。

④ 平成十一年改正の要点は、「市町村に主体を」、「法規定で透明性を確保」である。

△追記▽ 上記に関連して、平成十一年一月に提出された農村振興局担当の農山村振興研究会報告（委員長生源寺眞一）を確認した。この中に「住民参加による「市町村土地利用調整条例」を積極的に評価」と記載されている。

◆ 第二回 研究会

第二回研究会は農地問題に関わる担い手、農委の意向にフォーカスを当て、二人の報告者を得て平成十四年十月五日に開催された。報告要旨は以下の通りである。

テーマ 「担い手と耕作放棄地等の問題をにらんだ農地制度の今後のあり方」

報告者 谷本 一志氏（北海道東海大学教授）

(一) 株式会社の「農地取得論」の再浮上

① 株式会社の農地取得：平成十四年農地法改正により現行の農業生産法人の「形態としての参入が可能となっている。「特区」による農地規制緩和を突破口に一般化を進め、農地法の骨抜きを意図しているのではないか。

② 借地方式での企業参入・「谷津私案」

「谷津私案」の「市町村による農地所有の容認とその貸付制度」は評価されるが、耕作者主義は一貫すべきである。参入志向の企業は自らのスタッフにより農業生産法人を組織し、参入すべきである。この法人が将来、株式会社に発展することは現行制度で可能である。

③ 土地利用調整条例の問題点：法規制から「条例」への移行は、農振法・農地法の治外法権の登場となり、上位法を無視した無秩序状態の蔓延となろう。

(二) 家族経営と法人経営が今後も基本

① 農業経営の担い手像：家族経営と地域に根ざした法人経営を基本とすべである。特に北海道は新規就農者を全国から集めることができよう。そのための条件整備こそ重要である。要は「農地の利用と管理は地域の責任」をもモットーに、利用集積・営農集団化・法人経営化等の発展方策を報告者は主張している。

(三) 農外参入者に向けた条件整備

① 「担い手を地域で育成し就農させる仕組み」の構築が必要である。例えば研修施設・暖簾分けリース農場・市町村農地貸付制度・等の条件整備を挙げている。

② 「農外参入者向け信用保証システム」の構築が求められる。具体的には連帯保証人・担保力・信用力（経営力）・自己資金等々の諸要素のシステム化である。

(四) 農地利用上の施策強化

- ① 耕後退を黙認しつつ守備体制を構築する方向がよからう。
- ② 下限面積の規制緩和（北海道一畝程度に）で、ホビー農業・定年帰農・施設農業等の参入条件の整備を図る。
- ③ 市町村単位の「農地リース制度」を創設し、多様な担い手参入を促進する。

△追記▽ 道農業会議・道農政部資料より農地需給の現状認識
最近五年間の農地需給状況

「買い手・借り手あり」は網走・十勝・釧路・石狩が八〇%

「買い手・借り手なし」は中山間地域で目立つ

今後一〇年間の経営意向：中止一五% 縮小七% 拡大二〇%

上層農への農地集積

三〇畝以上層の農地シェア五二%、借入地率は一八%

「農地供給増・需要縮小」のトレンドは一層深化するであろう。

実施されたアンケート調査の分析結果報告である。報告資料は膨大であるが、本稿では要点を簡潔に紹介する。

一、農地制度見直しに関する組織的検討結果

(中間取りまとめ)

(一) 農地制度の見直し

① 株式会社参入：「現場踏まえ検討」五五%、「平成十四年改正で決着済み」三九%の二項で九四%を占め、拒否意識が極めて強い。

② 「特区」による規制緩和：「権利移動否・条件厳重」六〇%、「株式会社参入不可」二九%の二項で八四%を占め、特区といえども企業参入には強い抵抗がある。

③ 市町村土地調整条例：「農振法・農地法の枠内」が六八%と大層を占めるが、他方、「条例が他法に優先する仕組み必要」の一七%は注目される。

④ 法人化や農地利用集積：「制度より施策強化」が七九%と大半を占めるものの、「利用集積の農地制度見直し必要」の一八%は注目される。

(二) 農業経営の法人化の推進

① 農業生産法人の有無：「ある」が八四%と普遍化しているものの、「無報告法人」の四三%、「構成員要件不可」の四三%は極めて重大である。

② 農業生産法人設立の動き：「ある」の三六%に対し、「ない」が

テーマ2 「農地制度見直しに関する農業委員会組織の

意見集約状況」

報告者 佐久間 亨氏（北海道農業会議総務部長）

この報告は平成十四年八月、道農業会議が全道農業委員会を対象に



六四%と多い。構成員要件（農地提供不可が隘路、農外者の議決権制限）、事業要件（冬除雪）が障害。

③ 株式会社（農業生産法人）「相談あり」は一八%と低い。相談者は「土建企業」五七%、「農業関係」四八%である。また、設立ありの回答件数は少ないものの「地元企業と農業者で株式会社設立」が五〇%、「農業生産法人の株式会社化」が二五%と、株式会社設立の姿が垣間見える。

④ 農業法人化施策：「運転資金支援」と「税制支援」が共に三四%、加えて「能力開発支援」が二四%あり、法人化支援の三大施策と認められる。

(三) 都市住民にも開かれた農村地域づくり

① 市民農園の設置：「必要性あり」が七三%と高いが、「既設置」は二一%に止まる。

② 開設主体は：「農業者と農業生産法人を容認」が三一%を占める。

③ 農園利用者：「学校や任意団体の利用容認」が三五%を占める。

④ 市民農園推進策：「公園的農園の整備と管理」が二九%に及ぶが、「新規就農促進に向けた総合的体制整備」が三〇%あり、多面的な目的設定と運営を求める意向が注目されよう。

(四) 農地の利用集積の促進

① 推進施策：「基盤整備と負担軽減」が五三%と高く、また、「土地利用集積の合意形成に向けた促進員の設置と支援」の二八%はその困難性を示しているであろう。

(五) 遊休農地対策

① 推進施策：多様な施策提起がある中で、「認定農業者への集積支援」二二%、「山林転用支援」一六%、「不在地主対策」一二%、「シルバーセンターへの委託管理」一二%、「採草・放牧地活用」一〇%が特筆される。

二、農地・農地法・「農企業特区」に関するアンケート調査結果
(中間報告)

(一) 農地移動をめぐる課題

① 現状の課題：農地の需給では「買い手少」が二六%、「借り手少」が二三%と売り手・貸し手を大きく上回る農地過剰下にあり、利用面では「農地分散」の一六%、「市町村内借地比重大」の一四%、「遊休・不耕作地発生」の九%と問題が提起されている。

② 五年後の課題：需給関係は「買い手少」三三%、「借り手少」一六%と農地余りが一層進むと見ており、利用面では「遊休・不耕作地発生」一五%と増加するものの、「農地の分散」を揚げられる度合いは農地余りの故か若干少なくなっている。

(二) 課題解決に必要な施策

① 「経営所得安定対策」が二七%と最も多い。

② 担い手対策に関しては、「後継者支援対策」二二%が最も多く、次いで「多様な担い手対策」と「新規就農者支援」が共に九%である。

③ 農地問題制度に関しては、「農地保有合理化事業の充実」が八

%と最も多く、「下限面積緩和」、「法人要件緩和」、「株式会社
の農業参入容認」、「市民農園制度要件緩和」、「農村定住制度」
等々の項目が選択されているが、その比率は極めて低い。

④ 税制・金融に関しては、「農地税制の見直し」八%、「農地金融
制度充実」一六%が挙げられている。

(三) 農地法改正・特区政策への期待

① 農業生産法人要件緩和：「将来必要」とするもの三三%、「解決
にならない」三四%が拮抗している。

② 土地利用規制緩和：「将来必要」三四%、「解決にならない」三
四%と同じく拮抗している。

③ 農企業特区：「将来必要」とするものが二二%あるものの、「解
決にならない」三四%、「問題を大きくする」二六%と否定的
な意見が六割に及んでいる。

(四) 農外企業の農業参入の動き

① 動向：「今後参入が出る」が四二%と多く、「相談あった」の二
三%を合わせると六割を超えるものの、「今後もない」が三四
%と地域的な個性を窺わせる。

② 相談業種：地元の建設業種企業が圧倒的に多く、次いで運送業
種企業である。

③ 参入方法：農業生産法人要件を満たした別会社設立による参
入が主流である。

④ 参入目的：自社の雇用調整と自社事業の安定化が大半を占める。

(五) 農外企業参入の評価

① 必要性：「必要」とするものは一一%と少ないが、「将来は必要

が四一%にもなり、両者で過半を占め、農村現場における担い手層の衰退を思わせる。他方、「必要なし」も四一%あり、こ
こでも地域個性を窺わせる。

- ② 必要理由：現在必要とするものの理由は「農業と地域経済のため」が四五%、次いで「農業担い手不足」一三%、「農地の利用者少」一八%である。農村地域経済の停滞が窺い知れる。

(六) 農地法改正論議

- ① 農業生産法人要件の見直し：「不要」が六六%を占め、その理由は「改正したばかり」、「農地法廃止に連動する」を挙げている。他方、「必要」は一八%あり、規制緩和・農業の法人化硬直を言意している。

- ② 農地利用規制緩和：「不要」が五五%を占め、「農地法廃止に連動する」、「地区間不公平」を理由としている。他方、「必要」は三七%あり、「利用が難しい農地が賦存する」、「緩和は当然である」との立論である。

(七) 「農企業特区」への対応

- ① 否認が五八%を占め、その理由として「農地荒廃につながる」、「農地法廃止に連動する」、「農地法上の二重制度となる」を挙げている。

- ② 条件否認は二八%である。条件としては「地元(道内含む)企業に限定」が最も多く、農地については「利用協定・賃借に限定」、「買戻し特約」等が挙げられている。

- ③ 広く否認は六%と少ない。その理由として「農業内部に担い手なし」、「農業と地域経済のため」を挙げている。

◆ 第三回 研究会

第三回研究会は「特区問題」を踏まえつつ、企業の農業参入を論点に平成十四年十一月八日に開催された。

テーマ 「農業の担い手不足地域における地元企業による農業支援の動きと可能性」

報告者 發地 喜久治氏 (酪農学園大学 助教授)

