

日本農業の長期的ビジョン

— ぶれない農政の実現に向けて —

2011年7月

東京財団政策研究

はじめに

昨秋、唐突に私たちの関心を集めることとなった TPP の議論。その中で農業はあたかも、市場の開放に対置されるものであるかのように扱われることが度々ありました。実際に日本の農業に閉鎖的な面が多くあることは否めません。しかし本質的なことは、TPP 交渉参加の是非に関わらず日本の農業・農村のあり方を根底から考えなければならない時期にきているということだと思います。

日本の農業・農村では、農家の高齢化、耕作放棄地の拡大などの問題が解決されないまま事態はより極限まで深刻になっています。このような状況で、「農政改革」という名の下に近年実施されてきた農業政策は、大きくぶれ、いたるところで不整合を起こしています。とりわけ自民党政権末期から、政権交代後の民主党政権では、目指すべき農業・農村の姿が明確でないまま、様々な政策が行われ、その効果も十分検証されず、政策が政治的な駆け引きの材料となっているといってもいい状態です。その結果、農業政策そのものが農業を営む現場の生産者にとって先の見えない不安要素になるという事態にまでなっています。

日本の農業・農村の現状を良い方向に変えていくためには、まず現状を正確に把握し目指す方向性を共有した上で混乱する農業政策を一度整理する必要があります。

この政策提言書では、このような農業政策の流れ、農業・農村の現状を俯瞰した上で、TPP 交渉参加の有無に関わらず進めなければならない農業政策について、ぶれることのない骨太のビジョンを示しました。農業・農村は、単なる産業の一分野として論じるべきものではなく、文化を含めた社会の基盤を成すものだとは私は考えています。その意味で農業・農村の実態から出発したこれらの提言は、まずは即効性のある華々しいものではありませんが、揺らぐことのない、農業政策を考える上でのよりどころになるものだと思っています。

この政策提言書を手はじめに、東京財団では、今後も農業政策に関するさらに具体的な政策提言とその実現に取り組んでいきます。

本報告を御一読いただき、御意見をいただきましたら幸いです。

東京財団理事長 加藤秀樹

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、名古屋大学大学院生命農学研究科教授）

【メンバー】 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）

染野憲治（研究員兼政策プロデューサー）

井上健二（研究員兼政策プロデューサー）

坂野裕子（研究員兼政策プロデューサー）

<本提言に関するお問い合わせ>

東京財団政策研究 坂野裕子 電話：03-6229-5494 e-mail：banno@tkfd.or.jp

「日本農業の長期的ビジョン」

—ぶれない農政の実現に向けて—

第1章 農業・農政をめぐる主要な論点	2
第1節 価格支持から直接支払いへ	
第2節 待ったなしの担い手づくり	
第3節 農地制度のどこが問題か	
第4節 どうするコメの生産調整	
第5節 百家争鳴の農協問題	
第6節 資源管理と環境保全	
第7節 中山間地域に必要なこと	
第2章 持続可能な水田農業を目指して	10
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	22
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	31
第1節 農政執行体制の実態—いま、現場では—	
第2節 農政における国・県・市町村の役割—現状と課題—	
第3節 農政における執行体制の考え方	
第4節 政策提言：農政の執行体制刷新の短期的対応と長期的対応—	
第5章 ぶれない農政に向けて—TPP問題を超えて—	41
第1節 失われた冷静な議論の環境	
第2節 単純化された対立の構図	
第3節 農業再生を妨げる逆走・迷走の農政	
第4節 もうひとつの単純化された対立構図—都市と農山村—	
第5節 おわりに—国際化の問題を前になすべきこと、考えるべきこと—	

第1章 農業・農政をめぐる主要な論点

農業と農政のあり方をめぐる議論が活発になっている。とくに TPP 交渉参加問題が急浮上して以降、メディアが農業や農政に関する論点を取りあげる場面も増えている。農業や農政をめぐる論点が多く国民の議論の対象となることを歓迎したい。それだけ深刻な問題を抱えているからであり、かつまた、問題をよいかたちで克服するためには国民の理解が不可欠だからである。

農業と農政をめぐる論点は多岐にわたっている。それぞれの論点について、一方では専門的な観点からの検討が求められ、他方で社会全体の利害得失や大きな歴史的な文脈を踏まえた吟味が必要とされている。さらに、ひとつひとつの議論を深めていくためにも、多岐にわたる論点が相互にどのような位置関係にあるかについて、あらかじめ鳥瞰図を手元に用意しておくことが有益である。

この章では、農業・農政をめぐる近年の議論の主な領域について、基本的な論点をできるだけ簡潔に紹介する。問題領域の相互のポジションの理解につながるガイドとなることを心掛けたい。なかには基本的な論点の紹介にとどまらず、課題の克服に向けてさしあたり着手できると考えられる処方箋に言及した領域もある。論点の理解に資するための試論として受け止めていただきたいが、農業とりわけ高齢化が顕著な水田農業の立て直しに残された時間がわずかであるとの認識から発した問題提起でもある。

第1節 価格支持から直接支払いへ

EU の農業政策は 1992 年に決定された大改革によって、価格支持型の農政から直接支払い型の農政への転換がはかられた。農産物の支持価格を引き下げる代わりに、減少した収入を補填するための直接支払いを給付する方式が基本である。言い換えれば、消費者の負担によって支えられる農政から、財政ないしは納税者に支えられる農政への転換がはかられた。EU の農政改革はその後深化・拡大しており、同時に大規模農場に対する直接支払いの給付額を抑制し、その分を農村政策や環境政策に充当するといった新たな要素も加わっている。また、改革が深化する中で、支払いの基準を農場ごとの過去の生産実績とするなど、当年の生産量から切り離されたかたちの直接支払いに移行している。このような変化は、農産物の増産につながる政策（「黄」の政策）（注1）の削減を掲げた WTO 農業協定の規律（以下、WTO 規律）に沿ったものである。

日本においても、価格支持から直接支払いに転換すべきだとする意見は少なくない。と言うよりも、事実上、直接支払い型の農政がスタートしているとみることもできる。民主党政権下で導入が進んでいる戸別所得補償制度は一種の直接支払いであるし、自公政権下で 2007 年に本格導入された経営所得安定対策も財政負担型農政という点では共通している。同時に、これらの制度の妥当性をめぐる議論の中から、日本における直接支払い型政策の基本問題が浮き彫りにされている。

ひとつは支給の対象である。民主党は一定の面積を要件とした経営所得安定対策を選別政策と批判し、自民党はすべての販売農家を対象とする戸別所得補償制度をバラマキだと

批判している。もうひとつは、農産物価格の抑制による消費者負担の軽減があるにしても、厳しい財政事情のもとで追加的な財源を必要とする直接支払いに国民の同意が得られるか否かである。この論点は、関税撤廃が原則だとされている TPP をめぐる議論の中でクローズアップされている。関税の撤廃に伴う価格の大幅な引き下げがあるとすれば、補填に必要な財源も膨らむからである。

そして第3の論点が、生産刺激的な助成を抑制する WTO 規律との整合性である。戸別所得補償制度が小麦や大豆に拡大される場合、WTO 規律に反した政策として認定される可能性がある（生産調整が行われているコメについては直ちに違反とはならない可能性もある）。この論点は、過剰農産物の問題を念頭に形成された WTO 規律の妥当性を問うものでもある。既定の国際ルールに従うよう国として努めることは当然だが、食料供給力の確保を必要とする輸入陣営の一員として、規律を改善するために国際的な発信を行うことも重要である。

