

1. 課題と構成

(1) 研究の背景

わが国の農山村地域では、そこに居住する人々の農林業の営みによって、国土・自然環境の保全や水源のかん養といった役割が果たされてきた。しかし、1980年代後半頃から加速し始めた農山村における人口減少と高齢化の並進は、とりわけ生産・生活条件が劣る中山間地域において、耕作放棄地の発生や管理されない森林の増加を招き、多面的機能の低下とともに地域社会の存続すら懸念される事態を生み出した。

このため、1990年代に入ると、農林業の担い手不足が深刻化した中山間地域の自治体を中心に、地域の農地や森林を保全していくことが喫緊の課題となり、農林業の振興を通じたこれら事業の実施は高い公益性を持つものとなった。しかし一方で、中山間地域であるがゆえの生産条件の不利性から第一次産業の収益性は総じて低く、新たな農林業の担い手形成や民間企業の参入は極めて厳しい状況にあったことから、市町村自らが出資する農林業公社等（農林業の振興や地域活性化を図ることを目的とした市町村第三セクター）が農協や森林組合などの農林業関係団体の協力を得て続々と設立された。

ところが、2000年代に入って進められた平成の市町村合併は、これら動きを一変させた。第三セクターを設立していた小規模な中山間自治体の多くが、市町村合併する中で、地方都市に吸収合併（いわゆる「都市・むら合併」）されたところでは、第三セクターが確固とした存立基盤を失い、小規模な町村同志が合併（いわゆる「むら・むら合併」）したところでは、合併しなかった町村と同じように、自治体の組織や財政の合理化によって、第三セクターへの支援が大きく後退するといった事態も生まれている。

このように、社会・経済情勢が大きく変化する中で、やむにやまれぬ状況下で設立されたこれら市町村第三セクターが現在どうなっているのか、存続状況を含めてその活動実態が注目されるところであるが、後に触れるように、近年、これらを取り上げた研究成果はほとんど見当たらなくなっている。農林業の担い手不足や農林地の荒廃が止まってない中山間地域では、これら第三セクターの必要性がなくなったとは考えにくく、むしろ地域農林業の担い手や地域活性化の中核組織として、その期待はより高まっていると考えられる。

そこで、2009～2011年度において実施したプロジェクト研究『効果的な農村活性化に向けた多様な主体との連携モデルの構築』（2011年度は『多様な主体との連携による農村地域の再生に関する研究』に名称変更）の中で、「森林・農地資源の管理を担う第三セクターの役割と農村活性化効果」という課題を設定し、農林業振興に取り組む市町村第三セクターの現状と活動実態を踏まえた支援のあり方、さらにはこれら第三セクターを活用した中山間地域の振興方策を検討することとした。

なお、本研究は、農林水産省農村振興局中山間地域振興課からの要請を踏まえて、上記プロジェクトの中の、第三セクター研究チームで計画し、同課の協力を得て実施したもの

である。

(2) これまでの研究動向

農業・農村振興に取り組む市町村第三セクター、いわゆる「市町村農業公社」等が 1990 年代に入って急増したのは、この時期に政策的な後押しが集中したという背景がある。その一つは、1990 年に制定された「新過疎法」（過疎地域活性化特別措置法）であり、この中で市町村第三セクターへの出資が過疎債の対象に含まれることとなった。二つ目は、1991 年に行われた「山村振興法」の改正であり、森林や農用地の保全に関する事業や地元農林産物の加工・販売等を実施する市町村第三セクターに対する課税の特例とそれに伴う地方税減収額に対する市町村への補填である。そして三つ目は、1992 年に実施された「農地法施行令」の改正によって、第三セクターである「市町村農業公社」が農地保有合理化法人の資格を有することが認められたことである。これによって、市町村農業公社が農地を中間保有することができるようになり、地域の農地資源を維持・管理するために、自らが直接的に農業生産にかかわることが可能となった。

これら三つの制度改正を背景に、過疎・高齢化の進行や兼業の深化によって農業の担い手が不足している市町村においては、1990 年代の半ばに続々と市町村農業公社が設立され、地域における農地管理の担い手として期待が高まった。それに伴って、研究サイドでも、これら市町村農業公社の実態把握が旺盛に行われるようになり、なかでも数多くの公社が設立された中国地方や北陸地方を中心に竹山〔6〕、谷口〔7〕、村山〔12〕、山田〔14〕等、数多くの事例報告がなされる。さらに、これら研究蓄積が進むにつれ、極めて多様な「市町村農業公社」の体系的な整理が類型化を通じて行われるようになり、公社の持つ性格や役割、課題や展開方向等が論じられている。ここでは、その中から代表的な先行研究として、守友〔13〕、小田切〔3〕、柏〔4〕、仁平〔9〕、長濱〔8〕を取り上げる。

