

## 農業政策の再構築と地域農政

誌名	農林業問題研究
ISSN	03888525
著者	田代, 洋一
巻/号	30巻4号
掲載ページ	p. 144-151
発行年月	1994年12月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター  
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council  
Secretariat



# 農業政策の再構築と地域農政

田代 洋一

## The Reconstruction of Japanese Agricultural Policy and Region

Yoichi Tashiro (Yokohama National University)

The purpose of the paper is to clarify the role of the regional agricultural policy under the WTO regime. The most important problem for Japanese agriculture is the stagnation or decrease of the food expenditure per head. So the main issue is to protect Japanese agriculture by maintaining the Japanese type of dietary.

The second issue is to maintain the agricultural "träger". There are many kinds of agricultural "träger" in Japan, for example, the "träger" of regional agriculture, farm business, manual labour, regional resources and rural

society.

The third issue is to establish a policy for less favoured areas. It is necessary to develop the soft method of industrial policy, to share the cost of maintaining the national land and environment, and to cover the difference between costs and market prices.

Finally we must establish the unified agricultural organization within each rural society, in order to arrange land-use and promote regional agriculture.

### はじめに

大会シンポジウム時点ではまだガット UR 協定 (WTO を設立する協定および同付属書) の国会承認と関連法律の成立はなされてなかった。しかしその後国会承認や食管法廃止・新食糧法制定等が相次ぎ、WTO も発足の運びとなった。時代は新たな段階に突入した。これを受けて本稿では、報告の論旨を大きく変えない範囲で、一定の補充を図った。とはいえ共通テーマと表記サブテーマを合成すると、新たな時代の農政における〈国際—国家—地方〉の関連如何という筆者の力に余る大テーマが浮かび上る。そこで本稿では、さしあたり新たな時代の課題を整理することに力点を置いた。

本稿では「国際化」を二重の過程として捉える。第一は WTO 下のボーダーレス化である。第二は国家は「国際貢献」に積極対応し内政事務は地方に押しつける、「国際化」の反射としての「地方分権」化である。

以下、1、2 で第一の国際化を、3 で第二の国際化を考え、4 以下では地域農業振興に向けての地域からの農政課題を整理する。

### 1. WTO の成立と農政課題

1970年代半ばの世界恐慌とベトナム戦争の終結を境

に、世界は新しい段階に入った。WTO の成立は、そのような戦後世界史の移行を完結させるものである。高度成長の破綻と財政危機は国家主導型経済の持続を不可能にした。ME 革命・情報革命の進展は、市場経済であれ計画経済であれ中央集権的な経済運営システムを無効にした。その時から社会主義の崩壊と資本主義のリスラクチャリング、すなわち冷戦構造下の国家独占資本主義あるいは福祉国家の再編が始まった。「国家規制と計画」から「規制緩和と市場メカニズム」の時代への転換である。このような転換のイニシアチブを握るのは、情報革命を取り込むことのできる企業であり、なかんずく多国籍企業である<sup>1)</sup>。

ガット UR の底派をなしたのもまたこの動きに他ならない。そこでは輸出大国の農産物過剰問題という特殊農業問題もまた、「規制緩和と市場メカニズム」という普遍命題の例外なき適用によって、すなわち輸出大国の「輸出の自由」、多国籍企業にとっての貿易の拡大を最大限に保障する方向で決着した。

日本農政の底流をなすのも規制緩和の世界的潮流である。すなわちそれは1981年臨調行革路線の開始をもって日本上陸し、経済政策の基調となって自由化の内圧を高めていった。その後の市場メカニズムの導入、食管法の廃止など全てはこの規制緩和の線上にある。日本は、ガット UR の「輸出の自由」の最大の享受者

であるが、こと農業については、先進国地域のなかで農工不均衡を例外的に放置してきた農産物純輸入国として、「輸出の自由」の破壊的な影響力を受けることになる。

ガット UR は、当面6年間については「関税化」ルールを確定したが、それはあくまで関税を無限に引き下げ完全自由化するためのステップであって、ゴールではない。関税化の次ぎなるステップとして、関税化に際してなされた様々な譲歩（特例措置、高い関税相当量、国家貿易、マークアップ、アクセス量）の見直しが早晚開始される。

