

日本農業・農村革進の課題と展望

矢 口 克 也

- ① 本稿では、2010年度に導入された直接所得補償制度の実績について検証し、課題を析出するとともに、現下の土地利用型農業の構造や日本農業の基礎条件を再認識しつつ、今後の制度のあり方及び日本農業・農村の進むべき方向を探った。
- ② 直接所得補償制度の評価として、消費者負担型政策から納税者負担型政策に移行して米は政治銘柄から一般銘柄化した、備蓄目的以外の政府介入買入れをやめたことで米（「基礎的食糧」なのだが）はますます一般商品化した、実質的な選択的生産調整という自己責任のシステムとなった、以上により米以外の作物への転換＝輪作・適地適作を促す役割をもった、等が指摘できる。
- ③ 制度の課題としては、米価下落の不安を生み出している、農家減少に歯止めをかける「定額給付金」となった一方で農業構造改革促進的な側面をもった、穀物及び飼料自給率向上に貢献した一方でカロリーベース自給率を引き下げる側面をもった、米以外の作物への転換が輪作や適地適作を促した一方で新規需要米の増加はその方向にブレーキをかけた、等である。
- ④ こうしたなか、農家の減少（土地持ち非農家の増大）→農地流動化→集落営農組織等を含む大規模経営体への農地集積と、農業構造は着実に変化している。しかし、農地の資産的保有意識を支えてきた農地の転用期待価格は急速に低下し、農地所有の意識・意欲は薄れ、農地利用の魅力も消えて耕作放棄がさらに進む状況が続いている。今後、直系家族の後継ぎが農業の後継ぎになることはさらに減少し、彼らの地域農業との関わりや思いもますます薄れる。
- ⑤ このもとでは、地域農業の組織化、その組織化された地域農業における担い手、また地域農業を組織できる農業の担い手の育成が緊急の課題となってきた。
- ⑥ 農業構造の急進的な改革は困難である。しかし、20～30ha程度の農地規模をもった農業経営創出の提案が多い。社会全体の共有財産としての「農村・地域コミュニティ」と、食料供給としての「生産地・農業」を維持すべきである。欧米ではすでに直接所得補償制度が導入され、日本でも制度がなくなるとは考えにくい。今後、日本農業・農村を再構築できる制度として確固たるものにしていくこと、財政負担も含めて国民が納得のゆく制度にしてゆくことが重要である。
- ⑦ 一定の価格支持と需給調整対策を講じるなど、EU水準程度に充実すべきとの意見は多い。何よりも地域コミュニティや大規模経営体の存続に影響してくるからである。そのうえで、補償水準や対象のあり方等を、構造（産業）政策と地域（社会）政策、これに環境政策を統合するという3つの政策のなかに具体化していくことが重要である。

日本農業・農村革進の課題と展望

農林環境調査室 矢口 克也

目 次

はじめに—直接所得補償制度の可能性

I 直接所得補償制度の評価と課題

- 1 制度検証の論点と補償水準
- 2 食料自給率向上・農業構造変革への寄与
- 3 直接所得補償制度の課題

II 日本農業展開の実相と前提

- 1 担い手と農地利用の構造
- 2 農業構造の革進はなぜ難しいのか
- 3 農業構造を規定する自然・社会条件

III 日本型「持続可能な農業・農村」の構築のために

- 1 持続可能な農業経営のための様々な提案
- 2 地域農業の組織化と共生農業システム

おわりに—日本農業・農村再構築のキーポイント

はじめに—直接所得補償制度の可能性

1980年代後半以降における農業貿易の急速な自由化、その結果または行政支持価格の撤廃による農産物価格の大幅な下落が、今日の農業諸要素、農村活力等の農業資源の質と量の大幅な後退を生み出している。もちろん個々には農産物の品質の高さといったプラスの面もあるが、耕作放棄地の増大等プラス面を大きく上回る資源総量の後退がある。とくに土地利用型農業が深刻である。

こうした後退を取り戻すには、原因（貿易自由化、農産物価格下落等）の改善が必要だが、それは困難な状況である。グローバル化の進展は、農業・農村にも例外なく影響を及ぼしている。そうであれば、原因を克服するしかない。すなわち、農業貿易の自由化や農産物価格の下落を上回る農業構造の改善・調整である。これにより、さらに農業の輸出産業化を進めることである。しかし、この改善・調整も、日本農業がもつ基礎的条件を踏まえれば、ごく一部を除き不可能に近い。農業資源総量の後退、農村社会の活力の低下にも歯止めがかかっていない。

現在の農政の対処方針は、直接所得補償制度の導入による国内生産・農業経営の安定（農業所得の確保）、食料自給率の向上や多面的機能の確保、また農業の6次産業化（第1次×第2次×第3次＝第6次産業）による農家所得の増大が中

心となっている。他方では、環太平洋連携協定（TPP）等への参加を前提にした直接所得補償制度の拡充や面積規模拡大の推進により、輸出産業化を図ることも課題となっている。⁽¹⁾

2010年度には直接所得補償制度が導入された。制度の目的は次の点にある。2010年度「戸別所得補償モデル対策実施要綱」（「水田利活用自給力向上事業」〈以下「自給力向上事業」〉及び「米戸別所得補償モデル事業」〈以下「モデル事業」〉から構成され、総称を「モデル対策」とする）では、「農業従事者の減少・高齢化、農業所得の激減など大変厳しい状況」のなか、「戸別所得補償制度の導入により、意欲ある農業者が農業を継続できる環境を整え、国内農業の再生を図ることで、我が国の食料自給率の向上を図るとともに、農業の有する多面的機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるようにする」⁽²⁾とある。また、本格実施の2011年度「農業者戸別所得補償制度実施要綱」もモデル対策を踏襲している⁽³⁾。目的は達成される方向にあるのだろうか。

本稿では、2010年度に導入された直接所得補償制度（モデル対策）の実績について既存文献の調査をもとに検証し、所得補償制度及び農業・農村の課題を析出するとともに、現下の土地利用型農業（水田・稲作農業）の構造や日本農業の基礎条件を再認識しつつ、またEUの共通農業政策も参考としながら、今後の直接所得補償制度のあり方及び日本農業・農村の進むべき方向を探る。

(1) 直接所得補償制度やTPPに関する論点等については、矢口克也「TPPと日本農業・農政の論点—貿易自由化・食料自給率・農業構造・制度設計—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』703号, 2011.2.24. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0703.pdf>> を参照されたい。

(2) 「戸別所得補償モデル対策実施要綱の制定について」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/honbun02.pdf>

(3) 「農業者戸別所得補償制度実施要綱」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_seido_jissi_youkou.pdf> 2011年度から本格実施されることになっていた所得補償制度は、2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震の大災害（東日本大震災）によりその見直しも予想されたが、変更なく維持することになった。内容は2010年度をほぼ踏襲するもので、選択的生産調整、畑作物を含む全国一律の直接所得補償が実施される。価格下落の場合に赤字を補填し、所得を補償するものである。稲作の場合、小規模農家は温存しつつ、大規模化を図ろうとする経営には「規模拡大加算措置」（100億円）を講じる点が追加された。

I 直接所得補償制度の評価と課題

1 制度検証の論点と補償水準

2010年度及び2011年度の所得補償制度の特徴及び論点に関しては、別稿において、次の4点を指摘しておいた⁽⁴⁾。第一に、対策・事業の名称の変更、予算の組替えにより所得補償制度を「創設」したことである。モデル対策は、自給力向上事業とモデル事業の2つからなり、前者は前年度事業の組替え的なものであるが、後者はこれまでにない新しいものである。したがって、本稿では前者との関係を含む後者が検証の主な対象となる。2011年度には事業の組み替えで畑作物にまで拡大される。

第二に、規模限定的なものから全販売農家を対象とするものに変更したことである。経営所得安定対策⁽⁵⁾では、経営規模2.6～4ha以上の認定農業者および12.8～20ha以上の集落営農が対象（都府県の場合）であり、「経営規模を特

定した選別政策」との批判もあった。モデル事業が全農家を対象にするとはいへ構造改革促進的とされるが、2011年度予算にはさらに「規模拡大加算」（10a当たり20,000円）の「農地流動化」措置がとられた。

第三に、モデル事業は定額部分（2011年度「米の所得補償交付金」）のほかに、変動部分（同「米価変動補填交付金」）があり、「標準的な生産費用」が補償されることである。ただし、①「標準的な生産費用」は全算入生産費⁽⁶⁾ではなく「経営費+家族労働費」であり経費が少なく見積もられている、②しかも「家族労働費」は全額算入ではなく8割である⁽⁷⁾、③「標準的な生産費用」は全国平均で相対的に高コストの中山間地域への配慮が欠落している、などが問題視されている。これらの点は、構造改革促進・抑制の相反する2つの評価を可能とし、今後の検証の課題である⁽⁸⁾。

