

北海道における農村開発の過去と未来



坂下 明彦 (さかした あきひこ)

北海道大学大学院農学研究院教授

1954年北海道三笠市生まれ。北海道大学大学院農学研究科博士課程単位取得後、同農学部助手、助教授を経て、2003年から現職。農学博士。専門は協同組合学、農村社会史。主な著書に『中農層形成の論理と形態』（御茶の水書房1992年）、『中国東北における家族経営の再生と農村組織化』（御茶の水書房1999年）、『北海道の農地問題』（筑波書房、1999年、編著）、『北海道農業の構造変動と地帯構成』（北大出版会、2006年、共著）『地域農業の底力-農協の可能性を拓く支援システム』（北海道協同組合通信社、2009年、編著）、『日韓地域農業論への接近』（筑波書房、2013年、編著）。

編集部から提示されたテーマは、北海道の「農村開発」である。ひと昔であれば、これに「政策」がついていたことであろう。ここからわかるように、開発の概念は、かつての拓殖、農地開発の時代の枠組みは終わりを告げ、主体に関しても政策的契機の絶対的優位から民間活力の強化へと主導権が移行したことが明らかである。しかも、農業インフラの整備を土台とした農業生産力増強という農業開発から農村の多面的な機能を重視した農村開発へと開発の対象が拡大した点も重要である。ただし、国の農業政策は依然として分裂ぎみであり、食料、農業、農村政策が寄木細工のようにばらばらに推進されている。成長戦略は、この不統一をさらに拡大する恐れがある。

ここでは、北海道における農村開発の歴史を振り返り、今後の内発的発展の契機を確認するとともに、これからの農村開発の枠組みと主体について若干の考察を行ってみたい。

1 「構造政策の優等生」は一般化できるのか

(1) 北海道農業の位置づけ

北海道農業は「構造政策の優等生」と称されてきた。この意味は3つにわかれる。第一は、北海道特殊性論である。これは日本農業論の論外ということであり、農業センサスの実施毎に出版される著書でも1980年センサスまでは沖縄とともに分析から「除く」とされてきた。これは、兼業条件を欠く専業農家の存在、農地の外延的拡大と挙家離農跡地の集積とによる耕地規模拡大の進展、水田・畑地・草地という地目、経営形態の水平的立地が、内地の兼業稲作や立体的土地利用とは異質の構造をもつという認識にもとづく。したがって、こうした条件を持たない内地農業においては構造政策はうまくいっていないという反証に使われたのである。とはいえ、その後は北海道での借地率の上昇、野菜など園芸部門の拡大などの「内地化」、逆に内地での先進的な大規模経営の形成により、「外地」としての例外扱いは薄れ、「優等生」うんぬんの議論も消

減したかにみえる。

第二と第三は北海道内の議論である。一方は、農業近代化を所与のものと位置づけ、農家の規模拡大路線を肯定的に捉えた。「優等生」は文字どおりの成果なのである。他方は、農業近代化の負の側面を強調するアイロニーとして「優等生」を位置付ける議論であり、まさに括弧づきのものとして捉えていた。その象徴が負債問題である。後者からは1980年代に水田地帯での複合経営論が提起され、野菜産地の勃興^{ぼっこう}がその議論の有効性の根拠となった。これを受けて、北海道庁の政策も規模拡大・大規模経営育成という単線型から、中規模複合経営を容認する複線型へと転換した（『地域農業のガイドポスト』1989年）。これは、後の農業・農村基本条例（1997年）や食の安全・安心条例（2005年）への布石となったといえよう。

(2) 農業の地域開発序列と経営類型

以上の理解は、「優等生」の存在を前提としたものであるが、地域に分け入って観察するとその一般化の答えは否である。まず、その前提として北海道農業の地域開発序列についてみてみよう。

一般に、地域の農業開発は序列性を有しており、内地の場合には流域論によって整理されている。農業開発のベースは長期にわたる水田開発にあり、扇状地に立地する中流域に始まり、林業と結びついた上流域の開発が続き、そして氾濫原に位置する下流域の開発が治水技術の発展を待って最後に行われる。土地利用は立体的であり、水田・畑地・園地のバリエーションをもつ中流域が複合経営主体で最も生産力が高く、上流域は農林複合で耕地比率が低く、逆に下流域は水稻単作で都市部の発達により農外兼業化が進展する。一般的には下流域の平場稲作地帯が注目されてきたが、現在は上流域と共に耕作放棄地が増加をみせ、むしろ中流域の安定性が注目されるに至っている。

北海道の場合には、すでに述べたように水田・畑地・草地という土地利用が水平的にしかも団地をなして展

開しているところに内地との大きな相違がある。この上に、稲作・畑作・酪農という経営形態が対応している。水田地帯は稲作と畑作・園芸が、畑地帯は畑作・園芸と畑地型酪農が、草地には草地型酪農が展開している。