かくして日本農業は、WTO のもとでの国際化対応と、WTO の改革という二重課題に直面する。WTO は、ガットの多角的交渉・総会・全員一致主義に代わる、国連型の委員会・理事会・多数決主義に基づく超国家権力機関である。なかんずく紛争処理委員会のネガティブ・コンセンサス方式<sup>2)</sup>の下では各国の拒否権は認められず、国家主権は多国籍企業利害を背景にもつ多数国に従わされる。またそれぞれの国をとっても、行政と国際官僚の裁量の前に国民や国会の外交主権は失われる。自治体や準国家・非政府体は、その規制・基準等を WTO 規定に従わされるが、国を通す以外に自らの審議参加の道はない。

このような国民主権や地域・団体自治を大きく制約する WTO のあり方に対して、既に各国の NGO は、WTO の情報公開と市民参加を要請しており、とくに紛争処理委員会の審議・異議申し立て・提訴のプロセスの非公開原則の撤回、委員の紛争に関する利害関係についての情報公開を求めている。これらは国内プロセスについても同様であり、ガット農業交渉において徹底した秘密交渉と情報誤操作を行なった日本政府に対しては特にそうである。委員の利害関係については、WTO の国際基準設定機関となるコーデックス委員会に多数の食品・農業分野の多国籍企業関係者が参加している事態に照らしても重要である<sup>3)</sup>。加えて、ネガティブ・コンセンサス方式の撤廃が必要である。

超国家的な WTO ルールに対して、アメリカは自らの例外的扱いを主張し、アンチダンピング措置、「不公正貿易」への制裁措置等をバックに、相変わらず二国間交渉を継続しようとしており、その最大の標的に日本を据えている。このような傾向に対しては、日本は WTO ルールを最大限に活用していく必要がある。

しかしながら WTO 協定には、各国の食料自給権を認めないという根本的な欠陥がある。すなわち農産物過剰を回避するためと称して、生産刺激的な国内支持

政策を一律削減の対象としているが、これでは輸入国の自給率向上政策は断念させられる一方、輸出国の過剰生産の継続には歯止めがかからず、世界的な農産物過剰が野放しされるとともに、予想される世界的な食料の需給逼迫には無力である。生産刺激的な政策を過剰生産・輸出促進的なそれと、自給率向上的なそれとに峻別し、前者は「黄」扱い、後者は「緑」扱いにし、各国の食料自給権を認める国際ルールづくりが不可欠である<sup>4)</sup>。

## 2. WTO 体制下の農政課題

しかしながら WTO 路線自らが何らかの現実的障壁にぶつかることなしには、自給のための国境保護の再強化は困難であろう。その日はいずれやって来るが、当面は WTO 体制を前提としつつ日本農業の後退を防いで来るべき日に備えるしかない。

かかる課題に対する日本農政の対応は、「農業保護の削減というウルグアイ・ラウンドの基本理念の下では、従来のような価格政策の運用を行なうことが次第に困難となり、一層の生産コストの縮減が求められる」（94年農政審報告）ことに尽きる。要するに、規制緩和の導入により食糧管理・価格政策から構造政策へのシフトを図り、農業経営体の育成・コストダウンによって、AMS（内外価格差）の削減圧力と輸入農産物に低価格で対抗する戦略であり、中山間地域については別途振興策を講じる二元的構成である。

しかし、農業経営体の育成は中山間地域が農地の4割を占める状況下では地域普遍的な政策たりえず、仮に稲作農業経営体が新技術導入により現在の平均農家の5割以下にコスト低下したとしても（新政策）、その価格対抗力はなお低い。つまりこのような規模拡大に全てを賭ける一点突破主義的な政策展開は、日本農業の存続にとって危険である。

そこで課題は第一に、価格支持を通じる農業所得支持が困難になるなかで、価格支持に代わるいかなる所得支持の方法がありうるかである。第二は従来型の国や団体による売買操作を通じる需給調整は、国内需給に即応して輸入物が入ってくる自由化のもとでは、牛肉であれ、果汁原料であれ、将来的には米であれ、困難になる事態にどう対応するかである。

第二の点については、「緑」の政策の一つである「所得の大幅減少に対する補償」としての価格補填・不足払い・最低価格保障政策等の導入・拡充が必要になる<sup>5)</sup>。

第一の点については、「価格政策から構造政策へ」

という日本農政を例外として、先進国農政は基本的に「価格政策から直接支払い政策へ」の転換を指向している。そこでEC農政の展開を例にとると<sup>9)</sup>、1975年のイギリスの加盟に際して条件不利地域への直接支払いが導入され、さらに92年CAP改革において域内価格を国際価格に接近させるとともに、それによる所得損失を直接支払いでカバーする政策に転じた<sup>7)</sup>。以上の展開を図式化すれば、A・条件不利地域(限界地)生産費—B・平均地域生産費—C・市場価格(国際価格)という差額地代表序列において、 $<B-C>=$ 一般的直接支払い(あるいは不足払い)、 $<A-B>=$ 条件不利(環境保全)地域直接支払い、という関係になる。もちろん直接支払いは生産からデカップリングされたもので、以上は数値的なイコール関係を示したのではなく、あくまで政策の性格を指摘したものである。

