

# 北海道の農業開発の段階と序列性 －戦後段階の位置づけ－

2018.11.5 産業経済部会(第2回)

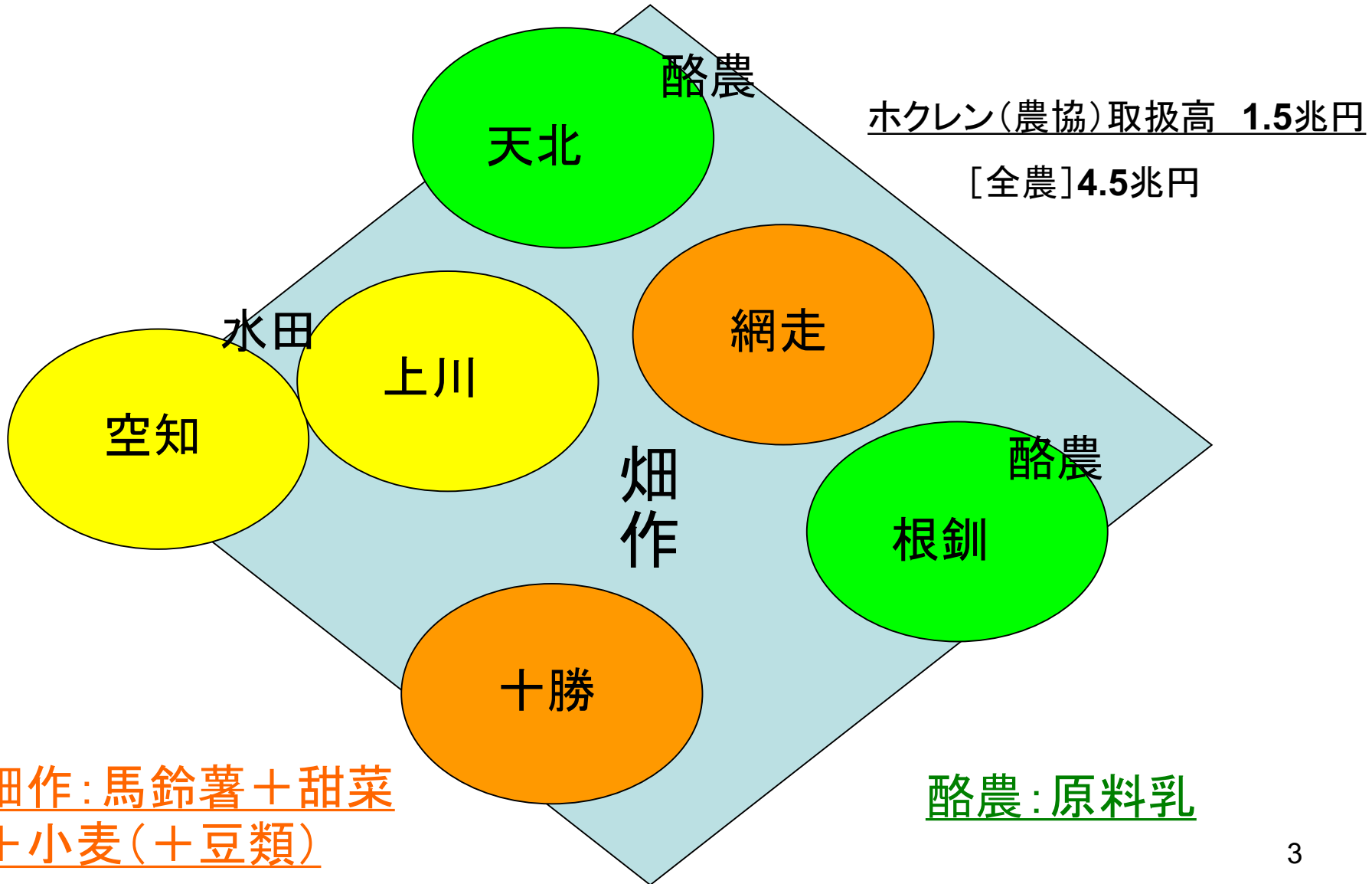
北大農学研究院 坂下明彦

# もくじ

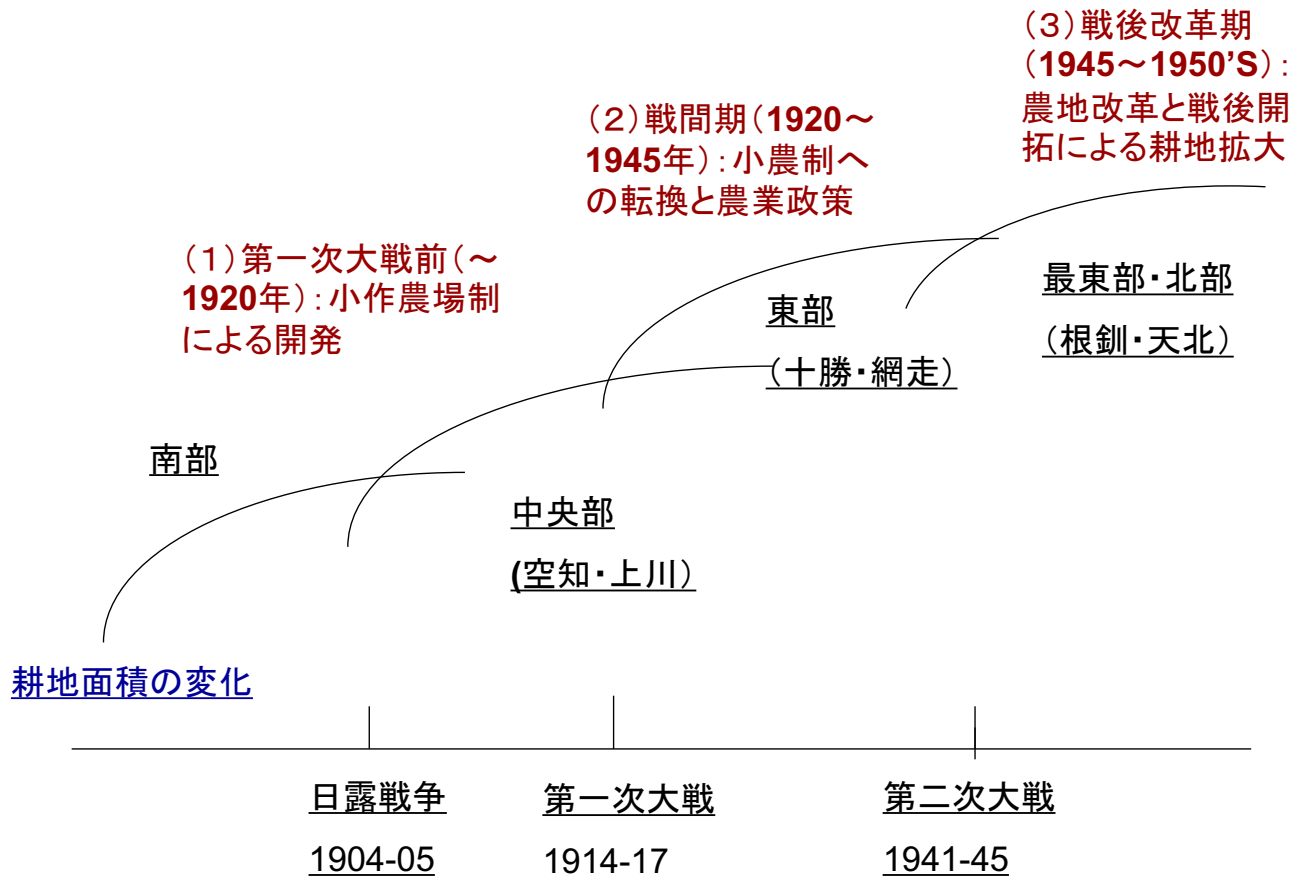
1. 20世紀前半までの農業開発の特徴
  - (1) 第一次大戦前(～1920年):小作農場制による開発
  - (2) 戦間期(1920～1945年):小農制への転換と農業政策
  - (3) 戦後改革期(1945～1950'S):農地改革と戦後開拓による耕地拡大
  - (4) 20世紀半ばの北海道農業の骨格
2. 農業地帯の形成と地域開発序列
  - (1) 農業基本法と農業近代化
  - (2) 近代化とその受容
  - (3) 水田型地帯の流域構造の変化
  - (4) 畑地型地帯の拡大と開発序列
  - (5) 戦後開拓と草地型酪農地帯
3. 歴史からみた北海道農業・農村の特質

