

研究報告

大規模畑作・酪農地帯における

農地・集落再編に関わる推進方策

(社) 北海道地域農業研究所 専任研究員 井上 誠司

I 農地・集落再編に関わる諸問題と

その推進方策に係る検討課題

(一) 問題意識

北海道の農村地域は、農業従事者の高齢化や後継者不足等により、農家数の減少が顕著になるとともに、農地の分散化や耕作放棄地の増加等に伴う農業生産力の低下と集落機能の脆弱化が懸念される状況となっている。それゆえ、効率的な農地の利用と農村社会の活力の維持を前提とした、農地の集積・集団化等による土地利用条件の向上と集落再編の推進が求められているといえる。

とはいうものの、こうした再編方策は、周知のように、もう何年も前から多くの研究者によって主張されてきたのが現実である。にもかかわらず、今なお同様の再編方策が繰り返して提起されているということは、農村の実態とそれにアプローチした研究者の認識にズレが生じていたといえるのかもしれない。あるいは、急激に変貌する農村の実態に研究者や関係機関の提起が追いつけなかったということも考えられる。

こうした経緯を踏まえて、北海道開発局は、大規模畑作地帯と大規模酪農地帯に焦点を当て、そこで発生している様々な問題を再整理した上で、農地および集落再編に関わる推進方策について検討することになった。そして、そのための基礎調査を、昨年度、本研究所が受託したのである。以下、本稿では、この点について論じた「農地再編

及び多様な担い手の連携による地域営農推進方策検討業務」に係る報告書を要約して紹介したい。

(二) 農地・集落再編に関わる諸問題

農地・集落再編に関わる推進方策について検討するのに先立ち、現在、大規模畑作および大規模酪農地帯が直面している農地または集落再編に関わる問題点の整理を行った。具体的には以下の四点がそれに該当する。

① 農業集落の減少とその機能の低下

農家数の減少に伴い、ここ一〇年の間に農業集落数は三二六減少し六、六三七集落となった。それと同時に、一方で農家数一〇戸以上の集落が一、二四五減少し、他方で農家数五戸以下の集落が七四三増加した。一集落当たり農家数も一三・四戸から一〇・三戸へと三・一戸(二三%)の減少となった(以上、「農林業センサス」参照)。これらの結果、多くの集落は、その機能の低下を余儀なくされている。集落機能の強化のためには集落再編の検討が必要となるが、単なる集落の統廃合だけでは、その機能の強化は難しい。また、住居や施設の移転を伴う再編は、絶大な効果を有するものの、費用の捻出や実施のタイミングが難しいため、なかなか実施できない状況にある。

② 耕境後退の進行

北海道の耕地面積は、一九九〇年の二二〇万九、〇〇〇haをピーク

に減少に転じており、二〇〇二年現在一七万八、〇〇〇haとなつている(「耕地及び作付面積統計」参照)。その上、不作付地や未利用地も増加しており、これらの動向をみると、いよいよ北海道においても耕境後退が発生したといえることができる。

都府県のように定年帰農による高齢農家の再生産が期待できない北海道は、規模拡大意欲のない後継者のいない高齢農家が増加すると放出農地が増大し、耕境後退に拍車がかかる傾向にある。とはいえ、一定の高齢農家が営農を継続すれば、ある程度の農地は維持することができる。だが、さらなる高齢化の進展とともに、この機能も低下することが予想され、そうなると優等地にも耕境後退の波が押し寄せてくる可能性がある。

③ 農地の分散化

面積規模の拡大は、主に離農世帯が保有していた農地の分割取得および農地開発による増反によつて達成されてきた。したがって、それを達成した農家が所有する農地は、分散する傾向にあった。

畑作地帯および酪農地帯においては、一部の市町村を除き、農地の集団化事業が行われていない。そのため、換地を通じて農地の集積を果たしてきた水田地帯と比較すると、農地の分散が問題となっている。中でも酪農地帯は、厳しい気候条件のもとで牧草収穫や放牧を実施していかなければならないので、これらの作業の効率化のためにも、とりわけ農地の集団化が必要とされている。

また、近年、在村離農する世帯が増えているが、その多くは農地を売却せず賃貸する傾向にあり、しかも、その場合の権利設定は短期間



集落再編と合わせた景観づくり・標茶町 虹別地区
「わが村は美しくー北海道」運動(第1回コンクール2002年)より

となるのが一般的である。こうした動向も農地の集団化を制約する要因のひとつとなっている。

④ 農業経営の効率化と農地の維持

農業所得を増加させるためには、収益の増加またはコストの低減を果たさなければならぬ。これらを達成する手法として、経営の複合化(高収益作物の導入)や作物・家畜の差別化(質の向上)などを挙げる事ができるが、減少傾向にある農地を維持していくためにも、これらのほか、面積規模の拡大といったこれまで行われてきた基本的な手法を無視するわけにはいかない。

しかし、前述したように、面積規模の拡大は、農地の分散化を伴う傾向が強い。そうになると、規模拡大によるメリットは減殺されてしまう。また、農産物価格が低下基調にある昨今の状況を鑑みると、この手法の導入がかえって農業所得の減少を招くおそれすらある。これらの発生を阻止するためにも、農地の集団化、コントラクターの確立、農地の公的管理などといった農地の利用に関わる様々な条件の整備が求められている。

(三) 農地・集落再編の推進方策に係る検討課題

以上、大規模畑作地帯および大規模酪農地帯における農地・集落再編に関わる諸問題を整理して列挙した。では、これらの問題点を解決するための検討課題とは一体何なのか。次に、この点について考察してみたい。具体的には以下の三点となる。

①経営資産としての農地処分と地域資源としての農地保全の整合
北海道においては、一部の地域で例外があるものの、高齢農家や兼業農家の次世代への経営継承がほとんど行われていない。また、最近、注目を浴びている集落営農や特定農業法人も、今のところほとんど展開していない。それゆえ、経営資産としての農地の処分は、今後増加していくものと考えられる。

ただ、優良農地については、これまでどおり第三者に継承されていく可能性が高い。問題は、耕境外への転落が予想される条件の悪い農地をどのように取り扱うのかということである。これをそのまましておくのか、それとも地域資源として位置づけ、積極的に保全対策を講じていくのか。また、保全すべき農地とそうでない農地のゾーニングをどのように実施していけばよいのか。今後、これらについて検討していかなければならない。

②実効性のある集落再編の実施

最近の集落再編の実態をみると、たとえば鹿追町での取り組みのように、交換分合事業地区と再編後の集落エリアをほぼ同一にするなど、ダイナミックかつ事業制度とリンクさせたものが効果的であると考えられる。事実、鹿追町では、これにより集落（農事組合）数を六六から一三に減らしている。また、住居移転や施設移転も、制度上、担保されているが、集落再編の受け皿というよりも老朽施設の更新のために利用される傾向が強い。これについても、農地利用とリンクさせるなど、幅広く地域住民にメリットが行きわたるようなものに変えていく必要がある。

