

第2章 北海道における集落営農の展開状況と定着に向けた検討課題

北海道立十勝農業試験場 山田 洋文

本稿の目的は、北海道で展開している「集落営農」について、担い手⁽¹⁾としての位置づけを明らかにするとともに、定着に向けて検討すべき課題を提示することである。集落営農の展開については、十勝管内 A 町における畑作を対象とした集落営農を事例として、その設立からの動向を明らかにした。

1. 北海道農業における集落営農の地位

まず、北海道農業における主要な担い手である総農家と農業生産法人の展開について整理する。北海道における総農家戸数は、1980年の119,644戸から65,028戸の減少をみせ、2005年時点で54,616戸となっている（第1表）。この2005年時点の総農家による経営耕地面積は1,072,222haであることから、1戸当たりの経営耕地面積は19.6haに達している。また、農業生産法人数は1980年で1,394法人であったものが、2006年までに895の増加をみせて2,289法人となっている。所有されている経営耕地面積は103,468ha⁽²⁾と推計されるので、1法人当たりの経営耕地面積は45.2haに達している。

一方、集落営農数は2000年で647であったものが、2007年までに323の減少をみせて324に半減し、展開数で見ると全国の15番目、全国に占める展開数割合は2.7%となっている⁽³⁾（第2表）。センサスにより担い手数の把握が可能な2005年時点で担い手としての位置づけをみると、北海道における集落営農数（396）は、全体の担い手数（総農家戸数54,616戸、農業生産法人数2,182）のわずか0.7%にとどまっている。このように、北海道農業の担い手は総農家（個別農家）と農業生産法人が大部分を占めており、さらに、経営耕地面積の所有という点からみても、総農家が約9割を、農業生産法人が残りの約1割を所有しているという実態にある⁽⁴⁾。よって、北海道農業において、集落営農の担い手としての位置づけが低位な状況⁽⁵⁾を考えると、その展開と定着に向けた課題を明らかにすることが急務といえる。

第1表 北海道における総農家戸数と農業生産法人数の推移

	総農家戸数 (戸)	経営耕地面積 (ha)	農業生産法人数
1980	119,644	968,668	1,394
1985	109,315	1,014,065	1,292
1990	95,437	1,031,573	1,318
1995	80,987	1,023,364	1,559
2000	69,841	996,637	1,794
2005	54,616	1,072,222	2,182
2006	—	—	2,289

注. 1 「農林業センサス」および北海道農政部資料により作成。

注. 2 2005年は農業経営体数とその経営耕地面積を用いた。

2. 集落営農による「品目横断的経営安定対策」への対応状況

(1) 「品目横断的経営安定対策」への加入状況

前述のように、北海道における集落営農展開数は減少傾向にある一方で、「品目横断的経営安定対策（以下、特に断らない限り「対策」と標記）」への加入数をみる、2006年で16、07年で56、08年で71と増加傾向にある（第2表）。これを反映して、「対策」に加入している集落営農数割合も06年4%、07年17%、08年で22%と増加傾向にあるが、一貫して、全国における加入割合（06年28%、07年29%、08年51%）を下回る状況にある。

また、支庁別に2007年時点の集落営農展開数をみると、網走支庁73、上川支庁68、十勝支庁58、空知支庁47、石狩支庁23という順となっていることがわかる（第3表）。このうち、「対策」加入数という点でみると、稲作を基幹とする上川支庁（29）や石狩支庁（12）で多く、畑作を基幹とする十勝支庁（6：足寄町6）や網走支庁（3：津別町3）における加入割合が低調なことがわかる。

第2表 集落営農数と「対策」加入状況割合の推移

単位：組織、%

	全国			北海道		
	集落営農数	うち「対策」加入 済み集落営農数	加入 割合	集落営農数	うち「対策」加入 済み集落営農数	加入 割合
2000	9,961	—	—	647	—	—
2005	10,063	—	—	396	—	—
2006	10,481	2,941	28	357	16	4
2007	12,095	3,545	29	324	56	17
2008	13,062	6,663	51	320	71	22