第2節 待ったなしの担い手づくり

直接支払いの対象をどのように考えるかは、近年の農政をめぐる議論の最大の焦点である。しかしながら、当面の政策手法に関する見解の違いを超えて、1ha 未満の小規模農家が多く、高齢化が顕著に進んでいる水田農業について、次代を担う農業者の育成が焦眉の課題だとの認識は、与野党を問わず多くの関係者に共有されている。小規模な兼業稲作を支えてきたのは昭和一桁世代であったが、この世代がリタイアしたのちの農業者が先細りの状態だからである。民主党も近年のマニフェストでは戸別所得補償に規模加算を行う考えを表明していた。

農業政策の問題として担い手という言葉を使うとき、それは農業従事者全体を意味するわけではない。担い手なる農政用語は、1999 年の食料・農業・農村基本法に謳われた「効率的かつ安定的な農業経営」とそのような経営に到達する見込みの農業経営のことを指す。「効率的かつ安定的な農業経営」とは、他産業並みの労働時間で他産業並みの生涯所得を稼得できる農業経営を意味し、同様のコンセプトは 1992 年の農林水産省の政策文書「新しい食料・農業・農村政策の方向」で提示されていた。「担い手政策」の必要性は 20 年前に予見されていたのである。

農業の担い手には、家族経営のほかに法人経営や集落営農もある。法人経営は非農家の出身者を含めて、若手の農業者を従業員として育てる場としても重要な意味を持つ。今後の担い手政策の要諦のひとつは、若者や働き盛りの人々を受け入れ、育成する「明日の担い手政策」にある。一方、集落営農とは農協陣営が推奨する属地的な営農組織である。小規模な農家もその一員として農業に関与できるところにセールスポイントがある。集落営農には農家や法人による規模拡大にはない強みもある。集落の農地を一元的に掌握することで、圃場の分散に伴う非効率を回避できることである。

なお、水田農業では担い手の不足が深刻化しているが、施設園芸や畜産の分野では若者や働き盛りの農業者が確保されている経営が多い。担い手の問題ひとつをとっても、日本の農業を一律に論じることはできない。

第3節 農地制度のどこが問題か

農地制度も議論の多い領域である。論点を大きく括るならば、農業上の土地利用と農業外の土地利用の調整をめぐる問題群と、農業内部の農地の利用調整や権利移転をめぐる問題群からなる。前者については、農地の他用途への無秩序な転用の問題と農地として有効利用されていない耕作放棄地の問題が繰り返し論じられてきた。また、後者の農地としての利用調整の問題には、担い手に対する農地集積の問題と企業などの農業参入をめぐる問題などがある。

別の角度から問題を整理することもできる。それは農地問題を理念のレベル、法律や制度の枠組みのレベル、現場の運用のレベルに分けて考えることである。現実には、妥当な理念のもとに法律が存在するにもかかわらず、脱法的に理念に反した事態が進行することが少なくない。例えば、転用の問題については、都市計画法と農振法（農業振興地域の整備に関する法律）と農地法による二重三重の規制があるにもかかわらず、都市近郊を中心に無秩序な農地転用が進んだ事実がある。また、平野部にも拡大した耕作放棄地に関して、指導や勧告、さらには知事の裁定による利用権の設定といった制度が用意されている。問題は用意された制度が十分に使われていない点にある。

農地制度の不備を是正するために法制度を点検する必要はある。けれども、同時に現に存在する制度が適確に作動するための方策も検討されるべきである。具体的な処方箋として、農地制度の運用について第三者が事後的に厳格にチェックする仕組みを導入することが考えられてよい。脱法的で無秩序な転用も、既成事実を作った者が勝ちという状況から生じているからである。主として農家の代表から構成される農業委員会の機能の強化という点でも、第三者による評価が効果を発揮する場面はあるはずである。例えば、耕作放棄地の是正について言うならば、農業委員会が仲間内である農家や元農家に対して毅然とした態度を取りにくい面を否定できない。

農業内部の権利移転の問題は、土地利用型農業の担い手づくりの課題と裏腹の関係にある。水田農業の場合に、組み合わせる作物にもよるが、他産業並みの所得の可能な家族経営であるためには、少なくとも10ha程度の農地を確保しなければならないからである。この点に関する農地制度上の問題は、権利移転のための制度が複線化し、制度の運用組織も複線化しているところにある。正攻法は法制度そのものの一本化であるが、現実にはこれを短期間で実現することは難しい。だとすれば、当面の策として複線化した組織の機能のワンフロア化が考えられてしかるべきであろう。

農地制度をめぐる論点のひとつに、一般の法人に農地の所有権を認めるか否かという問題がある。この論点についても、本質的な制度論と現時点で着手できる処方箋を分けて考える必要がある。本質論としては、問題としている所有権がどのような性格のものかが議論されるべきであろう。公益性の観点や農業振興の見地から強い制約のもとにおかれた所有権であれば、農家には認められて、一般の法人に認めない積極的な理由は見出しがたいであろう。しかるに、脱法的に無秩序な農地転用が進んだことに端的に現れているが、日本では、言葉のうえでは計画的な土地利用が唱道されてはいるものの、所有権を有する者の優位性はなお歴然としている。

現時点の処方箋としては、借地による農業経営の不安定性をできるだけ除去することが考えられてよい。第1に、農地を有効利用する者が権利を有するべきだとした2009年の改正農地法の理念を、現場の運用に徹底する必要がある。有効利用を伴わない耕作権は存在できないのである。これまでは利用権の満期到来以前に農地の所有者側から解約が求められるなどというケースもあったが、こうした理不尽な要求は論外である。この点でも先ほど述べた第三者によるチェック機能が有効であろう。第2に、農地に合体するタイプの投資について、貸借契約の満期時に残存価値が補償される具体的な仕組みを検討すべきである。すなわち、有益費償還請求の問題について現場で使うことができる指針を準備するのである。

第4節 どうするコメの生産調整

コメの生産調整は1970年の本格実施以降、40年以上も続いている。農産物の過剰対策として生産調整が行われるケースは海外にもある。けれども、日本のコメの生産調整は、村社会の集団主義によって実効性が確保された面が強かった点や、稲の作付けを行わない水田（減反）に対して助成策（転作奨励金）が措置されてきた点で、諸外国の経験と比較して、やや特異な性格を帯びていた。

生産調整のあり方を副作用の少ないかたちに改める試みは、過去10年ほどにわたって模索されてきたが、民主党政権のもとで実質的に選択的な生産調整方式に移行した。選択的な生産調整とは、コメの収益に関する一定の補償水準のもとで生産調整に参加する農業者と、市場価格に甘んじることを前提に参加しない農業者が、互いに相手の存在を認め合う制度であると言ってよい。生産調整参加者に一律の単価で支払われるコメの戸別所得補償は、生産調整のメリット措置という意味で合理的な面を持つ。また、目標数量以上にコメの作付けを行った農業者であっても、麦や大豆を生産した水田については、麦や大豆に対する助成金が支給される。これも自公政権下とは異なる点であり、コメの生産調整がコメの世界で完結することになったと解することができる。

課題はふたつある。ひとつは、米価維持のための市場介入を求める圧力が政府に対して強まっていることについてである。米価の維持は農協系統組織のビジネスのボリューム確保につながることもあって、戸別所得補償制度があるにもかかわらず、価格の維持を要求する声が強まっている。けれども、かりに事後的に価格維持のオペレーションを行うとすれば、生産調整参加のインセンティブは著しく削がれることであろう。他方で、制度の安定性の確保という点からは、暴落に対するセーフティネットがないことも気になるところである。豊作などによる米価の大幅な下落に歯止めがないならば、膨大な追加的な財政支出が求められる事態もありえないではない。

もうひとつの課題は、中長期的な展望である。選択的な生産調整には、いずれは生産調整を必要としない状態に移行するための経過措置としてのタイプと、参加者と不参加者が併存する状況が長期的に維持されるタイプのふたつがあると考えられる。自公政権最後の農林水産大臣で「生産調整これでよいのか」との問題提起を行った石破氏は前者のタイプの生産調整を想定していたとみてよいが、現時点では民主党政権の方針は明確とは言え