(一) 企業の農業参入の背景と形態

農村地域の高齢化・担い手不足による耕作放棄や農業の衰退、一方、地元土建業界は公共事業の減少に伴い、地域産業構造は重大局面に立たされている。このような地域で、地元企業が多様に農業界に参入し、新たな地域産業システムを構築しようとする動きがある。本報告はその事例を取り上げ、その可能性と農地法上の評価を意図したものである。

(二) 「北部檜山建設を考える2010の会」

この組織は平成四年十二月、北部檜山四町(北松山・今金・瀬棚・大成)の建設業種株式会社若手経営者一九名によって設立された。組織目的は「北部檜山地域のまちおこしのため、相互の情報交換、学習及び実践活動を行い、地域活性化を図る」であるが、建設業のアドバイザーを意図した異業種間交流を言意している。

(1) 本会の実践活動：この会は設立以来、会員の情報交換と学習を行ってきたが、それまでの学習成果を基に平成十一年、付加価値農業生産を目指して「家畜尿処理システム及び水稲無農薬有機栽培試験」

を開始した。その概要は下記の通りである。

実施時期 平成十一～十三年

仕組み 試験田 稲作経営一戸の水田 十一年：二〇^ア、十二～十三年：三〇^ア

液肥原料提供 酪農経営一戸（十三年）

堆肥提供 養豚経営一戸（十三年）

成果

① 水稻栽培試験

ア) 堆肥・液肥の外部導入から地域自給を実現した。

イ) 米の高品質米生産を実現した。

② 「家畜尿処理施設」の設計建設技術（搾乳牛五〇～六〇頭規模）を開発し、今後、共同利用型の処理施設と普及させる計画である。

③ 「北松山町農村循環システムの構図」を策定し、地域経済に貢献している。

(2) メンバーの農業参入

H建設：町長の要請を受け、平成四年、離農跡地利用五^イを借入してサフォーク種一〇頭の飼育を開始した。十年に一三^イ、十二年に牛舎付きで五・三^イをそれぞれ購入し、現在二三^イ・三三〇頭の牧場を経営している。生産子羊は個体販売・枝肉販売・自社レストランでの調理販売としている。今後、「羊肉の加工と観光農園」としての展開をめざしている。

I組：平成十四年、休耕地を会社が借入し、その農地所有者を作業員として雇用して液肥利用のトマトハウス栽培を開始

した。ノウハウは本会が開発したものである。

(三) 地元企業の参加による農地保全・農作業受託と株式会社の農地取得

(1) 白滝村における農地の保全管理への企業参入

平成十一年、村内八戸の離農跡地二一六^イ（普通畑一〇三^イ、牧草地一一三^イ）が発生した。道農業開発公社は「農地保全管理緊急対策事業」を適用し、一八八・四^イを購入入れ、譲渡先未定のまま管理委託を実施することとなった。管理委託は五年間で、この間作業委託料を支払い、その後農家・法人に売り渡す仕組みである。

管理委託は地元農家三戸が五三・五^イを受託したが、他に引き受け農家・農業生産法人が無く、地元企業三社に一三四・九^イを委託することとなった。受託企業の形態・受託面積・五年後の農地取得希望は下記の通りである。

A 社：有限会社（鉄鋼農機具整備） 一一三・五^イ受託 農地取得希望あり（小面積）

B 社：株式会社（土木建築） 一一・七^イ受託 農地取得希望あり（小面積）

C 社：株式会社（土木建築） 八・七^イ受託 農地取得希望なし
 なお、農地取得希望企業は農地法上の現農業生産法人要件適合に向けて準備中という。高齢化・過疎化を背景に、農業基盤はもとより地域社会そのものが危機に直面している本村にとって、もはや農地を保全・利用しうる主体は農業部門にはいない。自治体行政を軸に全村挙げて取り組む以外に選択枝が無いことを示しているのである。このような山間地は道内には数多く存在することを改めて認

識すべきであろう。

(2) 北竜町における農作業受託への企業参入

北竜町では町と農協の要請を受け、地元土木建築企業であるD株式会社から農作業受託事業を平成十二年に開始した。企業理念は「農家支援で過疎化阻止・地域社会の維持に貢献」にあり、地域連携型の企業参入と言える。運営概要は次の通りである。

受託作業：水稲・畑作物栽培管理作業全般、ライスセンター管理
平成十三年実績は委託農家 七五戸、延一、六三二人
の作業員を派遣

受託料金：農村実勢料金水準より若干高めに設定

町費助成：委託農家に料金の一〇%相当額を支給

経済性：受託事業は収益見込みなし・農家の所有機械を使う・作業員派遣のみ

(四) 「報道」にみる土木・建設系業者の農業参入

平成十四年の道開発予算の公共事業費は一一%減という逆風下(二万人の失業)にあるが、土建関係企業は事業開拓の一環として、農業分野への進出を模索している。本研究会において紹介された事例を次に掲げる。

(1) 遠別町・北浜建設：家畜糞尿利用の南瓜、アスパラの有機栽培
計画

(2) 北竜町・金山建設：「農業委託部」を新設、農作業受託

(3) 北見市・舟山組：ハーブ栽培・販売

以上、道内における農外企業、特に経済不況に曝された土建業種企業が農業セクターへ多様な形で参入している事例を素材に、その背景

と蓋然性について論議を展開した。「地域ぐるみの農村活性化活動」のひとつの典型と見ることも出来よう。

◆ 第四回 研究会

第四回研究会(平成十四年十二月六日)は地元企業家が農民と共に設立した農業生産法人の経営実践者を招聘し、そこでの経営内容を通して、優れた企業経営者の参入による地域農業活性化の実践性について論議された。

テーマ「連携による新しい地域づくり」

— 農業生産法人：イソップアグリシステムの設立と実践 —

報告者 門脇 武一氏(農業生産法人 株式会社
イソップアグリシステム 代表取締役)

門脇武一氏は昭和五十八年、「株式会社システムサプライ」を設立したが、社業の情報機能を生かし、「農業情報研究会」を組織した(会員数四八名)。この活動が背景となつて、地元企業家と農業者の参加から成る農業生産法人「イソップアグリシステム」を設立した。

(一) アグリシステムの概要

企業形態：株式会社

所在地：：本社は端野町二区に所在するが、事業本部は「システムサプライ」所在地の北見市小泉に設置している。

構成員：：端野町・美幌町・小清水町・東藻琴村在住の農業者六名と、「システムサプライ」など企業六社が参加した株式

会社形態の農業生産法人である。構成農業者の平均年齢は三六歳で、平均耕地面積三〇畝の畑作経営である。

資本金：一千万円で農業者の七五〇万円、企業六社の二五〇万円の出資構成である。構成比率は農地法の出資制限に準拠していることである。

代表取締役：門脇 武一

設立時期：平成十四年六月設立

目的：当社の事業目的は次の通り掲げているが、軸足は農業生産に置いている。

- ① 農産物の生産・販売
 - ② 農畜産物の加工及びスバゲッティその他種類の製造販売
 - ③ 農作業の受託
 - ④ 農業技術のコンサルティング及び技術サービス
 - ⑤ 堆肥、土壌改良剤の生産、販売
 - ⑥ 農業経営に関するコンサルティング及び農業サービス業
 - ⑦ 前各号に附帯する一切の業務
- 組織：事業目的に即し、次の職能組織を設置している。
- 総務企画部：総合企画（農業サービス、コントラクタ・環境循環保
全等々）

農業生産部：農産物生産

フードシステム部：食品企画・製造・流通開発

情報技術部：精密営農技術

耕作地：平成十五年に一〇畝で作付を開始した。将来は五〇ないし一〇〇畝を構想している。農地は賃借方式である。

農地の関係農委は小清水町・東藻琴村・美幌町・端野町の四町村にまたがる。

経営理念：出資企業のノウハウや母体となった「農業情報研究会」の蓄積に裏打ちされた知識を十全に織り込み、「農の哲理」を基礎に下記の通り「理念と事業」を掲げている。

理念 「未来を担い、いのちを育む事業を通して地域に貢献する」

目標 ① 持続可能な社会と自然の共生

② 農と食を結んだ担い手との共生

③ 地域循環型社会の創造

経営目標：精密農業技術の導入による企業的な農業経営の実現（高度情報化農業）

トータルフードシステム（生産・加工・流通・消費）の確立

△解説▽ 高度情報化した技術装備とIT技術を駆使した農業生産を基礎に、加工・流通・末端消費をネット化するシステムの構築を目指したものと見られよう。

（二）連携フードシステム（パスタ版）の実践

上記の理念と目標に基づき、現在推進中のシステムが「パスタ版」である。原料生産（HACCP小麦）を担うイソップアグリシステム、卸売・流通業者、製粉業者・食品加工業者・レストラン小売業者が、それぞれの持ち味を寄せ合って地域独自の政策を策定し、実践するシステムの「パスタ版」である。「パスタ版」と言われるのは、今後、その他の食材版が構想されているからである。言い換えると、食文化に根ざした「製品差別化戦略」の地域政策的展開であろう。

(注記) 北見地域…某地区…「地代ゼロ」でも使って欲しい農地「散見される」といふ。

◆第五回 研究会

第五回研究会(平成十二年一月一七日)は国土・農地利用に関わる法体系の再確認と、平成十一年の農振法改正の特徴点について、農地行政の専門担当者から報告を受け、論議が進められた。

テーマ 「土地利用関係制度の現状等について」

報告者 杉谷 守氏

(北海道農政部長農村計画課土地利用係長)

農水省構造改善局が平成十二年四月に公表した「優良農地の確保と有効利用を目指して」に基づき報告された。報告要旨は次の通りである。

(一) 国土利用の制度体系

「国土利用計画法」と各個別規制法で構成され、個別規制法は農振法・農地法・都市計画法・森林法・自然公園法・自然環境保全法と多岐に亘っており、その調整に委ねられる部分の多い点が確認された。