そうではあるが、①所得支持方法の価格政策から直接支払い政策への転換、②条件不利地域直接支払い政策の地域普遍化あるいは一般地域政策と条件不利・環境保全地域政策の直接支払い政策の統一、③過剰・環境保全・ガット合意対応の3条件をみたとした政策整合性に貫かれており、その限りで頑強性をもつ点に特徴がある。

92年CAP改革は財政負担と過剰問題によるものとされているが、より根底的には国際価格を域内価格の基準にせざるをえない純輸出国としての政策整合性の追求である。その意味では直接支払い政策は純輸出国政策である。

それに対し日本は、未だ自給と構造政策の達成にほど遠いにもかかわらず、ガット合意により価格政策の国際的制約を厳しく受ける点では純輸出国と同じ立場にたたざるをえなくなった。そこでは国境保護や価格政策がいつまで、どこまで有効なのか、それに替わる所得支持政策の如何がいやおうなしに問われるのである。その内容とタイミングを失すれば日本農業は亡びる。生産調整助成金、農業者年金、農業共済などそれなりに従来から展開してきた直接所得補填的な政策の経験を踏まえつつ、必ずしも直接支払いに限定されない、日本の条件に即した所得支持政策の創造が求められる。

消費者負担型の国境・価格政策からこのような財政負担型の所得支払政策にウェイトを移すにあたっては、財政負担に対する国民理解が得られるような農政理念の転換が不可欠である。その柱は、ヨーロッパ流の「環境にやさしい農業」だけではなく、「自給と国土保

全」であろう。それは資源の「効率的利用」から「持続的利用」への転換であり、農地の「農業上の効率的な利用」(農地法)、「農用地の農業上の利用の増進」(基盤強化促進法)から「農業・農地の多面的利用」への転換である。

### 3. 「国際化」と「地方分権」

「地方分権大綱」が決められ「地方分権法」が国の手で用意されつつある今日、「国際化時代の地域農政」を語ることは微妙である。

周知のように戦後日本の事務配分をめぐることは、国・県・市町村の「一段階の行政機関には一つの行政事務がもっぱら割り当てられるべき」というシャープ勧告(1949年)・神戸勧告(1951・52年)の横割主義の主張が具体化されず、国と地方が同一事務を分担する戦前来の縦割主義が継続することになり、多くの地方事務が国の機関委任事務として遂行されることになった。そのもとで戦後民主主義の浸透を背景に、日本社会はそれなりに行政サービスと租税負担率の地域的平等性を実現していった。そしてこのような地域的平等を、経済の地域的不均等発展を野放しにしつつ、かつ税源再配分を伴わずに実現するための仕組みが世界に冠たる地方交付税や補助金を通じる地方財政調整制度であり、各種の地域間所得再配分機構だった。地方農村を対象とする農政は、食管制度、価格政策、土地改良事業をはじめ、このような地域的均衡化の実現に大きな役割を果たした。

このような仕組みの見直しの第一が、1970年代なかば以降の、高度成長の最終的破綻と財政危機の進行下でのいわゆる「地方の時代」の到来、地域農政の展開である。そこでは「むら」の社会的圧力を通じる生産調整と農地流動化がメインテーマだった。

そして第二の見直しが今日の国際化時代である。そこでは「あるべき国際社会の実現を目指して国際的責務を果たすため」「国の行政においては対外政策により大きく重点を移し、むしろ国内の問題はできる限り国民に身近な地方で処理できるようにしていくことが望ましい」(1991年第三次臨調答申)とする、国家はもっぱらPKO、ODAに象徴される外政を担当し、産業政策・社会政策を始めとする内政分野は地方に押しつける方向が志向される。先の「地方分権大綱」も、「国は、国家の存立に直接かわる政策」を担い、「住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理する」としている。しかるにこのような「地方分権」は、それが本来必然的に随伴すべき財源再配分を