第四に、貿易自由化や生産過剰等で米価が年々下落・暴落すれば、補償額は莫大な額とな

(4) 矢口 前掲注(1) なお、米の直接所得補償制度になるまでには前史がある。この点も同文献の表2に示しておいたが、ここで簡単に整理しておく。農林水産省は、2005年10月に次の内容をもつ「経営所得安定対策等大綱」を決定した。①担い手に対して施策を集中する品目横断的経営安定対策の創設（品目別ではなく担い手の経営全体に着目し、内外格差の不利補正の直接支払と収入減少の緩和補填を実施、2007年より水田・畑作経営所得安定対策として名称・内容を変更）、②これと表裏一体の関係にある米の生産調整支援対策を見直す米政策改革推進対策（主な対策としては、産地づくり対策として産地づくり交付金を創設、2007年に内容見直し、2009年より産地確立交付金に名称・内容を変更）、③資源や環境の保全向上を図るための農地・水・環境保全向上対策の創設（2011年より「農地・水」と「環境」を分けて実施）。2009年の政権交代により、2010年度より①及び②の部分が「モデル対策」に組み替えられた。ただし、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（平成18年法律第88号）があるために、収入減少緩和対策（ナラシ対策）等の重複調整が必要となっている。2011年度からの畑作物の所得補償交付金も同様の位置にある等、法律上の整理が必要になっている。「経営所得安定対策等大綱」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/syotoku_antei/index.html>;「水田・畑作経営所得安定対策」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_antei/index.html>等を参照。

(5) 詳しくは、「水田・畑作経営所得安定対策」同上

(6) 全算入生産費とは「副産物価格を差引いた費用合計+支払利子+支払地代+自己資本利子+自作地地代」であり、経営費には家族労働費、自己資本利子、自作地地代は含まれない。

(7) 家族労働費の8割を算入することの理由は、農林水産省の説明では、主食用米が過剰のもとで、自給率の低い米以外の品目に誘導する必要があること、経営努力を促しモラルハザードを防止する必要があること、肉用牛肥育経営安定対策事業の例や稲作経営安定対策（2003年度で廃止）では基準価格と当年産価格の差額を補填した例にならった、としている。「担当者説明会用資料 戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向けQ&A（未定稿：平成22年3月3日第3版）」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/qa0303.pdf> なお、畑作の場合は全算入生産費をベースに交付単価を算定している。「農業者戸別所得補償制度に関する主要Q&A（未定稿：平成23年1月25日現在）」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/honbu_6_04.pdf>

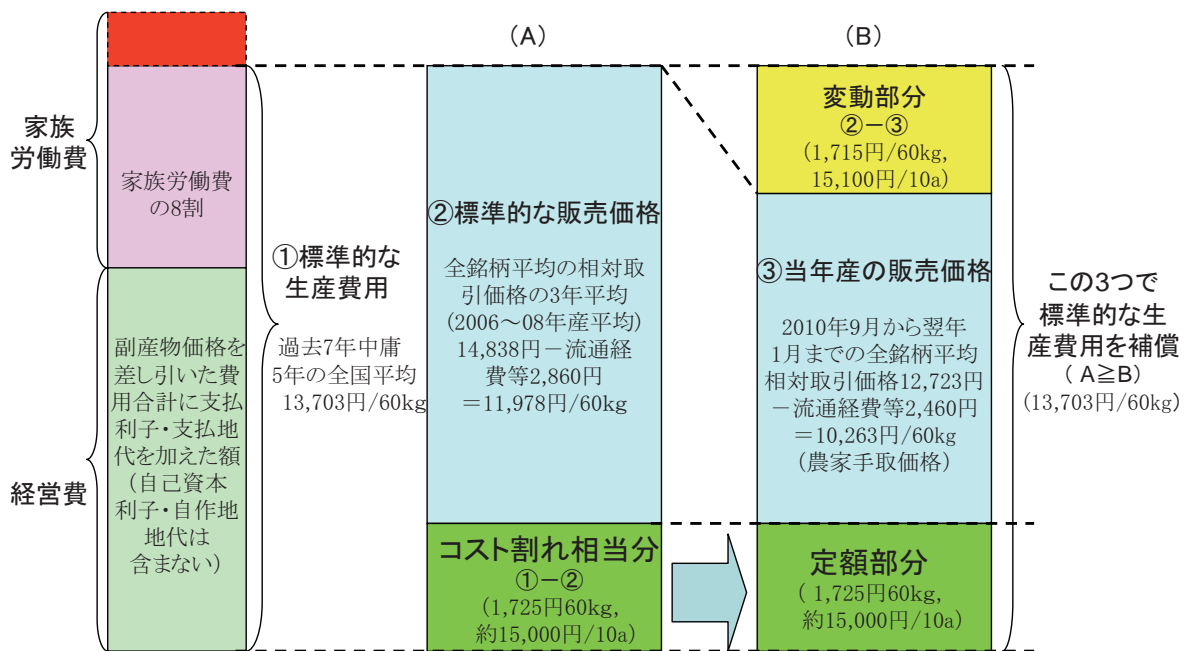
り、財政上からみて制度の破綻も予想されるということである。ただし、農業の構造改革を強力に推進する（構造改革・調整が自由化や関税引下げのテンポを上回る）ことにより、「標準的な生産費用」が低下していけば防げるが、現実には困難が伴う。また、需給調整対策として、市場から政府が適量を買上げ（備蓄米以外）、その場合でも市場価格ではなく支持・介入価格とすることにより「当年産の販売価格」の暴落は防げる。

このようなモデル対策等の特徴及び論点を改めて検討すれば、どのような評価が可能で、ま

たどのような問題点・課題が析出できるであろうか。ただし、モデル対策は実施1年の実績でしかなく、評価・検討するにはあまりにデータ不足の感は否めない。そこで本節では、可能なかぎり多くの研究者のモデル対策に関する実態調査結果、評価等の研究論文等を拾うことで課題に応える。

モデル対策の評価に際し、最初に制度に関しての最低限の確認をしておく。図1のとおり、モデル事業の定額部分の交付単価は、標準的な生産費用（全国平均の米生産費における経営費全額と家族労働費の8割の過去7年中庸5年の平均）と

図1 米生産者への所得補償の仕組み（2010年産米の場合）



(注) ②と③の流通経費が異なるのは、②が2004～06年産の平均値で、③が2006～08年産の平均値であるため。

「米をめぐる関係資料」p.36.

農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/110330/pdf/ref2.pdf>>

(出典) 「戸別所得補償モデル対策について」農林水産省ウェブサイト

<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/h22_model.html> 等をもとに筆者作成。

(8) 2つの評価とは、「生産費の補償水準が不十分であること」と「大規模層ほど生産費が少ないこと」が構造改革促進的に機能するという面と、生産意欲のない生産者や小規模生産者にも、不十分とはいえ一定程度の生産費を補償することが構造改革抑制的に働くとの2つである。1～2ha程度の標準的な米農家の全算入生産費は10a当たり約15万円であるが、5ha以上の大規模農家は約11万円であり、実質的に大規模層ほど大きなメリットを受けることになる。この点からは構造改革促進的に働く。他方、小規模農家は「標準的な生産費」以上に経費がかさむため、農地を貸し出し、地代としてその15,000円を受け取ったほうが有利となる。農地の流動化という面からは構造改革促進的である。しかし、受け手の大規模農家の面からは、この15,000円は貸し手に「地代」として支払うということになり、現実には農地の流動化を促進していないかもしれない。「小規模農家の存続を固定化」といわれるほど改革抑制的かどうか、また「規模拡大加算」との関係でも十分な検討・検証が必要である。別稿（矢口 前掲注(1)）ではこれらの点を指摘しておいた。

標準的な販売価格（全国銘柄平均の相対取引価格の過去3年平均から流通経費等を除いたもの）との差額である。変動部分の交付単価は、標準的な販売価格と当年産の販売価格（2010年産米の場合、2010年9月から2011年1月までの全銘柄平均相対取引価格から流通経費等を除いたもの）との差額である。これら差額が全国一律に算定され、10a当たりの単価で農家に交付される。

自給力向上事業は、モデル事業の10a当たり15,000円のほかに、戦略作物、すなわち麦・飼料作物35,000円、新規需要米（米粉用米・飼料用米・飼料用稲）80,000円、そば・なたね・加工用米20,000円、これら戦略作物以外の作物に10,000円を基本に交付する。また、従来対策に比べて交付額が減少する場合には、生産体制が維持できるように激変緩和措置を講じる。