(二) 農振法改正

「農業振興地域の整備に関する法律」は平成十一年法律第二二〇号を持って改正されたが、法施行は平成十二年三月二〇日である。改正法のキーワードは、「市町村に主体を」、「法規定で透明性を確保」を挙げている。改正内容は次の通り確認される。

① 国は「農用地の確保の基本指針」を策定することを追加した。

② 農業用施設の拡充として農家の製造・加工及び販売施設が追加された。

③ 農用地区域設定基準等が通達から法定化され、法定基準に基づき市町村が設定することとなった。農用地区域からの除外についても同様である。

④ 農業上の特別な用途指定ができることとなり、特別な理由として農地では「高生産性農区」・「ふれあい農園」・「棚田」、農施用施設用地として「温室団地」・「養豚・養鶏団地」がそれぞれ設定されている。

⑤ 農振地域整備計画事項の拡充として、農用地等の保全(防災・保全事業等)・担い手育成確保施設整備(農作業体験・就業支援・情報通信・福祉医療等の施設)が追加された。

⑥ 農振地域整備計画の基礎調査を五年毎に実施し、これに基づき計画の見直しを行うこととなった。

⑦ 地方分権推進に基づく措置として、農水大臣の都道府県「農業振興地域整備基本計画」に対する承認、知事の市町村「同整備計画」に対する承認を、それぞれ対等な「協議」により進めるように改正された。

(三) 農用地等確保の基本指針

農水省は改正農振法により基本指針を定めることとなったが、法施行の平成十二年十二月、公表された。そのポイントは以下の通りである。

第一 農用地等の確保に関する基本的な方向

(一) 農業振興地域制度の適切な運用

- (2) 諸施策を通じた農用地等の確保のための施策の推進
- ① 農地の保全・有効利用：耕作放棄抑制と耕作放棄地の回復、中山間地における不利条件を補正するための支援を挙げている。
 - ② 農業生産基盤の整備：基盤整備を通じ、良好農地の確保、一体的整備が適当な土地は農用地に編入する。
 - ③ 非農業的土地需要への対応：農地除外は農地確保を基本に適切に対応する。農業振興地域整備計画では五年毎の基礎調査に基づき変更する。
- (3) 地区域内の農地の面積
- 制度の適切な運用と諸施策の推進により、農用地区域内の農地面積は、四一七万鈔と見込まれる。
- 第2 農業振興地域の指定の基準に関する事項へ略
- 第3 その他農業振興地域の整備に関し配慮すべき事項
- ① 農業経営基盤強化の促進施策の実施
 - ② 交換分合制度の活用
 - ③ 公用公共用施設の整備との調整
 - ④ 推進体制の確立等
- (四) 優良農地の確保
- (1) 農業振興地域における農地面積の確保
 - ① 農振地域における総面積一、七二〇万鈔、農用地総面積五〇三万鈔である。
 - ② 平成十年末の農地面積は 四一九万鈔である。
 - ③ 計画期間における増減要因

- 施策による編入：プラス一九万鈔
- 公共用・生産条件による除外：マイナス二八万鈔
- 不利性は正支援による抑制：プラス五万鈔
- 耕作放棄の発生：マイナス二〇万鈔
- 耕作放棄地抑制：プラス一九万鈔
- 農地転用：マイナス八万鈔
- ④ 平成二十二年時点： 趨勢値 三六七万鈔
 施策値 四一七万鈔
- (2) 食料・農業・農村基本計画における農地面積
- 農振地域における農地面積に対し、農基法に基づく「食料・農業・農村基本計画」に見られる農地面積は下記の通りである。
- ① 平成十年農地面積 四九一萬鈔 耕地利用率 九四%
 - ② 平成二十二年農地面積 趨勢トレンド 四四二萬鈔
- △転用減 一三三萬鈔・放棄減 二二八萬鈔
- △放棄抑制 二二萬鈔・拡張 三三萬鈔・放棄再活用 四四萬鈔
- 上記両計画の農地面積の差は、現農地面積が農振地域四一九万鈔、基本計画四九一萬鈔であるから、七二二萬鈔となる。また、二十二年度における施策値（施策導入によつて減少趨勢を防止）でも同様に四一七萬鈔対四七〇萬鈔で、その差は五三三萬鈔である。この限り農振地域外の農地シェアは基本計画施策値の一〇%を超えることとなる。
- △追記▽上記に関連して次の二資料が提示され、その骨子を確認した。

一、平成十一年一月に提出された農村振興局担当の農山村振興研究会報告（委員長生源寺眞一）を確認した。この中で「住民参加による「市町村土地利用調整条例」を積極的に評価」と記載されている。

二、農地制度に関する論点整理（経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者懇談会）

有識者懇談会（経営局長アドバイザーグループ）事務局：農水省
経営局構造改善課

委員：生源寺眞一 田代洋一 堀口 健治 ほか5名
経緯：農水省は「食と農の再生プラン」に即し、法人化の推進

や農地の利用集積など、農業構造改革の加速化の観点から、農地法の見直し作業に着手した。

「論点」のスキーム

一、農地の権利移動のあり方

耕作者主義：「見直し必要」「維持が重要」の両論

都市住民等の農地取得・利用：「推進、緩和が適当」「必要性低い」の両論

二、農業生産法人のあり方、要件緩和

「適当又は許容」「困難又は不適當、問題」の両論

三、農地の流動化の加速化方策、農地の有効利用対策

流動化対策：「認定農業者集積強化」「農地保有合理化事業の賃貸借・受委託」

耕作放棄地の防止・解消対策、農地有効利用対策：耕作義務の明確化、チェック

四、農業委員会の役割・業務のあり方

五、構造改革特区の活用

地方の特性・比較優位の追及に活用

優良農地確保と効率利用優先

土地利用計画との整合性確保

農地法の適用除外：耕作者主義が基本・耕作放棄等の例外的農地でも多面的な検討重要

◆第六回 研究会

第六回研究会は平成十五年二月二日、地域における農地流動化対策を自治体・農委が連動した第三セクター方式により推進している清水町の実践報告を受け、農地流動化促進の可能性について、論議が行なわれた。

テーマ 「清水町における農地流動化対策」

報告者 米光 良一氏（清水町農業委員会事務局長）

（一）清水町農業の現状（平成十三年）と課題

清水町の農業は農家戸数四四〇戸、耕地一・五万畝を基盤に畑作と畜産の複合生産で展開する。畑作（七、五〇〇畝）は小麦・ばれいしょ・豆類・てんさいを基幹作物とし、畜産（飼料作：七、五〇〇畝）は酪農が主体で乳用牛の飼養は二〇〇戸・二万頭に達する。また、肉用牛も二〇戸・一・七万頭を数える。

農業粗生産額は一七〇億円で耕種六〇億円、畜産一一〇億円からなり、生産農業所得は五二・三億円で、十勝管内二〇市町村中第六位である。

最近十年間（平成三〜十三年）の構造変化を下記の通り確認しておく。

① 農家戸数は年率三・四％もの高率で減少が続き、反面、平均耕地面積は年率三・四％もの高い増加率で規模拡大が続き、現平均三四・三畝に達している。

② 畜産では乳用牛の平均頭数が九五・七頭で年率四・九％、肉用牛も平均八七〇頭で年率七・一％と共に高い増加率で規模拡大が続いてきている。

③ 農家経済は一戸平均粗生産三、八六〇万円（年率三・五％増）平均所得一、一八八万円（年率四・二％）と成長を続けている。

以上のように、当町農業は主業型農業地帯として発展してきたものの、「離農→規模拡大→高齢化→離農」なる劇的な進行が、構造問題と言いつても無く農地問題にとっても大きな課題となっている。

（二）清水町農業振興計画の策定

農業を基幹とする当町では、「農業衰退すれば町の存在なし」と言う認識から、平成七年、「清水町農業・農村活性化ビジョン」を策定した。その主要課題を所得平準化・農家負債問題・農地流動化問題・労働支援問題とし、振興方策を展開することとなった。

（三）（財）清水町農業振興公社の設立

平成十一年十二月三日

活性化ビジョンを受け、「個別特殊性に根ざした営農支援の総合窓口」を狙いに設立されたのが、本公社である。その概要は次の通りである。また、その特性は農地の中間保有と労働力支援である。

- ① 公益法人認可：平成十一年十二月一日
- ② 農地保有合理化法人の承認：平成十二年三月一日

- ③ 職員：七名体制（町派遣二名・農協派遣一名・公社採用五名）
- ④ 理事会：各機関代表者で構成（町・農委・普及センター・農協）
- ⑤ 評議員会：担当者・農家代表・有識者で構成
- ⑥ 事務担当者会議 毎月開催
- ⑦ 事業：労働支援センター
（道立機械センターの本別移転跡を継承）
農地の中間保有事業
町農業振興の企画・調査

（四）農地問題の現場

公社事業の推進にも関わらず、構造変化が先行している。今日的課題を挙げると次の通りである。

- ① 踏み止まっている農家への土地集積は限度となっている。
- ② 従がって、中間保有は限界となっており、公的な長期保有による「貸付方式による農地管理システム」を構築することが求められる。
- ③ このためにも農委体制を充実し、町民理解度・行政の位置付け・法人化指導マニュアル作成等々の機能強化を図ることが重要である。

（五）「農業特区」に対する意見

- ① 株式会社での農地取得については、耕作者主義の厳守と監視体制が重要である。
- ② 法人化に当って、家族経営失敗者の法人取り込みは問題外である。
- ③ 新規就農者の参入促進については、部分的支援では限界がある。

表 研究討議の論点（キーワード）と報告者

キーワード	報告者			
	入江・朝倉	谷本	佐久間	發地
特区問題	入江・朝倉	谷本	佐久間	發地
農振法	白旗	杉谷		
農地法	白旗	谷本	佐久間	谷本
農地利用	白旗	杉谷		
食と農再生プラン	入江・朝倉	白旗		
KK参入	谷本	發地	門脇	
耕作放棄・離農跡地	谷本	發地		
農業生産法人	谷本	佐久間	門脇	
農業支援	發地	米光	門脇	
農地保有合理化法人	米光			

