

北海道農業・農村振興条例と これからの北海道農業

北海道農政部 農政課

課長 麻田 信二

一、はじめに

北海道の農業は府県に比べ広がりのある農地で専門的農家を主体に営まれ、経営規模の拡大や専門化も進んできた。農地や担い手の状況をみると、北海道はわが国の中では農業発展の多くの可能性を持った地域であると思う。

しかし、ガット農業合意がなされWTO体制が発足し、今後ともあらゆる分野においてポータレシ化が進む中で、北海道農業が生き残れるのだろうかという思いは農業者に共通した将来不安として広がっている。農産物が国際的な価格競争になる時、その土俵で北海道の農産物が戦えるのか。これまで進めてきた経営規模の拡大などによる生産性の向上によつて、輸入農産物に対抗できる価格で生産できるよくなるのかと考える

と、これまでの延長線だけの取り組みのままでは、じり貧になることは確力である。新しい視点から農業の振興を考えなければならぬ時代に入ったのである。

こうした北海道の基幹産業である農業をなんとかしなければという状況の中で、平成七年の統一地方選挙で堀候補（現知事）の選挙公約に「農業者支援条例」が盛り込まれ、農業関係者に大きな関心を呼び起こした。その後の二年間にわたる道庁農政部を中心とした検討と道議会における活発な論議を経て、本年四月に、北海道農業・農村振興条例として制定された。この種の条例としては都道府県では初めてのものになったのである。

二、条例制定の意義等

農業基本法の制定に携わった小倉武一さんが「農業と経済」（九七年八月号）での梶井さんとの対談

の中で、「出来たあと一、二年で駄目になってしまった」と述べている。北海道の今回の条例も制定し



麻田 信二（あさだ しんじ）さん

昭和22年	北海道網走市に生まれる
昭和45年	北海道大学農学部農芸化学科卒業
昭和59年	北海道庁 農務部農業対策室主査
平成2年	// 農政部農業改良課長補佐
平成3年	// 農政部農政課長補佐
平成5年	// // 農業企画室参事
平成7年	// // 酪農畜産課長
平成9年	// // 農政課長

た効果を発揮させるには、目まぐるしく変化する時代に的確に対応し、いかに新しい視点を取り入れた北海道農政が展開されるかという

(一) 条例の特色

この条例の目的は「農業・農村の振興に関する施策の基本となる事項を定め、農業・農村の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより、農業の健全な発展及び豊かで住みよい農村の確立に寄与する」(第一条)とあり、農業の重要性を単に宣言したものではなく、施策をどう実施していくかを示すものとなっているのが、条例の一つの特色である。

また、この条例のもう一つの大きな特色として「農業・農村を支える基盤の形成」を掲げていることである。「北海道農業・農村ふれあい促進基金」を設け、道民の幅広い農業・農村に対するコンセンサスを得るための事業を安定的・計画的に実施できるようにしてい

うことであると思う。この条例の効果を発揮していくためにその特色や意義についてあらためて考えてみたい。

る。

このように、条例では、施策の内容を具体的に明らかにする必要があることから、農業・農村の振興に関する基本的施策として、農業・農村を支える基盤の形成と①収益性の高い地域農業の確立、②多様でゆとりのある農業経営の促進、③農業の担い手の育成及び確保並びに経営能力の向上、④環境と調和した持続的発展が可能な農業の促進、⑤豊かさや活力のある農村の構築の六つの柱を掲げ、五年程度の推進計画を策定することになっている。このことによつて、生産者をはじめ市町村、農業団体などに判りやすいものになっているのである。

