

北海道における農地需給をめぐる諸問題

北海道東海大学国際文化学部 助教授 谷本 一志

稲作減反政策・畑作畜産の計画生産などの厳しい諸政策のツケがここに来て雇用労働力不足、担い手減少、世帯主高齢化などの構造問題をいっそう深刻化させている。今日、大規模農業が必ずしも十分展開できる環境ではない。その意味で、土地利用型農業の最大基地である北海道など遠隔地農業が大きな転機にさしかかっている。府県では農業専従者が少なく、広域的に組織化せざるをえなくなっている。同様に、農業専従者が分厚く存在する北海道においても経営の大規模化、集約化、多様化のなかで地域として組織化・システム化への途が模索さ

れている。

個別農家の経営展開もさまざまな側面で厳しい経済環境にあることから、一定程度の農業生産法人の成立も期待される。ただし、今後やはり「個人」が農地の主たる担い手であることには変わりがない。本稿は、こうした認識にたつて北海道における農地需給の現状を把握するとともに、農地を流動化させるうえでの課題について検討したい。さらに、個別経営が十分展開できる環境設定と、それを地域支援するための条件整備について考察したものである。

農地をめぐる需給問題

北海道における現段階の供給側の農地問題としては、まず後継者不在・世帯主高齢農家の存在によ

る担い手問題が挙げられよう。離農状況をみても近年再び増加しつつあるが、表1に示すように田

作においてとくにその傾向が強い。離農・農地売却の事由として近年では、数年前には焦点となつた「負債問題」のウエイトは大きく下がっている。「後継者問題」「労働力問題」の比重が大き

なっており、平成二年では両者合計では田作九〇・一%、畑作七〇・五%、酪農八八・九%を占めた。また同年、全道で六十歳以上の農業従事者は総数の三三・五%を占めている。昭和六十年には二六・七%であったことと比べると高齢化の速度はきわめて急速である。高齢農家の所有農地は、府県のように長期的な賃貸借として安定化がすすむ構造にあるのか。それとも従来どおり、全地を売却処分し挙家離農するか。やはり北海道の場合、一時賃貸借後に処分する性格は今後も変わらないのではないかと思われる。

さらに、出し手市場地域と受け手市場地域が存在することも大きい。なかには極度に受け手不在の

地域もある。そこでは既存の集落の範囲を越えた広域的なものにならざるを得ず、転作率配分・営農集団の運営など新たな問題が派生することになる。しかも、条件不利地は確実に耕境後退しつつある。府県と同様に農外資本の進出も含めて非農地化・転用圧力も大きい。条件不利な低生産力地・遠隔の耕作不利地・圃場整備未了地などは労働・資本を投下しても期待するだけの回収が上がらず耕境外に転落しつつある。急激な勢いの耕境後退・低利用化に対して、優良農地を確保しつつ耕境後退にどう歯止めをかけるかである。

供給側要因の最後に、税制改正による譲渡税重課がある。平成四年一月からの税制改革では、譲渡所得税が従来の二六％(所得税二〇％、住民税六％)から三九％(所得税三〇％、住民税九％)に五〇％アップされた。五年以上所有していた土地の場合の長期譲渡所得税については、一律に三九％という課税水準に改正された。地価が大きく低落し資産減価したうえ、譲渡税が重課されたため負債を抱え

ていけば、いつそう手元に残る持参金は減少することになった。

一方需要側の要因は何が挙げられるであろうか。まず、高収益作物導入と土地節約という土地利用の変化がある。中核農家を中心に多くの農家で野菜・花卉など高収益作物が導入されている。とくに、労働力に余裕があるか、世帯主が若年の層に多い。土地利用型の米、畑作四品が生産調整・支持価格低迷などにより所得が頭打ちであることから、野菜・花卉へ所得確保の途を求めざるを得ないのである。それらは総じて、外延的拡大には消極的である。こうした集約作物中心の経営展開では土地余り部分の農地は吸収できないことになる。

また、購入しても生産力が低位で、元の地力に回復するのに数年を要する場合も考えられる。そのまま放置する限り、買い手はいないし農地の割高感に残る。離農跡地を再整備し地力回復を図れば、農地の過剰解消策にもきわめて有効である。そもそも土地利用型経営の展開が困難なのである。十分