注. 「集落営農実態調査」各年次より作成。

第3表 集落営農組織の「対策」への加入状況(2007年・北海道)

	組織数	うち、加入済み 組織数	「加入している」組織数の市町村別内訳
網走支庁	73	3	津別町:3
上川支庁	68	29	中富良野町:24、士別市:2、上富良野町:3
十勝支庁	58	6	足寄町:6
空知支庁	47		
石狩支庁	23	12	当別町:12
留萌支庁	16		
釧路支庁	16		
後志支庁	10		
胆振支庁	7		
渡島支庁	2		
宗谷支庁	2		
日高支庁	2		
	324	56 ^(注2)	

注. 1 「平成19年度集落営農実態調査」より作成。

注. 2 非公表「x」事例を含むために、支庁合計値と一致しない。

(2) 「対策」への申請状況(2007年産)

「対策」への申請状況についてみると、北海道における申請数は22,301であることから、全国(72,431)の31%に達していることがわかる(第4表)。また、北海道では、申請した経営体(22,301)のうち、99.8%に当たる22,253が総農家を中心とした認定農業者で占められており、集落営農による申請数は48(0.2%)にすぎない状況にある。

作目別に集落営農による申請状況をみると、都府県では米を対象にして合計344,420haの申請がなされているなかで、集落営農により申請された面積は105,435haとなり、30.6%に達していることがわかる。同様に、4麦は47.9%、大豆は44.1%となっている。一方、北海道における作物ごとの申請面積をみると、米1%、4麦0.8%、大豆1.3%、てんさい0.1%、でん粉原料用ばれいしょは0.0%となっている(集落営農合計2,193ha、第5表)。このことから、北海道における集落営農による申請面積割合は都府県に比べて低く、1%程度の水準にとどまっていることがわかる。

第4表 品目横断的経営安定対策の申請状況(2007年産)

	計	単位:経営体数、%				
		認定農業者		集落営農組織		
		うち個人	うち特定 農業団体			
経営体	全国	72,431	67,045	63,415	5,386	1,696
	北海道	22,301	22,253	21,319	48	2
	都府県	50,130	44,792	42,096	5,338	1,694
構成	全国	100	100	100	100	100
割合	北海道	31	33	34	1	0
	都府県	69	67	66	99	100

注. 「平成19年産品目横断的経営安定対策加入申請状況」より作成。

第5表 品目横断的経営安定対策における作物別申請状況(2007年産)

		単位:ha、%				
		米	4麦	大豆	てんさい	でん粉原料用 ばれいしょ
全国	計	436,869	253,860	110,073	66,027	22,191
	うち集落 営農組織	106,331	66,567	39,721	63	2
	割合	24.3	26.2	36.1	0.1	0.0
北海道	計	92,449	117,017	20,578	66,027	22,191
	うち集落 営農組織	896	955	277	63	2
	割合	1.0	0.8	1.3	0.1	0.0
都府県	計	344,420	136,843	89,495	-	-
	うち集落 営農組織	105,435	65,613	39,444	-	-
	割合	30.6	47.9	44.1	-	-

注. 1 「平成19年産品目横断的経営安定対策加入申請状況」より作成.

注. 2 「計」は認定農業者と集落営農組織によるものの合計である.

3. 十勝畑作地帯における集落営農展開の実態 -A 町の事例-

ここまでの整理によると、北海道における集落営農数は年々減少傾向にあり、その担い手としての位置づけを低下させていることがうかがえる。そこで、本項では十勝管内 A 町において「対策」への加入に伴って設立された集落営農の事例により、展開に当たっていかなる課題が存在するのか明らかにしていく。

