

北海道の自立と貢献の可能性：農業・農村活性化の観点から

生源寺眞一（東京大学）

1) 自覚されたアドバンテージ

北海道の特色として、しばしば「恵まれた資源」や「広大な土地」といったフレーズが用いられる。これはこれでももちろん誤りではないが、北海道が戦略的に活用すべきストロングポイントという意味では、むしろ国土空間の存立構造の特色に着目すべきではないか。農村部を念頭におくならば、それは産業的利用の空間であり、多くの人々の訪れる二次的自然の空間であり、同時にコミュニティを支える居住空間でもある。北海道の農村は空間の多目的利用によって特徴づけられている。

もっとも、空間の多目的利用という構造は、北海道農村の専売特許ではない。都府県にも共通する日本の農村の特色であると言ってよい。けれども、この多目的利用の空間が、秩序立った様式のもとで、それぞれの用途が互いにより影響を与えあうかたちで形成されている農村は、残念ながら都府県においては少数派である。用途の無秩序な混在状態を呈した農村空間のいかに多いことか。

時間を掛けた修復の必要な都府県の農村とは異なって、北海道の農村には北部ヨーロッパの農村を想起させる美しさがある。The right things in the right place（ホルホード）というアメニティの定義にもかなった農村空間が存在する。むろん、まだまだ彫琢の余地の少なくない地域もある。油断をすれば、都府県の乱開発の二の舞になる危険がないわけでもない。けれども、修復を必要とする都府県の一般的な状況に比べて、北海道農村のアドバンテージは明らかであり、この点に北海道の経済と社会が内外の人々に貢献できるひとつの有力な可能性が存在する。

低成長の時代を覚悟しなければならないなかで、需要の増大が期待できる産業はそれほど多くない。そのなかでは、ゆったりとしたツーリズムや健全な生産環境のもとから届けられる食品などは、国民の成熟した消費行動の定着とともに、地味ながら着実な伸長が見込まれる分野である。北海道の農村空間は、このように長期的に成長の期待されるニーズに対して、有利な対応が可能な潜在力を有している。

問題は、こうしたアドバンテージが十分に自覚されているか否かであり、そのうえで産業的利用空間・アクセス空間・コミュニティ空間の複合体が目的意識的に追求されているか否かである。このような意味での自覚と行動を促すことについて、国は啓発や触媒の役割を果たすことができる。また、必要とあれば初期の起動力を注入することがあってもよい。北海道のアドバンテージが宝の持ち腐れとなることは、地域それぞれに特色ある国土の形成と利用を目指す観点に照らして、国としての損失でもあるからだ。もちろん、宝の持ち腐れとなるか否かは、一義的にはあくまでも地域社会の選択とアイデア次第である点を忘れてはならない。

2) 市場を創り出す農業

日本の農業セクターには、長い歴史の経過のなかで、受け身の姿勢でもってものごとに対処しがちな悪癖が身についている。かつてのコメの経済に典型的であったように、農業の生産者は長いあいだ市場を意識することなく、ひたすら生産に励むことをもってよしとされてきた。市場を意識しないという意味では、受け身以前の態度であったと言うべきかもしれない。コメの価格の急速に低下した近年の状況は、一転して、市場に生産者が振り回される時代が到来したと表現することができる。しかしながら、市場の変化に振り回されている点で、多くの生産者の行動は依然として受け身の域を脱していない。こうしたなかでいま求められているのは、市場に振り回されるのではなく、市場をみずから創り出す生産者の行動である。

北海道の農業セクターについてはどうか。残念ながら、受け身の姿勢という点に関するかぎり、北海道農業は都府県の農業セクター以上であったと言うべきであろう。さまざまな理由が考えられる。北海道の農産物の多くが行政価格の対象品目とされてきたことも一因であろう。また、農協のいわゆる組勘制度も、個々の農家の経営と家計を必要以上にコントロールする面をもち、農家の自発的な選択行動をスポイルしてきた点を否めないように思われる。

個々の生産者のレベルで、あるいは生産者のグループのレベルで、さらには農協などの生産者組織のレベルで、市場を意識しない農業から市場を創り出す農業への転換をはかることが急務である。とりわけ農業への家計依存度の高い北海道の生産者の場合、市場に振り回される状態に対する抵抗力が弱い点に留意する必要がある。市場を創り出す農業というコンセプトは、農業生産者やその組織が消費者や実需者に能動的に働きかけることを意味する。これこそが自立した北海道農業の姿であると言ってよい。

