

日本の中の北海道農業と農協

第一回

都府県からみた北海道農業——課題と示唆——

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 安藤 光義



本稿では北海道農業の姿を都府県との比較を通じて描くことにしたい。北海道は都府県とは異なる別の世界なのか、それとも都府県の将来の姿を何らかの形で示していると考えればよいのか。最初に紋切り型の二者択一の問いを投げかけたうえで、農業センサスの数字を中心に検討を行うところから始めることにしたい。

食料生産基地としての北海道

——普通畑作と酪農——

北海道は日本の「食料供給基地」と呼ばれている。

平成三〇年の地域別農業産出額をみると、全国に占める北海道の割合は一三・八%と八分の一となっており、食料供給基地からイメージするほど大きな数字ではない。しかし、品目別にみると北海道農業がなければ日本の食料供給は成り立たない。表1をみると分かるように、普通畑作と酪農は北海道に生産が集中している。麦類は五六・〇%、乳用牛五三・八%、生乳五・一二%と半分以上が北海道で生産されており、豆類も四七・七%とほぼ半分、いも類と雑穀で三割以上となっている。工芸作物は茶などがあるためそこまで高くはないが、一三・二%と全国の四分の一近くを占めている。また、乳用牛以外の畜産が占める割合も大きく、肉用牛生産では南九州に次ぐ位置にある。

米は六・四%だが、新潟に次いで全国第二位、野菜も九・八%で全国の一割を占めている。普通畑作以外の耕種部門もかなりの生産額を有している。

普通畑作と酪農について北海道は都府県とかけ離れた存在であり、このことが次にみる農業構造における都府県との間の大きな違いとなつてあらわれていると考えられる。また、普通畑作物や工芸作物と牛乳・乳製品についての国境措置や経営所得安定対策などの生産支持は北海道として絶対に譲ることのできない死活問題ということになる。折角登ったのに梯子を外されては元も子もなくなってしまう。

## 構造政策の優等生としての北海道

兼業農家の滞留構造が形成された都府県に対し、北海道は「構造政策の優等生」とされてきた。離農が進む一方で、その跡地は残った農家に集積され、規模拡大が進んできたからである。これは都府県に比べて十分な地域労働市場の展開がなかつ

表1 農業産出額における北海道の占める割合 (2018年)

麦類	豆類	いも類	雑穀	工芸農作物
56.0%	47.7%	32.8%	30.9%	23.2%
野菜	米	肉用牛	豚	乳用牛
9.8%	6.4%	13.7%	7.2%	うち生乳 53.8%
				51.2%

資料：平成30年生産農業所得統計より筆者作成

### 安藤 光 義 (あんど う みつよし) 氏

#### 【略 歴】

- 1966年 神奈川県川崎市生まれ
- 1989年 東京大学農学部農業経済学科卒業
- 1994年 東京大学大学院農学系研究科  
博士課程修了、博士（農学）  
茨城大学農学部助手
- 1997年 茨城大学農学部助教授
- 2006年 東京大学大学院農学生命科学  
研究科准教授
- 2015年 東京大学大学院農学生命科学研究科教授  
現在に至る



#### 【主な著書】

- 『構造政策の理念と現実』（単著）農林統計協会（2003）
- 『北関東農業の構造』（単著）筑波書房（2005）
- 『農業構造変動の地域分析』（編著）農文協（2012）
- 『大規模経営の存立条件』（編著）農文協（2013）
- 『縮小再編過程の日本農業』（編著）農政調査委員会（2018）

など

たことによる。

経営耕地面積規模別農業経営体への経営耕地面積の集積状況の推移を都府県と北海道について示したのが表2と表3である。最初に都府県の推移を示した表2をみていたいただきたい。これをみると分かるように、5ha以上層への経営耕地面積の集積率