いずれにせよ、農家数の減少と社会コストの増大が避けられない中で、集落再編の有効性は否定できないものとなっている。差し当たり、その実施にあたってネックとなるのは、多額の費用と環境変化に対する住民の意識であり、これらを克服するための何らかの方策も必要になってくる。

③コストの低減と農地の集団化

これまで実施してきた農地再編に関わる意向調査、あるいは農業会議が取りまとめた調査資料などによると、農地の分散が農業経営上の問題となっていることは十分認識されている。だが、集団化事業への参画の意識は相変わらず低い。水田地帯ならば、圃場整備とともに換地を行っている地域も多く、これにそれほど違和感を覚えないだろうが、畑作地帯や酪農地帯においてはそうはいかない。排水、傾斜、日照、土壌等の条件が農地ごとに異なるので、その実施に対する抵抗感を農家に醸成させているのである。また、農業委員会の力量もその実績を左右する。交換分合事業が一部の地域では繰り返し実施され、その他の地域ではまったく実施されていないといった状況は、これに基づいている。

また、酪農地帯を中心にコントラクターによる圃場での作業が一般化してきている。このような地域では、今後、所有権と利用権の分離が進んでいくと想定されるので、必ずしも従前の手法によらない集団化が実現するかもしれない。要するに、既存制度の活用を前提としつつも、パイロット的な手法の確立も求められているのである。それと同時に、一団地当たりの面積を、現在、主流となっている三〇畝（三

〇〇間四方）規模から一二〇畝（六〇〇間四方）規模へと拡大し、いわゆる農場制農業を確立していくことも、「コスト低減のためには必要となつてこよう」。

以上、三つの検討課題を設定したが、これらはいずれもデスクプランの領域を越えるものではなく、それゆえこれらの実効性の有無の確認が必要とされた。そこで、モデル地域を選定し、その地域の農業関係者の意見を参考にしながら、これらの課題が達成できるのか検討してみることにした。選定した地域は、根釧の大規模酪農専業地帯に属する標茶町、それと十勝の畑作地帯に属する本別町である。

また、これら二町の農業関係者から意見を伺つにあたり、農地および集落問題に造詣の深い専門家からなる委員会を結成した。その委員は以下のとおりである。

- 北倉 公彦（北海道大学経済学部 教授 本委員会座長）
 谷本 一志（北海道東海大学国際文化学部 教授）
 柳村 俊介（酪農学園大学酪農学部 教授）
 堀川 泰彰（北海道農業開発公社 参事）
 橋本 正雄（北海道農業会議 指導部長）
 黒澤不二男（北海道地域農業研究所 常務理事）
 （所属、職名は委員会発足当時のものである）

なお、筆者および北海道開発局担当官は事務局員として本委員会に係わった。

さて、次で行ったのは、モデル地域の農業関係者と上記の委員が一堂に会した現地意見交換会の開催である。そして、その場において、先にみた三つの検討課題の実効性について精査した。さらに、現地意見交換会開催後、委員のみによる研究会を開催し、再度三つの検討課題に関わる議論を行つて、その中からとりわけ緊急を要する課題を抽出することにした。その際、現地意見交換会での討論の内容が参考にされたのは言うまでもない。そして、抽出した課題を「①農地の効率的・有効利用のあり方」、「②多様な担い手の存立と農地の利用促進」、「③集落再編の到達点と今後の推進方策」の三点に再整理し、これらを推進していくための方策について検討したのである。以下ではこれら三点の課題とその推進方策について論じてみたい。

Ⅱ 農地・集落再編に関わる

主要課題とその推進方策

（一）農地の効率的・有効利用のあり方

（1）効率的な農地の利用をいかに実現するか

【1】集団化による農地利用の促進

農地の集団化事業は、その集団化を目的とする交換分合と、圃場整備などに連動した換地処分とに分けられる。交換分合の場合は、それ

自体が土地改良事業であるのに対し、換地処分の場合は、それ自体が土地改良事業ではなく、土地改良事業に連動して実施されることを前提としている。

今回調査した標茶町は、交換分合を盛んに実施している地域である(表1参照)。その特徴を述べると、まず第一に実施区域が集落単位ではなく地区単位となっていること、第二に地区全体の農地利用のあり方について話し合う土地利用協議会が結成されていることが挙げられる。要するに、こうした広範囲な実施区域を範囲としなければ交換分合は行えないということである。

交換分合は、交錯する所有権を地域的に再調整し、相互の所有権を交換して集団化を実現するものである。土地条件が地域ごと、圃場ごとに異なる場合は、一気に実施できないものであり、きめ細かな段階を踏む必要がある。

また、地域ごとに農地の基準価格を設定すると、交換分合が実施しやすくなる。たとえば、帯広市のある地域では、一区画(五畝基準)ごとに農地の評価を行っている。七名の農業委員が地区内の農地を採点し、最高値と最低値を除く五つの採点結果を参考にし、その基準値を決めるのである。なお、評価にあたっては、地力、圃場形状、礫の有無、排水性、農道の状況など、いろいろな条件が考慮されている。そのため、たとえ交換分合に至らなくても、この評価が交換耕作や利用集積を行う際の土地評価に連動する場合もあるのだという。

【2】 基盤整備・草地更新の計画的励行

土地改良や草地更新が行われていない農地は、たとえそれが草地で

あっても耕作放棄される可能性が高くなる。三角形の圃場や傾斜地など、大型農業機械が対応できない作業効率の悪い農地も同様である。したがって、今後も維持する必要がある農地については、地権者および耕作者の双方がコンセンサスを得た上で、土地改良をすすめていくなければならない。

ただし、今後の土地改良は、不要不急の投資を避け、作付作物の収益に見合ったものとしていく必要がある。つまり、事業主体に関わりなく、一律改良・一律負担から当該農地の条件に合致した無理と無駄のないものへと変化させていかなければならないのである。優等地と劣等地が同様の改良を行う必要はない。

【3】 大区画圃場の確立

「マガシ」による農地の売却は避けるべきである。なぜなら、受け手の圃場は分散し、大型機械の利用に不向きとなり、かつまたその評価も低落せざるをえないからである。その上、自宅から遠距離に位置してしまった圃場は、堆肥投入が疎かとなり、粗放的利用を引き起こす傾向が強くなる。ゆえに、大規模かつ一区画農場方式の成立を目指しながら、それを次世代へ継承していかなければならない。これならば、スケールメリットが発揮でき、移動のロスも生じないので、多少、地力が劣っていたとしても、その導入に関わる需要はあると考えられる。