ない。このまま推移するとすれば、なし崩し的に長期的に継続する生産調整の状態に入り込むことになるのではないか。ここも議論の必要な点である。

第5節 百家争鳴の農協問題

村落の共同体に基礎を置く農業の特質のもとで、また、制度の歴史的な経緯を背景として、日本の農業協同組合は独特の性格を有する組織体として形成されている。日本の農協のひとつの特色は、販売・購買・信用・共済・指導などの事業を兼営している点にある。こうした総合農協としての淵源は、信用事業の兼営を認めた1906年の産業組合法の改正にまでさかのぼる。また、総合農協は1地域1農協のゾーン制のもとにあり、地域内の農家は実質的に全戸が加入している。産業組合時代からの経緯とともに、水田農業が属地的な水利共同体の性格を強く帯びていることから、集落を基礎単位とする農協も、全戸加入をいわば自然な組織原理としてきた。

農協は協同組合である。したがって、意思決定は1人1票制のもとで行われている。民主的な意思決定によって、事業の収益性を基準とする判断とは異なる選択が行われることもありうる。協同組合は企業体(enterprise)であると同時に組織体(association)でもある。一方、日本の農協は、農業政策の決定や運用の場面において、しばしば圧力団体として機能してきた事実がある。とくに米価のような政府価格の決定の舞台では、しばしば政治家と農協幹部の密着ぶりが話題になった。この分野の実証研究は、選挙の行われた年の米価が有意に上昇したことを確認している(注2)。圧力団体と政治家が密着する状態については、それを有利ならしめる制度が生み出した面のあることも忘れてはならない。

農協に対する批判には、大別してふたつのタイプがある。ひとつは他の業態とのあいだの競争上の公平性の観点からの批判であり、もうひとつは農業活性化の観点からの批判である。例えば、信用・共済事業と他の事業の兼営が認められている点についても、兼営が厳しく制約されている他業態とのイコールフットィングを求めるタイプの批判と、信用・共済事業への高い依存度が農協の農業関連事業の甘さと弱さをもたらしているとの批判がある。独占禁止法上の位置付けに関しても、農協と他の事業体の関係をめぐると、農協とその組合員の問題に関わる問題を切り分けて議論する必要がある。

競争上の公平性の問題は、農協とライバルの他の業態の陣取り合戦の要素をつねに孕んでいる。表立って展開される理由付けだけでなく、その背景にあるさまざまな業界の思惑にも留意する必要がある。一方、農業の活性化という見地からの改革としては、農業者が農協を選ぶことができない状況を変えるところにポイントがある。農業者みずからが農協に代わる組織を作ることがあってよいし、ゾーンの外の農家が組合員になることも認められるべきである。さらに、現在は事実上の規制が存在するものの、同じ地域に別の農協が設立されることもあってよい。潜在的なライバルの存在は、既存の農協の活性化にも結びつく。

第6節 資源管理と環境保全

農業のベースには属地的な共同体が存在する。これが日本の農業の特徴であり、水田を中心とするモンスーンアジアの農業の特徴でもある。典型的には、農業用水利施設のメンテナンスは集落単位の共同作業として行われている。集落の農道しかり、集会所しかりである。農村には市場経済とは異質なメカニズムによる資源管理のシステムが機能しており、これが日本の農業生産を支えてきた。

けれども、農村のコミュニティには不可逆的な変化が生じている。ひとことで言うならば、等質的なメンバーからなるコミュニティから、多彩な性格の世帯で構成されるコミュニティへの移行である。現代の農村には専業農家もあれば、兼業農家や元農家もある。生産する品目も多様化している。メンバーの等質性が失われた状態は、メンバーの貢献と受益の関係が自明ではなくなったことを意味する。等質性が保たれていた時代には、例えば30戸の農家からなるコミュニティであれば、それぞれの世帯は30分の1の貢献を行い、30分の1だけの利益を享受した。わかりやすい関係である。

ヘテロ化した農村コミュニティの共同行動のあり方は、これからの日本の農業のかたちを考えるうえで避けて通ることができない課題である。メンバーが各人のポジションに応じてコミュニティの活動に参画し、同時に各人のポジションに相応しいかたちでコミュニティの機能に支えられる関係が模索されている。かつての等質的なコミュニティの共同行動が決まりごととしての強制力によって遂行されていたのに対して、貢献と受益の関係が自明とは言えなくなった共同体の仕組みについては、メンバーが話し合いを通じて納得のうえで参画する傾向が強まるに違いない。また、前節でも指摘したように、農協にも変わることが求められているが、その内在的な要因のひとつが、ここで述べている農村コミュニティのメンバーの異質化にほかならない。

環境に対する負荷の小さな農業を実現することも、これからの農業政策の重要なテーマである。この点で有力なモデルを提供しているのが、EUの農業環境政策の経験である。1980年代半ばに本格化する環境保全志向のEU農政は、その後の変遷の結果、あるレベルまでの環境保全策については農業者の負担において実行し、そのレベルを超える環境保全策を実行する農業者には助成策を講じるかたちに収束しつつある。日本においても、同様の政策の枠組みが一応は整えられた。ただし、どれほどの効果が発揮されているかについての検証が求められるであろうし、検証の結果を踏まえて、農業者の責務の範囲を見直す作業も必要となるであろう。

農業環境政策もそのひとつとみてよいが、農政については国レベルの一律の政策には不向きな政策ジャンルが存在する。政策目標の設定や政策手段の配置について、地域の特性を十分考慮しなければならないからである。EUの農政においても、環境政策や条件不利地域政策には加盟国に大幅な裁量が認められている。南北に長く、山間部と平野部の条件差も大きい日本の今後の農政を考えるうえで、都道府県独自の制度設計や市町村レベルへの裁量の付与といった観点が必要である。農業政策は地方分権のもっとも遅れた分野のひとつと言ってよいかもしれない。

第7節 中山間地域に必要なこと

農業は立地特性の強い産業である。前節でも、農政の目標の設定や手段の選択には地域性を十分考慮すべきであることを指摘した。地域性の規定要因は多様だが、生産条件の良否という切り口は欠かせない。この点で重要なのが中山間地域というカテゴリーである。近年はマスコミも中山間という言葉が頻繁に使うようになったが、その起源は1990年に農業統計に導入された地域区分にある。傾斜地が多く、圃場区画も狭小・不整形であるため、大型機械の導入が困難な山間部をイメージしていただければよい。日本の農地の約4割が中山間地域に属している。平地の農業地帯に比べて経営規模はさらに小さく、労働生産性も概して低位にある。近年では鳥獣害に頭を痛めている地域も少なくない。

生産性は低いものの、食料供給力という点でかなりのウェイトを占めているのが中山間地域の農業である。また、懐の深い自然に包み込まれた立地環境にある中山間地域の農業は、伝統文化の継承という意味でも評価されることが多い。生産の効率では劣るにもかかわらず、中山間地域の農業を維持する方策が追求されてきたゆえんである。2000年には中山間地域等直接支払制度がスタートした。理念のうえでは、農村空間の保全を掲げたヨーロッパの条件不利地域政策とも重なる政策であり、同時に、集落の機能を重視する点では、日本の農業の特質を踏まえた制度の設計となった。

中山間地域等直接支払制度に対する評価は、とくに現地において高い。けれども、この制度によって中山間地域の将来像を描くことができ、また、将来像に向かって歩みを進めることになっているかと問われれば、残念ながらイエスと答えるわけにはいかない。制度そのものに対する評価は高いものの、カバーする領域が農地保全に限られている点に限界があると考えべきであろう。言い換えれば、中山間地域が何を必要としているかについていま一度認識を深め、共有する必要があるのではないか。