は二〇〇五年二割、二〇一〇年三割、二〇一五年四割、二〇二〇年五割と五年おきに一割ずつ増加している一方、経営耕地面積の総量は減少しており、二〇〇五年から二〇二〇年にかけて一五％も減っている。農地を減らしながら構造改善が進んできたということに加え、二〇二〇年現在でも経営耕地の四分の三を二〇ha未満層が、さらに経営耕地の半分を五ha未満層が担っているというのが実情である。北海道で見られるような五〇ha以上、一〇〇ha以上の大規模経営への集積率は増加傾向にあるというものの、

表2 経営耕地面積規模別農業経営体への経営耕地面積集積状況の推移（都府県）

(単位：ha)

	5ha未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100ha以上	計
2005年	2,060,211	271,013	139,054	48,749	38,905	30,770	32,102	2,620,804
2010年	1,741,141	303,993	190,745	93,895	95,872	76,753	60,936	2,563,335
2015年	1,434,961	316,646	234,452	115,974	121,707	100,648	76,606	2,400,993
2020年	1,099,048	299,245	262,581	144,603	159,637	142,165	110,571	2,217,850
2005年	79%	10%	5%	2%	1%	1%	1%	100
2010年	68%	12%	7%	4%	4%	3%	2%	98
2015年	60%	13%	10%	5%	5%	4%	3%	92
2020年	50%	13%	12%	7%	7%	6%	5%	85

資料：各年農業センサスより筆者作成（2020年は概数値）

注1：パーセントは「計」に対する数字

注2：「計」の数字は2005年を100とした指数

五〇ha以上で一割、一〇〇ha以上になると五％とまだ小さい。次に北海道の推移を示した表3をみていただきたい。北海道では五ha未満層の存在はほぼないに等しく、一〇ha未満層も二〇〇五年当時は九％のシェアがあったが、二〇二〇年には四％しかない。一〇～二〇ha層が担う農地面積も減少しており、二〇二〇年には一割を切り、二〇～三〇ha層も二〇一五年から二〇二〇年にかけては減少傾向が明確になり、北海道では三〇ha未満層が担う農地は四分の一にすぎない。逆に言えば三〇ha以上層が

表3 経営耕地面積規模別農業経営体への経営耕地面積集積状況の推移（北海道）

(単位：ha)

	5ha未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100ha以上	計
2005年	32,120	69,144	157,461	150,766	243,985	288,886	129,859	1,072,222
2010年	23,715	48,485	135,505	143,422	244,354	310,748	162,023	1,068,251
2015年	18,845	38,186	115,307	133,529	233,044	305,954	205,584	1,050,451
2020年	14,459	29,598	91,707	116,994	221,642	295,542	268,940	1,038,882
2005年	3%	6%	15%	14%	23%	27%	12%	100
2010年	2%	5%	13%	13%	23%	29%	15%	100
2015年	2%	4%	11%	13%	22%	29%	20%	98
2020年	1%	3%	9%	11%	21%	28%	26%	97

資料：各年農業センサスより筆者作成（2020年は概数値）

注1：パーセントは「計」に対する数字

注2：「計」の数字は2005年を100とした指数

農地の四分の三を担っていることになる。ハードルを五〇ha以上層に上げてても農地の過半（二〇二〇年の数字で五四％）が集積されている。経営耕地面積の減少は僅かにとどまっており、二〇〇五年から二〇二〇年にかけての減少率は二％にすぎない。離農跡地は残った農家に引き継がれているということであり、まさに構造政策の優等生なのである。担い手の絞り込みも進んでおり、経営耕地面積の実数ならびに集積率が一貫して増加しているのは一〇〇ha以上層だけとなっている。少数の優等生への絞り込みが過度とも言えるほどに進んでいるのが北海道農業なのであり、それは特に酪農や普通畑作で進んでいると推測できるのである。

### 農業経営体の減少と増減分岐点の上昇

今度は農地を担う農業経営体数の変化をみることにしたい。農業経営体と組織経営体の数の推移を都府県と北海道について示したのが図1と図2である。組織経営体の数字は二〇二〇年センサスの概数値では公表されていなかったため両図では欠落している点、予めお断りしておく。

