

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団  
政策提言

# 日本の農政改革

— 現場視点の農政転換 —

2010年9月  
東京財団政策研究

## 本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト「日本の農政改革」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通りである。

### 【リーダー】

生源寺眞一（上席研究員、東京大学農学生命科学研究科長・農学部長）

### 【メンバー】

山下一仁（上席研究員）

小田切徳美（研究員、明治大学農学部食料環境政策学科教授）

小針美和（農林中金総合研究所研究員）

山浦陽一（大分大学経済学部准教授）

井上健二（研究員兼政策プロデューサー）

染野憲治（研究員兼政策プロデューサー）

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究 染野憲治 電話 03-6229-5502

e-mail : someno@tkfd.or.jp

## はじめに

日本の国民すべてが、毎日の生活で関わる「食」。インターネットや雑誌には、美味しいレストランや料理レシピの情報が溢れ、安全な品質の食品や食物の滋養などへの関心も高まっています。

他方、「食」の根幹である日本の農業・農村にはどれだけの人々が関心を持っているでしょうか。日本の農業政策は、食料の安定供給確保、国土保全など多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興など、広範で深刻な課題が山積しています。しかし、これまで、農業政策に関する議論は一部の関係者のみに留まり、政治もまた集票を意識して政争の具としてきました。

このようななか、本プロジェクトは、消費者と生産者の双方にとって合理的で、農業の真の発展につながる将来の農政の方向性を提示することを目的に始めました。プロジェクトでは、抽象論にとどまらず、農家・消費者・自治体・農業団体・政策担当者といった様々な関係者との意見交換を行い、現場感覚を大切にしながら、これからの農業のために本当に必要な政策を提示することを目指しています。

今回の報告では、農業政策にまつわる広範な課題のうち、日本の農業政策を議論するための一つの起点として、喫緊かつ特徴的課題である平地農村での持続可能な水田農業と中山間地域の将来ビジョン、そして農業政策を担う国・県・市町村の役割分担について論じています。ここに掲げた課題や提言については、今後、さらに様々な現場の方々との意見交換を行い、報告内容の精査、提言の実現を働きかけていきたいと考えています。

御一読いただき、御意見をいただければ幸いです。

公益財団法人 東京財団 理事長 加藤秀樹

日本の農政改革  
—現場視点の農政転換—

報告のねらい	2
第1章 国際的な視点から見た農業・農政の問題	5
第1節 なぜ農業・農村を振興しなければならないのか？	
第2節 日本の農業保護の構造・特徴	
第2章 持続可能な水田農業を目指して	12
第1節 持続的な農業を必要とする理由	
第2節 世代交代の進まない兼業農家	
第3節 水田農業ビジョンの前提条件	
第4節 持続可能な水田農業のビジョン	
第5節 政策提言：水田農業再建待ったなし	
第3章 中山間地域の将来ビジョン	24
第1節 中山間地域農業の位置	
第2節 中山間地域の再生に向けた課題	
第3節 政策提言：中山間地域に独自の農業・産業展開を求めて	
第4章 農政の執行体制：国・県・市町村の新たな役割分担	33
第1節 農政における国・県・市町村の役割—現状と課題—	
第2節 農政における執行体制の考え方	
第3節 政策提言：農政の執行体制刷新の短期的対応と中長期的対応	
補論	47
1. 米をめぐる歴史と代表される国際交渉	
2. 価格による保護か財政による保護か？いずれが国民経済的に効率的か？	
3. 戸別所得補償制度	

## 報告のねらい

2007年参院選と2009年総選挙。二度の国政選挙において、農業・農政のあり方が争点のひとつとなった。そして、民主党を中心とする新政権の誕生とともに、戸別所得補償制度の導入をはじめとして、農政は再び大きな転機を迎えようとしている。しかしながら、近年の農業政策をめぐる議論は、そのすべてがとまでは言わないが、与野党ともに選挙の集票を強く意識したものに傾斜しており、農政を構想する時間視野も著しく短くなっている。集票を意識した議論に拡がりは乏しく、食料自給率の向上や6次産業化といった華々しいスローガンとは対照的に、農政の具体化が一部の関係者を中心に、いわば農業村の内側で語られる状況が生じている。

農政は再び大きな転機を迎えようとしていると述べたが、政権交代後の農政の具体像もはっきりしていない。2010年3月に食料・農業・農村基本計画が閣議決定された。基本計画は食料・農業・農村基本法(1999年)に基づいて、おおむね5年ごとに政府が作成する。基本法の理念の風化を防ぎ、農政を着実に実行するために設けられた仕組みである。ところが、今回の基本計画は「農政の大転換」や「国家戦略」といった大きな言葉が目立つ半面、肝心の政策の中身については「検討する」のオンパレードとなった。農政を着実に実行するための計画とは似て非なるものとなったと言わざるを得ない。

2010年6月には鳩山首相から菅首相への交代があり、赤松農水大臣の後任には山田正彦衆議院議員が就任した。さらにその後、7月に行われた参院選で民主党が敗北を喫した結果、衆参両院はいわゆるねじれ現象のもとに置かれることになった。こうした波乱続きの政局が農政のあり方にも影響することが十分に考えられるが、いまのところその内容は未知数である。

このように、農政は引き続き深刻な混迷状態のもとにある。そもそも農業生産は、天候をはじめとする自然条件によるリスクに晒される宿命を帯びている。しかるに近年は、短期間に大きな振れが生じ、先行きも不透明である点で、農業政策そのものが人為的なリスク・ファクターとして立ち現れている状況にある。このことが農業の現場の意思決定に深刻に影響している事態を真摯に受け止める必要がある。

ひるがえって日本の農業・農村には、その持続可能性に警戒信号が点滅する状況が続いている。現在の日本の農業・農村に必要なのは選挙のためのスローガンではない。いま求められているのは、10年後、20年後の農業・農村のあるべき姿に関する明瞭な長期ビジョンの確立と共有であり、長期のビジョンから導かれる合理的な政策体系の構築である。加えて、ブレのない政策体系であるためには、政策資源の投入が消費者であり、納税者でもある国民の利益の増進に結びつくものでなければならない。効果の発現に多少の時間はかかるかもしれない。であるからこそ、広い視野に立った説明と議論が不可欠である。負担と効果の両面で合理的な説明を欠き、社会的合意を得ることに無頓着な農政は、早晚、国民の手厳しい批判の的となることであろう。

日本の農業・農村の抱えている問題は広範囲に及び、どれをとっても一筋縄ではいかない難問ばかりである。むろん、そのすべてを包括的に論じることは、ひとつの研究プロジ

エクトのよくなし得るところではない。そこで本報告では、論点をできるだけクリアに提示するため、1)検討の前提となる基本スタンス、2)あるべき姿のビジョンづくりと政策提案の対象とする領域、そして 3)政策検討の具体的な切り口について、以下のように限定することとした。なお、農政の多岐にわたる課題や関連する事項のうち、本報告に関係の深いものについては巻末に補論を付しておく。適宜参照していただきたい。

1) 検討の前提となる基本スタンスとして、先進国陣営における日本の農業と農政のポジションを確認する。過去 20 年ほどのあいだの先進国の農政には、消費者負担型農政から財政（納税者）負担型農政へのシフトが生じている。ここには、多くの先進国が農業問題の克服に知恵を絞り、試行錯誤を積み重ねてきた経緯がある。日本の農政を考えるうえでも、先進国の農政の歩みから多くを学ぶことができるはずである。

しかしながら同時に、モンスーンアジアに位置する風土と、そのもとで高所得社会の実現に至った歴史を抜きにして、日本の農業・農村のあり方を現実の問題として構想することはできない。先進国の農政の経験に学びつつ、日本さらにはモンスーンアジアに固有の要素を十分踏まえながら考究することも、検討の前提となる基本スタンスとして強く意識した。中山間地域等直接支払制度が典型であるが、これまでの農政においても、海外の政策理念に学びながら、日本の農業・農村の特質を十分に考慮した制度設計が行われた経験がある。

2) あるべき姿のビジョンづくりと政策提案の対象とする領域としては、平地農村の水田農業と中山間地域の農山村のふたつを取りあげることとする。このふたつの領域が、難問山積の日本の農業・農村のなかでも、その持続性に早くから危険信号が点滅している点で、もっとも深刻な状況にあることは衆目の一致するところである。本報告は、平地農業地域の水田農業について、切れ目のない参入をキーワードに、今後 10 年以内の実現を目指すビジョンを提示する。また、中山間地域の農山村については、多業型の地域振興策を軸に地域再生に向けた課題を整理する。平地の水田農業と中山間農村のいずれについても、近未来に向けたビジョンと課題の提案とともに、ビジョンの実現に向けた政策の基本理念も提示される。

3) 政策検討に関する本報告独自の切り口としては、国・都道府県・市町村の役割分担のあり方と、現場の創意工夫を引き出すための制度のあり方のふたつを取りあげる。効率的で効果的な政策のデザインという点では、産業政策と社会政策の峻別、政策目的に即したターゲットの明確化、負担と効果に関する事後的な検証など、考慮すべき多くの側面がある。こうした側面については、平地水田農業と中山間農村の「ビジョンの実現に向けた政策の基本理念」として論じられるが、さらにこれらの基本理念とは別に、国と地方の役割分担と現場の力を引き出す制度の問題を、本報告の独自のトピックスとする。このようなトピックスの設定は、農業・農村が自然条件と歴史性の両面で地域性を色濃く帯びていること、そして、持続可能な農業・農村の再生の鍵を握るのは、地方自治体の関係者を含めた現場

の知恵と力の総和以外ではあり得ないことを強く認識するところから発している。

日本の農業・農村の再建に残されている時間は短い。とくに水田農業と中山間地域について、この点を繰り返し強調しておく必要がある。けれども、そうであるからこそ、過去の経験や諸外国の知恵に学び、広く食料・農業・農村と結びついている人々の意見に耳を傾け、じっくりと腰を落着けた検討が行われなければならない。失敗は許されないからである。本報告が、国民合意の農業・農村政策の再設計に向けた議論にいささかなりとも貢献できることを念じている。

## 第1章 国際的な視点から見た農業・農政の問題

### 第1節 なぜ農業・農村を振興しなければならないのか？

#### 1) 日本農業の現状と展望

##### ① 農業の衰退

高関税で国内農産物市場を外国産農産物から守っているにもかかわらず、農業の衰退に歯止めがかからない。

1960年から最近年までの約50年の推移を見ると、GDPに占める農業生産は9.0%から1.0%へ、農業就業人口は1,196万人から252万人へ、総就業人口に占める農業就業人口の割合は26.6%から4%へ、農家戸数は606万戸から285万戸へ、食料自給率は79%から41%へ、いずれも減少した。農地面積は609万ha(1961年)から461万ha(2009年)へ減少した。

285万農家のうち自給的農家は89万戸、農産物を販売している販売農家は196万戸である。農業をやめた土地持ち非農家は120万戸である。販売農家のうち、専業農家のシェアが34.3%から22.6%へ減少している一方で、農外所得(兼業所得)の比重の多い第2種兼業農家は32.1%から61.7%へと大きく増加している。

食料安全保障の前提となるのは、農地資源の確保である。戦後、人口わずか7千万人で農地が5百万ha以上あっても飢餓が生じた。国民への食料の安定供給という目的のために農業には手厚い保護が加えられてきたはずなのに、食料安全保障に不可欠な農地は転用、かい廃され続けた。農政はこれに有効な手段を講じなかった。公共事業等により105万haの農地造成を行った傍らで、1961年に609万haあった農地の4割を超える250万haもの農地が耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅した。現在では耕作放棄地は39万haにのぼり、東京都の面積の1.8倍、埼玉県の全面積に匹敵する。

農地面積が一定で農家戸数が減ると、一戸あたりの経営規模は拡大する。規模が拡大すると、コストは下がり、農業収益は増加する。しかし、我が国では、農地面積も大きく減少した。フランスでは農家戸数は大きく減少したものの耕地面積の減少はわずかであったため、農家の経営規模は拡大した。1980年から2006年にかけて、農家の経営規模は、フランスでは25.4haから52.3haへと拡大しているのに対し、日本では1.2haが1.8haになっただけである。

##### ② 将来展望—今後の日本農業を規定する要因

###### ア. グローバル化の進展

WTO交渉では、関税について削減が要求されるが、FTA交渉と異なり、撤廃までは要求されない。このためWTO交渉のほうが対応しやすいように見える。しかし、これまで日本が各国と結んだFTAでは米などの農産物の多くが関税撤廃の対象外とされたように、FTA交渉では例外を比較的認めやすいのに対し、WTO交渉では例外は極力認めないし、認められる場合でも代償を差し出すことが要求される。その典型的な例が、ウルグアイ・ラウンド交渉で、我が国が包括的関税化の例外を得るために、代償として

差し出した米のミニマム・アクセスの加重である。

現在行われているドーハ・ラウンド交渉において、2009年12月、農業交渉議長から出された第4次モダリティー改定案は、先進国については、75%以上の関税については関税を原則70%削減すること（0～20%の関税は50%、20～50%の関税は57%、50～75%の関税は64%削減）、全体の平均削減率は54%とすることを提案した。これについては各国とも異論がない。

日本の100%以上の関税の対象品目（タリフ・ライン）は米（17品目）、小麦（20品目）、乳製品（47品目）、砂糖（56品目）など169品目あり、全農産物関税品目数1,332の12.7%である。高関税品目が多い日本は、関税削減の例外扱いを求めている。

しかし、原則に対して例外を要求すれば、代償として低関税の関税割当量（ミニマム・アクセスやカレント・アクセス）の拡大が求められる。ウルグアイ・ラウンド交渉では、米について関税化の例外を得る代償として、関税化すれば当時の消費量の5%で済む関税割当量（ミニマム・アクセス）を年々拡大して、8%とする義務を日本は受け入れた。しかしその後、ミニマム・アクセスの拡大による農業の縮小を回避するため、1999年には関税化に政策転換し、現在では7.2%、77万トンのミニマム・アクセスにとどめた。

このウルグアイ・ラウンド交渉の反省は生かされていない。各国が関税引下げの例外とする品目は重要品目”sensitive products”と呼ばれている。今回の議長提案では、一般ルール（75%以上の関税については70%の削減率）の3分の1の削減率にとどめる場合（米の778%の関税は604%となる）には、国内消費量の4%を関税割当量に追加する（2分の1の削減率にとどめる場合—米の関税は512%—には3.5%、3分の2の削減率にとどめる場合—米の関税は420%—には3%）という代償を条件に、重要品目（関税引下げの例外品目）が全品目数の4%まで認められ、国内消費量の0.5%をさらに上乗せするという代償を条件に、重要品目の数を6%まで拡大でき、さらに国内消費量の0.5%を上乗せするという代償によって、重要品目とされた品目（および重要品目の数の範囲内という条件で）について100%以上の関税維持が認められることとなっており、合計すると消費量の5%分関税割当量を拡大しなければならなくなる。

米だけではなく、麦や乳製品等すべての例外品目（重要品目）について、アクセス拡大が求められることになる。麦については、既に国内消費量とほぼ同量の関税割当量を設定している。小麦の574万トンの関税割当量は、2009年の消費量と同量である。この上アクセスが拡大されれば、麦の国内生産は、大幅に縮小せざるをえない。

#### イ. 人口減少時代が迫る農業衰退

人口が減少すると、国民一人当たりの農地面積は拡大して、食料安全保障に好ましい影響が見られそうである。しかし、そうはならない。国内の食用の需要にあわせて農業生産が行われる以上、不要となった農地は耕作放棄され、やがて農地ではなくなってしまうからである。つまり、現在の危機的な人口と農地資源量の関係は改善されないのである。

平時には農業生産は需要・消費に規定される。需要がないものは生産しても市場で消化できないからである。輸入国では、国内農産物に対する需要・消費は、全体量から輸

入量を差し引いたものである。しかし、緊急時には作られるもの、あるいはあるものしか食べられないので、消費は生産、供給に規定される。つまり、輸入が途絶するという緊急時には、これまで輸入してきた食料を国内で供給しなければならなくなる。しかし、その供給は、平時の輸入量を差し引いた需要に対応して継続されてきた生産・供給力（「食料自給力」）に規定されることになるのである。

米の一人当たりの消費量は過去 40 年間で 118kg から 60kg へ半減した。これまでは総人口は増加したが、今後は高齢化し、一人当たり消費量がさらに減少するとともに、総人口も減少する。このため、米の総消費量は一人当たりの消費量減少と人口減少の二重の影響を受ける。これは米に限られない。高齢化が進むと一人当たりの農産物消費量は減少する。それに人口減少が追い討ちをかけるのである。日本農業は大幅に縮小し、農地資源も大きく減少する。緊急時の消費を規定する国内の生産力が大幅に減少してしまうのである。

## 2) 農業保護および農村振興の根拠

### ① 食料安全保障

農業の大きな役割として、食料の安定的な供給がある。世界の食料需給は逼迫しないという見通しを主張する論者もあるが、これまでも基調としては過剰であっても、価格が高騰し、食料危機が叫ばれたときは何度かあった。自然を相手にする食料生産では突発的に食料不足が生じる。しかも、数週間でも食べられないと生命・健康が脅かされる。また、価格上昇時などの危機に直面すると、1973 年のアメリカの大豆禁輸のように、各国とも自国民への供給を優先する。2008 年に穀物価格が高騰したときには、多くの国が輸出を制限した。

食料は生命身体の維持に不可欠であるがゆえに、わずかの供給不安でも社会的・心理的不安は大きなものとなる。食料は生命身体の維持に不可欠であり、代替品もない国民生活の基礎的物資である。また、国際経済学の観点から見ると、食べられないという事態ではなくても、輸入される食料品の価格が高騰すると、食料輸入国である我が国の交易条件は悪化し、経済厚生水準は低下する。