大規模畑作・酪農地帯の実態をみると、一戸当たり四〇〇〜五〇〇畝程度の畑作経営や酪農経営であれば、かつて提起された住民区画五畝を基準とした農場制農業(天間征「農村再開発と地域計画」明文書房、

表1 標茶町における交換分合事業の実施状況

項目 地区名	実施年度	事業面積 (h a)	関係戸数 (戸)	移動面積 (h a)	移動率 (%)	集団比率 (%)	備考
上多和第1	昭和36～37	1,000.0	36	530.0	53.0	19.0	
上多和第2	37～38	700.0	25	210.0	30.0	36.0	
虹別中央	40～41	520.0	22	161.2	31.0	36.0	
上多和第3	42～43	400.0	8	88.0	22.0	32.0	
標茶東部	48～49	870.0	40	553.3	63.6	20.7	
西標茶	50～52	800.0	23	336.0	42.0	38.6	
中御卒別	53～54	300.0	10	187.5	62.5	34.3	
中茶安別共和	54～55	500.0	18	207.0	41.4	41.4	
阿歴内	56	580.0	(19)	—	—	—	利用集積対策事業
虹別萩野開花	58～59	390.0	7	199.6	51.2	70.0	附帯農道
虹別新潟	60	250.0	9	70.7	39.3	40.9	
虹別萩野第1	61～62	300.0	13	56.4	22.6	40.0	
虹別旭共同	63	290.0	8	104.7	34.7	41.7	
虹別萩野第2	平成1～2	320.0	16	87.8	30.3	61.5	
虹別萩野第3	3～4	300.0	9	54.5	17.0	52.8	
虹別萩野中央	5	278.8	—	—	—	—	利用集積対策事業
虹別萩野第5	8～10	4,449.9	10	59.5	21.3	38.9	農地移動戸数7戸
磯分内・栄	10	4,094.2	92	—	—	—	交換分合推進計画
虹別地区	14	12,427.8	101	—	—	—	交換分合推進計画
総計 19 地区							実施地区 15 地区 調査地区 4 地区
実施地区	15 地区	実施面積 7,098.8	実施戸数 254	2,906.2	平均移動率 37.5	平均集団化率 40.3	

一九七六年、四一頁を参照)が成立する時代にもはや突入しているように思われる。一回地当たりの面積も、殖民区画二戸分(二〇畝)ではなく四戸分(二〇畝)とすれば、効率的な大規模経営の確立が望めるだろう。

〔4〕法人による団地的土地利用の実現

特定農業法人や地域連携型法人が効率的に農地を利用すれば、集落内の農地の集積およびその一括利用は不可能ではない。この場合、錯綜している所有権や賃借権を配慮せずに効率的な土地利用体系を成立させることができるだろう。それと同時に、市町村や農協が出資する農地の受け皿法人、労働力支援システム、担い手養成システムなどを重層的に位置づければ、より一層、その効率的な利用は達成しやすくなる。

なお、言うまでもなく、法人は基本的に利潤極大化のための行動に終始せざるを得ず、積極的に条件不利地の農地管理に関与することはない。したがって、その役割を果たそうとするのであれば、市町村や農協が出資する農地の受け皿法人の設立、またはそれを含んだ重層的システムの確立が不可欠になる。

(2) 地域農業のシステム化

〔1〕農作業請負システムによる効率的農地利用の実現

交換分合の実施が困難であっても、農作業受委託システムの経営展開を通じて、農地の集約的利用を実現させることができる。中でも土地利

用型部門の作業に関与するコントラクターは、当該農地の所有権や賃借を棚上げすれば、比較的容易にそれを実施することができよう。

また、周知のように、個別経営による自己完結的な営農は過剰投資になりがちである。それゆえ、これを回避すべく農作業受委託システムの設置が各地で求められている。現に、今回訪問した標茶町でも、域内の農家から関係機関に向けてこのような要望が寄せられていた。これを受け止めたのが農協であり、本年四月、農協は、ヘルパー、コントラクター、公共牧場、TMRセンター、糞尿処理センターなどの管理を一括して担う有限会社標茶営農サポートセンターを設立したのである。

〔2〕地目転換による効率的農地利用の実現

耕種部門と酪農部門を基幹とする地域は少なくない。このような地域においては、一部の農地の地目を転換することで、農地の効率的利用や耕後退の阻止が可能になる場合がある。たとえば、畑作農家が利用する条件の良くない普通畑を酪農家が利用する牧草地へと転換するケース、稲作農家が利用する転作牧草作付地を酪農家が利用する牧草地へと転換するケースなどがこれに該当する。

中には酪農経営が少ないため、水田や普通畑を草地に転換しても、その受け手を見出せないといった地域もあるだろう。しかし、そこであきらめるべきではない。近隣の市町村にも目を向ければ、意外と近くにお眺め向きの相手がいるかもしれない。また、こうした取り組みを円滑に進めていくためにも、複数の市町村が関与する広域的な土地利用調整体制の確立が求められているのである。

【2】マッピング・システムの導入による農地の利用効率向上
本別町ではマッピング・システムを導入しようとしている。これを活用して、相対を含めたすべての貸借の実態（貸し手と借り手、貸し付け期間、小作料など）を把握し、農地を効率的に利用しようと考えているのである。

こうした地図情報を導入すれば、農地の分散状況が常に把握でき、しかもすでに利用している農地と地続きになるような移動を当該農家に勧めやすくなる。いずれにしても、相対を個別経営に委ねる時代は終わった。これからは、個別経営による土地利用関係から脱却して、効率的でリーズナブルな土地利用関係を構築しなければならない。そのためには、農業委員会などの公的機関が他機関と連携して利用調整に介入する必要がある。それに寄与するマッピング・システムは有効な手段といえる。

(3) 賃貸借による農地移動の推進とその有効利用

【1】借地による農地利用の促進

一九八〇年代後半以降、賃貸借による農地移動のウエイトが高まってきた。今や移動面積全体の七割程度が賃貸借によるものである。一九九〇年代に入ってもこの傾向は変わらず、地価下落、資産デフレ、農地の買い控えなどにより、多少不安定であっても、受け手は長期間の借入を志向するようになった。また、出し手も負債整理のために農地を処分する必要性が希薄になり、金利が低いために売却するよりも小作料を獲得したほうが有利な状況に直面している。さらに

は、売却すれば譲渡所得税を課税される場合があるので、売る理由がなくなったのである。

これらの動向が示すように、借地による農地移動を促進するための条件整備が喫緊の課題になっているのは間違いない。しかし、この場合、地主が土地改良費の負担に消極的となるため、基盤整備がなかなか進まないといった問題が生じる。後継者のいない農家、高齢農家、兼業農家、土地持ち非農家などが点在する地域においては、より一層、この傾向が強まってくるだろう。