(二) 条例制定の意義

条例が農業者の将来不安を少し

でも解消できるのであれば、それ

だけで意義は十分であると考えているが、私はこの条例制定にはほかに二つ大きな意義を感じている。

一つは道民総意で農業・農村を発展させようという意思が示されたことである。北海道においては、石炭、造船、鉄鋼、北洋漁業などが衰退していることから、道庁をはじめ多くの市町村が、企業誘致と付加価値の高い産業構造への転換に一所懸命であるが、その成果はなかなか見えてこない状況にある。国際化が進む中で北海道の経済が発展していくためには、北海道が持っている資源をいかに上手に使うか、その特色をいかに引き出すかである。条例前文に「北海道の農業・農村を貴重な財産として育み、将来に引き継いでいく」とあり、施策の中に「ふれあい促進基金」を安定財源とした農業に対する道民「コンセンサスづくりがしつかりと位置づけられている。この条例が北海道議会の全会一致で成立したが、道民の総意で農業・農村を守り育てていく」という姿勢が示されたことは特筆すべきものである。

もう一つは北海道が都道府県の中でこの種の条例を初めて制定した点である。北海道は本格的な開拓が開始されて百三十年になるが、歴史が浅いこともあって、民間の力が弱く中央依存体質の強い地域である。これまでの北海道であれば、現在農業基本法に代わる新しい基本法の検討が行われているのであるから、国の検討を待つてからということになり、他県でも取り組んでいないものは様子を見てからとなつたと思う。それだけに都道府県ではじめてという今回の条例制定は意義深いものがある。

このことは、北海道全体の危機感が土台にあつて実現したものであると考えることができるが、この条例制定は北海道が国際社会の中でそれなりの地位を確保するために必要な自立意識が北海道に芽生え、北海道経済の基盤である農業に対し道民の支援が集まり、北海道の新しい時代を切り拓く一歩になるかも知れないと考えると、条例制定の意義は大きいのである。

三 北海道農業の問題点

この種のもは、得てして農業に対する保護や補助を単に増長する結果になつてしまふ危険性が常にある。この条例に則して北海道の農業・農村を発展させていくためには、これまでの農政を振り返りつつ北海道農業の弱点をしつかり

り見つめ直すとともに、農業者や関係者の取り組みを基本に、国や道が支援していく体制を確立していくという視点に立つて、これからの北海道農業を考えていかなければならないと思う。

(一) 見方によっては脆弱な

専業・単作農業

北海道農業はかつてたび重なる冷害に見回われたが、酪農や肉用牛の振興により安定化してきた。その一方で、有畜複合経営が減少し作目が単純化される中で規模の拡大が一貫して進められてきた。そのことにより、労働過重問題が生じ、畑作では連作障害や地力の減耗によりその持続性が懸念される事態になつている。特に、家族経営の大規模化は高価な農業機械の導入を必要とし、機械利用の不効率、収益性の低下をもたらしている。私の親しい稲作地帯の農

業青年は、ガット農業合意を機に町からの補助で農業機械を仲間へ導入したが、最近の会合の話題では、機械費償還の負担が大きく、これなら補助を受けて機械を導入するのではなかつたという話が出ているという。

また、北海道の農村は兼業の機会が少ないことから、規模拡大を進める農政は、農業者に規模を拡大して農業を続けるか離農するかを選択を課すことになる。それでは、農家の離村により、商店などもなり立たなくなり、農村人口は

どんどん減少する。価格での国際競争力を考えた場合、規模拡大路線には終点がないことから、農村の過疎化に歯止めが効かなく町は消滅してしまうことになる。

規模拡大が進んできた北海道農

(二) 消費者にあまり耳を向けていない農業

北海道の農業粗生産額は約一兆一千億円であるが、平年ペースでみると、米が二割、畑作が一割強、生乳が一割強となっており、これらで約七割である。米は自主流通米への取り組みが遅く政府に依存する割合が高い。小麦、てんぷん原料用ばれいしょ、ピーナ、大豆、生乳も価格支持がなければ成り立たない。このほか肉用牛もホルスタインの雄牛が主体であるから助成制度がなければ成り立たない。それだけ政府に依存する割合が高く、系統による取扱いも大きい。