太陽光、水、土は、農業にとって不可欠かつ代替不能な生産要素である。石油がなくても作物は育つ。しかし、光がなくても、水がなくても、土がなくても、作物は育たず、農業はできない。太陽光は資源的には無限と考えてよいが、地下水、土は再生産の過程が遅く、ほとんど再生不能な資源といってよい。

わが国は水資源に恵まれるとともに、40 万 km<sup>2</sup>（地球の 10 週分）にも及ぶ水路が張り巡らされており、一部にまだ供給が必要な地域もあるが、水資源の供給には問題が少ない。

問題は農地資源である。工業製品を製造する上でも水は重要な資源であるが、工業における土の役割は農業ほどではない。農業と工業が異なる大きな点は、農業では土地、農地が生産に決定的に重要な役割を果たすことである。苦しいときには外国は当てにならないのであり、「食料安全保障」とは、国際的な食料・農作物価格が高騰したり、海外

から食料が来なくなったりしたときに、どれだけ自国の農業資源を活用して国民に必要な食料を供給できるかという問題である。このとき、必要な農業資源、特に農地が確保されていなければ、経済厚生水準は大きく低下し、最悪の場合には飢餓が生じる。

国際経済学の伝統的な理論は、生産要素が企業間・産業間を自由に移動するという前提条件に立っている。農業にはこの国際貿易理論の前提条件が該当しない特徴がある。それは、ほかならぬ「農地」である。農地は他の生産要素で代替できないだけでなく、いったん他の用途に転換すると再び農地に転換することは困難である。土地は農業から工業には移動するが、工業から農業へは移動しない。つまり、農地が減少していれば、輸入農産物価格が高騰し（交易条件が悪化し）食料供給が脅かされるときに、農業生産を十分に拡大できなくなるため、国際経済学で通常考えられる以上に輸入国の経済厚生水準は低下する。これが平時において、農地資源を確保しなければならない国際経済学上の理由である。

これに対する対策としては、土地のゾーニングにより農地を確保しておくとともに、農業生産活動を継続することによって、農地、農業労働力や農業者に体化した技術等の農業生産資源を良好に維持・確保しておくことが必要である。

一定の食料生産を維持するための政策は、交易条件が変化するまでの間、国民に自由貿易を実施した場合よりも低い経済厚生水準の受忍を要求することとなる。しかし、これこそ安全保障に他ならない。安全保障とは飢餓や紛争等の危機に備えるため、通常の事態において軍事費や食料備蓄などの支出負担を行うものだからである。一定期間の負担は安全保障に対する保険料である。

## ② 多面的機能

多面的機能とは、特定の農業生産は農産物だけではなく水資源のかん養等他のプラスの外部経済効果を生じているというものである。

我が国は急峻な国土に多量の雨が降るといふ災害の起こりやすい自然条件となっている。農林地は、農業や林業の活動を通じて、洪水の防止、水資源のかん養、土壌浸食や土砂崩壊の防止、大気の浄化等の機能を果たしている。また、田園風景など良好な景観の提供により国民に保健休養を与えている。このような“多面的機能”は市場では取引されない外部経済である。

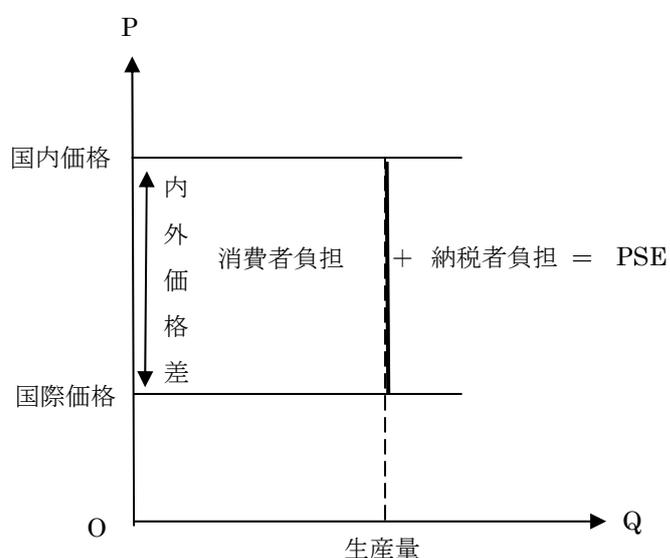
アメリカやオーストラリアなど世界の大規模畑作地域等においては、“土壌流出”、“地下水枯渇”、“塩害”（塩類集積）、“連作障害”などによって生産の持続が懸念されている。しかし、東アジアの「水田」は、これらの問題をきわめて上手に解決してきた。水田は水の働きによって森林からの養分を導入するとともに、病原菌や塩分を洗い流すことによって、窒素などの地下水への流亡、連作障害、塩害を防ぐ。また、水田は雨水を止め、表土を水で覆うことによって、雨や風による土壌流出を防ぐ。アジアの水田農業は、ヨーロッパの畑作農業のように単に地域社会の維持、景観の形成に貢献しているだけではなく、湛水機能によって、自然災害の防止、水資源のかん養等の一段高い公益性を有している。

2000年度から我が国農政史上初の直接支払いとして導入された「中山間地域等直接支払い」も、その根拠は中山間地域農業が持つ多面的機能だった。

## 第2節 日本の農業保護の構造・特徴

OECD（経済協力開発機構）が開発した農業保護の指標に PSE（生産者支持推定量）がある。これは、財政負担によって農家の所得を維持している「納税者負担」の部分と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量をかけた「消費者負担」の部分 — 消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農家を保護している額 — の合計を示す。

（図 1-1）PSE の概念



2006年のPSEは、アメリカが293億ドル、EUは1,380億ドル、日本は407億ドル（約4.5兆円）となっている。日本の農業保護額は、アメリカの1.4倍、EUの3分の1以下である。人口・経済規模を考慮しても、EUと同程度である。しかし、農業生産の規模が日本は小さいので、農家受取額に占めるPSEの比率はアメリカ15%、EU33%に対して日本は55%である。

2006年の日本の農業生産額8.5兆円は世界第5位の農産物純輸出国フランスの8.9兆円に迫る。しかし、これから55%を占める農業保護のうち9割を占める内外価格差の部分を除くと4.3兆円に半減する。つまり、日本の農業生産額が高いのは高い農業保護によって膨らんだものであり、決して日本農業が健全であるという証左ではない。

2002年の農業の生産額は9.9兆円、農業のGDP（国内総生産）はこれから農業中間投入額4.7兆円を差し引いた5.2兆円である。しかも、関税や価格支持等によって守られたところが大きく、これらの支持を示すPSEは5.3兆円で、農業のGDPを上回っていた。2006年の数値は若干改善しているが、農業生産額は8.5兆円、GDPは4.7兆円、PSEは4.5兆円である。日本農業の実体は、農業保護がなければ、農業生産額は半分以上減少するし、農業のGDPは、ほとんどゼロまたはマイナスになってしまうというものだ。

日本の農業保護は財政負担ではなく内外価格差による消費者負担の部分が圧倒的に高いのである。

食料安全保障や多面的機能という外部経済効果が存在することが、農業保護の根拠であると長年農業界によって主張されてきた。しかし、そのような外部経済効果が存在することといかなる政策でそれを達成するかは全く別の問題である。高い関税に裏付けられた高い価格で農家を保護すれば、外部経済効果を高めることが可能となるが、貿易の利益は減少する。他方、完全に自由な貿易の下で農業政策を全く講じない場合には、貿易の利益は大きくなるものの、外部経済効果は減少する。どちらの政策が優れているかは、外部経済効果と貿易の利益の大小によって決まり、一概には言えない。しかし、いずれの政策も次善の政策に過ぎない。最適な政策は、自由貿易をとって貿易の利益を最大化したうえで、財政からの直接支払いを行って外部経済効果を最大にするものである（詳しくは巻末捕論を参照）。

消費者負担と納税者負担からなる各国の PSE の内訳をみると、関税により実現された価格支持である消費者負担の部分の割合は、ウルグアイ・ラウンド交渉で基準年とされた 1986～88 年の数値で、アメリカ 37%、EU86%、日本 90%に比べ、2006 年ではアメリカ 17%、EU45%、日本 88%（約 4.0 兆円）となっている。

アメリカは、価格支持による消費者負担型農政に代えて、1960 年代から農家に対する保証価格と市場価格との差を財政により補填（直接支払い等）することで、農家所得を維持しながら消費者への安価な食料供給と農業の高い国際競争力を実現してきた。

特に農政を大きく転換しているのは EU である。EU は 1968 年に、農産物価格を高く維持することで農家の所得を向上させようとする「共通農業政策」を成立させた。高い農産物の価格は需要を抑制する一方で、生産を刺激する。その結果生じた過剰農産物を、EU は輸出補助金をつけて国際市場でダンピングした。これは国際価格を引き下げ、アメリカなどの輸出国の農業に大きな打撃を与えた。ウルグアイ・ラウンドで輸出補助金の削減をアメリカに攻め立てられた EU は、1992 年に穀物などの価格を大幅に引き下げ、農家に対する補助金の「直接支払い」によって補うという改革を行った。改革の方向は単純である。価格が高いから過剰が生じ、輸出補助金を出さなくてはならなくなるのである。価格が下がれば過剰は少なくなる。こうして、EU はアメリカと輸出補助金削減に合意することができた。

日本の農業保護は消費者負担が極めて高いという特徴がある。アメリカや EU が「消費者負担」から「納税者負担」へと国内農政の改革を進めているなかで、日本のみが改革から取り残されている。しかも、日本の政策は経済厚生水準を向上させるという点からも劣った政策である。

項目	国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い		△(一部の畑作物)	○	○
環境直接支払い		△(限定した農地)	○	○
条件不利地域直接支払い		○	×	○
減反による価格維持を条件とした戸別所得補償		●	×	×
1000%以上の関税		こんにゃくいも	なし	なし
500～1000%の関税		米、落花生、でんぷん	なし	なし
200～500%の関税		小麦、大麦、バター、脱脂粉乳、豚肉、砂糖、雑豆、生糸	なし	バター、砂糖(改革により100%以下に引下げ可能)

注) ○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用

## 第2章 持続可能な水田農業を目指して

### 第1節 持続的な農業を必要とする理由

日本の農業は大きく土地利用型農業と集約型農業に分けることができる。土地利用型農業の典型が水田農業であり、集約型農業とは施設園芸や加工型畜産や高級果樹生産など、比較的小さな面積のもとで営まれている部門を言う。どのタイプの農業も固有の問題を抱えていると言ってよいが、一貫して政策の強い関与のもとにあり、にもかかわらず、その持続性に危険信号の点滅しているのが土地利用型農業、とりわけ水田農業である。

日本の水田農業は、さらに平地農村の水田農業と中山間地域の水田農業に区分することができる。この章では、主として平地農村の水田農業を念頭に置きながら、持続可能な水田農業の姿を描き出し、その実現に向けて求められる取り組みを整理することにしたい。まずは、このような検討を進めていく前提として、日本に持続的な土地利用型農業が必要とされる理由を確認しておきたい。

日本社会に農業が必要であるとされる根拠を大別すると、食料生産を維持することが国家として必要であるとの考え方と、農業が食料生産以外のさまざまな副産物をもたらしていることに着目する考え方がある。前者は食料安全保障の観点からの根拠である。一方、食料生産以外の副産物はしばしば農業の多面的機能とも表現される。食料・農業・農村基本法（1999年。以下、「基本法」）は、農業の多面的機能の中身として「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等」を列挙している（第3条）。

農業の多面的機能は重要な考慮事項である。基本法に列挙された中身からも分かるように、農業の多面的機能の多くはプラスの外部効果であり、公共財としての性質を帯びているケースも少なくない。したがって、政府がこれらの要素を拠り所に農業に対する資源配分の補正を行うことは、オーソドックスな経済政策論に照らしてもおかしいことではない。現に、2000年度にスタートした中山間地域などの農業に対する直接支払制度の根拠は、多面的機能の発揮であることが明記されている。

しかしながら、日本農業の生産キャパシティとして譲れないラインをどのあたりに置くべきか、あるいは、農業に投じられている資源が現状で十分か否かという問いに対しては、食料の安全保障の観点から考え方を提示する必要がある。食料の安全保障は、絶対的な必需品としての食料の量的確保の問題にほかならないからである。この点に関して参照すべきは、2回目の食料・農業・農村基本計画（2005年）の策定にさいして公表された試算の結果である。すなわち、「熱量効率を最大化した場合の国内農業生産による供給可能量」と題された試算によると、カロリー生産効率を最大化するかたちで国内の農業生産基盤を活用した場合に供給されるカロリーは、1人1日当たり1880Kcalないしは2020Kcalであるとされた（ふたつの試算結果を併記）。なお、2010年3月に閣議決定された3回目の基本計画の関連でも同様の試算が行われたが、結果に大きな差はないため、以下では2005年のものを念頭に議論を進めることにする。

さて、試算は食料自給率の目標に関連して行われたこともあって、目標年である2015年度において想定される農地面積と技術水準を前提とした試算となっている。とくに注意を

要するのは農地面積の想定であり、450万 ha とされた。試算の時点で判明していた直近2003年の面積は474万 ha であったから、24万 ha の減少を見込んでいたことになる。もっとも、当時の農地面積の減少トレンドを延長するならば、2015年度には431万 ha になると推定されていたから、農地の減少にある程度歯止めがかかることを想定していたと言ってよい。実際にも2009年の農地面積は461万 ha であったから、試算当時のトレンドに比べて減少のスピードは鈍化している。

以上の点に留意する必要があるが、1人1日当たりの1880Kcalないしは2020Kcalという試算結果は、現状に近い農地面積のもとで、日本農業の潜在的なカロリー供給力が健康な生活を送るのにギリギリの水準であることを示している。ちなみに、2008年度の1人1日当たりカロリー供給量は2470Kcalであった。また、試算結果にもとづく食事の内容は、肉類・卵・乳製品や油脂が極端に減り、米やいも類などの摂取量が大幅に増えたものになる。

農地面積は1961年の609万 ha をピークに減少の一途を辿ってきた。鈍化したものの、現在も減少に歯止めがかかったわけではない。耕作放棄地の拡大も懸念されている。このような流れのなかで、日本農業の食料供給力は危険水域にあると言ってよい。むろん、食料安全保障上の根拠から確保すべき食料供給力の水準、したがって農業資源の水準についてもさまざまな議論がありうる。けれども、かりに不測の事態が生じた場合であっても、この国の人々が何とか生き延びることができる食料供給力の水準はひとつの目安になるはずである。これまでの日本農業の退潮傾向がそのまま続くとすれば、早晚、すべての人々のサバイバルを保障できないという意味において、食料供給力は危険水域に落ち込むことになるであろう。

もっとも、海外からの食料が一切遮断されるような事態は、まず起こらないとみるのが現実的であろう。また、そのような事態を回避するように努めるべきであることも言うまでもない。それでも保険としての食料安全保障は必要である。むしろ、保険としてサバイバルに必要なミニマムの食料供給力を保持することは、日本の社会が冷静に判断し、安定した行動をとるためにこそ必要であると考えられる。全員のサバイバルに必要な農業資源が確保されていない状況、また、そのことが情報として広く伝播している状況は、外からのちょっとしたショックや内部における小さな攪乱に対しても過剰な反応を引き起こしかねないという意味で、日本の社会にとって危険であると考えなければならない。食料安全保障という保険は、モラル・ハザードならぬモラル・スタビリティを日本社会にもたらずことであろう。

食料自給率の問題にひとこと触れておく。カロリーベースで40%前後の自給率が低すぎるとして、その引き上げを図ることが基本法にも謳われている（第15条第3項）。しかしながら食料自給率それ自体に、この水準を割り込むと危険だという境界線を引くことはできない。食料自給率は自給率計算の分母、つまり家畜の飼料としての間接消費を含めた食料の消費量の大きさによって左右される指標だからである。

40%の食料自給率が問題なのは、それが危険水域ないしはその近隣の食料自給力に照応しているからである。基本法が食料自給率を引き上げる目標を掲げることにした背景には、食料自給率の低下が食料自給力の低下に照応しており、しかも、それが危険水域周辺で生

じているという認識があった。ことがらの本質からすれば、食料自給力向上の目標とすべきであったかもしれない。そのところを、比較的馴染みのある食料自給率の目標に置き換えて、分かりやすく表現したと考えればよい。

## 第2節 世代交代の進まない兼業農業

前節で検討した試算では、その性格上、農地と並ぶ、あるいは農地以上に重要であるとも考えられる人的資源の制約条件については考慮されていない。試算にあたっては、熱量効率を最大化した国内農業生産を支える人的資源に不足はないとの前提が置かれていたと言いつてもよい。けれども、この前提がはたして満たされているかどうかは疑わしい。さしあたり満たされていても、農業の現状を放置するならば、間違いなく満たされなくなるに違いない。農業の持続可能性には大きな疑問符がついているからである。この点を水田農業について確認し、その上で持続可能な姿への反転の道筋を描き出そう。

表2-1は水田作農家の概況を規模別に整理したものである。まず、1ha未満の農家が73%を占めている。そして、この73%を占める小規模農家の経営主の年齢が平均で60代後半であることも分かる。世代交代が進んでいないのである。ただし、水田作の農家がおしなべて高齢化しているわけではない。10haを超える規模では、平均年齢は50代である。しかしながら、10ha以上の水田作農家は約7千戸、比率にして0.5%にとどまっている。

