

座 談 会

# 北海道農業のめざす道

～新しい潮流の中での北海道らしい農業の模索～

経済停滞からの脱却と経済再生への期待が高まるわが国では、産業経済のグローバル化の中で生き抜くために、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）交渉への準備が進むなど、日本の経済成長への足がかりをつけるためのさまざまな模索が始まっています。しかし、TPPは例外なき関税撤廃を前提とし、貿易協定の主要な項目すべてをカバーする包括的な協定となっているため、農業をはじめとする国内産業への影響が大きく、特に農業を基幹産業とする北海道への影響が懸念されています。

その一方、世界的にひっ迫しつつある食料事情等をかんがみると、食料自給率の確保や安全な食料の提供など、北海道農業の果たすべき役割はますます強まっており、東アジアへの積極的な販路拡大や「北海道フードコンプレックス国際戦略総合特区」の指定など、北海道の持つ優位性を高め、国際化の中での柔軟で強靱な産業としての農業および関連産業のさらなる発展に向けた取り組みへの期待も高まっています。

また、北海道農業も少子高齢化の影響を受け農業後継者や耕作放棄地問題に直面していますが、農業が持つもう一つの側面である田園景観や農村コミュニティ

を核にした都市と農村の交流の新しい展開の中に、人口減少社会が持つ地域課題を解決する方策が見出されるのではないかとという見方もあります。

本稿では、このような国内外の潮流を受け、わが国の食料供給を支える、地域の基幹産業として北海道農業・農村の将来の姿について、どのような考え方で取り組めばいいのかを、前広にかつ建設的な方向でご提言いただきます。

## 出席者

青山 俊夫 氏 (公財)北海道農業公社担い手本部長

麻田 信二 氏 酪農学園理事長

常俊 優 氏 (公財)北海道科学技術総合振興センター  
(ノーステック財団)専務理事、  
(一社)北海道食産業総合振興機構(フード特区機構)常任理事

中嶋 康博 氏 東京大学大学院農学生命科学研究科教授  
(国土審北海道開発分科会特別委員、食料・  
農業・農村政策審議会委員・企画部会長)

山田富士雄 氏 北海道農民連盟委員長

## コーディネーター

柳村 俊介 氏 北海道大学大学院農学研究院教授





**柳村** 日本農業をめぐる経済環境が大きく変化して、農政も短期間に振幅を示しています。特に北海道にとってはTPPへの参加問題があり、それが北海道農業の将来を大きく左右することは確実です。そういう中

で、さまざまな状況に対して機敏に対応していくことが求められるわけですが、そのためにも北海道農業が自らの課題を認識して、将来ビジョンに向けて、「自己変革」を進めていくことを基本に据えて考える必要があると思います。

そこで、本日は、前段で、日本の経済、食料消費といった農業をめぐる外部環境の変化を考えながら、フードシステムの観点から北海道農業への期待と課題を議論し、後段では、過去15年程度の北海道の動きを振り返りながら、北海道農業がどのような力をこの間つけてきたのか、将来に向けてどのような課題があり、どう取り組む必要があるのかを論じたいと思います。

まず、中嶋さんから、国の政策の動きを含めた総論的なお話をお聞かせいただきたいと思います。

#### 攻めの農林水産業の展開



**中嶋** 先週5月9日、食料・農業・農村政策審議会の企画部会が開かれ、24年度の白書の検討を行いました。その前段で「攻めの農林水産業」についての説明と意見交換がありました。

お手元の資料は、2月と4月の産業競争力会議で農業がテーマになった時、農林水産省が説明に使った資料です。成長戦略の中で農業がどんなふうに位置づけられるかが最大の課題になっていて、はっきりした方向性を見いだせません。

資料1は「攻めの農林水産業」の展開です。今後の農業、食料政策の枠組みとして、「需要のフロンティアの拡大」「生産から消費までのバリュー・チェーン<sup>※1</sup>の構築」、「生産現場（担い手、農地等）の強化」

の「3つの戦略」を考えています。

一番目の「需要フロンティア」では、特に輸出についての議論がされています。6次産業化を念頭に置きながら、バリュー・チェーンをどう構築していくかが二番目の柱です。また、三番目の柱「生産現場の強化」は、「農業の構造改革の加速化」がポイントになっています。

後は参考資料集で、「需要のフロンティアの拡大」では「ファストフィッシュ<sup>※2</sup>」「木材の利用拡大」「Made by JapanとMade in Japanによる海外展開」「日本の食文化の浸透を通じた海外展開」、「多様な業種との連携」では「医療・介護・福祉と農業」「観光と農業」「障害者就労と農業」、「農林漁業成長化ファンドの始動」という話が続きます。さらに「知的財産の戦略的保護と活用」ではITをどう使うか、山形県における「つや姫<sup>※3</sup>」の例を引きながら、ブランド戦略をどう考えていくかということが書かれています。

資料2の「攻めの農村水産業」の具体化の方向」では、「3つの柱」を踏まえ、9課題を列挙しています。農業の課題が7つ、森林・林業、水産業の課題が1つずつです。そして、農業7つの課題のうち、「6.担い手への農地集積等」を「重点課題①生産現場の強化」に、「1.国別品目別輸出戦略の構築」と「2.食文化・食産業のグローバル展開」を「重点課題②需要フロンティアの拡大」に、「3.多様な異業種との戦略的連携」と「4.新品種・新技術の開発・普及、知的財産の活用等」を「重点課題③バリュー・チェーンの構築等」とまとめています。最終的に、多面的機能の発揮や食料自給率の向上等の政策目標を達成しながら、「農山漁村の豊かな資源が成長の糧となる地域の魅力があふれる社会の実現」を目指しています。