(1) A 町農業の概況

A 町は十勝平野北東部の中山間に位置し、総世帯数 3,501 世帯、総人口 8,317 人（平成 17 年国勢調査）の農業を基幹とする町である。

第 6 表により、A 町の農業生産構造をみていく。販売農家戸数は 314 戸であり、専業農家戸数は 212 戸（67.5%）となっている。このうち、後継者がいる経営体数は 80 戸で、販売農家戸数に占める割合は 25.5%となるので、十勝平均である 32.4%と比較しても後継者が確保されている経営の割合が低いことがわかる。経営耕地面積は町全体で 13,400ha に達し、主な作付けは小麦 913ha、てんさい 497ha、ばれいしょ 66ha、大豆 20ha、小豆 369ha、その他の豆類 364ha、牧草 10,400ha となっている。さらに、家畜飼養についてみると、乳用牛 9,384 頭（飼養農家 112 戸）、肉用牛 8,960 頭（飼養農家 83 戸）となっており、農業算出額（91 億 5 千万円）の 76.4%（69 億 9 千万円）を畜産部門が占めている。

第6表 A町農業の概要

項目	単位	項目	単位
販売農家戸数	314 (戸)	経営耕地面積	13,400 (ha)
専業農家	212 (戸)	主要作物の作付面積(統計年報)	
第1種兼業農家	83 (戸)	小麦	913 (ha)
第2種兼業農家	19 (戸)	てんさい	497 (ha)
		ばれいしょ	66 (ha)
後継者の確保状況		大豆	20 (ha)
同居後継者がいる	67 (戸)	小豆	369 (ha)
他出後継者がいる	13 (戸)	その他豆類	364 (ha)
		牧草	10,400 (ha)
借入耕地のある農家	217 (戸)	畜産の概要	
借入面積	3,289 (ha)	乳用牛飼養農家	112 (戸)
農業算出額(統計年報)		" 頭数	9,384 (頭)
合計	91.5 (億円)	肉用牛飼養農家	83 (戸)
うち、耕種	21.6 (億円)	" 頭数	8,960 (頭)
うち、畜産	69.9 (億円)		

注1. 「農業センサス」、「農林水産統計年報」より作成。

注2. 2005年の実績を示している。

(2) 集落営農組織の設立とその後の経過

ここから、A町における集落営農組織の設立とその後の経過についてみていく。

1) 設立の背景

A町では「対策」の導入の前年に当たる2006年時点で、「経営主の年齢が65歳以上で、認定農業者になることができない畑作農家」が33戸存在し、畑作農家戸数の約2割に達していた。また、この33戸には「対策」の担い手要件である10haに達していない経営も含まれていたため、これらの経営の継続をはかるために、集落営農の設立が検討されることとなった。同年度中に、町と農協による主導のもと、町内に6つの集落営農(No.1～6)が設立された(第7表)。これら集落営農の構成戸数をみると2～10戸(平均で5戸)であり、その保有面積は33.02～88.29haで合計355.84ha(平均で約59ha)に達した。これは、集落営農が設立された活動予定地区内の農地面積(2,190.5ha)の16.2%に達している。さらに、A町の経営耕地面積は13,400haであるのでその2.7%に達し、また、畑作物作付面積(2,400ha)の14.8%に達していることになる。

2) 集落営農の解消

上記の背景のもとで、2007年度より集落営農の運営が開始された。しかし、関係機関への聞き取りによる、初年度から経理一元化(口座管理や交付金・販売代金・営農費用等の管理)による事務作業量の増加が集落営農活動の継続に当たって制約となることが、問題点として指摘されていた。こうしたなか、07年度には「対策」の担い手要件が見直されたことを契機に、関係機関で集落営農の解消が検討・決定され、08年度より解消手続きが行われることとなった。集落営農を構成していた29戸のうち、5戸が年齢を理由に07年度末までに離農し、残り24戸が個別での営農継続意向を示している。これらの農家について、

関係機関で申請締切り（08年6月30日）に向けて最終的な事務手続きが行われている状況にある⁽⁶⁾。

第7表 A町における集落営農組織の概要

番号	集落営農 参加戸数 (戸)	保有農地 面積 (ha)	活動予定地区内 の農地面積 (ha)	集落内に 占める割合 (%)
1	4	33.02	243.4	13.6
2	10	59.43	624.9	9.5
3	4	56.04	415.8	13.5
4	4	88.29	297.0	29.7
5	5	63.10	123.6	51.1
6	2	55.96	485.8	11.5
計	29	355.84	2190.5	16.2
(参考) A町	-	-	13,400.0	2.7