とはいえ、受け手にとって基盤整備を行った農地は魅力的なものである。つまり、基盤整備は、農地移動のみならず、その効率的利用や保全にも寄与する重要な手段のひとつとなるのである。ゆえに、市町村などがイーシアチフをとって、基盤整備を推進するための体制の確立が望まれる。

【2】地力収奪的な土地利用の防止

一般に、高齢農家が利用する農地は、その労力が脆弱なため確固とした輪作体系を確立することができず、地力を奪われてしまいがちである。堆肥投入など、土づくりが行われることも稀であろう。借地期間が短期に設定されている農地も、これと同様の傾向がみられる。借入時から受け手はその返還を意識しているので、土地改良や土づくりは消極的になるのである。元来、条件の良かった農地が、このような事情により劣化してしまうケースもしばしば確認できる。

これを克服するには、土地にまつわる様々な錯綜した関係を整備していく必要がある。たとえば、土地改良費の負担、小作料、借地期間、

作付作物、休閒の有無、堆肥の投入、人間関係などがそれに該当しよう。もし、これらについて出で手と受け手の間で合意が得られれば、一時的な借地であっても、土地の劣化を阻止することは可能であろう。もちろん、これを円滑に進めていくための何らかの支援も必要になる。

(二) 多様な担い手の存立と農地の利用促進

冒頭でもふれたように、北海道の耕地面積は一九九五年をピークに減少に転じた。つまり、「農産物価格の低下→後継者なし農家の増加→農家の規模拡大意欲の低下→高齢農家の増加→離農の増加→耕地面積の減少」といった一連の動向を経て、いよいよ北海道も耕境後退の局面に突入したのである。それゆえ、現在、食料供給力や農業生産活動を通じた多面的機能の低下が懸念されているが、農産物価格の下落傾向に歯止めがかからない現況を鑑みると、この局面的打開は容易であるとは言い難い。

これに対し、一部の先進地域では、コントラクター、農業生産法人、市町村農業公社などといった様々な組織を立ち上げ、その経営展開を通じて、耕境後退の防止に努めようとしている。そして、同じ悩みを抱えている、その他の多くの地域も、このような取り組みに関心をもち始めているのである。

以下、本節では、一般に多様な担い手と呼ばれる上記の三つの組織に焦点をあて、これらが耕境後退の阻止につながる農地利用の促進といった役割を円滑に果たすことができるのか考察してみたい。

(1) コントラクター

一般にコントラクターは「請負人」と訳されるように、農作業受託を主目的とした組織である。よって、本来、農地流動化の促進あるいは農地管理といった機能を有するものではない。しかし、全道を見渡してみると、積極的にこうした取り組みに関与しているコントラクターを確認することができる。たとえば、旧下川町農協の農作業受託事業、有限会社平取アグリサポート、南幌町農協ファームサービス推進協議会に加入する一部の法人などがそれに該当する。

ただし、これらの組織は共通するひとつの特徴を有している。それは水田利用の促進に寄与しているという点である。具体的に言うと、一方で委託農家が米および収益性の高い集約作物（野菜など）の作付に集中し、他方で受託組織が土地利用型部門（牧草、麦類など）の作付を請け負うことで、水田を面的に維持しているといった特徴である。したがって、基本的に稲作や水田転作との関わりを持たない畑作地帯や酪農地帯の関係者は、こうしたコントラクターの取り組みに違和感を覚えるに違いない。

もっとも、論理的に考えれば、畑作地帯や酪農地帯においてもこうした取り組みは成立する。その具体例として、以下にみる四つのパターンを挙げておこう。①は畑作地帯の例、②は酪農地帯の例、③は酪農地帯の例、④は両地帯に該当するがどっちかという酪農地帯に当てはまる例となる。

①「野菜の導入に伴う労働力不足の顕在化→手に余った畑作に関わる作業の委託→畑作の維持→輪作体系の維持→農地の劣化防止」

- ② 「主要機械の更新が必要↓しかし経済的に当該機械を買う余裕がない、または過剰投資を避けるために買い控えたい↓作業委託が可能↓農業継続↓農地維持」
- ③ 「飼養頭数規模拡大↓飼料作物および草地に関する作業の労働力不足の顕在化↓作業委託が可能↓農地利用」
- ④ 「離農跡地の購入に伴う面積規模の拡大↓飛び地の発生に伴う団地数の増加と農地の分散化↓不便な飛び地の作業を委託↓農地の維持と作業の効率化の実現」

以上、四つのパターンを提示してみたが、おそらくこれらの手法を用いて農地の利用を促進しているコントラクターは少数に過ぎないだろう。事実、今回、意見交換会を開催した標茶町や本別町においても、こうした事例は確認できなかった。本別町にはそもそもコントラクターがなかったし、標茶町には農協営のコントラクター事業が存在したものの、そこでの取り組みはコーン収穫と堆肥撒布の請け負いのみで、農作業受託の枠をはみ出るものではなかった。また、標茶町では、コントラクターを活用するよりも交換分合を実施した方がより農地の利用を推進できるという意見を聞いた。

このような実態を踏まえると、畑作地帯または酪農地帯におけるコントラクターの経営展開を通じた農地利用の促進といった取り組みは、さほど期待できないと言わざるを得ない。むしろこれらの地帯においては、後述する総合支援システムを立ち上げ、その枠組みの中で労働力支援とともに農地の流動化支援や農地管理を行った方が実効性があるように考えられる。

(2) 農業生産法人

続いて、農業生産法人が農地の利用促進に寄与するパターンを考えよう。具体例として、以下の二つを挙げるができる。

① 「特定農業法人、地域連携型法人、農協出資法人などといった公的機能を果たす法人の設立↓その法人が遊休農地を購入または借入↓農地の利用促進」

② 「数戸共同による法人の設立↓分散した農地を集積↓効率的な農地利用の実現」

以上、二つのパターンを示してみたが、これらはどこでも活用できるといってわけではない。その有効性は、畑作地帯と酪農地帯では異なってくるのである。

畑作地帯においては、①と②の両方が有効である。たとえば、遊休農地の受け手となり得る地域連携型法人は、現在一七組織を数えるが、そのうちの五組織が畑作を基幹とする経営となっている（表2参照）。また、決して多数を占めるわけではないが、①と②両方の性格を併せ持った法人も確認できる。その典型事例といえるのが地域連携型法人にも認定されている清水町の有限会社メロディファームである。

なお、意見交換会を開催した本別町にはこうした役割を果たす法人が存在しなかった。確かに②の意義を見いだし、そのような法人の設立を目指そうとしている農家も存在したが、その反面、規模拡大を果たしても収益の向上が見込めないという判断から、法人の設立に懐疑的な見解を持つ関係者もいたのである。このように法人に対する町民の見解が一致しないようでは、こうした役割を果たす法人の設立は、