図1で都府県の推移をみると農業経営体は二〇〇五年から二〇二〇年にかけて大きく減少する一方、組織経営体が増加傾向、

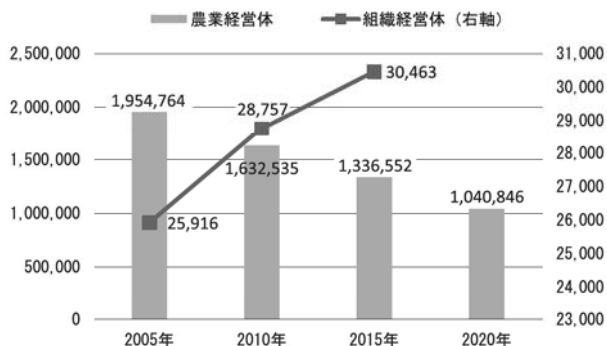


図1 都府県における農業経営体数の推移

資料：各年農業センサス（2020年は概数値）から筆者作成

率が大きくなっている。この農業経営体の減少によって放出される農地が大規模経営に集積されなまま農地が減っているというのが都府県の動きである。組織経営体の増加は、二〇〇七年に導入された品目横断的経営安定対策が課した規模要件に対応するため集落営農が設立されたことが大きい。二〇〇五年から二〇一〇年にかけては一一％の増加となったが、二〇一〇年から二〇一五年にかけては六％の増加と勢いが鈍っているのはそのためであろう。話は戻るが、都府県は農業経営体の減少に

特に二〇〇五年から二〇一〇年にかけて大きく増加していることが分かる。図では数字を示していないが、農業経営体の減少率は、二〇〇五年から二〇一〇年にかけては一六％、二〇一〇年から二〇一五年にかけては一八％、二〇一五年から二〇二〇年にかけては二二％とセンサスの度に減少

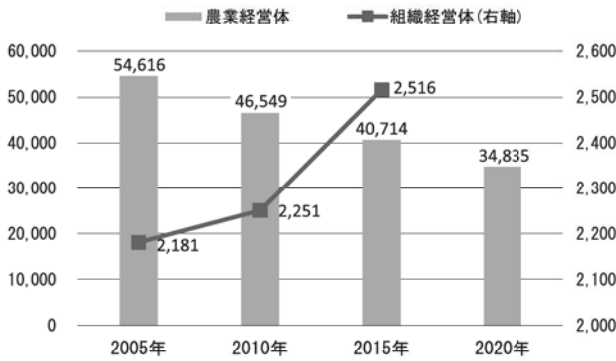


図2 北海道における農業経営体数の推移

資料：各年農業センサス（2020年は概数値）から筆者作成

よって農地が失われており、近年になるほどその割合が増しているのである。

北海道の推移を示したのが図2である。都府県ほどではないが北海道も農業経営体の減少が続いている一方、都府県とは異なり二〇一〇年から二〇一五年にかけて組織経営体が急増している。これも図では数字を示していないが、農業経営体の減少率は、二〇〇五年から二〇一〇年にかけては一五％、二〇一〇年から二〇一五年にかけては一三％、二〇一五年から二〇二〇

年にかけては一四％とコンスタントな減少率となっている。農業経営体は減少が続く一方で、そこから放出された農地は残った農家に引き継がれ、農地面積は何とか維持されてきたということである。興味深いのは組織経営体が二〇一〇年から二〇一五年にかけて大きく増加した点である。

北海道では都府県の集落営農にあたる地域連携型法人の設立が進められた時期があったが、それは前の時期であり、品目横断的経営安定対策の影響を受けたとは考えにくい。離農跡地を引き受ける農地受け皿法人(注1)や後継者不在に対応するための複数戸法人(注2)の設立がこの時期に進んだということであろうか。組織経営体の動向については、二〇一五年から二〇二〇年にかけての動きも含め、北海道独自の動きとして注目したいと思う。