平不満が残る結果となる。また、北海道農業は大消費地に目が向いていることである。集出荷施設で選別し大消費地に持つていくというのが北海道農業の標準的なパターンとなっており、このことを農政も強力に推進してきた。地元をすっかり忘れてしまったことにより、例えば、北海道米の道内食率は三十パーセント台まで低下し、野菜や牛乳、肉にしても、大規模小売店チェーンの系列に市場からのお下がりや、農業が主体の町や村にも流通している。町や村に生活する人たちは地元の農業とすっかり切り離されてしまっていることである。農村のスーパーに、海外からの安い農産物が並んでいることに何等抵抗感がなくなっている。地元の商店を維持するため

業は基本法農政に沿ったものであったのではあるが、農産物の輸入自由化時代を迎え、大規模専門の単作農業は実は脆弱な農業の側面も持つていたのである。

(三) 創意工夫が少ない農業

北海道の販売農家戸数は、昭和六〇年には約一〇万戸、現在は約七万戸、新規就農者が年間五〇〇人程度であるから一〇年後には五万戸を切るかもしれない。農業従事者も六〇年には約二五万人であったが、現在一六万人、一〇年後には一〇万人を下回るかもしれないという危機的な状況にある。農家の子弟が農業を継がなく、農家外からの参入も垣根が高く、せいぜい年間数十戸である。若者にとって農業に魅力がないということなのであるが、それでは魅力がある農業とはどういうものなのだろうかと考えさせられてしまう。

にも、また観光地である北海道の飲食店の魅力を増すためにも、産地消費にもっと目が向かなければ

る財産を有効に活用し農業所得を伸ばして行くべきで、苦しいとか

ならない。大消費地への目が向いている北海道農業は、輸入農産物に対抗する力は弱いのである。

農家戸数と就業構造

区	分	60年	2年	7年	8年
農家戸数	(戸)	109,315	95,437	80,987	79,310
うち販売農家	(%)	100,123	86,704	73,588	71,960
販売農家に占める専業農家率	(%)	46.2	42.5	45.5	47.9
耕地面積	(千ha)	1,185	1,209	1,201	1,199
1戸当たりの耕地面積	(ha)	10.8	12.7	14.8	15.1
農家人口	(人)	472,180	404,870	333,659	-
うち販売農家	(人)	-	376,565	311,711	297,670
農業就業人口	(人)	246,996	215,992	179,607	-
うち販売農家	(人)	-	208,965	173,534	164,690
うち65歳以上の占める割合	(%)	18.4	20.8	25.2	26.9

資料：農林水産省「農業センサス」「農業構造動態調査」「耕地面積調査」

大変だとか腕を組んでいないで、個性を発揮し知恵を絞る行動を起こすことだ」というようなことを述べていた。

これまでの農政は、基盤整備事業、農業補助金、普及事業などを通じて、あまりにも上からの指示が強すぎたのではなからうか。例えば農業技術一つみても、新しい品種、新しい農薬や農機具など農業技術というものが画一的なものとなり、流通販売面でも生産者の

四 これからの北海道農業

北海道農業の弱点を克服し魅力のある農業づくりへの道筋が見えてこなければ、北海道の発展は難しい状況にある。そのためには、この条例を制定した北海道のエネルギーを忘れることなく、道民が直接間接に農業・農村にかかわりを持ち、農業・農村の発展が北海道の発展を促し、道民が本当の豊かさを実感できる社会を築くことができるということの理解が広まることが重要である。道民の農業・農村に対するコンセンサスの形

かかわりが少ない。本来地域の条件に合った合理的な農業は、そこで農業を営む人たちの経験や創意工夫から作られるものであり、そこに農業の面白さや魅力があるのではなからうか。このことは有機農業を実践している農業者の生き生きとした姿をみると、農業の魅力は何なのかが理解できるような気がするのには私だけではないと思うのである。