注. 関係機関への聞き取り、農業センサスにより作成。

(3) 地域農業への影響と支援策の役割

1) 集落営農の解消による影響

A町において集落営農の解消により離農した経営の農地は、08年6月時点で、周辺の農家によって集積・利用されており、農地移動をめぐる混乱や農地の遊休化といった問題は生じていない。さらに、近年、A町では毎年2～3戸程度のUターン等による後継者就農がみられ、これらの経営が地域農業の担い手として期待されている状況にある⁽⁷⁾。そのため、現状では、新たに集落営農を設立する予定はない。

2) 集落営農以外の「対策」対応（「固定払」不足分への対応）

A町では「対策」の対象品目のうち、てんさいの収益性が相対的に低下し、将来的に作付指標面積を維持し難くなるという状況が懸念されていた。そのため、集落営農による地域農業支援策と並行して、07年度から農協単独で期間(04～06年)平均生産面積(固定払)不足分の対応として、10a当たり15,000円の作付奨励金を支給している。08年度からは奨励金として支給するために、「とも補償」制度の構築を目指している。これは、第8表に概要を示すように、期間平均実績の5%を超えて、小麦、てんさいの作付けを拡大し、「担い手経営革新促進事業」の対象とならない場合に、10a当たり20,000円を拠出する仕組みである。08年度には、35戸が利用予定となっている。本制度は適正な輪作や生産量の維持に当たって、その効果が期待されている。

第8表 A町における「とも補償制度」実施概要

項目	2007年度	2008年度
対象	2004～06年における過去実績より5%以上作付面積を拡大し、「担い手経営革新促進事業」の対象にならない場合	同左
対象作物	てんさいのみ	てんさい、小麦
支払い単価	15,000円/10a	てんさい、小麦とも20,000円/10a
財源	農協資金	畑作の輪作体系を維持するために、賦課金制度(270円/10a)を創設した(農協総会で了承を得た)。※飼料作面積を除いた畑作作付面積に基づいて徴収(A町では約2,400ha)。
支払い実績	3戸(972a)、計145万8千円	計35戸(両作物を含む) 計500～700万円(2008年6月時点の計画値)
備考	緊急対策の位置づけで実施した。	今後も地域農業維持対策の一環で継続予定。

注. 関係機関への聞き取り調査により作成。

4. 集落営農組織は北海道農業の担い手になり得るか

以上により、現状では北海道農業における担い手は総農家（個別農家）が中心であり、集落営農の担い手としての位置づけは低調な状況であることが確認された。こうした状況ではあるが、付表に示したように、北海道における10ha未満の経営は46%に達しており、今後、こうした経営が多数を占める地域では、営農継続策として、集落営農や複数戸による農業生産法人といった組織的な対応をとることが重要な選択肢となろう。

そこで、こうした組織的な担い手を北海道農業の担い手として定着させるために、展開条件を検討することが必要であるが、ここでは以上の整理にもとづいて、以下の3点を指摘したい。具体的には、個別農家が組織的な営農体制を選択する要素となる個別の生産手段や資本蓄積という経営的な構造に、いかなる特徴があるのかを明らかにする必要がある。また、地域内の関係機関がこうした組織の支援や実務を担うことが多いという点を考えると、これら関係機関の組織展開に対する意向を明らかにする必要がある。さらに、北海道における集落営農は、稲作を基幹とする地域における展開が中心であるが、作付けの団地化や集落内の土地利用調整機能をもつものが少ないという実態がある⁽⁸⁾。そのため、道外の先進集落営農における農地管理手法を明らかにし、北海道における集落営農を対象とした農地維持・管理手法として適応できないか合わせて検討する必要がある。

注 (1) 本稿では「担い手」の構成主体として、総農家、集落営農および農業生産法人を対象とした。

(2) 北海道農政部資料の集計値。

(3) 北海道における集落営農数について、以下の点に留意する必要がある。「集落営農実態調査(平成19年)」では、平成19年2月時点で324、そのうち「対策」加入申請組織数は56と公表されている。また、「平成19年産品目横断的経営安定対策加入申請状況」によると、加入申請組織数は48と公表されている。

