

# 観 察

## 「北海道農業における変容のきざしと農地流動化施策のあり方」

一般社団法人 北海道地域農業研究所 所長 黒 河 功

### ■ ■ 一・農業構造についての現状把握が必要である！

現在、わが国をとりまく国際貿易交渉の現状は、WTO交渉が難航するなかで、日豪EPA、日中韓FTA、日EU間のEPA、そしてRCEP（アールセツプ・東アジア地域包括的経済連携）交渉と、それぞれの進捗状況にちがいはあるが、めじろおしに迫ってきており、いずれにしても、今後ますます農産物の貿易自由化の影響は強くなっていくものと覚悟せざるをえない。

この自由化の波にまるのみにされないためにも、現在の北海道農業の構造を形づくっている「人と土地」について、その現状がどうなっているのかを把握し、そして今後それら構造の枠組みがどのように変容していくかをみきわめたいうえで、有効な対策を講じておくことがきわめて重要なこととなってきている。

■ ■ 昨今本道農業は、食料供給基地と自負しているわりにはWTO、TPPへの対応のみにあぐねる感じがちの感があり、本来の基本動作である生産力向上への創意工夫・努力がおろそかになっているのではと懸念されるからである。

### ■ ■ 二・規模拡大一辺倒に変調局面が

わが国では高度経済成長期のさなかである一九八〇年代後半以降、現在までの三十数年間にわたり一貫して農家戸数が減少してきているが、とくに北海道は府県に比べて兼業機会は少ないため、担い手は専門的に農業を営まざるを得ず、離農という局面では挙家離農とならざるを得ない。残った農家がそれらの跡地を引き継ぐ形で規模拡大を図り、専門的に農業を営むことによつて北海道農業が支えられてきた。

ところが、そのような規模拡大を中心的に推進してきた層が、昭和ひとけた生まれの世代であつたといえるが、昨今それらの層のリタイヤを始め世代交代が進む中で、これまでの規模拡大一辺倒の潮流に変調のきざしがみられるようになってきている。というのは、WTOおよびTPPなどの交渉妥結の結果、けた違いに安価な農産物の流入が予想され、これまでのような規模拡大によつてその攻勢を阻止できるのか、あるいはさらなる面積拡大やそれにもなう新たな資本や労働力調達の可能性など、予測できない懸念材料が多すぎて身動きがとれないからであり、現状の北海道農業はなすすもなく立ち留まつているとみられるのである。

以上のように、農家の減少傾向が続く一方で既存農家による離農跡地の買い控えという状況下で、二〇一〇年世界農林業センサスによれば、以下のように各種経営主体に関わる新たな兆候がみられるようになっていのである。

### ■三・土地持ち非農家の急増

表1にみるセンサスによる定義によれば、「農家」には年間の農産物販売金額が五〇万円以上あるいは経営耕地三〇a以上である「販売農家」と、販売額および面積がそれ以下の「自給的農家」とに分類されている。また、農業を営んでいないが農地

表1 北海道農業におけるさまざまな経営主体

用語	定義
総農家	経営耕地10a以上または農産物販売年間15万円以上
販売農家	経営耕地30a以上または農産物販売年間50万円以上
主業農家	農家所得の50%以上が農業所得、かつ65歳未満で60日以上農従者がいる世帯
準主業農家	農家所得の50%以上が農外所得、かつ65歳未満で60日以上農従者がいる世帯
副業的農家	65歳未満で60日以上自営農業従事者がいない世帯
専業農家	兼業従事者が一人もない農家世帯
第1種兼業農家	兼業従事者が一人以上いるが、農業所得の方が兼業所得より多い農家世帯
第2種兼業農家	兼業従事者が一人以上おり、兼業所得の方が農業所得より多い農家世帯
自給的農家	経営耕地30a未満、かつ農産物販売が年間50万円未満の農家
農家以外の農業事業体 (販売目的とその他)	経営耕地10a以上または農産物販売年間15万円以上あるが農家でない。会社・農協・組合・団体・国・学校など
農業サービス事業体	農業事業体から委託を受けて農業生産に関わる直接的な農作業を行う生産組織・農協・公共団体・会社・個人事業所。但し農業事業体は除く
土地持ち非農家	農家以外で、耕作放棄地を含む耕地面積5a以上を所有している世帯

注 農家等の定義は、1990年世界農林業センサス時に改められた。

を五a以上所有している世帯については「土地持ち非農家」<sup>1)</sup>と称され、「農家」の範疇に入っていない。

北海道においては、これまでは自給的農家も土地持ち非農家も無視しうるほどの存在であり、あまり議論の対象にはなっていない。しかし近年の傾向をみると(表2参照)、とくに土地持ち非農家数については、例えば、販売農家、自給的農家、土地持ち非農家を合計したいわゆる「農地所有者」に占める戸数割合をみると、一九九〇年一五・六%、一九九五年一六・六%、二〇〇〇年二二・八%、二〇一〇年二八・四%と急増傾向を示しており、同時に、土地持ち非農家が所有する農地面積は、これも「農地所有者」がもつ面積に占める割合は二〇一〇年で八・二%と、いずれは一割を超すであろうと予想されるまでになっている。