開発は、畑地からの転換としての水田作経営が先行し、その外周の畑地開発が混同経営を経て畑作専業経営と酪農専業経営に分化し、最後に戦後開拓をベースに主畜経営から草地型酪農専業経営が成立をみせる。戦後の農業基盤整備をみても、水田、畑地、草地の序列が明確に現れているのである。ここでは、経営形態別の農家経営の蓄積力が以上の序列に対応して現れていた。1980年前後までの動きである。

(3) 旧開地域と新開地域の格差

以上の地域開発の序列は経営形態の差として捉えられてきたが、さらに踏み込んでみると、経営形態に共通する旧開地域と新開地域の相違が現れてくる。以下、それぞれを代表する石狩川流域、十勝平野、根釧台地を例にとってみていこう。

石狩川流域

石狩川流域は、大きくは上中流域と下流域に区分することができる。その骨格は、戦前期の土功組合による水田開発と戦後のダム開発を中心とした流域開発が上流から下流へという序列をもって進行した。上中流域は戦前の水田開発によりそれぞれ3ha、5haの平均規模をベースとしたが、戦後開拓を含む下流域では7.5haが基準であり、流域開発の進展により一気に大規模水田地帯として規模の優位性を獲得するに至る。ここでは、政策ドライブにより農家のふり分けが行われ、個別的機械化一貫体系の形成のもとでまさに「構造政策の優等生」が出現したのである。ただし、減反の強化と基盤整備負担の重圧から農家負債問題が深刻化し、近代化農政の負の側面が強く現れた。これに対し、中流域においては先進的基盤整備と単収水準の優位性を有し、中規模農家の分厚い存在のもとで営農集

団などの集団的生産力の形成がみられた。ここでは、農政に対する地域によるインターフェイス機能が働いており、農協運営もボトムアップ的性格が強かった。

十勝平野

十勝平野は、チューネン圏に比せられており、中央部、周辺部、外周部で開発過程と経営形態に大きな差があった。中央部は、豆一色の経営が連続冷害のもとで混同経営へと移行し、それが1970年代半ばから分化をみせ畑作専業経営と畑地型酪農経営へと専作化し、20ha規模の相対的に集約的な経営群の形成につながる。これに対し、周辺部では土地改良事業の進展による耕地の拡大と離農の多発により30ha規模経営に帰結する規模拡大が進展する。十勝における「構造政策の優等生」である。甜菜と澱源馬鈴薯てんさい でんげん ばれいしょに偏した土地利用問題、規模拡大に伴う負債問題も石狩川下流域と同様に現れている。外周部は40ha規模の草地型酪農へと転換をみせる。

根釧台地

根釧台地は北海道でも最も開発が遅れた戦後開拓地帯としての同質性をもつ。主畜経営から草地造成により本格的な草地型酪農への転換が図られ、同時に離農の多発と規模拡大が進展する。ただし、新酪農建設にみられるように構造政策は集中的に行われ、政策先進地における酪農近代化と負債問題の発現、一方での政策後進地での規模拡大の停滞がみられる。ここでも「構造政策の優等生」は一律に形成されたわけではない。

このように、1980年頃までの近代化農政の受容のあり方は旧開地域と新開地域では異なっていたのである。「構造政策の優等生」を生み出したのは新開地域である。経済基盤が盤石でない中、政策展開は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の形成をもたらしたのである。戦後開拓型集落をベースとし、農協も融資・回収を軸とする信用事業中心のトップダウン的性格を示す。これに対し、政策に対するインターフェイスを持ちえた旧開地域においては、幅広

い中農層の経済的上志向をベースに、競争の中で協動的・集団的な経済行動がとられたといえる。農協運営はボトムアップ的であり、農事実行組合理型といわれる集落の中規模等質的な農家構成が形作られた。農家の定着と蓄積力の差がこうした相違をもたらしたのであり、その後新開地域においても徐々にインターフェイス機能が発揮されるようになる。

2 プラザ合意と北海道農業の変動

(1) 1985年のカタストロフィー

北海道農業が大きな転換点を示すのは、プラザ合意による経済構造調整からである。農産物の「過剰」が演出され、保護農政の後退が決定的となる。農産物の支持価格が一律15%の引き下げとなり、これは地価の下落に連動する。1980年代前半は農地市場が縮小し、呼び値だけが上昇する局面にあったことが問題を深刻化させた。農地担保に依存し、土地神話に安住していた農協は債権管理の強化に乗り出さざるを得なくなり、オーバーローンの解消のために貸し渋りが発生する。この結果、離農が多発し、農地市場は買い手市場化し、地価の下落に追い打ちをかけることになる。この結果は、負債問題を抱える新開地域と「構造政策の優等生」とに特に大打撃を与えることになる。この調整にはかなりの時間がかかり、担い手農家が農地集積を再開するのは1990年をかなり過ぎた時期からである。農地移動の形態も借地による割合が増加し、以降農地市場は受け手市場化が一般化する。離農の形態も後継者不在農家のリタイアによるものが多くを占めるようになる。こうした離農形態が増加する中で、この20年間で特に規模拡大が急激に進んでいるのが水田地帯である。