(4) 北海道農政部および斉藤・平井(2007年11月、『農業経営ステップアップ作戦』、ニューカントリー編集部)によると、北海道では年間100法人をペースで農業生産法人が設立されている。特に、上川支庁や空知支庁

を中心とした水田作地帯では、2001～06年の5年間に120以上の農業生産法人が設立されている。また、全道では、1法人当たりの経営面積が40haを超えており、農畜産物の加工や作業受託に取り組む法人数も増加している。2006年時点で設立されている2,289法人のうち、関連事業を実施するものがのべ341(14.9%)法人に達しており、その内訳は農畜産物の加工・製造144、貯蔵・運搬・販売110、農業生産資材の製造41、作業受託129、農村滞在型余暇活動20となっている。

- (5) 北海道における集落営農展開が低調である背景として、吉岡は専門的な担い手が多数存在し、生産手段の個別所有化を通して高い生産性を実現してきたことを指摘している(酪農学園大学吉岡徹、北海道農業研究会総会シンポジウム報告「水田作地帯における地域農業の動向と経営対応」, 2008年5月24日)。
- (6) 2006年6月上旬に関係機関を対象に行った聞き取り調査による。
- (7) A町では、「農業後継者育成資金(200万円まで無利子、5年間償却)」を設けており、年間5戸程度の利用がみられる。
- (8) 「集落営農実態調査」によると、北海道において「作付地の団地化など、集落内の土地利用調整」を行う集落営農数は41で北海道における集落営農(320)の12.8%となる。一方、全国(13,062のうち8,073)では61.8%に達していることから、低調であることがうかがえる。

付表 北海道畑作地帯における経営規模別農家数(2005年)

		単位:戸、%							
		農家数	10ha未満	10～20	20～30	30～50	50～100	100ha以上	
実数	北海道	51,990	24,126	10,882	6,072	6,285	4,220	405	
	十勝支庁	6,596	726	835	1,568	2,546	886	35	
	中央部	2,736	352	429	799	992	158	6	
	中央周辺部	2,202	218	261	482	940	293	8	
	山麓部	733	88	84	127	256	169	9	
	沿海部	925	68	61	160	358	266	12	
	網走支庁	5,619	1,095	1,194	1,545	1,317	425	43	
	斜網地域	2,744	332	525	993	778	108	8	
	内陸地域	1,529	482	484	336	191	35	1	
	東紋地域	867	223	161	188	212	78	5	
	西紋地域	479	58	24	28	136	204	29	
	構成割合	北海道	100	46	21	12	12	8	1
		十勝支庁	100	11	13	24	39	13	1
中央部		100	13	16	29	36	6	0	
中央周辺部		100	10	12	22	43	13	0	
山麓部		100	12	11	17	35	23	1	
沿海部		100	7	7	17	39	29	1	
網走支庁		100	19	21	27	23	8	1	
斜網地域		100	12	19	36	28	4	0	
内陸地域		100	32	32	22	12	2	0	
東紋地域		100	26	19	22	24	9	1	
西紋地域		100	12	5	6	28	43	6	

注.1 「農林業センサス」より作成。

注.2 十勝支庁における地域区分は以下のとおり。

- ・中央部:帯広市、芽室町、音更町、幕別町
- ・中央周辺部:清水町、士幌町、鹿追町、本別町、池田町、更別村、中札内村
- ・山麓部:新得町、上士幌町、足寄町、陸別町
- ・沿海部:忠類村、大樹町、広尾町、豊頃町、浦幌町

注.3 網走支庁における地域区分は以下のとおり。

- ・斜網地域:網走市、東藻琴村、斜里町、清里町、小清水町、常呂町、女満別町、美幌町、津別町
- ・内陸地域:北見市、端野町、訓子府町、置戸町、留辺蘂町
- ・東紋地域:佐呂間町、生田原町、遠軽町、丸瀬布町、白滝村、上湧別町、湧別町
- ・西紋地域:紋別市、滝上町、興部町、西興部村、雄武町

注.4 表中の下線は、構成割合の各規模層におけるモード層を表す。