作付面積	水稲作付 農家戸数	同左割合 (%)	経営主の 平均年齢 (歳)	年金等収入	農外所得等	農業所得	総所得
	(千戸)						
0.5ha未満	591	42.2	66.7	239.2	256.5	-9.9	485.8
0.5~1.0	432	30.8	65.7	209.4	292.0	1.5	502.9
1.0~2.0	246	17.5	64.6	153.8	246.4	47.6	447.8
2.0~3.0	67	4.7	62.3	110.2	218.5	120.2	448.9
3.0~5.0	39	2.8	61.4	113.2	180.8	191.0	485.0
5.0~7.0	21	1.5	58.3	68.2	147.5	304.5	520.2
7.0~10.0			58.7	77.9	115.9	375.6	569.4
10.0~15.0	5	0.4	55.7	48.9	151.1	543.3	743.3
15.0~20.0	2	0.1	52.6	45.1	69.7	707.4	822.2
20.0ha以上			53.3	52.8	116.2	1227.2	1396.2

資料：農林水産省「農業経営統計調査(個別経営の営農類型別統計)」(「農林業センサス」)

注)農業にタッチしない世帯員の所得は、一部を除いて表の所得の欄には含まれていない。

少ないとは言え、10ha以上の規模の水田作農家が存在することは、このクラスの水田農業が技術的・経営的に成立しうることを意味している。他方で、10ha前後の規模の水田作農家の農業所得が300万円台後半から500万円台である点にも留意したい。米価が下がったことの影響も加わって、とても高所得などと言える水準にはない。同じ年、勤労者世帯の年間収入は630万円、このうち世帯主の定期収入は431万円であった(「家計調査報告」)。

農業の事情に疎いマスコミは、しばしば大規模農家と小規模農家の対比のかたちで、前

者をいわば勝ち組として描き出し、後者を経済的な弱者であるかのように伝えてきた。一種の思い込みによるステレオタイプの報道であるが、これは実態とは異なっている。たしかに 10ha の水田作農家は、平均的な水田作農家の 10 倍近い規模ではあるが、その農業所得は他産業の勤め人とようやく肩を並べることができる程度の水準なのである。農業に対する正確な理解が浸透していない状態のもとでは、不用意に大規模農家などと表現することは避けるべきであろう。

ところで、日本の農業にとって 1ha という規模には特別の意味合いがある。農地改革で生まれた戦後自作農の規模が 1ha だったからである（北海道を除く）。しかるに、農地改革から半世紀以上を経過した現在においても、水田農業では 1ha 前後の農家が多数を占めている。日本経済の成長ぶりとは対照的に、水田農業の平均規模には見るべき変化が生じていないわけである。ちなみに、農地改革から間もない 1955 年に高度経済成長がスタートしたが、その後の半世紀で日本の 1 人当たり実質所得は実に 7.7 倍に増加した（「国民経済計算関連統計」）。

こうした所得水準の上昇が生じた結果、1ha 程度の規模のまま他産業並みの農業所得を確保することは不可能となった。それどころか、表 2-1 は 1ha 未満層の農業所得がほとんどゼロに等しい実態を示している。むろん、これでは生計を維持することはできない。家計は農業以外の収入によって支えられているのである。多くの水田作農家が農地改革直後の規模を維持し、あるいはむしろ規模を縮小してきたことは、これらの農家が兼業農家としての暮らしを選択したことを意味する。さらに農家の兼業の内容も、農閑期の臨時的な就労からフルタイムの就業へと次第に移行してきた経緯がある。

経営主が高齢化した現在、年金以外の主たる所得は、息子・娘世代のフルタイムの農外就業によって確保されているケースが多いと考えてよい。なお、注にも記したとおり、表に集計されているのは農業関与者、つまり経営主夫婦に関する所得であって、そのほかの世帯員の農外所得は基本的に含まれていない。したがって、表の総所得の数値は世帯としての経済状態を表すものではない。

平地の水田農村については、多数を占める安定兼業農家と、少数ではあるが規模拡大の歩みを進めてきた農家からなる基本構造が形成されている。同時に、表 2-1 の小規模農家には安定兼業農家とは異なるカテゴリーの小規模農家が含まれている点にも注意が必要である。それは中山間地域の高齢農家である。

実は中山間地域全体としてみるならば、兼業農家率は全国平均と同レベルにある。中山間地域にあっても通勤可能な範囲に就業機会のある地域も多く、減少したとは言え、地域資源に依拠した林業などによる自営兼業というかたちも存在するからである。けれども他方で、高齢者のみで水田作を維持している世帯が少なくないことも事実である。高齢者福祉の見地に立った配慮の必要な水田作農家である。

### 第 3 節 水田農業ビジョンの前提条件

持続可能な水田農業の姿を実現可能なビジョンとして描き出すためには、まずは出発点となる前提条件を的確に把握しておく必要がある。すでに述べた点を含めて、平地農村の

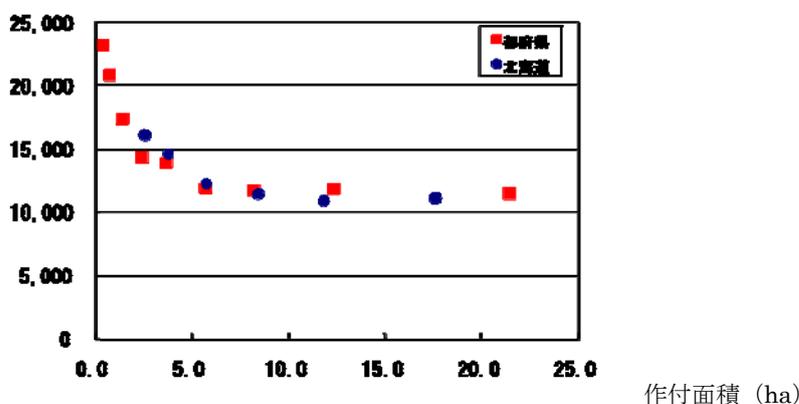
現状と今後進展すると見込まれる状況は、以下のように整理することができる。

- 1) 高齢化が深く進行している小規模な水田作農家では、農業からの離脱傾向が一段と加速するものと考えられる。このことは農地の貸し出しを希望する世帯の増加を意味する。
- 2) 小規模な生産も可能な稲作技術のもとでは、数としては減少しながらも、兼業農家が集落に存在しなくなる事態は考えにくい。定年帰農というかたちで農業への関与をある程度深める世帯は今後とも出現することであろう。また、農業から離脱した場合にも、コミュニティの構成員として定住を続ける元農家が多いと見込まれる。
- 3) 農村は生産活動の空間であると同時に、暮らしの空間でもある。農業への関与の度合いを異にしながらも、地域の農家や元農家は生産基盤と生活基盤の維持管理に参画することで、コミュニティの一員としての責務を果たすとともに、生産基盤と生活基盤のユーザーとして利益を享受し続けるであろう。
- 4) 主たる職業として水田農業を営む場合、組み合わせる作物や経営多角化の取り組みの内容にもよるが、少なくとも 10ha 程度の規模を確保することが基本となるであろう。10ha の水田農業は技術的・経営的に成立しうるし、現に 10ha、20ha クラスの家族経営による水田農業は各地に存在する。
- 5) 稲作農家の米生産費は作付け規模とともに逓減するが、10ha あたりを超えると、規模の経済性がほとんど発揮されなくなる（図 2-1）。言い換えれば、10ha 程度の規模に達するならば、日本農業の置かれた条件のもとで、もっとも効率的な稲作が実現されると考えてよい。また、規模の大きな農家ほど環境保全型農業への取り組みの割合が高いことも、統計によって確かめられている（「2000 年農業センサス」など）。

（図 2-1）稲作の規模と平均費用（2005 年度）

平均費用（円/60kg）

（出典：農林水産省「米及び麦類の生産費」）



6) これまで比較的規模の大きな農業経営を営んできた専業農家であっても、その子弟が農業経営の後継者になるとは限らない。法人経営の構成員である農業者の子弟についても、同様に職業として農業を選択するとは限らない。

7) 法人経営に雇用される新規就農者が増加傾向にある。年間 6 千人近い非農家出身者が就農しており、とくに法人経営などの雇用者としてスタートした就農者の 8 割を非農家出身者が占めている（『平成 20 年度食料・農業・農村白書』）。

水田農業のビジョンは、これからの 5 年、長くとも 10 年を再建期として構想し、その後は再建された農業の構造が再生産されるメカニズムとして、言い換えれば、持続可能な水田農業のビジョンとして描き出される必要がある。むろん、現状からかけ離れたユートピアを追い求めることはできない。出発点はあくまでも現在の水田農村の実態にある。

もうひとつ大切な点は、水田農業のビジョンが技術的・経営的に実行可能なものであることに加えて、国民経済的にも合理的なパフォーマンスを実現することである。これは、再建に必要な国民の負担に対して、いわば利益を還付・還元することのできるビジョンであることを意味する。無駄や非効率を生まない方法を追求する必要があると言い換えてもよい。農政に必要なのは、この意味で合理的な投資としての資源の投入というセンスである。

さらに、持続可能な水田農業のビジョンは、単に生産の構造を描き出すだけにとどまらない。水田農村は生産活動の空間であると同時に、生活の営まれる空間であり、定住性の高いコミュニティの共同活動によって支えられる空間でもある。さらに言うならば、地方都市や首都圏から人々が訪れるリフレッシュの空間としての側面も持つ。水田農業のビジョンの構想にさいしては、それが水田農村のコミュニティのあり方や都市との交流の可能性とも深く関係することを踏まえておく必要がある。

#### 第 4 節 持続可能な水田農業のビジョン

持続可能な水田農業の構造を三つの角度から描き出すことにしよう。すなわち、第 1 にタイプの異なる主体によって構成される農業生産の構造であり、第 2 にコミュニティとビジネスの二層からなる農業生産の構造であり、そして第 3 に切れ目のない参入によって再生産される農業生産の構造である。

##### 1) さまざまな主体から構成される農業生産構造

持続可能な水田農業の柱は、少なくとも数集落に 1 戸は主たる職業として農業を営む農家が存在することである。日本の農業集落は、平均的には 20 戸の農家と 34ha の農地から成り立っている（「2005 年農業センサス」）。その集落の農業を先頭に立って牽引する農家が必要である。規模としては、10ha がひとつの目安になるが、家族構成によっては 20ha、30ha の営農も不可能ではない。逆に、集約的な品目の導入や農産物の加工・販売への多角化など、経営の厚みを増す戦略のもとで比較的小規模な面積のケースもありうる。もっぱ

ら農地面積を経営規模の指標とする発想そのものが、現代の農業にあつては時代遅れになりつつある。

牽引車たる専業・準専業の農家のほかに、兼業農家や定年帰農の農家など、さまざまなかたちで農業に関与する世帯があつてよい。兼業農家を無理に排除する必要はないし、排除できるものでもない。ただし、世代の移行とともに、兼業農家の世帯員の農業への関与は浅くなる傾向にある。父母の世代に比べて、技術的な知識や経験も乏しくなる。こうなると、専業の農家のサポートへの依存度も増してくる。現に、大型機械が活躍する水田の耕耘作業や、やはり大型機械が威力を発揮する麦や大豆の生産については、専業農家に委ねている兼業農家も少なくない。あるいは、環境保全型農業の取り組みについても、専業や準専業の農家がリーダーの役割を果たすことであろう。

一方、逆に小規模な農家や元農家の存在が専業農家の生産活動を支えている面もある。すぐ後に述べる第 2 の角度からみた生産構造（ふたつの層からなる農業生産構造）にも関わるが、今日でも農業用水路や農道の維持管理は集落の共同作業として実施されることが多い。共同作業によって農業生産基盤が維持されることで、生産基盤の大きな割合をカバーする専業農家の生産活動も支えられる関係がある。このような伝統的なスタイルが維持されている背景には、農業用水や農道に代表される農業生産基盤がいわば地主資本であり、農地の所有者が農地とこれに付帯する水路や道路の維持管理に責任を持つとの共通認識がある。ただし、この点には地域性も認められ、農地の耕作者が生産基盤の維持管理を担当する慣行が成立している地域では、専業農家やすぐのちに述べる法人経営が、地域の元農家などに維持管理作業を依頼するケースもある。

専業や準専業の農家とさまざまな小規模な農家や元農家のあいだには、以上のようなかたちで共助・共存の関係が取り結ばれる。むろん、農村社会はもとより共助・共存のコミュニティであつたと言つてよい。けれども、かつての農村社会は、ほぼ同じ面積と同じ品目の農業を営むという意味でホモジニアスな構造のもとにあつたのに対して、現代日本の農村社会のメンバーは著しく多様化している。いわばヘテロ化したメンバーが、お互いに異なる役割を分担し合いながら、共益社会としての農村のコミュニティを維持し、継承していくわけである。少し角度を変えてみるならば、慣行だからとして、いわば問答無用で維持されてきた共同行動の社会から、それぞれのメンバーの貢献、全体の利益の創出、そしてその利益のメンバーへの配分について、メンバーが納得のうえで参画する共同行動の社会への移行である。考えてみれば、大変なチャレンジである。

今述べた生産面における共助・共存の関係については、全体が集落営農という組織に包まれているかたちもあつてよい。現に、集落営農の取り組みは全国各地で展開している。集落営農は農協系統組織が強く推奨してきた形態であることから、小規模農家に対する配慮の一形態だと見る向きもあるが、組織的な営農には、個々の農家では困難な農地の面的な集積を通じて、生産性の高い農業を生み出す力のあることも事実である。

他方で、地域の農業を牽引する存在という意味では、法人経営も有力な形態である。農業法人の中には 100ha を超える規模で経営を展開している例もある。もっとも、こうした規模の法人には多数の従業員を雇用しているケースが多く、法人内部では複数のユニット

が作業を併行して進める方式が一般的である。複数の専業農家が同時に稼働していると考えることもできる。もちろん、規模の大きな法人経営ならではの強みもある。大面積をカバーすることで、生産効率のいっそうの改善が図られることはそのひとつであるが、農産物の加工や販売の領域に強みのある場合も多い。法人経営には加工や販売を担当する専任の職員を配置しているケースが少なくない。こうした点を含めて、法人経営は農業の魅力を高め、新規参入者を惹きつける面でも重要な役割を果たしている。法人経営に限らないが、農業が魅力ある職業として若者に認識されることは、持続可能な水田農業の再建にとって決定的に重要である。

## 2) ふたつの層からなる農業生産構造

上述の共助・共存の関係を異なる角度から眺めるならば、日本の農業、とくに水田農業は二層の構造のもとにあると考えることができる。上層はビジネスの層であり、市場経済との絶えざる交渉のもとにある。肥料や農機具といった水田農業のインプットは市場で調達され、生産物である米や麦などの大半は市場に売り渡される。このように市場経済との濃密な交渉のもとにあるという点で、日本農業とアメリカやヨーロッパの農業には、同じ先進国の農業として、なんら異なるところはない。市場経済を生き抜くビジネスである点で、農業以外の製造業やサービス業の営みとも違いがないと言ってもよい。

一方、日本の水田農業の基層にあるのはコミュニティの共同活動である。すでに触れたように、農業用水の配分や農道の通行といった農業生産に不可欠のサービスは、農村のコミュニティによって確保されている。農業水利施設や農道は農村コミュニティの共有資本であり、コミュニティの共同活動によって維持されているのである。そして、コミュニティのメンバーであることで、農家は農業用水を利用し、農道を通行することができる。これが日本の水田農業の基層にある資源の調達構造にほかならない。さらに、共同の活動は公民館の運営や神社の維持管理などの生活基盤の領域をカバーし、消防団活動のような防災面にも及んでいる。

農村であれば、洋の東西を問わず、なんらかのかたちで共同体的な活動を確認することができる。けれども、用水の調達を不可欠の条件とする水田農業にあっては、地域の共同体に支えられる基層の果たす役割は格段に重い。コミュニティなくして水田農業は成り立たなかった。これは日本の水田農業というよりも、モンスーンアジアの農業の際立った特色であると言うべきであろう。

問題は、これからの水田農業のビジョンを描き出すさいに、コミュニティの共同活動をどう評価するかである。この点について、現代社会における積極的な意義を評価したうえで、共同活動の仕組みを持続可能な水田農業の重要なパーツとして組み込むことを提唱したい。なによりも農業水利施設に代表される地域の共有資本の維持管理の方式として、地域の共同活動のスタイルは高い合理性を有している。一例をあげるならば、一斉の出役による水路の浚渫作業は、そのときだけ地域の通水をストップすればよいという意味で合理的であり、自然環境に晒される水路の管理につきまとう予見困難な事態への対処という点でも、施設のくせをよく掌握している地元のコミュニティによる保守活動が合理的なの

である。これらの要素はほとんど自明であるとして、通常ほとんど意識されることもないが、持続可能な水田農業のビジョンに欠くことはできない。

共同活動の現代的な意義という意味では、農村の共同活動のスピリッツを都会に移転することも考えられてよい。身の回りの資源や環境を自分たち自身が維持管理することは、農村ではあたりまえである。ひるがえって多くの都会では、住民みずからによる維持管理の仕組みが失われて久しい。集合住宅に典型的なように、住民の直接の貢献が必要とされない町づくりが進み、同時に行政のカバーする領域が次第に拡大した。こうした流れは大きな政府の形成を後押しする現象でもあった。行き届いた行政サービスの拡大とは裏腹に、都会の住民がコミュニティの感覚を失ったことも否定できない。こうしてみると、農村には都会が学び直すべき良き伝統がなお生きている。

### 3) 再生産される農業生産構造

時間の流れのなかで水田農業のビジョンを構想するとき、問題をふたつのフェイズに分けることができる。第 1 に持続可能な水田農業が回復するまでの道筋の問題であり、第 2 に、軌道に乗った水田農業の持続可能性を支えるメカニズムを確認することである。現在の水田農業は、持続可能な軌道の初期条件が失われた状況にある。それどころか、地域によっては、耕作放棄水田が急速に拡大する崩壊のシナリオすら排除できない。焦眉の課題は、持続可能な水田農業の再建までのフェイズにある。