# 北海道農業の概況

水田：稲作50%＋転作50%



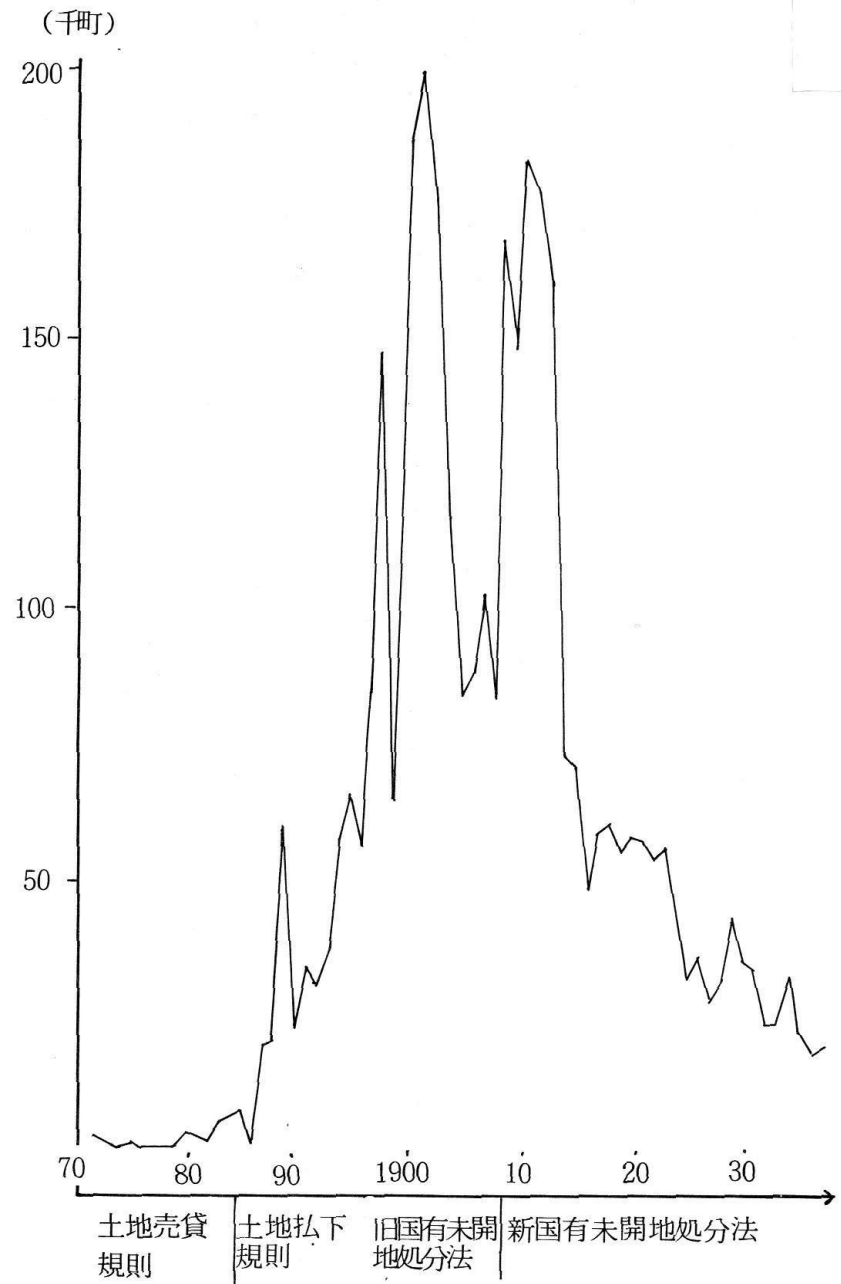
# 1. 20C前半までの農業開発の特徴



# 1. 1 第一次大戦前(～1920):小作農場制による開発

- 明治当初の北海道開発費は国家予算の10%
- 植民地経営への傾斜(日清・日露戦争)と「民間主導」への転換
- 小作農場制の拡大
  - 殖民地区画選定:  $(540\text{m} \times 540\text{m} = 30\text{ha}) \div 6\text{戸} = 5\text{ha}$
  - 大規模農用地処分: 「土地払下規則」・「国有未開地処分法」
  - 小作農場の生産的機能(小作誘致・保護、開墾投資、灌漑投資)
- 先進的水田開発の実施
  - 日露戦後の畑作問題の発生、1902年北海道土功組合法、1900年拓殖銀行

# 図1 国有未開地の処分



注1) 浅田喬二『日本資本主義と地主制』より作成。

# 表1 50ha以上農地所有者の変化

(町、%)

			地 主 数			面 積		
			1920	1940	1945	1920	1940	1945
実             数	石空	狩	74	51	47	12,179.1	7,252.2	6,146
	後	知	128	121	106	28,133.3	19,068.5	17,924
	胆	志	111	57	50	15,882.6	6,879.6	5,594
	上	振	74	26	22	8,623.9	2,906.7	2,577
	十	川	221	126	67	42,091.7	16,495.6	9,326
	網	勝	148	229	225	26,885.9	37,919.3	35,624
	松	走	129	83	82	23,598.0	10,576.9	10,338
	渡	山	27	14	12	3,781.4	1,753.7	1,602
	日	島	42	39	36	7,371.9	5,208.7	4,134
	留	高	31	21	20	3,809.9	2,709.5	2,796
	釧	萌	36	16	15	3,723.5	1,795.7	1,785
	根	路	10	9	9	1,007.4	1,155.2	1,152
	宗	室	3	3	1	597.2	239.4	81
全	谷	24	10	9	14,393.1	885.5	824	
	道	1,058	805	701	192,079.4	114,846.5	99,937	
構             成             比	石空	狩	7.0	6.3	6.7	6.3	6.3	6.1
	後	知	12.1	15.0	15.1	14.6	16.6	17.9
	胆	志	10.5	7.1	7.1	8.3	6.0	5.6
	上	振	7.0	3.2	3.1	4.5	2.5	2.6
	十	川	20.9	15.7	9.6	21.9	14.4	9.4
	網	勝	14.0	28.5	32.1	14.0	33.0	35.6
	松	走	12.0	10.3	11.7	12.3	9.2	10.3
	渡	山	2.6	1.7	1.7	2.0	1.5	1.6
	日	島	4.0	4.8	5.1	3.8	4.5	4.1
	留	高	2.9	2.6	2.9	2.0	2.4	2.8
	釧	萌	3.4	2.0	2.1	2.0	1.6	1.8
	根	路	1.0	0.1	1.3	0.5	1.0	1.2
	宗	室	0.3	0.4	0.1	0.3	0.2	0.1
全	谷	2.3	1.2	1.3	7.5	0.8	0.8	
	道	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