一貫した全体的支援システムが不可欠である。

△追記▽ 報告者が訴える農の哲理：「市場原理主義は農業崩壊」・

「農業の持つ公益的な性格が農地の持つ公益的な性格を堅持」

総括

以上が各研究会における報告要旨である。第一回から六回までの論議時間は延べ二〇数時間にも及んでいる。それぞれ農地問題に造詣の深い研究者と実務家の報告と討議だけにそれぞれ論点に即してかなりの深層討議が展開すると共に、各論点の全体統合的位置付けについても論議が求められた。

ここでは農地制度問題の主要論点に即してキーワードを設定し、各報告をアレンジし表示してみた。何れの報告も特定の論点に限定せず、農地問題の本質に迫ろうとしており、キーワードへの位置付けは複数としている。要は全六回に亘る論議が、どんな領域をカバーしてきたかを確認することにある。それを通して残された問題領域を展望する。

◇ キーワードの論点 ◇

各キーワードに関わる報告と論点を集約すると以下の通りである。

(一) 特区問題

制度自体が疑問であるとする論調が多く、これを突破口に「なし崩

しに拡散し、農地保全が難しくなる。株式会社参入否認については投機的農地取得が懸念されるほか、土地・水管理上の問題が大きい。

(二) 農振法

法改正の骨子は、「市町村条例による地域調整」、「法規制による透明性」を確保されることとなった。農地の減少が止まらず、平成二十二年の趨勢値三六七万^総、施策目標値四一七万^総である。

(三) 農地法

これ以上の法人要件緩和（KKの農地取得）は認められず、下限面積緩和については新規就農者の条件整備上よい。耕作者主義、家族経営が基本であるとの論議が支配的であった。

(四) 農地利用

耕作放棄地が増加し、加えて耕地利用率も低下し、農地基盤は弱体化している。低生産農地の耕境後退（林地化）を黙認しつつ守備体制を構築すべきとの論議もなされた。また、農村の多目的価値形成（自然保護・環境保全・景観形成等）についても論議が及んだ。

(五) 「食と農の再生プラン」における「農業の構造改革の加速化」

プラン中、農地問題と関わる施策として①法人化で拓く構造改革
②米政策の大転換・セーフティネット ③土地利用枠組みの三点を確認、加えて「工程表」についても論及した。

(六) 企業参入

高齢化等担い手の衰退を背景に、地元企業の農業参入が各地で進んでいるが、その実証例として農業生産では地元建設業種企業が組織した「北部檜山建設を考える2010の会」による技術開発を意図した農業生産実践活動、北見市におけるハープ栽培企業、遠軽町における

南瓜・アスパラガスの有機栽培（計画）等々、また、農作業受託事業への参入では北竜町における町・農協連動型の土建企業（D株式会社）、同町K建設の「農作業受託部」設置、白滝村における道農業開発公社買入れ農地の地元企業三社による保安全管理受託等々を取り上げ企業参入の背景・農地問題について論議された。

(七) 耕作放棄・離農跡地・耕境後退林地化

止めどなく進行する耕作放棄の統計的動向と実態事例を確認した上で、その防止方策について論議が展開された。

「耕境後退黙認？守備体制構築」、「後退地の有効な利用方策？環境保全・景観形成」なる論点も提起された。農業中核の某地区における「夕夕でも借り手なし」のショックな事例紹介も出された。

(八) 新規就農

「後継者なし高齢農家」が進行する中で、新規就農環境整備への期待は大きく、「一貫した支援体制」、「下限面積緩和」、「公的な農地貸付」等々の施策展開について論議がなされた。また、全国の新規就農希望者に対し、北海道は屈指のドリームランドたり得るとの明るい見解も指摘された。

以上、キーワードの論点を大胆に要約したが、各研究会における膨大な報告を集約しきれいているとは思えない。その責めは筆者にある。

◇ 残された論点 ◇

一連の論議成果を振り返って、残された論点を提起しておきたい。今後の研究会の論議に向けて些かなりとも参考になればと願って

いる。

- 一、家族経営における将来像（農地問題の基礎）は？（七戸）
- 二、下限面積の緩和：農地の再分化・分散化の助長か？（全国農業会議所池田農政部長）
- 三、農地の分級・ゾーニング：土地マップ（柳村）
- 四、「特区・谷津私案」：市町村・合理化法人からの貸付方式による企業参入容認
- 五、企業の農業参入に期待することはないか？
巨額資本投下型施設農業
△ハイオ技術装備の園芸・加工型畜産▽
- 六、現存農業生産法人のKK化による経営発展は？
- 七、農外産業ノウハウの農業内部化

●追記

この研究会を総括し終えて、谷本一志・坂下明彦編著「北海道の農地問題」（道地域農研 学術叢書②）に改めて関心を寄せている。この研究会は本年度も継続されることとなっているが、本書との連動が極めて有意義ではないかと思われる。その意図から本書のフレームを略記しておきたい。谷本一志・坂下明彦 編著 「北海道の農地問題」の点描
農地問題の基本視角：①海外依存農地 ②土地劣化 ③農地継承と条件整備 ④農地保全管理

●フレーム

I。農地問題の統計分析

- II。農地過剰・耕後退・拡大リスク・圃場分散・多様な担い手
稲作地帯の農地問題
 - III。畑作地帯の農地問題
帯広市中規模畑作・清水町の農地賃貸借と農地集団化事業・訓子府町の地域分化和農地移動
 - IV。酪農地帯の農地問題
別海町の交換分合・豊富町の飼料生産と農地・八雲町の規模拡大と農地（補論）・中山間地農地問題：初山別村の高齢化と農地
 - V。農地売買動向と中間保有機能強化
処分できない農地・減価リスク・合理化法人保有リスク・中間保有強化
 - VI。地価下落と農地担保金融
地価下落と負債要因・資金需要動向と農地担保金融からの脱却
 - VII。耕後退と農地保全の課題
高齢者保有農地の耕後退・農地保全課題・ゾーニング政策
 - VIII。農地保全の組織的対応
地域連携法人の成立と位置・美瑛町B法人・清水町（有）C
 - IX。農地移動に対する政策提言
農地問題対策の基本：借地保全・管理規制強化・農村総合土地利用計画
- 農地問題の地域的諸相：高地借地型・低地借地型・中山間地農地問題諸対策：中間保有拡充と「土地ファンド」、農地保全管理委託集団の育成
農地担保金融脱却
農村の多面的利用の追求：「市民農園」の多面的農村対応の構築

（注）各項の執筆者は割愛した。

農地利用・農地制度に関する検討と今後のあり方

北海道東海大学 教授 谷本 一志



本日はこれまでの総括ということなのですが、実は複雑な問題とまだ進行中の問題がありまして、結論が出せない状況にあります。しかし、ここである程度の方向性を出して、議論しておく意義もあるかと思えます。本日はこうした前提で報告させていただきますので、どうかよろしくお願いたします。

一、農地の地方分権の推進・自主管理

はじめに、規制緩和を打ち出し、地域の特性に応じた取り組みを容認するといった動きについてお話しします。言い換えれば地方分権に関する話題です。市町村段階による農地管理は、一九七五年に設けられた農用地利用増進事業、さらには一九八〇年に制定された農用地利用増進法の中で位置づけられ、今日まで継続して行われてきています。公共性があり、確固とした体制を持つ市町村を農地管理の事業主体として位置づけているのです。また、これは、地域の自立、自助努力の精神を市町村という単位で尊重しようということでもあると思います。最近の特区を含めた一連の動きは、これにさらに拍車をかけ、農地

制度が全国一律でなければならぬといった考え方を否定するものです。規制は一連の農地法や農振法の中にあるが、そこに特例を認めるという意味ではないかと思えます。農山村振興研究会では市町村条例に関する論議も行われています。市町村条例が農振法あるいは農地法に優先するような仕組みづくりの検討です。

今、渦中にある総合規制改革会議、オリックス会長が議長となっている会議ですが、そこでは貸付方式のみならず、一般的な株式会社での農地取得問題が俎上に乗っています。地方分権の推進という動きは、そうした問題にまで及んでいる。農水省はこれを拒み続けているのですが、農地法あるいは農振法を超えるような裁量権を市町村にまで委ねてしまうというのは地方分権の行き過ぎではないか、ある程度そこには農地法や農振法の規制があってもいいのではないかというのが私の見解です。ですから、際限なく地方分権を推進するのではなく、全国あるいは都道府県レベルの規制があってもいいと思うのです。上位法を逸脱するような市町村条例が好ましいのかというと、必ずしもそうではないということです。

すでに農地法や農振法の体系の中で、集落も含めた市町村の自主的管理が推進されています。しかし、今回の一連の動きは、明らかにそれを越えるものです。地元を混乱に陥れるかもしれません。また、力のある

地域とない地域、担い手がいる地域とない地域との差を拡大させるかもしれません。いろいろな意味で問題があります。国が匙を投げて責任放棄をしたのではないかと一言でも過言ではありません。

二、耕作者主義維持の意味

二番目に耕作者主義の意味について考えてみたいと思います。この点については、一貫して農地法の根幹になっているということをもっと述べておきます。



周知のように、農業生産法人の一形態として株式会社を参入させようという見解が注目されています。しかし、これは、その規制緩和の程度にもよりますが、戦後ずっと買ってきた耕作者主義を実質的に放棄することになりかねないと思われるのです。農地は何よりもまず生産手段であり、それを自ら使用する耕作者にのみ与えられなければならないといえる耕作者主義は、一九七〇年以降、自作農主義から借地主義へ転換したといえども、継承されてき

たはずで、二〇〇〇年の農地法改正により、農業生産法人の一形態として、株式会社が認められたのですが、そこにおいても構成員要件として議決権の総数が四分の一以下、単独者のそれが一〇分の一以下という制限が設けられたのです。つまり、耕作者主義という農地改革の精神は今なお守られているということです。そして、それが「食」を支え、多面的機能や農村空間を維持し続けていくと思われるのです。

