

# 農業・農村の現状と「地域農政」の展望

中山間地域を中心にして

|       |          |
|-------|----------|
| 誌名    | 農業経済論集   |
| ISSN  | 03888363 |
| 著者名   | 小田切,徳美   |
| 発行元   | 九州農業経済学会 |
| 巻/号   | 54巻1号    |
| 巻号補足  |          |
| 掲載ページ | p. 1-12  |
| 発行年月  | 2003年6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・農村の現状と「地域農政」の展望

## — 中山間地域を中心にして —

An Analysis on Situations and Prospects of Japanese Agriculture  
and Policies Based on Regionalism : Focusing on Mountainous Areas

小田切 徳 美 \*

Tokumi ODAGIRI

### 1. 課題

食料・農業・農村基本法（以下、新基本法）による新たな農政の具体化が進んでいる。それに対して、これらの諸政策の地域農業への影響は、学界では必ずしも十分に論じられていないように思われる。それは、米政策をはじめとして、一部の重要な個別政策の展望が、現時点でも不透明であることによる。

しかし、他方で、そうした状況は、新基本法の機軸的論理の解明が不十分であることにも由来するように思われる。そこで、本稿では、新基本法が示している地域農業との関連、特に農政の中にある地域農政的要素に注目して、その背景や性格を解明したい。そして、そのうえで、個別的な政策としては、中山間地域等直接支払制度を取り上げ、地域農政上の意義を論じてみたい。

尚、地域農業の分析は、2000年農業センサスを利用する。本稿全体を通じて、2000年センサスに映し出された地域農業の姿を、部分的ながらも摘出することを意識している。

### 2. 新基本法農政の性格—「地域農政」の可能性と実像—

#### (1) 新基本法農政のもうひとつの性格

1999年に制定された新基本法とそれ以降の農政は、「市場主義農政」と規定されることが多い。後に論じるように、新基本法設立の背景となっている1986年農政審報告やWTO農業協定とともに農業への政策介入の後退と削減を求めており、そうした評価は間違いない。

しかし、この市場主義農政にも次のような要素が含まれていることは、地域農業の展望を描くためには、重要なことであろう。小さいながらも、ふたつの象徴的な点を指摘しておきたい。

第1に、新基本法論議のスタートを宣言した1994年農政審報告は、旧農業基本法見直しの「観点」として、「農業の担い手としての経営体の育成や地域レベルでの意志決定という『新政策』の考え方の農政推進上の位置づけ」を検討すべき、としている点である。ここで、同時に「観点」として示されたのは、①政策目標（農工間格差是正等）の今日的評価、②「食料」という視点の導入、③農村の環境整備や活性化などの課題や農業・農村の多面的な機能の位置づけ、という諸点である。いうまでもなく、これらは新基本法の機軸的要素となった。

そして、ここにある「地域レベルでの意志決定」という記述は、同じ農政審報告で、「新政策に基づく政策展開の手法は、上意下達的なものではなく、地域・現場の合意を重視したものであることに特徴が

---

\* 東京大学大学院

ある」と説明された内容を受けたものである。こうした方向が、少なくとも、基本法見直しのスタートの段階では重視されていたことがわかる。

第2に、この第1の点を受けたように、現実に制定された新基本法の条文には、あえて「地域」を意識した表現がなされている点である。特に「地域の特性に応じた」という言葉が多用されている点の特徴的であろう。例えば、農業政策の目的を定めた第4条では、「農業については、・・・必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され、地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わせられた望ましい農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能が維持増進されることにより、その持続的な発展が図られなければならない」(傍点引用者)と記述されている。また、農業政策の方向をより具体的に論じた第3節には、さらに「地域の特性に応じて」という表現が頻出する(第21条、第24条、第29条)。こうした条文の組み立ては、明らかに意図されたものであり、「地域の特性に応じた農業構造の確立」の必要性が特に強調されていることがうかがわれる<sup>1)</sup>。

このように、基本法見直しの起点(農政審報告)とその最終的な姿(新基本法条文)において「地域単位での意志決定」や「地域の実情」が重視されており、したがって全体として「地域の特性に応じた地域レベルでの意志決定」という農政の方向性が、新基本法の中には埋め込まれていると考えることができる。

そして、重要なことは、こうした「地域の特性」を重視し、そして「地域単位での意志決定」を重視する農政の姿は、1977年の地域農政特別対策事業のスタートを契機とする「地域農政」の特徴に近似することである。この地域農政は、周知のように、論者により様々に評価されているが、地域農政特別対策事業の「地域農政推進活動」(1977年～1984年)に見られるように、集落段階を基礎とする「地方から国へのボトム・アップ型農政」として、戦後農政におけるひとつの時期を画したという評価は共通している。しかし、後述する1986年農政審報告により先取りされた「市場主義農政」により、地域農政は後退し、基本法見直しに至っている。事実、この時期以降、「地域農政」が議論されたことは、農政サイドではほとんどない<sup>2)</sup>。

以上のように、新しい基本法農政では、明示的に宣言されたものではないものの、そうした「地域農政」路線が、埋め込まれていると見るのできるのである(「新地域農政」の可能性)。

## (2) 現局面における「地域農政」の背景

新基本法において、このように地域農政的性格が、可能性といえども再度浮上したのは、新基本法の制定を規定した大きな2つの要因と直接かかわっている。

ひとつは、従来からの農政転換が、新基本法の制定に強い影響を与えている。この点は、筆者がつとに指摘しているように<sup>3)</sup>、旧基本法農政以降で農政を決定的に転換したのは、1986年の農政審報告「21世紀に向けての農政の基本方向」であった。折からの日米貿易不均衡の是正の要請を受けて、農業の合理化が求められたこの答申では、「価格政策を通じた構造政策」が標榜され、価格政策の構造政策への従属(構造政策を実現するための価格政策)が始まった。つまり、新基本法を特徴づける価格政策の後退と「構造政策一点突破」体制への決定的な転換は、むしろ1986年に起点があったと理解すべきである。したがって、新基本法は1980年代中葉からの農政改革の延長上にあり、それらを旧基本法の見直しという形で総括したものと言えよう。