次に経営耕地面積規模別にみた農業経営体数の増減をみることにしよう。図3が都府県、図4が北海道の推移を示したものである。

都府県の大規模経営の増加率は、二〇〇五年から二〇一〇年にかけての数字が他の時期と比べて突出して高くなっている。二〇〇〇～二〇一〇ha層で九〇・〇％増、一〇〇〇ha以上層で九六・九％増、二〇〇～五〇〇ha層は一四三・九％増、五〇〇～一〇〇〇ha層は一五三・八％増となったが、これは前述したように品目横断的経営安定対策が課した規模要件に対応するための集落営農の設立による影響である。最近の大きな変化は五〇～一〇〇ha層が二〇一五年から二〇二〇年にかけては減少に転じてしまい、増加しているのは一〇〇ha以上層になったが、一〇〇～二〇〇ha層の増加率はセンサスの度に小さくなっており、今後も増加が見込まれるの

は二〇haよりも上の階層に絞り込まれてきた点である。増減分岐点は今後も上昇していくことが予想される。ただし、表2でみたように二〇ha以上層への農地集積率は依然として低く、少数の突出した大規模経営が農地の大半を担うような農業構造が

ていくのか(路線1)、その場合、個別経営でいくのか(路線1-1)、複数戸法人でいくのか(路線1-2)。それとも規模拡大とは別の方向を考えていくのか(路線2)。この路線選択の決定が北海道農業にとって重要かつ緊急の課題となっているよう

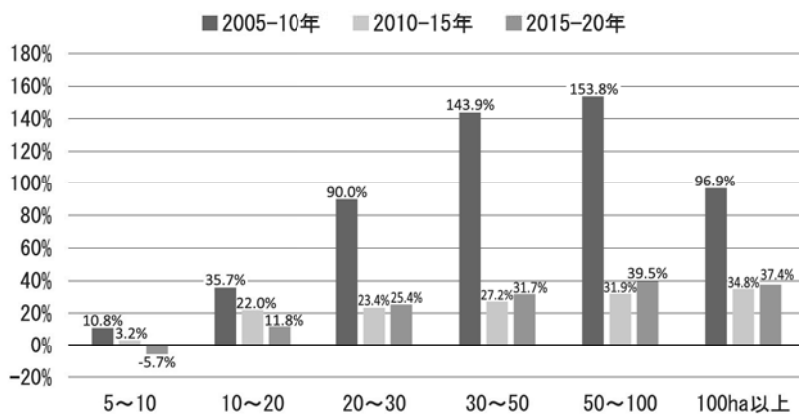


図3 経営耕地面積規模別農業経営体数増減率(都府県)

資料：各年農業センサス(2020年は概数値)より筆者作成

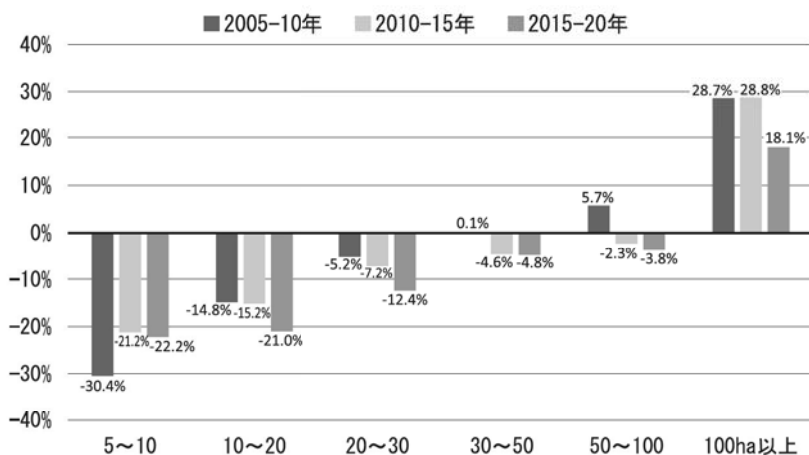


図4 経営耕地面積規模別農業経営体数増減率(北海道)