注. 1) 浅田喬二『日本資本主義と地主制』pp. 142~3, 146~7より。

## 1. 2 戦間期(1920~1945年):小農制への転換と農業政策

- 第一次大戦期の土地利用の矛盾→農法の転換(水田転換=土功組合、畑作輪作・甜菜=製糖工場、有畜農業・酪農=農協加工)
- 農家レベルの技術指導体制→農業試験場=農会(道・支庁・町村)=農事実行組合
- 小作農場の経営問題(小作争議・連続冷害)と自作農化の進展→北海道農業の担い手の転換=中農層
- 農協(産業組合)の育成と北連の成長



# 表2 農業政策の展開

年	土地政策		生産力拡充政策		産業組合政策	
	政策	現実過程	政策	現実過程	政策	現実過程
1920	1909 特定地制度		1920 第一期拓計改訂	「拓計型」生産力拡充 造田・酪農・ビート	1918 農業倉庫補助 1919 産業組合補助 1921 産組資力充実 5ヶ年計画	1917 支会設立
1925	1924 北海道農地特別 処理法案(25・26) 1926 自作農創設 1927 民有未墾地自創	1926~ 小作農場争議	1925 農業振興方針 1927 第二期拓計	1926 農事実行組合 奨励		1924 北聯肥料購買 1926 北聯中金代理業務 1927 地方資金増加 1929 在庫品担保貸付
1930	1934 北海道土地 購入資金 1937 国家総動員法	1932 民自の自創化 1934 - 38 自創のピーク 1936 警察調停増加	1932 農業合理化方針	「小農技術的」生産 力拡充 「地帯農業」の確立 農事実行組合法人化	1932 経済更生運動 1933 産業組合拡充計画	1931 北聯販売事業開始
1938	1938 農地調整法	1940 - 44 小作料適正化 農場解放運動		1938 農事実行組合 法人化完成	1938 第二期産組拡充	

# 表3 農業補助金の変化

(単位 千円)

補助項目	画期区分	1920~'26年	'27~'31	'32~'36	'37~'39	'40~'43
農事奨励		—	58	125	182	261
甜菜奨励		187	1,158	917	1,162	980
酪農奨励		26	223	281	282	412
畜産奨励		4	140	75	250	173
土地改良		99	3,268	2,548	1,531	2,687
拓殖計画補助費計		416	4,849	3,948	3,410	4,515
農事費		60	152	92	54	455
地方費補助費計		99	182	123	112	695
合計		515	5,031	4,071	3,522	5,210
長期的		39	112	64	38	29
米麦生産増殖		—	8	50	33	33
農産		—	—	1	76	263
畜産		—	—	48 <sup>2)</sup>	323	938
経済更生		—	—	4	27	76
地方費農林省補助計		39	120	168	498	1,335

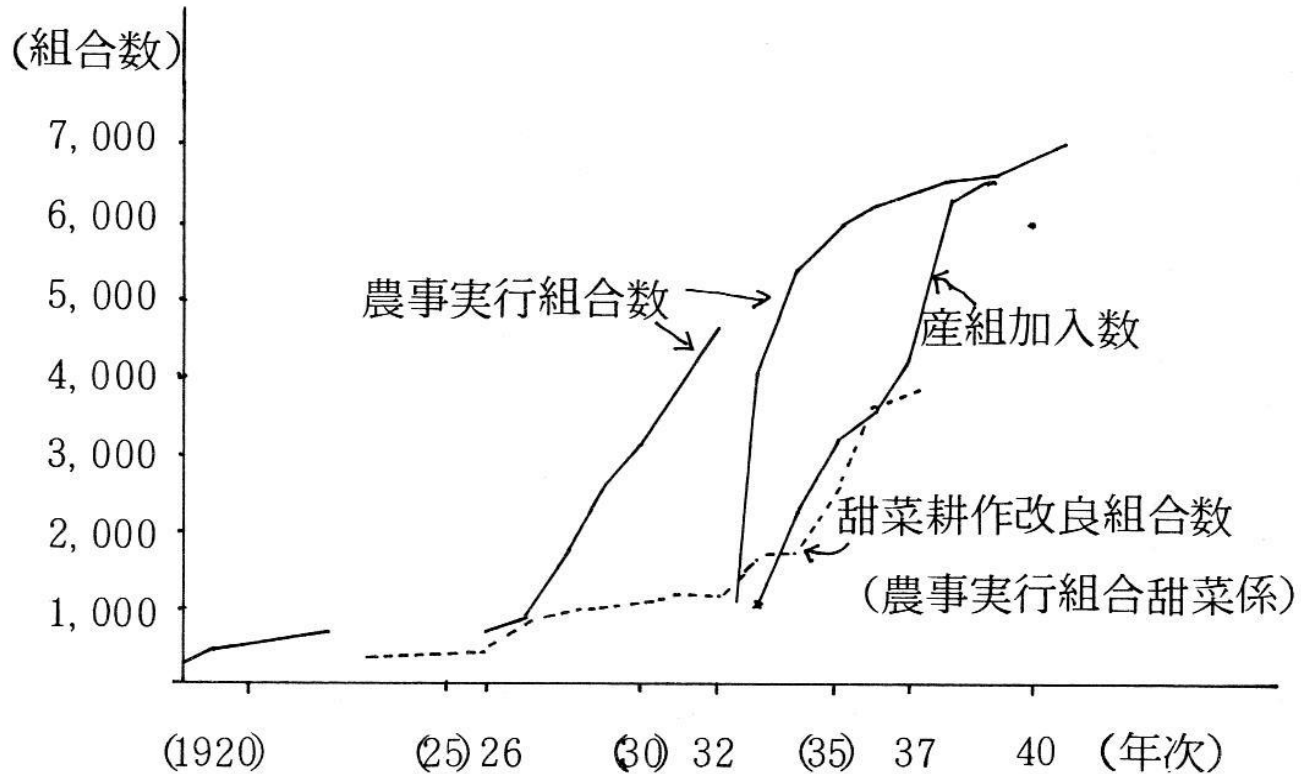
- 注 1) 『第二期拓殖計画実施概要』1951年、各年次『北海道会決議書』より作成。  
 2) 1936年が大半を占める。したがって1932~36年の補助は傾向的にはほとんど0とみてよい。  
 3) 物価デフレートはしていない。  
 4) 拓殖費中農事試験場、地方費中農事試作場、畜産試験場支出を除く。

# 表4 町村農会の事業内容

		1932年	1936年	1936年 事業費 (千円)	事業費比率
		Ⓐ	Ⓐ		Ⓐ
一般農事奨励	指導奨励	79	94	310	(17)
	技術員設置	81	99	345	(19)
	講習講話	77	97	19	(1)
	農事視察	20	46	12	(0)
	品評会、共励会	79	88	56	(3)
	補助助成	46	32	25	(1)
直接事業	調査研究	29	37	6	(0)
	試験試作	26	46	10	(0)
	採種圃経営	90	100	72	(4)
個別事業	病虫害防除	73	86	75	(4)
	販売斡旋	39	50	110	(6)
	実施指導地	0	42	6	(0)
	経済更生計画実施(費)	0	26	5	(0)
合計				1,823	(100)
1組合当事業項目(費)		7.0	10.2	8.5	

注1) 各年度『北海道庁統計書』より作成。

## 図2 農事実行組合の組織化



- 注1) 芦野吉太郎「農事実行組合の概観」、東隆「北海道の農事小組合運動」、深瀬清「甜菜保護奨励政策の展開」より作成。
- 2) 1932年に組合数の断絶があるのは法人組織再編のため。

# 表5 産業組合貯金の増加

(千円)