しかし、それだけであれば基本法は、この農政審報告以降、直ちに改正されたであろう。1990年代末という時期になって、それが実現したのは別の要因が作用したと考えるべきである。いうまでもなくGATT・UR農業合意、そしてWTO農業協定であり、それが新基本法制定の第2の要因である<sup>4)</sup>。

事実、旧基本法の見直しを提言した1994年農政審報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」は、そのタイトルにもあるようにUR農業合意を受け、「新たな国際環境に積極的な対応を行って、21世紀の農業・農村を創造すべく前向きに対応する」（農政審報告・はじめに）ための政策文書であった。また、新基本法論議でも「国際的規律」への対応は、最大の与件であったことは良く知られていることであろう。

そして、こうした農政改革の直接の要因とほぼ重なりあって、地域農政路線が生まれる契機が存在していると言える。第1に、WTO農業協定との関連である。周知のようにWTO農業協定により課せられた国内農業保護の削減は、単にAMSの削減にとどまらず、「緑の政策」の要件を厳格に示している点に特徴がある<sup>5)</sup>。つまり、価格政策に代わる政策手段にも強い制約が存在しているのである。

そして、国家レベルの農政にかかわるこのような制約の中で、あくまでも相対的ではあるが、都道府県レベル、市町村レベルの農政の役割が浮上している。それは地域レベルでの農業財政支出は、現実には必ずしもその制約を受けてはいないからである。もちろん、WTO上は地方政府レベルの政策も削減対象にはなりうるものの、現在までのところその適用はなされていない<sup>6)</sup>。こうしたことを背景として、市町村や都道府県による農政を中心とする、いわゆる「自治体農政」が、相対的ながらもその自由度が明らかになり、地方財政の制約の中でも活力ある取り組みが最近では確認されるのである。このような自治体農政の活性化は地域農政が促進されるひとつの条件と言えよう。

第2の背景は、先に指摘した新基本法における「構造政策一点突破」体制であり、そうした農政の方向性が地域を単位とする農政を重視する必然性を生み出している。なぜならば、構造政策は、地域内における土地と労働力等の生産要素の状況に応じて、その到達目標とプロセスを異にすることを当然の前提とする。価格政策が、国家による画一的な政策であるとすれば、構造政策は、地域農政の要素がより強く求められている。

これらの点を、背景として、現局面の農政の潜在的キーワードとして、「地域農政」が指摘できるであろう。

### (3)「地域農政」の政策事例—中山間地域等直接支払制度—

とはいうものの、このような新基本法制定の経緯と埋め込まれた理念にも関わらず、それを体現する政策手段は全面的には準備されていない。本来は、先の1994年農政審報告で、「上意下達的なものではなく、地域・現場の合意を重視したものであることに特徴がある」とされた「新政策」により誕生した農業経営基盤強化促進法の地域農政面での強化が、新基本法の制定に呼応して、要請されていた。

構造政策・担い手対策の中心的制度が、そのような状況の中で、地域農政としての性格を最も強く体現しているのが、おそらくは中山間地域等直接支払制度であろう。周知のように、本制度は、中山間地域等の条件不利地域を対象とした「農村政策」に分類されるが、耕作放棄地の防止という本制度の直接の目的では、担い手対策との側面も強く持つ。

この制度をめぐるのは、筆者が繰り返し指摘しているように、いくつかの特徴が指摘できる<sup>7)</sup>。本稿とかかわりで、特に重要な点は、「集落重点主義」と「地域裁量主義」である。前者は、この直接支払制度が、集落協定（その範囲は必ずしも一般にいう「集落」とは限らない）の締結を支払いの条件とし、また助成金の一部を協定段階でプール使用を求めているように、制度設計や運営において、集落を強く意識している点を表現している。締結される集落協定では、5年間の農地保全活動や多面的機能増進活動のプラン、そのために農業生産や地域資源管理の担い手の姿、さらに集落のマスタープランづくりなどが行われており、当然、そこでは「地域単位での意志決定」が最大限重視されている。

そして、後者の特徴は、地方自治体の裁量や主体的判断が、制度的に重視されている点を指している。都道府県知事や市町村長による判断と裁量は、対象地域や対象行為など本制度の基幹的要素のほぼ全域に及んでいる。これは、後に確認するような中山間地域の多様性に応じて、制度の弾力性を確保するための措置である。

つまり、中山間地域等直接支払制度は、「地域単位での意志決定」（1994年農政審報告）、「地域の実情に応じて」（新基本法）という、先に見た新たな基本政策のキーワードを具体化する位置にある制度と言えよう。

尚、本制度の成立の過程も、地域農政の視点から興味深い点も付け加えておきたい。直接支払制度のあり方を検討した同制度検討会の最終報告には、次の一文が挿入されている。「直接支払類似の対策は国に先行する形で各地の地方公共団体により実施されてきている。従来の農業政策の多くは国レベルで決定したものを地方が実施するというものであったが、今回導入されようとする直接支払は地方で草の根的に実施されてきた政策をいわばボトム・アップにより全国レベルで展開しようとするものであり、画期的な意義を有するものと考えられる。」

現実には、この中山間地域等直接支払制度に先行して、何らかの形で中山間地域等を対象とした直接支払制度が、少なくない数の都道府県の単独事業として実施されてきた。国の直接支払度は、そうした単独事業が先行する中で、新基本法論議の進行とも重なり、実現したものであろう。

このように、国家レベルの農政が、地方独自の単独事業の積み重ねによって動きつつあること、つまり政策決定のプロセスの「地方から国家レベルへ」という流れを作り出したという点でも、中山間地域等直接支払制度は注目されるのである。

### 3. 地域農業の実態－2000年センサス分析を中心に－

#### (1) 地域農業の動きとその地域性

先に地域農政が再浮上する可能性とその背景を指摘したが、それに加えて、地域農業の実態もまた、「地域の実情に応じた」農政の登場を強く要請している。そこで、まず、「地域の実情」を、2000年センサスの分析を通じて、確認してみたい<sup>8)</sup>。