資料：各年農業センサス(2020年は概数値)より筆者作成

実現するとは考えにくい。それが実現するのは条件不利地域が軒並み切り捨てられた場合ではないだろうか。北海道では増減分岐点がひたすら上昇を続けており、都府県では大規模経営にあたる階層でさえ減少が続いている。二〇〇五年から二〇一〇年にかけて三〇〇五〇ha層は辛うじて〇・一%の増加、五〇〇一〇〇ha層も五・七%の増加であったが、二〇一〇年以降は両者とも減少に転じてしまい、増加しているのは一〇〇ha以上層のみとなっている。しかも、二〇一五年から二〇二〇年にかけて一〇〇ha以上層の増加率は以前よりも小さくなっている。

今後もさらなる規模拡大を追求し

に思う。また、北海道では少数の大規模経営によって農地が担われる構造が実現しているため、こうした経営の経営継承が決定的に重要となっている。経営継承は単なる個別の経営問題ではなく、地域農業の問題でもあるのである。同様の状況は都府県でも中山間地域を中心に広がってきており、特に集落営農の経営継承は差し迫った問題となっているだけに北海道の農地受け皿法人や複数戸法人の動向に心が寄せられるところである。ただし、都府県の場合、農地は売買ではなく貸借での移動であり、負債問題からは解放されているため、いざとなれば放棄してしまふことも選択肢として残されており、実際、そうした状況も広がっている。北海道もその筈が外れてしまえば都府県と同様になるのだろうか。

### 基幹的農業従事者の減少と高齢化

最後に農業労働力の減少と高齢化の状況をみておこう。二〇二〇年センサスでは統計区分が変更されたため二〇一五年までの数字となっている点、予めお断りしておく。

都府県の年齢別基幹的農業従事者数の推移を示したのが図5である。一目見て分かるように六〇歳台と七〇歳台が大きな山を形成しているが、次第にその高さが低くなり、ピークも七〇

〜七四歳から六五〜六九歳に移行してきている。六〇〜六四歳の数はそれほど大きく減っておらず、定年退職に伴い、一定の数が基幹的農業従事者になっていると推測される。四〇歳台と五〇歳台は一貫して減少しており、会社勤めを途中で辞めて農業を主たる職業としていく数は減っているが、五年経過

することによって当該年齢層の基幹的農業従事者の数は増えており、雪崩をうって減少が進んでいるわけではない点、注意する必要がある。そして、年を経るに従いその数を増やして基幹的農業従事者の高齢層の山を形成しているのである。こうした動きの背景には家業として農業を継承する規範がまだ残っているといふことなのかもしれない。

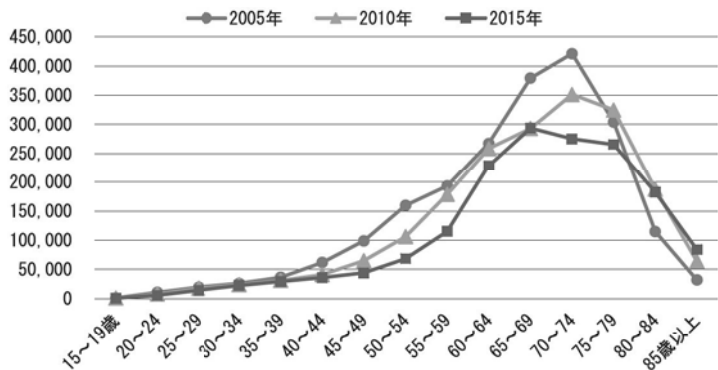


図5 年齢別基幹的農業従事者数の推移 (都府県)

資料：各年農業センサスより筆者作成

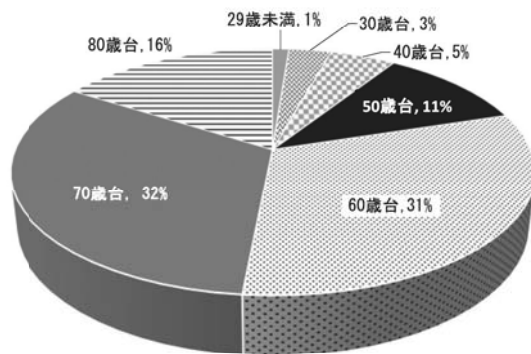


図6 年齢別基幹的農業従事者数割合 (2015年・都府県)