	郵便貯金			銀行預金	産業組合貯金
	預入	払渡	年度末現在高	年度末残高	年度末残高
1915	11,261	9,421	10,401		
20	36,967	35,503	32,846		
25	44,538	44,612	48,282		
26	47,589	45,687	56,355		
27	58,629	51,158	66,528	210,258	6,988
28	63,412	56,671	74,799	248,513	9,272
29	67,555	61,488	86,100	261,644	10,837
30	64,508	64,590	88,073	265,310	11,260
31	61,874	61,790	91,198	245,813	11,209
32	60,442	66,157	87,677	261,934	11,658
33	68,136	66,485	91,432	295,949	14,287
34	76,362	70,041	95,475	333,056	17,146
35	73,008	74,811	95,887	339,567	20,345
36	82,131	78,585	100,801	352,469	23,829
37	103,112	89,270	113,873	400,989	33,940
38	142,611	102,061	149,649	497,444	53,519
39	200,385	140,617	210,240	648,383	86,267
40	237,841	187,266	274,282	859,452	128,333
41	269,576	199,373	342,790	963,907	
42	362,848	235,912	473,746	1,172,229	
43	?	?	608,481	1,388,467	
44	?	?	857,480	1,903,863	
45	?	?	1,323,048	3,100,917	

注1) 北海道庁『北海道概況(昭和22年)』1948年より作成。ただし、  
1926年次以前は『北海道庁統計書』各年次、産業組合については  
北海道庁経済部『産業組合并ニ農業倉庫要覧』(30次)1942年より  
作成。

2) 郵便貯金1915～25年の年度末残高は普通貯金のみ。

# 1. 3 戦後改革期(1945~1950'S): 農地改革と戦後開拓による耕地拡大

- 農地改革の性格: 戦前農政との連続性(自作化政策)、3つの改革(北海道の特殊性)
- ①耕地開放: 戦前の自作農創設(小作農場解体)をより徹底
- ②草地開放: 戦後酪農の草地基盤の形成(北海道独自)
- ③戦後開拓: 戦前の未墾地開発事業の継承、都市被災民の緊急入植、旧植民地農民(「満洲」)のJターン、農家次三男の入植

# 表6 自作農創設と農地改革

(戸、町)

	戸 数		面 積	
	戦 前	農 地 改 革	戦 前	農 地 改 革
田	}	}	42,703	68,954
畑			99,785	278,617
耕地計			28,653	118,870
未墾地	13,653	28,233	200,976	292,394
牧野	—	18,920	—	192,020

注1) 未墾地自創の戸数は1940年まで。

2) 戦後開拓売渡は1952年末。なお、売渡戸数には団体486を含む。

3) 牧野解放には団体315を含む。

# 表7 戦後開拓農家の定着率

単位：戸、%

地区・県名	1953年10月現在			197年12月現在		
	入植戸数	定着戸数	定着率	入植戸数	定着戸数	定着率
東北	1,329	1,171	88.0	1,896	783	41.3
山形	685	600	97.6	803	397	49.4
関東	2,141	1,247	58.2	1,847	320	17.3
東京	1,749	974	55.7	1,446	221	15.3
北陸	239	194	81.2	411	136	33.1
東山	366	283	77.3	652	131	20.1
長野	196	159	81.1	157	62	39.5
東海	327	193	59.0	256	74	28.9
近畿	1,062	608	57.3	807	166	20.6
中国	258	210	81.4	296	63	21.3
四国	237	177	74.7	279	65	23.3
九州	142	112	78.8	338	113	33.4
合計	6,101	4,195	68.8	6,470	1,851	28.6

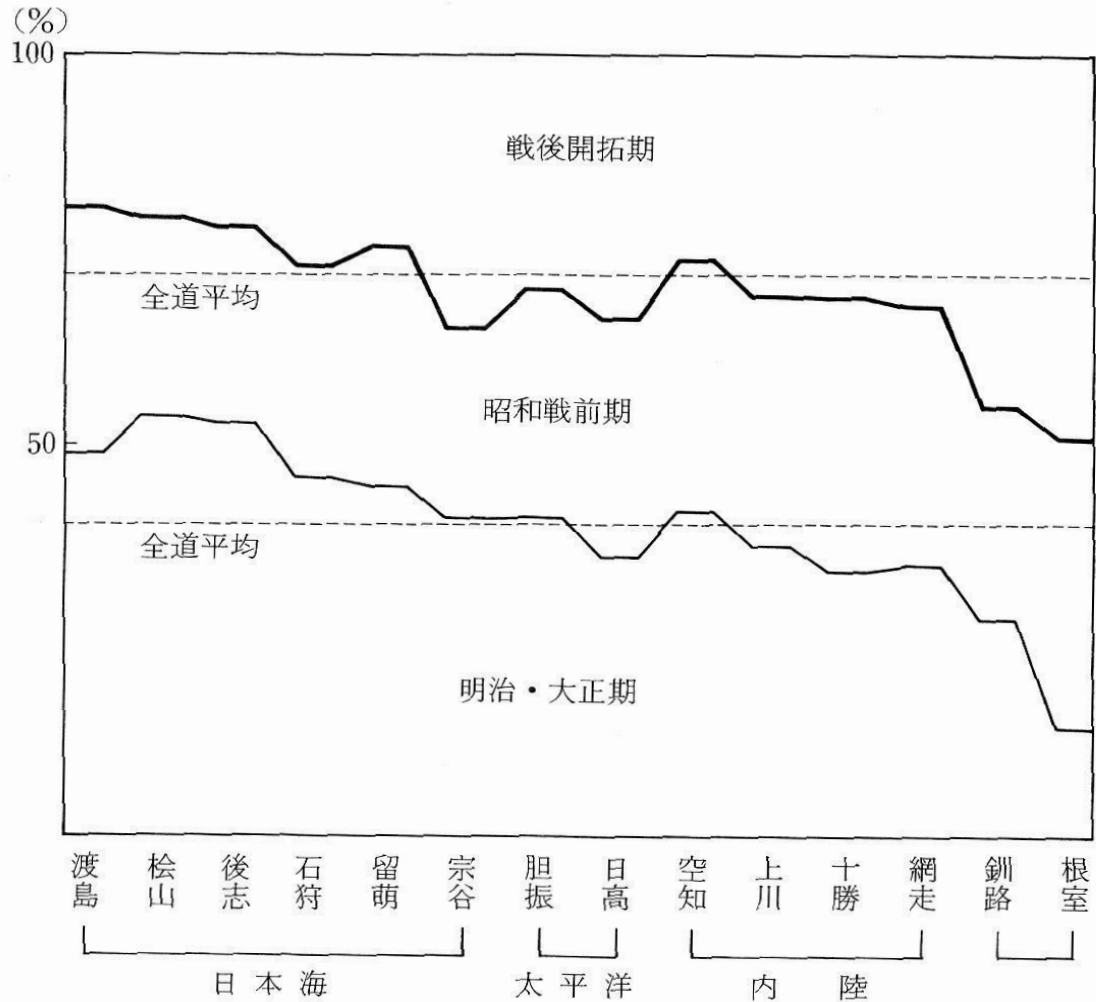
注1)1953年は『北海道農地改革史(下巻)』、1971年は『北海道戦後開拓史』(資料編)より作成。



## 1.4 20C半ばの北海道農業の骨格

- 北海道の農用地の枠組みの確定
- 地域開発序列(水田→畑作→酪農)の形成(農協の経済力の格差)
- 農事実行組合型集落と戦後開拓集落
- 集落における農家の規模階層の先着順序列

# 図3 入地時期別戸数の分布



- 注) 1. 1958年北海道農業基本調査による。  
 2. 『北海道統計』159号, 56~57頁より作成。  
 3. 市部を除く。

# 表8 入地年次と経営規模との相関

(単位:戸、%)