このように、これまで北海道は専業農家率が高く、わが国における代表的な農業地域というイメージをもたれてきているが、さきに述べたように農家戸数の減少率が高まっているなか、それらを処分したいとする農地の引き受け手は近年ますます減少しつつあり、このような状況下で農地を貸し付けて離農する土地持ち非農家の比重がさらに高まってきているとみられるのである。

従来、このような離農跡地は基本的には既存農家による規模拡大によって引き継がれてきたが、昨今の農業事情の先行きが

見通せない中では有償移譲による規模拡大に躊躇することや、高齢農家の離農時の事情により貸付による処分も生じてきたために、これまで北海道ではまったく等閑視されてきた土地持ち非農家が増加してきたといえる。その結果、近年の借地率をより加速させている大きな要因となっている。

このように、土地持ち非農家の増加がとりざたされるのは、担い手に農地が集約されぬまま、「耕作放棄地」<sup>2)</sup>の増加を招来してしまうという、猶予ならぬ問題になると懸念されているからである。北海道においては農外用途への農地転用にむけた期待感がきわめて低く、したがってこれまで北海道における耕作放棄地なるもののウエイトはごく僅かであり実際的には無視されてきたのだが、今や北海道といえどもその存在は無視しえなくなるほど強く認識されるようになってきており、新しい局面での懸念材料となっているのである。

注1) 従来より北海道における離農跡地集積による規模拡大は、「売買」が主流であり、借地展開によるものは微々たるものであった。しかし近年になり借地率は二〇%を超えてきている。この借地率の急増の背景には、「土地持ち非農家」の増加が背景となっている。

注2) 過去一年間何も作付けせず、今後も作付けの意志のない耕地であるが、山林・原野化した農地は除かれる。したがって原野化した農地(耕境外の農地)はカウントされず、農地所有のまま転出する

わち不在地主化した場合の耕作放棄地はカウントされない。したがって実際の耕作放棄地はセンサス統計値よりも多いものと推察される。

#### ■ ■ ■ 四・「農家以外の農業事業体」の台頭と役割

さらにもうひとつ営農主体に関わる新たな兆候は、「農家以外の農業事業体」の台頭である。これはわが国全体にわたる政策主導のもと、主として府県農業において協業生産組織や大規模法人経営等を中心とした経営体育成のために、実際には集落ぐるみの生産組織化が推進され集落営農組合や転作組合などが増加してきた結果であるが、近年では北海道においてもとくに水田農業地帯にみられるようになっていく。

表2によれば、近年、総農家が傾向的に減少してきていることを示すと同時に、それに反比例して農家以外の農業事業体数が、総農家数に比べれば未だ必ずしも大きな割合とはいえないが、しかし少しずつではあるが顕在化しつつあることがわかる。一九九〇年から二〇一〇年までの二〇年間に三二・〇%の増加率を示している。

さらに、農家以外の事業体が耕作する経営面積についても年々増加傾向を示してきており、同じ二〇年間で七二・六%もの伸びを示している。とくにこれら事業体が耕作する経営面積

表2 北海道における各種経営体の変遷

(戸、件)

	2010年	2005年	2000年	1995年	1990年
総農家	51,203	59,108	69,841	80,987	95,437
総農家の経営耕地: ha	942,368	967,516	996,637	1,023,364	1,031,573
販売農家	44,050	51,990	62,611	73,588	86,704
主業農家	31,778	38,201	45,217	54,880	65,864
準主業農家	3,063	3,026	4,525	5,947	7,650
副業的農家	9,209	10,763	12,869	12,761	13,190
専業農家	26,693	27,120	29,051	33,486	40,782
第1種兼業農家	11,963	18,496	23,652	28,018	31,105
第2種兼業農家	5,394	6,374	9,908	12,084	14,817
自給的農家	7,153	7,118	7,230	7,399	8,733
農家以外の農業事業体(販売目的)	1,263	1,163	838	933	957
上記の経営耕地: ha	65,621	57,705	43,655	41,296	38,003
うち借地: ha	27,909	22,682	13,872	9,578	7,245
農業サービス事業体	658	835	903	866	865
土地持ち非農家	20,302	17,436	13,854	14,912	13,120
上記の経営耕地: ha	84,674	67,343	37,116	31,668	18,699

注1 各年次農業センサスより。

注2 細山隆夫、北海道農業研究センター農業経営研究第106号参照。

のうち借地は二〇一〇年で四二・五%を占めており、総農家の借地割合一九・七%に比べて大きく、近年の農家以外の事業体はより借地に依存した展開をしてきていることがわかる。