持続可能性の初期条件が失われた状態とは、端的に言って、少なからぬ地域において農業の牽引車たる農家や法人経営が育っていないことを意味する。このような状態の水田集落が多数派になっている点に、水田農業の抱える問題の深刻さがある。すでに 2000 年の段階で、水田集落の半数には主業農家（農業所得が主で、1 年間に 60 日以上自営農業に従事している 65 歳未満の者がいる農家）が 1 戸も存在しないというデータが確認されている（「2000 年農業センサス」）。

この状況に対処する速効性の処方箋はない。また、家族経営であれ、法人経営であれ、農業者自身の知恵と力の発揮こそが大切であることも言うまでもない。これらの点を踏まえたうえで、三つの取り組みが基本となることを確認しておきたい。ひとつはすでに存在する専業・準専業の農家や法人経営を支援する姿勢をあらためて明確にすることである。もうひとつは集落営農の育成である。集落営農には、さきほど触れたような集団化された農地の確保に効果的な面とともに、当初はパートタイムの従事者中心の営農であっても、いずれは専従者の活動する舞台として機能する可能性がある。以上のふたつの取り組みは、前政権のもとで 2007 年度に本格化した担い手政策が目指したことでもあった。周知のとおり、2007 年と 09 年の二度の国政選挙のマニフェストを読む限り、新政権はこの路線を転換しようとしている。

ここは冷静な判断が必要である。2010 年 3 月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画には「地域農業の担い手を育成するという目的も十分に達成することができなかった」という一文がある。前政権下の政策に対する評価である。準備期間を含めても 3 カ年で休止状態に置かれた政策について、そもそも評価を加えることには慎重であるべきだが、新

政権による戸別所得補償の優越性を誇示するためか、いささかバイアスのかかりすぎた評価であることも否めない。この点に関して『平成 20 年度の食料・農業・農村白書』は、認定農業者が「2007 年産からの水田・畑作経営所得安定対策の導入もあって近年大きく増加した」とし、「集落営農についても、水田・畑作経営所得安定対策の導入もあって近年その数は増加」と述べている。たしかに認定農業者や集落営農の数はそれまでのトレンドを超えて増加した。改善すべき点も少なくない前政権下の担い手政策ではあるが、水田農業の持続可能性の回復という意味で、大局的な方向性において首肯できる政策であったと考えられる。

そして、専業・準専業の農家や法人経営の支援と集落営農の育成に加えて、三つ目の取り組みとして強調したいのは、近未来の牽引車を育てるための政策の重要性である。これを明日の担い手政策と呼ぶことにしよう。とくに明日の担い手が非農家からの新規参入者の場合を念頭に、就農以降のキャリアパスの各段階にふさわしい支援策をデザインすることがあってよい。また、新規参入者の受け皿として機能している法人経営や集落営農に対しては、参入者の育成機能に見合った支援策を講じることも考えられる。

さらに明日の担い手については、非農家からの新規参入に加えて、水田農業に従事しながら十分な農地の集積に至っていない農家や、小規模農家や元農家の子弟も人材の供給源として期待できる。常日頃から身近に農業に接してきた経験の意味は決して小さくない。こうした既存の農家や元農家からの人材育成については、前政権末期の制度見直しで導入された市町村特認方式が有効であろう。規模要件を機械的に適用しない特認方式を、人材育成に関する地域の意向を尊重する仕組みとして活かすべきである。近未来の地域農業の牽引車の候補に関する判断を現場に委ねる点で、市町村特認は地域社会とともに歩む農業にふさわしい制度であると言ってよい。

さて、以上は持続可能な水田農業を回復するフェイズを念頭に述べてきたが、ここで論じた内容は、いずれも軌道に乗って以降も必要な取り組みである。強いて言うならば、軌道に乗って以降のフェイズのメカニズムとしては、三つ目の切れ目のない参入の確保が強調されるべきであろう。同時に、持続可能な水田農業のビジョンについては、個々の人材確保の方策もさることながら、それぞれの地域の水田農業の牽引者が時間の経過とともに移り変わっていくイメージを共有することが大切である。専業農家であっても、その子供が農業を継ぐとは限らない。小規模な兼業農家の若者にバトンタッチすることもあるだろう。法人経営の従業員は、これまでもそうであったが、少しずつ入れ替わっていくのが普通の状態である。これを政策的な課題として表現し直すならば、農業の牽引車となる意欲を持った人材であるならば、政策的な支援がだれに対しても開かれている状態を作り出すことにほかならない。だれに対しても開かれた状態を保証するのは、明日の担い手政策から一人前の農業者を支援する政策までが連続したパッケージとして設計されていることである。

切れ目のない参入を確保するためには、なによりも若い世代にとって水田農業が魅力的でなければならない。そのためには、経営の自由度が確保されている必要がある。作物の作付け選択の自由度はむろんのこと、農産物の加工・販売への多角化や交流体験型の事業

の導入といった点でも、斬新な発想が活かすことのできる環境づくりが求められている。同じことは、地域の制度的な枠組みを設計する場面にもあてはまる。例えば作物ごとの奨励策については、地域に一定の裁量が与えられてしかるべきであろう。一定の裁量が与えられるならば、よい意味で地域間の競争意識が醸成されることも含めて、制度設計の意欲が増進することも期待できる。考える機会、工夫する機会を与えることを通じて、地方自治体の担当者のスキルアップを図ることも、長い目で見て政策支援の効率性向上につながるはずである。

#### 第5節 政策提言：水田農業再建待ったなし

- 1) 今後5年から10年程度のあいだに実現を目指す持続可能な水田農業のビジョンを明確にし、これを広く国民に提示することで、日本社会としてのコンセンサスを得ることが重要である。そこからまずは中長期の政策方針、そして必要に応じて当面の政策対応がデザインされなければならない。持続可能な水田農業のビジョンの基本型は第4節までに提示した。
- 2) 農業政策の体系をあらためて見直し、新政権下の政策ツールと前政権下の政策ツールについて総点検を行い、持続可能な水田農業ビジョンに照らして、前政権から継承する要素と廃止する要素、さらには新たに導入すべき要素を整理する必要がある。ここでも、中長期の政策方針が前提となって、当面の政策対応が導かれるのでなければならない。
- 3) 財源の投入を伴う農業政策は、あくまでも農業生産活動を支援する政策としてデザインされるべきである。経済的な困窮世帯への公的扶助をはじめとする社会政策との混同を避ける必要がある。地域政策としての農村政策についても、生産活動に働きかける狭義の農業政策とは分けて考えるべきである。むろん、区別して政策を設計すると同時に、必要に応じて相互の影響関係に留意すべきであることは言うまでもない。
- 4) 農業政策のジャンルも、牽引車たる農家や法人・集落営農の支援、新規就農者の育成・支援、農業水利施設などの地域資源保全、環境保全型農業の推進など、さまざまな目的に枝分かれする。それぞれに政策のターゲット設定の原則を明確化するとともに、目的にふさわしいかたちの政策をデザインする必要がある。ひとつの政策で二つ以上の目的が効率的に達成されるケースは、まずあり得ないことだと認識すべきである。
- 5) 食料自給率の向上や農業の多面的機能の増進といった大きなスローガンは、それ自体としては社会的なコンセンサスが得られている場合であっても、個々の政策の妥当性を保証するものではない。目的に照らしてもっとも効果的で効率的な手段が選択されていなければならない。この意味でも、政策資源の投入に関する事後的な検証作業が重要である。とくに直接支払型の政策は、価格支持型・消費者負担型政策と比較して、だれにどれほど給

付されたかという点で、透明性の高い政策として運用することが可能である。国民に対する説明責任を果たすという意味でも、効果の事後的な検証作業が不可欠である。

6) 目指すべき持続可能な水田農業のビジョンの基本型を日本の社会として共有するとともに、水田農業のあり方には地域性が強く反映されることを踏まえる必要がある。平地農村に限ったとしても、水田農業の具体的な生産構造にはさまざまなヴァリエーションがありうるし、再建期間の長さも異なることであろう。

7) 持続可能な水田農業の具体的なビジョンは、地域ごとに創案すべきである。そのためにも、国との役割分担を見直すことを通じて、都道府県や市町村の政策担当者が高い規律とモラルをもって仕事に邁進できる仕組みを作り出す必要がある。具体的には、制度・政策の具体的な設計に一定の裁量を与えるとともに、その成果について検証を行うシステムを導入すべきである。

### 第3章 中山間地域の将来ビジョン

#### 第1節 中山間地域農業の位置

##### 1) 地域政策のパーツとしての農政

都道府県や市町村が作る地域振興計画（総合計画）には、「活力ある地域の再生」「持続的な地域社会の構築」「安全・安心な地域社会の創造」等の複数のスローガンが必ずならぶ。地域のビジョンは、当然のことながら、このように包括的かつ多元的なものである。したがって、地域振興に対する支援策は、国レベルに当てはめれば、単一の省庁では対応困難であり、各省庁横断的な課題である。

農村振興についても同様である。農村振興を目的のひとつとする食料・農業・農村基本法でも、農村振興に関する基本理念を規定した第5条では、「農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により、その（農村）振興が図られなければならない。」と、幅広い政策対応が必要であるという認識を示している。

つまり、狭い意味での農政（農業政策）は、農村振興のパーツに過ぎない。このような当たり前過ぎることを、ここであえて強調するのは、特に中山間地域振興となると、「中山間地域の主要産業は農業や林業である」という言葉の力により、このことが忘れられてしまうことが少なくないからである。しかし、中山間地域では、林業はともかく、農業が地域の主要産業となったのは、以下に述べるように実はここ数十年のことである。

##### 2) 中山間地域とその農業の動態

中山間地域では、少なくとも日本経済の高度経済成長以前には、農産物販売が農家の稼ぎの大部分を占めるという現実はなかったと思われる。

本格的な高度成長が始まる以前より、日本農業における兼業農家の割合は高く、特に中山間地域では、統計用語で言えば「自営兼業」（雇用以外の兼業で、林業や漁業の自営業はもちろん、商工業自営も含まれる）がかなりの割合を占めていた。それは、＜農業＋薪炭＋きこ採集＋用材の搬出＋加工業＋・・・＞という、平地水田地帯とは比較にならないほどの多様な稼ぎにより生計が維持されていたからである。その態様は、「多業型経済」と言ってよいであろう。したがって、農業と林業のみを取り出して「中山間地域＝農林業地域」とする認識は正しくない。また、そうした一面的な規定ができないほど、この段階の山村は多様性に富んだ社会であった。

しかし、この「多業型経済」が、貨幣経済の浸透による社会的分業の進展により、さらにはその後の薪炭業や林業の急激な衰退により、最終的にはこの多業の一部を担っていた農業、とりわけ稲作に特化することとなる。民俗学者・柳田国男は、1950年代に、既にこの過程を「山村の農村化」といち早く論じ、そこでは「山村の特殊なる生業が一つ一つの独立性を失い始めた」と指摘している。

この結果、中山間地域には、「多業型経済」のひとつとしての農業が残されるが、その経営規模は、以上のような経緯からこの時点で既に零細であった。それは、少なくとも

当時は、農業の衰退の結果ではなく、むしろ他の多様な「業」の衰退が著しかったことを主な要因としている。

こうした歴史的プロセスを認識すれば、農業、特に稲単作という現状の延長線上に、中山間地域の再生方向を展望することは、本来的に困難であると言えよう。中山間地域はそもそも本格的な農業地域ではなかったとすれば、むしろ農業以外の多様な「業」を含めた「多業型経済」の現代的再生が、中山間地域振興の基本線として位置づけられる。

### 3) 中山間地域農業の役割

しかし、だからと言って中山間地域の農業が軽視されてよいわけではない。それは、マクロとミクロの両面からそれが指摘できる。

#### ① マクロ的視点

よく知られているように日本農業に占める中山間地域のシェア（2005年）は、農業産出額や農地面積で約4割を占めている（表3-1）。品目別にみれば、特に畜産、果実におけるシェアが相対的に高く、これらの作物の供給が中山間地域によって支えられていることは厳然とした事実である。また、農業産出額の合計に占める2005年の中山間地域のシェアは、2000年と比較すると1.9ポイントも上昇している。

	農業産出額(2005年) (億円)								農地(2005年) (万 ha)
	合計	米	雑穀・豆類	野菜	果実	花卉	畜産	(参考) 2000年計	
全国(a)	88067	20234	1016	20218	7236	4054	27023	92574	469
中山間地域(b)	34202	7792	355	5946	3167	1193	12976	34168	203
中山間地域のシェア(b/a)	38.8	38.5	34.9	29.4	43.8	29.4	48.0	36.9	43.3

注：資料＝農林水産省資料より作成。原資料は「生産所得統計」「耕地及び作付け面積統計」。

#### ② ミクロ的視点

ここでのミクロ的視点とは、中山間地域に住む生活者の視点とも言い換えてもよい。可住地割合が小さな中山間地域では、農業的土地利用は生活空間を保全するという意味でも重要である。なぜならば、保全の失敗に起因する耕作放棄地の増大は、「地域が暗くなった」という心理的影響に止まらず、鳥獣害を居住地まで呼び込む等の多様な実態的な影響から、生活上の困難性を高めるからである。

かつて、農山村では、「農地を荒らすことはゆるされない。万が一荒らさざる得ない時には、山際の農地から耕作をやめ、できれば植林する」という強い地域規範があり、それが今でも残る地域も多い。それは、「隣の田んぼに迷惑をかけてはいけない」という農業生産上のルールであると同時に、「荒れた農地を居住地の近くに出してはいけない」という生活上の地域ルールでもあったと言えよう。

農業を通じた意識的な景観づくりは、ヨーロッパ農村から学ぶべきこととして、しばしば紹介されているが、我が国農村でも、農村空間や景観はこのような形で地域住民に

意識されている。そして、この農業による景観や生活空間の維持機能は、特に農業生産の継続性が全般的に低下しつつある中山間地域では重要性が高まっているのである。

「多業型経済」の再生を追求すべき中山間地域ではあるが、このように、依然として農業振興は、無視や軽視されてよい課題ではない。つまり、中山間地域の農業は、「多業型経済」の中で、その部分を担う産業として、所得形成と生活空間の保全という二つの課題を同時に実現することが求められる。そして、その農業生産活動の結果を国民経済的に見ると、全体の約4割を占める農産物の継続的供給につながっているのである。

## 第2節 中山間地域の再生に向けた課題

中山間地域をめぐる地域課題は、多岐にわたる。そのすべてをここで論じることはできないが、本提言全体の流れの中で必要なことを、本節および次節（政策提言）で論じておきたい。

### 1) 農業による生活空間維持機能の支援－中山間地域等直接支払制度

前節で論じたように、中山間地域の農業が有する生活空間を維持する機能は重視されなくてはならない。生産条件の維持が生活条件の維持につながり、農業政策と農村政策はここで重なる。

そして、このようなことを具体化したのが、2000年度より導入された中山間地域等直接支払制度に他ならない。この制度は、食料・農業・農村基本法における「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする。」(第35条第2項)という規定により実施されたものである。つまり、生活空間維持を含む多面的機能の確保を目的として、「農業の生産条件に関する不利を補正するための支援」が行われている。

その最大の特徴は、EUの条件不利地域支払とは異なり、「集落重点主義」と呼ばれる原則が制度設計に意識されていることである。集落等のまとまった単位で協定を結び、そこで特定化した農地の保全を協定期間(原則5年間)にわたって実施することを約束し、それが実現できなかった場合は交付金の返還が求められる。さらに、その交付金は個人に配分するだけでなく、集落協定で決めた割合を集落全体でプールし、地域の課題への解決のためにまとめて利用することができる。

こうした仕組みであるために、地域の農業者が自主的に特定した農地の保全が約束されることとなり、表3-2にあるように、毎年65～66万haの農地の保全が実現されている。こうした農地の中には、先に述べた生活空間を維持するために必要不可欠な農地も含まれている。

この中山間地域等直接支払制度は、交付金の使途の自由度の高さもあり、さらにその高い農地保全効果から、現場からの評価も高い。しかし、問題は、この制度が1期を5年とする時限的なものであり、その更新期には毎回継続の可否をめぐり、財政当局を含めた議論が巻き起こる等、制度対象者にとっては、決して安定的な制度ではないことであ

る。一定の期間ごとに政策評価を行い、必要な制度変更を行うことは必要であるが、制度自体を長期安定化させる仕組みが必要であろう。

		第1期対策					第2期対策				
		2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度
農地面積	対象農用地面積(A) (万ha)	79.8	78.2	78.4	78.3	78.7	80.1	80.5	80.7	80.9	80.9
	交付金交付面積(B) (万ha)	54.1	63.2	65.5	66.2	66.5	65.4	66.3	66.5	66.4	66.4
	協定締結率(B/A) (%)	67.8	80.8	83.5	84.5	84.5	81.6	82.3	82.4	82.1	82.0
制度による交付金総額 (億円)		419.4	514.2	538.3	545.8	549.1	502.5	513.5	517.0	517.9	517.7

注: 資料=農林水産省『中山間地域等直接支払制度の実施状況』(各年版)より作成

## 2) 「多業型経済」の再生に向けて—需要創造型6次産業化と住民サービス産業

最近では、各方面から農山村の6次産業化の必要性が論じられている。農林業生産に加えて、加工・流通・販売を行ういわゆる6次産業化は、「多業型経済」のひとつのタイプであり、「多業型経済」の再生を目指す動きのひとつと言えよう。