このような所得補償制度の導入により、目的（食料自給率の向上、多面的機能の確保）は達成できるのか（できたのか）。2011年度もこれを踏襲したが、検証のためには制度の目的に照らして次の3つの課題設定が有効である。すなわち、①意欲ある農業者の農業継続や国内農業の再構築を阻んでいる要因は何か、②これらの要因を解消すれば食料自給率の向上や農業の有する多面的機能の発揮は可能なのか、③したがって逆説的には、要因解消や最終目的は直接所得補償制度の導入で実現可能なのか。以下に3つの課題ごとに述べる。

まず、設定課題の①に関して、農業の継続と再構築を阻む要因を農業所得とみて、この大きな因子としての米の需給と価格がどのような方向に変化したのかをみる（安定か下落か乱高下か）。その結果、実際の所得補償はどのように

なったか。

2010年産米は、夏の猛暑などの天候不順が影響し、作況指数は98の「やや不良」で品質も例年に比べて1等米が減少した。不作であれば一般に米価は上昇するはずであるが、品質の低下、消費者の米離れ・低価格志向、高価格米生産県での過剰作付けの拡大、またモデル事業の定額部分の導入を口実にした流通業者の値引き要求、備蓄制度の運用の純化（需給調整・価格維持目的の廃棄）等を背景に、米価下落は鮮明になった。

こうした米価下落に対し、モデル事業では次のような予算措置、支払いが行なわれた。定額部分に1,980億円（実際の支払額は1,540億円）、変動部分に1,391億円（同1,550億円）の予算が組まれた。図1を参照されたい。

交付単価の算定においては、60kg当たり標準的生産費用が13,703円、標準的販売価格が11,978円で、この差額1,725円（10a当たり15,000円）が定額部分として支払われた。さらに、2010年9月から2011年1月までの平均販売価格が11,978円を下回った場合には、変動部分が支払われることになるが、2010年産平均販売価格は10,263円と算定され、標準的販売価格との差額1,715円（10a当たり15,100円）を変動部分として支払った。

このようなモデル事業について、「零細農家へのバラマキはやめろ」との意見もあるが⁽⁹⁾、全体としては高く評価する意見が多い。とくにモデル事業の定額部分について、多くは「岩盤」対策としての評価は高い。「経営規模によって農家を選別するのではなく、基本的にすべての農家を対象として所得の最低限の補償、すなわ

(9) 山下一仁「民主党の戸別所得補償政策で生産効率低下し財政負担は増加」『週刊ダイヤモンド』98巻1号、2009.12.26・2010.1.2, p.89。「零細な兼業農家に現行米価以上の水準を保証してしまえば、彼らは農業を続けるばかりでなく、主業農家に貸していた農地を“貸しはがす”状況が出てきてしまう。こうして主業農家の規模が縮小すれば、生産費は上がるので、構造改革は後退し、戸別所得補償に必要な財政負担は拡大してしまう」という。ほぼ同様の立場の論文等として次がある。神門善久「戸別所得補償 3つのリスク」『WEDGE』22巻4号、2010.4, pp.24-27; 同「戸別所得補償が招く農業の“突然死”」『エコノミスト』88巻24号、2010.4.20, pp.81-83; 浅川芳裕「農家戸別補償は日本農業を減らす」『Will』59号、2009.11, pp.60-69; 本間正義ほか「戸別所得補償のゆくえーその先にある、経営者の挑戦」(鼎談)『農業経営者』169号、2010.3, pp.22-27.

ち『岩盤』を提供する」もので、「この岩盤の必要性は、他ならぬ、農の現場の切実な声であった」⁽¹⁰⁾。

むしろ、もっと高い水準にすべきとの意見もある。すなわち、モデル事業の定額部分の低水準が高価格米生産県での過剰作付けの拡大につながったとし、過剰を減らし価格を安定させるためには、定額部分の増額（26,000円へ）、政府備蓄の運用の弾力化による価格・需給の調整、飼料用米への流用の増大が必要であるとの指摘である⁽¹¹⁾。

一方、変動部分についても指摘すべき問題がある。変動部分の予算1,391億円から逆算した補填可能額は60kg当たり1,522円であり⁽¹²⁾、2010年産販売価格はもともと10,456円まで下落する可能性があった⁽¹³⁾ということである。米の相対取引価格をみると⁽¹⁴⁾、収穫が全国的に終了する11月の平均価格は60kg当たり12,630円まで下落、ここから仮に流通経費2,400円を引くと、上記価格10,456円を下回る10,230円の水準まで下落してしまった。実際の米価下落幅が大きかったため定額部分予算を回すことにより、1,715円の変動部分が支出（予算1,391億円を上回る1,550億円）されたのである。

なお、この変動部分は、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（平成18年法律第88号）により収入減少緩和対策（ナラシ対策）があるため、両制度の補填内容が重複しないように調整措置される⁽¹⁵⁾。今後、統廃合を含む立法の検討が必要となる。

モデル事業としての問題は、「標準的な生産費用」の急減が現実的に考えにくいなかで、「標準的な」もしくは「当年産の」販売価格の下落が続けば、所得補償水準は増大して財政負担の増大も生じることである。また、補償水準は全国一律の平均値であるため、地域・銘柄によって、また規模によって所得補償水準も異なり、そこに受取額の格差が生じる。米価の下落傾向が強ければ、追加補正などで所得補償の積み増しも必要となり、財政的に許される範囲内に収まるとは限らない。これを避けるには、強力な需給調整対策が重要となる。

とくにモデル事業の変動部分の効果については次の評価がある。銘柄は各産地により価格が異なり、全国一律の変動部分の交付単価では、銘柄によっては価格下落に対応できない。結局、「2010年産価格の暴落に直面し、産地銘柄別の『標準的販売価格』を補てんできたのは約2割、

(10) 鈴木宣弘・木下順子「直接所得補償政策を国民の理解が支える社会」『農業と経済』77巻1号, 2011.1・2, pp.44-52. なぜ「切実な声」となっていたかといえば、「2007年以降の品目横断的経営安定対策は、岩盤のない、ゲタ（生産条件不利補正）とナラシ（収入変動緩和）による収入安定対策であったため、国内農産物価格がすう勢的に下がり続けるなかで、所得がどこまで下がるのか底が見えないという現場の不安が高まりつつあった」からである。

(11) 谷口信和「戸別所得補償モデル対策の歴史的地平—総括と本対策へのバトンリレー」『農業と経済』77巻7号, 2011.6, pp.5-15; 同「農業者戸別所得補償制度の理念と政策の課題—水田作と畑作にまたがって」梶井功編集代表・谷口信和編集担当『民主党農政1年の総合的検証—新基本計画から戸別所得補償本対策へ』（日本農業年報57集）農林統計協会, 2011, pp.142-165.

(12) 「戸別所得補償モデル対策の加入申請状況（確定値）について」農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/press/seisan/sien/101028.html>> 2010年10月28日確定値によれば、米戸別所得補償モデル事業申請件数117万7,332、面積115万2,339ha、支払対象面積は「自家飯米・縁故用米」1件当たり10a控除で11万7,732ha差引きで103万4,607ha。予想平均反収530kg。予算額1,391億円÷支払対象面積103万4,607ha = 10a当たり補填可能額13,445円（60kg当たり補填可能額1,522円）。60kg当たり補填可能額約1,200円との試算もある（堀口健治「効率化対策を盛り込みバラマキから戦略的農政を目指せ」『エコノミスト』88巻52号, 2010.9.14, pp.76-79.）。

(13) 標準的販売価格11,978円 - 60kg当たり補填可能な変動部分1,522円 = 当年産販売価格の下限10,456円ということになる。

(14) 「米の相対取引価格」農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/soushoku/keikaku/soukatu/aitaikakaku.html>>

(15) 「水田・畑作経営所得安定対策」農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/keiei/keiei/antei.html>>

2009年産販売価格を補てんできたのは約6割にとどまった」のであり、「結果的には、変動部分は、全体としてみれば収入減少緩和対策としてしか効果を発揮できなかった」⁽¹⁶⁾。

2 食料自給率向上・農業構造変革への寄与

次に、設定課題②として、米の需給や価格が安定して農業所得が増加すれば食料自給率の向上や農業の有する多面的機能の発揮は可能なのか。モデル事業は農業資源のなかでも農地・水田の利用をめぐってどのような方向に変化したのか（高度利用か現状維持か低位利用か）。また、農業の構造（規模拡大か現状維持か全面後退か）、中山間地域も含め農村のあり方（活力の維持か後退か）はどのような方向に変化したのかについて整理・検討する。

モデル対策の評価に関して、まず『平成22年度 食料・農業・農村白書』⁽¹⁷⁾における総括を紹介しておく。後述するように、「白書」の総括は必ずしも研究者の評価と同じではない。