メリットを發揮できるような体制にはない。

その根底には集落構成員の共存共栄や農地移動の「あっせん事業」の精神などによる制約が作用していたとみられる。

その際に耕地分散のデメリットによる制約要因も大きい。拡大農家がどのように既存農地と購入農地との間に集団化を図っていくか。草地・畑地のみならず水田も相当な離農跡地が発生するものと推測される。大面積処分となるうえ、一括購入ではなく数

戸が分割取得することから、耕地分散がいつそう激しくなり権利関係が錯綜する。農家同志では利害が絡むことから、これをどう調整するか。規模拡大効果を減殺しないような調整が不可欠となる。

個別経営の限界と後方支援

中核農家を中心に野菜・花卉な

ど高収益作物が導入されている。

表-1 経営形態別離農戸数、処分面積等の推移(単位:戸、ha)

区分	田	作	田畑作	畑	作	混	同	酪	農	合
離農戸数	45年	1,150	364	1,893	349	950	4,706			
	50	1,093	175	842	78	349	2,537			
	55	402	112	642	94	165	1,415			
	60	696	73	375	34	138	1,316			
	61	668	83	351	25	152	1,279			
	62	840	71	359	26	138	1,434			
	63	863	117	366	38	138	1,522			
	元	942	82	425	21	132	1,602			
	2	1,005	96	438	25	175	1,739			
1戸当たり処分面積	45年	-	-	-	-	-	6.2			
	50	2.9	3.8	4.1	7.1	11.8	4.7			
	55	2.2	2.9	3.1	11.7	11.9	4.4			
	60	3.1	5.4	5.6	11.4	20.9	6.0			
	61	3.0	4.5	5.9	13.3	20.3	6.2			
	62	3.2	4.3	7.1	10.0	24.9	6.5			
	63	3.4	4.3	8.8	13.2	26.1	7.1			
	元	3.6	5.4	7.2	10.3	26.6	6.6			
	2	3.5	4.2	7.4	7.0	25.8	6.8			

資料:北海道農政部「平成2年度 北海道農地年報」p.38.

表-2 経営形態別農家数の推移 (北海道)

単位：戸、%

年次	農産物 販売 農家数 (戸)	単一 経営 (%)	単一経営内訳									準単 一的 複合 経営 (%)	複合 経営 (%)
			水稲	麦類	雑穀 いも 豆類	工芸 作物	施設 園芸	野菜	果樹	その他	畜産		
45	144,964	88.8	49.5	0.0	11.6	1.1	0.0	5.0	1.2	0.8	19.3	—	11.2
50	116,232	90.8	38.6	0.2	18.2	0.9	0.2	8.1	1.5	2.3	20.8	—	9.2
55	97,900	65.7	32.8	1.3	5.1	0.3	0.2	5.1	1.1	3.1	16.7	19.8	14.5
60	97,900	61.2	26.8	2.8	5.5	0.2	0.3	5.7	1.0	3.2	15.7	23.1	15.7
61	96,100	62.7	27.6	2.0	4.9	0.3	0.3	8.1	1.0	2.7	15.2	21.1	16.3
62	93,800	61.6	27.1	2.2	4.9	0.2	0.7	8.0	0.5	2.3	15.6	21.4	17.1
63	92,800	60.6	27.3	2.5	3.9	0.2	0.8	6.8	0.9	2.9	15.4	21.5	17.9
元	90,290	59.2	27.0	3.0	3.7	0.1	0.7	6.8	1.2	1.6	15.0	21.5	19.3
2	83,343	51.4	20.6	2.3	3.3	0.1	0.5	5.3	1.0	2.2	16.2	27.6	20.9
3	81,760	58.4	26.3	1.5	2.9	0.1	0.6	6.1	1.1	2.3	17.6	22.1	19.5

注、単一経営とは、農産物金額1位部門が総販売金額の80%以上を占める農家。(ただし、1970、75年は60%以上)、準単一的複合経営とは60~80%、複合経営とは60%未満の農家をいう。