伴わないから、そしてまた極端な地域的不均衡のもとでは地方には税源そのものがないから、地方の一層の中央依存か、地方の切り捨てに結果する<sup>8)</sup>。

これが本稿冒頭にのべた、今日の日本の「国際化」の今一つの意味であり、「国際貢献」という名の国際的膨張のための「地方分権」である。そしてこのような新たな事務再配分の一つの先取りが、実はガット合意受け入れ、食管法廃止を始めとする今日の農政展開である。そこでは国は国境を守る対外政策まで放棄したが、さらに WTO 運営にかかる莫大な財政と人員に対する「国際貢献」が日本に求められている。

このような状況下では、国の役割を明確にしない「地域農政」論、単純な縦割型から横割型への移行論、補助金全廃論は一面的のそしりを免れない。食糧管理、農地管理を始めとして、事務の本質に根ざした国と地方の分担関係を確立していく必要がある。

関連して今一つ重要なことは、いわゆる「国民的合意」論である。農業サイドは、農業の困難を訴え、農業存続に対する国民的合意をよびかけているが、マスコミ等の農業過保護論を克服できていない。その原因は何か。先の財政の「集権的分散システム」のもとでは、一人当たり一般財源は弱小地方団体のほうが大きくなりえ、一人当たり行政投資額は過疎道県で高く、東京を除く都市圏で低い（自治省『行政投資』）。要するに現在の地方交付税制度では大都市特有の財政需要が十分にカウントされないという都市財源の不足問題があり<sup>9)</sup>、過疎農村に固有の生活困難があると同時に、大都市住民に固有の生活困難が山積しており、都市型政党的支持基盤を醸成している。

このような都市住民の不満・要求との協同をめざす国民的合意論でなく、「都会生活はダメだから田舎へ」式の一方的主張である限り、都市住民の共感は得られない。いわんや WTO の国会批准阻止ができなかった理由を「国民的合意の欠如」に求めるような農協中央

の姿勢は反発を招くのみである。規制緩和・国際化・「地方分権」のなかで、都市と農村の共通課題の確認をめざす国民的合意形成論が求められる。

以上を踏まえて、以下では地域からの個別的農政課題を考える。

#### 4. 農産物需要確保政策

しかし日本農業の危機はガット合意や WTO によって始まったものではない。それ以前から国内農産物に対する需要の減退という最大の問題をかかえており、ガット合意はそれに追い打ちをかけるものでしかない。

表1は、バブル崩壊前11年間の一人当たり実質食料消費支出の傾向をみたものである。注目すべきは、世帯主年齢階層別の動向である。世帯主が若い世帯ほど若い年齢層が多いと仮定すれば、食生活の傾向に変化がない限り、若青年層の加齢とともに食料消費支出は確実に減るだろう。

加えてバブル崩壊後の不況期には平均的にも一人当たり食料消費支出が低迷しているが、それをリードしているのはQよりもP、すなわち「より安いものへ」である。その主たる供給源が輸入農産物であることはいうまでもない。パイ全体が小さくなるなかで、国内供給シェアがより大きな割合で小さくなる構造である。

以上にガット合意受入れのインパクトが重なる。

すなわちQについては、米についてのミニマムアクセスおよび関税化品目についてのカレントアクセスの受け入れである。前者は米輸入の拡大、後者は現行輸入量あるいは輸入枠の輸入約束である。また既自由化の主要品目は軒並み関税率引き下げを余儀なくされ、しかもその多くは従価税であるから円高化のもとでその関税効果は低まり、輸入を促進する。このQをめぐる状況の一点をとってみても、農政審報告がいう「国内生産の維持・拡大」は、よほどの需要の拡大・創造がない限り、画餅に帰す。

Pについては前述の通り、AMS削減の外圧と大蔵査定の内圧のもとで、中長期的には国際価格に向かって下落していかなざるをえない。

以上の結論はPQすなわち国内農業総生産額の減である。

このような傾向に歯止めをかけるためには、まず今日の国民消費者の消費行動をリアルにふまえる必要がある。そこには二つの相反する傾向があるように思われる。

第一に、前述の「より安いものへ」の動きである。それは最近の生鮮野菜の輸入急増に端的に反映されて

表1 世帯主の年齢階層別一人当たり  
実質食料消費支出の伸び率  
-1980~91年, 全国・全世帯- 単位: %

29歳以下	△5.7
30~39歳	△3.8
40~49歳	△0.7
50~59歳	0.3
60歳以上	12.0
平均	4.1

注1. 総務庁「家計調査」「消費者物価指数」。  
消費者物価指数は90年基準。

いるように、とくにバブル崩壊後の不況期により強まった。

第二に、「平成米騒動」が示したのは、日本の気候風土、食文化・食生活に深く根ざした米については、国産品への強いこだわりがあることである。

この第二の「こだわり」の背景をなすのは、炭水化物・蛋白質・脂質の摂取バランスのとれた、いわゆる日本型食生活へのこだわりであろう。しかし今まさにその日本型食生活が、炭水化物摂取の下限接近と脂質摂取の上限接近により崩れんとしている。おそらく先の食料消費支出停滞の背景も、若い層からの日本型食生活の崩壊であろう。