「白書」では、モデル対策に加入した農家は非加入農家よりも農業所得は高く、農業経営の安定に寄与したとする。米の需給調整も進展し、生産数量目標が前年産に比べ2万トン減少、過剰作付も8,000ha減少した。集落営農の組織化も進展した。加入農家の水稲作付面積のうち10aは自家消費用として定額部分交付の対象から除外するが、集落営農の場合には組織全体として除外することもあって、集落営農への参加・設立を促し、従来の経営安定対策の加入集落営農数より増えた。農地の流動化にも促進的に働き、また、新規需要米の生産も大幅に増加した

（米粉用米2,500haから5,000haに、飼料用米4,000haから15,000haに）。農家アンケート調査では、「経営安定に役立つ」、「新規需要米の増産で食料自給率向上に貢献」、「制度もわかりやすい」との評価を得ているとしている。

最初に、モデル事業は農業構造にどのような影響をもたらしたのかについてみる。この点は「規模中立的ではなく、改革促進的に働いた」との評価が多い。

「生産費の基準となるのが平均的な生産者であることから、この制度は構造改革促進的だ」とし、「大規模生産者ほどモデル対策に積極的に加入し、生産調整を実施する一方、戦略作物の生産に積極的にとりくんでいる」し、モデル対策加入者が増加した点をもみても「集落営農の組織化や法人化にもある程度貢献している」とする⁽¹⁸⁾。「この1年で新たに設立された集落営農は規模が小さく、また集積面積目標をもたず、法人化計画も策定していないものが多い」という課題もあるが、「共同販売経理をおこなう集落営農の増加」が見られ、小規模農家も農業意欲をもつようになったとの指摘⁽¹⁹⁾がある。

2010年度のモデル事業では、交付対象面積が「主食用米の作付面積から10aを控除する」ことから、小規模農家は集落営農の構成員となる農家が増えると予想されていたが、それを2010年と2011年の集落営農数でみると（農林水産省「集落営農実態調査」）、新規と解散・廃止の差引きで1,459が純増で大幅に増加した（近畿、東北、東海で高い増加率）。ただし、この増加が「10a控除」によるものか、詳しくは今後の検証が必要である。

(16) 小野雅之「変動部分は米価下落にどこまで対応できたか—2010年産米の価格下落を踏まえて」『農業と経済』77巻7号、2011.6, pp.44-52.

(17) 「平成22年度 食料・農業・農村白書 全文」（平成23年5月31日公表）pp.161-171. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h22/zenbun.html> 「22年度農業白書」のうち、農業構造の変化に関しては、農林水産政策研究所「近年の農業構造変化の特徴と地域性に関する研究成果報告—集落営農組織の動向と大規模個別経営との関係を中心に」（2011年5月17日）<<http://www.maff.go.jp/primaff/kenkyu/kouzou/pdf/110517.pdf>> が反映されていると思われる。このなかでも、モデル対策や経営所得安定対策の農業構造（とくに集落営農組織）への影響について、白書とほぼ同様の評価が示されている。

生産費に着目した場合、価格下落分を償える水準の所得補償になっておらず、新潟県でさえ構造改革を超える、脱落するとの指摘もある。「新潟県の米生産費は、土地改良水利費や実支払い地代を中心に高く、10a 当たり支払い利子・地代算入生産費は、東北・北海道にくらべ1割方高くなっている」ため定額部分で補填が割り引かれ、また、「新潟県産米は、他の産地銘柄米よりも価格下落幅が大きいいため、価格下落による減収分を全国一律に算定される変動交付金では減収分を埋めきれない」⁽²⁰⁾のである。

さらに、補償基準となる生産費を「ブロック別に計算してみると、一番低い北海道は基準よりも23%も低く、一番高い四国は基準よりも33%近く高くなる。平均生産費しか補償しないということは、四国、中国、などの稲作はやめろということの意味し」、これを5ha以上の農家の米生産費でみると、新潟県は労働費が低いが、土地改良費や支払地代は北海道・東北の約2倍も高く、構造改革で是正できるような格差ではない⁽²¹⁾。もし構造改革がより促進的に働いてくれば、中山間地域が多くを占める四国・中国地方では稲作＝水田の撤退となり、耕作放棄地の増大、多面的機能の後退等が心配される。

このような格差の問題は作付規模によっても現れる。2009年産の米生産費（10年産は2011年8月現在、未公表）を用いて試算すると、「自己資本利子・自作地地代全額算入生産費（全算入費）ベースで見ると、補償後米価でそれがカバーされるのは3ha以上層」となり、確かに規模が大きいほどメリットが大きくなるが、現行制度が収入減少に対する不足支払となっていないため

に、「将来における補償水準の見通しが立ちにくいことから、生産者の規模拡大を促進する効果は限定的なもの」との指摘もある⁽²²⁾。

次に、自給力向上事業についてみる。

米価が下落基調のもとで、直接支払によって大規模経営でさえもやっと成立している状況である。このもとでの自給力向上事業は、麦・大豆産地の生産意欲を低下させ、反対に作りやすく助成単価の高い新規需要米の増産を促した。激変緩和で前年度水準に近い助成が麦・大豆に行われたが、高い助成水準となった新規需要米の増産には抗しがたいものがあった。すなわち、「主食用以外の水稲作付面積の増加は、主食用水稲作付面積の減少と大豆作付面積の減少でほぼ説明がつく」⁽²³⁾というのが自給力向上事業の性格を端的に表している。

対応は地域的に違いをみせている。米どころ新潟県や秋田県の対応では、モデル対策への加入率が高く、地下水位の高い湿田が多いこともあって加工用米（新潟：7,435ha、秋田：8,023ha）が際立って多く、そして新規需要米（米粉・飼料・バイオ燃料用米、ホールクロップサイレージ用稲）の作付けも増加した。加工用米や米粉は食料自給率の向上に寄与し、飼料米やホールクロップサイレージは飼料自給率向上並びに耕作放棄地等の解消など自給力向上に貢献する。

しかし、問題がないわけではない。飼料米や飼料稲は、畜産という迂回的な利用となるためカロリー自給率が収量水準により低下する場合もあることは考慮すべきである⁽²⁴⁾。また、主食用米の過剰に加え、主食以外の米も過剰になりかねないことである。過剰回避のためには、

(18) 谷口「戸別所得補償モデル対策の歴史的地平」前掲注(11)

(19) 荒井聡「戸別所得補償制度モデル対策の集落営農における効果と意味」『農業と経済』77巻7号、2011.6、pp.34-43.

(20) 神山安雄「農政の転換と水田農業—戸別所得補償制度と新潟県の対応」『農村と都市をむすぶ』710号、2010.12、pp.6-15.

(21) 梶井功「農政転換と新潟県農政」『農村と都市をむすぶ』710号、2010.12、pp.16-20.

(22) 藤野信之「米戸別所得補償モデル事業の動向」『農林金融』64巻4号、2011.4、pp.34-43.

(23) 荒井聡「水田利活用自給力向上事業の実績と課題」梶井編集代表・谷口編集担当 前掲注(11)、p.133. (pp.125-141.)

(24) 信岡誠治・小栗克之「転作田における飼料米の畜産利用と食料自給率」『農業経営研究』47巻2号、2009.9、pp.57-61.

主食以外の米の商品開発や販売先の確保、そして耕畜連携の強化や米以外の作物の導入等をさらに推進して地力維持・増強を基軸にした農法の革新⁽²⁵⁾が必要となる。現況ではその展望は拓けていない。

佐賀県と岩手県のある農業生産法人の場合を次にみておく⁽²⁶⁾。佐賀県のある法人は、これまで主食用米 40ha、契約生産キャベツ 14ha を作付けていたが、2010 年には主食用米 10ha、飼料用米 40ha、キャベツ 5ha、牧草 4ha とし、売り上げ 1 億 4,000 万円、プラス交付金 3,200 万円（主食用米 60ha 全部つくった場合には 900 万円の交付金）となった。飼料用米等は交付単価が高いため、全国的にも増産されて価格下落が生じ、かつ自らの販売先の開発は容易ではないが、九州は畜産が盛んであり取り組みやすいとしている。岩手県のある法人の場合には、雑穀を減らして小麦を増やし、新たに米粉用米（新規需要米）を始めた。2011 年度は飼料用米の生産に踏み出す。こうした例をみるかぎり、主食用米以外の増産が全国的に今後も続く可能性が高く、上記のような対応が必要となろう。

