

北海道農業における 担い手確保問題と 集落機能について

当研究所では平成二五年度から集落問題の専門家による研究班会議を設けて農村集落問題の調査研究を進めており、昨年三月には中間報告書を取りまとめました。

本年度も同じメンバーで「北海道農業における担い手確保問題と集落機能について」の調査研究に取り組んでいます。

その研究内容の概要について四回に分けて紹介しています。

その三回目となる今回は、研究班の座長である北大の柳村俊介教授に北海道農業の担い手確保と農村社会の問題について解説いただきます。

北海道農業の 担い手確保と農村社会

北海道大学 大学院農学研究科
教授 柳村 俊介

一 はじめに

本論では「北海道農業の担い手確保」と「農村社会の維持・活性化」という二つの政策命題の関連を論じる。どちらも至極もっともなもので、農業関係者ならずともこれに異を唱える人はいない。特に「農事組合」型と形容される北海道の農村社会(注)では、現役の農業経営者が農村社会を支える役割を果たしている場合が多く、農業の担い手と農村社会の担い手を一体的にとらえる傾向がある。農業の担い手を確保することが農村社会の維持・活性化につながるという考え方は北海道の農業界に深く

浸透し、常識化しているといつて過言ではない。

以下ではこのような「常識」をいくつかの視点から検討してみる。まず、農業の担い手という用語は地域（具体的には地域農業や地域社会）と密接に結びつけられてとらえられている。

このような用法とその背後にある思考法を改めて確認する。次に、北海道農業の担い手確保に関する重要トピックとして新規参入が挙げられるが、新規参入支援と「農事組合」型の農村社会が深く結びついていることを述べる。最後に、地域農業の担い手の範囲をどのように考えるのかという点に関わり、今後の地域農業システムについて重厚なシステムとコンパクトなシステムの選択が問われることを論じる。

二 「地域農業の担い手」について

いささか古い話になるが、一九六〇年代から一九七〇年代の日本農業論ではしばしば「生産力のトレーガー」という用語が用いられた。トレーガーは「運搬人、運送業者」を意味するドイツ語で、生産力のトレーガーは生産力発展の先導者との意味である。農業機械化を進め、農地を集積し、畑作であれば輪作体系を積極的に導入する等の対応によって、高い農業生産性を発揮する。それが周囲の農業者にも影響を及ぼし、地域的な広がりをもって農業生産の革新が進むというイメージをもってこ

の用語が使われていた。

その後、生産力のトレーガーをのみ込む形で「農業の担い手」が学術用語として用いられるようになり、さらにそれが行政用語としても頻繁に使用されるに至る。後述するように、農業の担い手には多くの政策課題を解決する主体としての意味が込められており、この点が生産力のトレーガーと異なる。言い換えると、生産力のトレーガーでは複雑化する課題解決の道筋を説明できなくなったのである。

転機となったのは一九九二年の「新農政」であろう。この時期、ガット・ウルグアイラウンド合意という農政を取り巻く国際環境の変化と、戦後の日本農業を支えてきた昭和一ケタ世代のリタイヤーが始まるという農業内部の条件変化に直面した。昭和一ケタ世代の耕作農地を引き継ぐことができるかが重大な関心となり、この課題を解決する主体として農業の担い手という用語が用いられるようになった。

だが課題は農地の引き継ぎだけにとどまらない。農地利用を維持することの困難は農村社会の疲弊につながっている。中山間地域を中心に農村社会の維持が困難となり、農業資源の保全等が懸念されるようになった。これらの問題群が地域問題として認識され、その解決が「地域農業の担い手」に託されたのである。

ここで「地域農業」が加わることに注意していただきたい。

地域農業という問題解決の枠組みは我が国の農業に深く浸透している。農業経営に関わる各種の問題を、個別経営が自力で解決すべきものとして認識するだけではなく、地域農業の問題として認識する考え方が我が国には根強い。農業経営問題を地域農業問題としてとらえ直し、それを解決する主体を担い手として位置付けるのである。このような考え方は、個別経営では解決し難い問題を浮上させ、地域的な取り組みをはかる態勢の構築につながる。問題を放置せず、解決に向けた関係者の努力を結集する上で有効な取り組み方と言えるであろう。その際には政策活用と利害調整による問題解決が図られるので、農村社会の「コミュニティ機能が発揮される」。