日本農業・農政の第一の課題はこのような状況にいかに向きに対処するかである。

第一は、先の国産米へのこだわりを示されたような日本型食生活志向を踏まえ、日本の食文化・食生活を守るなかで日本農業に対する需要を確保する方向である。

第二は、先の日本型食生活バランスの危機を踏まえ、それを欧米化の方向にだれさせるのではなく、日本の食文化・食生活を創造的に発展させるなかで、日本農業に対する新たな需要を喚起する方向である。そのためには国レベルでは1989年公衆衛生審議会設定のPFCバランスの再検討・再構築が必要であり、地域レベルではたとえば乳製品をもっと和風料理のなかにとりいれていくような創意工夫が求められる。

第三は、同じく新鮮安全ならより安いものを求める消費者ニーズに応えるコストダウン戦略である。

まず第一、第二の需要の確保拡大戦略にあたっては次のような視点が求められる。

人間の食嗜好は幼児期に形成されてしまうという説からすれば、この政策には子供たちの食卓から守っていくような息の長さが必要である。たとえば学校給食のあり方を主食・副食・器に至るまで、要するに食文化形成としてトータルに見なおすような日常実践性が必要である。

食文化・食生活の主体は消費者としての国民であるから、この課題の過半は彼らが担うことになる。つまりこの課題は、生産者・消費者が、地域において、ともに生活者として協同することなしには達成しえない。そこで求められるのは生産者、消費者が食文化・食生活の深みにおいて情報交換し交流しあえる生産者消費者交流型農業の地域からの創造と、そのための短絡的流通である。それは「顔の見える産直」だけに限定されない。

次に第三のコストダウン戦略だが、農政は、農業生産手段の大宗を農業経営体に集中しつつ、そこでの規模拡大による国際価格競争力強化を狙っているが、前述のようにそこには数々の限界がある。とすれば限定された経営体が規模拡大によりコストダウンしても、それが農産物価格の引き下げにつながるかは不明である。

要するに価格引き下げにつながるコストダウンとしては、規模拡大（農家）だけに限定されない、全ての農家を取り組める多様なコストダウン方策の模索が必要である。それはたとえば北海道における「マイペース酪農」の追求に象徴されるような努力であり<sup>10</sup>、農業共済制度における災害予防運動であり、減農薬栽培であり、資材価格の引下げであり、地域農業組織化の道であろう。

さらには生産効率の地域的底上げにかかわって、とくに条件不利地域での基盤整備事業の推進が必要である。それは今日はやりの大規模圃場整備ではなく、高知県の「せま地直し」土地改良にみられるような極小規模の整備、そして〈標準小作料—国定資産税〉以下に償還金をおさえられるような補助事業が欠かせない。

## 5. 担い手確保政策

このようなコストダウン戦略は、誰がコストダウンを担うのかという担い手問題につながる。そもそもなぜ担い手問題なのか。直接的にはいわゆる担い手不足問題だが、より根底的には従来の「いえ」や「むら」だけでは守りきれなくなったものが農村に増えているということだろう。そこでの担い手とは、要するに自分一人の身すぎ世すぎ以上の「何か」を担う人である。それは、農業経営の担い手、農作業の担い手、地域資源管理の担い手、農村社会の担い手など多様である<sup>11</sup>。農政との関連で言えば、その規模拡大一本槍・認定農業者限定路線から落ちこぼれる広範な農家層をどう積極的に位置づけていくのかの問題である。

このような多様な担い手を確保していく地域農業の展開方向として、個別経営の規模拡大・複合化、地域農業の組織化（地域営農集団、生産組織化）、高齢農業振興の三方向の複合が考えられる。

第一の規模拡大をめぐるのは、地域性を踏まえて所有権移転や作業受委託などにも十分に目配りする必要がある。作業受委託はとくに三世代世帯のウエイトが高く兼業化が引き続いているような地帯において展開可能性が高い。とくに地代が下落傾向にあり、転作が再び強化されるもて地代変動や転作引き受けを免れ