「重点課題①生産現場の強化」では、「担い手への農地集積」と「耕作放棄地の発生防止・解消の抜本的な強化」に取り組むのですが、政策制度上のポイントは、農地の中間的受け皿（県農地中間管理機構）の整備・活用をするということです。従来のやり方を、もっと

※1 バリュー・チェーン (value chain)  
価値連鎖。商品やサービスを顧客に提供する企業活動を、調達－開発－製造－販売－サービスといった一連の流れの中で順次、価値とコストを付加。蓄積していくものと考え、この連鎖的活動によって最終的な価値が生み出される考え方（情報システム開発辞典）。

※2 ファストフィッシュ (fast fish)  
ファストフードのように手軽・気軽に食べられるよう工夫された水産加工食品や食べ方。

※3 つや姫  
山形県が開発した米の良食味品種。2009年に品種登録出願、パッケージデザインを商標登録。

強化して、分散し<sup>ま</sup>錯綜した農地利用を整理し、担い手ごとに集約していこうとしています。

「重点課題②需要フロンティアの拡大」のポイントは、一つ目は「輸出戦略」、二つ目は「食文化・食産業のグローバル展開」です。キーコンセプトは「Made BY Japan」、「Made IN Japan」、「Made FROM Japan」です。Made BY Japanとは、日本のビジネスが海外でどう活動していくか。Made IN Japanは、日本製品、日本の食品を海外でどう売っていくか、また、Made FROM Japanでは、日本の原材料を世界でどう使ってもらうかということを打ち出しています。

「重点課題③バリュー・チェーンの構築等」では、「異業種との連携」「新品種・新技術の開発・普及、知財の活用等」を取り上げています。これは、6次産業をどう育成、発展させていくかということです。

私の感想としては、生産現場の振興は今までどおり進めていくのですが、より一層フードシステムとの連携を図りながら、日本の農業をいかに力強くしていくかという視点がここで示されていると思っています。特に輸出のマーケットについては、かなり期待感があります。最近の円安も含めいろいろ環境が変わってきていますので、その現実味が高まっているという感じもします。ただ、現場の認識としては、そんな簡単なことではないという声もあり、これは当然のことなので、政策的にもっとこ入れしていく必要があるのでは

はないかと思っています。

国内における課題としては6次産業化の手段を使いながら、農業と食部門をいかに連携させていくかということです。やはり消費者あつての農業、食品ですので、そういったことをバリュー・チェーンという視点から振興に結び付ける施策がここで示されているのではないかと理解しています。

北海道における食産業、バイオ産業の動向

柳村 常俊さんから北海道における食産業、それからバイオ産業の動向をご紹介します。

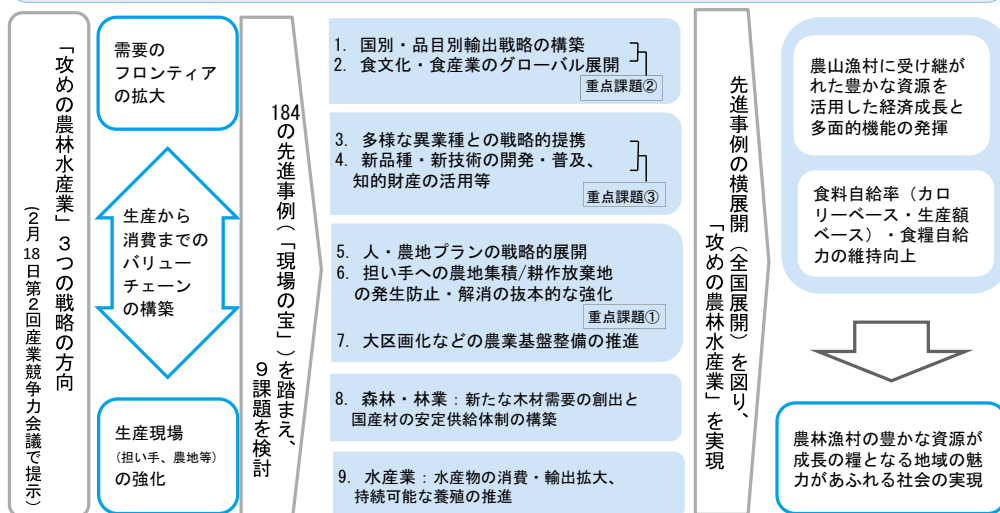
常俊 北海道では今まさに、産学官挙げてバリュー・チェーンの構築に取り組んでいます。ノーステック財団は北海道経済連合会で打ち出された政策の実践をやっている組織体です。



フードシステムは、食品にかかわる生産・加工・流通・販売という食料供給の一連の流れをシステムとして把握するという概念です。フードシステムとしての対応策、すなわち食の生産・加工・流通・販売に関係する産業全体での総合的取り組みと各産業の競争力を高めていく取り組みが必要不可欠であると考えています。その具体的取り組みの一つ目が「食クラスター形成」に向けた活動で、もうひとつが国の総合特区制度を活用した「北海道フードコンプレックス国際戦略総

「攻めの農林水産省」の具体化の方向

「攻めの農林水産省」の具体化に向け、①需要のフロンティアの拡大、②生産から消費までのバリューチェーンの構築、③生産現場の強化について、184の先進事例（「現場の宝」）を踏まえ、9課題を設定。これらの先進事例の横展開（全国展開）を図る観点から施策を検討・具体化。





合特区（フード特区）」の取り組みです。

食クラスター形成は、平成23年度からスタートし、「食、特に農産物の高付加価値化」「バリュー・チェーン構築による食の総合産業化」といった目的を掲げて取り組んでいます。