棚田の景観が与えるイメージとは異なって、中山間地域の所得稼得源は多彩であってよい。と言うよりも、伝統的に中山間地域には多業型経済とも表現しうる所得稼得構造があった。地域再生の鍵は現代社会のニーズにマッチした多業型経済の組み立てであり、そのための制度的なバックアップであろう。もうひとつ、言うまでもないことであるが、中山間地域には生活空間としての機能がある。農地の保全には、住むに値する空間の保全という意味合いもある。いま必要なことは単純な産業政策ではない。良好な生活空間を維持することにもエネルギーが注がれてよい。それがツーリズムの資源としての景観の保全にもつながる。

とは言え、中山間地域のすべての集落を遠い将来に向けて維持することが現実的に可能だとは思われない。冷静に判断して、現に居住する人々を大切に支える福祉政策の切れ目のない提供が求められている地域と、世代を超えて持続可能な地域を再建する投資的な取り組みがリアリティを持つ地域とがある。中山間地域の将来像の模索という点では、これまでとは発想を異にする若手の研究者から発言が行われていることを、議論の視野と時間軸を広げるものとして歓迎したい（注3）。

注

- 1) WTO 農業協定上、貿易や生産に影響を与える政策として削減約束の対象となっている政策。
- 2) 小針美和「自民党政権下における政府買入米価の決定過程」『農業経済研究』第78巻第1号、2006年。
- 3) 若手の研究者を中心に編まれた林直樹・齋藤晋編著『撤退の農村計画』学芸出版社、2010年が注目されている。

第2章 持続可能な水田農業を目指して

2章の政策提言

- ・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
- ・持続可能な水田農業ビジョンに照らした農業政策の総点検
- ・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。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振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 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すことであろう。

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。そここのところを、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換えてもよい。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 程度の規模のままに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

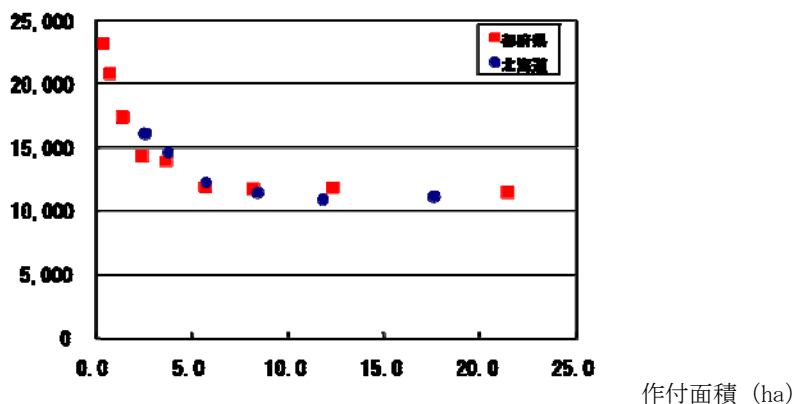
持続可能な水田農業の姿を実現可能なビジョンとして描き出すためには、まずは出発点となる前提条件を的確に把握しておく必要がある。すでに述べた点を含めて、平地農村の現状と今後進展すると見込まれる状況は、以下のように整理することができる。

- 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逡減するが、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、現代の農業にあっ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ってよい。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、専業農家やすぐ後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ったと言ってよい。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ったのに対して、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含まれているかたちもあってよい。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も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と言ってもよい。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つては、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用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。都会の住民に農村の共同活動や伝統の意味を伝えることや、逆に都会の住民から農村に向けて応援メッセージを発してもらおうようなことがあつてよい。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、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、自公政権のもとで2007年度に本格化した担い手政策が目指したことであった。周知のとおり、2007年と2009年の二度の国政選挙のマニフェストを読む限り、民主党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。自公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、民主党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自公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、自公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、民主党政権下の政策ツールと自公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、自公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。ひとつの政策でふた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。とくに直接支払い型の政策は、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、地域ごとに創案するべきである。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で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

3章の政策提言

- ・ 中山間地域等直接支払制度の恒久化：制度の法制化と政策評価システム
- ・ 「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：過疎地域など特定地域に限った規制緩和の実施

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面的なものである。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＋きのこ採集＋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、資金借入に苦労することも多く、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ろう。「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3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」（以下、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。ひとつは地域の生活インフラ部門である点、ふた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。過疎化は商圏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 日稼動しているが、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 年に設立された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、自公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、交付金の用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

政策提言（短期的に取り組むべき課題）

- ・法律等による市町村レベルの協議会の正当化・分野毎の協議会を統合化する仕組みの構築
- ・自治体、JA など農政関連組織のワンフロアー化

政策提言（分権改革の全体像にかかわる長期的課題）

- ・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
- ・不測時の食料確保、農地総量の確保における国と地方自治体の役割分担と連携の仕組みづくり
- ・食料・農業・農村基本法の改正：国・都道府県・市町村の役割分担の明確化、「中央」と「地方」の二元論からの脱却

第1節 農政執行体制の実態－いま、現場では－

農政の執行体制は大きな問題を抱えている。しかし、そうであるが故に、新たな動きもでていいる。まず、こうした農政執行体制の実態を2つ事例から確認してみたい。

1) 都道府県段階－A 県農政の3本柱－

A 県では、特に①集落営農、②企業参入促進、③流通・販売体制の強化に力を入れている。①では、任意組織、法人組織併せて、県内の水田面積、集落数の1/3をカバーし、②では、露地野菜や施設園芸、果樹など、3年間で100社以上の参入を実現している。そして、③については、県で独自に流通促進、販路拡大の専任職員を3人配置している。

各点について、より詳しく県農政としての考え方を見ていこう。

まず、集落営農に関しては、A 県では作物担当を中心に、約200人いる普及員の半分弱を集落営農の推進に充てている。集落営農推進には、各集落に入り、問題意識の醸成、合意形成、設立・運営の事務手続き、補助事業の申請等、様々な場面での支援、助言が必要になる。市町村や農協も協力するが、広域合併が進み、人員整理で余力がない。また市町村ごとに意識に差もある。それに対し、人員面、またこれまでの普及ノウハウや作物の技術指導力等を武器に推進の先頭に立っている。

また、企業参入でも県が窓口となっている。企業参入は土建業、食品産業が多いが、運輸や不動産、人材派遣等、まったくの異分野からの参入もある。参入企業の経営資源、希望と農地や労働力の確保といった地域とのマッチング、技術指導、施設整備支援、JA と連携した販路確保を担う。合併し広域化したとはいえ、市町村単位では、マッチングは難しく、技術指導や販路確保等のノウハウも十分でない。県が窓口となることで、ワンストップ・サービスが可能となっている。

そして販路拡大に関しては、本来は農協が前面に立つべき分野だが、A 県では県職員が大都市の市場をめぐり、県産農産物の宣伝、マッチングを行う。また卸業者等市場関係者に

アドバイザーを委嘱し、情報収集にも余念がない。大手量販店との直接契約の実績もある。県の職員が全農県本部へ出向し、流通、販売体制強化の体制整備を進めるなど、この分野でも県が前面に出て活動している。

以上のように、A 県では、一般的に市町村や農協が主導する分野も県が積極的にかかわり進めている。背景には、他県以上に進んだ市町村合併、農協合併と、それを踏まえた知事のトップダウンでの指示がある。濃淡はあるが、どの県でも市町村、農協の合併とともに、農政における県の役割、存在感は大きくならざるを得ない。

2) 市町村段階—いわゆる「協議会農政」の現状

B 県 C 市は 2008 年 4 月に 5 市町村が合併して誕生した。水田農業に関わる主たる政策は、施策ごとに組織される「協議会」を実施主体とするものが多いが、C 市においては、その運営に多くの課題が散見される。

まず、生産調整政策にかかる協議会である地域水田農業推進協議会（以下、水田協議会）は、C 市として統一されておらず、地区（旧市町村）ごとに JA の営農センターを事務局として設置されている。その事務運営には、市役所の支所の農業担当職員も関わっているが、農業担当の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。そのため、生産調整の推進にかかる JA の営農指導職員の事務負担、役割が高まっている。また、施策の仕組みが地区ごとに異なるため、「B 市」としての組織的な対応がとりにくいことから、地区の担当者個人への負担も大きくなってしまっている。