表2 地域連携型法人の一覧表

法人名	地区名	地域の特徴	設立年月	認定年月	耕地面積	農地集積率
(有)無限樹	苫前町三溪	山間部水田地帯	1996. 1	1997. 9	67ha	56.5%
(農)丘の里ヘルシーファーム	美瑛町二股	山間部畑作地帯	1996. 1	1997. 9	130ha	54.9%
(有)メロゼイーツファーム	清水町下佐幌協和・新生	平坦部畑作地帯	1996. 10	1997. 9	176ha	58.0%
(有)協和農産	愛別町協和1・2	山間部水田地帯	1997. 4	1997. 9	15ha	76.9%
(農)アイテツク十勝	幕別町中里3	平坦部畑作地帯	1998. 3	1998. 3	40ha	61.4%
(農)伏古生産組合	愛別町伏古	山間部水田地帯	1991. 3	1998. 6	106ha	83.6%
(有)原田産業	倶知安町八幡	山間部畑作地帯	1994. 7	1998. 6	60ha	65.4%
(有)緑進	遠別町久光	山間部水田地帯	1997. 4	1998. 6	35ha	50.0%
(有)コントラクター旭川	旭川市旭正	平坦部水田地帯	1997. 5	1998. 6	14ha	作業受託主体
(有)グリーンンサポート	上川町(全域)	山間部畑作地帯	1998. 10	1998. 6	208ha	作業受託主体
(農)よつ葉牧場	豊頃町礼作別	平坦部混同地帯	1991. 3	1999. 5	201ha	
(農)米道築組合	三石町歌笛	山間部水田地帯	1997. 3	1999. 5	18ha	
(有)当麻グリーンソライフ	当麻町(全域)	平坦部水田地帯	1998. 4	1999. 5	200ha	
(農)ぴりかファーム	今金町田代	山間部水田地帯	1999. 2	1999. 6	62ha	
(有)常盤総合農園	芦別市常磐町	山間部水田地帯	1998. 12	2000. 5	30ha	
(農)大雪生産組合	美瑛町北瑛	山間部畑作地帯		2000. 5		
(有)協和牧場	白滝村東白滝	山間部混同地帯		2000. 5		

注1) 北海道農政調整課提供資料などを参考にして作成。
 2) 耕地面積、農地集積率は、認定時のものである。
 3) 空欄は資料なし。

なかなか達成できないかもしれない。

次に酪農地帯の有効性を考えてみよう。まず①であるが、このパートナーの実現は酪農地帯では難しいと言わざるを得ない。なぜなら、一戸当たりの面積規模が大きい酪農地帯では、離農跡地の受け手が十分に存在しない場合、一挙に大量の遊休農地が発生することになるからである。これらの農地を法人が単独で、しかも継続的に管理できるのであれば問題ないが、こうした対応は不可能に近いといえよう（井上誠司「北海道における地域農業振興・システムの設置状況とその特徴」『地域農業振興・システムの実践事例の現状と今後の推進方策』北海道農業協同組合中央会 二〇〇二年 参照）。

では、②はどうであろうか。端的に言ってこちらは実現可能である。しかも、最近、こうした取り組みを通じて農地を効率的に利用する法人が続々と登場しているのである。有限会社オコッペフィードサービズ（一九九八年結成、一九九九年法人化）、有限会社デイリーファーム若松（一九九九年設立）、有限会社デイリーサポート別海（二〇〇一年設立）などはその典型事例といえるだろう。また、このような法人は、地域ぐるみで結成すれば、離農者の出現を極力抑えられろといったメリットも有している。これはオコッペフィードサービズにみられる特徴である。

ところで、このような法人に対する関心の高さは標茶町でも確認できた。しかも、標茶町のある集落では、かつて集落ぐるみの共同法人の設立が前向きに検討されたのである。結局、集落ぐるみの法人は設立されなかったが、これを提起した同町のA氏は、後に集落内の三戸の農家とともに農業生産法人を設立し、現在、三一五・五畝の経営耕

地を有するその法人の代表となっている。形態こそ違うものの、結果的に農地の利用を促進する法人が設立されたのである。なお、A氏によると、共同法人の設立には以下の二点が欠かせないという。ひとつは、構成員となる農家の意識改革である。換言すれば、個別よりも共同の方がメリットがあるという認識をすべての構成員が持たなければならぬということである。そして、もうひとつは、関係機関による充実した支援体制である。中でも有益な補助金の確立が不可欠であるとA氏は指摘していた。

(3) 市町村農業公社と総合支援システム

これまでの考察から、コントラクターと農業生産法人は、どちらも農地利用の促進に貢献できることが明らかとなった。ただし、コントラクターによるそれは、あくまでも作業受託という本来の機能に付随して発揮されたものであり、よって過度な期待を持つことができなかった。これに比べると、農業生産法人によるそれは、少なからず期待が持てるといえる。しかし、これもまた万能というわけではない。なぜなら、私企業である農業生産法人が、経営の悪化を理由にそのような取り組みを突如やめてしまうことは十分に考えられるからである。もちろん、その場合、採算の合わない条件の悪い農地から順に放棄されていくことになる。

そうなると、私企業ではない公的機関にその期待が寄せられることになる。言うまでもなく、その典型は農地保有合理化法人の資格を有する市町村農業公社である。ただし、市町村農業公社を取り巻く昨今

の環境は、決して平穏なものではない。周知のように、ここ数年、公益法人全般に対する風当たりが非常に強くなっているが、実は市町村農業公社はこの公益法人に属する組織なのである。また、最近、農地の利用には適さないものの、より簡素な手続きで設立できるNPOが注目を浴びており、この組織が様々な農業振興に関与するようになってきている。いわゆるライバルの出現である。それと、合理化事業の実績が厳しく問われるようになってきたこともここで述べておきたい。もちろんこれは農協の合理化法人にも関わることであるが、実績の少ない合理化法人に対しては、その形態に関わらず解散勧告を行っていくというのが最近の農林水産省の方針のようである。

では、市町村農業公社には展望がないのであろうか。決してそんなことはない。農地に関わる業務のみならず様々な事業に取り組み、農家だけでなく幅広く地域住民にも貢献していくといった機能が市町村農業公社に備われれば、その存在意義は格段に高まると考えられる。要するに、農業を中心とした地域産業全般の振興に果たす総合支援システムへの転換が市町村農業公社には求められているのである。これは決して難しいことではない。現に道内に存在する二つの市町村農業公社も、こうした機能を身につけているのである。たとえば、財団法人清水町農業振興公社は、後継者の育成、花嫁対策、地元小学生を対象とした農園学習の開催に、財団法人幕別町農業振興公社は、新規参入者研修、気象情報システムの運用、地図情報システムの運用に、それぞれ取り組んでいるのである。