北海道の農業や食品産業の付加価値率は、近畿や四国ブロックに比べて3割から4割も低いという結果が出ています。したがって、道内での加工度向上および食の高付加価値化に向け積極的に取り組んでいかなければなりません。素材の提供だけではなく、できる限り道内で最終製品まで作るということです。さらに、食の高付加価値化に向けた取り組みとして、食材の健康機能性に着目した研究を進め、その機能性を科学的に解明し、実際に人が食べて効果があったというエビデンス<sup>※4</sup>を付けて食材の付加価値を高めていくという取り組みを展開しています。

また、食にかかわる生産・加工・流通・販売という一連の産業分野を一つのシステム、すなわちフードシステムとして考えて取り組んでいます。そして、それぞれの産業分野での価値をより一層高め、それらをつなぎバリュー・チェーン化し、最終的には、道内に生産から販売までの食関連産業を集積させ、北海道ならではの「食の総合産業化」を確立しようというのが食クラスターの取り組みです。

そして、その取り組みを加速するために取り組んでいるのが「フード特区」です。このフード特区では二つの取り組みを展開しています。一つ目は、農業を含む食品関連産業の輸出産業化です。5年間の活動で累計売上額1,300億円という目標を掲げています。二つ目は、食の機能性に着目した研究開発をはじめ、高付加価値化に向けた食の研究開発拠点化です。

そして、これらの指令塔的な役割を担う組織体として、昨年3月に産・官の職員で構成する「北海道食産業総合振興機構（フード特区機構）」を設立しました。規制緩和や税制、金融、財政的な優遇措置を受けながら、食の輸出産業化や食の研究開発拠点化に積極的に

取り組んでいます。

**柳村** お二方のお話では「高付加価値化」がキーワードになっています。北海道農業はそれが難しいところもあり、特に山田さんの地元の十勝はこれまで原料農産物供給地域と位置づけられてきています。お二方の提案に対応した動きも既にあるのではないかと思います。いかがでしょうか。

**山田** 農業現場にはいろいろな形態があります。私は、73haのうち7haにスイートコーンを作っていますが、日本罐詰<sup>かんづめ</sup>で加工し、販売網は<sup>なかしまろう</sup>中島董商店という大手の食品メーカーに委ねています。



今の食品業界は大手がシェアを持っているという関係で、地域が加工商品化に立ち上がったとしても、戦略的にはなかなか難しいものがあります。かつて、ホクレンがスイートコーンの加工工場を幕別町に造り、ホクレンブランドで昭和60年から平成12年まで販売しましたが、結果的には断念しました。日本一のスイートコーンの加工をやっている日本罐詰でも、大手の販売網を使わないとシェアは取れません。また以前、十勝管内で数戸の酪農家が低殺菌牛乳をアウトサイダーで価値を高めて売りましたが、2年半で頓挫<sup>とんざ</sup>しました。

そうした加工して付加価値を高めるという動きはいろいろありますが、全体量から見ればごくわずかです。その農産物全部を高付加価値化して、全国に販売網をつくって売っていくことは難しいです。

輸出戦略の話もありましたが、私の地元の帯広大正農業協同組合では、約140haの長芋を作り、このうち約4分の1は台湾などに輸出しています。これから、いろんな農産物を輸出していこうとするならば、国の戦略的な支援が必要です。ただ、もっと切実なのは、輸入品との競争にさらされる国内生産です。自分もかつてニンニクを作ったことがありますが、中国産の安いニンニクが入ってきて栽培は断念しました。

※4 エビデンス (evidence)  
証拠、根拠。

私は一昨年、スイスへ行く機会があって思ったことがあります。日本の食文化というのは何だろうということです。米がもともと日本の食文化だったはずなのに、米の消費量が約半分に減って、代わって小麦の需要がどんどん伸びてきました。北海道は国産の小麦の半分以上を生産しています。大手メーカーの山崎製パン(株)も、道産の小麦を使ったパンを作っています。しかし、農家は原料を作るのが精いっぱい、加工や販売はどうしても食品メーカーに委ねざるをえないのが現状です。ただ、原料生産の安心・安全には自信があります。そのことをもっと上手にPRしていくことで、北海道の原料の価値がより高まると思っています。

**常俊** なぜ、それをスイスに行って感じたのですか。

**山田** スイスはEUに入っていません。輸入した20円の卵もありますが、スイスブランドの60円の卵を買わないと国がもたないという国民意識が高いのです。外国からいくら安いものが入ってきても、国を守るために、自国で生産されたものを食するという食文化をもっとすごく大事にしています。

**常俊** 地産地消によって、自分の国の食料自給力をしっかり維持していくということですね。

**山田** そうです。

私は以前、東京の中学生を受け入れたことがあります。感想文の8割には、北海道で農業体験をしたことを書いてくれました。都会の人が農業の現場を体験することが普及しつつあります。十勝の広大な食料基地を見ることが、食品選びや北海道産というブランド力に結びつくのではないかと考えています。食品安全保障を含めて、日本は食の教育にもっと力を注ぐべきです。

当然、輸出も必要だと思いますが、まずは内需に目を向けてきちんとした体制をつくる必要があります。帯広大正農協では、畑が1万haあるうちの250haでダイコンを作っています。全体的にはごくわずかです。しかし、これ以上は作れないと言います。十勝の一農

協がちょっと作り過ぎると、市場価格が暴落し本州の市場にもすごい混乱を招いてしまうからです。

自給率の低い日本で何を作ったらいいか。これはという作物がこれ以上ないのです。例えば、小麦も乾燥施設の体制が決まっているものですから、ある一定以上作っても処理能力がない。ここ3年ぐらいで処理能力はかなりアップしてきているのですが、それでも足りません。

**柳村** これまでのお話の中での重要なポイントは、北海道で付加価値生産をするには、府県のようにスモールビジネスを積み重ねていくというイメージではなかなか対応できないという、その辺だと思います。これについて、どのような対応が必要でしょうか。