資料：北海道「北海道農業統計表」より加工作成。

農家としても所得の目減りした部分を補填するため集約作物の導入による経営転換は不可欠なものとなりつつある。

表-2では、経営形態別農家数の推移が示されている。平成二年

からやや単一経営が持ち直したものの、やはり一貫して経営複合化の動きがみられる。平成三年でみると、「準単一的複合経営」および「複合経営」の合計は四一・六%を占めている。こうした農家で

は労働力調整・作目組合わせ・輪作体系をはじめとする土地利用調整など経営部門間の相互調整がむずかしい。そのなかで高齢化・労力不足が深刻な問題となりつつある。商業的農業を活発に展開しつつ、家族労働よりもむしろ雇用労働に依存するような企業の経営も一部に形成されつつある。

臨時雇用労働としての婦人バ

ート、在村離農者、定年退職者などは過疎化のなかで地域内では漸減していくことになるので、人材情報の提供、作業請負、雇用斡旋と調整などが果たされなければならない。そうした機能や調整を個別農家のみで対応することはできないであろう。家族労働力を基本とする経営で、しかも年齢的にも高齢化してきている一方で、各農家の経営規模は相当規模にまで到達しているのである。

個別経営同士を相互に協業化したり組織化するにしても、高齢化・大規模化・経営多様化によって余剰労働力が経営内部には、共に見出しえない事態となりつつある。従来の個別農家補完型の生産組織・共同利用体系も崩壊することになる。経営複合化の味が農家間でいっそう多様化しつつあるなかで、機械・施設の共同利用や労働力の協業化は困難な状況にある。圃場分散、分散して労働過重になり組作業が困難となって作業効率は低下する。大規模な土地利用型経営農家や集約作物傾斜農家などが増加するなかで、それぞれ

機械経費負担増や労働荷重増を回避する方策が地域としても考えねばならない。そうしたなかで、はじめて過剰農地の解消も図れることはいままでもない。

最近いくつかの地域では、個別対応の労力的に限界が生じ、外部依存の動きが見えはじめたのである。たとえば、牧草管理会社、雇用斡旋会社や施設・機械賃貸業などがそれである。個別経営の限界を超える部分の外部委託として、たとえば酪農部門では、専任ヘルパー制の完備や牧草収穫作業の外部管理会社への依存などはすでに展開しつつあり臨時雇用斡旋組織の存在などもみとめられる。サイレス通年給与のためには家族労働力繁閑の調整、機械投資の高コストなどを解消するための専任オペレーター制としての機械システム化を考えない限り規模拡大にも限界がある。畑作地域でも、機械施設等のリース会社や臨時雇用斡旋会社などが起動しはじめている。これらは、転作配分や市場流通戦略などの広域対応の必要性が高まるなかでの組織再編ともいえる。

まう。

それは単に、民間会社のみ委ねれば済むというものではなく、これらの存続を公的に支援すべき性格を持ち合わせている。補完システムが地域で安定的に継続できなければ、個別経営自体が展開する条件も大きく制約されることになるからである。酪農や畑作の経営の一部では、すでに現段階の栽培・管理技術体系では満度の経営規模に達しており、追加的な農地



取得が困難な事態にも直面している。

ここでは牧草管理会社、専任ヘルパー、雇用幹旋機関など地域的支援・補完システムのいっそうの展開がないかぎり現状維持すら困難となる。牛舎施設への資金導入支援や計画生産枠の弾力的運用、専任ヘルパー制度の拡大など組織的支援システムの確立なども併せて求められよう。多頭化・大規模化にともない労働時間の短縮・省力化への対応と外部依存の構造に変容しつつある。共通して、個別経営の限界から一部作業を外部機関に依存・移管した結果である。

農地過剰と

地域支援システム

後継ぎ不在の高齢農家が相当程度存在していることから、どの町

業化・経営複合化・集約化と大規模化・担い手高齢化などによってオペレーターが不足し過重負担となっていく。共同化・協業化などを柱とした法人化も大いに期待されるものの、今後も圧倒的部分は個別経営によって担われることにならざるを得ない。そのためにも、外部組織という外枠の展開を考えなければならぬのである。

と同時に、非農家出身者の新規参入を積極的に受け入れ、担い手育成・新規就農者に対する農地取得条件、環境条件の整備が重要であろう。新規参入の途を拡大するためには、分散錯圃の農地では新規参入の条件はきわめて不利であることから、新規就農に対する農地取得に至るまでの賃貸借制度と経費軽減措置などが要請されている。