また、今回訪問した標茶町も、こうした取り組みに関心を示しており、現に本年四月、農家と農協の出資に基づく有限会社標茶営農サ

ポートセンターを設立したのである。これは、従来、農協が管理していたコントラクター、ヘルパー、公共牧場、それとTMRセンターに関する業務を一括して行うもので、端的に言えば農協主導型の農業支援システムということになる。ただし、ここでは農地の流動化支援やその管理までタッチする予定はない。これに対し、町は、農地保有合理化事業の実践を通じた農地の流動化支援およびその管理、それと家畜糞尿処理事業もこの枠組みの中で取り組むべきだと提起している。そうなれば、町が必要とする農地が維持されるので多面的機能が持続的に発揮でき、また家畜糞尿が利用されるので環境に悪影響を及ぼすことがなくなるというのである。要するに、町のスタンスは、農家だけでなく、すべての町民に配慮した支援を実施しなければならぬというものである。仮にこれが実現すれば、正しく総合支援システムの形成ということになる。

（三） 集落再編の到達点と今後の推進方策

最近、集落営農が脚光を浴びている。本年度から始まった担い手経営安定対策の対象に位置づけられたし、また、その法人化が推進されるなど、政策サイドにおいて、今後の重要な担い手としてみなされているのである。さらに、昨年、集落営農と法人の中間に位置する特定農業団体が設定された。そして、当面、法人化が困難な集落は、差し当たりこの組織となつて、五年以内に法人化することが義務づけられようとしている。

また、新聞や雑誌などでも紹介されているように、こうした動向に連動する形で、集落営農の展開に期待を寄せる地域が着々と増加してきている。ただし、その多くは、効率的・安定的経営体というよりもむしろ、農地をはじめとした地域資源、ひいては地域そのものを守る有力な担い手として、集落営農を位置づけているようである。いずれにせよ、今後の地域農業のあり方を考える上で、集落というエリアは、これまで以上に無視できない存在になったといえることができる。

ところで、ここ数年の間に公表された北海道を対象にした集落に関する研究業績をサーベイしてみると、いくつかの画期的な業績にめぐりあうことができる。そのひとつに該当するのが「北の国型農村集落環境整備調査報告書 一定住できる村落の条件―」（北海道開発局

一九九四年）である。農家の住宅の建替が集中し、それゆえ円滑な集落再編が望める一〇年後の望ましい居住形態、村落のあり方、集落再編の推進方策などについて提起した本報告書の登場は、正しくエポックメイキングな出来事であったといえよう（ちなみに、ここでのいう村落は、基礎的生活圏、地縁的な基礎集団などを、集落は、「センサス」の集落、小単位の農事組合、小単位の行政区などをそ



れぞれ指している）。

以下では、当時、この報告書が集落あるいは村落に対し、どのような課題を提起していたのか、ひとまず振り返ってみたい。そして、その課題は果たして達成されたのか、また、今後必要とされる課題は一体何なのか、現地意見交換会での議論を参考にしながら探っていくことにしたい。

(1) 一九九〇年代前半における集落の諸課題とその再編方向

〔1〕居住形態再編の必要性

北海道の集落は、都府県と性格が異なり、散居制を基本とし、一般に農業生産に対応した機能を持つとされてきた（田畑保「北海道の農村社会」日本経済評論社 一九八六年 参照）。しかし、散居を必要とする条件は縮小し、圃場と住宅の一体性が最も強固な「圃場内散居」を絶対化する条件は消失してしまった。なぜかという点、大型機械利用体系下の経営においては、住宅やその付設物を介する「圃場内散居」が生産条件上不利になるからである。それゆえ、今後、農村整備を通じて、生産振興と生活環境改善を結合させた新たな空間の創造、すなわち「散居から集居へ」の転換が必要となるのである。

〔2〕望ましい村落のあり方

散居形態の集落は、農民間の協同的な対応志向を遅らせ、成員間の

横の結びつきや意思疎通の十分な地域社会の形成を適さける傾向を持つ。そのため、現在の農事組合・行政区域と地区連合区から成る、重層構成による村落の形成が必要となるのである。仮にこうした重層構成の村落が形成されれば、農民・住民の親睦、娯楽、相談、懇談、会合、行事、スポーツ、葬式、情報取得、組織活動を容易にする基礎的生活圏の確立を図ることができ、また村落の住民相互の意思疎通を容易にすることも可能になる。

【3】 集落再編の推進方策

九つの課題が提起されていたが、その中から特に重要と思われるものを四つほどピックアップして以下に列挙しておきたい。

①集落においてなにごと問題かについて、集落の構成員が相互に考える場づくりをし、かつそうした場を一定の期間を置きながら繰り返し持つこと。

②住みよい村落・地域をつくるために、自治意識の高揚特に住民自治はいかにあったらよいかについて、多くの集落構成員の考え方と意見を引き出す機会を極力つくること。

③推進する機関としては、再編についての意見を各層から反映させ、かつ調整と推進のための委員会を設置し、再編のあり方や進め方について検討しながら行うこと。

④農業振興と住民環境の両者から総合的な土地利用計画を策定し、それを基に、将来方向に向けた住民の意思が十分反映した農村計画をつくって推進すること。

(2) 集落再編の到達点

【1】 居住形態の再編

では、前記の三つの課題が果たして達成されたのか検討してみよう。まず、居住形態についてであるが、これは基本的に変わらなかった。すなわち、未だ農村部の居住形態は、散居が主流になっているのである。しかし、だからといって散居に問題がないというわけではない。多数の集落が農家数の減少に伴いその機能が発揮できなくなるといった悩みを抱えており、今なおその再編が望まれている。今回訪問した本別町も同じ悩みを抱えていたが、二〇〇〇年に町内全域を対象とした集落再編を実施し、ひとまず一集落当たりの農家数の回復を実現させている。しかし、居住形態の再編までは達成されていない。

本別町における集落再編の成果をもう少し詳しくみておこう。そもそもここでは、農家数五戸以下の集落（農事組合）が全体の四分の一（四九集落中一三集落）に達したことが問題となっていた。そこで、町は集落再編を行い、一集落当たりの農家数の増加をはかったのである。その手法は、集落のエリアを自治会のエリアとほぼ同一になるまで拡大するということであった。結果として、集落数は四九から一二に減少したものの、一集落当たり平均農家数は九・五戸から三三・四戸へと三倍以上も増加したのである（表3参照）。

だが、こうして一集落当たりの農家数を増加させても、再び農家数が減少し、集落機能が発揮できなくなってしまうケースも存在する。実は標茶町の一部の集落がこれに該当するのである。広く知られているように、標茶町は早くから集落再編に取り組んできた。集落整備事