しかし、現在の加工・流通・販売過程への進出は、かつての副業的なものとは異なり、最低限の専門的ノウハウと投資が必要になる。しばしば、女性グループによって取り組まれる農産加工事業が、小さな規模から伸び悩むのは、こうした問題がある。特に、一般に担保となる不動産を持たない女性の場合、資金借入に苦勞することも多く、6次産業化の本格推進のためには、無担保資金等の融資面での工夫が必要であろう。

そして、専門的知識やノウハウの取得のためには、従来以上の準備も必要とされよう。特に、食品衛生関係の法令や規制を含めた基礎知識は、事業への取り組みの前提である。さらに、マーケティングや商品デザイン等にも、事業の拡大を直接左右する要素となっている。農林業者がこうした点を習得するためには、かなり濃密な研修やアドバイスが欠かせない。

このようなことは、従来からも要請されていたことであるが、今後さらに重要となる。 「6次産業化」という言葉が生まれ、その動きが本格化したのは、1990年代前半と言われているが、この時期に国内の最終食料消費支出は、急速に増大し、6次産業化を生み出す可能性も大きくなった。それに対して、現在では、人口減少と高齢化により食料消費の規模は急速に縮減している(表3-3)。そのため、農山村の6次産業化が取り戻すべき付加価値等の源泉(最終食料消費支出金額から食用農水産物金額を差し引いた値—表中の〔②-①〕)も、かつてのように拡大傾向にはない。

つまり、現在必要なのは、加工業(2次産業)や流通・サービス業(3次産業)が実現した付加価値の一部を取り戻すタイプの「付加価値還元型6次産業化」ではなく、むしろ市場自体の拡大を視野に納めたタイプの「需要創造型6次産業化」と言えよう。それは、従来以上に、高い専門性と資金規模を求めることとなる。

(単位:兆円)						
	食料農水産物			最終食料消費支出 (②)	②-①	②/① (倍)
	国内農水産業	生鮮輸入	小計 (①)			
1990年	14.1	3.0	17.1	68.1	51.0	4.0
1995年	13.0	3.2	16.2	80.4	64.2	5.0
2000年	12.1	3.2	15.3	80.3	65.0	5.2
2005年	9.4	1.2	10.6	73.6	63.0	6.9

注: 資料=『食料・農業・農村白書(農業白書)』の1993年度版(90年値)、1999年度(95年値)、2006年度(00年値)、2008年度版(05年値)の図より引用。原資料は総務省(総務庁)等「産業連関表」を基にした農林水産省試算。

そうした延長線上に、特に中山間地域における「多業型経済」の方向性として、2つの実践がある。

ひとつは、食品以外の地域資源を活かした新たな産業育成の可能性である。そのような新しい産業分野としては、「環境」「教育」「健康」の三分野(頭文字から「新3K産業」と言う)で可能性が高いとされている。例えば、「環境」の領域では、バイオマスエネルギーはもちろん小水力発電等の自然エネルギーの供給がある。また、「教育」では農林業の体験学習、「健康」では森林や動物によるセラピー等があげられるが、これらは、既に多くの実践例がある。

ふたつは、住民への生活サービスであり、それを住民自らが担うことにより、そのサービスの確保と同時に、その経済化(費用の軽減)を行うことである。その背景には、中山間地域において、過疎化高齢化が進むなかで、民間主体からのサービス供給力が急速に低下しつつあり、生活交通、福祉、買い物等の基礎的な生活条件そのものが欠落しつつあるという現実がある。

地方行政としても、厳しい財政の中でも、そうしたことをサポートしようとする動きがあるが、行政はそれを直営することはできず、また委託先を探すものの、委託先を探しても受託先が見つからないケースも少なくない。そのため、住民によるコミュニティやNPOが、外部の力を借りながらも、そのサービス供給を受託する動きが見られる。そして、今後は、このような地域課題と、先の「多業型経済」の方向性が重なり合い、それによる新しい経済主体の可能性が検討されるべきであろう。

その課題を先取りしたものが、島根県で取り組まれている「地域貢献型集落営農」の振興であろう。それは、「集落営農に『よろずや的機能』を求める」(島根県の集落営農代表者の発言)ものであり、地域の確かな現実から発想、制度設計されている。こうした動きから学びつつ、「多業型経済」の具体像の構築が要請されている(「コラム1」参照)。

#### 【コラム1】 地域貢献型集落営農「グリーンワーク」の挑戦

##### 1. 「グリーンワーク」の経営概要

「グリーンワーク（GW）」は、島根県出雲市旧佐田町にある有限会社形態の農業生産法人である。旧佐田町は、山間の生産条件の悪い農地が多く、生活面でも出雲市の中心部まで車で30分、奥地の集落ではさらに30分以上かかるなど、厳しい条件の下にあり、過疎化、高齢化も進んでいる。

GWは、前身の農作業受託組織が、2003年に法人化して誕生した。地区内には約80戸の農家があったが、そのうちの30戸が出資者である。労働力は、常雇が4人、農繁期には臨時で10人前後を雇用する。農業については、水田を約12ha経営し、それ以外に育苗から乾燥・調製までの各種作業受託、ハウスでのトマト栽培などを行う。

GWの特徴は、多様な農外部門の兼営である。農産物の集出荷、羊の飼育や羊毛加工、中山間地域等直接支払制度の事務作業、冬期の灯油配達、公園管理、そして高齢者の移送サービスなどである。農産物の集出荷は小売業者からの業務受託、灯油配達は農協の燃料部門からの業務受託、公園管理は市の指定管理、高齢者移送も市からの受託である。

高齢者移送は、市が車を無償貸与し、GW側が移送サービスを行う。旧佐田町内の希望者が市に登録し利用する。現在登録している約120人の主な目的は通院で、利用は月1回の制限がある。利用料金は、出雲市中心部までの往復で1千円程度と、タクシーの1/10以下である。

年間の稼働率は200日前後となっている。GWには、人件費として1時間当たり950円が市から支払われる。

## 2. GWの多角化の特徴

GWの特徴は多角的な経営展開だが、一般の農業経営の多角化とは大きく異なる。通常、農業経営の多角化は、農産物の加工や直売所、食堂といった農業に直結する「川下」部門が中心である。しかしGWは、直接農業とは関係の薄い業務を中心に多角化している。

また、農業との関係が薄い点以外にも、以下の三つの特徴がある。一つは地域の生活インフラ部門である点、二つは自営でなく業務受託である点、三つは事業規模の小ささである。

まず、生活を支える分野に取り組む点である。過疎化は商圈としての空洞化を意味し、商店や交通機関の撤退が起こる。また若年層の流出により、世帯として高齢者等を支援する条件も崩れる。行政も合併や財政難で、十分な支援が打てない。さらには集落の相互扶助も、金銭がからむ分野では十分に機能しない。そこで、地域内で一定の人員を抱え、また事業を営む数少ない主体である集落営農（GW）に白羽の矢が立った。

ただし、その業務はGWが自営するわけではなく、市や農協からの受委託である。例えば、移送サービスについて、GWは車両の運転部分のみを担当する。車両を購入し、利用者との連絡・調整もすべて引き受けることはリスクが大きい。事業全体の中で、取り組みやすいソフト部分に機能を絞ることで、異分野であっても参入、継続しやすくなっている。

集落営農と生活支援の親和性については、事業規模の小ささも重要である。移送サービスは年間約200日稼働しているが、1件は2-4時間で、1日中借り出される日は多くない。したがって、農閑期はもちろん、農繁期であっても、農作業の調整で対応できるケースが

多い。GW では、常雇が 4 人おり、その分の人件費は固定費になっているが、農繁期であっても新たな増員をしていないので全体として労働力が十分に燃焼されているといえる。

### 3. 多角化のバリエーション

GW 以外にも、農業関連以外、特に生活支援の分野に取り組む集落営農がある。除雪や水路管理、倒木除去等地域の「よろず屋」、「便利屋」として機能する組織、食料品や、日用雑貨等の売店運営に挑戦しようとしている組織もある。

以下に示すのは、新潟県の中山間地域で 2010 年に設立される法人の事業計画案である。ここにあるすべての事業に当初から取り組むわけではないが、地域の潜在的なニーズや、地域の担い手としての法人側の意気込みが伝わってくる。

第 2 条（目的） 当社は、次の事業を営むことを目的とする。

- (1) 農業の経営及びこれと併せて行う林業の経営
- (2) 農畜産物の加工、貯蔵、運搬及び販売
- (3) 農作業の受委託
- (4) 農畜産物、日用品等の売店経営
- (5) 建物及び施設の維持管理の受託
- (6) 農業土木工事及び除雪作業の受託
- (7) 食堂の経営
- (8) 宅配便及びクリーニングの取次ぎ
- (9) 集落自治業務の受託
- (10) イベントの企画運営及び受託
- (11) 通院、買物の補助及び介助の受託
- (12) その他前記各号に付帯する一切の事業

### 4. 「地域貢献型集落営農」の支援と背景

島根県では、GW のような生活支援に取り組む組織を、「地域貢献型集落営農」として単独の補助事業を実施するとともに、地域貢献を盛り込んだ組織の評価制度などを構築している。

背景には、前政権農政下での規模拡大、効率化重視の水田農業振興への危機感がある。島根県では多くの中山間地域を抱え、全国一律の各種要件への対応は難しい。他方で過疎化、高齢化が進み、狭義の農業以外の分野での集落営農への期待が高まっている。

両者をつなぎ、経営面積は小規模でも、生活支援をはじめとした「多業型」の、中山間地域らしい組織のあり方を追求、支援している。

### 5. 多角化をめぐる制度上の課題

現在、全国で法人化している集落営農の 84.6%は、農協法上の農事組合法人である（島根県では 94.6%）。この形態は税制等で優遇措置があり、また 1 人 1 票制など、農村に馴染みやすい性格も持っている。さらに、従事分量配当制を採用することができ、利益の範囲内で労働費を配当として支払うことができるため、法人経営の安定化を図り易い。ところが、この農事組合法人では、直接農業と関係のない生活交通運営等の業種の多角化が出来

ない。法律（農協法）で、事業が農業及び付帯事業に限定されているためである。GW が有限会社なのも、実はこの点が理由のひとつである。

しかし、農事組合法人として現存する組織にとって、法人形態の変更や別法人の設立は非効率であり、現行制度の事業要件を、地域条件（中山間地域等）を限定したうえで、緩和することが、現場から望まれている。

### 第3節 政策提言：中山間地域に独自の農業・産業展開を求めて

#### 1) 中山間地域等直接支払制度の恒久化

中山間地域に限らず、農業の継続により、多面的機能の維持増進がみられる。多面的機能には、国土保全、環境保全、保健休養等の諸機能が含まれるが、特に中山間地域では、適切な農業生産が農村空間を保全するとともに地域の居住条件を維持するという機能を有していることが重要である。その農業生産を政策的にサポートしているのが中山間地域等直接支払制度である。2000年から導入されたこの制度は、その点で大きな成果をあげていると言ってよいが、5年毎にその継続が検討されるという不安定性がある。しかし、制度のひとつの根拠となる条件不利性（傾斜地の田畑等）は短期的には解消するものではなく、制度そのものの恒久化による安定性の確保が課題となる。

5年毎の政策評価による仕組みの修正というメカニズムも含めるとともに、交付金の使途の自由度の高さを維持する方向で、制度の法制化が必要であろう。また、幅広い国民の理解と支持が得られる制度であるために、農業者の責務と明確な政策評価システムを組み込むことも必要であろう。

#### 2) 「需要創造型6次産業」の構築するための支援—多業型経済の再生（1）—

中山間地域では、高度成長期以前には、「多業型経済」が地域の基本的仕組みとなっていた。その点で、いわゆる6次産業化は、中山間地域の産業再生のメインテーマとなるものである。しかし、これからの6次産業は、食料消費の市場規模が縮小するもとの、市場自体の拡大を視野に納めた「需要創造型6次産業」であることが求められる。そのため、新たな6次産業は、その事業規模の大小に関わりなく、高い専門性の確保と事業の安定化のための起業資金供給が必要であり、集中的な支援が必要である。

地域経済の多業化の可能性は、6次産業化の延長上にさらに新素材や自然エネルギー供給等の「環境」「教育」「健康」の3分野（「新3K産業」）にもある。こうした新しいチャレンジの初期リスクを減じる支援が必要であろう。

また、このような従来の農業の範囲を超えた事業に対する、農政部門だけでない、一体的な相談窓口や支援体制の構築も必要であろう。特に、「需要創造型6次産業」で重要なのは、それを担う人材であり、その育成のための支援プログラムも欠かせない。

#### 3) 生活サービスの産業化のための支援—多業型経済の再生（2）—

それに加えて、特に高齢化が進んだ中山間地域では、民間事業主体の撤退により、生活交通、福祉、買い物等の基礎的な生活条件が欠落しつつある地域も生まれている。そ

れを、行政（資金提供）と地域（運営）の協働により代替主体を作る動きがあり、それが「多業型経済」となりつつある事例もある。こうした動きは、単一の経済主体（例えば集落営農）における「農業＋生活交通」というようないわゆる「業際化」の進行として現れるケースもある。しかし、こうしたことを想定していない「業法」（特定の産業の営業の規制や支援を定める法律）による規制が、このような展開の障害となるケースもある。農事組合法人の業種規制による現場での問題（先の「コラム1」を参照）などは、その典型であろう。

したがって、過疎地域や中山間地域等の法律上ないしは統計上の特定地域に限った規制緩和は、更に実施されるべきであろう。

## 第4章 農政の執行体制—国・県・市町村の新たな役割分担—

### 第1節 農政における国・県・市町村の役割—現状と課題—

#### 1) 農政の中央集権性

「現代日本農業について研究しようとするれば、国家の農業に対して果たしている作用や機能についての考察を抜きにして正確な把握はできないといつてよい」(今村奈良臣氏)

今から30年余前に出版されたスタンダードな農業経済学のテキスト(荏開津典生・今村奈良他『現代農業経済学』、1978年)の一節である。ここにあるように、農産物の価格政策と流通統制が政策の軸であった時代において、国家統制型(中央集権型)農政は当然の姿であり、地方自治体も農林省(農林水産省)の下部機関として、政策遂行を果たすことが、期待されていた。

この点で、1961年に制定され、農業の基本方向のあり方を定めた「農業基本法」は象徴的である。そこでは、地方自治体(地方公共団体)の役割として、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない。」(第3条)と、農政の下部機関であることを明確に位置づけていた。

しかし、他方で農業は、元来地域の非移転財である農地や水路をはじめ、生態系や自然条件、地形条件等の地域資源を活用する典型的な地域密着型産業でもある。その点で、地方分権を根拠づける「近接性原理」(「問題は住民のより身近なところで解決されなくてはならない」とする考え方で「近接性・補完性の原理」とも言う)が、特に当てはまりが良い領域と言える。そのため、上記のような農政の中央集権性に対して「地域農政」、「自治体農政」という表現を使い、分権型農政の必要性が、1970年代後半以降、一部の学界や地方自治体関係者からはしばしば論じられていた。

近年では、分権改革の中で、農政でも地方分権が表面的には意識されている。例えば、先の農業基本法に代わって1999年に制定された食料・農業・農村基本法は、地方公共団体の役割を「地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」(第8条)としている。また、農業基本法では、「地域」という言葉が3回しか登場していなかったのに比べ、この法律では、17回も頻出し、特に「地域の特性に応じ」という言葉が繰り返し登場(6回)する点で、立法者が地方分権を意識していることは明らかである。

ただし、このことが、個別の政策立案者を含めた農業関係者に十分に意識されているかということ、そうではない。WTO農業協定の存在を意識せず、価格政策の「充実」や「復活」が論じられると同様に、地方分権の潮流を意識せず、国の補助金の「充実」や「新設」が言われることも少なくない。地方分権の一般論にはシンパシーを持ちつつ、しかし農政にはその原則の適用を意識しないという「分権オンチ」の傾向が、学界を含めて、農業関係者には比較的強いことは認識する必要がある。

#### 2) 農政の執行体制の現状とその背景

「農業生産構造の脆弱化」や「農村社会の脆弱化」等が論じられて久しいが、最近では「農政推進（執行）体制の脆弱化」が各方面から問題提起され始めている。自治体農政の一翼を担う農業委員会系統では、その現場感覚から、いち早く次のように指摘している。

「平成の大市町村合併の進展や三位一体改革の進行によって、農政改革を進める農業政策を円滑に農村現場に伝えるとともに浸透・活用させるための農政推進体制の脆弱化が懸念され、現場における各種の制度・事業の活用に齟齬をきたす事例も散見される」（全国農業会議所「2007年事業計画」）

同様の問題提起は、実は農林水産省によっても行われている。例えば、ある政策検討委員会の資料には、次の様な記述も見られる。

「農業者の実情を熟知した市町村職員の不在により、農業者の声を聞いて地域の合意を図ることが困難となるなど、市町村の農政を推進する体制は著しく脆弱化」（国営造成施設の管理体制に係る検討委員会資料、第5回委員会、2009年6月12日）

このように指摘されている「農政推進体制の脆弱化」は、様々なメカニズムの合成により生じていると思われるが、上記の全国農業会議所の文書に記されているように、次の2つの要素が主な要因と指摘できる。

#### ① 市町村合併

第1は、市町村合併である。地方分権の受け皿づくりをひとつの目的として進められた平成の市町村合併は、1999年から本格化し、旧市町村合併特例法（2005年3月末失効）による財政支援措置の活用が可能であった2006年3月末までに急速に進行し、その後も新合併特例法の下で2010年3月まで続いた。自治体数はこの間、1999年3月末の3,232団体から2010年3月末には、1,760団体へ46%も減少している。