(2) 新開・旧開地帯の逆転現象

この間、構造改革が最も進んだのが水田地帯である。その特徴は、旧開地域での個別経営展開と新開地域での集団的・協動的展開という逆転現象にある。旧開地域の石狩川中流域は1970年代から営農集団の広範な展

開がみられたが、減反緩和を契機として転作集団が崩壊し、高齢農家の農地が借地の形態で放出され、担い手農家が個別自小作展開をとげるという大変動が起きる。この結果、20ha以上層の比率は下流域と遜色のない水準に達する。野菜作を含む複合経営は縮小し、水稲優位の作付へと変化している。1997年からの米価下落が拍車をかけ、構造改革が初めて始動したのである。

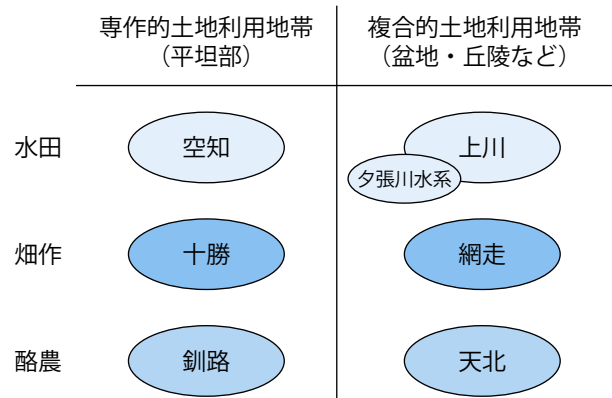
これに対し、下流域においては、従来の水稲と小麦連作の形態から豆麦の本作化、野菜作の作付拡大が進んでおり、これに伴い営農集団や協業法人の設立が進んでいる。これは、農協の強いリーダーシップのもとでの地域農業の分業体制の新たな構築と位置づけることができよう。新開地域にも、農協を中心とした地域システムづくりが始まっているのである。特に、南幌町における拠点型法人化は、自治村落をもたない北海道での「集落営農の北海道版」ともいえる取り組みであり、平坦農業におけるひとつのモデルとして位置づけることができよう。農協が生産協同組合的機能を発揮する環境が整いつつあるのであり、これは本号掲載の中札内農協や浜中農協の事例にも現れている。注目すべき動きである。

3 複合的土地利用地帯への注目

(1) 平場農業と凸凹農業

北海道農業を捉える際に、どうもわれわれは平場地域にとらわれすぎてきたようである。これまで見てきた水田の空知、畑作の十勝、酪農の根釧である。近代化農政が目標としてきた専作的土地利用地帯のイメージに合致するからである。農協における組合員組織では十勝を中心に施設利用型の部会が発達しており、空知でも米の商品化に伴い強化が見られる。

しかし、忘れてならないのは、盆地や丘陵部に立地する複合的な土地利用地帯である。水田の上川・空知夕張川水系、畑作の北見、酪農の天北である。これらは、地形的条件から基幹としての地目の他に異なる地



目を持ち、経営形態にもバリエーションがある。上川地域は名寄・上川・富良野という3つの盆地列からなり、盆地中央部の水田地区に加え、縁辺部に畑作と酪農を擁する。また、北見地域も丘陵部の畑作地区に加え、常呂川流域の水田地区と戦後入植の酪農地区を抱えている。天北地域は、旧澱粉馬鈴薯地帯を含み、飼料基盤を根釧とは異にしている。

(2) 新しい農村開発の方向性

ここでは、酪農地帯を除くと、田・畑・草地の混在による中規模複合型農業が展開している。スケールにおいて専作的土地利用地帯に対する競争力がないため、野菜産地形成が比較的早く進み、農協のマーケティング力も高いものがある。また、立体的土地利用に対応した作目・畜産の組み合わせが存在し、十勝とは異なる作目別の生産部会型の組織化が進展している。また、多様な経営形態、農家が存在しており、耕地面積当たりの人口扶養力が高いといえる。その中で、6次産業化などの経営の多角化を推進する可能性を秘めている。その意味で、地域の特性を最大限生かした地域ブランドづくりという新たな農村開発のモデル地域として位置づけることができる。本号掲載のオホーツク・テロワールはその先駆的な事例を示している。ここでも、農協の機能の充実が求められており、社会的企業としての進化が求められている。