成に向けた取組みを通じて、北海道や農業者のなかに、中央依存から解放され、自立自助、自立自尊の精神が育つて欲しいのである。

このことが、農業・農村を支える基盤となるものであり、この上 に立つて、条例に掲げられた農業・農村の振興に関する基本的施策である①収益性の高い地域農業の確立、②多様でゆとりのある農業経営の促進、③農業の担い手の育成及び確保並びに経営能力の向上、④環境と調和した持続的発展が可

能な農業の促進、⑤豊かさや活力のある農村の構築という五つの柱に沿って施策を進めていかなければならないのであるが、私なりに

(一) 収益性の高い地域農業の確立

地域の持つている資源、個々の農業者が持つている財産を最大限に利用することであり、規模の拡大や新たな投資を行う前に内部充実を図ることである。個々の農業者が単一作目での経営規模の拡大

維持と肥料や農薬などの生産資材の低減に努めるなど、内部の充実による収入の増加と支出の抑制を図り収益性の向上を実現していくことである。

にのみ目を向けるのではなく、地域ぐるみで新たな収益性の高い作目の導入や家畜ふん尿など有機物資源を効果的に活用した生産力の

また、生産から加工・販売、消費者に届くまでの間に、できるだけ生産者がかかわりを持ち、生産物の高付加価値化を図ることである。

(二) 多様でゆとりある

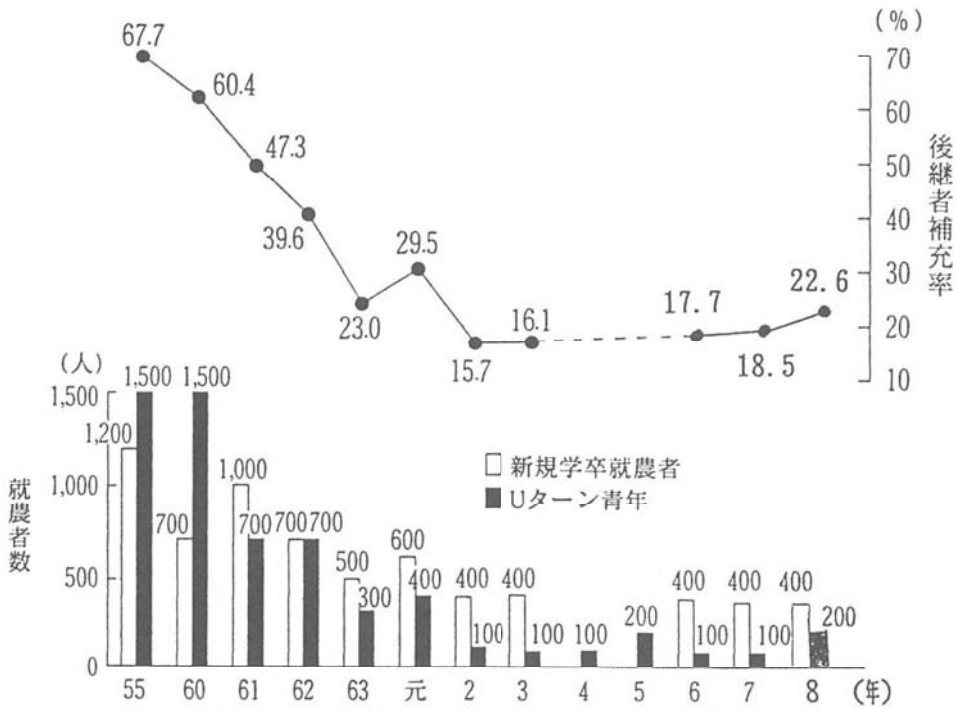
農業経営の促進

家族経営においては、現在の労働力や経営規模、資金力などを総合的に判断し、画一的ではない百者百様の農業経営をめざす必要がある。生活優先にこころがけ「生活」と「生産活動」を分離し、合理的な経営管理と休日の確保を図ることが重要である。農業経営者

はあれもしようこれもしようと考えがちであるから、百の計画で七十か八十しかできないことが多い。はじめから余力を残し七十か八十で計画した方が間違いなく経営にゆとりが確保されるはずである。また、女性は農業労働の過半を占めているのであるからその労働