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。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「C 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。

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（実質的には各地区の営農センター）、農地水環境保全向上対策の事務局は行政（B 市の本署）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、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うのである。

政府は、2011 年度からの「農業者戸別所得補償制度の本格実施」の体制として、地域水田農業推進協議会を「農業再生協議会」と名称を改め、担い手育成総合支援協議会、耕作放棄地対策協議会との統合を進めていくこととしている。しかし、政策の動向が不透明ななかでは、事務対応を進めるのみで精一杯であり、地域としての農政の進め方の方向性、その推進体制の構築、といった前向きな議論を進めることが難しくなっている。

第2節 農政における国・県・市町村の役割－現状と課題－

1) 分権型農政の理想と現実

農業は、農地や水路をはじめ、地形や気象等、その土地から動かせない地域資源を活用する、典型的な地域密着型産業である。そのため政策上も、全国一律でなく、各地域の条件、個性に合った設計が求められる分野が多い。このような分権型農政の必要性は、「地域農政」、「自治体農政」という表現で、一部の研究者や地方自治体関係者により論じられてきた。

分権改革の中、近年では国の農政でも、地方分権が表面的には意識されている。例えば、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…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。

しかしこの分権型農政の考え方は、個別の政策立案者や研究者に十分に意識されているとは言い難い。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賛成しつつ、しかしいざ農政の立案、分析にはその原則を適用せずに、国レベルでの対応のみを求める。このような「分権オンチ」の傾向が、農業関係者には比較的強い。

2) 受け皿となる地方自治体の現実

関係者の無理解により分権が進まないだけでなく、実態としても、受け皿となるはずの地方自治体当局の脆弱化が進んでいる。この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が、最も大きな要素は、市町村合併の進行と、「協議会農政」の強化の2つである。

① 市町村合併

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により、市町村数は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。

合併後の本庁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力が弱くなり、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。本章冒頭のA県のように、農協合併も合わせ、そのしわ寄せが都道府県に集中するケースもある。

② いわゆる「協議会農政」

「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→農家等の政策対象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。

それが「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、いうなれば「協議会農政」として展開されつつある。

2004年から、まず生産調整の推進主体として、「地域水田農業推進協議会」の位置づけが強まる。具体的には、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。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。

しかし、この「協議会農政」には、以下のような重大な問題がある。

○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もある。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、本章冒頭のB市のように、市町村とJAとの範囲が一致しない、協議会ごとに事務局が違い、連携が難しいなど、様々な課題を抱えている。

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。

第3節 農政における執行体制の考え方

1) 農政の役割分担－近接性と専門性－

前節でも述べたように、農業は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産業である。したがって、その政策の立案、執行も、現場により近いところで解決されなくてはならない（近接性の原理）。

他方で、なんでも現場への近さを重視するということだけでなく、合理的な役割分担についても論じられなくてはならない。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、生産技術的知識、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。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。近接性の原理に加え、以上のような専門性の確保を念頭においた執行体制の整備が求められている。

この近接性と専門性のバランスを意識しながら、農政における地方（都道府県、市町村）の役割分担、得意分野について整理する。

2) 都道府県の役割と得意分野

冒頭の A 県のように、市町村、農協の合併の進行により、県の存在感は大きくなる。ただそのこととは別に、元来県が得意とする政策分野は多い。

まずは農村政策、環境政策である。これらは地域の実態に応じた柔軟できめ細かい政策設計が求められる。他方で、客観的な支援水準や手法が確立されておらず、実態分析から政策立案までの一貫した能力が問われる。試験研究機関を持ち、それと出先機関での現場担当、本庁での政策立案という人事ローテーションを行う県こそ、この分野を主導できる主体といえる。実態としても後掲の「コラム 2」で示した滋賀県のような事例が生まれている。

次に、担い手政策、特に集落営農育成や企業参入の促進である。まず集落営農育成には、合意形成のノウハウ、集落単位での合理的な技術体系指導、機械・施設整備の支援、経営複合化、多角化のための栽培技術など、総合的な支援が必要である。企業参入でも同様のことが言えるが、加えて参入に当たっての企業と地域のマッチングが求められる。企業の希望と、地域の受け入れ態勢がかみ合うようなマッチングを市町村や農協単位で行うことが難しい。以上のように、担い手政策についても人員、技術、情報、予算とも、県が前面に出て進めることが求められている。

これら以外にも例えば、獣害対策がある。被害の状況把握や環境整備については作物担当、動物側の生態については畜産担当、駆除は林業担当、獣肉の利用は商工担当、もしくは地域振興担当など、様々な分野が横断的に対応する必要がある。市町村単位でこれらすべての分野について人員や予算が十分配置されているケースは多くない。ここでも県の総合性、専門性が活かされる。

3) 市町村の役割と得意分野

集落営農や企業参入については県としたが、個別経営が切磋琢磨しつつ農業構造が変化するような場合は、県よりも市町村単位での調整が有効である。具体的には、農地を誰にどう集めるか、そのルール、調整が役割である。

このような農地の利用調整は、規模拡大志向の強弱、水利関係の整理、生産調整の実施体制、農法の相違、農家間の人間関係など、現場により近い立場の主体の活動が求められる。市町村職員は、多くの場合当該地域の一員でもあり、先の機微を踏まえた調整ができる。まさに「近接性の原理」が生きる領域である。

ただし、市町村を越えた農地の流動化や、技術、販路開拓等は市町村のみでの対応は難しい。そこで担い手政策では、県や農協も含め、次に見る「ワンフロアー化」での対応が広がりつつある。

4) 協議会農政の役割

現在協議会が重視されているのは、先述のように農政の新しい財政ルートの受け皿としてである。他方で、協議会にはもう一つの役割、形態がある。それは、地域で独自に設立

される市町村、県の出先機関、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で、「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。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。

後者のタイプは、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設けた。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、各主体の意思疎通、連携だけでなく、市町村合併による農政の執行体制の脆弱化の補完が可能である。分権型農政を支える枠組みとして、現実的な方策のひとつといえる。

5) 国の責任—連携の原理—

以上のような近接性、専門性による役割分担だけでは、農業政策の主体、特に国の役割について論じることはできない。例えば、国家は食料や資材の備蓄、農地の総量確保等、食料の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る。

地域レベルの農業のあり方も、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、すべてを先の近接性と専門性で単純にデザインできない難しさがある。これは多かれ少なかれ行政一般に言えることだが、特に農政では、地方分権と国・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。

【コラム 2】 滋賀県における専門性を発揮した政策立案能力、市町村農政の補完（県レベルにおける独自農政の事例）

1. 環境支払制度の創設と施策の効果

滋賀県では、2001年度より「環境こだわり農産物認証制度」（化学合成資材の使用量を通常の5割以下に削減、琵琶湖と周辺環境への負荷を削減する要件を満たした農産物を「環境こだわり農産物」として認証するもの）を県独自に始めていたが、それを補強する形で2004年度より直接支払いが導入された。これは、県レベルで創設された初めての環境支払いである。導入の背景には、琵琶湖の存在がある。湖の水質悪化を食い止め、生態系を保全することが県として大きな課題であり、農政サイドでも、個別経営単位での環境保全型農業への取組みのみでなく、「田園資源・環境新生戦略」として、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等、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。