これを、地域類型区分で見れば（表4-1）、平地地域、中間地域、山間地域で2/3前後の自治体が合併しており、またそれは、過疎地域自治体、人口小規模自治体、財政力が弱い自治体で特に進行した。一般的に農山村でより合併が進展したことは明らかである。

また、合併パターンを見ると（表4-2）、2006年3月までの新設自治体のうち約1/3が中山間地域同士の合併であるが、都市（または平地）と中山間地域との合併の合計はそれを上回る45%見られる（10.4%+17.1%+17.3%）。そして、それらを合計した79%の新設市町村が、中山間地域自治体を含んだ合併であったことがわかる。

#### ② 「三位一体改革」による補助金の削減と新たな財政ルートの形成

第2は、国の補助金の削減である。いわゆる「三位一体改革」による農水省関係の補助金の削減は、3,040億円程度であり、削減総額の3兆円に占める割合はそれほど多くはな

かった。しかし、影響はその後にみられた。この補助金削減を「教訓」として、農政内部でも、他省庁と同様に、国→地方自治体という財政の流れを、できるだけ避ける行政上の「工夫」が行われた。

そのために、特に農政において積極的に採用されたのが「協議会方式」である。個別の政策ごとに、行政、農業団体を中心とした地域レベルの関係者で組織する「協議会」を設立させて、そこに財政資金を流し込むことが新たな農政手法、いわゆる「協議会農政」として展開されつつある。地域レベルの協議会組織は、これまでも様々な形で設立されていたが、形式的な「連絡会議」のようなものがほとんどであった。しかし、2004年からの米政策改革において、生産調整政策の推進主体として地域水田農業推進協議会の位置づけが強まり、実施主体として交付金の使途の決定・交付事務等を担うこととされたことを契機として、その後、担い手政策、農村資源管理政策、農村IT普及等の分野で同様の方式で国の対策・事業が実施されている。

	合計(①)	合併市町村(②)	非合併市町村	②/①(%)
都市的地域	759	310	449	40.8
平地地域	693	458	235	66.1
中間地域	1038	701	337	67.5
山間地域	739	494	245	66.8
合計	3229	1963	1266	60.8
(うち過疎地域指定)	1230	836	394	68.0
(うち人口1万未満)	1557	1094	463	70.3
(うち財政力指数0.3未満)	1421	984	437	69.2

注：1) 1999年4月1日段階の自治体をベースとして、各種資料よりデータベースを作成し、それにより集計した。  
2) 合併状況は2006年3月末、過疎地域指定は1999年度、人口は2000年、財政力指数は1999年度時点を示す。

		市町村数 (合併後)	構成比 (%)
合併 パ タ ー ン	都市のみ	23	4.1
	都市+平地	48	8.6
	都市+平地+中山間	58	10.4
	都市+中山間	96	17.1
	平地のみ	48	8.6
	平地+中山間	97	17.3
	中山間のみ	190	33.9
合計		560	100.0
各 地 域 類 型 を 含 む 合 併	中山間	441	78.8
	平地	203	36.3
	都市	225	40.2

注：2006.3末現在の合併市町村を対象として算出。

このような変化を主な背景として、農政の執行体制には確実に変化が生じている。その態様は多様であるが、次のように問題を指摘できる。

① 市町村合併に伴う問題点

- 本庁（市役所）では地域毎の多様な課題を、平均化して捉えようとするために、課題の認識が、一般化してしまい、有効な取り組みにつながらない。期待される総合支所（合併前の市町村の役場）は、決裁権や予算が少ないため、地域の特性に応じた政策対応ができない。
- 地域で発生した問題を正しく認識し、それを現場レベルで解決しようとする職員の方が弱くなり、最終的には政策課題の設定自体ができなくなる。職員の中には、問題の認識や解決方法を県や国の方針に頼ろうとする「心の中央集権」という実態も見られる。
- このこととも関連して、合併自治体では、農政関係の職員数や決算額の削減が、他の分野と比較しても著しい（図4-1）。

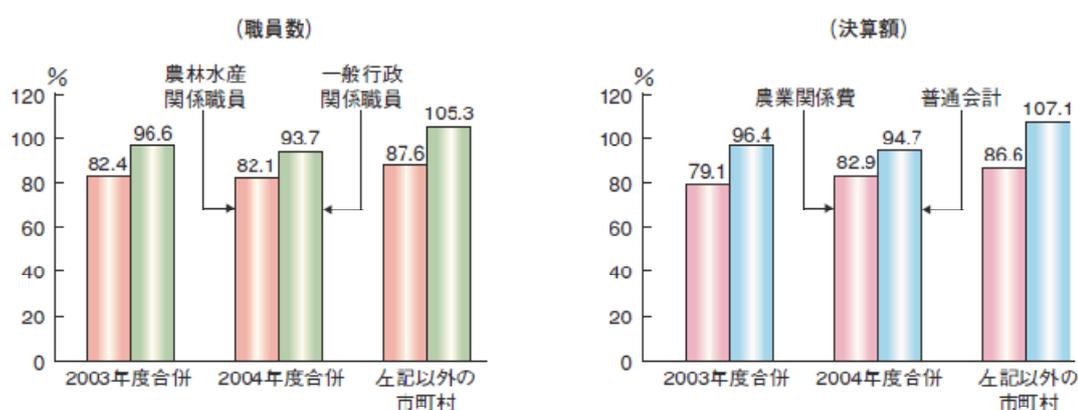


図 4-1 市町村合併時期と農林水産関係職員数、農業関係費  
(2007年度『食料・農業・農村白書』より引用)

なお、農政当局も、このような問題に無関心ではない。例えば、2007年度『食料・農業・農村白書』は、次のように指摘する。

「市町村合併により、旧市町村間での農政への熱意や土地利用計画のばらつきに起因する施策の円滑な推進への支障、地域の個性や特徴の埋没が懸念される一方、行政区域が広域化されることにより、多様で豊かな地域資源の活用や出入作等の広域的な土地利用調整、専門部署の設置や担当職員の専任化の面の効果が期待される。」

この前半で指摘された「懸念」は、先に述べたように現実化しており、逆に後半の「期待」は多くが実現していない。

② 農政ルートの新たな形成に伴う問題点（「コラム2」参照）

- 地域協議会に流れ込む財政資金については、市町村議会のチェック対象の外部にあ

り、市町村の農業・農村を改善するための協議会であるにもかかわらず、地方自治体の十分な関与が行われていない。つまり、実質的には、「市町村によるチェック機能なき国の政策の代理執行」が行われており、それは、むしろ中央集権化と言える。

- 協議会の側にも「国の代理で執行している」という意識もあり、構成員の十分な合意形成なしに、事業が進められることがある。また、構成員も、協議会の中心となる機関（行政または農協）に白紙委任しがちで、理想とされる「円卓」での議論の積み重ねとはほど遠い「無責任体制」が生まれやすい。
- 多くの協議会は任意組織であり、公金管理面で脆弱性がある。
- 各種の協議会は、根拠制度の要綱・要領により規定されているために、その任務はもちろん、構成員範囲等に関しても規定がバラバラであり、協議会全体の事務量は、一元的に行政が担っていた時と比べて負担感が増している。むしろ、国の「縦割り」行政が強まったといえる。
- 総じて言えば、「地域協議会」の名前からすれば、本来は「地域」で「協議」する会議体であるはずが、実質的には、「協議会」が国の論理として構成され、補助金の受け皿として主に位置づけられている。

以上のように、農政執行体制をめぐるのは、多様な問題が噴出している。ここであげた二つの問題は、それぞれが深刻な問題であると同時に、両者が絡み合っているゆえに、より根深い問題となっている。つまり、民主党政権の目玉である戸別所得補償等の政策の選択やそれをめぐる論争以前に、「農政執行体制の空洞化」が生じているのが現実であり、この問題の対応を抜きに農政の改革はあり得ない。

しかしながら、これらの問題は部分的な改善や手直しで解消するものでない。なぜならば、近年の農政に大きな影響を与えた市町村合併や三位一体改革という分権改革も、なお「未完の分権改革」（西尾勝氏）と言われているためだ。現在、その揺り戻しや道州制の導入をめぐる動きも含めて、分権改革の方向やスピードが常に変動しているため、農業サイドのみで、抜本的かつ安定的な問題解決を果たすことは困難である。むしろ、「分権社会における農政のあり方」という大枠での政策構想が問われている。

## 【コラム2】 「協議会農政」の現場

A県のB市は平成20年4月に5市町村が合併して誕生した。しかし、生産調整の推進主体である地域水田農業推進協議会については、合併に合わせて統一することはできず、旧市町村ごとに地域協議会を設置する形で継続している。

それは、生産調整に関する助成金である「産地づくり交付金」は、各地域協議会ごとに配分額が定められるが、B市内の旧5市町村では、過去の生産調整に対する取組みに地域差が大きかったため、その配分額にも地域により大きな差があり、統一するための調整が難しかったからである。そうしたこともあり、B市における水田農業に関する協議会の運営に関しては、以下のような問題が生じている。

### 1. 公金管理の脆弱性の懸念

B市内の地域水田協議会の会計監事は協議会の構成員である農業団体の役員2名がつとめており、直接的には行政の会計が関与しているわけではない。地域協議会の事務運営には、市役所の支所の農業担当職員が関わっているが、職員数が削減されているなかで、他の業務も兼任している。また、行政の合併により、これまで旧市町村単位で行われていた行政の会計事務は、本所に集約され、支所によるチェック機能は弱まる。このように、合併により、各地域協議会に対する行政によるチェック体制の弱まりが懸念される状況にある。

### 2. 煩雑な事務による問題

また、農業者団体主体の需給調整という政策のスローガンのもとで、M市管内では、平成19年度より、地域水田協議会の事務局が農協に移管されることとなり、各協議会の事務局組織は“農協”とされている。しかし、実際の運営は地区（旧市町村）ごとであるため、その実務を担当するのは、営農センターに配置されている地区の生産調整担当の営農指導職員である。生産調整の推進は、各地区の仕組みに応じて異なるため、組織としての対応がとりにくく、職員個人への負担が大きくなってしまう。また、それぞれの地区ごとに交付金の交付要件等も異なるため、会計上のチェックも非常に煩雑となる。個々の担当者としては、適切な運営に気をつけてはいるものの、施策の推進段階におけるチェック機能が効きにくい運営のもとでは、新たな取組みの導入も十分な検討ができないために躊躇せざるを得なくなるような状況が生じている。

### 3. 協議会のエリアの問題

しかし、協議会を合併市として一本化できたとしても、協議会としての適正エリアを考える際には、別の問題も生じている。協議会の構成員は、主に行政と農業団体であるが、農業団体の管轄するエリアは行政区域と完全には一致していない。B市内には農協は二つあり、そのうち1つはB市以外も管内としている。同様に、土地改良区についても、B市と一部近隣市を管内とする2団体が存在する。これとは逆に、B市を管轄とする農業共済組合は、B市以外にも近隣3市町を管内としている。このように、個々の構成組織が自らの事業で意識する地域の概念は、必ずしも新たな「B市」という行政区とは一致しない。そのために、協議会として、構成員が同じ立場で合意形成を図り、方針を打ち出していくことが難しい場合もある。

### 4. 事務局の不統一

また、担い手協議会の事務局は農業委員会（所在地はB市の支所）、地域水田協議会の事務局は農協（実質的には営農センター）、農地水環境保全向上対策の事務局は行政（B市の本所）というように、事務局を担う主体、所在地がそれぞれバラバラな状態になっている。加えて、補助金額としても、政策の重さとしてもウェイトの高い地域水田協議会は、合併市として統一されていない。このように、地域としての農業政策の推進体制が定まらない

なかで、各施策を推進のためには、それぞれの要件に合わせた形で協議会を組織せざるを得ない。そのため、政策相互の関連は非常に深いにもかかわらず、協議会間の連携を図ることが困難となってしまっているのである。

#### 5. ルールの不明確さがもたらす事務の煩雑さ

さらに、国が推進主体として協議会の設置を義務付ける場合のルールや運営内容が明確に示されていないため、都合よく協議会が使われてしまい、現場における事業推進に混乱をもたらしている。例えば、2008年度から2009年度にかけての補正予算では、生産調整の達成者に対する助成が複数設けられたため、地域水田協議会で管理しなくてはならない会計の数が補正予算ごとに増加した。しかも、それらの事業が決定し、具体的な施策として現場においてきた時期は、交付金の算定や転作の確認等で事務局の事務が多忙となる時期と重なった。そのため、地区によっては人手不足で作業が追いつかず、当初は農業者に対する事業の周知もままならないような事態となってしまったのである。

また、2009年度補正予算から措置された耕作放棄地再生事業については、基本的に農業委員会が主体となって行う取組みであるとして、担い手協議会が運営することとされた。ただし、その会計については、行政が主として取り組むとされた結果、それぞれの協議会の組織体制が全てバラバラになってしまっている。水田農業政策の全体像は、ますます見えにくい形となってしまっているのである。

### 第2節 農政における執行体制の考え方

#### 1) 農政の執行体制をめぐる諸原則

##### ① 地域密着の単位で—近接性の原理—

いうまでもなく生物生産を旨とする産業である農業は、その生物が自然的条件に大きな影響を受けることから、地域性が色濃い産業である。また、農業生産は、農地、水路をはじめ大きくは生態系までも含めた地域資源を活用する産業であり、その地域資源の量や質を強く反映する。

こうした農業生産に直接にかかわる農業政策は本来的に、それぞれの地域の自然条件、地域資源の地域差を強く反映する必要がある。したがって、農政の執行体制を考えるうえで、「近接性の原理」は重要な柱となるものである。

##### ② 農政の専門性—合理的単位の原理—

他方で、この近接性（補完性）の原理をめぐっては、「国と地方の事務配分に当たっては、補完性の原理だけでなく、それが合理的であるか、効率的であるかが慎重に検討されなければならない。この点は、すでにシャウブ勧告やそれに基づく神戸勧告で指摘されていたところである。」（金沢史男氏）と指摘されているように、なんでも近接性単位ということだけでなく、最適な合理的単位（専門性）についても論じられなくてはならない。

この点は、特に農政において強く当てはまると言える。農政の執行のためには、農業者・農村住民についての実態認識のみならず、作物や土壌の農業技術的知識、消費動向や生

産コスト等の経済・経営的知識が必要である。さらに、最近では、国際的規律（WTO 農業協定等）への対応なども求められている。地方自治体の中でも、「農政ほど専門性が強い領域はない」と言われるのもこのためであろう。こうした点での専門性確保を念頭においた執行体制が求められている。

### ③ 国の責任—連携の原理—

しかし、上記の近接性、専門性だけで、農業政策の主体を論じることはできない。例えば、食料・農業・農村基本法は、第2条第4項で「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない。」とし、さらにそれを受ける第19条で、「国は、第2条第4項に規定する場合において、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。」と明確に規定している。このように、国家は不測時における食料安全保障に責任を持つが、それは、地方分権が一層進展したとしても変わらない役割であろう。

地域レベルの農業の動向は、このような国レベルの食料の安定的な確保と直結する課題である。つまり、農業政策は、すべてを近接性の原理等で単純にデザインできない難しさがあり、地方分権をどう進めるかという議論と同時に、地方分権を前提として地方と国との連携をどのように作りだしていくのかという課題がある。それは、中央集権の下で国と地方が相互にもたれ合い、無責任となる相互依存関係から、地方分権に基づきより明確な権限と責任を持って、相互に助け合う関係への転換でもある（連携性の原理）。おそらく、行政一般としてもそうであろうが、特に農政では、＜近接性原理による地方分権＞と＜連携性原理による国・地方の連携＞をセットで議論することが強く求められている。

## 2) EU共通農業政策とインプリケーション

（※この項目は、農政改革プロジェクト研究会で講師として講演していただいた荘林幹太郎氏（学習院女子大学教授）の報告内容に依拠している（文責は研究会）。）

農政における国と地方をめぐる関係については、EUの共通農業政策が長い時間をかけて、そのひとつのモデルを提供している。この共通農業政策の下では、EUは「中央」、加盟各国は「地方」となるため、わが国に当てはめてみれば、EU＝国、加盟国＝地方自治体とするアナロジーが可能となる。

その第1の特徴は、農業環境政策にみられる。最近のEU農業政策における「第2の柱」（農村振興政策）のひとつと言われるこの農業環境政策は、環境支払とクロスコンプライアンス（農場の所得維持のための直接支払に対して環境的要件を付して、その政策目的に環境保全を付加すること）が特徴的な手法となっている。しかし、この2つの政策手法にかかわ

る、具体的な制度設計はすべて加盟各国に委ねられている。特に、地域性を重視すべき環境支払については、EUレベルの規程では数行程度の原則が記されているのみであり、大胆な分権化が進められた結果、加盟各国の農業環境政策は実に多様である。

第2の特徴は、こうした大幅な分権に対して、共通農業政策の「第1の柱」（所得補償のための直接支払いを主な政策手段とする農業政策）では、それとは対照的に支払対象項目や支払単価がEU規則で細々と規定されている。その点でこの分野における、中央集権性は保たれている。

そして、第3の特徴は、2008年以降中央集権的なメカニズムを持つ「第1の柱」から、分権的なメカニズムを持つ「第2の柱」への予算の移行（モジュレーション）が行われつつあり、それらは気象変動、水管理、再生可能エネルギー、生物多様性の保全等に充当されている。

以上のように、EU共通農業政策の農業環境政策をめぐる「中央」と「地方」の役割分担は、大雑把に言えば、「地方」が企画立案、「中央」が枠組みの設定と費用分担の決定という役割分担にあった。