今回の農業特区構想における株式会社の参入問題に関していえば、仮にそれを認めたとすると、耕作者主義の完全なる放棄へと至る可能性が高いと考えられます。ただし、今回の特区構想では、①市町村あるいは合理化法人が介入すること、②借地方式であること、③農業専従者をおくこと等の規制が設けられました。先日、私はこの研究会で「法人に最低一名は農業を行う社員がいなければならない。そうでなければ耕作者主義は守れない」と申しました。今回、特区においても「農業に常時従事する役員が一人以上いること」と、専従者をおくことが義務づけられたのは、そういった私の考えと一致したように思えます。近い将来、これが再び改編されるかもしれません。かろうじて首の皮一枚でつながっているというのが実態なのでしょう。いずれにせよ、株式会社といえども、あるいは特区構想といえども、守るべき基本原理は守らなければならないというのが私の主張です。

二、株式会社による農地取得問題

引き続き株式会社の農地取得問題について述べていきます。繰り返しになりますが、これについて私は今さら否定するつもりはありません。しかしこれが、やがてなし崩し的に、そして全面的に認められていくと

いうことを懸念しております。皆さんで承知のように、一昨年、農地法が改正されて、真面目に取り組むのであれば農業生産法人の一形態として株式会社を選択できるようになったのです。この段階で、株式会社の農業参入に関する法的整備は、すでに完了しているとみてよいはずですが、白旗さんからお聞きして、行ってみたいと思っておりますが、遠

別町で建設会社が農業生産法人として農業に参入しているようですが、米内山先生がお話しされたように、この他にも建設会社や土建会社が農業生産法人として農業に参入しているケースがいくつか確認できます。要するに、北海道においては、株式会社が農業生産法人の一形態として農業に参入するにあたっての障害はもはやないということです。もちろん要件の緩和を求めている動きはあります。それを特区分でなんとかしようとしているのが現状なのではないでしょうか。

この問題に関する本研究会の結論は、これでよかったのではないかと私は考えております。つまり、この範囲を逸脱してまで、全面的に株式会社が農業に参入すべきではないということです。ましてや、北海道から全国にむけてこれを推進していく必要もない。もちろん、この点につきましては、後日、私なりに結論づけたいと思っております。

四、都市住民による農地利用

第四に、都市住民による農地利用についてお話しします。發地先生からもこうした意見が提起されたのではないかと記憶しておりますが、要は北海道においても都市住民による農地利用を前向きに検討していく必要があると言いたいのです。

これに関わって、特定農地貸付法、それと市民農園整備促進法という

二つの法律があります。私は、当面、この二つの法制度を活用しながら市民参加型の耕作を推進すべきだと考えております。特区を通じて下層面積の緩和を図ろうなどという動きもあるようですが、都市住民による市民的耕作の要望には、約一〇年前に整備されたこれらの法律で十分応えることができます。現に栗沢町のクラインカルテンをはじめ、南幌町やニセコ町などでも都市住民による農地の利用が行われているのです。

こうした展開は北海道的ではないと思われる方もいらっしゃると思います。しかし、農村空間を多面的に、しかも有効的に活用していくためには、このようなメニューも準備しておかなければならないと思います。生産者だけが農村に留まる、あるいは規模拡大一辺倒という従来のシナリオは、過疎化や高齢化をどんどん進めていくことにもなりかねません。そこからの脱却のためにも、このような耕作のパターンがあってもいいと考えております。

実は私の生まれ故郷であり、アドバイザーをやっている雨電町でも住民参加型NPOによる農地トラストという動きがあります。ずいぶん熱心にやっているんだなあというも感心させられるのです。農地の取得や賃借に関しては、今回、見送られました。その是非については改めて検討するとして、ひと言、ここでは、「農作業がしたい」という都市住民や外国人などの参画・相互交流は、そのような方々に喜んでもらえると同時に、農業を理解してもらえらる。ひいては、農業の味方になってもらえるかもしれないということを書いておきます。

五、北海道としての農地移動・利用のあり方

①流動化をスムーズに展開できるメニューの活用

最後に、北海道における農地移動・利用のあり方について、いくつか考えてみます。まず第一に、やはり流動化の推進について検討しなければならぬでしょう。西村さんはじめ道立農試の方々がシュミレーションされたように、近い将来、高齢化が一気に進行し、それに伴い相当多くの農家がリタイアするといわれています。そうなるに、離農跡地をなんとかしなければなりません。これに対応するには、やはり合理化事業を充実させなければならぬと思うのです。期待度の高い長期貸付事業は、確かに多くの実績が確認できます（平成十四年度未保有実績八、一八二総）。しかし、最近、稲作地帯を中心に合理化事業の実績が低下傾向にあるのも事実なのです。

法人設立のための支援も必要でしょう。たとえば、南幌町にはキャベツの生産のみ共同で行っている法人があります。これは、家族労働力だけではすべての農地を耕作できないといった農家が集まって設立されたものです。手に余る農地の耕作は、新たに設立した法人の枠組みの中で、しかも共同で行うといった手法です。このような法人の設立を政策的に促進していくことも必要かと思われれます。

畑作地帯の施策についても述べておきましょう。これについては、今年の二月に開催された、地域農研の研修会における豊頃町農協の脇坂さんのお話が印象に残っています。豊頃町農協では、数年先に町内の相当数の普通畑が放出されるのではないかと予想しています。こうした畑地を飼料畑に転換し、酪農家に買ってもらえば、農地の遊休化はなんとか避けられるのですが、地価が一〇万当たり一八万円もすると酪農家が買えないですね。そこで、数年かけて、具体的には平成二十年頃ということでしたが、一〇万当たり一〇万円程度まで下げる。そんな

れば、酪農家も手を出せるだろうということなのです。要約しますと、農協が農地価格を調整し、断絶している畑作農家と酪農家の農地市場を結合する。そして、農地の利用を促進していくという方策です。

② 利用主体へ向けた空間再編

このように、買ってもらう農地、借りてもらう農地、言い換えれば利用される農地ということになりますが、こうした農地は限られているのです。また、仮に利用対象になったとしても、小作料が高いから買った方がよい、買うのはリスクを伴うから借りた方がよいなど、受け手のそうした農地に対する印象は様々です。

ですから、受け手にとって利用しやすくなるように農地を整備しなければならぬと思います。簡潔に言えば空間再編が必要だということです。圃場分散の解消、利用集積など、様々な手法がセットされれば、その効果はさらに高まるでしょう。

③ 地域システム化・受委託展開

次に、システム化についてお話しします。先日、美瑛に行ってきた、機械への過剰投資が大問題になっていることをお聞きしました。これを解消するためには、やはり受委託関係の再編、ひいてはコントラクターの設置が有効ではないかと思うのです。

また、前回、清水町の米光さんにご報告いただきましたけれども、そこで紹介された総合的農業支援システムを形成していくことも有効でしょう。コントラクターのみならず、市町村農業公社、地域連携型法人など、多様な仕組みを取り入れていくといった手法です。ただし、

こうしたシステムは、財政負担を伴いますから、地域住民の理解を得なければならぬでしょうし、場合によっては、それを回避するために、地元の民間企業からの支援も必要となるでしょう。

④土づくりの意味と緑肥休閑の公益性

続いて、土づくりについてお話しします。実はこれが重要だということ、先曰うかがった美瑛で確信を持ったのです。特に大規模経営でこれが大きな問題となっています。現に四〇〇〜五〇〇畝規模の家族経営では、すべての農地が守りきれっていませんね。

しかしこうした経営においても、一部の農地を粗放的利用と、土づくりを旨とした休閑緑肥対策をすれば、遊休農地の発生は相当防げるのではないかと思うのです。たとえば、輪作体系の中に緑肥作物を取り入れ、これを「第五の作物」として位置づける。これにより、農地の遊休化がかなりの程度、未然に防げますし、もちろん連作障害の回避にも役立ちます。収益の向上を第一に考えれば、換金作物の生産を優先しなければならぬのですが、限られた担い手で、全道一〇万畝の農地を守らなければならないとすれば、こうした土づくりや緑肥休閑の導入も必要ではないかと思えます。

⑤雇用型農業生産法人の支援

次に、雇用型農業生産法人の有効性について指摘しておきます。要は、新規就農者、Uターン就農者、新規参入者などの受け入れだけでなく、農業生産法人における雇用を通じた新たな人材の育成も積極的に進めるべきだということです。最初は、資金や技術を持っていきま

んから、単なる従業員にすぎないでしょう。しかし、技術、知識、能力を身につけていけば、やがて構成員になれるかもしれません。また、愛別町のある法人が経験したように、暖簾分けを通じて構成員に新たな経営を設立させるといったケースも考えられます。一体、どのくらいの方々がこうした手法を用いて自立していくのかわかりません。けれども、少なからず担い手を創出していますし、また、それを通じて農地の利用を促進しているのですから、このような法人を支援する意義はあるかと思えます。

⑥利用集積と農場制農業

前回、七戸先生や白旗さんも指摘していたかと思うのですが、私も農場制農業について検討していかなければならないと思っています。区画に関して言えば、五畝はもう古い。酪農地帯なら二五畝、稲作地帯でも一〇畝程度の区画が必要じゃないかと思うのです。

分散も問題です。小間切れで農地を購入するケースが圧倒的に多いですから、規模拡大を果たすと、そのたびに飛び地を持つ可能性が高くなります。これでは交換分合などを導入したとしても、分散は解消されません。一五畝、あるいは二〇畝規模に達すると収益性が悪化するという話をよく聞きますが、その最大の原因は規模拡大に伴う分散と言って間違いのないでしょう。いつまで経っても、北海道の農業はスケールメリットを発揮できないわけです。坂下さんや菅沼さんと調査した八雲、それと開発局の仕事でおじやました長万部もそうだったんです。こうした規模拡大の後遺症が残っている。つまり、飛び地を処分しなければ、他の農地を引き受けられない状況にあるのですね。