**売れるものを作っていく「ニーズ・オリエンテッド」**

**常俊** ノーステック財団では、企業の製品化、事業化を手伝っています。その際、良いものを作れば売れるという生産者サイドの視点で考えてきましたが、大体失敗するケースが多く、今は売れるものを作っていくというニーズ・オリエンテッド<sup>※5</sup>からスタートしないと成功しないという視点で取り組んでいます。良いものを作れば、安全なものを作れば売れるというのではなく、消費者が求めているものを作り売っていかなければ事業は成功しないということです。

農業分野でも同じことが言えます。例えば、ニュージーランドのZespriはキウイの生産農家で作った組織体ですが、キウイを日本やアジアに輸出するという戦略を立て、最初に日本市場のマーケティングをしっかりとやり、「日本人は甘いキウイが好き」というマーケティングの結果を自国に持ち帰って、ゴールドキウイという甘いキウイを品種改良して創り出しています。さらに、日本に着いたときにちょうどよく熟成しているよう、逆算して船積み輸出しています。

また、デンマークのDS（デンマーク豚肉機構連合）も、豚肉（ベーコン）の輸出先であるイギリスの消費者が、健康志向になって赤身の多いベーコンが好まれるようになったというマーケット情報を収集して、生

※5 ニーズ・オリエンテッド (needs oriented)  
消費者の要求(需要)を重視する考え方。

産者に赤身の比率が多い豚を高い価格で引き取るという対策を講じて、輸入国の消費者ニーズにマッチした取り組みを展開しています。日本でも輸出促進のためには、おいしくて品質が良いというだけでなく、こういった取り組みが必要になってくると思います。

**柳村** 先ほど食育の話が出ましたが、食品産業の企業が道産農産物や農業現場に価値を見出して、うまく連携していくという動きが重要かとも思います。

#### 高付加価値化と併せたコストダウン

**中嶋** 山田さんのお話の中に出てきた日本罐詰の工場で、夏の収穫期に詰めているところを見る機会がありました。そのときの説明で感銘したのは、「朝取りしてすごく甘い状態のものを詰めているから、これが一番おいしいのです」ということでした。このことはあまり知られていないと思います。生産物を作る場所のすぐ近くで加工したことによる価値が消費者にあまり伝わってなくて、価値が実現化していないのではないかと。もっともっと小売りと連携して、遠い消費地と話し合いしてでも情報発信していかなければいけないと思います。



それから、山田さんが言われた「自給率が低いのに作るものがない」「ちょっと作ると暴落する」ということが、以前から気になっています。本来は、国内で作ったものが海外産のものを押し出すということがなければいけない。ただ一方で、消費そのものは飽和してしまっている。国内市場だけではなく、少々供給を増やしても価格が暴落することがない国際市場も視野に入れた戦略を練ることが大事ではないかと思っています。

それから、コストダウンと付加価値化にはバランスが必要ではないかと思っています。プレハーベスト<sup>※6</sup>のコストダウンはものすごい勢いで進んでいますが、付加価値が付かないという問題もあり、品種改良や科学技術を適用したいろいろな工夫をする必要があります。

ポストハーベスト<sup>※7</sup>は、収穫調整、貯蔵、運送部門

でコストダウンができていません。遠い消費地に作って持っていくという部分の技術開発をもっと進めるべきで、付加価値化と併せたコストダウンを図らなければいけません。

**山田** 十勝産の小麦は十勝港から船積みし、本州に運んで加工するのですが、運賃が高い。外国から入ってくる小麦は、海外から来る運賃より国内運賃の方が高いといわれています。外国では、30tぐらいの甜菜<sup>てんさい</sup>をトラック1台が積んでいく。日本では橋の強度が足りないのか、とても無理です。本当に国内でコストを下げたいというなら、輸送のいろいろな規制をどれだけやわらげられるか、それに応えられる強い橋、強い道路を造る必要があります。消費者に安いものを供給するには、農業でいくら頑張っても、運賃で負けていたらいかんともしがたいのです。

**中嶋** 国土審議会の北海道開発分科会では、道内の輸送体制、道路の体系をもう一度見直そうという議論になっています。



**青山** 酪農家がチーズを作る投資をするためには、搾乳牛20頭を増やすと同じぐらいの投資が必要になっています。チーズを志向する方は、搾乳頭数を場合によっては減らしています。そういう点で、規模拡大、生産性の向上と農家の生産現場での高付加価値化を両立するのは今、難しい面もあります。

それと、高付加価値化した価値を、どこで落としていくか。地域ごとに価値を落としていく仕組みをつくらないと農村地域の疲弊がますます進んでいきます。

#### バイオテクノロジーと先端技術の活用

**柳村** それでは、常俊さん、二つ目のトピックとして、バイオテクノロジーと先端技術を活用した観点からの北海道農業のあり方についてお話し願います。

**常俊** 食の高付加価値化に向けて二つの取り組みを行っています。一つは、食の機能性に着目した取り組みです。食には栄養、嗜好・食感、生体調節という三

※6 プレハーベスト (preharvest)  
収穫前の農産物の取り扱い(資材や技術の投入など)。

※7 ポストハーベスト (postharvest)  
収穫後の農産物の取り扱い。





つの機能がありますが、その中の第三次機能である食の生体調節機能を科学的に解明して、エビデンスに基づく公的認証を行い、食素材の高付加価値化とともに、健康食品や化粧品原料に使い、最終的には医薬品原料等に使っていくという取り組みです。