取組み開始から10年が経過し、施策の対象面積は1万4172ha、主力である水稲、また野菜についても県の総生産面積の1/3にまで拡大している。また、取組みの広がりとともに、地域の農業関係者の意識も変わってきた。例えば、地域のJAの資材供給においても、育苗に農薬を使わない温湯消毒の技術・施設の普及、認証の基準に合致した農薬、肥料の販売の拡大がみられている。販売面でも、ロットがまとまることで、認証されたコメをJAのカントリーエレベータ等の施設で区分管理できるようになることで、商品の付加価値としての意義も高まっている。「環境こだわり米」をプライベートブランドとして、大手の大規模小売店が約800の店舗で取扱いを始めたほか、奈良県の特産物である「柿の葉ずし」の大手メーカーでは、原料米の全量を認証米に切り替え、滋賀県のJAを通じて購入するなど、販路は県外にも拡大している。これに合わせて、県としても、京都、大阪の卸売業者を対象に説明会を開催する等の対応を行い、「食べることでびわ湖を守る。eat eco」をキャッチフレーズに認知度を高めるための取組みにも注力している。

このように、環境保全のための県としての取組みや「県が一定の基準のもとに認証する」という仕組みが、地域における農業振興の取組みを補完する役割を果たしている。

2. 農業普及指導員の市町村派遣による補完性の発揮

市町村合併を推進する上での理念としては、広域的な範囲でより効率的な推進体制が構築されることにより、職員の専門性が高まることが期待されていた。しかし、職員数が削減され、一方で市町村行政レベルでの専門性の強化は実現していない、というのが多くの市町村にみられる現場実態である。

その状況は、滋賀県においても例外ではない。また、前述のとおり、行政のマンパワーの削減は、施策の実施主体である協議会の運営、政策事務対応にかかるJAの営農指導職員の負担を高めることとなっており、JAとしての本来業務である農産物販売や営農指導に注力できないというジレンマを抱えている。さらに、合併により管轄エリアは広域化しているが、個々の職員レベルでは、自らの出身市町村以外の地域を把握するにも時間がかかる。

協議会農政の執行体制における県の位置づけのなかでは、県の普及センター、普及員のポジションで農政推進に組織的に関わるのが難しくなっている。

そこで、滋賀県では、2007年より、県の農業普及指導員のうち10人を、それぞれ2年間市町村の農政部署に駐在させ、市町村における農政推進を支援することとした。多くが技術職である県職員の専門性のみならず、これまで普及所・普及員として取組んできたノウハウやその情報の蓄積をも活用することで、単にマンパワーの不足を補充するのみでなく、市町村の農政推進のレベルの底上げにつながっており、現場からも好評を得ている。

第4節 政策提言：農政の執行体制刷新の短期的対応と長期的対応

ここでの提言は、いままでの説明からも明らかなように、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ふたつに分けることが必要であろう。後者は分権改革の方向性により具体的な姿が異なる。

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正当化・統合化

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、したがって本来、それは過渡的な問題でもあるべきであろう。むしろ、現状の国の行政の執行機関化した協議会のような組織が解消されるような方向性が求められている。

しかし、こうしたことの実現になお時間がかかるとすれば、短期的な措置として、協議会のあり方に対して「正当化」「統合化」をキーワードとする仕組みを構築する必要性が緊急にある。

第1は、協議会の仕組みを法律等で「正当化」して、財政の受け皿としての安定性を賦与するとともに、市町村議会がなんらかの形で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、「統合化」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、個別の政策毎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、「正当化」と「統合化」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。そのことの実事認識を、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) 分権改革の全体像にかかわる長期的課題

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

ここで述べたような国、都道府県、市町村の役割分担を明確化するためには、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、農政にかかわる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。

第5章 ぶれない農政に向けて—TPP 問題を越えて—

第1節 失われた冷静な議論の環境

2010年10月1日の菅首相の所信表明演説をきっかけに、TPP交渉参加の是非をめぐる対立の構図が一举に広がった。反対派の急先鋒は農業団体であり、対照的に経済界は歓迎の意向を表明した。対立の構図は重層的であり、農業界と産業界の対立にオーバーラップするかのよう、農林水産省と経済産業省はそれぞれにTPP参加の影響ないしは効果に関する試算値を公表している。政権与党の内部にも推進派と慎重派・反対派の亀裂が生じている。さらに、全国紙の論調がおしなべてTPP参加に前向きであるのに対して、地方紙には慎重なスタンスをとる社が少なくない。

国としての基本方向の選択につながる極めて重要なテーマであるにもかかわらず、冷静に議論を積み重ねて良い結論を得ようという雰囲気とはほど遠い状態が続いた。少なくとも3月11日の東日本大震災の前までの状況については、そのように評価せざるを得ない。こうした不毛な状況をもたらした原因には、なによりも総理による唐突なTPP交渉参加の検討方針の提起があった。

唐突であること自体は、ことからの性格次第では許容されることもありうる。問題は、綿密な検討を経ることなしに方針の提起が行われている点にある。基本方向の選択肢をめぐる比較考量というプロセスが見えないのである。これまでの流れを踏まえるならば、説明なしの方向転換と評されても仕方のない面もある。なぜならば、鳩山政権のもとでは、どちらかと言えばアジアに向き合う選択に傾いていたからである。東アジア共同体というフレーズが繰り返されたことは記憶に新しい。これに対してTPPへの参加は、現時点でメンバーとして想定される国を念頭におくならば、アメリカとのあいだにさらに緊密な関係を形成する方向に舵を切ることを意味する。

国の基本方向に関わる判断の前提には、綿密なリサーチと冷静な比較考量がなければならない。経済連携の枠組みにもいくつかの選択肢がある。当面着手する連携強化の方向にはASEAN+3、ASEAN+6という代替案があり、しばらく滞ってはいるものの、ドーハラウンドも生きている。むろん将来の方向の選択であるから、また、相手の出方次第という面もあるから、不確実な要素があることは言うまでもない。このことを十分踏まえたうえで、選択肢のそれぞれについて可能なかぎり蓋然性の高い見通しを共有するための作業が、国としての判断の前提になければならない。

経済政策論のイロハの観点から整理するならば、第1にシナリオごとに利得を得る産業・地域と損失を被る産業・地域は異なることであろう。この点について、できるだけ詳細な見通しを共有する必要がある。そのうえで第2に基本方向の選択にさいしては、利得と損失を差し引きしたのちの純利得の大きさに着目することになる。このような吟味の手順の前提にはカルドア・ヒックスの補償原理がある。もちろん、単純な経済計算だけでは済まない要素もある。その代表が食料の安全保障であり、ミニマムの必要量の確保を考慮しなければならないテーマである。この点もシナリオの比較考量にさいして明示的に扱われなければならない。そして第3に、利得の再配分に関わる政策をどのようにデザインするか

という論点があり、また、その実行可能性をどのように担保するかという論点も避けて通ることができない。

経済政策論のイロハだと述べた。なによりも複数のシナリオのあいだの選択問題であることが共通に認識されていなければなるまい。しかるに上述のように、今回の TPP 交渉参加検討は説明なしの方針転換の提起であり、イエスカノーの二者択一を迫る点で、比較考量の原則から逸脱している。したがって、純利得の比較や再配分政策のデザインに関する体系的な検討が行われた形跡もない。これまでのところ辛うじて論じられているのは、損失を被る産業の代表とされる農業に対する直接支払いの問題のみである。経済連携の影響の及ぶ広範な領域に照らして局所的な議論であり、検討の中身自体もラフなアイデアのレベルにとどまっている。

第2節 単純化された対立の構図

農業界と経済界の対立と述べた。たしかに、農業界のメディアは経済界に対する批判のボルテージを上げ、逆に、全国紙では農業が貿易立国の足手まといだと言わんばかりの論評が繰り返される。損失を被るセクターが反対の声を上げ、利得を期待できるセクターが賛成の論陣を張るのは自然なことではある。けれども、今回の TPP 問題をめぐる対立の構図については、過度に単純化されているとの印象を拭うことができない。