これらは、過去の規模拡大の「負の遺産」といえるでしょう。ですから、当然、これを解消していかなければなりません。しかし、特区を通じて一気に解消というのはどうかと思うんです。それよりも、「負の遺産」を慎重に取り除いていく。いきなり特区なんていうのは、私に言わせりゃ「二段階飛躍の論法」ですね。外部資本を導入する、あるいは一

般的な株式会社にと農地を取得させるよりも、もっと先にやるべきことがあるだろうと言いたいです。稲作地帯が典型となるのでしょつが、事態が深刻なのは重々承知しています。「そんな暢気なことを言っているられないよ」と反論されるかもしれません。でも、これが私の持論なんです。時間となりましたので、これで終わりにしたいと思います。

「特区」制度およびそれを活用する地域の実態と課題

—建設業と農業のかかわり—

酪農学園大学 助教授 發地 喜久治



第三回研究会で、建設業が農業支援を行っている北檜山の事例を紹介しました。その関係で、今回ご紹介したテーマで報告させていただくことになったのではないかと思います。

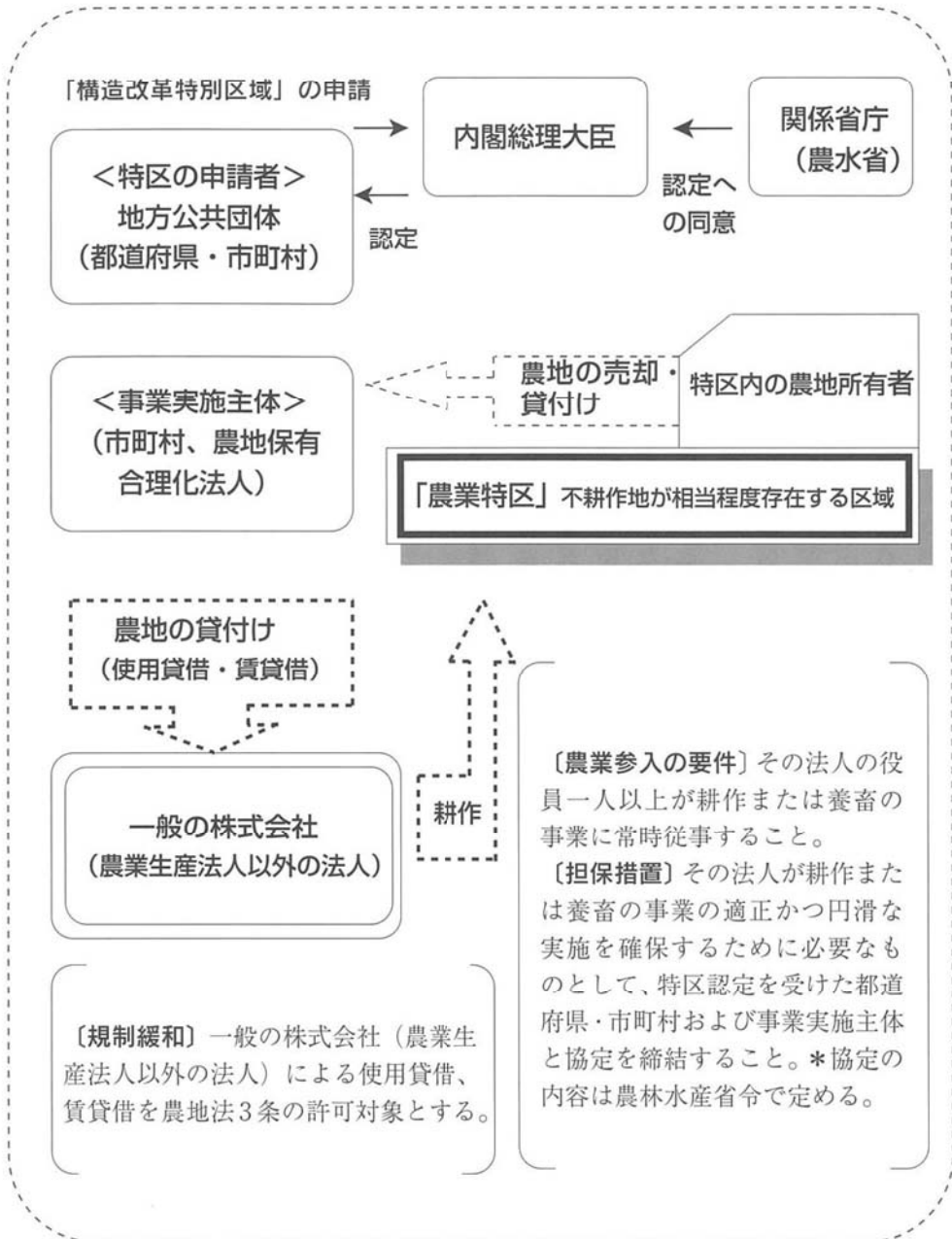
今日の報告は、まず「特区」制度の全国的な動向について説明いたします。また、あわせて事例もいくつか紹介いたします。その後、北海道の実態についてふれまして、そこでの「特区」制度のあり方について考察したいと思います。

一、動き出した「農業関連特区」

①「農業関連特区」の認定状況

図1をご覧ください。「農業特区」の仕組みを図示いたしました。これに関しては、皆さんご存知かと思いますが、説明いたしません。続いて表1をご覧ください。これは「農業関連特区」の認定状況を一覧表にしたものです。皆さんご承知のとおり、これについては、四月と五月の二回にわたって認定がなされました。農業関連は表示した二五件となります。ただ、この特例は二つの法律に基づくものとなっております。ひとつは農業生産法人以外の法人に農地の利用を認めるといった農地法関連のもの、もうひとつは市民農園の開設主体を拡大

図1 「農業特区」の仕組み



注：構造改革特別区域法より作成した。
農地法の特例に限定し、特定農地貸付法関係は除外した。

するといった特定農地貸付法に関わるものです。この視点から整理しますと、第一弾、第二弾ともそれぞれ一六件ずつの事例が確認できます。しかし、中には重複して認定されているものがありますので、それを一つの事例とみなしますと二五件に集約されるということです。

②「特区」の農業への参入主体

皆さんの最大の関心は、どのような法人がこの制度を活用して農業に参入しているのかということではないかと思えます。そこで、次に青森県から南下する形で、その事例をいくつか紹介してまいります。ただし、申請者が作成した計画書は、四月に認定を受けた第一弾に関わるものしか公表されておりません。したがって、第二弾の事例はここでは紹介できません。この点について、予めご承知おきください。

まず青森県です。ここでは、「当該地域の食品製造業者等の法人の中には、農業経営に参入して新たな事業の展開を志向するニーズがみられる」ので、「民間事業者や第三セクター等、多様な法人の農業参入を可能にすることにより、民間活力をもって農地の保全・有効利用を図るとともに、これら民間事業者等の有するノウハウを生かしたビジネスの展開を推進する」としています。要するに青森県で認定された「特区」制度は、食品産業に重点をおいたものだとこのことです。

次は千葉県の大網白里町の事例です。ここではNPO法人が鍵を握っています。「遊休農地等の所有者から賃貸した農地等について、特定事業の実施により耕作又は養畜の事業を行うことになるNPO法人に賃貸する」という仕組みです。そもそもこの町は、NPO法人を通じた都市と農村の交流事業を活発に行っています。ですから、今回の

動きも、こうした取り組みと少なからず関連があるといえそうです。

続いて、相模原市の事例です。ここでは、市内の商工業者が農地の借り手となって様々な振興策に取り組みはじめています。実施主体は、農地合理化法人の資格を有する相模原市農協です。これを通じて商工業者が耕作されなくなった農地を借り入れ、夕チヨウの飼育、「卵ひろい農場」の開設、「さがみはらブランド」と銘打った米、小麦、そばの生産、これらを活用したパン、うどん粉、そば粉の製造および商品化などといった様々な振興策に取り組みというものです。換言すれば、地元商工業者による食品産業の振興ということになります。

次に紹介するのは、山梨県の「ワイン産業振興特区」という取り組みです。皆さんご承知のように、山梨県はワインの製造で有名なところですが、こうした特産物をより一層メジャーなものにしていくために県が申請したのでしょうか。その目的は、「ワイン製造業者自らによるぶどう栽培の促進等を通じたワイン産業の振興を図る」となっています。

また、山梨県内の須玉町では、「町が農地所有者から「特別区域内」の農地を借り受け、NPO法人「えがおつなげて」に貸し付ける」といった計画を策定しました。大網白里町同様、NPO法人が主体となっている取り組みです。ちなみに、この取り組みは、「児童への農作業体験等を通じた農業の教育効果の向上」が最大のねらいとなっています。つまり、大網白里町同様、農業で収益をあげるつもりはないのです。おそらくこれは、NPO法人が主体となる取り組みに共通してみられる特徴と思われるます。