二つ目は、バイオテクノロジー等の先端技術を活用した取り組みです。産業技術総合研究所<sup>※8</sup>北海道センターでは、世界トップレベルの遺伝子組み換え技術によって、イチゴで犬の歯周病に効くインターフェロンを作ったり、ジャガイモに鳥インフルエンザワクチンを作らせる取り組みに成功しています。さらに、密閉型の人工環境下で根菜類には難しいとされるジャガイモの水耕栽培に成功し、年間3.5回収獲するとともに、圃場の約5倍の収量をあげるなど飛躍的な多収量多収穫技術の確立にも成功しています。人工環境下で稲の栽培生産にも成功しており、これらの技術をさまざまな農産物の品種改良で利用できないかという検討しています。

これらの研究は、約10億円の建設費をかけて建設した「密閉型実証研究植物工場（グリーンケミカル研究所）」で実施しています。工場には研究ラボが五つあり、この4月から企業が入居して、植物創薬や機能性リッチ農産物の生産に関する研究をスタートさせています。

光の波長を変えることによって植物の機能性成分の含有率を高めるという研究もしていて、これらが成功すれば、例えばケラセチンやカロテン等の含有率を高めたタマネギやニンジン等を、高い価格で売っていくという高付加価値戦略も実施することができます。

**柳村** 北海道の農業に対して直接的なインパクトを考えるのか、それとも食産業をもっと高度な、より重層的なものにしていく、その厚みを増すことが間接的に農業に対するプラスの影響につながっていくと考えればいいのでしょうか。

**常俊** 直接的なインパクトというよりも、農業につい

ては「量の視点」と「質の視点」、この二つが必要だと思っています。北海道はわが国の食料供給基地であり、量の視点からの取り組みは今後も継続していくべきですが、それとともに農業の高付加価値化への挑戦も並行して取り組んでいくべきです。食の機能性に着目した取り組みは、こうした観点に立ったものです。すでに北海道では生薬の栽培をやっている農家がありますので、例えばケラセチンの含有率が高いタマネギ（遺伝子組み換えではない）を開発できるようになったら、農地で栽培して、少しでも高い価格で売っていくというやり方もあります。農家がいろいろな取り組みができるような手段として、こういった技術を開発していくという考えです。

**中嶋** これは、オランダのフードバレーを一つのモデルにしてつくっているのですね。

**常俊** そうです。

**中嶋** 農業が科学をベースにした先進産業になりうるというモデルがあれば、若い人たちがそれを目指してやってくるのではないかと思います。

**常俊** 「フード特区」の狙いは、食の輸出産業化と食の研究開発拠点化の実現であり、農業を核とした新たな取り組みです。若い人たちや関連する企業等が関心を持ち、連携協力した取り組みが活発化することを願っています。

**中嶋** 民間といろいろなコラボレーションをしながら自発的に、自立的にやっていく場所ができるというのは、本当にすごいと思います。

**柳村** それでは、第二のテーマ、つまり、農業の内部に視点を置いて、北海道の農業の自己変革に向けて、どんな取り組みが行われてきたのか、将来に向けていかなる課題に取り組む必要があるかについて議論していきます。

まず麻田さんには、平成9（1997）年の北海道農業・農村振興条例制定以降の北海道の農業政策と農業の動向について、お話をいただきます。

※8 産業技術総合研究所  
工業技術院の15の研究機関と計量教習所を統合して2001年に設立された経済産業省所管の独立行政法人。

## 北海道農業・農村振興条例制定とその後の動向

**麻田** 当時はGATT<sup>※9</sup>ウルグアイ・ラウンド農業合意やWTO<sup>※10</sup>体制で、すでに政府が決めていた農産物価格はピーク時から見ると2～3割も落ちていました。そういう中でも北海道農業の総生産額は約1兆円をずっと維持してきていましたが、ますますグローバル化していく中での課題と同時に、北海道農業は規模拡大がどんどん進み、農家が減っていき、地域に就業機会が少なく、みんな外に出ていってしまい過疎が進んでいく、一体どうなるのだろうかという危機感がありました。



そういう中で、平成9年にできた「北海道農業・農村振興条例」は全国の都道府県の中で初めてだったと思います。その最大の特色は、農業・農村を支える基盤の形成を掲げているところです。北海道農業は原料生産が主体で、政府が決めた価格で売ってました。食管法<sup>※11</sup>があった米はその最たるものです。消費者の顔が全く見えていなかったわけです。国の自給率はどんどん下がってきて、いくらでも作るもの、消費者の求めるものがあるはずなのですが、食品メーカーの原料調達はどうしても安い海外に向いていきます。

そこで、農業・農村の持つ多面的機能、環境などいろいろな問題を含めて、消費者に農業・農村がいかにか大切に知ってもらう必要があるということから、この条例の前文に「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」ことがうたわれました。具体的には、「北海道農業・農村ふれあい促進基金」をつくり、みんなで北海道の農業・農村を考え、守り育て、交流していこうということです。これにより、農業・農村が果たしている役割への理解が広がってきたと思っています。

また、道が力を入れてきた取り組みという面で見ると、農業者が減っていくのは、農業で利益が出ないからです。ですから、利益が出るような農業にすること

が必要です。

また、北海道の米は食味に非常に問題がありました。道内で食べられている自給率も当時は40%前後しかありませんでしたが、品種改良して食味をあげ競争力を向上させる取り組みをしました。それが、地産地消という道民運動の形で進んできて、今では、食味レベルで「ななつぼし」や「ゆめぴりか」が最高の特Aランクに指定されています。道内産米の自給率も80%を超えました。

さらに、北海道が生き残っていくために、「環境と調和した持続的発展が可能な農業」という視点で、クリーン農業をずっと進めてきました。平成17年には「北海道食の安全・安心条例」を全国で初めて作り、また「遺伝子組換え作物の栽培等による対策等の防止に関する条例」で、遺伝子組換えの野外栽培の規制を行いました。