以上のモデル対策については次のような指摘がある。モデル事業の米価変動部分を「生産費基準の不足払い制度として定着させる」には、財政的には「米価支持政策とのパッケージ」が必要であり、また、自給力向上事業は「全体として『水田利活用』が進み『自給力向上』に資したものである」としてポジティブに評価⁽²⁷⁾できるが、どの作物が需要の拡大余地があるのか、「飼料用米の助成単価 8 万円で面積拡大に対して財政的にどこまで可能なのか」⁽²⁷⁾等の検討の必要がある。これは財政負担や補償の水準がいつまで可能かということであり、仮に EU 水準を参考にしても最終的には日本の納税者の納得の行

く水準かどうか、そうした問題提起として受け止められよう。

また、モデル対策では、生産調整未達成自治体へのペナルティがなくなり、集団転作・地域間調整といった対応が必要なくなった。しかし、これに対して次のような指摘⁽²⁸⁾は多い。たとえば、「水田の高度利用で自給率の向上に貢献するためには、団地化といった集団対応が必要で農民組織や集落などの自主性が期待されるが、同時に自治体や水田協議会の役割も強調されてよい」。というのは、「地域や集団の話し合いで、団地的な利用に成功したところでは大豆や麦の収量も高く効率的で、転作作物のみの経営でも採算が合うところまで来ている」からである。

食料自給率向上と所得補償制度との関係については、上記から推察して、少なくとも次の点は指摘できる。すなわち、いくつかの課題が残るとしても、現行政策の内容からは食料自給率に大きな変動（大幅に向上ないし低下）が起きることは考えにくいということである⁽²⁹⁾。2000 年以降において、供給面では農業生産諸力の著しい低下、他方需要面では、少子高齢化による食料需要の減少、ワーキングプアの増加による安価輸入農産物需要の増加、学校給食の民間委託等による安価輸入農産物加工の増加などの新しい要因が、食料自給率の低下に拍車をかける可能性がないわけではない。こうした要因も加味し、食料自給率及び自給力の向上、多面的機能の維持に所得補償制度はどの程度有効なのか、今後さらに検証していく必要はある。

3 直接所得補償制度の課題

設定課題の③についてみる。すなわち、要因解消や食料自給率向上は直接所得補償制度の導

(25) 矢口克也「農法的視点からみた水田農業再構築の課題」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.31-54. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072702.pdf>>

(26) 湊久明「戸別所得補償モデル対策でうちの経営はこうなった」『地上』65巻4号, 2011.4, pp.20-31.

(27) 磯田宏・品川優『政権交代と水田農業—米政策改革から戸別所得補償政策へ』筑波書房, 2011, pp.86-103.

(28) 堀口健治「戸別所得補償の本格化と 2011 年度農林水産予算」『農村と都市をむすぶ』717号, 2011.7, pp.25-40.

入で実現可能なのか。直接所得補償制度の導入は目的達成手段として評価できるのかどうか、また、EUの所得補償制度と比較してその成果や効果をどのように評価できるのか。

直接所得補償制度（モデル対策）について総合的に評価すれば、次のとおり、意義と課題が明らかである。①消費者負担型政策から納税者負担型政策（市場指向型政策）に移行して米は政治銘柄（政党・政治家の集票に直結する農産物としての米）から一般銘柄化したこと、②備蓄目的以外の政府介入買入れをやめたことで米（「基礎的食糧」なのだが）はますます一般商品化したこと、③実質的な選択的生産調整という自己責任のシステムとなったこと、④以上により米以外の作物への転換＝輪作・適地適作を促す役割をもったこと、これらのメリット及び意義を指摘できる。

しかし、課題も明らかである。①何よりも米価の継続的下落への不安を生み出していることは間違いない。直接所得補償制度（モデル対策）は、②農家の減少に歯止めをかける「定額給付金」となった一方で、農業構造改革促進的な側面をもったこと、③穀物及び飼料自給率向上に貢献した一方で、カロリーベース自給率を引き下げる側面をもったこと、④米以外の作物への転換が輪作＝適地適作を促した一方で、新規需要米へのシフトはその方向にブレーキをかけた側面をもったことである。

このような点と関連して、いくつか重要な指摘がある。モデル対策でもっとも顕著な取組みのひとつは飼料用稲・飼料用米であり、したがって畜産振興が不可欠であり、「畜産に対する『所得補償制度』の適用をもってはじめて農業者戸別補償制度の『本格実施』とすべき」との指摘⁽³⁰⁾がある。抜本的な農法革新が求められるのである。

農法革新が求められる背景・理由は、飼料用稲・米の生産拡大ということだけではなく、むしろその飼料用も含め米過剰＝水田過剰（耕作放棄地の増大を伴った）、水田2年3作（田畑輪換）による収量・地力低下（耕盤未破碎の浅耕多肥農法）等の問題がある一方、水田2年3作による食料自給率向上の必要性、団地的な規模拡大に対応した合理的で高度な土地利用の必要性があり、そしてこれらの問題点や必要性を改善する条件、すなわち水田汎用化・大規模機械化・耕畜連携の進展等の農法革新（田畑輪換）可能な条件も整ってきているという点にある⁽³¹⁾。あわせて、こうした条件を活かすことができるような政策支援の確立（品目別補助金から輪作確立補助金へ）も重要になる。

2011年度より導入される「畑作物の所得補償交付金」に関しても課題が指摘される。「経営所得安定対策」にあった収入減少9割補填に代わって10a当たり20,000円の面積支払となり所得減少緩和策として不十分なこと、数量支払に

(29) 過去の政策のもとでの食料自給率の動向をみても、急激な上下変動もしくは急減がなかったことは確認できる。第2次世界大戦後、日本の食料自給率（カロリーベース）は同一速度で低下したわけではない。1960～73年（第1期）、1974～84年（第2期）、1985～95年（第3期）、1996～2005年（第4期）と区分すると、第1期と第3期はその低下が激しいが、第2期と第4期は微減である。第1期の「高度経済成長期には、所得の大幅な増加でコメ需要が減少する一方で輸入飼料や油糧原料を使用して生産された畜産物や油脂の需要が伸びた結果」であり、第3期には、「1985年のプラザ合意後の急激な円高により輸入農産物の価格が下落して価格破壊ともいえる状況となり、肉類、魚介類、果実の輸入が増加して食料自給率が低下した」（加古敏之「食料自給率の低下とその要因」藤谷築次編著『日本農業と農政の新しい展開方向—財界農政への決別と新戦略』昭和堂、2008、pp.23-37.）。今後の政策のあり方や様々な要因により、「向上」に転じることもありうる。これは今後の課題であるが、飼料用米生産等が耕作放棄地を減らしかつ自給力の維持に貢献しつつ、他方、既存水田を中心に麦・大豆の増産を促すことによりカロリー自給率の向上を図るという可能性もある。

(30) 小池恒男「農業者戸別所得補償制度の本格実施にみる民主党農政の特徴」『農業と経済』77巻7号、2011.6、pp.53-61.

(31) 矢口 前掲注(25)

重点がおかれ収入がより変動的になること、交付単価の設定では主食用米が「経営費+家族労働費の8割」であるが畑作物は全算入生産費をベースにしており制度に一貫性がないこと、等の問題点⁽³²⁾である。

なお、畑作物については、2010年度までは畑作経営所得安定対策があったが、2011年度からは畑作物の戸別所得補償交付金に変わる。この点では、北海道畑作農業が大きな影響を受けるという次の指摘がある⁽³³⁾。

交付金が「自給率向上を目指し、生産刺激的な不足払い制度へと回帰した点は、評価される。しかし、現在の畑作生産環境を前提とした政策であり、十分な畑作農業の担い手対策とは評価できない」。すなわち、麦・大豆は交付金が増額されたがテンサイ・でん粉原料用バレイシヨは減額され、転換候補となる作物のない北海道畑作の輪作が維持できなくなる。テンサイやバレイシヨの「生産力水準は調整金制度⁽³⁴⁾が定める自給率目標を超えるまで、向上している」にもかかわらず、「所得向上のために努力すればするほど、生産環境の悪化を招くという状況では、担い手の意欲を引き出すことはできない」。

以上のような問題以前に、そもそも日本の制度に根本的な問題点がある。欧米の直接支払は、農産物価格（価格支持制度がある）の引下げに対応した農家の収入（所得）補填（作物別に支持価格を決めて市場価格がそれを下回れば政府が買入れ・支持価格低下による所得減少への直接支払い）というものである。これに対し日本は、米を例にとれば1998年に米の価格支持を廃止して下落を

容認したままでの収入補填（これまでも十分な補填なし）という点である⁽³⁵⁾。

欧米の場合、支持価格が仮に引き下げられても補填があり、しかも価格や補填水準が数年間決まっているために、その両方が仮に下落しても経営努力でカバーできる。とくにEUの場合には、作物別に支持価格を決めて市場価格がその水準を下回った際にはEU加盟国機関が買い支える。しかし、日本の場合（米を例として）、なかでも変動部分の補填基準となる「当年産の販売価格」はその年の作柄等で価格変動が大きくなり、連動して補填額も大きく変動し、政策当局・農家ともに運営・経営に安定感をもてない。これが一定の価格支持と強力な需給調整対策が望まれるゆえんである。制度も簡素化できる。

もうひとつ重要なポイントは、2010年度のモデル対策（納税者負担）は、生産者所得を適正に補填し、消費者負担を減らしたかという点である。この点の検証が必要である。

1980年代後半（ウルグアイラウンド開始）以降における世界の農業保護政策は、農業保護の削減のもと、保護のあり方もウェイトも次のように大きく変わった⁽³⁶⁾。第一に保護費用の負担者という点で消費者負担から納税者負担へ、第二に政策の実施方法という点で価格支持（間接所得支持）から直接所得支持へ、第三に政策の性格という点で市場歪曲から市場中立へ、第四に政策の効果という点で小農保護から公共財（環境保護等農業の多面的機能）の供給者保護へ、という大きな変化である。日本の制度も、こうし

(32) 小池 前掲注(30)

(33) 松木靖「畑作物所得補償交付金制度は畑作農業の担い手対策たりうるか」梶井編集代表・谷口編集担当 前掲注(11), pp.183-196.