	経営面積	農家戸数				階層別構成比			
		～26	27～45	45～58	合計	～26	27～45	45～58	合計
北海道	～1ha	20,705	18,450	16,809	55,964	22.5	25.9	25.4	24.4
	1～3	21,149	19,365	20,037	60,551	23.0	27.2	30.3	26.4
	3～5	25,722	16,682	14,496	56,900	27.9	23.5	21.9	24.8
	5～10	19,326	12,742	13,034	45,102	21.0	17.9	19.7	19.7
	10～	5,099	3,730	1,369	10,198	5.5	5.2	2.1	4.4
	合計	92,047	71,111	66,179	229,337	(40.1)	(31.0)	(28.9)	(100.0)
空知	～3ha	2,663	3,344	3,949	9,956	26.8	44.8	65.0	42.4
	3～5	4,717	3,083	1,492	9,292	47.5	41.3	24.6	39.6
	5～	2,551	1,038	626	4,215	25.7	13.9	10.3	18.0
	合計	9,931	7,465	6,075	23,471	(42.3)	(31.8)	(25.9)	(100.0)
上川	～3ha	4,076	4,918	6,211	15,205	35.7	51.8	66.4	50.2
	3～5	4,693	3,056	2,118	9,867	41.2	32.2	22.6	32.6
	5～	2,632	1,516	995	5,143	23.1	16.0	10.6	17.0
	合計	11,404	9,497	9,358	30,259	(37.7)	(31.4)	(31.0)	(100.0)
十勝	～5	1,175	1,722	2,463	5,369	16.9	24.0	39.0	26.3
	5～7.5	1,381	1,481	2,041	4,903	19.9	20.6	32.3	24.0
	7.5～10	1,627	1,600	1,212	4,439	23.4	22.3	19.2	21.7
	10～	2,752	2,372	582	5,706	39.7	33.0	9.2	27.9
	合計	6,939	7,180	6,311	20,430	(34.0)	(35.1)	(30.9)	(100.0)
網走	～3ha	1,171	2,044	2,960	6,185	15.5	28.9	43.0	28.8
	3～5	2,540	2,324	2,303	7,167	33.6	32.9	33.5	33.3
	5～7.5	2,246	1,658	1,676	5,180	29.7	23.5	24.4	24.1
	7.5～	1,597	1,022	314	2,933	21.1	14.5	4.6	13.6
	合計	7,557	7,064	6,879	21,500	(35.2)	(32.8)	(32.0)	(100.0)

注1) 1958年北海道農業基本調査より作成(文書課マイクロフィルム統計No.215)。

2) 合計には例外規定農家を含む。

3) 構成比の( )欄は、入地年次別の構成比を示す。

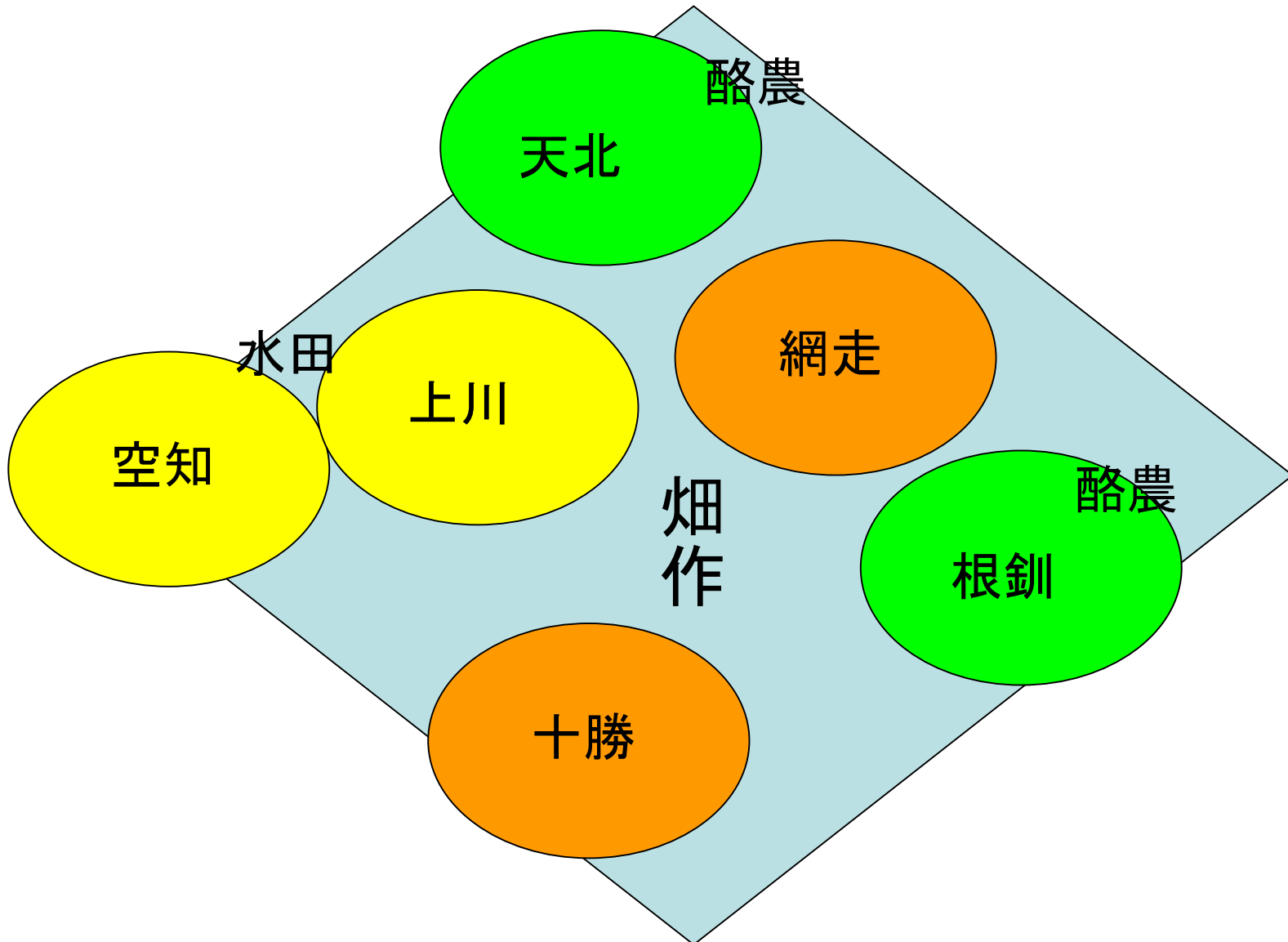
## 2. 農業地帯の形成と地域開発序列

- (1) 農業基本法と農業近代化
- (2) 近代化とその受容
- (3) 水田型地帯の流域構造の変化
- (4) 畑地型地帯の拡大と開発序列
- (5) 戦後開拓と草地型酪農地帯

## 2. 1 農業基本法と農業近代化

- 農業基本法(1961年)の下での農業近代化政策  
→北海道は「農業構造政策の優等生」
- 農業基盤整備(水田圃場整備→畑地土地改良・開発→草地造成)
- 農業の機械化・施設化(トラクタ・作物別作業機・格納庫・牛舎)
- 農協の施設群の整備(加工調製施設・集出荷施設)
- 離農と規模拡大:補助金(50%)、低利融資

