

観 察

人口減少時代における北海道農業の振興と地方創生

一般社団法人 北海道地域農業研究所 特別顧問 竹 林 孝

一. はじめに

日本は世界的にもこれまで類を見ない「人口減少・超高齢社会」に突入している。地方はこれまでも過疎化が大きな課題であったが、今直面している人口減少は地方においてより深刻であり、このままであれば地域経済が縮小し、地域社会の様々な維持が困難になる。当然、農業にも大きな影響を及ぼすが、この構造的な問題に道内の地域が立ち向かって行くためには、基幹産業である農業の振興は欠かすことのできないものである。国は、二〇一四年十一月に「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、人口減少問題への対応や地域活性化に取り組む「地方創生」が本格化している中で、道が策定を進めている「北海道創生総合戦略」など道内における推進状況を報告するとともに、人口減少時代を迎えた本道農業の対応方向について検証する。

二. 人口減少の現状と将来推計

我が国の人口は二〇〇九年をピークに減少に転じているが、北海道の人口は一九九七年の約五七〇万人をピークに全国より一〇年以上早く人口減少局面に入り、二〇一〇年にはピーク時より約一九万人少ない五五〇万六千人となっている。(図1)

一九九〇年代後半から、生産年齢人口(一五〜六四歳)は減少に転じ、同じ時期に高齢者人口が年少人口を上回った。また、戦後は一時を除き自然増が社会減を上回り人口増加が続いていたが、出生数が減少し二〇〇三年からは自然減に転じて人口減少が加速化している。二〇一三年の自然減は約二万一千人、社会減は約八千人となっている。

北海道の将来人口は、国の推計では、このままのトレンドで推移した場合は、二〇四〇年に約四一九万人、二〇六〇年には

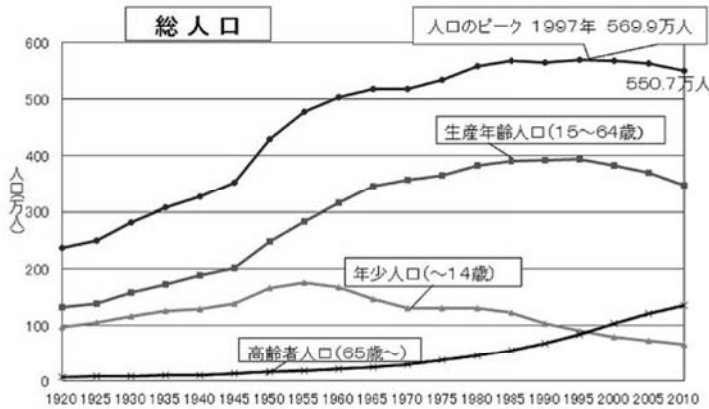


図1 北海道の人口推移

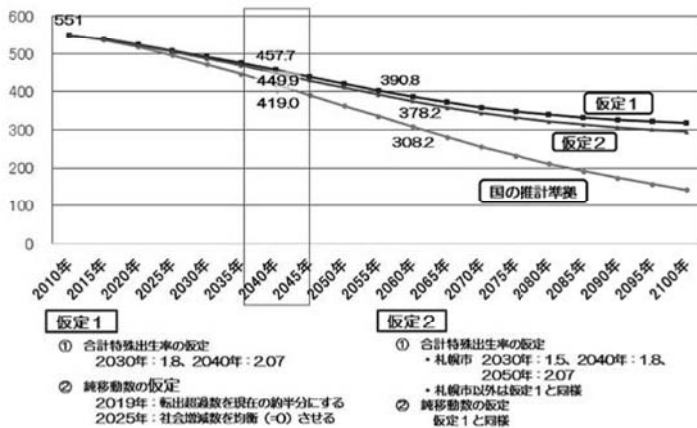


図2 人口の将来展望

約三〇八万人まで減少すると見込んでいる。一方、道が策定した「北海道人口ビジョン(素案)」では、今後、札幌市をはじめ道内各地域において、自然減、社会減の両面からの対策が効果的かつ一体的に行われ、その政策効果により合計特殊出生率が向上し、道外への転出超過が抑制されたと見込んでいる。二〇四〇年時点で四五〇〇四六〇万人の人口が維持されると見込んでいる。