る作業受託は若い農業者に一定の魅力をもっている。またいいないな作業受託は数年を経ずして賃貸借に移行する可能性を強くもつ。作業受委託の難点は、「むら仕事」並み低賃金が積算単価にとられる点である。受け手の採算を基準とした標準額の設定が欠かせない。

第二の地域農業組織化は、広範な農家が協同の力でコストダウンを果たしていく基本方向である。農家の組織参加の最大の理由は「安心して農業できる」点にある。東北等では比較的若い経営主の妻は恒常的勤務につき、経営主一人が規模拡大に励むケースが散見される。かつて主張された「生産者組織」化の必要性が稲作でも強まっている。生産組織は「むら」を基盤としつつも「むら」に埋没したのでは「農業のむら仕事化」の域を越えられない。「むら」規模での地権者組織化、そのなかでの農作業組織化、そして中核を担うオペレーター集団の組織化など重層的組織化が必要である<sup>19)</sup>。

第三の高齢農業振興をめぐるのは、高齢者の体力の衰え、足腰の弱りを配慮した収穫・運搬の容易な作目、高齢者にやさしい機械・技術・圃場など、多品種小量生産に適した販路・販売方法など高齢者向け独自の工夫が必要である。

問題はこのような担い手農家の承継発展の如何である<sup>20)</sup>。結論的にいって今後とも農業を担うのは家族経営だと考える。ただし日本の農家家族は直系三世代世帯・「いえ」という実態あるいは規範をもっており、それに独自の弱みを内部克服していく必要がある。弱みの第一は、農業財産の承継における親から子への死後一括無償相続形態から承継者の配偶者の立場にある女性（嫁）が排除され、無権利状態におかれる点である。それは農業者年金加入資格の剥脱などに端的に現われている。しかしながら女性に農地の権利名義を与えたとすると、おそらく血族たる次三男女の分割相続要求を誘発し、その面から農家が崩壊してしまう。むしろ女性を農業経営の対等のパートナーとして制度的にも認める方向での解決が賢明だろう。

弱みの第二は、家族総働きと異世代同居からくる。そこでは労働時間・収入配分・世代交替等の「けじめ」をきちんとつける社会規範の形成が欠かせない。異世代同居問題については「同居のマナー」の確立が必要である。

あとつぎ問題については、従来の「いえの農業あとつぎ」の考えに固執するのではなく、「むら、生産組織、地域の農業のあとつぎ」という発想転換も必要だろう。

このような生活問題は従来、生活改良普及員や生活指導員が担当してきたが、その位置付けはあいまいになっている。いずれも農業に直結する地域農業振興上の課題として明確に位置づけ、需要確保問題と同様、生活の深みから問題を捉えなおす必要がある。以上の多くは社会的規範形成の問題に属し、地域が主体的に取り組むべき課題である。

なお農政は家族経営に代わる法人化を提唱し、資本制企業化へのステップとしているようである。確かに法人化は前述の各種の問題の一つの解決手段になり、その意味で家族経営を補完する役割を果たしうが、家族経営にとって代わるものではなからう。フランスの各種農業法人化も、均分相続制下での後継者の農業投資負担の軽減、経営分割の防止等の機能を果たしており、あくまで家族経営の補完的役割である。

## 6. 中山間地域農業政策の課題

今なぜ「中山間地域問題」か。それは問題が「山からおりてきた」からである。それが政策的に意識されだしたのは1980年代の米価の据え置き・引き下げからだが、既に1980年から中国地域の反当平均米粗収益<生産費となっている。要するに中間地域まで耕境外化した。このような市場メカニズム的に耕境外化した地域を、自給率の向上と国土保全の観点から政策的に耕境内にとりもどそうとするのが中山間地域農業政策である。その基本は2の非価格所得支持策だが、課題はその日本の具体化である。

先の二つの目的のうち、国土保全は農林業を通じて行なうのが最も効率的であり、農林業が維持されるためには、それを担う者が地域で生活できる定住人口が必要であり、かくして課題は国土保全対策、農林業対策、過疎対策として具体化される。

過疎対策としては、社会減に対しては定住・産業政策が必要であり、自然減に対しては加えて外部からの人口増を図る必要がある。その一環として農林業への新規参入の促進があり、所得支持的な助成の道があろう。

四全総下の過疎対策として「交流」が目玉になっており、また各種の地域づくりの事例をみるとやたらに横文字が多い。その潜在意識は都会化・欧米化かも知れないが、そういう外向き志向に対して、地元住民は若い層も含めて、「住んでいる人にプラスになる施策」を求めている。住民参加型はよくいわれるが、そのまゝに住民要求の掘り起こし・吸収を基本姿勢とする地域づくりが必要である。生活ハンディ面では村内道、