このように地域農業と担い手が農村社会を介して結びつく。その際には農村社会が抱えるいくつかの問題も地域農業の担い手という問題解決の枠組みの中に投げ込まれる。一九九〇年代の「新政策」を機に「経営政策」が開始されて、この枠組みが明確に設定された。さらに二〇〇〇年代に入り「車の両輪」政策として再構成された。

二〇一五年三月に閣議決定された新たな食料・農業・農村基本計画は「産業政策と地域政策を車の両輪とする施策の展開」を謳っている。「まえがき」で「構造改革を後押ししつつ農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を促進するための地域政策」と述べているように、ふたつの政策は農業構造改革に

おいて関連付けられ、地域政策による農業構造改革の促進効果が期待されている。

「車の両輪」政策の源流は一九七〇年代後半の地域農政に遡ることができ、主に水田転作に関わる地域的調整を通じて農地利用の集積が進められるようになった。一九九〇年代の「新政策」において「地域農業の担い手」という枠組みが整備されたのを経て、「車の両輪」政策の枠組みが固まったのは、集落営農を農業の担い手とする品目横断的経営安定対策と農地・水・環境保全向上対策が開始された二〇〇七年の前後である。それは農業構造改革と農村社会の維持・活性化の両立をはかる政策の意図が強まったことを物語る。

新制度派経済学流に表現すると、「車の両輪」政策は農業構造問題の組織的解決を意図するものと言える。農業構造問題の市場的解決を指向する潮流も強まっていることから現実の農政の動きは複雑だが、そのひとつとして「車の両輪」政策は定着したと見られる。

本論が扱う「北海道農業の担い手確保と農村社会」というテーマの含意は、以上のような経緯の中で設定された「問題解決の枠組み」と関連させてとらえる必要がある。

三、自営農業者としての新規参入

北海道農業の担い手も「問題解決の枠組み」との関連でとらえる必要がある。以下では北海道農業の重要な関心事項である新規農業参入を取り上げる。

北海道では離農が多発する一方、農業経営を継続する農家が規模拡大を進めてきた。離農多発の背後には後継者不在の農家が多数存在する実態がある。農業センサスにおける同居農業後継者がいる販売農家の割合は全国最低水準で推移している（二〇一五年では都府県三〇%に対し二一%）。経営組織別にみると畑作と稲作でその割合が低く、酪農で高い。

大規模経営ながら後継者不在という問題を抱える北海道では、規模拡大の限界の到来と農村社会の存続に対する不安が以前からもたれ、早い時期から新規農業参入への関心が高かった。新規参入支援の取り組みは一九九〇年代に強化され、主に北海道農業担い手育成センターを通じて対策が講じられてきた。一九九五年に設置された同センターは新規参入希望者の相談窓口となり、研修生を全道各地に送り込んでいる。その受け入れの役割を担うのが市町村や農協が設置している地域毎の農業担い手育成センター（以下「地域センター」とする）であり、北海道農業担い手育成センターと連携しながら、独自の施策を加えて対応してきた。道内の地域センターは六九を数え、自前の就農

支援体制をもつところが多い。都府県の集落営農に匹敵する、地域農業の最重要課題との位置付けをもって新規参入支援が行われてきたと言える。

北海道における新規農業参入支援の特徴として第一に挙げられるのがこの地域センターの取り組みである。近年、新規参入者数が最も多い野菜作では、品種・栽培方法・出荷先等を指定し、定型的な営農方法を習得させる形で研修を実施している。定型化はリスクを抱える新規参入の失敗を回避するための対応である。地域センターによる支援は研修にとどまらず、研修中の住宅や生活資金の提供、就農地の斡旋、営農開始時の初期投資や地代を含む賃借料に関する助成、借入資金の利子補給、固定資産の軽減等、多岐にわたる。財政や担当職員の投入は大きくならざるをえない。

第二の特徴は、これらの取り組みが自営農業者の育成を目指して行われてきた点である。新規参入者の就農には法人経営への就職（雇用就農）をはじめ複数のルートが考えられるが、実際に採られている対応の幅は狭い。大多数は退出者に代わる自営農業者として新規参入者を受け入れるもので、自営農業を軌道にのせる方向で関係者の努力が注がれてきた。留意すべきはこれには「農事組合」型と形容される北海道の農村社会の維持という意図が込められている点である。経営資産と事業を継承するだけではなく、離農農家と入れ替わる形で新規参入者こそ