三. 地方創生政策の推進

(図2)

国は一四年一二月に創生法に基づき策定した、今後五〇年間の人口動態を展望する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」で、「二〇六〇年に一億人程度の人口を確保」し、「GDP成長率は一・五〜二%を維持」することを掲げた。併せて今後五年間の施策の方向性を提示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定した。

創生法では、人口減少問題は地域によって状況や原因が異なるため、都道府県及び市町村においても、地方創生のための基本的な計画(地方版総合戦略)を定めるよう求めている。国は一五年度中の策定を要請しており、そのために地方創生先行型交付金を一、七〇〇億円措置するとともに、うち三〇〇億円は一〇月までに策定した自治体に対する上乗せ分とされている。

四・北海道創生総合戦略の概要

北海道は人口減少問題を最重要の課題と捉え、一四年一〇月に北海道人口減少問題対策本部を庁内に設置し、一五年三月に「北海道における人口減少問題に対する取組指針」を策定した。その基本的な対応方向としては、①人口減少の進行を緩和する

表1 北海道創生総合戦略における「基本戦略」の柱立て

1 人口減少に関する基本認識を共有する	7 札幌圏の人口集中に対応する 6 多様性を活かし、北海道らしい連携により地域を形づくる ① 多様な強みを持つ地域づくり ② 自治体の広域的な連携
2 食や観光をはじめとする力強い産業と雇用の場をつくる ① 地域を支える農林水産業の成長産業化 ② 地域資源を活かした食関連産業の振興 ③ 世界が憧れる観光立国北海道の実現 ④ 高い付加価値を生み出すものづくり産業の振興 ⑤ 域内循環型ビジネスの育成・拡大 ⑥ 中小・小規模企業の競争力の強化 ⑦ 北海道の強みを活かした企業等の誘致 ⑧ 市場規模やニーズの変化に応じた産業の創造 ⑨ 多様な人材の活躍推進、担い手対策	
3 子どもを産み育てたいという希望をかなえる ① 未婚化・晩婚化への対応 ② 地域特性に応じた子育て支援の充実 ③ 仕事と子育てを両立できる職場環境づくり ④ 子どもの安全・安心の確保	
4 住み続けたいと思える生活環境を整える ① 協働によるまちづくりとコミュニティの再構築 ② 安心を支える医療・福祉サービスの確保 ③ 地域における交通ネットワークや買い物の利便性の確保 ④ 地域や未来を担う人づくり ⑤ 防災・防犯など暮らしの安全・安心の確保	
5 北海道らしさを活かして人を呼び込み・呼び戻す ① 交流人口の拡大 ② 独自の歴史・文化の発信 ③ 居住環境を活かした移住・定住の促進	

ために、自然減、社会減の両面にわたる対応、②人口減少により地域に生じる様々な課題への対応、この二つを同時並行で進めることとした。

北海道の地方版総合戦略である「北海道創生総合戦略」は、この「取組指針」をベースに、有識者で構成する北海道創生協議会の意見などを伺いながら策定が進められており、産業振興や雇用の場づくり、効果的な少子化対策、生活環境の整備など表1にある七つの「基本戦略」を柱に総合的な施策を推進することとしている。また、北海道の独自性や優位性などの視点から、基本戦略に掲げる施策分野間の有機的な連携を図りながら特に重点的に進めていくべきテーマを「重点戦略プロジェクト」として設定した。(表2)