まず、表1は、地域別・農業地域類型別にセンサス上で把握できる農地（水田）の動きを示したものである。1995年～2000年の農地の貸借形態での流動化状況を表現する指標として「増加借地率」（期首年次の農地面積に対する期間内に増加した借地面積の割合）を、また農地かい廃の状況の指標として「農地減少率」（期首年次の農地面積に対する期間内に減少した農地面積の割合）をとり、これらの比（両者の和に対する農地減少率の値）を「農地かい廃指向率」とした。要するに、農地貸借流動化面積（正の流動化）に農地かい廃面積（負の流動化）を含めた広い意味での「流動化」面積に占める「負の流動化」の割合を計測している。

これらの地域別値をみれば、その格差は一見して大きいことがわかる。予想されるように、ほとんどの地域で、農地かい廃指向率は、平地地域<中間地域<山間地域、という序列を示している。そして、同一の地域類型内の地域別値は、概ね「西高東低」を示しながら、その差違は顕著である。特に平地地域では、7～8割以上の流動化農地が、かい廃せず借地形態で保全されている東北（農地かい廃指向率28%）や北陸（16%）と、逆に6～7割がかい廃してしまう山陽（57%）、四国（66%）、南九州（70%）は対照的である。そして、それに加え、山間地域では、農地かい廃指向率が9割を超える地域（北関東、四国）もある。つまり、流動化しようとする農地が農地として維持されるのが当たり前の地域と、

表1 地域別に見た水田の「農地かい廃指向率」（1995年～2000年）

（単位：％）

|     | 増加借地率①<br>(1995年～2000年) |      |     |      | 農地減少率②<br>(1995年～2000年) |      |      |      | 農地かい廃指向率<br>(②／(①+②)) |      |      |      |
|-----|-------------------------|------|-----|------|-------------------------|------|------|------|-----------------------|------|------|------|
|     | 都市                      | 平地   | 中間  | 山間   | 都市                      | 平地   | 中間   | 山間   | 都市                    | 平地   | 中間   | 山間   |
| 北海道 | 3.9                     | 4.1  | 2.9 | 3.0  | 6.8                     | 3.4  | 3.7  | 4.7  | 63.7                  | 45.0 | 56.4 | 61.2 |
| 東北  | 3.3                     | 4.3  | 2.9 | 2.7  | 6.3                     | 1.7  | 4.2  | 5.7  | 65.3                  | 28.3 | 59.2 | 67.8 |
| 北陸  | 3.7                     | 7.0  | 4.5 | 4.4  | 5.5                     | 1.3  | 4.9  | 6.9  | 59.7                  | 15.7 | 51.9 | 61.2 |
| 北関東 | 2.8                     | 3.2  | 1.5 | 0.3  | 6.7                     | 3.5  | 5.4  | 10.3 | 70.3                  | 52.1 | 78.0 | 97.6 |
| 南関東 | 2.1                     | 3.4  | 2.9 | -1.2 | 10.8                    | 5.9  | 10.9 | 18.1 | 83.6                  | 63.3 | 79.1 | -    |
| 東山  | 1.4                     | 3.5  | 2.6 | 1.9  | 11.0                    | 4.9  | 8.4  | 10.0 | 88.9                  | 58.1 | 76.4 | 84.0 |
| 東海  | 2.6                     | 4.3  | 3.7 | 2.1  | 7.8                     | 4.0  | 6.0  | 9.0  | 75.4                  | 48.1 | 61.8 | 80.9 |
| 近畿  | 2.3                     | 5.3  | 3.7 | 2.8  | 8.1                     | 2.3  | 4.4  | 6.3  | 77.7                  | 30.4 | 54.3 | 69.4 |
| 山陰  | 2.3                     | 4.1  | 1.7 | 1.5  | 10.6                    | 3.9  | 8.2  | 9.0  | 82.3                  | 48.9 | 82.7 | 85.5 |
| 山陽  | 1.7                     | 3.6  | 2.5 | 1.7  | 11.5                    | 4.8  | 7.8  | 8.9  | 87.1                  | 57.2 | 75.6 | 84.3 |
| 四国  | 2.0                     | 2.4  | 1.4 | 1.0  | 7.8                     | 4.6  | 6.9  | 10.5 | 80.0                  | 66.3 | 83.2 | 91.5 |
| 北九州 | 3.2                     | 3.8  | 2.4 | 2.4  | 6.5                     | 2.7  | 5.7  | 8.4  | 66.9                  | 41.6 | 70.4 | 77.9 |
| 南九州 | 2.9                     | 2.6  | 2.9 | 2.2  | 9.1                     | 6.0  | 5.7  | 7.5  | 75.8                  | 69.9 | 65.9 | 77.4 |
| 沖縄  | -13.8                   | -3.0 | 7.9 | 8.5  | 30.3                    | -2.2 | 3.5  | -4.1 | -                     | -    | 30.7 | -    |
| 全国  | 2.8                     | 4.3  | 2.9 | 2.4  | 7.8                     | 2.8  | 5.5  | 7.2  | 73.6                  | 39.2 | 65.2 | 74.9 |