小児科および通院型診療科目、高校教育アクセス、Aコープの店舗、青年層向け住宅、社会保険料・年金格差是正等の要求が強い。農業者年金については第三者委譲した相手が作れなくなり、年金支給停止されたケースが増えている。

国土保全については、産業面からのカバーとともに、産業的にカバーしきれないコスト面への対応が必要である。とくに森林・林業についてそうであり、国土保全森林作業隊（宮崎県諸塚村）、ユース・フォレスター（高知県檜原村）等の組織化、下流域が財源の一部を負担して上流水源の森林整備を行なう公社（滋賀県造林公社等）・基金（福岡・広島県等）、漁民の植林運動（気仙沼「牡蠣の森を慕う会」と岩手県室根村）等の実践が示唆を与える<sup>10</sup>。要するに経済的にはペイしないが森林保全上必要な作業に対して受益者国民が財政負担する仕組みである。それは作業者の所得支持に結果的になる。農作業についても極限的には同様の必要が生じている。

最後に農業政策であるが、高知県西土佐村を例にとると、過疎化が著しいのは遠隔地の旧林業集落と平坦水田・兼業化集落であり、条件不利な田畑作集落は園芸作の導入もあり、村内では人口減が相対的に少ない。村は減反政策以来、集約園芸作の導入に努力してきたが、それを支えたのは、第一に県と園芸連による丸高制度である。要するに園芸連の車が農協まで荷をとりききて、全国に配置された丸高の販売網にのせる。これにより農協は次々と売れる作物を探さなければならないが、作ったものは高齢者の多品種少量生産も含め全国ルートにのせられる。価格は基本的にプール計算制である。第二は、県内最初の村独自の園芸作物価格安定事業である。

要するにここにあるのは、行政のバックアップによる協同の作目選択と販路確保であり、また運賃プールによる位置のマイナス差額地代（県内）の補填や価格下落時の価格差補給金の支払いは、結果的に直接支払いに代わる所得支持の役割を果たしている。それは直接所得補償を必ずしも良しとせず、「自分で所得をあげられる基盤を作るべき」という農家の意識にも即している。このような事例の積み重ねのうえに日本型所得支持政策が工夫されていくべきだろう。

## 7. 地域農業振興主体の整備

農政における地域の重要性が高まる一方で、地域が統一された主体として地域農業振興に取り組むうえでの混乱が、まさに国が農政の主軸たる構造政策にみら

れる。

すなわち農政は集落や農協の土地利用調整機能に着目している。確かに集落には一定の土地利用調整機能があり、それは転作対応等の外圧に対しては大きな力を発揮したが、集落が農地の権利面や経済面の管理能力を有しているわけではない。集落を越えた広域的な農地流動化も進展している。また農協が行なう土地利用調整は、組合員間の平等性追求から所有権優位になりがちで、高い小作料や稲作所得を補償する高い互助金の設定になりがちだった。利用権設定にあたってはライスセンター等の農協施設の稼働率確保を優先する動きがみられる。さらに農協合理化事業で所有権も扱えという主張があるが、経済事業体としての農協が農地所有権レベルの管理にのりだすのは危険である。加えて農協の広域合併は、農協の地域や基礎自治体からの乖離を生みやすい。

このような農地行政・構造政策の複線化、自治体と農協との範囲のズレのなかで、農地行政、ソフト事業の一元的管理の主体として自治体レベルでの「地域農業振興協議会」的なものを組織化する動きがみられる。すなわち農業改良普及所を含む地域の全農業機関を糾合し、それに農業者代表、青年・婦人代表等も含めたメンバーによる協議機関の設立であり、農地管理については行政委員会として農業委員会を改めて軸に据えるものである。たとえば先の集落を越えた農地流動化、そこでの圃場分散の進行に対しては、広域レベルでの借り手農家の組織化、彼らとの間の借地の交換分合、その前提となる「だれに貸しても同じく丁寧に農地を守ってくれる」という借り手モラルの形成等が必要であり、必要に応じて県公社の中間的土地保有機能も活用しながら、自治体レベルで集落・農協・行政が統一的に取り組むのが有効である。