その中に「未来を拓く攻めの農林水産業確立プロジェクト」が位置付けられ、農業の競争力強化のために、先進技術を駆使したスマート農業の推進、企業との連携による新たな担い手確保モデルの構築、酪農の生産拡大や放牧酪農の推進に向けた仕組み作り、薬用作物の地域生産モデルの構築などを進め、地域に所得と雇用を生み出すチャレンジングな農林水産業を目指すこととしている。これらに係わるKPI(重要業績評価指標)と呼ばれる目標値としては、新規就農者数の拡大(現状六〇三人→九〇〇人)やアグリビジネス取組件数(現状三、四一六件

表2 北海道創生総合戦略の「重点戦略プロジェクト」

名 称	着 眼 点	プロジェクトの枠組み	主な重要業績評価指標 (KPI)
輝く「アジアのHOKKAIDO」創造プロジェクト	人口減少に伴う域内需要の減少に対応するため、グローバル化の潮流を捉え、アジアの成長力を着実に取り込むなど国際競争力の高い北海道を創造。	○HOKKAIDOブランドの世界への発信 ○食を中心とした輸出拡大 ○観光受入体制の飛躍的充実 ○国境地域の振興（北洋漁業対策等）	道産食品輸出額 663億円(H26)→1000億円(H30) 外国人観光客 115万人(H25)→300万人(H32)
未来を拓く「攻めの農林水産業」確立プロジェクト	我が国の食料の安定供給に貢献する本道の農業・水産業の国際競争力を高めるなど、地域に所得と雇用を生み出すチャレンジングな農林水産業を確立。	○農業の競争力の強化 ○林業の新たなブランドづくり ○水産業の持続的な発展 ○販売拡大・輸出戦略の推進	農業産出額 1兆687億円 (H31) 漁業者1人当たり漁業生産額 781万円(H24)→1050万円(H31)
安心のまち・暮らし「住まいる北海道」プロジェクト	子育てやゆとりある生活に適した本道の暮らしのブランド化と発信により、誰もが活躍し、心豊かに安心して暮せ、多くの人を呼び込める地域社会を形成。	○「北海道暮らし」のブランド化 ○多様な主体の活躍の場づくり ○安心子育て環境づくり ○「安心」の医療・福祉基盤	ちょっと暮らし滞る日数 58795日(H25)→75000日(H31) アクティブシニア等研修会の修了者 1400人 (H31)
北のめぐみ「資源・ひと・経済好循環」創出プロジェクト	食などの地域資源の掘り起こし・ネットワーク化、豊富なエネルギー資源の活用などを通じ、資源・ひと・経済の循環を促進し、移出拡大や内需、雇用を創出。	○自然との共生モデルの創出 ○エネルギー自給・地域循環システム ○地域を担う人づくり ○価値を創造する地域産業の育成等	エソシカ捕獲頭数に占める利利用率 15.6%(H25)→19.0%(H31) 製造業の付加価値生産性 931万円(H25)→1278万円(H31)
多彩な交流・連携と「北海道型地域自律圏」形成プロジェクト	地域構造に着目し、地域間・産業間・主体間の多様な連携モデルを創出することにより、地域の特性や実情に応じた行政サービスやコミュニティを維持。	○道内自治体の連携 ○道外自治体（東京23区等）との連携 ○福祉と他産業との連携モデル構築 ○大学との連携による地域活性化等	定住自立圏など市町村連携の圏域数 12圏域(H26)→21圏域(H31)

↓四、三四〇件）などを設定している。

また「輝くアジアのHOKKAIDO創造プロジェクト」は、アジアの成長力を着実に取り込みながら北海道ブランドを世界に発信しようとするものである。KPIとして、道産食品輸出額を一十億円（平成二六・六六三億円）に、外国人観光客三〇〇万人（平成二五・一一五万人）を目指すこととしている。

五・地方創生と農業振興

次に、北海道創生総合戦略（道戦略）に盛り込まれた施策のうち、農業に関する事項は表3のとおりであるが、私なりに多少組み替えてその内容を紹介するとともに、状況を解説する。