注：1）資料＝「農業センサス」による（一部組替集計）。以下、表3以外は同じ。

2）増加借地率＝（2000年借地面積－1995年借地面積）／2000年農地面積（％）

農地減少率＝（1995年農地面積－2000年農地面積）／2000年農地面積（％）

農地かい廃指向率＝農地減少率／（増加借地率＋農地減少率）（％）

3）増加借地率ないしは農地減少率がマイナスの場合は、農地かい廃指向率はblankとした。

流動化しようとする農地のほとんどがかい廃してしまう地域を両極とする、著しい地域的多様性が確認されるのである。

尚、九州について見れば、北九州では、各地域タイプの農地かい廃指向率は、ほぼ平均レベルにある。

表2 農家以外の事業体の借地面積シェア（2000年）  
と増加面積寄与率（1995年～2000年）

（単位：％）

|     | 農家以外の事業体の<br>水田借地面積シェア<br>(2000年) |      |      |      |      | 増加借地水田面積に対する<br>農家以外事業体の寄与率<br>(1995年～2000年) |      |      |       |       |
|-----|-----------------------------------|------|------|------|------|----------------------------------------------|------|------|-------|-------|
|     | 合計                                | 都市   | 平地   | 中間   | 山間   | 合計                                           | 都市   | 平地   | 中間    | 山間    |
| 北海道 | 3.8                               | 1.2  | 4.9  | 2.0  | 5.9  | 7.1                                          | 1.1  | 6.8  | 3.4   | 23.5  |
| 東北  | 6.8                               | 6.1  | 9.3  | 3.5  | 1.9  | 15.7                                         | 10.4 | 20.8 | 6.3   | 3.9   |
| 北陸  | 16.4                              | 11.3 | 20.0 | 11.7 | 12.1 | 39.0                                         | 16.5 | 44.5 | 30.3  | 45.9  |
| 北関東 | 2.1                               | 2.3  | 2.1  | 1.7  | 0.1  | 0.6                                          | 2.0  | -0.2 | 8.7   | -31.0 |
| 南関東 | 2.0                               | 3.7  | 1.5  | 0.2  | 3.0  | 0.4                                          | -5.6 | 2.6  | -0.1  | 0.0   |
| 東山  | 5.4                               | 7.6  | 7.1  | 3.7  | 3.7  | 6.9                                          | 0.0  | 11.9 | 0.6   | 17.2  |
| 東海  | 11.0                              | 14.8 | 10.8 | 3.9  | 6.0  | 7.2                                          | 5.6  | 10.1 | -0.5  | 20.3  |
| 近畿  | 7.1                               | 7.9  | 7.9  | 6.6  | 4.9  | 26.3                                         | 35.5 | 25.3 | 24.9  | 19.0  |
| 山陰  | 8.3                               | 4.2  | 15.4 | 3.7  | 8.6  | 39.1                                         | 20.5 | 47.8 | 15.5  | 58.4  |
| 山陽  | 4.9                               | 5.0  | 3.5  | 6.0  | 3.2  | 17.7                                         | 22.8 | 8.8  | 19.1  | 21.2  |
| 四国  | 1.4                               | 3.5  | 1.0  | 0.5  | 0.8  | 3.2                                          | 19.2 | -1.3 | -10.0 | 4.5   |
| 北九州 | 2.3                               | 2.3  | 2.1  | 2.7  | 1.3  | 7.6                                          | 6.9  | 8.1  | 7.5   | 4.4   |
| 南九州 | 0.6                               | 0.4  | 0.6  | 0.5  | 1.5  | 2.9                                          | 1.7  | 1.4  | 2.6   | 10.8  |
| 沖縄  | 0.8                               | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 5.0  | -                                            | -    | -    | -     | -     |
| 全国  | 6.9                               | 6.9  | 8.5  | 4.6  | 4.8  | 16.8                                         | 10.1 | 19.8 | 12.2  | 20.4  |

注：1）「増加借地量に対する農家以外の事業体の寄与率」は、農家と農家以外の事業体を合わせた総借地面積の増加量（1995年～2000年）に対する農家以外の事業体の増加量（1995年～2000年）の割合を示す。