# 1980年代中期の到達点：地帯構成



## 2. 2 農業近代化とその受容

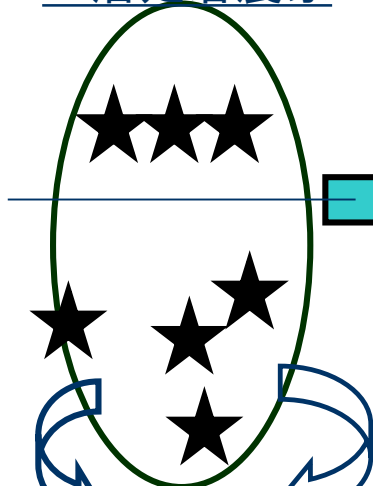
- 地域の2つの農村・集落類型の存在と近代化受容の相違
  - 戦前中農形成地域・農協と戦後開拓地帯・農協
  - 農事実行組合理型集落と戦後開拓型集落
- 戦前中農形成地域・農協と農事実行組合理型集落
  - 幅広い中農層の経済的上向志向をベースに、競争の中で協調的・集团的な経済行動（農家の先着順的構成から中規模等質的な構成へ）。政策に対するインターフェイス機能。農協運営のボトムアップ的性格
- 戦後開拓地域・農協と戦後開拓型集落
  - 経済基盤がない中で、弱肉強食の行動。離農の多発と規模拡大の政策ドライブ（農家規模構成の二極化と下層の脱落による大規模農家群による構成へ）。融資・回収を軸とする信用事業中心の農協運営・トップダウン的性格

# 2つの集落類型と農家構成の相違

## 農事実行組合型集落

戦前期＝先  
着順序列

上層定着農家



転出農家

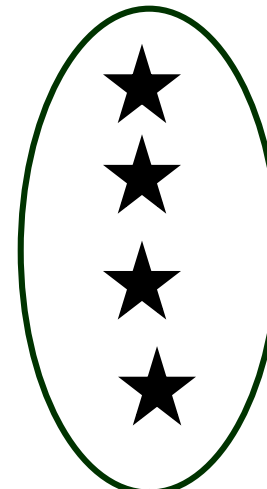
高度成長期＝  
階層均質化



★は農家を示す

## 戦後開拓型集落

入植時



土地改良

高度成長期  
＝両極分解



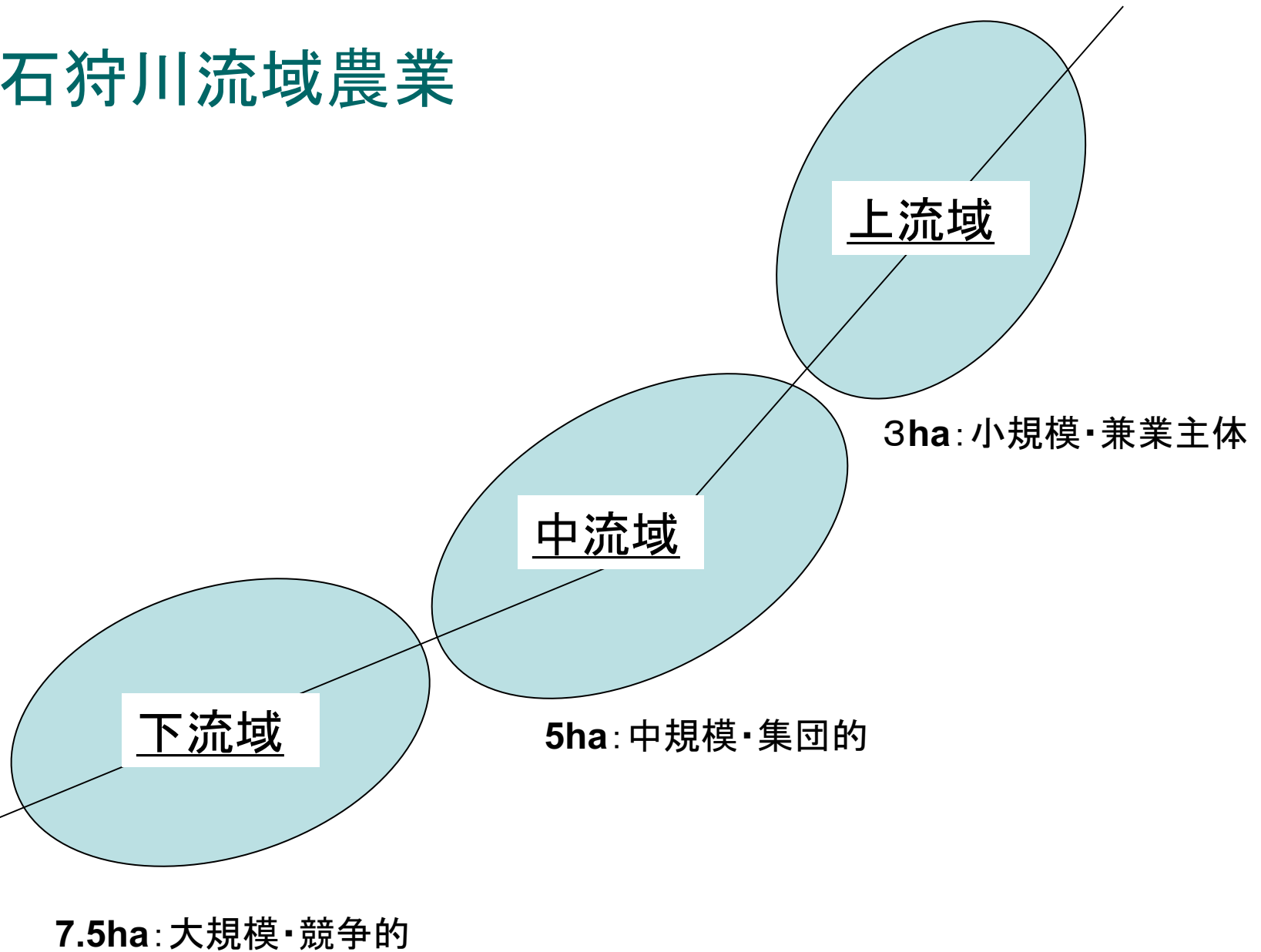
転出農家



## 2. 3 水田型地帯の流域構造の変化

- ダム開発を中心とした流域灌漑開発（上流→下流）：下流大規模地域の水田化の進展（水稲単作化）
- 上中流域での先進的基盤整備・単収水準の優位性：中規模農家の分厚い存在と営農集団などの集団的生産力の形成。農協運営のボトムアップ的性格。
- 下流域における離農の多発。経営規模の相対的優位性と経済基盤の脆弱性。個別的機械化一貫体系の形成。農協の借金組合的性格。