（一）地域農業を支える人材の育成・確保

担い手の育成・確保はこれまでも北海道農業にとって最大の課題であったが、労働力人口が急速に減少する中でこれまで以上に深刻さを増してくる。農家子弟の就農促進はもとより最重要であるが、それだけで地域農業の維持に必要な就農者を確保することが難しいのも現実である。一方、農外からの新規就農希望者の受入に関しては市町村や農協で様々な支援策を講じているが、市町村レベルのみの調整では出し手と受け手のミス

表3 北海道創生総合戦略における農業関係の主な施策

<p>■担い手の経営体質の強化等による持続可能な農業づくりと雇用の場の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ○後継者等の経営発展の支援、農業経営の法人化、コントラクター等の地域営農支援システムの整備 ○経営安定と所得の確保、安全・安心な農畜産物生産の維持強化、労働環境の改善 ○ICTなど先端技術を活用した超省力化技術の開発などスマート農業の推進
<p>■地域農業を支える人材の育成・確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ○新規就農希望者の受入拡大に向けた広域ネットワークの整備や研修機能の充実 ○若年女性の農村への移住・定住や就業の促進
<p>■高付加価値を生み出す6次産業化と農畜産物等の輸出拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ○食品加工や観光・流通等と連携した6次産業化の加速と農畜産物の輸出拡大 ○品種改良など研究開発 ○薬用作物の生産モデルの構築
<p>■安定的な食料供給を支える農業生産基盤の整備と魅力ある農村づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ○農業生産基盤や集落生活環境の計画的な整備 ○未利用資源の発掘や人材の育成

《重要業績評価指標（KPI）》

- ・ 農業生産法人数 2,928法人（H26）→3,305法人（H31）
- ・ 農業産出額 10,687億円（H31）
- ・ 新規就農者数 603人（H24）→900人（H32）
- ・ 農商工連携ファンド助成金交付による3年以内事業化件数 年間4件
- ・ アグリビジネス取組件数 3,416件（H25）→4,340件（H31）
- ・ 北海道の食料自給率（カロリーベース） 211%（H20）→252%（H32）

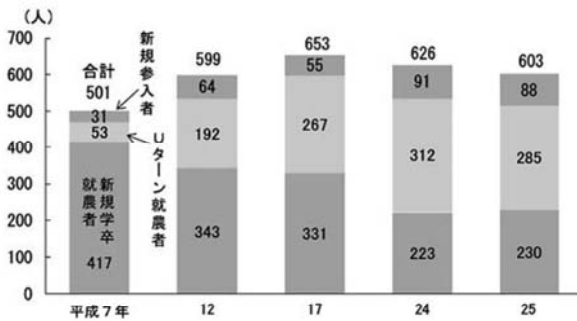


図3 新規就農者数の推移

マッチが少なくない状況にある。このため道戦略では、振興局レベルのエリアで地域間調整を図るための広域ネットワークの整備や研修機能の充実などの態勢づくりを進めるとしている。

また、経営の法人化やコントラクターなど地域営農支援システムの整備をあげており、これらは個別経営の強化や支援ばかりでなく、雇用を通じて農業を志す者の受け皿となるものである。

道の農業振興計画や今年の全道農協大会議案書では、北海道

農業の構造を維持するために、現在の年間新規就農者数約六百名の倍増を掲げている。今後は、シルバー人口すら減少する中で、担い手や労働力の確保は、他産業との競争、地域間での競争になることを念頭におかなければならない。

(図3)

道では、既存の農場リソース事業は酪農の新規就農に有効に機能しているものの「平均経営規模以上」が要件で、新

規就農を志す者にとってはハードルが高いため、放牧酪農や小規模経営への参入に対応する新タイプのリース事業を今年度、モデル的に立ち上げた。このような農業への参入に対する物心両面のハードルを下げる仕組み作りが求められている。

また、農協や農業関連産業、地域の民間企業が直接農業生産に係わっていく経営モデルの模索、総務省の地域おこし協力隊制度など地域に人を呼び込む施策の積極的な活用、さらには農地中間管理制度を活用した新規参入の促進などに取り組むことが必要ではないだろうか。