消費者は安全・安心を求めています。例えば、全国にある「よつ葉会」という、よつ葉乳業㈱の牛乳を買ってくれている消費者グループの人たちが、私の道庁時代、毎年要請に来るのです。遺伝子組換えのトウモロコシなどを使わないで、ぜひ道産飼料で乳牛を飼ってくださいと言ってきます。浜中町からの生乳は高級なアイスクリームになっています。脂肪分が4%以上の品質の良い牛乳を生産しているので、海外との競争にも十分勝てるわけです。全国のいろいろなアンケートを見ても、7割以上の方は「できれば国産のものを食べたい」と言っています。

北海道は平成15年に「北海道スローフード宣言」を出しました。今、グリーン・ツーリズムということで、私の地元の長沼町では、道外からの修学旅行生が毎年4,000人を超えています。1泊8,000円くらいで来ますから、地元へ落ちるお金は新しい作物を一つ作ったくらいのお金なわけです。

以前は農協のスーパーマーケットでも輸入野菜が並んでいましたが、「地元のをみんなで」ということで地元産が基本になっています。道の駅には農村女

※9 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)  
関税及び貿易に関する一般協定。

※10 WTO (World Trade Organization)  
世界貿易機関。自由貿易促進を主たる目的として1995年にGATTを発展解消させて設立された国際機関。

※11 食管法  
1942年に制定された食糧管理法の略称。95年に廃止され、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(食糧法)に引き継がれた。



性の皆さんが直売所を作る。そういうことがかなり全道に広がってきました。道民みんなで農業・農村を支えていくということが必要です。

ただ、残念なのは、農業政策の主流が相変わらず規模拡大、担い手への農地集積ということばかりになっていて、農家数は減っています。もっと多様な農業を考えていかなければいけない。例えば、生薬を生産する農家があってもいい。専業化と規模拡大は進みましたが、それで果たして消費者が求めているものを本当に作っていたのでしょうか。言い換えれば、地域に合った、地域の主体性を生かせるような政策の展開が必要ではないかと思っています。

**柳村** 北海道農業の動きを見ると、大きな実績をあげているところがある一方で、ウイークポイントもいくつか残っています。その一番大きなものが担い手の問題だと思いますが、青山さんからこの点についての話題提供をお願いしたいと思います。

#### 新規就農者の受入れ

**青山** 私は北海道農業公社で農地の流動化、担い手の育成・確保対策を担当しています。これまでの日本の構造政策は、基本的にはたくさんいる農家をいかに淘汰しながら農地を集積していくかということだったと思います。平成7年のGATTウルグアイ・ラウンド対策が一つの大きな転機でした。国は、新規就農を積極的に進めようと、平成7年に「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法（青就法）」という法律し、それと合わせて、北海道では道、市町村、農業団体が協同して(社)北海道農業担い手センター<sup>※12</sup>をつくり新規就農の促進を進めてきました。



北海道で毎年新しく農業に就く人は、個別経営の部分を中心に、ここ10年くらいは毎年600~700人くらいいますが、今の現場農家を維持するためにどれだけ必要なのかという充足率で見ると、23年の充足率はだい

たい5割ですので、30年経つと今の4万4,000戸を超える北海道の販売農家<sup>※13</sup>戸数は、基本的に半分になります。

どれだけの農家が必要かは、すごく難しいところがあります。2010年センサスを使って、北海道農業・農村の動向予測を地域農業研究所と道立中央農業試験場が調査しました。2010年を基準年とすると、15年後の25年には農家戸数は60%になり、販売農家の人口は54%になります。生産年齢人口の16歳以上から65歳以下は49%です。この数値は非常に衝撃的でした。

農地の予測でも、今は115万haの農地面積がありますが、その農家数と就業人口ではやっていけない。10%ぐらいは作れなくなると予測されています。耕作放棄地を解消しようとしても、それを担う人がいなければどうしようもなくなります。

酪農地帯では、乳牛飼養頭数が今は76万頭ぐらいです。離農した人の後を、周辺が大規模化しながら生乳生産量を何とか維持してきましたが、最近の前年生産量を下回るなど変調をきたしており、そこには構造的な問題が潜んでいると見ています。中央農業試験場の予測でも15年後の飼育頭数は68万頭と10%減ります。日本の乳製品生産の大半を支えている北海道の酪農地帯の生産基盤は非常に厳しくなってくる恐れがあります。

北海道の人口は今、減り始めています。特に農村部は就業機会が少ないですから、農業から離れた人間は地域から出ていかざるをえず、過疎化が一層進みます。そういう北海道の農村社会の構造問題があります。何とかしなければ駄目だということから、各地でさまざまな取り組みが出てきています。



※12 (社)北海道農業担い手センター  
平成21年に(株)農業開発公社と合併。24年公益財団法人北海道農業公社に社名変更。

※13 販売農家  
経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が50万円以上の農家。なお、それ以外の農家を自給的農家という。

美深町恩根内地区では、後継者のいない酪農家の方々が組織「R&Rおんねない<sup>※14</sup>」をつくり、そこに新規就農者を順繰りに入れ、指導・育成し、経営を引き渡し、今までの酪農家は第二の人生を歩むという形で5戸ぐらい入ってきています。農民自らが今、そういう動きをしてきています。

むかわ町では平成17年に新規就農等受入協議会ができ、就農希望者を積極的に受け入れています。中核農家の方々が自分たちの子供の友達が周りにいなくなることに危機感を持ち、若い人たちに何とか周りに入ってきてほしいということがきっかけになっています。

それと、PRしますが、第三者への「農業経営継承事業」があります。平成20年から国が全国農業会議所に委託で始めた事業です。通称「日本版ファームオン事業」で、柳村先生が企画委員として携わっています。これを北海道で始めたときは酪農が中心に委譲希望が多く寄せられていましたが、最近は水田地帯や園芸地帯にもだんだん広がってきています。