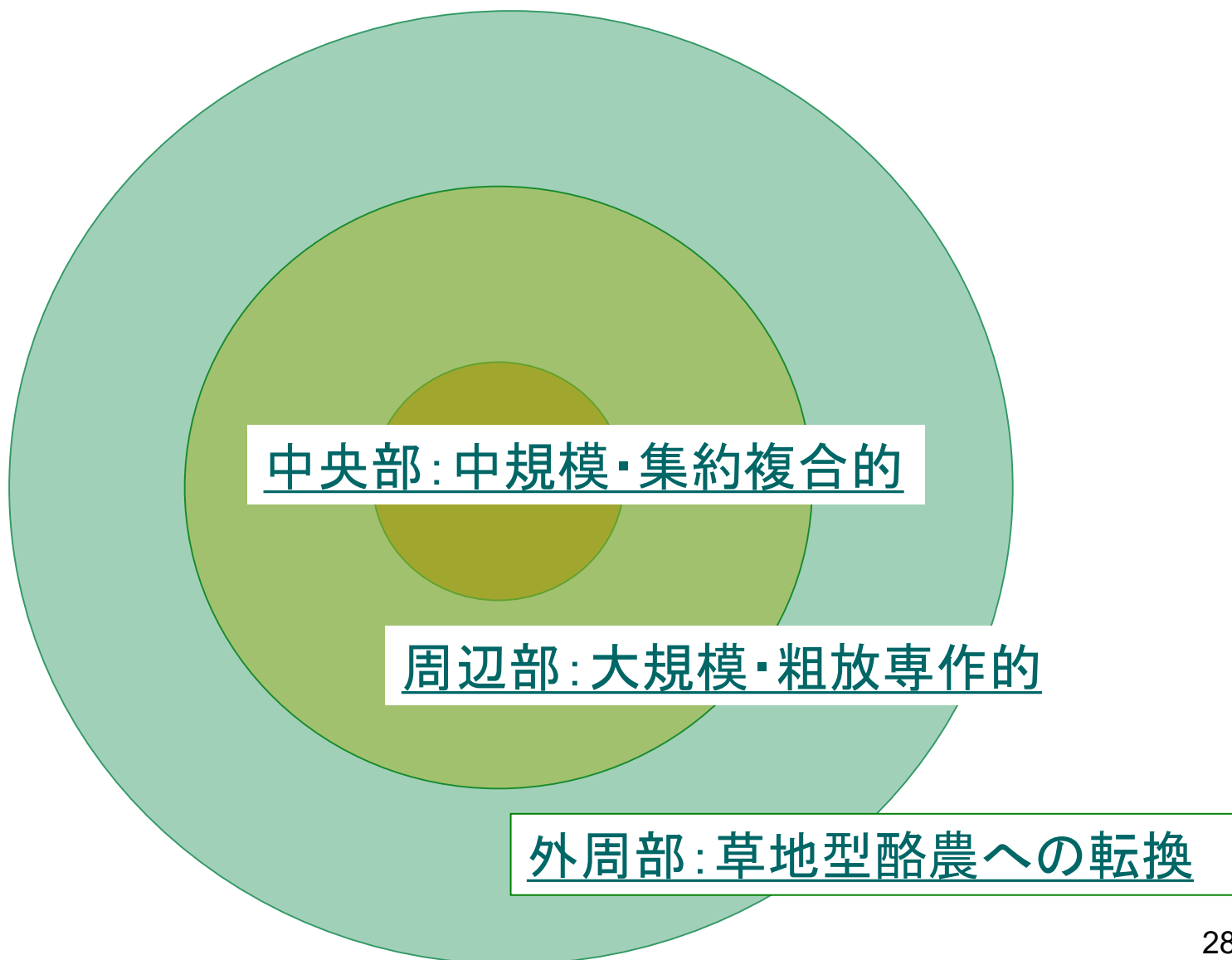
# 石狩川流域農業



## 2.4 畑地型地帯の拡大と開発序列

- 十勝地域におけるチューネン圏的土地利用の形成と共生
- 中央部: 有畜複合(酪畑)経営の形成→畑作・酪農の専門化と集約的経営(20ha)。商社販売の存在とボトムアップ的農協運営。
- 周辺部: 土地改良による耕地面積の拡大。専作的土地利用(30ha)。農協によるインテグレーション。
- 外周部: 草地型酪農への転換(40ha)

# 十勝チューネン圏農業の形成



# 図4 農家存続率と 耕地拡大率 (十勝)

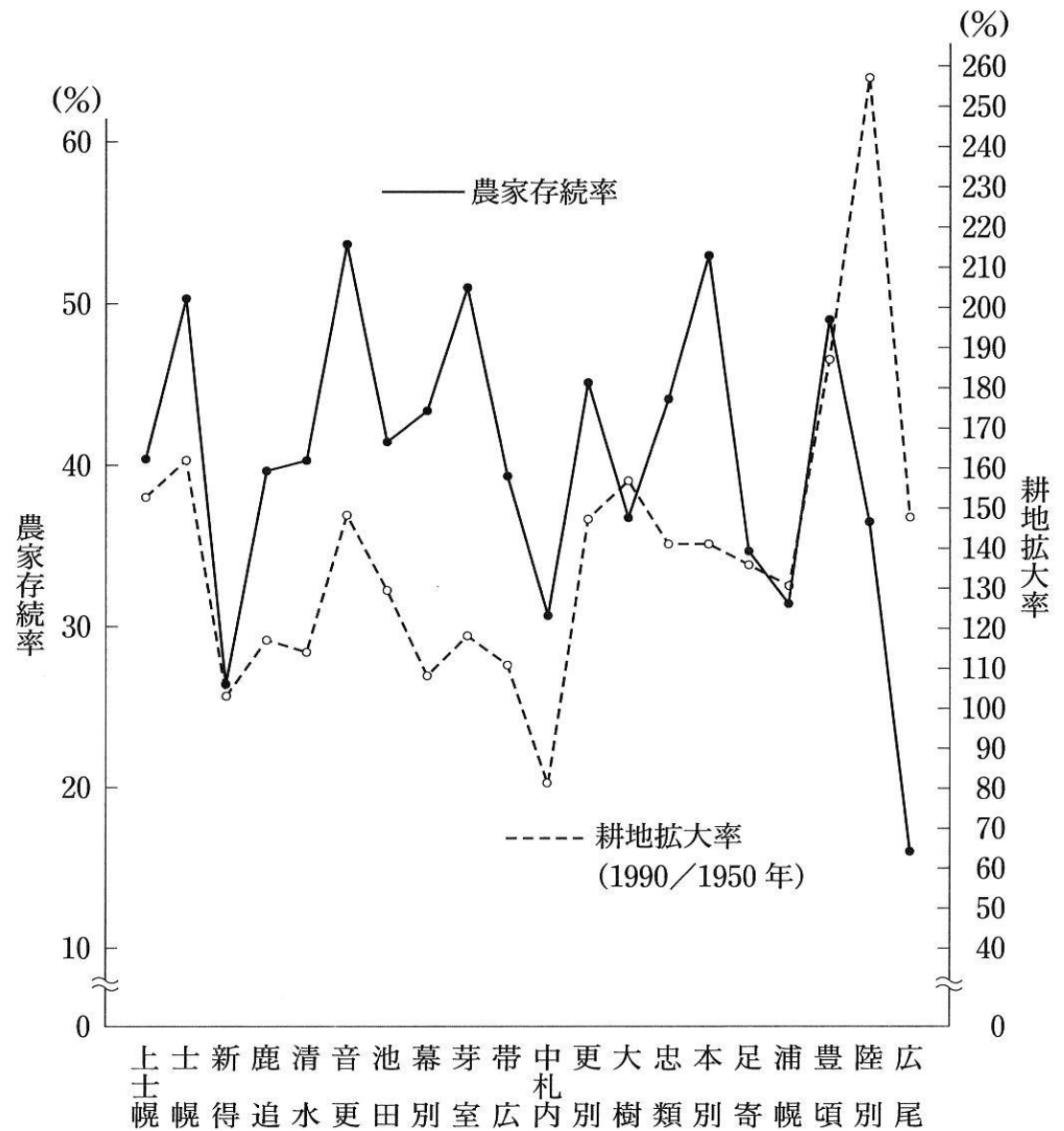


図 1-2 農家存続率と耕地拡大率(十勝)