(34) 輸入糖・異性化糖と国産糖の価格を調整し、そこから徴収した調整金と国からの交付金とを財源として、国産糖及び原料作物に助成する制度のことで、その助成の際の対象上限数量が決められている。そのため、生産量が増えるほど数量当たりの手取額が減り、生産意欲を低下させる。

(35) 岩田伸人「WTO体制下における先進国の国内農業補助金をめぐる課題と展望—戸別所得補償から『青の政策』へ」『青山経営論集』45巻3号, 2010.12, pp.31-70; 平澤明彦「戸別所得補償制度の構造と課題—欧米との比較」『農業と経済』77巻7号, 2011.6, pp.62-72.

(36) 矢口芳生『WTO体制下の日本農業—「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社, 2002, pp.11-14.

た政策思想を踏まえて設計したと理解される。

とくに、ここでの農業保護費用の「消費者負担から納税者負担へ」の意味するところは、たとえば農産物価格に内外価格差がある場合、国内価格を引き下げてその価格差を縮小して消費者の負担を減らし、消費者の生活水準をいく分か向上させ、他方、累進的な税のもと富裕な人々からより多く徴収した税の一部（財政負担の一部）から、消費者負担軽減相当に近い額（生産者の所得低下相当）を特定された生産者に支払うという点にある。現実には消費者及び生産者はこうしたメリットを手にしたのかどうか、検証する必要がある。

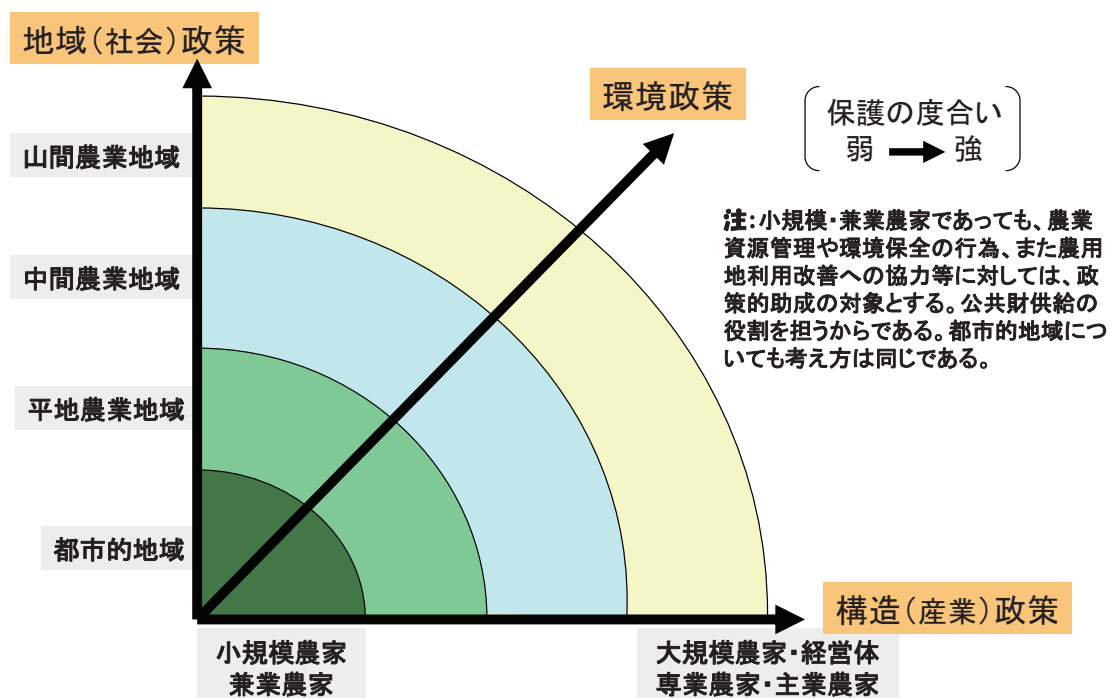
最後に重要なポイントを指摘すれば、直接所得補償制度なしには存続できない欧米農業が同制度を先行して導入しており、日本においても政権政党（民主／自民）が代わろうとも、また仮に見直しがあっても、長期的に同制度の存続は間違いない⁽³⁷⁾ということである。そうであればこそ、同制度の意義・役割、問題点・課題を明らかにして、日本農業を再構築できる制度

として確固たるものにしていくこと、財政負担も含めて国民が納得のゆく制度にしてゆくことが重要だということである。政局で政策を変えてはならない。農家と農業現場に混乱を招くだけである。

農業構造の漸進的改革、農業経営の安定・前進、農法革新を基礎に米から他作物への漸進的転換等を可能にし、食料の安全保障や農業資源の維持にも貢献できるようにすること、そのために国民が納得する財政負担はどの水準であるのかである。これらの点を十分に詰めることである。現在の農林水産予算水準を前提とするのであれば、組み替えのあり方が問われる。というのは、農法革新や経営安定・規模拡大等のための農地基盤整備といった公共事業も、またその基盤の維持管理も必要であり、直接所得補償の負担額とのバランスが問題となる。

いま「我が国の農業政策に求められるのは、農村という『地域コミュニティ』を社会全体の共有資産として維持しながら、他方で『生産地（＝農業ビジネス）』としての農業の効率化を進め

図2 土地利用型農業における政策的助成の概念図



(出典) 矢口芳生『WTO体制下の日本農業—「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社, 2002, p.25. 等をもとに筆者作成。

(37) 岩田 前掲注(35)

るインセンティブを付与すること」⁽³⁸⁾である。この点は早い時期（ウルグアイラウンド終結ごろ）から指摘されていたことである。確認しておけば、一定の価格支持と需給調整対策を残し、このうえに直接支払制度を充実させつつ、その場合にも「公共財供給の担い手・条件不利地域を対象として環境政策も統合した構造政策と地域政策へ軸足を移すこと」⁽³⁹⁾であり、「構造（産業）政策と地域（社会）政策、これらに環境政策を統合するという3つの政策方向へのシフトである」⁽⁴⁰⁾（図2参照）。

問題は、ここで想定する農業の担い手・経営体である。補償制度もこの点への考慮が必要である。農業の担い手・農業経営体の現状及び見通しについて次に検討する。

II 日本農業展開の実相と前提

1 担い手と農地利用の構造

日本農業における担い手及び農地利用の動向

と構造について、関係論文・報告書等から整理してみる。農家の分類・定義は表1のとおりである。

『平成21年度 食料・農業・農村白書』⁽⁴¹⁾によれば、販売農家数がほぼ20年の間に297万戸（1990年）から170万戸（2009年）に約4割減少し、主業農家・準主業農家はともに6割減少したことが強調されている。副業的農家や自給的農家が1～2割の減少幅にとどまっているのに対し、土地持ち非農家は78万戸（1990年）から122万戸（2008年）に増大した。2005年には、自給的農家と土地持ち非農家を合わせると208万戸、販売農家196万戸を上回った。

このように、農業の担い手が急減するなかでの注目すべき動きとして、2000年以降は兼業後退、とくに第2種兼業農家が後退し、他方高齢専業農家や「世帯主が農業主の第2種兼業農家」が増大した。また、5ha以上層の増加は続くが、なかでも15ha以上層は2000年以降も増加の勢いを持続させている。大規模農家が少ないとこ