北海道の農業は土地利用型で非常に規模が大きく、農外の方々が資産の蓄積がなく入ってくるのは非常に難しいです。国は昨年からは青年就農給付金という制度を作って、研修期間中の生活費には最長2年間、年間150万円を給付するようにしました。また、新規就農者には最長5年間、年間150万円を給付します。しかし、実際に就農するととなると、園芸でも3,000~4,000万円必要です。畑作で十勝辺りでは土地取得を含めると軽く1億円を超えてしまいます。これを一代で働いて返ささいというのは難しいです。国には利用権という考え方があるようですが、北海道には農地は農家の退職金という考え方で所有権の移転という部分もありますので、この辺が政策課題ではないかと私どもは国にお願いしています。

また、こうした生産条件だけではなくて、就農を希望する若い人が一番言うのは、「病院ありますか」ということです。特に「産科はありますか、小児科はありますか」と言います。子育て世代を入れようとする

と、病院に通える環境は絶対で、それと学校です。特に高校は、自宅から通えるところに必要だと思います。

### 農業を生かしながら、地域でどう発展を遂げられるか



**山田 十勝**は人口の減少率が極めて低いのです。農業が元気で、生産額も伸びているからです。2004年の大豊作のときには離農がほとんどなかった。もうかれれば、娘さんしかいない農家でも、婿さんを連れてこられるのです。単純な話で、1.5倍の農業所得があれば、後継者も育つのです。ぎりぎりの所得しかなければ、息子をよそで働かせた方がいいということになって後継者が育たないわけです。

現在、嫁さんをもらえない農家の長男坊はいっぱいいます。これが課題です。平均就農年齢は今、全道で56歳、全国の66歳から見れば10歳ぐらい若い。十勝はさらに2歳ぐらい若い。ちなみに、アメリカは57歳ぐらい。ですから、農業が高齢化しているから将来の見通しが無いというのは、少なくとも北海道全体では当てはまらない。ただ、酪農家だけを見たら、個人の酪農家が減っているのは事実です。酪農家戸数は減っていても、搾乳量は右肩上がりです。これはメガファームが増えていることと、TMRセンター<sup>※15</sup>のように、良い飼料の供給という仕掛けが充実したこと。また、歳を取った酪農家でも農業ができるコントラクター<sup>※16</sup>という仕掛けがあることです。コントラをきちんとやることによって、60歳を過ぎてもかなり遅くまで農業はできます。あとは、そこに居抜きで後継する農業経営者をどう育てるかです。問題はお金です。億の金を国がぼんと貸してくれて、それを一代20~30年で返すのは基本的に無理ですから、それを可能にする就農システムを今後どう構築できるかです。

これ以上農家人口が減ったら大変です。うちの息子らを見ていても、PTAなどの役員でけっこう出なければいけない。そうしないと、地域がもたないのです。

※14 R & Rおんねない  
地域酪農の活性化を図るため後継者不足に対処し、「担い手」の確保を目的とした、新規就農者の受入や技術、研修活動を支援する組織。就農希望者に対して、1年目は組織会員農家で順番に技術を学び、2年目は継承予定農家で通年の作業を経験して、3年目から実際に経営を継承。経営継承後も、経営のサポートを行う。

※15 TMRセンター  
粗飼料と濃厚飼料等を適切な割合で混合し、乳牛の養分要求量に合うように調整した飼料（Total Mixed Rations）を地域の酪農家に供給する組織。

※16 コントラクター（contractor）  
請負人、請け負う組織。

病院は地方にもありますが、十勝では帯広市にかなり集中しています。地方はお店もなくなっていく。コンビニもない地域もあります。そうになっていったら、さっきの話ではないですが、「病院があるか、学校があるか、店があるか」という話になってしまう。「あれもない、これもない」となったら、そんなところに人が住んでどうやって生活するのかということになります。

国の政策で規模拡大と言っていますが、集約的農業を推し進めないと、土地の有効利用にはつながらない。アメリカやオーストラリアの農業に学べと言いますが、1戸で5,000ha作ったら、うちの農協全体で1万haしかないのだから、組合員は2戸でいいことになる(笑)。2戸で地域が成り立つかという話です。農協も要らない、住む人間もいなくなる。それで本当に日本の農業の将来があるのか、地域があるのかという話です。そう考えたときには、農業を生かしながら、地域がどう発展を遂げられるかに着目しないといけない。70haの農家もあれば10haの農家もある。あるいは施設園芸で5haの農家をやっている人もいる。インターネットで有機栽培をやっている人もいる。それはすごく貴重だと思います。需要と供給がうまく合えばそういう農業もやらなければいけないし、育てていかなければならない。そういうきめ細かな支援対策を国がどうやれるかということです。

耕作放棄地が生まれるのは、まさしく農業の生産活動に魅力がないということです。人がいなくなっているわけではない。失業者だっているのです。失業者の方にしたら、農業をやれるかという話です。もうかれれば農業はできるし、大学や研究機関、研修機関があれば農業技術を習得する機会があります。ただ、農業はものすごくたくさんの技術が必要です。機械を運転するのも、機械を直すのも、作物を作るのも、肥料、農薬、品種を選ぶ、あるいはどういう輪作体系で、土地に合った作物を選ぶかといっても、同じ地域の中でも乾燥する土地もあれば湿地もある。その辺のノウハウを身に付けて多種多様なことをクリアしていかないと

農業はできない。自分がやっても農業はやはり難しい職業だと思います。

技術についていけなかった離農者がいるのは事実です。そこで、個人個人のカルテをきちんと作り、何が足りなくて営農が続けられないかを解明し、それを農業政策がサポートする体制を地域ごとに作っていくことが大きな課題だと思います。