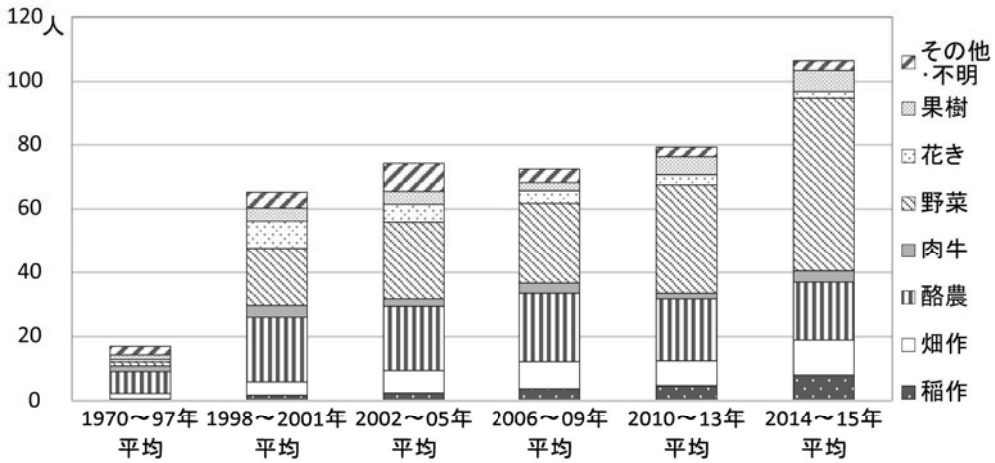


図1 北海道における新規農業参入者数の推移
 資料：北海道農政部「新規就農者実態調査結果」による。
 注：2011年の果樹は「その他、不明」に含まれている。

の家族が農村社会の構成員となることが期待されている。つまり新規参入者を地域の農業と社会に同化させる方向でその受け入れと定着が図られているのである。

こつした取り組みの結果が次のような形で現れている。新規参入者数の推移を見ると長期的には増加の趨勢をたどっているが、作目が酪農と野菜に二分されている。初期には酪農が多く約三分の一を占めていたが、二〇〇〇年代に入り新規参入者の数が増加するとともに主流は野菜に移り、近年では野菜が約半数を占める(図1)。これは、各地の地域センターが、まず酪農について、次いで野菜について新規参入の定型的パターンを確立したことを反映している。一方、農業後継者の確保割合が低く、新規参入が求められるはずの稲作や畑作では新規参入の実績が少ない。

この差が生じるのは、新規参入支援に向けた取り組みが、後継者不在の程度よりも地域センターによる対応の難易によって左右されているからである。より正確に言えば自営農業者としての新規参入者の受入・定着に向けた対応の難易である。地域の事情に応じて多様な新規参入を実現する取り組みではなく、一様に自営農業者育成に向けた取り組みがなされてきたのである、それが成功したのが酪農と野菜であった。

酪農や野菜では技術習得や経営実践経験を積むための研修農場を設置する等、新規参入支援対策をいっそう強化する動きが

見られるが、農業者による集落団体の支援活動も強化策のひとつである。その先駆をなす存在として上川地方北部・美深町の「R&Rおんねない」（酪農）が知られており、集落レベルの団体が地域センターと協力して新規参入支援に取り組み、着実な成果を上げている。当初のメンバーは後継者不在の七戸の酪農家だったが、現在は新規参入を成就した継承者（参入者）と移譲者（酪農者）を加えた構成である。この活動に刺激を受けて、トマトの施設栽培での新規参入を進めている日高地方・平取町で「ネオフロンティア」と「アンビシャス」の二つの集落団体が設立されたように、同様の動きが各地で散見される。これらは行政や農協では対応が難しい分野の支援活動に取り組んでおり、地域センターと集落団体との協働は新規参入支援に不可欠な要素という認識が広がっている。

こうした強化策が求められるのは定型化・同化の方向での自営農業者育成が壁にぶつかっているためである。水田作や畑作で新規参入が進展しないだけでなく、酪農や野菜の取り組み先進地でも研修者確保の困難が実感されつつある。農林水産省「新規就農者調査」と北海道農政部「新規就農者実態調査」の結果を突き合わせると、全国の新規参入者数に対する北海道の割合は三％台にとどまる（二〇一五年では三・五％）。また、全国の新規雇用就農者数は新規参入者数の二・九倍に達するが、北海道では雇用就農の位置付けが小さいため道農政部「新規就

農者実態調査」の対象から外れている。つまり、懸命な取り組みにもかかわらず北海道での新規参入者数は伸び悩み、全国各地での新規参入支援の強化にともなって研修者確保に困難をきたすようになってきている。