このような動きともかかわって、行政や農協による事実上の農業経営・農作業のいわば「代行業」も展開している。そこにはとくに中山間地における受け手農家の希薄化、あるいは縦割行政やスタッフ任期の短期性による統一的・専門的行政の阻害といった問題が伏在している。しかし担い手が一定程度存在する平場では、公共性と独立採算性の矛盾、担い手育成の阻害といった問題があり、中山間地域でも、前述のような地域資源管理・国土保全等の農業経営を越える新たな視点と財政的裏付けがない限り、代行業をいつまで続けるわけにはいかないだろう。ぎりぎり代行業が必要な場合にも、その目標を家族経営の補完、担い手の育成におくべきである。



なお行論において農協の農地管理について否定的評価をしたが、それは農協の役割総体に及ぶものではない。むしろ国家機能が後退し、企業の営利と市場メカニズムが専横するなかで、非営利組織としての協同組合への期待が、例えば先の中山間地域活性化ひとつをとってみても、強まっている。「自立と協同」の時代への転換である。

しかしながら日本型総合農協は、組織論からも事業論からも見直しが必要である。後者についてみれば、農協の営農指導、購買、販売、金融、共済、生活の各事業は、各事業特性に応じた経済的な適正規模をもつはずであり、総合農協の単一の枠内で予定調和するものではない。これからの農協はこのような適正規模を異にする各事業のいわば同心円の各円を結合するネットワーク組織として柔軟に再編される必要がある。広域合併にあたって、このような事業ごとの適正規模をにらんだ大胆な「集中と分権」が欠かせない。とくに営農面では支所の分権化が不可欠である。中山間地域農業振興のうえでも条件の異なる地域の広域合併や県単位共販を否定する二段階移行論は問題である。

主要食糧需給価格安定法は、生産調整・備蓄ともに不備であり、むしろ「需給価格不安定化法」になる可能性が高い。同法は生産者・単協の直売を可能にしたが、このようなコメ流通の規制にのって、商社・量販店チェーン・大規模店舗生協等による小売一卸一集荷に至る流通系列化が進み、その両末端すなわち小売と単協・生産者での過当競争が予想される。このような時、農協は農産物の協同販売組織としての原点に立ちもどり、農協系統としての「農協産直」を仕組んでいく必要がある。それは先の生産者消費者交流型農業の創造につながる実践でもある。

注1) 規制緩和の先進国アメリカの実態について、グループ2001「規制緩和という悪夢」(『文芸春秋』1994年8・10月号)を参照。

- 2) 石黒一憲『国際摩擦と法』(ちくま新書, 1994年) 164頁。
- 3) 安全な食と環境を考えるネットワーク『食料・環境の安全性が国境を超えて国際官僚の手に』(1994年)。以上について同ネットワークの伊庭みか子さんの情報に負うところが大きい。
- 4) 拙編著『論点 コメと食管』(大月書店, 1994年) 第VI章を参照。
- 5) 例えば栗原幸一「食肉輸入の激増と肉用牛経営の生き残り策」、麻野尚延「柑橘農業の展望と対応課題」(『農業と経済』1995年1月号)など。
- 6) EC政策の紹介は多いが、後藤康夫「ECの条件不利地域政策が示唆するもの」(『日本農業年報』40号(農林統計協会, 1993年)が政策論的にすぐれる。
- 7) もっともヨーロッパの条件不利地域は、同一作物におけるそれというよりも、畑作に適さない草地等での粗放畜産に地目・作物が特化しており、チューネン圏の論理が妥当する。それに対し急峻多雨日本の風土においては下流の水田と宅地を守るために、このような地域は畜産開発されず森林として残された。したがって日本の条件不利地域は森林・農地合わせて考える必要がある(拙稿「農業存立の現代的な意義と条件に関する覚え書き」『農業・農協問題研究』10号, 農業・農協問題研究所, 1991年)。
- 8) 以上については金澤史男「日本における政府間事務配分の動向」(林健久・加藤栄一編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会, 1992年)。
- 9) 持田信樹「地域経済と国土開発計画」佐藤進・林健久編『地方財政読本』(東洋経済新報社, 1994年)。
- 10) 吉野宣彦「北海道酪農の『めざす姿』を見つけるために」『デーリィマン』1994年6月号。
- 11) 拙稿「農業のトレーガー論」食料・農業政策センター『日本農政を見直す』(1994年)。
- 12) 拙著『農地政策と地域』(日本経済評論社, 1993年) 第7章を参照。
- 13) 拙稿「家族農業経営論の課題」(『農業・農協問題研究』13号, 1994年)を参照。
- 14) 『国土保全奨励制度調査研究報告書』Ⅲ-2(森とむらの会, 1994年)を参照。

(筆者：横浜国立大学経済学部)