また、それに対して、農業生産の安定性確保、そのための農業者の所得補償を手段とする農業政策（本体）では、すべてが「中央」で行われるというように、農政分野ごとの異なる仕組みが取られていた。しかし、こうした産業としての農業政策から、農業環境政策を含む農村振興政策の政策に徐々に政策シフトが行われており、その点で、農政全体としては「地方」への分権が進んでいると言える。

### 3) 農政の執行体制のあり方―諸原則とEUのインプリケーションを踏まえて―

「近接性の原理」に基づき、農政のより一層の地方分権が必要とされていることは間違いない。従来もそのことは「総論賛成」として、関係者に認識されていたことであろう。しかし、現実にはそれが進んでいないのは、「中央省庁の抵抗」だけではなく、政策分野ごとに新しい執行主体（分権の「受け皿」）が整理されていないことによる。この点は、EU共通農業政策に学びながら、代表的な分野についてそのあり方を論じてみたい。

#### ① 農村政策、農業環境政策

まず、EUの共通農業政策でもそうであったように、特に、政策執行に当たって地域的多様性を踏まえるべき農村振興政策や農業環境政策の領域では、国の役割の地方自治体への分権が必要とされよう。

そして、新しい執行主体は、「合理的単位の原則」から、都道府県単位を原則とすることが望ましい。ほとんどの都道府県では農業関係専門職（農業職、農業土木職等）の職員を確保しており、彼らは専門知識を一定以上備えている。また、これらの専門職員の人事ローテーションを見ると、例えば農業職の場合、地域農業の技術や経営の指導を行う農業普及指導員としての現場担当と県庁における政策担当を交互に行き来している場合も多く、現場で蓄積された経験や情報を基盤とする「現場目線の政策形成」が可能となっている。

このようなことから、農村振興政策、農業環境政策については、都道府県による政策形成と決定という仕組みが考えられる。従来からも、都道府県農政は、独自の自治体農政を

作り出して、それが国レベルの農政を動かした例もある（「コラム3」参照）。

しかし、その場合でも、市町村単位やそれよりも小さな単位（平成合併前の旧市町村や昭和合併前の旧市町村）において、地域的特性に応じた弾力性も確保されるべきであろう。逆に言えば、そうした目配りをするためにも、政策主体は国レベルではなく、都道府県レベルが適切であろう。

なお、こうした分権を実現するからには、それに応じた十分な財政や人員が、都道府県には保証される必要がある。

## ② 農業の担い手政策

第2に、農業生産主体にかかわる政策はEUのように、中央集権的でないだろうか。この点については、EUと日本の農業の担い手構造の相違を考える必要がある。しばしば、指摘されているように、EUでは、農業生産主体の構造改善が早くから進み、一部の地域を除き農業生産主体は少数の農業者（農場）に既に絞り込まれている。そのため、担い手の安定化のための所得確保が農政上の課題となり、EU共通農業政策の「第1の柱」が確立した。それに対して、日本農業では、農家数は、未だに200万戸を超え（自給的農家を含めて285万戸：2005年）、その絞り込みを行うのか否かが農政上の焦点ともなっている。さらに、そうした状況にもかかわらず、兼業化と高齢化により、農業生産主体の脆弱化が進み、新たな担い手の育成が課題となっている。その点で、「今あるもの」をそのまま支えるEU農政に対して、「今あるもの」を、場合によっては絞り込み、また場合によっては、新たに育成するという、より困難な課題を日本の農政は求められている。

こうした担い手特定化、担い手育成にかかわるプロセスは、まさに「近接性の原理」が生きる領域である。そこで、政策の企画、決定は国レベルで行うとしても、実際の運用は、市町村が担い、地域実態に応じて弾力的に適用していくという分担関係が考えられる。

その場合、市町村レベルの行政のみでなく、その管内にかかわる農協や農業委員会、土地改良区を糾合した協議会が政策の実施を担うことも考えられる。しかし、この点は先に指摘したような問題もあり、以下の4)においてそのあり方を別途論じてみたい。また、他方では市町村合併の影響により、現場対応を十分担えない市町村があることも事実であり、その状況は場合によれば、長期に続く可能性もある。そのため、必要に応じて都道府県の補完体制が必要となろう。

## ③ 不測時の食料確保、農地総量の確保

こうした分野は、現行の食料・農業・農村基本法で明記されているように、国が全面的に責任を持って、政策の立案・決定・実行・評価の全過程にかかわるべき対象であろう。

しかし、特に不測時の食料確保、農地総量の確保は、農業担い手政策と無縁ではない。その点で、農業の担い手政策を地域レベルで実施する地方自治体との連携が必要となる。「連携性の原理」が、ここでは当てはまる。

**【コラム3】 県レベルの独自農政の事例・滋賀県「環境こだわり農業」**

## 1. 環境支払制度の仕組みと背景

滋賀県は 2004 年度から県レベルで初の環境支払いを開始した。2001 年度から「環境こだわり農産物認証制度」を県独自に始めていたが、それを補強する形で直接支払いが導入された。

農家は、まず知事との間で「環境こだわり農業実施協定」を締結し、農薬や化学肥料を減らすなどの「環境こだわり農業」を実施することで、認証マークを付け販売することができる。そして、「環境こだわり農業」を行うことでの単収低下等による収入減少、および労働時間増加等のコスト増に相当する額を、「環境農業直接支払制度」として受け取る。水田の場合は、5,000 円/10a (3ha を超える分は 2,500 円/10a) である。これは、認証制度と直接支払いの二本立てで、各経営の環境負荷低減を進めよう、という仕組みとなっている。

背景は、琵琶湖の存在である。水質悪化を食い止め、生態系を保全することは県全体の課題である。他分野での取り組みが進む中で、90 年代以降農業に由来する汚染が相対的に目立つようになってきた。つまり汚染者としての農業、という立場、視点からの出発だった。

滋賀県では、2000 年より政府に環境支払制度の創設を提案し続けた。政府も方向性としては環境面での施策の必要性を認識し、準備を始めていたが、具体的な施策はなかなか出てこなかった。政府の検討を加速化させる意味もこめ、県独自での環境支払制度の創設に踏み出したわけである。

## 2. 地方発の制度設計

滋賀県では、個別経営単位での「環境こだわり農業」だけでなく、「田園資源・環境新生戦略しが」の中で、主に集落や土地改良区単位での面的な環境改善についても支援している。2004 年から始まったもので、農業用水の循環利用、景観保全、農地・水路周辺の生態系保護など、複数の事業が中に含まれる。

個人を対象とし、慣行からの負荷低減に対する仕組みである「環境こだわり農業」と、集落や土地改良区を対象とし、主にハード面から環境を改善させる「新生戦略」、県では、両者を合わせ「農業農村環境直接支払制度」と表現している。

2007 年度より政府が実施している「農地・水・環境保全向上対策」は、様々な主体の参画による資源管理を行う 1 階部分と、各経営の環境負荷低減を支援する 2 階部分のセットという構成になっている。滋賀県の「農業農村環境直接支払制度」の先発的な試みが、この新たな対策とは無縁でないことは明らかであろう。

## 4) 農政執行における市町村段階の協議会の位置づけ

現代の日本農政（特に政権交代前の自公政権）で、協議会が重視されているのは、先も論じたように農政の新しい財政ルートの受け皿と考えられているからである。つまり「農業財政の受け皿としての協議会」である。他方で、もう一つの側面がある。それは、市町

村合併により市町村レベルの執行体制が脆弱化をうけて地域で独自に設立された、農協や農業委員会等の農業にかかわる多様な主体が協働する組織として生み出された協議会である。それを「地域農業マネジメントの協働組織としての協議会」と呼ぶことにする。

この両者は、重なることもあるが、協議会の設立論理としては峻別する必要がある。そこで、それぞれについて次のように考えられる。

#### ① 農業財政の受け皿としての協議会

このような目的の協議会が常態化するかどうかは、地方分権の状況によって左右される。しかし、現在までの地方分権化のスピードから考えると、当面はこうした目的での協議会の役割は、将来的にも残ることが予想される。

そうであれば、同協議会が抱える喫緊の問題点（「市町村によるチェック機能なき国の政策の代理執行」や「公金管理の不安定性」等）を、速やかに解消する必要がある。そのため、現在は任意組織である協議会をなんらかの形で「法定化」することが有力な対応策になる。しかし、単に法人格を付与する「法人化」では不十分であり、協議会組織に正統性を与える「法定化」が必要である。すなわち、協議会での決定が市町村の定めた農政に関わる計画や指針と連携し、さらに協議会の重要な決定にあたっては市町村長の承認を必要とするような「法定化」の仕組みが望ましい。その場合、協議会の正当性を内部から補強するために、農業・農政関係者以外の者が協議会に参加する仕組みを導入することも考えられる。

また、現状のように個別施策毎に協議会を作る方式は、縦割り行政を地方へ持ち込むことにほかならず、まさに「中央の論理」である。それでは、事務が煩雑になるばかりで地方行政・現場への負担が大きい。受け皿を統一して、すべての施策に対応できるものにするような仕組みとする必要がある。

#### ② 地域農業マネジメントの協働組織としての協議会

このようなタイプの協議会は、農政関係組織の「ワンフロアー化」または「ワンストップ・サービス」として、実践が進んでいる。これらの中には、既に1980年代から取り組まれているところから、ごく最近の市町村合併を契機に作られたものまで、設立の時期も契機も様々である。なかには、形式だけで実質のない組織もあるが、他方では、特に自治体、農協、農業改良普及組織との協働体としての実績を残している例があり、注目される。

例えば、島根県浜田市の浜田市農林業支援センターは、そうした実効性、機動性がある組織である。ここでは、浜田市農林課（職員5名）、JAいわみ中央（職員2名）、島根県西部農林振興センター普及部（職員4名）が協働して、「農林業支援センター」というひとつのワンストップ型の相談窓口を作りあげている。具体的には、「3者による常時一体化した実働部隊」（浜田市ホームページによる）として、「新規就農支援」「認定農業者支援」「集落営農組織支援」についてチームを編成し、農業者からの相談、経営改善のアドバイス、組織化の支援等の多面的な対応を行っている。島根県内には、こうしたワンフロアー組織が全部で6組織あるが、その多くがこのように、新規就農、認定農業者、集落

営農の3チームをベースにし、それに加えて、例えば援農人材の育成と派遣・調整（益田市農業担い手支援センターのケース）等の各地域に独自の取り組みを実施している。

このような「常時一体化した実働部隊」は、市町村合併による農政の執行体制の脆弱化を補完し、さらに地域の独自課題に積極的に対応する側面もあり、その問題の現実的な解決策のひとつであろう。

### 第3節 政策提言：農政の執行体制刷新の短期的対応と中長期的対応

以上のことから、ここでの提言は、当面、短期的に取り組むべき課題と分権改革の全体像の中で考えるべき課題の二つに分けることができる。後者は分権改革の方向性により具体的な姿が異なるものになるであろう。

#### 1) 短期的に取り組むべき課題

##### ① 市町村レベルの協議会の法定化・統一化

各種の施策のために市町村単位で設置が義務付けられている「協議会」及び、それを中心的プレーヤーとして仕組まれているいわゆる「協議会農政」には、様々な問題がある。その問題の根源には、分権改革が進む中で、農政の安定的な執行体制がデザインされていないことがあり、それは過渡的な問題点でもある。しかし、その問題の解消・解決になお時間がかかるとすれば、当面、そうした協議会のあり方に対して、次のような「法定化」「統一化」をキーワードとする仕組みを構築する必要がある。

第1は、協議会を「法定化」して、財政の受け皿としての正統性を賦与するとともに、市町村議会が協議会に関与できる仕組みを作ることである。

第2は、様々な分野毎に設置が強いられている縦割りの協議会を束ね、「統一化」でできるような仕組みを、自治体サイドに作ることである。

第3に、協議会の設立を求める国に対して、今後、各種事業の制度設計を行うに当たっては、「法定化」と「統一化」を考慮すべきことを強く求めていく必要がある。

併せて、県協議会についてもできるだけ、その一元化を図り、各種の事業を有機的に結合させ、戦略的に活用できるような体制を整備すべきである。

##### ② 農政関連組織のワンフロアー化の一層の促進

地域における農政関連組織のワンフロアー化は、既に様々な形で進んでおり、これまでも、国や県レベルでも、それを促進する支援策が取られてきた。しかし、平成の大合併を経て、現在、市町村の農政執行体制の空洞化（農政担当職員の減少、農家と役場との間の遠距離化等）は、さらに深刻な状況に陥っている。そのことの実態認識を、まず地域の農政関係者のなかで共有化し、そのうえで、農政執行体制を強化するための現実的対応策（短期的対応策）として、農政関連組織の新たなワンフロアー化に向けた支援策を充実させる必要がある。

その際、形式的な「ワンフロアー化」ではなく、実質的に「常時一体化した実働部隊」「地域への思いを一体化するジョイントセクター」として機能するためには、先発的な

取り組みから、ノウハウや工夫を学び、交流する場を全国レベルで作ることも必要であろう。

## 2) 分権改革の全体像のなかでの課題

### ① 農村振興政策・農業環境政策の企画・立案主体としての都道府県の再設定

農村振興政策や農業環境政策では、EU共通農業政策と同様に、「中央」から「地方」へ大胆な分権が求められる。国の関与は原則の設定だけにとどめ、政策の企画や決定は都道府県で行うこととする。当然、それに応じた十分な財政や人員が、都道府県には保証される必要がある。また、現場目線での政策形成のために、農業普及指導員による普及事業の仕組みは、各都道府県の地域性に応じながら、より強化される必要があろう

### ② 農業の担い手政策

農業の担い手政策の基本方向については、国の立案とするものの、政策実行に当たっては市町村による実質的かつ強力な関与が必要であることから、地域毎の弾力性を最大限確保する仕組みとしなければならない。その際、市町村の農政執行体制を強化するため、協議会の活用や都道府県による補完を積極的に行える仕組みをあわせて検討する必要がある。

### ③ 不測時の食料確保、農地総量の確保

ナショナル・ミニマムに関連する政策分野については、国が、引き続き全面的に政策の立案、決定、実行、評価の全過程にかかわるといふ仕組みは、是認されるべきである。ただし、不測時の食料確保、農地総量の確保は、農業担い手政策と強く関連する場合があることから、地方自治体との役割分担と連携の仕組みを、平時において作りあげておく必要がある。

### ④ 食料・農業・農村基本法の改正

以上の国、都道府県、市町村の役割分担を明確化するためには、まず、農政の基本法である食料・農業・農村基本法の改正を行う必要がある。現在の同法は、「地域」への配慮を一定程度にじませているが、「中央」と「地方」という二元論により、都道府県と市町村を「地方公共団体」と一括りにしている。地方分権改革のなかで都道府県と市町村の役割について、相互の存立にかかわる議論が行われている状況と比べ、時代遅れの認識といえよう。

本格的な地方分権化時代に入ろうとしている今、農政の基本法のあり方を早急に検討することが要請されている。検討の場としては、従前のような農林水産省の審議会だけではなく、各省庁を横断する広い観点からの議論が行われる「国と地方の協議の場」も位置づけられるべきであろう。

## 補論 1. 米をめぐる歴史と代表される国際交渉

我が国農政はその目的に整合的なものとなっていない。

所得は、価格に生産量をかけた売上額からコストを引いたものである。我が国農政の特徴は、農家所得を向上させるために価格を上げたことである。その典型が米である。

「食糧管理法」は高度経済成長期以降の生産者保護法という評価とは異なり、当初は消費者保護を目的とした立法であり、国民の購買力が乏しい中で米価は戦前の価格水準や当時の国際価格よりも低く設定された。1935年で国際価格の約半分の水準であり、国際価格よりも低い米価は1953年まで続いた。米も含め、輸入食料価格が国内価格よりも高かったため、1950年代前半まで政府は価格差補給金を支出して、輸入食料を安く国民に供給していた。

1961年の「農業基本法」が提唱した規模拡大を通じたコストダウンによって農業だけで他産業なみの所得を得ることのできる「自立経営農家」を実現しようという考え方に対し、組合員の圧倒的多数が米農家で、農家戸数を維持したい農協は、構造改革に反対した。少数の主業農家ではなく多数の兼業農家を維持する方が、農協にとって政治力維持や販売手数料収入の上昇など農協経営の安定につながるからである。食管制度の時代、農協は生産者米価引上げという一大政治運動を展開した。選挙で戦後最大の圧力団体と言われた農協の支援を受けざるをえない自民党の圧力により、農業基本法の考え方とは逆に、実際の農政は、農家所得の向上のため米価を上げたのである。

農協の意図したとおり、コストの高い零細な兼業農家も高い米を買うよりも自ら米を作る方が得になり、農業を続けてしまった。零細な兼業農家が農地を手放さなかったため、農地は農業だけで生活していこうとする農家らしい主業農家に集積されず、規模拡大による米農業の構造改革は失敗した。

高米価は、消費を減らす一方で生産を刺激し、米は過剰になった。このため、1970年以降、実施しているのが「減反（生産調整）政策」である。1995年に食管制度が廃止されて、米の政府買入れが備蓄用に限定され、かつての生産者米価が無くなってからは、米価は減反によって維持されている。

売上高を多くすることは、農協には有利に働くが、消費者には大きな負担を強いることとなる。減反は米価維持の「カルテル」といってよい。およそカルテルというものは、カルテル参加者に高い価格を実現させておいて、その価格で制限なく生産するアウトサイダーの生産者が得をする。拘束力のあるカルテルが成立するためには、アウトサイダーが出ないよう、アメカムチが必要となる。消費者に高い価格を払わせて家計を圧迫しているうえ、現在、年間約2,000億円、累計総額7兆円の補助金が、他産業なら独禁法違反となるカルテルに、農家を参加させるためのアメとして、税金から支払われてきた。減反には、消費者だけではなく財政も負担させられている。