図11 農業後継者の就労数と後継者補充率の推移



資料：農林水産省「農業就業動向調査」、「農業動態調査」、「農業構造動態調査」及び「農林漁業現地情報（特定情報）収集結果」

注：1) 3年新規学卒就農者は「農業動態調査」及び「農林漁業現地情報（特定情報）収集結果」による推計値

2) 4～5年の新規学卒就農者は未発表（農水省）

3) 6年新規学卒就業者及びUターン青年就業者数は、道農政部調べ

4) Uターン青年は、他産業からの離職就農者「農業が主」のうち34才以下の男女（5年については、34才以下の男）

5) 後継者補充率は、道農政部試算（世代交替を30年一代として試算）

を適正に評価するとともに、経営参加を実現することに留意し、後継者も含めた家族全員がそれぞれの生き方に応じたゆとりを持った生活を楽しむことができる経営をめざす必要がある。

一方これからは法人経営を育成していくことも重要である。法人経営は、そこに働く人たちの得意分野を生かすことができることも、休日の設定や雇用保険などに

(三) 農業の担い手の育成と確保

新規就農者を確保するためには、魅力のある労働環境を作ることが重要である。労働時間に見合った一定水準の所得が得られることや休日の取得・作業の安全性の確保はもちろんであるが、個々人の自己実現がなければその農業には魅力がない。それぞれの農業者が何年かかけているいろいろな協力を得ながら少しずつ夢が形になっていくことは、楽しいはずだ。家族農業には創意工夫が生かされ、

族経営では得られない労働環境を整えることができるほか、農業を志す若い人達の受け入れ窓口ともなるからである。

もつとも収入の多さが必ずしも立派な経営ではないのであるから、「入るを計つて出るを制す」に従い、農業者がそれぞれの個性にあつた多種多様な経営をめざすことが大切である。

楽しさや喜びが感じられなければならぬのである。それをお仕着せがましく、やれ規模を拡大すれ、コストは下げれなどと指図してはいけない。農政は一歩下がって個々の農業者の取り組みを見守りながら支援していく姿勢が大切なのではなからうか。小を積んで大を為すというが、農業とはそういうものであることを関係者は今一度自覚する必要があると思う。

(四) 環境と調和した農業の促進

環境の維持と食の安全の問題は

今後益々重要性を増してくるもの

と思われ、世界の潮流も加工品も含め有機農産物へ向かつている。北海道はフリーン農業の推進を図っているが、地域の有機物資源を活用し、土づくりに一層の力を注ぎながら農業や化学肥料をできる

(五) 豊かさや活力のある農村の構築

だけ減らすという努力を生産者は行わなければならないし、それに向けて、農業試験場や農業改良普及センターでの思い切つた支援が必要である。

農村の高齢化への対応とともに、農村人口を維持するためには、農村における雇用の拡大を図る必要がある。産直、ファームレストラン、ファームイン、コントラクター、ヘルパーなど、農業者が自己の経営の合理化を進める中で、これらへの取り組みの拡大を図る必要がある。同時に、農家が農業のほか収入を得る兼業ではなく、

逆兼業農家とでもいおうか、非農家が農業から収入を得る取り組みもこれからの農村には必要であり、そのことにより小さな農村でもタフシーや便利屋、サービス業が農業を兼業とすることにより成り立つならば、高齢者のみでなく農村に住む人たちの生活の利便はかなりの改善されるはずである。

五 おわりに

北海道農業の健全な発展と豊かで住みよい農村づくりに向けて条例の理念なり趣旨が十分に生かされる必要があるが、中でも道民が農業にできるだけ多くかわり、農業の持つ教育力や農村空間の人的豊かさを実感できるよ

うにすることが重要に思う。そのことを通じて、中央に強く依存してきた北海道に自主自立の精神が高まり、農業・農村を舞台に「共生」をキーワードとした新たな行動が生まれてくるならばと期待しているところである。