これには新規参入に要する初期投資が過大であることが影響している。北海道で一般的な売買による農地取引と規模拡大の進展が新規参入の初期投資額を押し上げているのである。初期投資を軽減するには、新規就農のスタートを借地経営や雇用就農とする等、これまでの自営農業者育成の考え方を緩め、より多様な新規参入ルートを切り開く必要がある。また、そのことが水田作等への新規参入の広がりにも結びつくとみられる。

だが、多様な新規参入の実現は簡単ではない。借地を安定化するには農地の貸付を長期化しなければならず、そのためには農地所有者が農村にとどまり、農地を売却せずに所有し続けることが必要である。

また雇用就農についても、雇用を長期・安定的なものにするとともに、農業法人の構成員・役員へのステップアップや独立就農を通じて地域農業への関与を続ける条件を整える必要がある。

また多様化は集落団体による支援を困難にする。同種の農業経営であるがゆえに経営支援が可能となり、農村社会の構成員となることを前提に生活支援が行われるからであり、この意味

で定型化・同化と集落団体による支援は関連をもつ。

このように新規参入の多様化には地域農業の体質を変え、新たな条件を整備することが求められる。そして定型化・同化の線上に築き上げてきた支援対策の根幹を揺るがす可能性がある。

四・地域農業システムの選択問題

最後に、酪農を例にとって地域農業システムの選択問題について述べたい。地域農業の担い手の範囲をどのように考えるのかという問題に直結するとともに、その選択のいかんが農村社会のあり方に大きな影響を及ぼすと考えられる。

酪農経営の収益は二〇〇六～〇八年の底を脱して改善が進んでいる。農林水産省の「農業経営統計調査」の結果によれば二〇一五年の酪農経営の農業所得は全国平均で一〇、五四二千円となり、二〇一〇年の四、一九四千円の二・五倍に達した。

このように収益が好転した半面、乳牛飼養農家数の減少に歯止めがかかっていない。例えば、農業センサスで二才以上乳牛飼養販売農家数を見ると、二〇一〇～一五年の五年間の減少率は二一・四％である。酪農経営の収益が低下した時期を挟む二〇〇五～一〇年の減少率は一九・一％だったので、その後の収益改善にもかかわらず飼養農家数の減少率は高まったことになる。酪農経営体数と生乳生産量の維持に向けた期待を込めて乳

表1 2歳以上乳牛飼養頭数規模別農家数の対5年前増減比

(単位：％)

	北海道			都府県		
	2000～05年	2005～10年	2010～15年	2000～05年	2005～10年	2010～15年
1～9頭	▲ 21.4	0.0	▲ 39.1 (▲80.0)	▲ 18.7	▲ 15.8	▲ 30.9 (61.1)
10～19	▲ 29.1	▲ 17.9	▲ 38.0 (0.0)	▲ 22.9	▲ 25.4	▲ 25.4 (95.5)
20～29	▲ 26.0	▲ 16.8	▲ 22.7 (▲33.3)	▲ 23.5	▲ 23.5	▲ 25.5 (24.4)
30～49	▲ 16.7	▲ 20.8	▲ 18.0 (▲ 7.1)	▲ 23.8	▲ 26.4	▲ 24.4 (▲ 7.5)
50～99	▲ 14.7	▲ 14.7	▲ 13.9 (20.0)	▲ 12.1	▲ 15.7	▲ 16.6 (19.5)
100頭以上	27.9	13.6	2.7 (25.3)	13.0	3.7	▲ 11.8 (15.7)
計	▲ 13.8	▲ 13.1	▲ 14.7 (19.9)	▲ 20.8	▲ 21.8	▲ 24.7 (20.4)

資料：農業センサス（各年）による。

注：販売農家数の増減を示す。2010～15年のカッコ内は販売農家以外の農業経営体数の増減比を表す。

価や補給金が上昇したが、それを裏切る形で酪農の廃業と減産が続くのはなぜだろうか。

ある地域の酪農が①家族経営の枠を脱しようとする大規模経営、②家族経営としての安定性をもつ中規模経営、③後継者が不在で家族経営の世代交代が困難な小規模経営の三つのグループから構成されると考えよう。酪農経営は規模による経営資源と経営成果の差が鮮明に現れるが、実際には規模拡大の制約以上に人材確保の制約が大きい。経営規模によって①～③の差異が規定されているというよりも、後継者をはじめとする家族労働力の確保状況によって規模が規定され(①②と③の違い)、また家族の枠を超える経営、すなわち複数戸法人経営や雇用依存型経営に踏み出すか否かの決断とその実現条件(従業員を確保できるか等)によっても規模が規定される(①と②の違い)。