市場を創り出す農業というコンセプトのもとで、強調しておきたいのはつぎの3つの要素である。第1に、健全な生産環境のもとで生まれた農産物について、情報を付加することなどを通じて差別化をはかり、安定的な顧客を確保するための戦略である。もちろん、農業の世界においても差別化戦略を無視できないとの認識は、国内の多くの関係者に共有されはじめており、安直なラベリングなどはかえって逆効果ですらある。冷涼で低湿度という気象条件を活かしながら、真の意味で健全な生産環境を構築するとともに、例えば畜産物に関する資源利用循環度の算出と表示といったかたちで、これまでにはない斬新なタイプの情報提供を工夫する必要がある。

第2に、食品加工や食品流通や外食といったフード・ビジネスとのあいだに、相互信頼と緊張感に支えられた良好な関係を創り出すことである。加工仕向けイコール裾ものという悪しき通念すらあった日本の農業にとって、フード・ビジネスとの関係改善は重要な課題のひとつである。継続的な取引関係をめぐるルールの研究、農業とフード・ビジネスの協働するビジネス・モデルの探求など、検討すべき具体的なテーマも多い。いずれにせよ、いまや国民の飲食費支出に占める生鮮食品の比率は2割に過ぎないことを、あらためて噛みしめてみる必要がある。

第3に、以上のような戦略的な行動をリードする知恵を確保するためにも、北海道農業はできるだけ外の世界に開かれているべきである。異業種の経験を持った人材を受け入れたり、フード・ビジネスが農業に参画する道をさらに拡大することが、真剣に検討される

必要がある。この点については農地法による参入規制など、日本全体の課題としてクリアすべき問題が少なくないが、他方で、農地転用規制の運用状況などをにらみながら、北海道にマッチした特別の制度を編み出すことも考えられてよい。

3) 政策の北海道バージョン

前項の最後に述べた論点は、北海道の農業農村政策のありかた一般に敷衍することができる。いまなお専業農家主体のワールドであり、農場型農業の展開している北海道の場合、農業農村をめぐる政策環境は都府県のそれと著しく異なっている。にもかかわらず、しばしば都府県の農業、なかでも水田農業を想定して設計された制度が、ほぼそのままのかたちで北海道の農業農村にも適用され、そのことによって政策ほんらいの目的の効率的な達成が妨げられている面がある。国から地方自治体へ権能を移譲する流れが本格化するなかで、また、国の政策として許容される範囲において特例的な措置を工夫するなかで、北海道の農業農村の実態をよく踏まえた政策体系をデザインする必要がある。

北海道の農業に能動的な行動を求めるとすれば、北海道の農業農村政策の担い手に対しても、これまで以上に能動的に振る舞うことが求められる。政策立案の能動化は、北海道の自立にとってひとつの重要な要素でもある。加えて、地域にマッチした政策体系を構想することは、可能なかぎりさまざまな施策の統合と調整をはかることを含んでいなければならない。例えば、条件不利地域の振興をはかることは、専業農家中心の北海道においても、農政単独で効果的に実施できるものではない。無理に単独で実施される政策は、しばしば無駄な政策に終わる。条件不利地域政策は文字どおり総合的な政策でなければならない。

地域にマッチした政策をデザインすることは、北海道に真に必要な政策の積極的な提案を含むものでなければならない。例えば、この1年のあいだにあたかも稲作農家の救済策であるかのように議論されている農業経営所得安定対策は、もともとは複数の品目を生産し、経営としての熟度の高い北海道の畑作農業を典型的な対象として構想された政策である。したがってほんらいであれば、北海道の政策としてスタートしてもおかしくないのであるが、経営所得安定対策がそのようなプロセスを辿る可能性は小さい。ひるがえってこれまでのところ、農業農村政策の分野で、北海道が政策立案をリードしたケースはそれほど多くはないのではあるまいか。

北海道の農政を考えるうえで胸を張ってよいのは、専門的な農家の成長を的確にサポートするものであるならば、それは生産性の向上と農産物価格の低下というかたちで、あるいは、品質の向上というかたちで、いずれは消費者としての国民に利益が還元される点である。産業政策としての農政は、財政支出と生産者の成長と国民の利益のあいだにより循環を生むものでなければならない。この点で、施策の対象の大半がわが国食料生産の将来を託すべき担い手農家である北海道の場合、農政を利益循環の原則にかなったものとするのが可能である。と同時に、この利益循環の関係を、納税者であり、消費者であり、有権者でもある国民のまえに、わかりやすく提示することが大切である。