2）沖縄県は農家と農家以外の事業体を合わせた借地面積の増加量（1995年～2000年）がマイナスであるために表示を略した。ただし、全国には沖縄を含む。

表3 中山間地域等直接支払制度の集落協定に見る農地維持管理・生産・担い手定着の方法（2001年度）

（単位：％）

|       | 集落<br>協定<br>数<br>合計 | 「農用地の維持管理等」                      |                     |                      | 「生産性・収益の向上」               |                                   |                     |                      | 「担い手の定着」                      |                                      |             |                       | 設定農<br>業者の<br>育成 |
|-------|---------------------|----------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-------------|-----------------------|------------------|
|       |                     | 賃借<br>権設<br>定・農<br>作業<br>の委<br>託 | 農地<br>の法<br>面点<br>検 | 鳥獣<br>被害<br>防止<br>対策 | 農作<br>業の<br>受委<br>託促<br>進 | 機械・<br>施設<br>の共<br>同購<br>入・利<br>用 | 農作<br>業の<br>共同<br>化 | 高付<br>加価<br>値型<br>農業 | 新規就農者の参入                      |                                      |             |                       |                  |
|       |                     |                                  |                     |                      |                           |                                   |                     |                      | (A)<br>新規就<br>農者の<br>住宅確<br>保 | (B)<br>新規就<br>農者の<br>受け入<br>れ先確<br>保 | (C)<br>その他  | (A) +<br>(B) +<br>(C) |                  |
| 北海道   | 100.0               | <u>75.5</u>                      | 70.2                | 12.9                 | 31.9                      | <u>57.4</u>                       | 34.5                | 15.0                 | 6.5                           | <u>18.3</u>                          | 3.5         | <u>28.3</u>           | <u>50.5</u>      |
| 東北    | 100.0               | 67.0                             | <u>90.2</u>         | 3.2                  | <u>58.8</u>               | 25.9                              | 30.9                | 6.7                  | 2.6                           | 9.2                                  | 3.1         | 14.9                  | <u>36.3</u>      |
| 北陸    | 100.0               | 61.4                             | <u>90.6</u>         | 8.9                  | <u>64.8</u>               | 33.1                              | 29.5                | 8.6                  | 3.4                           | 9.2                                  | 2.8         | 15.4                  | 30.6             |
| 北関東   | 100.0               | <u>85.7</u>                      | <u>86.8</u>         | 12.1                 | <u>63.9</u>               | 14.6                              | 19.0                | 7.0                  | 4.0                           | 12.8                                 | 4.0         | 20.8                  | 18.1             |
| 南関東   | 100.0               | <u>71.6</u>                      | 84.5                | 17.2                 | 40.1                      | 18.5                              | 28.9                | 13.8                 | 1.3                           | <u>17.7</u>                          | 6.5         | <u>25.4</u>           | 21.1             |
| 東山    | 100.0               | <u>70.8</u>                      | 83.4                | 22.7                 | <u>63.9</u>               | 22.0                              | 23.7                | 15.6                 | 3.2                           | 11.9                                 | <u>11.3</u> | <u>26.4</u>           | 32.3             |
| 東海    | 100.0               | 67.3                             | 85.8                | <u>36.1</u>          | 55.3                      | 22.6                              | 25.2                | <u>21.0</u>          | 1.3                           | 9.5                                  | 5.7         | 16.5                  | 24.0             |
| 近畿    | 100.0               | 60.8                             | 72.2                | <u>35.6</u>          | 41.3                      | 28.5                              | 27.7                | <u>23.6</u>          | 4.8                           | 11.6                                 | 4.9         | 21.2                  | 30.0             |
| 山陰    | 100.0               | <u>76.7</u>                      | 77.1                | <u>56.0</u>          | 52.1                      | <u>48.6</u>                       | <u>35.1</u>         | 8.6                  | 1.2                           | 7.8                                  | 5.2         | 14.2                  | 13.0             |
| 山陽    | 100.0               | 64.1                             | 85.0                | <u>46.2</u>          | <u>56.9</u>               | <u>38.2</u>                       | 34.2                | 11.7                 | 2.9                           | 14.5                                 | 3.4         | 20.8                  | 13.5             |
| 四国    | 100.0               | 33.1                             | 79.4                | 29.7                 | 39.9                      | 27.6                              | 24.8                | <u>29.6</u>          | 4.8                           | <u>16.2</u>                          | 3.0         | <u>24.0</u>           | 32.6             |
| 北九州   | 100.0               | 63.1                             | 68.1                | 27.4                 | 43.3                      | 29.3                              | 30.7                | 13.0                 | 2.4                           | 7.4                                  | 1.3         | 11.1                  | <u>44.2</u>      |
| （福岡）  | 100.0               | 56.3                             | 82.3                | 18.8                 | 23.9                      | 20.7                              | 31.1                | <u>19.6</u>          | 3.6                           | 7.6                                  | 2.4         | 13.6                  | <u>43.8</u>      |
| （佐賀）  | 100.0               | <u>70.3</u>                      | 69.4                | <u>36.6</u>          | 43.6                      | 31.1                              | <u>36.6</u>         | 10.0                 | 0.9                           | 6.3                                  | 1.3         | 8.4                   | <u>37.3</u>      |
| （長崎）  | 100.0               | <u>70.1</u>                      | 65.0                | 16.3                 | 46.6                      | 34.4                              | 30.0                | 8.1                  | 0.6                           | 9.6                                  | 1.5         | 11.7                  | <u>63.5</u>      |
| （熊本）  | 100.0               | 61.4                             | 65.0                | 20.5                 | 38.1                      | 30.9                              | 31.3                | 17.8                 | 2.3                           | 7.6                                  | 1.1         | 11.0                  | <u>40.3</u>      |
| （大分）  | 100.0               | 60.5                             | 63.2                | <u>47.7</u>          | <u>62.4</u>               | 28.1                              | 26.8                | 7.3                  | 3.9                           | 5.8                                  | 0.7         | 10.4                  | <u>37.1</u>      |
| 南九州   | 100.0               | 60.4                             | <u>86.9</u>         | 20.5                 | <u>67.7</u>               | 19.9                              | 29.8                | 10.8                 | 5.5                           | 14.9                                 | 2.7         | <u>23.0</u>           | <u>38.3</u>      |
| （宮崎）  | 100.0               | <u>73.3</u>                      | 75.6                | 31.4                 | <u>65.0</u>               | 23.2                              | 33.2                | 10.6                 | 13.8                          | 10.8                                 | 5.9         | <u>30.5</u>           | <u>59.5</u>      |
| （鹿児島） | 100.0               | 53.4                             | <u>93.1</u>         | 14.6                 | <u>69.2</u>               | 18.1                              | 27.9                | 10.9                 | 0.9                           | 17.2                                 | 0.9         | 19.0                  | 26.7             |
| 沖縄    | 100.0               | 35.7                             | 42.9                | <u>42.9</u>          | <u>64.3</u>               | 21.4                              | 21.4                | <u>35.7</u>          | 0.0                           | 0.0                                  | 7.1         | 7.1                   | <u>100.0</u>     |
| 全国    | 100.0               | 62.8                             | 81.1                | 26.7                 | 52.6                      | 30.1                              | 29.6                | 14.3                 | 3.1                           | 11.1                                 | 3.8         | 18.0                  | 30.6             |

注：1）農林水産省「中山間地域等直接支払い制度の概要（2001年度）」より作成

2）下線部は、全国平均より5ポイント以上大きな地域を示す。

しかし、南九州では、平地のその値が全国（平地）で最高水準を示している。これは、増加借地率が低位でかつ農地減少率が高水準であるためであり、畑作卓越地帯である南九州・平地（水田率28.8％－2000年）における水田利用上の問題が明らかになっている。

また、このように流動化する農地の受け皿となる担い手の態様を、表2に示した。ここでは、その一つ形態として、農家以外の事業体に着目し、その水田借地面積シェアを算出し、先と同様に地域別・地域類型別に示したものである。

これによれば、農家以外の事業体の借地水田シェアは、全国平均では、6.9％という水準であるが、地域によっては10％を超えている。特に、北陸では、すべて地域類型でその傾向がみられ、平地では20％を示している。この地域の水稲作を中心とした法人経営の活動を反映したものであろう。また、東海では、都市と平地で10％を超えている。これに加えて、山陰の平地地域が15％を超えている点は注目される。おそらくこの地域では、集落営農が農地の受け皿となっている状況がこのような数値となって現れているのであろう。

これらに対して、農家以外の事業体の借地シェアが1％に達しない地域も少なからず見られる。それらのほとんどは、南九州（都市、平地、中間）、沖縄（全地域）をはじめとして、北関東（山間）、南関東（中間）、四国（中間、山間）、などの畑作地帯である。

このように2000年段階の日本農業は、農地の流動化の程度と内実、そしてその受け手の態様のいずれにおいても、きわめて大きな地域差を孕んでいるのである。

## （2）地域農業の「担い手像」の地域性—中山間地域等直接支払制度「集落協定」を素材として—

前項で見た2000年センサスは、言うまでもなく地域農業の現状を示したものである。それに対して、中山間地域等直接支払制度の集落協定には、5年間（ないしは5年後）という限定はあるものの、地域で考えられた担い手像が示されている。その地域別特徴を一覧することは、集落段階からボトム・アップで示された担い手像やそれを支える取り組みに接近することとなり、小さくない意味があろう。

そこで、2001年度（制度導入2年目）における協定書に記載された内容について、特に農用地の維持管理や農業生産の担い手に関連する部分を、一括して地域別に表3にまとめた。