北海道の動向と最も似ているのが、次に紹介する新潟県の東頸城農業特区の事例です。東頸城郡の六町一村が申請主体となっています。

表1 農業関連特区の認定状況（2003年5月23日現在）

	都道府県	申請主体	特区の名称	①農業生産の法人以外による農業経営	②市民開体の農園主の拡大
第1弾・4月認定	青森県	青森県	津軽・生命科学活用食料特区	*	*
	山形県	鶴岡市	鶴岡バイオキャンパス特区		*
	千葉県	千葉県、大網白里町	NPO活動推進特区	*	
	千葉県	鴨川市	鴨川市棚田農業特区		*
	神奈川県	相模原市	相模原市新都市農業特区	*	
	山梨県	山梨県	ワイン産業振興特区	*	
	山梨県	須玉町	増富地区交流振興特区	*	
	新潟県	安塚町、浦川原村、松代町、松之山町、大島村、牧村	東頸城農業特区	*	*
	和歌山県	和歌山県	新ふるさと創り特区	*	*
	兵庫県	兵庫県、豊岡市を含め1市10町	グリーンツーリズム特区		*
	香川県	内海町	小豆島・内海町オリーブ振興特区	*	
第2弾・5月認定	神奈川県	小田原市	都市農業成長特区	*	*
	石川県	石川県	石川グリーンツーリズム促進特区		*
	山梨県	山梨市	山梨市農地いきいき特区	*	*
	長野県	長野県、木曾福島町	木曾福島町都市農村交流特区	*	
	長野県	長野県、梓川村	梓川村地域活性化特区	*	
	長野県	長野県、大鹿村	大鹿村中山間地農業活性化特区	*	
	長野県	長野県、売木村	売木村ふれあい交流農園特区		*
	長野県	長野県、青木村	青木村都市農村交流特区		*
	長野県	長野県、波田村	波田村都市農村交流特区		*
	長野県	飯田市	南信州グリーンツーリズム特区	*	*
	京都府	綾部市	綾部市農村交流促進特区		*
	京都府	亀岡市	都市・農村ふれあい交流特区		*
	兵庫県	兵庫県、淡路町、北淡町、東浦町	自然産業特区	*	*
	計		25件	16件	16件

出所：農林水産省資料より作成

注：①地方公共団体又は農地保有合理化法人による農地又は採草放牧地の特定法人への貸付事業

②地方公共団体及び農業協同組合以外の者による特定農地貸付け事業

「農林業以外の産業は、公共事業を主体とする建設業と温泉観光産業等であるが、公共事業量の減少や景気の低迷を反映して、雇用環境が悪化しておりこれら産業の活力も失われつつある」ので、農業生産法人以外の法人に農地を利用させたいという主旨からこの申請がなされました。ただ、ここでの取り組みは、具体的にどのような手法で行われようとしているのか、計画書をみてもさっぱりわからないのです。現にそこには「農業生産法人以外の法人に農地を利用させる」、「経営面積は八・二畝から始めて、やがて五〇畝、最終的には一〇〇畝まで拡大する」としか書かれていません。

しかし、新潟県が作成した「構造改革特区一覧表」という資料をみますと、これが株式会社農業経営への参入を促進するものであることがはっきりとわかります。該当する部分には、「地域に根ざした株式会社等が農業経営に参入し、他の事業と合わせて実施することにより、米の生産等における季節性という課題を解決し、経営主体の総合的な経営力による労働力生産性の向上、農産物の販売力の強化が期待できる」としっかり明記されているのです。

また、これに関わる新潟県知事の記者会見における発言（二〇〇三年一月二二日）も紹介しておきます。こちらの方がわかりやすいかもしれません。「月曜日も東京に行ったので、改めて東頸城の特区の件について、市町村の農地保有について、更に規制緩和についてお願いしてきた。（中略）中山間地においては、農業の担い手がいらない、だんだん高齢化していくという中で、農業者の勤め先は地元建設会社が多くなっている。従って、天気がいいと農業をやって、雨が降れば土木建設会社に行くと言われている。そこで、一人の人間の労働

力を合理的に管理するためにも、土木建設会社という株式会社が農業に進出することが中山間地の農業を支える一つの手段になり得ると前々から議論してきた。それを今回お願いしてきた」というものです。土木建設業と農業との深い関わりが、おわかりいただけるのではないかと思います。

もちろん、新潟県と北海道ではその方向性が異なります。新潟県は、今、申し上げましたように農業経営に直接参入するというタイプが主流です。しかし、北海道はそうではない。作業受託が主体、言い換えればコントラクターとして農業に関わっていくといったタイプが主流です。ただし、公共事業等に依存する経済体質を持っているという点で両者は共通していますから、新潟県の取り組みは、北海道での「特区」のあり方を考える上で大いに参考になると思われれます。

これまでの話をまとめておきましょう。第一弾の認定事例の実態を整理すると、三つの類型に区分できます。ひとつは食品産業による参入です。ただ、こうした取り組みは、過去を遡れば確認できます。直営農場の開設、地元関係機関とのタイアップによる特産品開発などといった取り組みはその典型でしょう。「特区」ではこうした取り組みをやや促進したに過ぎないというのが実態ではないでしょうか。

より注目されるのは、都市と農村の交流を図ろうとしているNPO法人、それと土木建設会社の参入です。繰り返しになりますが、これらの説明は省きます。要は、今回、「特区」制度を活用している法人は、①食品産業の参入、②NPO法人、③土木建設会社の参入といった三類型に区分できるということです。まだ内容は公表されておりませんが、おそらく第二弾の認定事例もこうした形で区分できるのでは

表2 15歳以上就業者数に占める
農業と建設の割合

(2000年国勢調査結果)

(%)

地域・男女	総数	農業	建設業
全 国	100.0	4.5	10.0
北 海 道	100.0	6.1	12.5
男	100.0	5.4	18.2
女	100.0	7.0	4.3
石狩支庁計	100.0	1.2	11.7
男	100.0	1.1	16.9
女	100.0	1.4	4.0
空知支庁計	100.0	15.1	12.8
男	100.0	13.7	19.2
女	100.0	17.1	4.4
上川支庁計	100.0	10.2	13.0
男	100.0	8.6	19.2
女	100.0	12.4	4.5
留萌支庁計	100.0	10.4	16.5
男	100.0	9.2	23.7
女	100.0	12.2	5.9
渡島支庁計	100.0	3.3	12.6
男	100.0	2.9	19.4
女	100.0	3.9	3.6
檜山支庁計	100.0	14.0	19.3
男	100.0	11.5	27.9
女	100.0	17.7	6.3
後志支庁計	100.0	7.2	11.5
男	100.0	6.4	17.7
女	100.0	8.2	3.5
胆振支庁計	100.0	4.0	13.9
男	100.0	3.5	19.8
女	100.0	4.8	5.2
日高支庁計	100.0	20.2	12.6
男	100.0	20.2	17.9
女	100.0	20.2	4.8
十勝支庁計	100.0	13.9	12.8
男	100.0	12.6	18.4
女	100.0	15.7	5.2
釧路支庁計	100.0	3.6	12.4
男	100.0	3.5	18.1
女	100.0	3.8	4.2
宗谷支庁計	100.0	5.3	14.2
男	100.0	5.0	20.2
女	100.0	5.7	5.3
網走支庁計	100.0	11.1	12.7
男	100.0	10.2	18.9
女	100.0	12.3	4.2
根室支庁計	100.0	11.7	10.9
男	100.0	11.1	15.6
女	100.0	12.6	4.2
北 竜 町	100.0	48.4	11.1
男	100.0	47.4	16.9
女	100.0	49.5	4.1
白 滝 村	100.0	16.1	32.1
男	100.0	13.4	42.7
女	100.0	21.4	11.0

出所：「国勢調査結果」（2000年）より作成。

表3 民営事業所総数に占める建設業
の比重（2001年）

(%)

	事業数割合	従業者数割合
北海道	10.2	12.6
石 狩	10.8	17.3
空 知	13.6	19.3
上 川	11.9	19.0
留 萌	13.0	25.1
渡 島	13.5	15.8
檜 山	13.3	26.9
後 志	10.5	16.1
胆 振	12.0	14.5
日 高	9.7	16.8
十 勝	12.7	16.0
釧 路	11.7	16.8
宗 谷	12.7	22.5
網 走	10.0	17.1
根 室	10.6	16.7
北竜町	18.7	41.9
白滝村	9.2	25.0

出所：「事業所・企業統計調査結果」（2001年）
より作成。

ないかと思えます。

二、北海道における地域の実態と「農業特区」

— 農業と土木建設業 —

北海道の話に移ります。先ほど申しましたように、北海道の農村は、農業と土木建設業を支えられているといえます。しかし、いずれも不況に見舞われていて、大変厳しい状況にあります。正に「農村複合不況」といえるのではないのでしょうか。そこで、以下では、まず「農村複合不況」の実態について報告いたします。そして、両者の産業連関の可能性を探り、北海道における農村の活性化について検討してみたいと思えます。

① 地域産業に占める土木建設業の重み

まず、一五才以上就業者数に占める農業就業者数および建設業就業者数の割合を確認しておきます。表二は二〇〇〇年国勢調査結果をもとに作成したのですが、これをみると農業よりも建設業の割合の方が高いことがわかりただけだと思います。およそ一対二の比率です。ただし、日高支庁のように、地域によっては農業の割合が高い地域もあります。全体の動向をみれば、農業の割合は建設業よりも低めだということです。

次の表3は、民営事業所総数に占める建設業の比重を示したものです。民間の事業所に限定しましたので、当然、農協や役場といった公的機関に勤めている方々は除外しております。そういった方々をはずした上で、建設業に勤めている方々の割合は、一体どのくらいになるのかを明らかにしたのが表3だということなのです。これをみると、北海

道その割合は一割強であることがわかります。もちろんこれも地域によって状況が異なっており、中山間地域が多数を占める支庁ではその割合が高くなっています。

また、前回の研究会で取り上げた北竜と白滝の集計結果も載せておきました。表3の一部、それと表4がそれに該当します。やはり北竜はその割合が高いですね。四割以上になります。建設業が地域にとつて如何に重要な産業であるかがおわかりいただけると思います。

しかし、報道などを通じて、すでに皆さんもご理解されていると思うのですが、公共事業の実績は先細りしています。しかも、構造改革の一環として公共事業費の一割削減が打ち出されたりしている。このような状況の中で、建設業や土木業は、「特区」の動向をにらみつつ農業への参入をうかがうという図式が成り立ちます。

では、実際、公共事業の請負金額がどのように推移してきたのか確認しておきましょう。参考にしたのは、北海道建設業信用保証株式会社が発行している「保証工事からみた北海道の公共工事の動向」という資料です。ちなみに、これは日銀の地域経済分析の資料や北海道が発行している「北海道経済白書」などでも引用されているものです。この資料をもとに、表5と表6を作成してみました。これをみると、公共工事の請負金額は、一九九八年を例外とすれば、一九九六年以降、一貫してマイナスで推移してきていることがわかります。特に二〇〇二年度の減少率はマイナス九・七と大きい。しかも、二〇〇三年度はこれをさらに上回る減少率になるのではないかとというのが大方の予想です。