まず、守友〔13〕は、近畿、中国の中山間地域での第三セクターの分析から農業・農村に関連する市町村第三セクターを「直接生産支援型」と「地域振興支援型」の二つに分け、特に前者においては、地域に残存する担い手との農地や受託作業をめぐる競合から、第三セクターの独立採算性の追求は困難であり、公的助成を基礎とした事業の多角化を図り、農村活性化の発展的要件を支える後者のタイプの機能も併せ持つ形態に変えていくことを説いている。地域農業の担い手の中心はあくまで家族経営であり、多重、多層な家族経営支援システムの一つとして第三セクターを位置づけ、その役割を絶対化せずに、常に相対化しながら見ていく必要性が強調されている。

さらに、柏〔4〕は、市町村ほぼ全ての集落が担い手不在状況にある後退型中山間地域と上向指向農家が残存する展開型中山間地域では、守友が示した「直接生産支援型第三セクター」の性格が異なることを指摘し、後退型中山間地域で農地保全事業を行う第三セクターを「担い手代行型」（家族経営に代替して直接農地管理を実施）、展開型中山間地域でのそれを「担い手支援型」（地域の個別経営や法人経営を支援）とに細分した上で、担い手支援機能に加えて農地保全補完機能を有する「担い手支援・農地保全補完第三セクタ

一」を今後の理念型として提示している。

他方、小田切〔3〕は、市町村農業公社を農業生産への関与程度と農村関連事業（農産物加工・販売、特産品開発、観光関連事業等）への関与程度の組み合わせから、「地域振興型」、「担い手型」、「土地利用調整型」、「畜産型」の4類型に分類し、調査事例を踏まえつつそれぞれの類型の性格や特徴を明らかにした上で、その発展方向を検討している。そして、市町村農業公社の論理や存在実態が、各類型共通して「民活型」の第三セクターとは異なること、農業生産への関与程度が高い「担い手型」、「土地利用調整型」の公社では「総合型農業公社」としての性格を強めつつあることを指摘するとともに、市町村農業公社は、市町村「政治」に翻弄されやすい性格を持っており、「政治」に左右されない条件整備が必要であることも指摘している。

また、仁平〔9〕は北陸の中山間水田地帯における「担い手型農業公社」に着目し、公社の役割や受託農作業等の管理や各事業部門の運営のあり方等を、豊富で詳細な実態調査に基づき検討している。このなかで仁平は、集落営農が展開してきた地域においても、高齢化・担い手の脆弱化を背景として農業公社への期待が強まっており、公社抜きで地域の農地保全是考えられない状況にあり、北陸の中山間水田地帯における農業公社は、今後も中長期的に不可欠な存在であると評価するとともに、①農業公社自身の経営収支改善の取組、および公社の役割と公社への支援に対する地域的合意形成の必要性、②農協との連携強化の必要性、③農地法改正（2000年）にともなう自治体出資農業生産法人への移行問題の検討の重要性、④平成の市町村合併への対応を、市町村農業公社の今後の課題と指摘している。

さらに長濱〔8〕は、農地保有合理化事業を行う市町村農業公社に限定した調査・分析から、農地管理を担う市町村農業公社等の第三セクターの意義と限界について論じており、その結論は、農地管理型の農業公社は水管理等の地域資源管理を担うことができず、農地管理主体とはなり得ないことから、補完関係にある集落組織の広域組織化等の再編強化が不可欠であるとしている。ここでの農業公社の位置づけは、あくまで「過渡的形態」であり、地域の重層的な担い手育成を公社が担ってこそ、過渡的形態として農業公社は存在し得るとしている。

このような、当時活動していた市町村農業公社を「過渡的形態」と捉える考え方は、他にも多くの報告で共通しており、例えば、宇佐美〔1〕は、農地管理を行う第三セクターを地域営農集団や専門的な担い手が育つまでの条件づくりを行う過渡的機関と位置づけており、小田切〔2〕は、中山間地域農業の実態から展望される農業公社は、作業受託によって家族経営を補完する機能と「中継的」に家族経営を代替しながら新たな担い手を作る機能が同時に求められているとしている。

なお、このほかにも、農地や森林の管理を行う全国の市町村農業公社を対象にアンケート調査を実施し、その結果をとりまとめたものとして農林水産省農村振興局農村政策課〔10〕が、農業公社の経営収支の分析によって収益性の低い公社の経営実態や経営上の問題点を指摘したものとして、前述した仁平〔9〕のほかに、鈴木〔5〕、松岡〔11〕等

の研究成果があるが、これらも平成の市町村合併前の市町村農業公社に対する研究成果であり、市町村合併後における市町村農業公社等の第三セクターに対する研究成果はほとんど見られなくなっている。