第1に、「農用地の維持管理等」を図るために約束されている取り組みを見ると、「農地の法面点検」や「賃借権設定・農作業の委託」が、全国平均でそれぞれ8割、6割を超える。後者は地域差が大きく、北海道～東山の東日本で取り組む割合が高い。西日本では低く（山陰は例外）、特に四国では突出して小さな値を示している。また、全国平均で27%を占める「鳥獣被害防止対策」は、西日本で平均を超える大きな値となっており、特に山陰（56%）、山陽（46%）で5割前後となっている。これに対して、東北は3%、北陸は9%であり、こうした対応の必要性に大きな地域差があることが浮き彫りとなっている。

第2に、「生産性、収益の向上に関する目標」。これは、協定書上で、次に見る「担い手の定着」とともに、「将来にわたって持続的な農業生産生活等を可能とするため」（協定書フォーマット）に、「必須事項」として記載が求められているものである。本稿の視点からは、特に重要な情報を提供している。その取り組みについて、全国平均の上位4項目（①農作業受託の促進：53%—②農作業の共同化：30%—③機械・施設の共同購入・利用：30%—④高付加価値型農業：14%）を見ると、選択された項目の地域性は、かなり明瞭に発現している。例えば、農作業の受委託は、東北、北陸、北関東、東山の東日本及び南九州と沖縄で多い。これに対して、機械・施設の共同購入・利用では北海道と山陰、山陽で突出している。また、残る諸地域のうち、東海、近畿、四国では高付加価値型農業の推進が多い。

要するに、中山間地域等における地域農業の維持発展のあり方として、＜生産過程の担い手への集中＞、＜生産過程の共同化＞、＜高付加価値農産物生産＞という3つの道が、少なくとも集落協定ベースでは、地域実態を背景として、ある程度地域的分化を示していることがわかる。

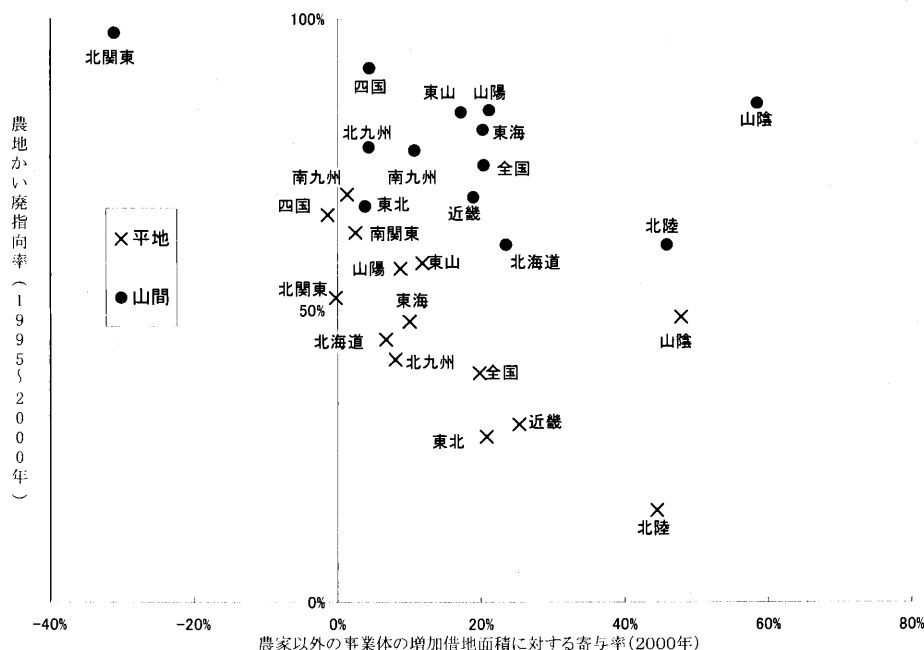
こうしたことは、第3の「担い手の定着に関する目標」についても言える。特に、「認定農業者の育成を図る」という目標を掲げた協定の割合は、過半を超える北海道（51%）、沖縄（100%）から13～14%の山陰、山陽まで、広いレンジでの分布をみせている。

以上で見たように、中山間地域等直接支払制度の導入を図り、集落協定により地域の目標を掲げた集落等では、それぞれの地域実態に応じた担い手像が描かれ、そして直接支払いの交付金を活用してそれを支える取り組みが、実施されていると言えよう。

## （3）多様な担い手と地域農業—「地域単位での合意形成」の必要性—

既に論じているように地域農政では、本節で確認した地域的多様性を前提とし、第2に地域単位での意志決定が重要となる。それでは後者の必要性は、どのような現実から説明できるのであろうか。引き続き2000年センサス分析から、その糸口を探してみたい。

まず、先にも触れた農家以外の事業体と地域農業の関連を見るために図1を作成した。縦軸には、先にも触れた農地かい廃指向率、そして横軸には、農家以外の事業体の増加借地に対する寄与率（前掲・