減反面積は今では100万haと水田全体の4割超に達している。500万トン相当の米を減産する一方、700万トン超の麦を輸入するという食料自給率向上とは反対の政策が採り続けられている。戦前農林省の減反政策案に反対したのは食料自給を唱える陸軍省だった。真

の食料自給は減反と相容れない。

単収を向上させればコストが下がるが、総消費量が一定の下で単収が増えれば、米生産に必要な水田面積は縮小するので、減反面積をさらに拡大せざるを得なくなる。そうなる  
と、政府は農家への減反補助金を増やさざるを得なくなる。このため、単収向上のための  
品種改良は、国や都道府県の試験場における農業技術者の間ではタブーとなってしまった。  
こうして、単収増加も阻害された。現在の米単収は、ヘリコプターで種まきしているカリ  
フォルニアの粗放農業より 3 割も低い。終戦時で国際価格の半値、53 年まで国際価格より  
安かった米は、いまでは 778%の関税で保護されている。

すでに述べたとおり、農業界の要請を受けた政府は、WTO ドーハ・ラウンド交渉で高関  
税の削減に抵抗し、その代償として低い関税率で輸入される関税割当て数量をさらに拡大  
してもかまわないという対処方針を採っている。「食料・農業・農村基本法」に基づき、政  
府は食料自給率を 40%から 50%に向上させるという閣議決定を行っているが、この対処方  
針に従って交渉がまとまると、米、麦、乳製品等の生産は逆に大幅に縮小するしかない。  
しかも、日本政府は、例外品目数は議長案の 6%でも少ないと主張し、できる限り多くの品  
目を重要品目にすることが交渉の最大の目標となっている。しかし、品目数を拡大すれば、  
米等の重要品目すべてについてさらなるアクセスの拡大という代償を払わされることにな  
るだろう。つまり、日本政府の交渉の対処方針は、高い関税を維持できるのであれば、関  
税割当量はいくらかでも拡大してもよいというものだ。ミニマム・アクセス、関税割当量の  
拡大は食料自給率を確実に低下させる。農業界が食料自給率を低下させてまでも守ろうと  
しているものは、米の 778%に代表されるような高関税であり、それが守っている高い国内  
農産物価格である。

食料が不足して困るのは国民・消費者であって農家ではない。WTO 交渉の対処方針は農  
業を保護するために食料安全保障を犠牲にしてもかまわないとする立場であり、明らかに  
消費者利益に反する。国民に食料を安定的に供給するという目的に反する農業は保護に値  
しない。このような農業であれば、保護を全廃し縮小したほうが、国全体の経済更生水準  
は向上する。

多面的機能についても同様である。我が国の多面的機能のほとんどが、水田の水資源涵  
養、洪水防止といった機能である。しかし、水田を水田として利用しないどころか、水田  
を潰してきた減反政策を 40 年も採り続けている。減反政策は多面的機能の主張に反してい  
る。また、食料安全保障に不可欠な農地資源も減少させた。水田面積は戦後一貫して増加  
し、減反政策を開始した 1970 年には 344 万 ha に達したが、減反導入後一貫して減少し現  
在では 254 万 ha となっている。

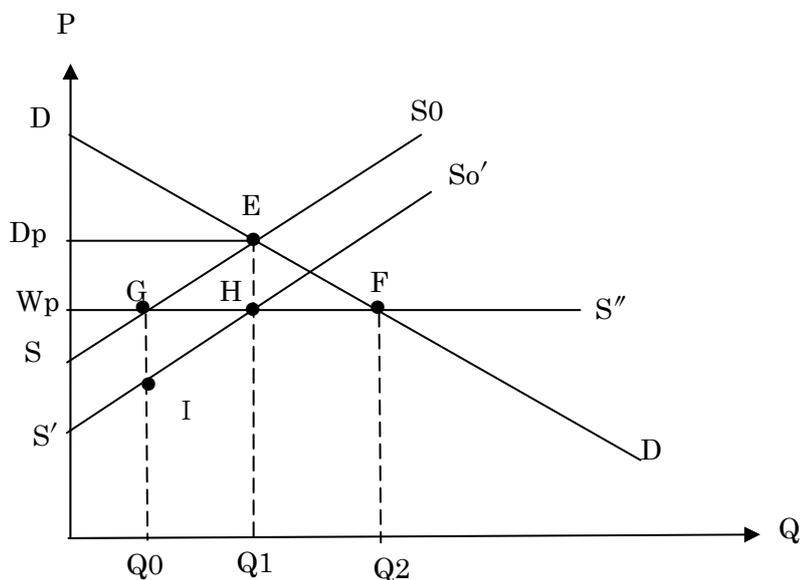
しかも、これまでの農政の誤りを糊塗するために、さらに無駄な納税者の負担を増大す  
るなど、誤りを重ねている。ウルグアイ・ラウンド交渉の米の関税化の特例措置は誤りだ  
った。だから 1999 年に関税化したのである。ミニマム・アクセスについては、国内市場に  
影響を与えないという観点から、輸入しても海外から援助輸出の要請が起こるまでなど  
の間、長期にわたって保管しているため、本来安い輸入米を高い国内価格で売れば差益を生  
じるはずなのに、1995 年度から 2007 年度まで、1,336 億円の財政負担を行っている。これ

は国内農業の振興に全く寄与しない財政の損失である。さらに、長期間の保管により汚染米が生じ、2008年には汚染米の不正転売、横流し事件が発覚した。

農政内部にも大きな矛盾が生じた。農家個人所有の田畑の整備のための農業基盤整備事業は、公共事業として農家の負担わずか10%程度で実施されてきた。コストダウンを図り、農産物価格を低下させて、消費者にメリットをもたらすというのが、農地整備という私的な投資を公共事業で行う根拠だった。その一方で農産物価格を下げないことを目的とする高米価・減反政策を継続している。

補論 2. 価格による保護か財政による保護か？いずれが国民経済的に効率的か？

(図) 関税か直接支払いか



農業が多面的機能や食料安全保障という外部経済を持っていることが農業保護の理由に挙げられている。それを考慮した供給曲線が  $S'So'$  である場合において、関税も直接支払いもなければ、トータルの余剰は  $\square DFGS$  に外部経済効果  $\square SS'IG$  を加えた  $\square DS'IGF$  となる。関税によって  $E$  点で生産が行われる場合の余剰は、 $\triangle DES + \square SS'HE = \square DS'HE$  である。

外部経済効果がある場合でも、 $\triangle EHF$  が  $\triangle GIH$  よりも大きいときには、関税で国内農業を保護するよりも、関税も直接支払いもない自由貿易の方が、余剰が大きくなる。この時には、貿易の利益が外部経済効果を上回る。貿易の利益  $\triangle EHF$  は内外価格差 ( $EH$  に相当) が大きければ大きいほど、需要の弾力性が大きければ大きいほど (この大きさは  $HF$  で測られる)、大きくなる。農業界の主張とは異なり、このときには、関税で農業を保護すれば、経済厚生水準を低めてしまうのである。逆に  $\triangle EHF$  が  $\triangle GIH$  よりも小さいときには、関税の方が、余剰が大きくなる。

しかし、以上のいずれの政策も次善の政策である。最適な政策は自由貿易を行い貿易の利益を享受したうえで、直接支払いを交付して外部経済効果を十分に発揮させる政策である。関税をゼロにするとともに、外部経済効果  $EH = SS'$  に相当する直接支払いを交付することによって、市場での供給曲線を  $S'So'$  にシフトさせる場合には、外部経済効果と直接支払いは相殺されるので、総余剰は消費者余剰  $\triangle DWpF$  + 生産者余剰  $\triangle WpS'H = \square DS'HF$  となる。明らかに、直接支払いを交付する場合に、余剰は最大となる。

以上のような生産に影響を与え、供給曲線を下方にシフトさせる直接支払いと、生産からデカップルされた WTO で削減対象外の緑の直接支払いを比較する。デカップルされた直

接支払いは、政府から生産者への所得の移転であり、政府の損失と生産者の利益は相殺される。供給曲線は変化しないので、この場合の余剰は関税も直接支払いもないときと同じく  $\square DS'IGF$  である。したがって、生産に影響を与え、供給曲線を下方にシフトさせる直接支払いのほうが、 $\triangle GIH$  だけ余剰は大きくなる。つまり、多面的機能などの外部経済がある場合には、デカップルされた直接支払いよりも生産に影響を与える直接支払いのほうが、望ましい補助金政策となる。

ある問題に対する最も望ましい政策は、その原因に直接ターゲットを絞って対処する政策である。外部経済がある場合には、生産が十分に拡大できていないことに問題があるので、生産に影響を及ぼす直接支払いが望ましい。もちろん、農家の所得向上に政策の目的があるのであれば、生産に影響を及ぼすことなく、直接所得を向上させるデカップルされた直接支払いが望ましい。重要なのは、デカップルされたかどうかではなく、ターゲットを絞っているかどうか。この点で、生産や貿易を歪曲しないという観点からのみ作られた、WTO 農業協定付属書 2 の「緑」の直接支払いの要件は、経済学の観点からは問題がある。

### 補論 3. 戸別所得補償制度

戸別所得補償は民主党が 2007 年参院選と 08 年総選挙で提唱した政策であり、総選挙のマニフェストでは、「主要穀物では完全自給を目指す」ことと「小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能とし、農村環境を維持する」ことを政策目的として掲げ、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする「戸別所得補償制度」を販売農家に実施する」ことを提唱した。

民主党は、前政権の経営所得安定対策が原則として一定規模以上の農業経営を対象とした点を選別政策として批判し、戸別所得補償制度の対象をすべての販売農家とすることを打ち出した。また、「畜産・酪農業、漁業に対しても、農業の仕組みを基本として、所得補償制度を導入する」とされた。

政権交代後は 2010 年度予算の編成過程で検討が進み、「モデル事業」と表現されているものの、2010 年度から米の戸別所得補償が事実上先行導入された。民主党自身が総選挙で示した工程表を前倒ししたかたちである。一方、これまでのところ、麦・大豆や酪農・畜産の戸別所得補償制度の具体像は定まっていない。また、マニフェストに謳われた「規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算」についても、具体化されていない。

戸別所得補償をめぐるさまざまな議論がある。以下に主要な論点を手短かにまとめておく。

#### 1) 米での先行導入について

稲作所得の確保という点で、米を対象とする戸別所得補償は急速すぎる価格低下に対して一定の歯止めをかける意味を持つと考えられる。また、政権交代後の米政策は実質的に選択的な生産調整方式に移行した（新政権では「生産調整」の代わりに「需給調整」と表現）。40 年以上にわたる生産調整の歴史のうえで画期的な転換であると言ってよい。新たな生産調整方式のもとで、米の戸別所得補償は生産調整参加者に対して給付されるメリット措置としての意味を持つ。

#### 2) 生産調整の展望について

選択的な生産調整にもふたつのタイプがある。ひとつは生産調整参加者へのメリット給付の基準となる補償水準をある程度固定し、一定の生産調整参加者の存在を前提として、市場が一種の均衡状態を維持するタイプである（長期的に継続する生産調整）。もうひとつは、選択的な生産調整を、生産調整のない状態に移行する過渡的な措置とするタイプである。この場合、移行のメカニズムとして、補償水準を徐々に市場の需給均衡価格に近づけるとともに、必要な直接支払いを別途導入することが考えられる。新政権は生産調整の将来像を明らかにしていないが、生産費を補償水準の基準とする方針が維持されれば、長期的に継続するタイプの生産調整になるであろう。この場合も、選択的な生産調整への移行後は、マーケットが補償支払いを織り込むことによる米価の低下が見込まれる。それだけ消費者負担が軽減されることになるが、反面、増加する補償支払いに納税者の厳しい目が

注がれることも予想される。

### 3) 水田農業の構造について

米の戸別所得補償は水田農業の構造に対して、正反対を向いたふたつの効果を有していると考えられる。まず、全国一律の交付単価とされた点は、低コスト稲作や価格低下幅の小さい地域の稲作に有利に働くことであろう。この要素は競争促進的である。他方で新政権は、小規模農家を含めて農業の継続を繰り返し強調している。けれども現実には、小規模兼業農家の維持に戸別所得補償が効果的だとは思われない。現時点で予想される給付額は50アールの水田農家で3万円、1haの農家で7.5万円であり、高齢化が進んだ兼業農家の世代交代を促す効果があるとは考えにくい。しかし、同時に懸念されるのは、小規模農業の維持が強調されることで、専業・準専業の農家による農地の集積や、集落営農や法人経営のステップアップに足踏み状態が生じることである。現に、戸別所得補償の導入を機に借地解消の申し出を受けた担い手農家や集落営農も報じられている。

### 4) 麦や大豆への拡張について

上述のとおり、米の戸別所得補償は生産調整参加者に対するメリット給付であり、急速な価格の低下に対する緩衝措置としての色彩が強い。むしろ、戸別所得補償の政策上の意味が真に問われるのは、麦や大豆に制度を拡張するか否か、あるいは、どのように拡張するかという点にある。この点の判断の前提として、麦と大豆の生産構造の実態を正確に認識しておく必要がある。麦と大豆の生産には大型機械が威力を発揮する。また、自家消費や贈答用に向けられることが希な点も稲作とは異なる。さらに長年の転作奨励金制度や2007年産からの経営所得安定対策による誘導措置もあって、麦や大豆の生産は専業・準専業層の農家や営農組織が大半をカバーしている事実がある。米が特殊な事情を抱えた品目であることを考慮し、あわせて麦や大豆のこれまでの成果を維持するとすれば、必要な修正を加えたうえで、麦や大豆の経営所得安定対策の枠組みを継承することもひとつの現実的な選択肢である。すなわち、米の所得補償制度と麦・大豆の経営所得安定対策がセットになった政策体系への収束である。経営所得安定対策のうち、生産調整のもとにあり、価格低下が急速な米については、当面のあいだ、生産調整参加者すべてに対象を上げた特別扱いの品目とみなすことになる。

### 5) 制度設計の手順と裁量について

戸別所得補償は米について先行導入された。けれども、水田の農業経営は麦や大豆の収益性をも勘案しながら組み立てられるものであり、米と麦・大豆の制度はほんらい同時に設計されるべきであった。しかも、米の戸別所得補償の導入に伴って転作奨励金の系譜の政策の見直しは行われたものの、前政権の経営所得安定対策の麦や大豆のパートはそのままのかたちで維持されている。このようなちぐはぐが、農業者の意思決定を困難にしている実態を直視する必要がある。また、政権交代によって、米以外の品目に関する助成金単価に関する市町村の裁量部分が廃止された。その結果、麦や大豆の収益性の想定外の落ち

込みが生じるなど、現場にさまざまな混乱が生じている面がある。なによりも、地域性の強い農業の場合、得意とする品目にも地域間に差がある。この事実を踏まえた地域の裁量部分の復活については、地域からの要望も強い。

---

**日本の農政改革**  
—現場視点の農政転換—

2010年9月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。  
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

**公益財団法人 東京財団**

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>

# 日本の農政改革（概要）

農業政策として、農業・農村のあるべき姿に関する明瞭な長期ビジョンの確立と共有、ビジョンから導かれる合理的な政策体系の構築が必要

## 第1章 国際的な視点から見た農業・農政の問題

- なぜ農業・農村を振興しなければならないのか？
  - ー 日本の農業の現状と展望
- 日本の農業保護の構造・特徴
  - ー 米国・EUなど先進国の農政は、消費者負担型農政から財政負担型農政へシフト

## 第2章 持続可能な水田農業を目指して

- 持続可能な水田農業のビジョン
  - ー タイプの異なる主体によって構成される農業生産構造
    - ・ 数集落に一戸の主たる職業として農業を営む農家
    - ・ 兼業や定年帰農などの小規模な農家や元農家
  - ー コミュニティとビジネスの二層からなる農業生産構造
    - ・ 上層のビジネス（市場経済）と基層のコミュニティの二層構造
  - ー 切れ目のない参入によって再生産される農業生産構造
    - ・ 今後5～10年で持続可能な水田農業が回復するまでの道筋の問題
      - ①専業・準専業農家、法人経営支援、②集落営農の育成、③「明日の担い手」政策
    - ・ 軌道に乗った水田農業の持続可能性を支えるメカニズムの確認
- 政策提言
  - ー 持続可能な水田農業ビジョンの明確化と日本社会のコンセンサス
  - ー 水田農業ビジョンに照らした農業政策の総点検
  - ー 農業政策と社会政策、目的に適した政策デザイン、事後検証・政策の透明性など

## 第3章 中山間地域の将来ビジョン

- 中山間農業の位置
  - ー 農村振興のパーツに過ぎない農政
  - ー 「多業型経済」のひとつとしての農政
  - ー 農業産出額・農地面積で約4割を占めるシェアと景観・生活空間の維持機能
- 政策提言
  - ー 中山間地域等直接支払制度の恒久化：制度法制化と政策評価システム
  - ー 多業型経済の再生
    - ・ 「需要創造型6次産業」の構築支援：起業資金供給・相談窓口・人材育成
    - ・ 生活サービスの産業化支援：規制緩和による生活コストの軽減

## 第4章 農政の執行体制：国・県・市町村の新たな役割分担

- 農政における国・県・市町村の役割
  - ー 市町村合併、「三位一体改革」による新たな農政ルート
  - ー 農政における執行体制：諸原則、EUの事例
- 政策提言
  - ー 短期的課題：市町村レベル協議会の法定化・統一化、農政関連組織のワンフロア化
  - ー 分権改革の全体像での課題：国・都道府県・市町村の役割分担、「中央」と「地方」の二元論の「食料・農業・農村基本法」の改正