過度に単純化されている点は、もっぱら農業対農業以外の産業というかたちでクローズアップされている視野の狭さにも言えることであるが、そもそも農業が他の産業と対立するという理解にも首を傾げざるを得ない。国内の農業や水産業は食品産業に原材料を供給している。その意味ではお互いに相手を必要とする関係にある。このような関係が形成されている場合に、TPP への参加によって関税が撤廃ないしは大幅に引き下げられたとする。そこで想定される事態は、農業が敗者として衰退し、産業が勝者として活性化するという単純なかたちではなからう。

関税の引き下げは農産物のみではなく、その加工品にも及ぶことになる。現在も加工食品の関税率は概して低い水準にあるが、それがさらに低下することの影響は無視できないはずである。この点では、とくに加工されて消費者に届くタイプの農産物をめぐって複雑な影響の経路を想定する必要がある。すなわち、農産物自体の関税率の引き下げに加えて、加工品や二次加工品の関税率も下がるとすれば、食品産業は安価な輸入加工品に向き合うことになるからである。このタイプの農産物として、具体的には乳製品向けの生乳や小麦などを思い浮かべることができる。

かりに農産物については直接支払いの導入によって収入の減少を相殺できたとしよう。その結果、農業は生き残ったとする。問題は、この農業から供給される農産物を購入する食品製造のビジネスが継続しているか否かである。輸入された安価な加工品との競争に敗れたとするならば、国産の農産物は行き場を失う。まさにお互いが相手を必要としていた関係が崩壊するわけである。たしかに関税率の引き下げを契機に農産物の価格が低下するならば、国内の食品産業には国産素材志向が高まる可能性もある。けれども、このようなシナリオだけを強調するとすれば、それは一面的に過ぎよう。

デフレ基調下にあつていくぶん減少したとはいうものの、この国の年間の飲食費支出は74兆円に達している(2005年)。これはGDPの7分の1強にあたる。就業人口を尺度にしても、農業・水産業と食品産業からなるフードビジネスは日本の産業の6分の1を占めている。加えて、食品製造業が原材料の生産地である地方に密度高く立地していることも忘れてはならない。しかも、食品製造業は景気の動向に左右されにくい安定的な雇用機会を提供してきた。

農業界と経済界が単純な対立図式で語られるべきではないもうひとつの理由は、国産農産物の需要が人々の経済的なゆとりを支えられている点にある。多少割高でも高品質の食料・食品が売れていくのは、国内にそれを可能にする購買力があるからにほかならない。国産品を選び取る階層が厚みをもって存在することが、日本の農産物を支えているのである。社会の全体の豊かさを確保することは、日本の農業にとっても必要なのである。残念ながら、農業界から発信される言説には、都市生活者の経済状況に対する配慮が弱い場合が多いように思われる。

関連して、ときおり指摘される点として、兼業農家の家計を支えているは農業以外の産業だという関係がある。たしかに、その通りである。地方の経済の活力と雇用力を維持することは、農家の多数を占める兼業農家の家計の安定に結びつく。けれども、農家にとって望ましいことと、農業にとって望ましいことはイコールではない。ここは切り分けて議論する必要がある。兼業農家の家計が一時的に安定する一方で、農業生産の大宗を担う専業農家や法人経営が減びてしまう事態も考えられないではない。

第3節 農業再生を妨げる逆走・迷走の農政

TPP問題をめぐる対立の構図は過度に単純化されていると述べたが、対立が必要以上に先鋭化した面も否めない。その背景にあるのが、逆走・迷走の続いている農政にほかならない。過去数年のあいだ、与野党ともに選挙をあまりにも強く意識したために、農政の議論が内向きになりがちであった。とくに政権奪取を目指した民主党にその傾向が強かったと言ってよい。ところが、2010年10月の首相の所信表明演説で、同じ政権内で農政の方向転換が突如として提起される。これが農業関係者に強い衝撃を与えたことは疑いを容れない。喩えて言えば、農業界は高いところに持ち上げられたあげくに、突然ハシゴを外されたわけである。

詳しく紹介することは控えるが、過去20年ほどの農政を概観するならば、民主党が圧勝した2007年7月の参院選に至るまでは、農政の方向に大きな振れは生じていなかった(注)。しかるに参院選以降は、大敗した自民党による農政の見直しがあり、さらに2009年の政権交代によって、戸別所得補償制度の導入や農業農村整備予算の大幅カットなど、農政が大きく揺れ動いている。

こうした流れの中で、2010年3月に閣議決定された第3回の食料・農業・農村基本計画は、戸別所得補償や6次産業化によって小規模農家も農業を継続できることを強調した。選挙のマニフェストの路線がそのまま引き継がれたかたちである。また、基本計画で定める食料自給率の目標についても、10年後にカロリーベースで50%という高い数値を設定し

た。この点について基本計画は「我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標」だと表現している。

ところが、このように農業保護色の濃厚だった民主党農政の路線は、2010年の秋に様変わりする。2010年11月9日の閣議決定された「包括的経済連携に関する基本方針」には農業の「競争力の向上」が謳われた。さらに2011年1月に開催された第2回の「食と農林漁業の再生実現会議」の検討事項には「担い手」や「政策集中」といった表現が盛り込まれた。近年の選挙戦で強調されてきた民主党農政の理念と、2010年秋以降の菅政権のメッセージのあいだには大きなギャップがある。

同一政権のもとでも揺れる農政は、いまや農業経営の最大のリスク要因になった観がある。もともと、小規模農家の存続を強調していた民主党農政への転換は、規模拡大を考えていた農業者に迷いの気持ちをもたらすことになった。ところが今回は逆に、小規模な農家が将来に不安を感じる事態となっている。「攻めの担い手」への農地の集約が叫ばれているからである（第2回「食と農林漁業の再生実現会議」検討事項より）。問題は、同一政権内において正反対とも言える方向転換が行われている点にあり、しかも、方向転換に関する明確な説明が一切ないところにある。すでに述べたように、今回のTPP交渉参加の検討そのものが説明抜きの方針転換であったと言ってよいが、そのもとで農政についても説明なしの方針転換が行われている。

農業者が中長期的な経営戦略を立てにくい状況が生まれている。説明なしに政策転換が行われたことで、将来の再度の政策転換への懸念も増大している。まさにリスクファクターとしての揺れる農政である。会議の名称にも謳われた「農林漁業の再生実現」を妨げているのは、ほかならぬ農政だと言ってもよい。

TPP問題があろうがなかろうが、農業の構造改革は避けて通れない。こんな発言が政権の内部からも聞こえてくる。たしかに、その通りである。だからこそ、1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」に始まる過去20年の農政は、担い手の育成を一貫した方針として掲げてきたわけである。けれども、「TPP問題があろうがなかろうが、避けて通れない」などと声を大にして語る資格が現政権にあるだろうか。逆走・迷走の農政に終止符を打つ努力を払うことがなければ、説得力に乏しいと言わざるを得ない。

第4節 もうひとつの単純化された対立構図—都市と農山村—

以上のように、TPP交渉をめぐるのは、農業対他産業という構図が過度に単純化され、そのことが冷静な議論の基盤を損なっているという現実がある。そしてこのような状況は、「産業間」だけではなく、都市対地方・農山村という「地域間」をめぐるも生じている。

むしろ、議論の構図の単純化は、TPP交渉をめぐる議論が起こる以前は、「都市対地方・農山村」の論議で顕在化していた。特に、2000年代初めの小泉構造改革の時代には、地域問題に関して、乱暴かつ感情的な言説が生じていたように思われる。

小泉構造改革路線は、地方財政にかかわる「三位一体改革」にみられるように、財政制約の下において、地方部への国家財政支出の縮減を導いた。そして、特徴的なことは、この過程で「保護のもとに置かれた産業や地域が衰退するのは人間が無気力になるから」「過

疎地域がますます過疎化するのはいいことだ」「人を大都市圏に集めれば日本経済は復活する」(増田悦佐『高度経済成長は復活できる』2004年、文藝春秋社)という、激しい地方バッシングが、論壇に登場したことである。