注：表1で農地かい廃指向率をブランクとした地域は略した。

図1 農家以外事業体の位置と農地かい廃指向率（水田、平地地域と山間地域）

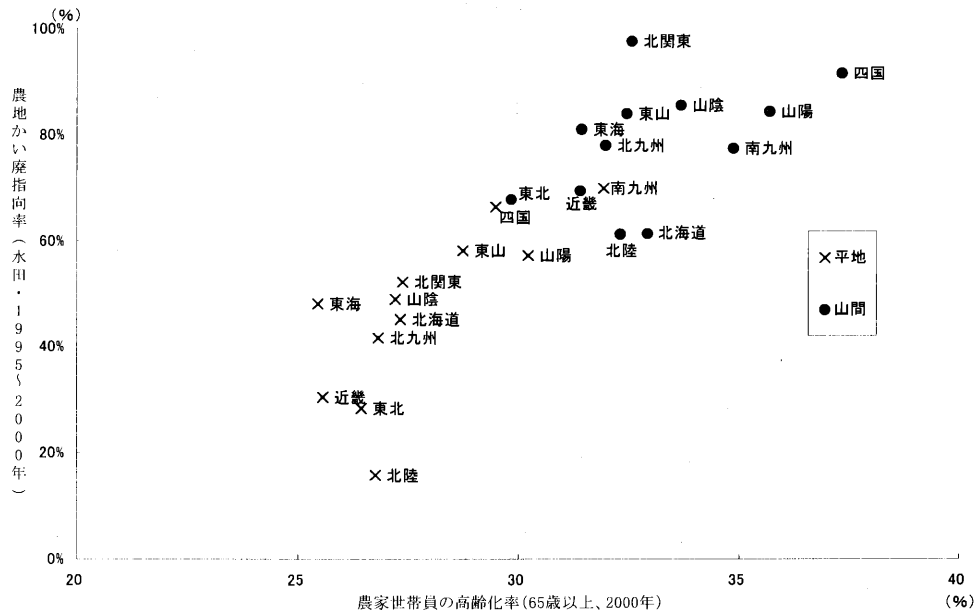
表1に掲載）を取った。農家以外の事業体の地域農業に果たす役割の重みをこの指標に代表させ、両者の関連を探っている（煩雑さを避けるために平地地域と山間地域のみ図示）。

これによれば、平地地域では、一部の例外を除き、両者には明らかに負の相関関係が見られる。これらの因果関係は確定できないものの、農家以外の事業体における借地集積が顕著な地域では、地域内で「流動化」する農地の中でかい廃に向かう割合が少ないという傾向が見られる。

また、山間地域では、農地かい廃指向率の地域間格差は平地ほど大きくないため、両者の相関関係は明確ではない。しかし、大きく離れた山陰を除き、ここでも弱いながらもやはり負の相関関係を認めることができる。つまり、山間地域でも、農家以外事業体の借地集積が進んだ地域で、農地が相対的にはかい廃には流れない傾向が見られるのである。

こうした統計的事実は、農家以外の事業体の借地集積が、地域内全体の農地の動きと関連していることを示している。平地地域においても、また山間地域においても農家以外の事業体が農地の受け皿となっている地域とそうでない地域では、農地の保全や流動化の状況に大きな差が生まれている。つまり、地域農業における農家以外事業体の役割は、その農地面積シェアの大きさを超えて、ますます重要となっているのである。

しかし、同時に、次の図2に示した関連も見られる。既に1990年センサス分析により、強調したことであるが<sup>9)</sup>、横軸の農家世帯員の高齢化状況と縦軸の農地かい廃指向率には、強い正の相関関係が存在していることがここでも確認される。農家家族構成の高齢一世代化、人口構成の高齢化が進む西日本の山間地域が図中の右上部に出現し、その対極の左下部には、東北や北陸の平地地域が位置している。つまり、農地の保全や流動化は、地域内農家の平均的な存在形態によっても規定されている関係を見ることができる。



注：1) 都市的地域及び農地かい廃指向率がマイナス（表1参照）となる南関東及び沖縄の図示は省略した。  
2) 地域名は山間地域と平地地域のみに付した。

図2 高齢化率と農地かい廃指向率（水田，平地地域と山間地域）

先の図1との関連で言えば，農家世帯員の著しい高齢化や家族構成の一世代化により，農家における自家農業の継承性が困難となる局面が強まれば，そこで農家以外の事業体がいかに受け皿として，借地集積をしても，地域内農地の保全には限界があることを示している。

このように，地域農業の枠組みとしての農地の動態を総括的に示す指標である農地かい廃指向率は，一方では図1で見たように，農家以外の事業体による借地集積の態様と関連し，他方では，図2で確認したように，地域内の農家を構成する人的要素とも強く関連している。つまり，農家世帯員の高齢化が進み，農家の継続性が不安定になることにより，農家以外の事業体に借地が集積されたとしても，その状況が，山間地域のように高い水準にまで及んでしまえば，事業体による借地集積も後退せざるを得ないのである。あるいは，山間地域では，農家による農業継続の困難性から，農家以外の事業体のみに期待をかけても，農地保全を実現することができない状況を示しているとも言えよう。

以上の統計事実は，地域農業の面的維持のためには，農家以外の事業体のみならず，健全な農家の存続の併存が不可欠であることを示している。農家以外の事業体はひとつの例であるが，農地管理の受け皿としての役割を担う経営体と家族経営の併存が，特に中山間地域では求められていると解釈できよう。

実は，こうした議論は，地域レベルでの様々な実践を通じて，従来からも主張されてきたことであろう（重層的担い手論）。2000年センサスは，そうした展開の必要性を断片的ながらも，摘出したと言えよう。そして，そうであれば，重要となるのが地域単位で，担い手構造をデザインし，そのために合意形成を果たすことである。なぜならば，新しい農政のもう一つの基調である市場原理に任せても，担い手のこうした併存構造が，自然に創り出されることはあり得ないからである。

#### 4. 新基本法下の「地域農政」の課題―「農政改革」の残された論点―

本稿では、新しい農政に随伴する地域農政的側面に光をあて、2000年センサスに見られる地域農業の実態とそうした農政の方向性との適合性を検討してきた。

しかし、現実には、新基本法の具体化の中で、こうした地域農政への動きは、必ずしも全面的には展開してはいない。むしろ、市場主義的農政への転換が前面に出ることにより、本来は埋め込まれている地域農政の論理の具体化は立ち後れているように見える。1970年代後半以降の地域農政期とは異なる「新地域農政」に向けた新たな政策体系の構築が必要であろう。いくつかの課題をランダムに提起しておきたい。

第1に、直接的な地域農政の政策手段の強化が不可欠であろう。振り返って見れば、かつての地域農政期には、先に触れた地域農政特別対策事業に加えて、農振法の1975年改正により新設された農用地利用増進事業（1980年には農用地利用増進法により大幅に拡充）も重要な柱であった。これは、「農地の自主的管理」を理念として、集落単位（ないしはそれを超える単位）で農用地利用規程を定め、「農地の集団利用」を実施する農用地利用改善団体の育成を図るという事業であった<sup>10)</sup>。その後、その農用地利用増進法は農業経営基盤強化促進法（1993年）に改正され、農用地利用改善団体がその地区内の農地を集積する者を「特定」する特定農業法人制度が新設された。部分的ではあるが、「農地の自主管理」の仕組みの充実が、この段階までは図られたと言える。