の事業体」としてはセンサスの把握している経営がある。表13では、昭和五十一年の北海道、都府県の事業体の種類別件数とその推移とが示されている。土地と離れたプロイラーなどでは高いシェアを占めるものの、農家以外の農業事業体が農業総生産のなかで占めるシェアは小さい。

すでにみたように、高齢化と後継者不在・労働力不足・累積負債などによって農地の大量供給が見込まれている。このままでは、農地購入負担による経営破綻と累積債務返済と不稼働農地の処理問題にどの市町村も大いに苦悩することとならざるをえない。農地拡大意欲のある土地利用型経営あるいは集約化している担い手農家も一定面積を確保して安定を図りたいとする層もある。跡地処理面積が大きいことから一度買得すると、その償還が終る頃までさらに大量の追加購入できないであろう。今後売り手が多数存在してくると、賃貸借成立においても「借りるが買わない」という付帯条件をつけられない限り賃貸借が成立しないとい

うよつな事態も予想される。

集落による農地移動・斡旋、農協による離農跡地処分、行政サイドの農地流動化施策などもいずれも農地を即座に帰属させることであつた。一部積極的に希望しない移動農地も無理して流動化させてきた。それは負債の継承・たらい回し、規模拡大に伴う負債償還の連続を強要していくことになる。したがつて、土地利用型経営の担い手が取得できるよつな耕地集団化、米麦中心の体系の整備、低利制度資金対応、転作率軽減などによる大規模経営のメリットを保証するよつな支援システムが要請されている。

農地価格が低落しつゝあり、それは地価負担・地代負担を軽減し経営コスト低下に貢献するが、担保負担力を低下させる。信用力を低下させないためには拡大意欲を向上させる何らかの新たな施策が求められている。近い将来にかなりの農地が移動するものと予想される。少なくとも高齢農家所有のものだけでも相当量潜在している。一方、地域担い手層は急速に

減少している。一定の土地をファントとした農地交換分合を実施し、団地化・集団化も検討されねばならない。

そのため広域的に農地を一定期間保有することにより需給を緩和・調整する必要がある。労力不足や農地過剰などの問題を改善・解消するため、個別経営を補完するよつなシステム（一例として図に示したよつな広域機構）が地域ごとに設立されることが望まれる。と同時に、多様な地元ニーズに対応して過剰農地を多目的に利用しつゝ管理保全する途も開かれねばなるまい。市町村レベルを越えた広域的な所有・利用調整が要請される。地域に放出される農地すべてを「個人」が取得していくという方式には無理がある。あくまで「個人」による農地移動を基本としながらも、供給超過部分を公的機関が介入して需給調整に乗り出す必要性があると判断されるからある。

また、農地に関する地域支援のシステムとして一定量の農地賃貸借関係を継続させることは、北海

道など長期的に継続しにくい賃貸借を一定程度展開させるためにも必要なのである。その際、農地の転用・潰廃を最少限にとどめつつ、将来的にも現有農地をそのまま農地として管理保全していくことが前提となる。

農業生産法人や合理化法人などによる一定程度の農地取得の拡大も望まれるものの、多

表-3 農家以外の農業事業体数

		総事業体数	協業経営体			株式会社	その他の会社	農協・その他の農業団体	国・地方公共団体	学 校	その他	
			計	全面協業経営	部門協業経営							
実数	北海道	昭50	1,418	400	263	137	155	273	186	193	68	143
		55	1,807	375	233	142	179	372	282	335	61	203
		60	1,728	342	170	172	164	385	247	340	54	196
		平2	1,699	291	122	169	179	437	220	314	54	204
	都府県	昭50	11,103	3,764	790	2,974	1,082	1,170	1,345	908	663	2,171
		55	10,794	3,363	465	2,898	1,065	1,386	1,402	853	609	2,116
60		10,499	3,313	203	3,110	1,032	1,385	1,250	887	754	1,878	
平2	9,921	3,290	178	3,112	996	1,478	1,067	831	651	1,608		
増減数	北海道	50~55	389	△ 25	△ 30	5	24	99	96	142	△ 7	60
		55~60	△ 79	△ 33	△ 63	30	△ 15	13	△ 35	5	△ 7	△ 7
		60~2	△ 29	△ 51	△ 48	△ 3	15	52	△ 27	△ 26	0	8
	都府県	50~55	△ 309	△ 401	△ 325	△ 76	△ 17	216	57	△ 55	△ 54	△ 55
		55~60	△ 295	△ 50	△ 262	212	△ 33	△ 1	△ 152	34	145	△ 238
		60~2	△ 578	△ 23	△ 25	2	△ 36	93	△ 183	△ 56	△ 103	△ 270