(3) 研究の課題・方法と本資料の構成

本研究では、上記先行研究を踏まえながら、振興山村地域内において農用地の保全事業や地元農産物を使った加工・製造・販売事業等を実施する第三セクター（以下、「農業振興型市町村第三セクター」という。）を対象に、市町村合併の進展や自治体財政の悪化等、農山村を取り巻く社会・経済情勢が激動する中での活動状況の変化や運営上の課題等を明らかにし、農業振興型市町村第三セクターの今日的な意義と役割、さらには今後の展望を明らかにすることを課題とした。

このため第1に、振興山村地域内で農林業振興（農林地の保全事業を含む）または地域間交流事業を実施している第三セクターの全数を対象とした意向等調査（郵送調査）を実施し、事業実施状況、市町村からの支援状況、外部組織との連携状況、運営および経営上の課題と今後の意向等を明らかにした。この調査は、2009年の「振興山村地域において農林業振興等に取り組む第三セクターリスト」（農林水産省農村振興局）に基づき、全客体についての往復郵送調査を2009年8月に実施した。調査票の配布件数517に対し、有効回答件数は340（有効回答回収率65.8%）であった。なお、郵送調査の一次集計結果とその概要については、農村活性化プロジェクト研究資料第1号『中山間地域において森林・農地資源の管理を担う第3セクターの現状と動向』（農林水産政策研究所、2010年9月刊行）を参照されたい。

第2に、上記調査結果を用いて農業振興型市町村第三セクターのタイプ分けを行った後、代表的なタイプの中から七つの調査先を選定し、郵送調査では得られなかった第三セクターの設立経緯や事業展開状況等に加え、地元農林家や行政機関との関係、地域に対する社会・経済的効果（農林業生産、雇用、公益的機能の発揮等）等について現地実態調査を実施した。

本研究資料は、この現地実態調査の報告を中心に、前述した郵送調査結果の補完的な分析（2次分析）を加えたものであり、構成は以下のとおりである。

まず2.で、農業振興型市町村第三セクターの活動実態を、郵送調査結果の分析から接近する。その場合、実施事業種類の違いが、第三セクターの活動実態を大きく規定していると考えられることから、事業種類タイプの違いを踏まえた分析を試みる。

続く3.～8.では、6市町村七つの第三セクターの現地調査結果を示す。第三セクターの設立経緯から今日までの活動状況の変遷はもとより、市町村担当者からの聞き取り調査も踏まえ、市町村内における第三セクターの今日的な位置づけやその役割、今後の運営方法等を整理する。

そして最後の9.では、全国郵送調査の分析と現地調査の結果を総括した上で、農業振興を通して農地保全等の公益性の高い事業に取り組む農業振興型市町村第三セクターの現

状と運営上の課題，今日的な意義と役割，今後の展望等を整理し，まとめとする。

(橋詰 登)

参考・引用文献

- 〔1〕 宇佐美繁「担い手問題の諸相と農業経営体」，農業と経済 第57巻第11号，1991年10月
- 〔2〕 小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』，農林統計協会，1994年
- 〔3〕 小田切徳美「公社・第三セクターと自治体農政」，小池恒男編著『日本農業の展開と自治体農政の役割』，家の光協会，1998年
- 〔4〕 柏雅之『現代中山間地域農業論』，御茶の水書房，1994年
- 〔5〕 鈴木源太郎「市町村農業公社における水稻作業受委託の収益性分析」，1994年度日本農業経済学会論文集，2004年11月
- 〔6〕 竹山孝治「市町村農業公社の設立と運営上の課題」，兒玉明人編『中山間地域農業・農村の多様性と新展開』，富民協会，1997年
- 〔7〕 谷口憲治「中山間地域における農業公社の展開要因と自治体農政の役割－広島県の農業公社を事例に－」，1996年度日本農業経済学会論文集，1996年9月
- 〔8〕 長濱健一郎『中山間地域における農地管理主体』，日本の農業211，農政調査委員会，1999年
- 〔9〕 仁平恒夫『中山間地域における担い手型農業公社の現状と展開方向』，総合農業研究叢書第54号，中央農業総合研究センター，2005年
- 〔10〕 農林水産省農村振興局農村政策課『平成14年度森林・農用地の保全事業等を行う第三セクターの育成方策調査報告書』，2003年
- 〔11〕 松岡淳「市町村農業公社の農作業受託事業における収支の実態と改善可能性」，農林業問題研究第39巻第2号，2003年9月
- 〔12〕 村山元展「地域農業構造政策と市町村農業公社」，土地と農業28，1998年3月
- 〔13〕 守友裕一『地域発展戦略と第三セクター』，日本の農業186，農政調査委員会，1993年
- 〔14〕 山田正美「市町村農業公社が中心となった農地保全への取り組み－福井県池田町を事例として－」，農政調査時報509，1999年2月