資料：農業センサスより筆者作成

ており、七〇歳以上が四八％と約半分になっている。六〇歳台は三二％で六〇歳以上が七九％と八割を占める状況である。五〇歳台は一一％と一割、四〇歳以下は九％と一割を切るなど青年層が著しく少ない。高齢者の頭数で支えられているのが都府県の農業なのである。

都府県と比べると北海道はかなり恵まれた状況にある。北海道の年齢別基幹的農業従事者数の推移を示した図7をみると分かるように、高齢者の山は存在しているものの、その高さは低く、年齢の若い基幹的農業従事者が相対的に多くなっている。

ただし、その結

果として都府県の基幹的農業従事者の高齢化は著しいものがある。図6は二〇一五年の年齢別基幹的農業従事者数の割合を示したのだが、八〇歳台が実に一六％を占め、七〇歳台が三二％となっ

基幹的農業従事者の年齢層のピークは二〇〇五年の五〇～五四歳で、二〇一〇年には五五～五九歳、二〇一五年には六〇～六四歳と移行しながら山の頂上も移動している。北海道は都府県と異なり、六〇歳以上層が基幹的農業従事者となる動きはみられない。三〇歳台後半、遅くとも四〇歳代前半まで

に基幹的農業従事者となった人たちがそのまま高齢化していくというのが基本的な動きである。例えば、二〇〇五年に三五～三九歳だった人たちは二〇一〇年には四〇～四四歳、二〇一五年には四五～四九歳となるが、その数に変化はほとんどなく、一つ上の二〇〇五年に四〇～四四歳だった人たちについても同様のことがあてはまる。しかし、三〇歳台後半の高さが大きく

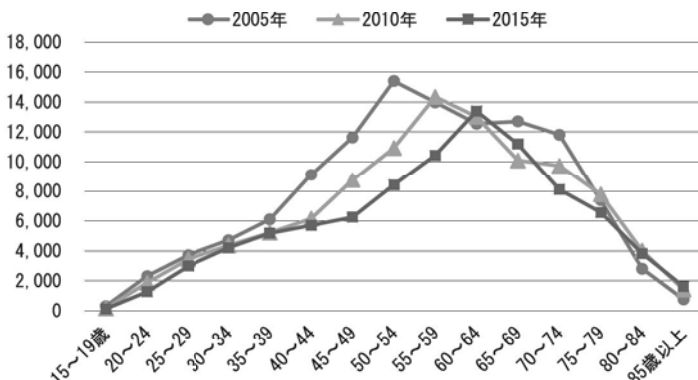


図7 年齢別基幹的農業従事者数の推移 (北海道)

資料：各年農業センサスより筆者作成



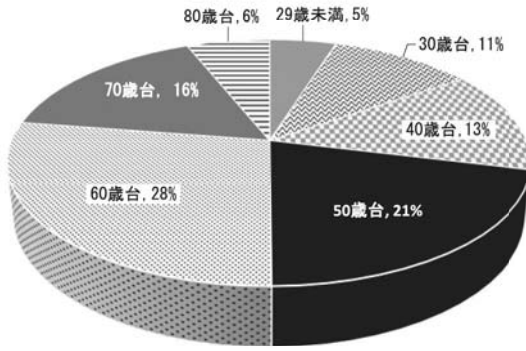


図8 年齢別基幹的農業従事者数割合  
(2015年・北海道)

資料：農業センサスより筆者作成

ならないまま、かつてのピークの半分にも満たないまま、二〇〇五年以降、推移している点が懸念される。北海道では定年退職者の参入が見込まれないため、この人数で最後まで行かなければならないのだが、技術開発の後押しがあったとしても、北海道農業の現状を支えるだけの十分な頭数に達しないかもしれないからである。二〇一五年の頂上周辺の五五〜六九歳が抜けていく穴をどうやって埋めていくかが問われている。彼らの経営継承をどうするか、後継者がいない場合、どのように第三者に継承していくか、あるいは複数戸法人を設立して対応してい