表1 農家等分類（1990年世界農林業センサス以降の定義）

用語	定義
農家	経営耕地面積が10a以上の農業を営む世帯または農産物販売金額が年間15万円以上ある世帯
販売農家	経営耕地面積30a以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家
主業農家	農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）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
準主業農家	農外所得が主（農家所得の50%未満が農業所得）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
副業的農家	1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の者がいない農家（主業農家及び準主業農家以外の農家）
専業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人もいない農家
第1種兼業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人以上おり、かつ農業所得の方が兼業所得よりも多い農家
第2種兼業農家	世帯員のなかに兼業従事者が1人以上おり、かつ兼業所得の方が農業所得よりも多い農家
自給的農家	経営耕地面積が30a未満かつ農産物販売金額が年間50万円未満の農家
農家以外の農業事業体	経営耕地面積が10a以上または農産物販売金額が年間15万円以上の農業を営む世帯（農家）以外の事業体
農業サービス事業体	委託を受けて農作業を行う事業所（農業事業体を除き、専ら苗の生産及び販売を行う事業所を含む）
土地持ち非農家	農業以外で、耕地及び耕作放棄地を5a以上所有している世帯

（出典）「農林水産関係用語集（統計関係用語）」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/use/tec_term/toukei.html>等をもとに筆者作成。

(38) 同上

(39) 矢口 前掲注(36), pp.24-25; 今後の農政の方向性をいち早く示し、それが今日の農政にはほぼ体现されている論考のひとつとして次がある。矢口克也「農家の農業武装をどうする—農政改革の国際的潮流と我が国農政の総合的転換方向」『レファレンス』483号, 1991.4, pp.29-70.

(40) 矢口 前掲注(1)

(41) 「平成21年度 食料・農業・農村白書 全文」（平成22年6月11日公表）pp.131-133. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h21/zenbun.html>

ろでは、これに代わる形で集落営農、農家以外の農業事業体はその比重を高めてきている。⁽⁴²⁾

大規模農家や農家以外の事業体を中心に借地による規模拡大が増大する一方で、他方、自給的農家（耕作放棄地の20.5%）と土地持ち非農家（同42.1%）の耕作放棄地が増加し、全体で38.6万haに達した（2005年）⁽⁴³⁾。とくに2000年以降は、進学や就職で首都圏に出てきた若者が30歳を過ぎても出身地に戻らない（戻れない）首都圏一極「滞留」が続くなか、北海道、東北、北陸では農家レベルでの規模拡大が進む一方で、他方、西日本とくに中四国地方で過疎化、耕作放棄化、集落消滅が進行している⁽⁴⁴⁾。

2000年以降は、北海道でさえも個別経営の農地継承問題の深刻化が見込まれ、集団的・組織的な体制構築（協業経営法人化等）も視野に入れた対策が求められている⁽⁴⁵⁾。北海道の大規模水田地帯では、地域農業の担い手確保対策に乗り出さざるをえない状況にあるという⁽⁴⁶⁾。

「2010年農林業センサス」⁽⁴⁷⁾結果を踏まえた『平成22年度 食料・農業・農村白書』⁽⁴⁸⁾の記述では、上記の動向をほぼ追認している。すなわち、販売農家は減少し、反対に自給的農家は増大した。しかし、農地の減少や耕作放棄地の

増大が鈍化して規模拡大が進み、また集落営農組織が増えた（2005年10,063→2010年13,577組織へ）、としている。集落営農組織の急増は「2010年農林業センサス」結果の大きな特徴である。

2005年と2010年との比較で、もう少し詳しくみれば次のようである⁽⁴⁹⁾。農家は減少して土地持ち非農家が急増するなか（農地供給層の増大）、販売農家が急減し、自給的農家が増大している。販売農家の主業・準主業・副業的農家の分類上すべてほぼ同率で減少し、専業・兼業別では専業農家が微増し（9,000戸増）、兼業農家が急減した。ただし、販売農家の減少は経営安定対策を契機とした集落営農組織への参加によるものと推察されること（とくに北陸・北九州・東北で顕著、他方これらの地域は土地持ち非農家が増加）、また、専業農家の微増はいわゆる「定年帰農」（60～64歳の新規農業参入と高残存率）と評価されるとともに、さらに注目すべきは30～34歳等若い年齢層の新規参入が多くはないものの残存率が高い点である。

農地の動向では、経営耕地面積の減少率及び耕作放棄地面積の増加率が鈍化した。地域別には、北海道・北陸・北九州・南九州での経営耕地面積の減少率が低く、また借入耕地面積率の

(42) 田畑保「グローバル化下の日本農業とその地域性—2000年以降の動向を中心に」農業問題研究会編『グローバル資本主義と農業—世界経済の現局面で農業問題研究の「現代性」と意義を問う』（現代の農業問題1）筑波書房，2008，pp.129-169.

(43) 同上

(44) 小田切徳美「今なぜ、農山村再生か—本書の課題」小田切徳美編著『農山村再生の実践』（JA 総研研究叢書4）農山漁村文化協会，2011，pp.11-23.

(45) 細山隆夫「北海道における農業構造の変化と農地利用・担い手」『北海道農業研究センター農業経営研究』99号，2008.8，pp.1-33.

(46) 坂下明彦「大規模水田地帯の地域農業再編—北海道長沼町・南幌町」田代洋一編『日本農業の主体形成』（21世紀の農業・農村 第3巻）2004，pp.93-122.

(47) 「2010年世界農林業センサス結果の概要（確定値）」（平成22年2月1日現在）2011.3.24. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noucen/pdf/census10_kakutei.pdf> には、「農業経営体が減少する一方、経営規模の拡大、多角化が進展」と冒頭に明快な記述がある。

(48) 「平成22年度 食料・農業・農村白書 全文」前掲注(17)，pp.207-232.

(49) 「特集 日本の農業構造はどう動いたか—農業センサスで見る」『農業と経済』77巻6号，2011.5，pp.5-81；「特集 2010年農業センサスをどうみるか」『農村と都市をむすぶ』713号，2011.3，pp.4-41；安藤光義「2010年センサスが提起する論点」『月刊NOSAI』63巻4号，2011.4，pp.8-17；内田多喜生「農地の流動化・集積が進む日本農業」『農林金融』64巻3号，2011.3，pp.2-13. 等を参照。さらに耕作放棄地の状況については、谷本一志「耕作放棄地『全体調査』の状況分析と解消対策」『農政調査時報』564号，2010.冬. を参照。

上昇が東北・北陸・北九州で顕著であり、これらの地域は上記集落営農組織への参加が顕著な地域と重なり合い（土地持ち非農家も増加）、この5年間に大規模経営体（個別経営体や集落営農組織等）に急速に農地の集積が図られたことが推察される。県別には、佐賀・富山・福井・福岡・滋賀・秋田・石川・宮城等が顕著である。こうして、北海道では20ha以上層に経営耕地面積の80.6%が、30ha以上層に67.1%が集積され、都府県においては5ha以上層に経営耕地面積の32.1%が、10ha以上層に20.3%が、20ha以上層に12.8%が集積されている。

このような農地集積により大規模経営がその数を増しているが、たとえば大規模稲作経営の収支をみると（2006年）、20ha以上層だけがかろうじて稲作所得のみで家計費をカバーしており、そして補助金等を含めれば家計費をカバーできるのは10ha以上の経営である⁽⁵⁰⁾。また、たとえば北関東の10ha以上の大規模畑作経営地帯では、外国人労働力や外国人研修生の導入により経営の成立と規模拡大を可能にしてきたが、最近では直系家族の後継ぎの多数が農外就業のため、経営の維持・継承が難しくなっている⁽⁵¹⁾。

この経営の維持・継承の困難は、荒廃地増大の可能性をもつ。「日本全体としてみれば、農業収益の悪化に歯止めがかからない状況のもとで農業労働力の高齢化だけが進み、担い手不足が深刻化していることを背景に実勢小作料の低下が続いている」⁽⁵²⁾もとで、農地の資産的保有意識を支えてきた農地の転用期待価格も、一部を除けば、土地価格の低下とともに急速に低下してきている。農地所有の意識・意欲は薄れ、

農地利用の魅力も消えて耕作放棄がさらに進む状況が続いている。地域資源としての農地は、農家後継ぎの農外就業、地主の他出による管理者不在、かつ借受け手なしの荒廃地となっている。

今後、直系家族の後継ぎが農業の後継ぎになるのはさらに少なくなるであろうし、彼らの地域農業との関わりや思いもますます薄れると推測される。このもとでは、とくに地域の農業資源・農地の利用に関するルール・規範がますます必要かつ重要になってくる。そして、これまでも増して、地域農業の組織化、その組織化された地域農業における担い手、また地域農業を組織できる農業の担い手の育成は緊急の課題となってきた。

ともかく、「2010年農林業センサス」の結果をみるかぎり、農業構造に大きな変化がみられる。すなわち、農家の減少（土地持ち非農家の増大）→農地流動化→集落営農組織等を含む大規模経営体への農地集積という顕著な動きである。2007年度から水田・畑作経営所得安定対策が始まり、集落営農組織が地域農業の担い手として位置付けられたことが、上記の動向に大きな影響を与えていることは否定できない。さらに、2010年度のモデル対策によりこの動向に再び変化が起きるのか、詳細なセンサス分析とあわせこの点の詳細な検証が今後必要となる。また、農家後継ぎの農外就業、地主による管理者不在、借受け手なしによる荒廃地の増大の可能性のなかで、地域農業の組織化、システム化が重要な課題となっている。

以上のような動きのもとで重要になってきていることは、農地を面的・地域的に利用するた

(50) 小野雅之「米フードシステムの変化と米政策の転換」農業問題研究会編『農業構造問題と国家の役割—農業構造問題研究への新たな視角』（現代の農業問題4）筑波書房，2008，pp.87-113.