表3 本別町における集落（グループ・農事組合）の状況

平成14年8月現在

番号	自治会名	農事組合名	平成8年営農戸数		平成14年営農戸数	
			戸数	地区計	戸数	地区計
1	本別	本別	7	41	4	29
		東本別	5		4	
		共栄	6		4	
		共栄1	7		5	
		本別市街	5		4	
		富良津内	8		8	
		下仙美里	3		0	
2	美里別東	美里別高東	12	27	11	25
		美里別東下1	11		10	
		美里別東下2	4		4	
3	美里別中	弥生町	11	41	7	34
		美里別西中	20		18	
		美里別東中	10		9	
4	チエイト負籠	チエイト1	13	50	11	43
		チエイト2	7		7	
		負籠1	19		14	
		負籠2	11		11	
5	美里別上	美里別西上	19	29	14	23
		美里別東上	9		9	
		ラウンベ	1		0	
6	活込拓農	活込	15	36	14	33
		拓農	18		17	
		上拓農	3		2	
7	仙美里東	東仙美里	4	51	3	40
		仙美里1	8		6	
		仙美里2	3		2	
		木札内	4		4	
		仙美里3	8		5	
		上仙美里	6		6	
		奥仙美里	5		4	
		美栄	1		0	
		本別追名牛	5		4	
		仙美里追名牛	7		6	

8	仙美里西	新生	6	42	5	37
		西仙美里	17		16	
		清里	6		5	
		明美	6		6	
		月見台	7		5	
9	勇足東	勇足東1	9	51	9	44
		勇足東2	10		9	
		勇足東3	10		10	
		勇足東4	10		9	
		勇足東5	10		7	
		勇足東市街	2		0	
10	勇足西	勇足西1	14	40	14	40
		勇足西2	6		6	
		勇足西4	13		13	
		勇足西5	7		7	
11	押帯	押帯	20	37	19	35
		上押帯	17		16	
12	美欄別	下美欄別	4	21	4	18
		高美欄別	11		8	
		上美欄別	6		6	
合 計			466	466	401	401

自治会・農事組合の合併状況

平成8年4月 上押帯、清進地区自治会合併
 平成12年4月 活込地区自治会合併
 平成13年4月 押帯1～4自治会合併
 平成13年12月 ラウンベの一部が西上に参加
 平成14年1月 美栄が上仙美里に統合
 平成14年5月 下仙が富良津内に統合
 平成15年4月 美欄別地区自治会合併
 美里別東地区の追名牛を除く農事組合が合併

業を導入したのが一九八三年であるから、もう二〇年以上も前にこれに着手していたのである。その後、順調にその再編は進行し、一方で一〇〇あった集落を四一まで減少させ、他方で各集落の農家数を最低限二〇戸確保するといった成果をあげている。にもかかわらず、一九九〇年代後半に入ると、再び過疎化の荒波を被ってしまったのである（表4参照）。これに対し町は、地域によっては、本別町のように、集落のエリアをもう一回り大きな行政区のエリアと同一にし、その再編をはかっていたかなければならないと考えている。

【2】重層構成による村落の確立

重層構成による村落の確立は、地域住民の諸活動の発展に結びつくことが明らかとなった。たとえば標茶町では、学校の統廃合に伴い新たな学区が形成されているが、その新たな学区での教育・文化活動が各集落における様々な取り組みにプラスの影響を与えているといった実態が確認できた。具体的に言うと、今までほとんど交流のなかった近隣集落の人々の言動、あるいはそれらの人々が集まって成立している様々な活動が刺激となって、自分達の集落における取り組みの活性化、ひいては住民のコミュニケーションの向上に結びついたというのである。

ただし、重層構成による村落を形成すれば、必ずこの成果が得られるとは限らない。エリアの組み合わせ内容や、組あせたエリアの広さが適切でなければ、おそらくこの成果は得られないと思われる。たとえば、本別町での意見交換会において、公民館活動を核にした地域住

民のコミュニケーションの向上が提案されたが、通常、地域住民のコミュニケーションは、その管轄エリアよりも狭い範囲で形成されるものである。よって、エリアの設定をもう少し慎重に行わなければ、その実現は難しいと考えられる。

【3】議論の場の形成と構成員の自主性の発揮による集落コミュニケーションの向上

住み良い村落・集落のあり方について構成員が相互に考える場を持っていて、しかもそれが住民の意思に基づいたものとなっている集落は、活発なコミュニティ活動が形成されることが明らかとなった。そして、このような集落は、概して条件の良い優等地に位置することもあわせて確認できた。その典型事例が標茶町の虹別集落である。ところで、標茶町には「1A1P（ワンエー・ワンピー＝1 Area 1 People）」という町独自のソフト事業がある。これは、端的に言うと、地域住民が知恵を絞って考えた誇りの持てる活動に対し、町が支援するというものである。もちろん、これを活用するには、住民同士の議論、それと彼らの意思に基づいたアイデアが欠かせない。それゆえ、これを盛んに活用している集落は、自ずとコミュニティ活動も活発になるといった特徴を有しているのである。

それだけではない。「1A1P」を盛んに活用し、コミュニティ活動も活発な集落は、農地の流動化や交換分合の実績が多く、さらには中山間地域等直接支払制度も旺盛に活用しているといった特徴を見いだすことができた。つまり、コミュニティ活動が活発であれば、農村の整備も円滑に進むということである。いずれにせよ、こうした実態を

表4 標茶町における集落（町内会・地域会）の状況

《標茶市街》		
常盤町内会	常盤町内会	(263戸)
川上 ヶ	川上 ヶ	(205戸)
川上公住 ヶ	川上公住 ヶ	(93戸)
開運 ヶ	開運 ヶ	(236戸)
富士 ヶ	富士 ヶ	(75戸)
桜 ヶ	桜 ヶ	(463戸)
旭 ヶ	旭 ヶ	(184戸)
	麻生 ヶ	(260戸)
	平和 ヶ	(108戸)
新栄（亜麻）	平成9年1月26日	麻生町内会に再編
新富	平成9年3月9日	平和町内会に再編
鉄道	平成2年4月1日	富士町内会に再編
《標茶市街周辺地域》		
ルルラン部落会	ルルラン部落会	(14戸)
南標茶部落会	南標茶地域会	(20戸)
共済組合住宅	共済組合	(36戸)
栄部落会	栄地域振興会	(29戸)
多和部落会	多和部落会	(22戸)
京大演習林	京大演習林	(8戸)
厚生部落会	厚生地域振興会	(17戸)
五十石部落会	五十石部落会	(6戸)
北標茶部落会	栄地域会に再編	
中多和部落会	磯分内川東地域会に再編	
《オソベツ地域》		
中御卒別部落会	中オソベツ地域振興会 昭和58年度 地域再編成 (45戸)	
上御卒第一部落会	上オソベツ振興会 昭和58年度 地域再編成 (40戸)	
上御卒第二部落会		
上御卒第三部落会		
奥御卒別部落会		
《沼幌地域》		
下沼幌部落会	下沼幌地域会	(20戸)
上沼幌部落会	上沼幌地域振興会	(11戸)
下御卒別部落会	下御卒別部落会	(20戸)
《磯分内市街》		
若水町内会	若水町内会	(70戸)
日の出町内会	日の出町内会	(86戸)
曙町内会	曙町内会	(95戸)
《磯分内地域》		
第一部落会（上部落）	磯分内中央地域会	
第一部落会（下部落）	平成8年度 地域再編成 (34戸)	
美幌部落会	川東地域振興会	
乙西部落会	平成7年度 地域再編成 (29戸)	