(二) 労働力が減少する中での効率的な生産態勢の確立

農業の経営規模が拡大する一方、人口減少は労働力不足を一層顕在化させるため、道戦略では、ICTなどの先端技術を活かしながら省力化や作業効率を向上させる技術の開発、システムの導入の促進を打ち出している。農業機械の自動走行化は現場では既に進んできており、GPSや自動操舵装置の価格低下、性能向上から本道で出荷台数が伸びている。この技術体系は一筆当たりの面積が広い北海道だから普及できるものであり、全国出荷台数の八〜九割は本道と言われている。この分野では北海道は優位性を発揮し先陣を切らなければならない。(図4)

また、酪農では搾乳ロボットをはじめ、エサ寄せロボット、

搾乳ユニット自動搬送機などの省力化機械の導入が進んでいる。さらに、水稲やてん菜では苗作りを行わない直播が増加しており、経営環境に応じた一層の取組拡大が見込まれる。

加えて、省力的で効率的な農作業を可能とするためには、農地の基盤整備や分散している農地の団地化により条件整備を進めることが必要である。

(三) 六次産業化と農畜産物等の輸出拡大

農村に住み安心して子供を産み育てるためには、様々な環境整備が必要であるが、何より農業から所得と雇用をいかに生み出せるかが最大の要件である。このため道戦略では、「高付加価値を生み出す六次産業化と農畜産物等の輸出拡大」を柱に掲げており、これらは国の「総合戦略」や「農業の成長産業化」

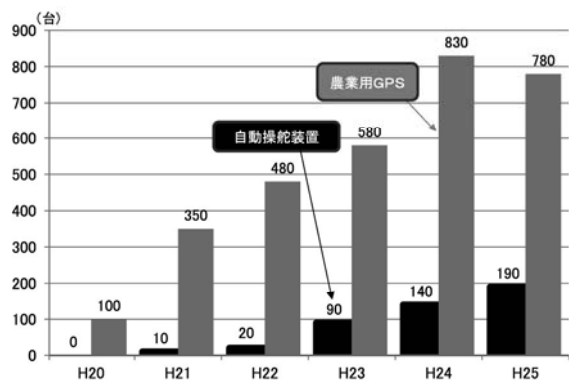


図4 農業用GPS等の出荷台数

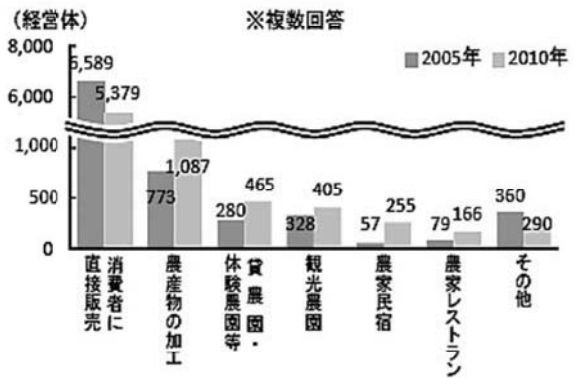


図5 6次産業化の取組内識別経営体数

表4 北海道からの農畜産物の輸出実績 (百万円)

品目	H23金額	H26金額	主な輸出国
ながいも	916	1,511	台湾、米国
ミルク等	290	535	香港
米	13	117	シンガポール
メロン	2	38	香港
合計	1,320	2,451	

注：合計には枝豆などその他品目を含む

《参考》道産食品の輸出額

年度	2012	2013	2014	2018 (目標)
輸出額 (億円)	365	580	667	1,000

六・道内市町村における総合戦略の策定状況

模様が縮小する中で、食料需要の大幅な拡大が見込まれるアジア圏やイスラム諸国の成長力を取り込むために、道戦略では道産食品輸出額を一千億円にほぼ倍増させる目標を掲げている。道産食品の輸出額は年々伸びており二六年度は六六七億円であるが、ホタテやなまこなどの水産物・水産加工品が九割以上を占めている。農畜産物は長いもやし・牛乳を中心に二四億円であるが、道戦略では米や乳製品など品目別・国別に輸出戦略を策定・推進することとしており、地域や農協等農業団体の積極的な係わりが望まれる。(表4)