また、公共事業費の減少は、仕事をする空間の縮小、すなわち就業機会の減少を招くことにもなりかねません。そして、就業機会の減少

表4 北竜町と白滝村における民営事業所の産業別構成 (2001年)

	実 数				構 成 比			
	北竜町		白滝村		北竜町		白滝村	
	事業所 数(件)	従業者 数(人)	事業所 数(件)	従業者 数(人)	事業所 数(%)	従業者 数(%)	事業所 数(%)	従業者 数(%)
全 産 業	107	756	87	555	100.0	100.0	100.0	100.0
農 林 漁 業	4	50	10	73	3.7	6.6	11.5	13.2
非 農 林 漁 業	103	706	77	482	96.3	93.4	88.5	86.8
建 設 業	20	317	8	139	18.7	41.9	9.2	25.0
製 造 業	5	33	8	56	4.7	4.4	9.2	10.1
電 気 ・ ガ ス ・ 熱 供 給 ・ 水 道 業	-	-	-	-	-	-	-	-
情 報 通 信 業	-	-	-	-	-	-	-	-
運 輸 業	3	12	3	29	2.8	1.6	3.4	5.2
卸 売 業	37	61	16	16	34.6	21.3	18.4	9.4
金 融 業	1	5	2	4	0.9	0.7	2.3	0.7
不 動 産 業	-	-	3	6	-	-	3.4	1.1
飲 食 店 業	13	83	11	37	12.1	11.0	12.6	6.7
医 療 福 祉 業	4	20	2	14	3.7	2.6	2.3	2.5
教 育 ・ 学 習 支 援 業	-	-	-	-	-	-	-	-
複 合 サ ー ビ ス 業	1	30	2	28	0.9	4.0	2.3	5.0
サ ー ビ ス 業 (他 に 分 類 さ れ な い も の)	19	45	22	117	17.8	6.0	25.3	21.1
公 務 (他 に 分 類 さ れ な い も の)	-	-	-	-	-	-	-	-

出所：「事業所・企業統計調査結果」(2001年)より作成。

は人口の減少を引き起こす。さらに、人口の減少は公共事業費の減少につながっていく。要するに、公共事業の縮小は、結果的にこうした悪循環を引き起こしかねないのです。特に深刻なのは、白滝村のようなそもそも人口が少ない地域でしょう。こうした地域では、「離農の増加→土木事業・土地改良事業の減少→農村が整備されない→人口のさらなる減少」といった悪循環がすでに成立しているような気がします。そして、これがさらに進行していくと地域の崩壊につながりかねない。ですから、基幹産業である土木建設業と農業との連関による地域振興が重要な課題になってくるのです。

② 農家戸数の減少と農家経済の悪化

この点については、皆さん十分ご承知かと思えますので、はしょって申し上げておきます。要するに、農家戸数の減少が指摘されて久しいわけですが、それは農家の採算性の悪化に原因があるということです。経済性の悪化が戸数の減少を招くという構造は、土木建設業のそれが雇用者数の減少を招く構造と同じと言ってよいでしょう。

また、農地の流動化の停滞、さらにはその維持ができないといった問題もあります。たとえば、多数の離農者が出現したとしても、その跡地が移動していかない。農家経済が悪化しているのです。本来、受け手となるべき農家が引き受けられないのですね。こうした問題は、白滝のような地域で鮮明にあらわれています。

まとめのような話になりますが、私はこうした状況を「農村複

表5 公共工事請負金額の動向（対前年度増減率）

(%)

発注者	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
国	-10.1	-4	36.9	-8.5	-2.6	0.9	-6.3
公団・事業団	-9.9	-17	34.5	4.6	6.7	-18.4	-11.6
北海道	-14.4	7.8	10.9	-14.1	-11.4	-7.7	-11.4
道内市町村	8.4	-6.5	10.2	-5.7	-16.1	-8.9	-12.6
地方公社	-17	6.7	190.9	122.8	13.7	11.2	-35.7
その他	17.7	-19.5	63.2	9.6	-12.3	-13	-0.9
合計	-5.6	-2.1	20	-8.1	-9.1	-5.9	-9.7

出所：北海道建設業信用保証株式会社「保証工事からみた北海道の公共工事の動向」より作成

表6 公共工事の発注者別請負金額の構成（2002年度）

(百万円、%)

発注者	請負金額	構成比
国	569,840	36.7
公団・事業団	72,472	4.7
北海道	442,585	28.4
道内市町村	398,612	25.6
地方公社	8,986	0.6
その他	62,608	4.0
合計	1,555,105	100.0

出所：北海道建設業信用保証株式会社
「保証工事からみた北海道の公共工事の動向」より作成。

合不況」と定義しております。数少ない農村の基幹産業、具体的には農業と土木建設業となりますが、これらがいずれも停滞してしまい、やがて地域の崩壊が懸念されるといった状況です。こうした状況から脱却するためには、やはり農業と土木建設業がきちんと連携していかなければならないでしょう。その可能性を探るのがこうした地域の最大の課題ではないかと考えしております。

③ 建設業のソフトランディング対策

これに関しても、皆さんすでにご承知かと思えます。建設業者の異業種への進出、新分野への進出、多角化などを促進する道産業政策推進室の施策です。昨年十月五日には日本経済新聞でも報道されました。その実態は表7に示したとおりです。これをご覧いただくと、多くの会社が相当力を入れて様々な事業に乗り出していることがわかるのではないかと思います。

農業分野への進出事例は二四件となります。これらの取り組みも全体の動向同様、実にバラエティに富んでいます。しかし、土地制度がネックになるなど、様々な問題に直面しているのも事実なのです。こうした中、建設業サイドでは、地域の方々と共に相談会を開いたり、アドバイザーを招いて勉強会を開いたりするなど、前向きにその対応策を検討しています。しかも、地域レベルで様々な議論を行っているのです。ですから、農業サイドから斜に構える必要はないと私は思うのです。むしろ、こうした取り組みをどう推進していくのか、法的な問題をどう解決していくのか、農業サイドから少し考えていく必要があるのではないかと考えております。

表7 建設業等の新分野進出・多角化事例
(1次産業への進出事例・平成14年8月現在)

取組分野	支庁	市町村名	会社名	取組テーマ
1次産業分野	渡島	福島町	中塚建設(株)	アワビの陸上養殖の取り組み
1次産業分野	檜山	上ノ国町	(株)安田組	農業生産法人の設立と水稻・野菜栽培
1次産業分野	檜山	奥尻町	(株)海老原建設	ブドウ栽培とワイン醸造、その経営多角化
1次産業分野	檜山	北檜山町	北工建設(株)	羊(サフォーク種)の飼育及びレストラン経営
1次産業分野	檜山	北檜山町	(株)伊関組	有機野菜栽培と新鮮野菜の販売
1次産業分野	後志	岩内町	(株)草別組	ｽｰﾊﾟｰ暗渠(らくらく)の製造(製造部門への進出)
1次産業分野	空知	北竜町	金山建設(株)	農作業受託業務への進出
1次産業分野	上川	士別市	(株)足利	ビートを中心とする農作業の受託業務の展開
1次産業分野	上川	士別市	しずお建設(株)	ビート農家から農作業や暗渠工事を受託
1次産業分野	上川	富良野市	(株)森田工業	農機具(暗渠土等自動埋設機)の開発・事業化への取り組み
1次産業分野	上川	剣淵町	卯城建設(株)	ビート生産組合への参画による農業分野への参入
1次産業分野	留萌	遠別町	北浜建設(株)	1次産業(農業分野)への進出
1次産業分野	宗谷	稚内市	(株)共成建設	農業生産法人の設立による野菜生産
1次産業分野	網走	紋別市	(有)大幸産業	芝生栽培地を利用した野菜の生産
1次産業分野	網走	美幌町	芙蓉建設(株)	農業コントラクター部門への進出
1次産業分野	網走	丸瀬布町	(株)菅野組	農業生産分野(じゅんさいの栽培)への進出
1次産業分野	網走	白滝村	三協鉄工(有)	農業生産法人の設立による農業への進出
1次産業分野	網走	滝上町	大原建設(株)	七面鳥の飼育・加工の取り組み
1次産業分野	十勝	上土幌町	(有)田中建材工業	酪農業への進出
1次産業分野	十勝	本別町	(有)水木産業	土壌改良剤の精製及び販売の取り組み
1次産業分野	十勝	浦幌町	丸岡建設(株)	ビート苗移植作業請負
1次産業分野	釧路	釧路市	阿寒共立土建(株)	コンブ礁再生海藻・石炭物除去など事業の拡大
1次産業分野	釧路	標茶町	(株)日野組	農作業(牧草収穫)の受託業務の展開
1次産業分野	釧路	阿寒町	阿寒オーストリッチ研究会(株)(阿寒建設協会加盟9社)	オーストリッチ産業の事業化
1次産業分野	根室	別海町	(株)別海	砂利プラント購入による新分野進出
1次産業分野	根室	中標津町	(有)共栄土木運輸	農業コントラクター事業の実施
1次産業分野	根室	標津町	標津砂利建設(株)	農業コントラクター事業への参入
1次産業分野・環境・リサイクル	檜山	北檜山町	北部檜山建設を 考える2010の会	有機無農薬栽培とし尿・ふん尿浄化施設に係る研究開発
環境・リサイクル分野、1次産業分野	渡島	森町	東日本産業(株)	産業廃棄物処理業の拡大及びハウスによる熱帯果実などの試験栽培(計画)
環境・リサイクル分野、1次産業分野	上川	鷹栖町	(株)日建旭実建設	産業廃棄物処理から農業生産法人設立への更なる展開
その他の分野 1次産業分野	空知	栗山町	(株)すいき建設	ビルメンテナンスへの進出及び農業分野への取り組み準備

出所：北海道経済部産業政策推進室調べ(平成14年8月調査)。