表1によると、二〇一〇～一五年における二才以上乳牛飼養農家数は小規模層で減少率が高い。他方、カッコ内に示した販売農家以外の農業経営体(組織経営体)の数は二〇一〇～一五年の期間も増加しており、表示は避けるが、農業経営体に占める組織経営体の割合は三〇〇頭以上では七割を超える。③と①のグループの対照的な動きがここに見られる。

結局、規模拡大をはかり組織経営体に転換する層(①グループ)が存在する一方、後継者不在等のために生乳生産からの撤退をスケジュールに組み込んでいる経営(③グループ)が存在

するのである。前者は高収益をバネに増産を図るが、後者は、収益向上によって撤退時期を遅らせることはあっても、撤退方針を転じて酪農経営の維持に向かうことはない。

ところで、酪農地帯における将来の地域農業システムについて、③グループをどのように位置付けるかによって二通りのビ

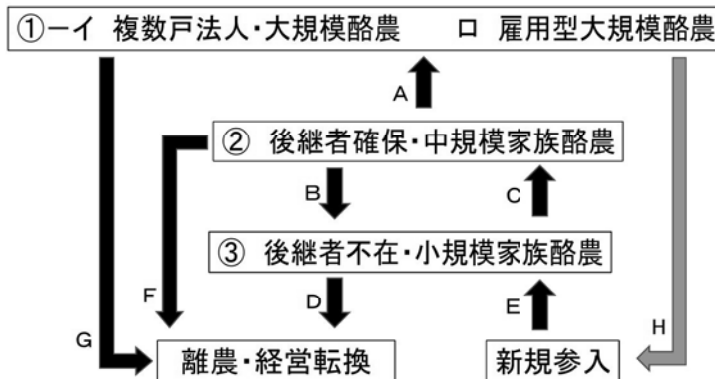


図2 酪農経営のグループ間移動

ジョンを描くことができる。ひとつは、③グループはいずれ消滅し、①と②のふたつのグループに収斂するというビジョンである。酪農経営数の減少は避けられないので、個々の経営の増産による牛乳生産量の確保を目標に据えることになる。もうひとつは、③グループが一定数存続し、三つのグループによる体制が維持されることを想定するビジョンである。③グループの酪農経営の多くは世代交代ができませんに廃業が避けられないので、新規参入と②グループからの移動によって③グループが存続することになる。

後者のビジョンを念頭に①②③のグループ間の移動を描いたのが図2である。新規参入のグループを加え、参入後は③グループに加わると想定した。

グループ間の移動をA～Hで示す。酪農経営の廃業に歯止めをかけ、生産乳量の維持・増加をはかるためには、上向きの動き(A・C・E)を太くすることが求められる。また、下向きの動き(B・D・F・G)を細くする、言い換えれば各グループの経営の安定化を図ることも重要である。生産基盤の整備はこれらに向けて講じられることになる。

新規参入支援(E・H)とその経営確立(C)、従業員確保(A)等は上向きのグループ間移動を支える取り組みになる。また、TMRセンターやコントラクターの体制整備は各グループの経営安定化に向けた取り組みとして位置付けられるだろう。

加えて、①②のグループの牛乳生産からの離脱に備える対策も重要である。②グループに属する経営が家族労働力の欠損によって維持できなくなった時に③グループに留まること(B)が可能となるような、経営縮小を支える仕組みが求められる。①グループの経営縮小(②③への移動)は考えにくいのが、経営が破綻した場合の受け皿づくりについても今後、現実の課題となるであろう。

このように、将来ビジョンの描き方によって生産基盤の整備についての取り組み方は大きく異なる。①と②のグループによる増産体制を目指すビジョンは比較的コンパクトな地域農業システム、他方、③のグループを加えたビジョンを実現する場合は重厚な地域農業システムを指向することになる。各地域の条件や特性に応じていずれかのビジョンが選択されていくものと思われる。

この選択は農村社会のあり方に大きな影響を及ぼすと考えられる。特に前者のコンパクトな地域農業システムを選択する場合、そこに将来にわたり農村社会の実体が存在するかは危ふまれる。

注1 柳村俊介「北海道における農村集落問題の特質」、「地域と農業」第一〇四号二〇一七年、三〇～三五頁を参照されたい。