上磯分内部落会	
福島部落会	
東磯分内部落会	
泉部落会	
小林部落会	川西地域振興会
平和部落会	平成7年度 地域再編成 (42戸)
平泉部落会	
協盛部落会	
憩部落会	
《虹別市街》	
虹別市街町内会	虹別市街町内会 (127戸)
《虹別地域》	
羽黒部落会	中虹別地域振興会
上中央部落会	昭和63年度 地域再編成 (40戸)
下中央部落会	
新生部落会	
山形第一部落会	上虹別地域振興会
山形第二部落会	平成2年度 地域再編成 (40戸)
旭協同部落会	
高知部落会	
宮城部落会	
福島部落会	
光陽部落会	
改正部落会	虹別地域振興会
協和部落会	平成3年度 地域再編成 (39戸)
共進第一部落会	
共進第二部落会	
鳥海部落会	萩野地域振興会
月山部落会	平成3年度 地域再編成 (50戸)
萩野中央部落会	
弥生新興部落会	
新潟部落会	
萩野第一部落会	
萩野宮城部落会	
開花部落会	
《弥栄地域》	
弥栄部落会	弥栄地域振興会 昭和62年度 地域再編成 (46戸)
《茶安別地域》	
上茶安別部落会	上茶安別地域振興会
上雷別部落会	昭和61年度 地域再編成 (29戸)
東栄部落会	
新生部落会	
東国部落会	

市街部落会	
中茶安別部落会	茶安別社協地区部会
下茶安別部落会	↓
雷別部落会	中茶安別地域振興会
報徳部落会	平成7年度 地域再編成 (100戸)
富貴原部落会	
新拓部落会	
共和部落会	
東部部落会	
《久著呂地域》	
下久著呂部落会	久著呂地域会
コッタロ部落会	平成元年度 地域再編成 (58戸)
上久著呂部落会	
中久著呂部落会	
平和部落会	
共和部落会	
新久著呂部落会	
奥久著呂部落会	
《茅沼地区》	
茅沼振興会	茅沼地域振興会 (15戸)
	シラルトロ湖畔町内会 (21戸)
《塘路地域》	
塘路地域振興会	塘路地域振興会 (115戸)
沼ノ上部落会	
《阿歴内地域》	
阿歴内第一部落会	阿歴内地域振興会
阿歴内第二部落会	昭和63年度 地域再編成 (116戸)
阿歴内第三部落会	
阿歴内第四部落会	
阿歴内第五部落会	
阿歴内第六部落会	
阿歴内第七部落会	
共和部落会	
北光部落会	
北部部落会	
西和部落会	
東栄第一部落会	
東栄内第二部落会	
東栄光友部落会	
東阿歴内部落会	
昭和56年頃の集落数 110集落	平成11年3月末の集落数 41集落

() 内の戸数は平成11年3月末

みると、コミュニティの形成に寄与する住民同士の議論が如何に重要であるかがわかる。

(3) 集落再編に関わる今後の推進方策

これまでの考察から、かつて「北の国型農村集落環境整備調査報告書」で提起された「重層構成による村落の確立」、それと「議論の場の形成と構成員の自主性の発揮による集落」コミュニティの向上」といった集落再編に関わる課題は、すでに一部の地域によって成し遂げられていることが明らかとなった。すなわち、これらは正に的を射た提起だったのである。それゆえ、今後も推進していく必要があるとみてよいだろう。

問題は居住形態の再編、すなわち散居の解消である。もちろん、これは生産条件のみならず生活条件の向上にも寄与するので、当該住民にとって意義のある施策であることは否定できない。しかし、今すぐこれを解消するのは難しい。その理由は二つある。まず第一に、散居を解消するための莫大な費用を一気に捻出するのは難しいと思われるからである。第二に、標茶町でも指摘があったが、たとえ散居が解消されたとしても、再び過疎化に見舞われると、散居に戻ってしまう可能性があるからである。過疎を克服すればいいだろうといった反論があるかもしれないが、未発達な労働市場、それと少子化といった現実を目の当たりにすれば、それも困難であると言わざるを得ない。

となると、ひとまず散居といった居住形態を受け入れ、その上で、生活の利便性を高め、かつ住民同士の交流を促進していなければなら

ないというのが、集落に与えられた今後の課題といえそうである。道路網が発達した昨今の農村の現状を踏まえれば、自動車を活用してこれを克服することは、決して難しくないとと思われる。問題は、公共交通に頼りざるを得ない高校生や小中学生、それと高齢者の足を如何にして確保していくのかということである。もちろん、今も各地で行われているコミュニティバスやスクールバスの運行、あるいはそれらの民間バス会社への委託といった手法は、今後も取り入れられなければならないまい。この他、最近、話題となっているDMV（デュアル・モード・ビークル。道路、軌道とも走行可能な現在JR北海道が開発中の車輛。本年六月から八月まで札幌線の石狩月形～晩生内で走行試験が行われることになっている）を普及させ、発達した道路網と鉄道を利用し、安全かつ迅速に中核都市まで旅客を輸送するといった手法が採用されてもよい。要は、散居形態を受け入れるのであれば、多様な交通網の確立も不可欠になるということである。

— 付記 —

冒頭にも記したように、本稿は、昨年度、北海道地域農業研究所が北海道開発局から受託した「農地再編及び多様な担い手の連携による地域営農推進方策検討業務」に係る報告書の要約である。なお、報告書の執筆者は、Ⅰ「農地・集落再編に関わる諸問題とその推進方策に係る検討課題」が黒澤不二男と筆者、Ⅱ-1「農地の効率的・有効利用のあり方」が谷本一志氏、Ⅱ-2「多様な担い手の存立と農地の利用促進」とⅡ-3「集落再編の到達点と今後の推進方策」が筆者となるが、本稿に係る文責は筆者にあることをここでお断りしておきたい。