くのか、といったことが喫緊の課題となっていると考えられる。この不安定要素は逆に捉えれば、農業者の若返りは進み、少数精鋭への絞り込みが進んでいるということでもある。図8は二〇一五年の年齢

別基幹的農業従事者数の割合を示したのだが、都府県と異なり、八〇歳台は六%、七〇歳台も一六%で七〇歳以上は四分の一に満たない。これに六〇歳台の二八%を加えても六〇歳以上は五〇%と半分で、五九歳以下が半分という状況である。図7の状況を踏まえると今後、高齢者層の占める割合は減少する一方、青壮年層の占める割合は増加していくことが予想されるが、問題は割合を増やしてくる青壮年層の実数がどうなっていくかにあるということになるだろう。

## おわりに

こうしたセンサスの数字を眺めるとやはり北海道は都府県とは異なる世界だという感が強い。この理由としては酪農と普通畑作が北海道農業の基幹部門となっていることが大きい。だが、水田作に限定すれば、都府県の平地農業地域では数十ha規模の経営は珍しくなく、さらに一〇〇haを超える規模の経営も一定数展開しており、経営面積の大きさとトップ10は都府県の経営が名前を連ねることになるかもしれない。水田作大規模経営については耕地分散などで北海道と共通する問題が生じているのではないだろうか。また、北海道の農地集積は売買が基本だが、水田作では貸借が増えている一方、都府県も北東北で

は売買による規模拡大が進んでいるという調査結果もあり、両者は質的に異なっているとは必ずしも言えなくなってきたように思う。

野菜作では外国人技能実習生など雇用労働力を導入した経営が展開しており、両者の差はあまりないかもしれない。ただし、北海道は人口が少ないため農村部で雇用労働力を確保するのは難しく、冬期の就業問題が制約となって外国人技能実習生の周年雇用も難しいため、雇用型経営の展開にとっては都府県よりも恵まれていない状況にある。一定水準をクリアした雇用労働力をどのようにして調達・確保するかは北海道農業にとっての課題とすることができるだろう。

雇用の難しさは散居制・低密度空間という北海道農村の特徴と密接な関係がある。最後に提起しておきたいのは、全国的に人口減少が進むなかで北海道は都府県・中山間地域の将来の姿を示すものと考えてよいかという点である。そこでは農協は少数の大規模経営のためだけの存在ではなく、社会的インフラ―Ａコープ、ガソリンスタンド、ＡＴＭなど―としての重要性が再評価されることになるだろう。都府県では古くから准組合員問題を起点に地域協同組合路線をめぐる議論が積み重ねられてきたが、北海道の動きをみるのが、案外、結論に辿り着く近道となるかもしれないような気がしている。

## 注

(1) 農地受け皿法人については、井上誠司「北海道における「農地受け皿法人」の実態とその動向」農林水産政策総合研究所『水田・畑作経営所得安定対策下における集落営農組織等の動向と今後の課題(2)』(二〇一〇)が支庁別の詳細な分析を行っている。また、「農地受け皿法人」の多くは、前述したように耕作放棄が懸念される地域内の農地の維持に貢献した結果、経営規模の大規模化を果たしている。収益性の高くない農地をやむなく利用しているケースも少なくない。それゆえ、その多くは厳しい経営環境の下におかれており、助成金を取得してかろうじて収益を得ているのが実態である」という状況が報告されている。

(2) 東山寛「北海道における担い手・農地問題の諸相と地域的対応」全国農地保有合理化協会『土地と農業』44(二〇一四)によれば、「近年の複数戸法人の伸張をリードしているのは水田作部門であり、畜産部門はすでにそのシェアが一定割合に達しているのが特徴である。畑作はどちらの面でも相対的に弱いということになるが、これは平均的な姿である」と説明されている。この論文で紹介されている条件不利地域での設立の動きは都府県・中山間地域における集落営農の設立と共通する部分があるように思われ、注目したい。