**柳村** 北海道は今まで農家が減り、人口が減ってきたといっても、人口の減少に対するある程度の耐性みたいなものはまだありました。それがいよいよ限界に近づいてきて、これ以上減っては農村が維持できないという、まさしくぎりぎりの状況を迎えつつあります。水田地帯でも新規参入の取り組みは広がりつつあるというのも、こうした状況に対し、このままではまずいという危機感が強まってきたのではないかと思います。

あとは、雇用が非常に重要なポイントです。みんながみんな経営者になれるかということ、必ずしもそうではありませんよね。

**山田** 実はそうなのです。

**柳村** その辺に農業法人の役割もあるのではないかと思います。

#### 「多様な農業」の展開



**麻田** 数字的にはみんな右肩下がりのなかで、農業法人だけはかなり増えています。農業法人をきちっと育成していき、ここに雇用していく。そして、力のある人はそこから出ていって独立する。確かに、農業をやるのは難しいですが、そういう面では、先ほどの「多様な農業」で、1haでも集約的な農業をやればちゃんと生活できます。

新規就農したくて大規模農家に研修に行っても、全く勉強になりません。大規模農家はただの労働力として研修生を受け入れるみたいなのところがあります。小さな規模で収益の上がる農業はいっぱいありますから、そこに研修先をうまく合わせてやるということが



必要ではないかと思えます。

それと、コントラクターやTMRなどいろいろなものが発達してきました。そういうところがあれば、自分で投資しなくていいわけです。例えば、20頭ぐらいの酪農でちょっとずつチーズを作ったりできます。機械を買わなくていい、草も作らなくていいということになれば、小規模で付加価値の高い酪農ができてくるわけです。そういうことを考えていかないとならないと思えます。

「攻めの農政」「攻めの農林水産業の展開」で輸出や海外展開などとカッコイイのですが、日本の場合は自給率が低いわけですから、まず国内で需要に応じていかにして生産していくかがあって、その中で輸出できるものは輸出していくということだと思います。

そういう面では、いかにして経営者を育てるか、もっと消費者と向き合った農業ということが必要です。

**柳村** 新規参入で「R&Rおんねない」の話も出ましたが、その背後には地元の人々の献身的な努力、頭が下がるような取り組みがあります。酪農地帯でもそういうことをベースにしながら、なんとか農業者の数を維持し、生産量も維持しているのが実態です。だから、農村社会をベースにした農業というと、何となく水田地帯のように、用排水が地域の資源としてあって、その上に村があって、それで農業が行われているというイメージがありますが、北海道はそうした都府県とはまた違った意味での農村社会と農業経営のつながりがあり、それが非常に重要性を増していると思えます。そういった意味でも、農村社会をきちんと維持して、その上に農業を維持し発展させていくという課題は、これからますます重要になるでしょう。

また、前段のお話にあった、さまざまな食品産業、研究機関との提携・協力関係をどうしていくか。オランダのフードバレーのようなイメージで「フード特区」も動いているようですが、これを発展させるためにも、



さまざまな理念を共有しながら協力し合うという関係が重要になってきていると思えます。

(本座談会は、平成25年5月17日に札幌市で開催しました)

## profile

### 青山 俊夫 (あおやま としお)

1949年北海道三笠市生まれ。73年北海道大学農学部卒業。同年北海道庁入庁、上川支庁農務課長、農政部農産園芸課長補佐、網走支庁農業振興部長、農政部農業企画室参事、農業改良課長、道立花・野菜技術センター場長、(社)北海道農業担い手育成センター専務理事を経て、2009年から(公財)北海道農業公社担い手本部長。

### 麻田 信二 (あさだ しんじ)

1947年北海道網走市生まれ。70年北海道大学農学部卒業。製薬会社等勤務の後、74年北海道庁入庁、酪農畜産課長、農政課長、農政部次長、農政部長を経て2004年副知事、06年退職後は農業に従事、07年から学校法人酪農学園理事長。09年から北海道生活協同組合連合会会長。

### 常俊 優 (つねとし まさる)

1950年北海道森町生まれ。75年北海道大学経済学部卒業。同年北海道電力株式会社、総合研究所次長(産業クラスター担当)、事業推進部部长(地域経済担当)、北海道経済連合会政策局長(兼務出向)、北海道電力(株)理事(事業推進部部长地域経済担当)などを経て、2011年から(公財)北海道科学技術総合振興センター専務理事。

### 中嶋 康博 (なかしま やすひろ)

1959年埼玉県生まれ。83年東京大学農学部卒業。89年同大学院博士課程修了、農学博士。日本学術振興会特別研究員、東京大学農学部助手、同大学院農学生命科学研究科助教授、准教授を経て、2012年から教授。主な著書に『食品安全問題の経済分析』、『食の安全と安心の経済学』、『食の経済』(編著)。

### 山田富士雄 (やまだ ふじお)

1950年北海道帯広市生まれ。69年北海道立帯広大正高校(農業定時制)卒業。帯広市で畑作専業経営、73haにてん菜、小麦、馬鈴薯、豆類などを作付。1999年全十勝地区農民連盟書記長、2003年同委員長。03年北海道農民連盟副委員長、08年から同委員長。05~13年帯広土地改良区理事長、北海道土地改良事業団連合会理事。

### 柳村 俊介 (やなぎむら しゅんすけ)

1955年兵庫県神戸市生まれ。78年北海道大学農学部卒業、84年同大学院博士課程満期退学、農学博士。日本学術振興会特別研究員、米国コーネル大学客員准教授、酪農学園大学酪農学部教授、宮城大学食産業学部教授などを経て、2009年から北海道大学大学院農学研究院教授。主な著書に『農村集落再編の研究』、『北海道農業の地帯構成と構造変動』(共著)、『現代日本農業の継承問題』(編著)。