にも位置付けられている。

六次産業化は、農家直売や農産加工、ファームイン、農家レストラン等様々な取組が広がっているが、北海道の場合は、本業である農業自体の規模が大きく手間がないことや、消費地から離れている地域が多いなどの課題があるため、農家自らが全部を担うばかりでなく食品製造業や観光・流通などとの連携が重要であり、また農協等が中心となった地域全体での取組としての推進もポイントとなる。(図5)

また、人口減少と高齢化で我が国の食品マーケットの市場規

地方創生の推進に当たり、国は、人口減少問題は地域によって状況や原因が異なることから、地域に応じた処方箋が必要であり、市町村にも二七年度内に地方版総合戦略の策定を求めている。二六年一二月に内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局から発出された通知等では、各地方自治体が自主性・主体性を発揮し地域の実情に沿った地域性のあるものとする事、住民代表等で構成する推進組織で審議するなど広く関係者の意見が反映されることなどが重要であるとしている。その上で適切な短中期の政策目標として国と同様にKPIを設定すること

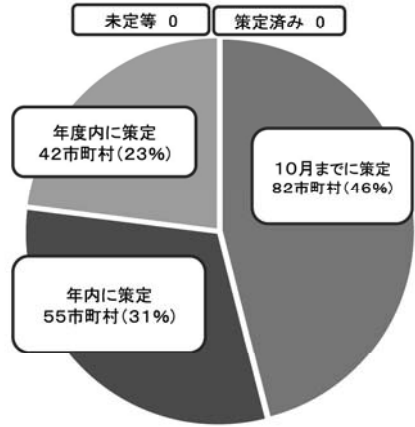


図6 市町村総合戦略の策定状況
(平成27年8月現在)

もに、実施した施策・事業の効果を検証し改善を図るPDCAサイクルの確立に努めるとされている。

この総合戦略の策定は、市町村にとってかなりの負担となることが想

定されたため、道は各振興局に戦略策定支援担当部長を新設しワンストップで相談に対応している。本道では全一七九市町村が策定することとしているが、八月時点で策定済みはなく、政府が促す一〇月までの策定は八二(四六%)にとどまり、五五(三二%)が年内、四二(二三%)が年度内となっている(図6)。

七. おわりに

北海道の多く市町村にとって、人口減少とほぼ同義の過疎対策は昔から最大の課題であり、これまでもあらゆる手を講じて

きたという感が強い。その中で、短期間で数値目標を設定し、本当に必要な施策を構築するのは簡単なことではない。トップダウン的で性急な取組に、中央と地域関係者との間の温度差を感じないわけではないが、人口減少や地域経済の衰退といった危機感を喚起し、何としても立ち向かって行かなければならないという認識の共有が進むことは大きな意義がある。

地方版総合戦略は五年を区切りとしたKPI達成に向けた地域計画であるが、北海道において農業は最大の優位性を持つ基幹産業であり、多くの市町村で農業の安定的な発展なくして地方創生はないというのが実態である。総合戦略を実情に即した実効性あるものとするためには、地域農業の課題や将来方向がきちんと盛り込まれ、必要な対策が位置付けられることが重要である。

当北海道地域農業研究所は、本年度の研究テーマの一つに「地方創生におけるJAの果たすべき役割」を課題としている。また、JAグループ北海道は十一月のJA北海道大会に向けた組織討議案で地方創生への積極的な参画を掲げており、ボトムアップ型の地足をつけた総合戦略の策定・実践に向けて、農業関係者が行政や経済界、住民らと十分意思疎通を図り、地域振興の推進に役割を果たすことが、真の地方創生を実現するために必要である。