しかし、構造政策の中で、まさに「地域単位での意志決定」のために作られたこうした制度について、新基本法の制定過程、その後の具体化の過程で、これにかかわる議論はほとんど見られない。むしろ、中山間地域では、この農用地利用改善団体により農用地利用規程（農用地利用増進事業の構想段階では「農用地利用協定」と呼ばれていた）の実態的な機能を、ほぼそのまま、中山間地域等直接支払制度の集落協定が代替しているのが現実である。つまり、農用地利用規程と集落協定の関係の整理を含め、新たな「地域単位の合意形成」を促進するにふさわしい、「新地域農政」の手法と制度の検討が欠かせないと言えよう<sup>11)</sup>。

そして第2に、「新地域農政」は、本稿で論じたようにその必然性があるとしても、地域サイドからの「力」無しに実現するものではないだろう。先にも触れたように、中山間地域等直接支払制度では、都道府県レベルにおいて、同様の目的と手法をもつ事業が先行し、地域農政の要素を持つ国レベルの制度実現につながった。こうしたことは、地方レベルからの政策の提案のみならず、その実践とそれによる教訓の積み重ねが、地域サイドからの強い「力」となり、また地域農政実現のプロモーターとなりうることを示唆している。「地方主導型農政」は、地域農政実現の前提でもある。

しかし、第3に、いうまでもなく、農業政策のすべてが、地域単位の創意・工夫と合意形成で代替できるものではない。現在議論されている、米の生産調整や経営安定対策、そして農用地の総量確保には、国家の役割こそが重要であろう。地域（集落、旧村、小学校区等の農村小地域）―地方自治体―国の役割分担の明確化が、地域農政の推進のためにこそ必要なのである。

#### 註

- 1) この点の指摘として、拙稿「新農業基本法下における新たな農業施策の展開方向」（農政調査委員会『新たな基本法等影響調査委託業務報告書（大分県委託調査）』，2000年）。また、大隈満「戦後農政における『地域農政』の位置づけ」（岸康彦編『農林業漁業政策の新方向』農林統計協会，2002年）。

- 2) その数少ない例外として前掲・大隈満「戦後農政における『地域農政』の位置づけ」および仙北富志和「『地域農政』の展開手法」(RABサービス, 2002年)がある。これらは本稿と多くの点で問題意識を共有している。また, 地域農政特別対策事業の詳細についても, これらを参照のこと。
- 3) 拙稿「日本農政の総括と展望」『土地制度史学(別冊・20世紀資本主義)』(1999年)を参照。
- 4) 新基本法制定のこうした二重の契機については, 田代洋一「国際化時代と新基本法の基本課題」(『農業と経済』1998年臨時増刊号)により指摘されている。
- 5) 「WTO農業協定・付属書2」では, 例えば「収入保険にかかわる政府の財政的な参加」の項では, その補償額が「当該生産者の喪失した収入の70%以上であってはならない」ことが明示されている。また現実の国内政策に直接影響を与えた例として, 「地域の援助にかかわる施策による支払い」の項における, 「生産要素に関連する支払いは, 当該要素が一定の水準を受ける場合には, 通減的に行う」という規定がある。日本の中山間地域等直接支払制度において, 支払上限(100万円)が設定されたのは, これを重要な根拠としている。
- 6) この点について, GATT・URの交渉担当者は, かつて次のような基準を示し, 日本国内では地方自治体による農業財政支出が削減の適用対象外であることを指摘している。「(地方レベルの支出については) 国内の法律的规定があり負担義務があり, 統計的に把握が可能なものについてはすべてAMSに取り込みます。しかしながら, 現在地方が負担しているもので, 削減対象となる政策にカウントしているものはないんです。一般的に言えば, 緑の政策に該当するものと, 5%未満のデ・ミニマス政策に該当するものがあるって, 規制の対象になっているものはないんです。そういう意味においては地方の取り組みは度外視していいと思います。」(農林水産省経済局ガット室長(当時)永岡洋治氏の発言, 『農村と都市をむすぶ』1994年3月号, 39頁)。
- 7) 中山間地域等直接支払制度の農政上の特徴・性格については, 拙稿「中山間地域等直接支払制度の現状と課題」『食料・農業・農村基本計画』の点検と展望(日本農業年報47)』(農林統計協会, 2001年)で詳述した。
- 8) 以下の2000年センサス分析は, 拙稿「中山間地域農業・農村の軌跡と到達点」(生源寺真一編『21世紀日本農業の基礎構造』農林統計協会, 2002年)による分析結果を利用した。
- 9) 拙稿「中山間地帯農業の性格」(高橋正郎編『日本農業の展開構造』農林統計協会, 1992年)275～276頁参照。
- 10) 農用地利用改善団体の機能と意義については, 関谷俊作『日本の農地制度(新版)』(農政調査会, 2002年)第5章を参照のこと。また, 今村奈良臣氏は『現代農地政策論』(東京大学出版会, 1983年)の第1章において, 農用地利用改善団体を含む1980年農用地利用増進法の制定を, 「(農地政策の) 地方分権的システムへの展開」(44頁)と指摘している。
- 11) こうした視点からの制度改正として, 例えば, 農用地利用改善団体が「特定」する特定農業法人制度を拡張し, 同じ形で「特定」された家族経営にも様々なメリット措置が適用される「特定農業個人(家族経営)制度」の創設などが議論されるべきであろう(認定農業者は市町村長の認定, 特定農業法人は集落(農用地利用改善団体)による法人の「特定」であり, 「特定農業個人」は制度の「谷間」に位置する)。

**Abstract**

In Japan new policies of agriculture are launched after enacting the Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas in 1999. But even now the main tendencies of these policies are not illuminated clearly.

The purpose of this paper is to clarify significance of new policies for agriculture and rural areas, focusing on mountainous areas. Its features can be briefly stated as follows. The change in the basic agriculture policy has brought out the increased roles of the local governments. The reason is explained by the fact that the policy for rural areas requires regional individuality on the contrary to the price policy that can be carried out uniformly all over Japan. Thus, the importance of local governments increases relatively as the principal operators of agriculture policies. This also requires new policies based on regionalism.