注) 1950年の耕地面積は経営耕地総面積であり、田+畑+樹園地である。  
出所) 1950年, 1990年『農業センサス』より作成。

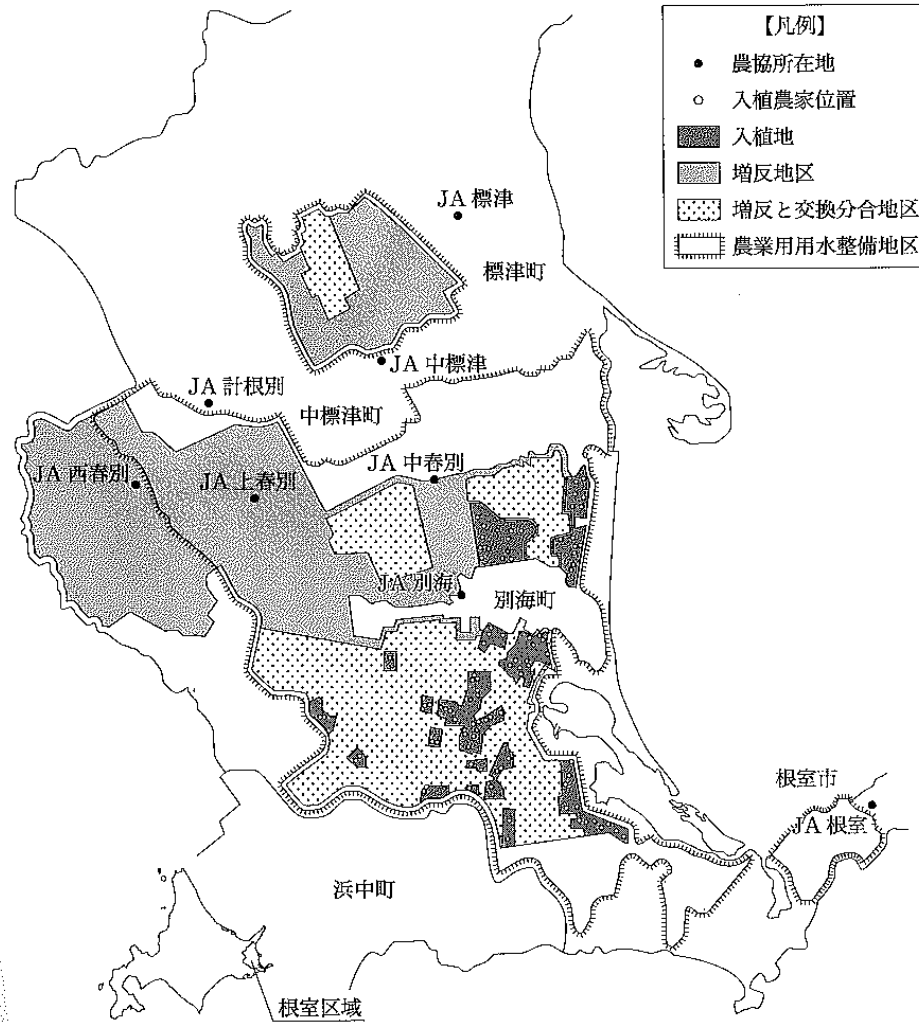


図 2-9 根室地域の開発と農協

出所) 吉野宣彦「根室区域農用地開発公団事業による『新酪農村』の形成過程」(『酪農学園大学紀要』第 27 巻第 2 号, 2003 年), 56 頁。

表 集落別にみた規模拡大の動向

集落類型		戦前入植	戦後開拓	PF・新酪	計
集落数		52	25	27	104
1戸当たり 経営耕地面積 (ha/戸)	1980年	35.9	37.1	44.3	38.7
	1985年	42.2	43.0	52.3	45.6
	1990年	47.9	46.8	54.8	49.9
	1995年	53.5	50.0	60.3	55.0
1戸当たり 飼料作面積 (ha/戸)	1980年	29.5	29.0	34.1	30.8
	1985年	43.4	44.3	55.0	47.2
	1990年	47.7	44.8	56.2	49.9
	1995年	55.4	52.7	62.7	57.3
1戸当たり 乳用牛 飼養頭数 (頭/戸)	1980年	59.4	51.4	71.9	61.9
	1985年	67.9	63.9	88.1	73.6
	1990年	79.4	74.0	99.1	84.8
	1995年	93.6	84.4	109.5	97.0
乳用牛 1頭当たり 飼料作面積 (a/頭)	1980年	49.7	56.4	47.3	49.9
	1985年	63.9	69.3	62.4	64.2
	1990年	60.1	60.5	56.7	58.9
	1995年	59.2	62.5	57.3	59.0

出所)『農業センサス集落カード』より作成。

# 表 草地型酪農における政策投資の規定性

集落類型			戦前入植	戦後開拓	PF・新酪
合	事業費 (百万円)	1979年まで	2,646	1,861	83,120
		うちPF・新酪			79,041
計	草地造成 面積(ha)	1980年以降	15,700	3,207	8,276
		1979年まで	11,180	18,685	33,669
計	草地整備 面積(ha)	うちPF・新酪			19,767
		1980年以降	1,351	838	363
1戸 当 た り	事業費 (千円)	1979年まで	10,277	108	984
		うちPF・新酪			984
1戸 当 た り	草地造成 面積(ha)	1980年以降	12,261	1,510	8,345
		1979年まで	4,776	8,822	229,613
1戸 当 た り	草地整備 面積(ha)	うちPF・新酪			218,344
		1980年以降	28,340	15,198	22,861
1戸 当 た り	草地造成 面積(ha)	1979年まで	20.2	88.6	93.0
		うちPF・新酪			54.6
1戸 当 た り	草地整備 面積(ha)	1980年以降	2.4	4.0	1.0
		1979年まで	18.6	0.5	2.7
1戸 当 た り	草地整備 面積(ha)	1980年以降	22.1	7.2	23.1

注) 1. 1997年までに完了した事業を対象に、事業別に実施年度・対象集落に事業費・事業量を均等に按分して算出。

2. 1戸当たり数値は、1995年度農家戸数に基づき算出。

3. 新酪事業は、1979年までに区分。



### 3. 歴史からみた北海道農業・農村の特質

- (1) 農業近代化政策とその受容
- (2) 農協の機能
- (3) 集落の機能と変化
- (4) 北海道の農村組織の特徴

## (1) 農業近代化政策とその受容

- 食料基地としての北海道への政策投資の傾斜的投入(対ソ連・冷戦構造の存在)
- 政策受容の2つの類型(町村レベルとそれを規定する集落類型)
  - 戦前中農形成地域・農協と農事実行組合型集落
  - 戦後開拓地域・農協と戦後開拓型集落
- インターフェイス機能が可能なたかな中農層の存在の有無

## (2) 農協の機能

- 融資機能(出来秋の農産物金融)を基礎とする  
経済事業(生産資材購買・農産物販売)の展開  
＝総合農協的事業体制
- 連合会一単位農協の補完関係
- 戦前中農形成地域におけるボトムアップ型の農協運営＝地域農業振興政策の独自の展開
- 戦後開拓地域におけるトップダウン型の農協運営＝農業政策への被規定性と先行投資型の負の遺産(負債問題)

### (3) 集落の機能と変化

- 農業政策浸透・農協組織基盤の基礎集団としての集落：1930年代からの育成
- 目的・機能集団としての集落：技術普及組織（農会）→販売・金融基礎組織（農協）→地縁・生活組織
- 農事実行組合型集落：先着順序列に基づく上層農の主導から均質型農家の集団的対応へ（農地移動調整機能）。
- 戦後開拓型集落：農家経済の脆弱性のもとで、弱肉強食的な離農と規模拡大へ。政策ドライブを前提。

## (4) 北海道の農村組織の特徴

- 商業的農業のもとでの農家を基礎とした機能集団としての存在(目的の共有性)
- 農家の主体性(自立性)の有無により、北海道の場合には農事実行組合型と戦後開拓型の2類型へ
- 農家の集団性を牽引する農業団体(農会・技術指導組織、農協・経済事業組織)の存在