このような農家以外の農業事業体について、二〇一〇年について、総農家と農業事業体を加えた北海道における経営体合計の中でその位置づけをみると、経営体数としては二・四%にすぎないが、占有する経営耕地は六・五%、とくに借地全体に占める割合は一三・一%である。これら数値はこれまでの二〇年間にいづれも一貫して増加してきていること、経営体数の増加割合にくらべ経営面積規模の増加割合の方が高いことから、「農家以外の事業体」の経営展開はより大規模な形で展開してきたことがうかがわれる。

とくに借地の割合については、先に見たように全体の二三・一%と一割を超えてきており、前述したように、農地を貸し付けて離農する土地持ち非農家が今後とも増加していくとみられていることから、既存農家がこれまでのようにスムーズに引き受けていくことが困難になってきている現段階においては、農家以外の農業事業体が、離農やリタイヤによつて跡地となつた経営耕地、借地の引き受け手として、今後とも注目すべき存在になってきていることがわかるのである。

## ■ 五・北海道の農地流動化の特徴と

### 「農地中間管理機構」構想

このような昨今の北海道における担い手のあり方と農地流動化の動きは、今後の北海道における農地対策のあり方にとつて、重要な論点を提示するものとなっている。

近年における北海道の農地流動化傾向をみると、「面積において賃借権設定比率が急激に高まってきているが、しかしながら相変わらず所有権移転によるものが圧倒的に大きな割合をもつてきているのも事実であり、また所有権移転を基本とした農地流動化が望ましいとする考え方が、北海道においては依然として根強く持たれてきているからである。

というのは北海道における農地は、本来、「家産」というよりは生産資源という意識が強く、また農地価格は府県にくらべて相対的に低く、農地転用への期待感はもととうすいものであった。それらの事情などから、本道における賃借料水準は府県に比べて相対的に高いものであり、賃貸借によることよりも長い目でみれば所有権移転の方が有利であるといえる。

安倍晋三首相は、成長戦略第二段で農業分野強化策の一つとして、「農地中間管理機構（仮称）」いわゆる農地集積バンクの創設をかけた、離農跡地や耕作放棄地などの利用権を取得し、担い手へ貸しだす仕組みを打ちだしている。都道府県単位で設

置し、市町村や農業委員会などが実質的に業務を担うものとして  
ている。

これらの動きに対し北海道農業会議は、「農業流動化施策は、  
農村現場の実態をふまえ、地域における望ましい農業構造の確  
立と農地利用の推進を支援する観点から、全国一律の仕組みを  
見直し、地域の実態に即した施策への転換と確立を図るべき」  
としている。先述したような本道農業における諸事情があるか  
らである。

またこれまでの本道の農業展開過程をふまえると、本道の農  
地は泥炭地など特殊土壌がまだまだ広く分布しており、さらに  
継続的な土地改良事業などへの投資が必要であること。このよ  
うな土地改良など農地に対する投資をさらに継続的に担い手が  
実行せざるをえないとしたら、担い手に所有権を移転しておく  
ような農地流動化が当然に望ましいものと認識されるからであ  
る。このような点で、本道における農地流動化施策は、全国画  
一的なものではない、北海道の実態に即した施策体系として講  
じられるべきであるといえよう。

## ■ 六・ 今後の北海道における農地対策のあり方

しかしながら昨今の先行き不明のなかでは、大規模化を図る  
うとする担い手といえども有償での拡大には躊躇せざるをえず、

あるいは新規参入をこころざす人たちにとっても、取得農地の  
価格水準が必ずしも投資見合いの合理的水準か否かのみきわめ  
が困難なものとなつていふことも事実である。

したがって、賃貸・転貸のみを前提にして検討を行つてい  
る「農地中間管理機構（仮称）」ではあるが、新規参入など初期投  
資が不足しがちの局面においてはきわめて有効であるかもしれ  
ない。しかしながらそのような過程を経てきた場合でも、貸借  
・転貸のあとに所有権移転を可能とするような検討を加えて所  
有権も含めた内容とすることが、とくに北海道においては望ま  
れるものといえるのである。

また農地中間管理機構は、農地保有合理化事業による有償移  
動とは異なり貸し付けを仲介するものであるが、一時保有した  
農地の基盤整備など土地改良事業にも取り組むことができるよ  
う検討されることになつていふ。このような事業が積極的に実  
施できる仕組みが実現できるとすれば、担い手が好条件で農地  
を引き受けることができ、流動化を促進することにもなると思  
われ、実現されることを期待したい。

いずれにしても、いま取り組まなければならない課題は、今  
後における離農動向と農地供給の見とおし、そして担い手層に  
よる農地利用動向と農地需要の見とおしなどの検討であり、  
「人と農地」に関する調査研究が必要不可欠となつていふので  
ある。