資料：『日本農業年鑑』1992.家の光協会、p.67.

むすびにかえて

くの農地を将来も「個人」が担うことに変わりはない。取得可能で無理のない農地帰属のための条件設定・環境整備はどのようにすれば

農地に関する以上のような動きは、自己完結型では対応できず担い手としての「個人」が脆弱なことから派生したものである。今後も家族農業は基本的には農業を担

ついでであろうことは疑いなくであろう。そうした現実を踏まえ、家族経営の限界をいかに地域的に支援し再編していくかにある。さらには、広域レベルの生産要素の調整活動によって、規模拡大希望者や新規参入者に対する生産要素の地域的支援を保証することが可能となるものとおもわれる。

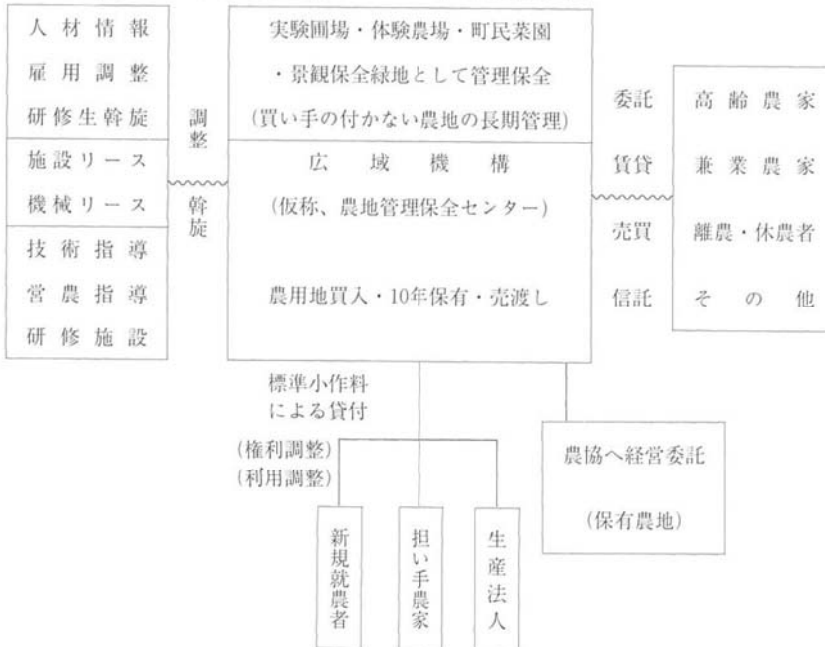
すでに強調したように、多目的利用や非農家にも開かれた農地利用の機会賦与の必要性もある。そこでは必ずしも採算性のみを追求するのではなく、国土保全を図りつつ将来に向けた持続的農業への途が要求される。農業の自立経営

よいか。そうした動きが懸念されるなかで、農地取得を周囲から補完する公的管理システムが今後せひとも必要ではないか。

のための自助努力とともに、多目的な利用により、農地過剰を緩和する途も考えられて然るべきである。

今後は、「個人」のみで移動農地すべてを取得することはやや無理ではないかとおもわれる。農業生産法人や合理化法人などによる農地の一定の取得も望まれるものの、個別経営による無理のない農地帰属が可能となるような条件設定・環境整備が緊急の課題なのである。つまり、「個人」への農地帰属を後方支援するような農地の公的管理・公的介入の一定程度の展開が今後せひとも必要なのである。

図 広域機構（仮称、農地管理保全センター）のシステム



資料：北海道地域農業研究所『北海道における農地利用と流動化のあり方（北海道農協中央会委託）』より引用。