ここで挙げた議論はいささか極端であろうが、しかし一部の政治家やマスコミは、こうした言説に同調するかのようになり、財政調整機能や財源保障機能を持つ地方交付税に対して、「モラルハザードを引き起こし、地方の甘えを生み出している」という主張をくり返した。そして、それは、構造改革路線による地方の疲弊が進めば進むほど、あたかもその現実を打ち消すように、一層声高に語られた。

かねてより、都市と地方部に関わり「都会の不満、地方の不安」が指摘されているが(茂木敏充氏による1988年出版の著書タイトル)、「地方の甘え」という議論は、「都市の不満」に感情的に訴えかけるものであり、構造改革路線を支持する世論形成と無縁ではなかったと思われる。

しかし、「都市対地方・農山村」を対立軸として、しかもその一極に一方向的に肩入れする議論は、やはり冷静な議論の土台づくりを切り崩していたように感じられる。

そもそも、狭小な国土の中で高密度に人々が居住するわが国では、都市と農山村の地理的な近接性は、大きな特徴である。こうした中において、都市と農山村は、人、もの、金、情報のすべての流れにおいて、緊密な関係を古くから持っている。「都市なくして農村なし、農村なくして都市なし」という相互補完関係は歴史的な前提とも言える。このような関係性は、最近ではしばしば、「ヨーロッパから学べ」と言われているが、むしろその歴史的実態はわが国にこそあると言える。

そして、さらに経済的にも社会的にも成熟しつつあるわが国においては、こうした前提を無視した急進的な対応ではなく、「都会の不満、地方の不安」を少しでも「都市の満足、地方の安心」に近づける息の長い漸進的改革こそが要請されている。

対立を煽り、そこから生まれるある種のエネルギーにより急進的に改革を進めるという政府の TPP 論議にも共通する政治手法によって、問題は一時的に改善するかもしれない。しかし、それは問題を潜在化させるだけであり、対立する両者の感情的対立がより拡大・激化するという、大きな代償が生じることとなる。

むしろ、今後の「都市と農山村」をめぐるのは、急速に高齢化が進行する都市は、実態が先行し、対策も先発する農山村の高齢化対策から学ぶべき点が少ないと思われる。また、逆に都市による革新的な高齢化対策に農山村が学ぶべき点が出てこよう。こうした、政策交流を含めて、言い古された「都市と農山村の共生」が真に求められるのは、これからのことであろう。

また、今回の東日本大震災の際に、国の動きに先駆けた地方自治体による自主的、機動的な被災地支援は、このような災害時のみならず、平時の際の地方間交流や相互支援の仕組みの必要性を印象づけた。今回の悲劇は、わが国における地域間の相互交流を本格化させる契機となるかもしれない。ここでは、都市や農村という枠組みではない、「地域間共生」の追求が新たな課題となる。

このような新しい課題から見れば、「都市と農山村の対立」は随分と筋違いな問題構図で

あろう。しかも、こうした問題構図づくりは、冷静な議論の環境を喪失させるという点で、筋違いどころか、むしろ罪作りである。

「2度あることは3度ある」としないためにも、今後の食料・農業・農村をめぐる議論は、「冷静な議論環境づくり」「単純化しない議論フレームづくり」のために何が必要かを意識した議論が求められている。それが、最終的には「ぶれない農政」形成のために欠かせない基礎的作業であろう。

第5節 おわりに—国際化の問題を前になすべきこと、考えるべきこと—

日本の農業・農村は岐路に立たされている。しかし、国際化の問題も、安全・安心な食料の安定供給に対する不安も、また担い手の高齢化、耕作放棄地の増加の問題も突然現れたものではない。根の深い問題であるだけに、これらの問題に即効性のある解決策は存在しない。

繰り返しになるが、日本の農業・農村の可能性と限界を見極める作業を行い、実情について国民全体が正確に理解することがなにより急務である。正確な理解の醸成のためにも、農業・農政のあるべき姿、ビジョンが農村の住民にも都市の住民にも丁寧に説明されなければならない。このことがないままでは逆走・迷走の農政は続くだろう。冷静で現実的な検討を重ねた上で最善の方策を選びとっていくしかない。

TPP 交渉参加の問題だけでなく、WTO ドーハラウンドも含めた国際化の進展に対する日本の農業の適応力を高めるには、農業自体の競争力を上げることと、国際環境の影響を緩和する農業政策の実施が求められる。本報告では農業の競争力向上については、第2章、第3章を中心に水田農業、中山間地域の将来像を示すとともに、担い手政策など基本的な課題を指摘した。国際環境の影響、つまり関税による保護措置の引き下げ、撤廃に対しては、国内の農産物の価格競争力の不十分な部分を補う政策が考えられる。政府の直接支払いで農業を支えるということだ。

ただ、簡単に直接支払いとは言うものの、国際市場の需給バランスや価格水準の行方や国産農産物の品質面の優位性について一定の見通しを得ることなしには、実際どれほどの財政負担が必要かについて判断を下すことは困難である。加えて、関税の引き下げや撤廃によって、食料の国際価格の影響が国内に直接及ぶ状況も予想され、こうした新たな事態への対処方針も必要となる。

綿密なリサーチとそれに基づく選択肢が示された上で、最終判断は十分な情報に接したのちの国民に委ねられる。TPP 交渉参加の是非についても、府省の枠を越えて、いくつかの選択肢ごとに蓋然性の高い見通しを共有し、必要な政策のメニューに関する枠組みを練り上げたうえで、国民に大局的な判断を求めるべきであった。

TPP 問題の経緯は農政の逆走・迷走ぶりをはしなくも露呈することになった。けれども、経済連携問題の帰趨如何にかかわらず、農政改革が必要であることは言うまでもない。また、そのために残された時間が限られていることも、本報告が強調したとおりである。最後に、逆走・迷走の農政に終止符を打ち、真の農政改革を実現するためには、農政改革の持続に向けた強い意志が必要であることも強調しておきたい。

【参考1】農政をめぐる主なできごと

- 1992年 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」
- 1993年 ウルグアイラウンド農業交渉実質合意
- 1995年 食糧法の施行と食管法の廃止
- 1999年 食料・農業・農村基本法の施行
- 2000年 第1回の食料・農業・農村基本計画
- 2002年 農林水産省「米政策改革大綱」
- 2004年 新たな生産調整方式を軸に米政策改革の実施
- 2005年 第2回の食料・農業・農村基本計画
- 2006年 担い手経営安定新法の施行
- 2007年 経営所得安定対策の本格導入
 - 参院選で戸別所得補償政策を掲げた民主党勝利
 - 自民党主導による担い手政策・米政策の見直し
- 2009年 石破発言をきっかけに選択的減反をめぐる議論が急浮上
 - 総選挙で民主党が圧勝したことを受けて政権の交代
 - 鳩山政権のもとで米について戸別所得補償の先行導入を決定
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画
 - 参院選で民主党敗北
 - 菅政権はTPP交渉参加を掲げ農業の競争力向上路線へと回帰

【参考2】「食と農林漁業の再生実現会議」検討事項（2011年1月21日）

1. 5年後、10年後、それ以降の水田農業の将来像をどのように想定するか
2. 「攻め」の水田農業実現に向けた具体策をどのように考えるか
 - (1) 「攻めの担い手像」の明確化とその実現に向けた政策集中
 - (2) 「攻めの担い手」への農地の集約、農地の新規取得・利用促進
 - (3) 流通制度の検証と輸出、新規用途等の市場開拓の強化

注

詳しくは生源寺眞一『日本農業の真実』筑摩書房の第1章と第3章を参照されたい。

日本農業の長期的ビジョン
—ぶれない農政の実現に向けて—

2011年7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 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 URL <http://www.tokyofoundation.org>