(51) 安藤光義「大規模米麦・畑作経営の到達点—栃木県芳賀町・茨城県旭村」田代編 前掲注(46)，pp.165-196. 外国人労働力導入の意義については、友田滋夫「1980年代における低賃金基盤の転換と外国人労働力」農業問題研究会編『労働市場と農業—地域労働市場構造の変動の実相』（現代の農業問題2）筑波書房，2008，pp.25-45. が参考になる。

(52) 安藤光義・友田滋夫『経済構造転換期の共生農業システム—労働市場・農地問題の諸相』（共生農業システム叢書第2巻）農林統計協会，2006，p.124.（安藤稿）

めの具体的なシステムをどのように設計し、構築していくかということである。この場合の主体は個別経営体、組織経営体、営農集団の別を問わない。ここでの「面的」利用とは団地的・農場的農地利用のことである。「地域」とは、多くは集落単位を指すが、ほかに集落連合、農協の支所単位、旧村、(小・中) 学校区、有志など「地域」の事情により様々な適切な範囲がある。そして、この「地域」を組織するリーダーやコーディネーターが重要な役割を果たすことになる。

システム構築の際、農地を面的・地域的に利用する上で論点となるのが、①地域における農地の合理的利用のためのサポート体制のあり方、②農地の合理的利用や地域の資源管理のための合意形成のあり方、③経営存続に関わる補助金、農産物価格や貿易自由化等の経営体としての市場対応のあり方、である⁽⁵³⁾。このほかにも、個別経営体・組織化された営農集団・組織経営体が考慮すべきこととして、各経営体間の対応のあり方、生活共同体としての地域(集落等)や都市住民との関係のあり方、等の論点がある。

2 農業構造の革進はなぜ難しいのか

地域農業の組織化を図る場合、日本農業・農村の構造的特質を理解しておくことは重要である。具体的には、なぜ小規模・兼業農家は農地

を手放さないか、なぜ急速な規模拡大ができないのかという問題である。また、大規模農家の行動様式はどうなっているのか。一般的に指摘される経済的要因は次のとおりである。

農業構造の革進のためには、次の経済的要件が整うことが必要である。すなわち、大規模経営の剰余(利潤-地代=剰余)が小規模経営の所得を上回ること(別の言い方をすれば、大規模経営の経営者が農外賃金と同等かまたはそれ以上の経営者報酬を確保できること)である。こうした経済的要件が、北海道と九州の間ではなく、通作(自宅から通って耕作)可能な地域内で成立していることが必要である。また、成立していたとしても、小規模経営の担い手が農外自立できる賃金水準(家計費充足+余剰)を確保していることも併せて必要である。しかし、日本の賃金構造はこれを阻害している。

また、農地賃貸借市場が不完全であるために発生する取引費用⁽⁵⁴⁾が大きいこと、農業収益安定の不確実性⁽⁵⁵⁾があるために、仮に上記のような経済関係が成立していても農地の流動化が抑制されるとの指摘もある⁽⁵⁶⁾。したがって、農地の流動化を促進するためには、取引費用と収益の不確実性を同時に軽減できる対策が必要だということである。具体的政策としては、農地市場の情報化・公開と所得補償が考えられよう。十分かどうかは別にして、これらはすでに措置されている。

(53) 津田渉「地域営農と農地の所有・利用—なにが問題か」農業問題研究会編『土地の所有と利用—地域営農と農地の所有・利用の現時点』(現代の農業問題3)筑波書房, 2008, pp.1-28. なお、農業構造の変化を促進することになるかどうか検討すべき課題として、2009年12月の農地法改正(「農地法等の一部を改正する法律」平成21年法律第57号)による影響である。①一般法人の貸借による参入規制の緩和、②農地取得の下限面積(50a)の実質自由化など、農業への参入を促進する農地法の改正が行われたが、今後、株式会社等の参入がどのような影響を与えるか注目されるところである。「改正農地法について」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/index.html>>

(54) たとえば、契約候補となる農地の量、質、地代水準などの調査・探索費用、また実際に契約及び非契約に至るまでの調整費用などである。

(55) 農業自由化や農産物・資材価格の高騰あるいは下落等、将来の農業収益の安定が不確実であり、現在借地が有利でも収益悪化が予測される場合には借地を取りやめ、現状維持ということがある。日本農業の場合、むしろ将来の不安定性から借地が進まないといわれる。

(56) 草薙仁・中川聡司「不完全競争市場における米作農家の借地行動—取引費用と不確実性の影響分析」『農業経済研究』83巻1号, 2011.6, pp.28-42.

このような経済的要因のほかに、さらに次のような4つの経済的・社会的要因が指摘される⁽⁵⁷⁾。①農地の資産的保有（=いざというときの保険、地価上昇待ち）で農地の流動化が抑制される。②兼業化（他就業）で農家所得・家計費を確保し（反対に低賃金を農業所得で補填）、農業は現状維持する（物財費水準まで生産継続可能）。③農業技術の発展（土地基盤整備、稲作技術の簡素化・平準化等）で栽培が容易となり、したがって兼業も可能となる。④農地保有・農業維持することにより集落の一員としての地位（発言力の維持）を確保する。これが農村コミュニティを維持できる一因でもある。また、今日でも農家は2世代同居《一般的な地域住民（新世代）＋発言力をもつ集落の構成員（旧世代）＝農家（家計は別）》している場合があるが、地域における行動様式は各世代により異なる点も注意を要する。

他方、こうしたもとでの大規模農家も集落の一員としての行動をとることにより、信頼関係が生まれて農地も集積が可能となる。信頼関係が構築されなければ、農地の貸借関係の成立は難しいのである。仮に賃貸借により農地規模を拡大した経営においても、①大規模層ほど利益は出ているが家計費を賄えず、可処分所得は第2種兼業農家以下である、②稲作経営の場合、コストダウン効果は約10haが上限とされ、これ以上は10haのn倍化にすぎないため、集約作物の導入、田畑輪換への農法転換等経営の複合化・多角化が求められている、③稲作は大規模化するほど水利・畦畔・農道の管理が困難になり、貸主や集落等の経営体外の協力が必要⁽⁵⁸⁾

となる。

こうしたことから、農業貿易の自由化や農産物価格の大幅引下げ等の「荒療治」により「構造改革すべき」との意見が絶えないのである。しかし、農業構造の大幅かつ急激な改善・改革は一部の意見を除きほぼ不可能、困難との意見が多い。すなわち、「日本農業の基礎条件を踏まえた現実的な農業構造の改善・改革が必要」との見方である。

ここでいう「農業の基礎条件」とは、①気候や地形などの自然条件、②農地の所有・利用構造（水田農業はこの構造と一体となった水利・集落構造を含む）や農業労働力の存在構造、歴史・風土、そして農業技術構造などの社会条件、そして、③価格や為替レートなどの市場条件である⁽⁵⁹⁾。これら3条件の重要度は時代によって変化する。

今日のようなグローバル経済の下では、経済財としての食料を扱う限りでは③の市場条件＝安価が第一義的になりやすい。しかし、この市場条件は現実には完全に競争的ではない⁽⁶⁰⁾。資本主義以前から形づくられて営々と続く農業は①や②の条件が大きく影響し、なかでも日本を含む東アジアは、モンスーン気候のもとで「水田および畑における多毛作体系が農法の基本として成立していた」⁽⁶¹⁾。そして、食料生産力・人口扶養力が高く、その「農法的個性と歴史の重みに妨げられて」、農地は小規模なままに近代にそして今日に持ち越されているのであり、東アジア農業及び日本農業は「構造政策不能地域」との見方もある⁽⁶²⁾。

日本農業を「構造政策不能地域」と断言して

(57) 金澤夏樹『水田農業を考える—日本農業のなかのアジア』東京大学出版会、1989、pp.201-226; 矢口芳生『食料と環境の政策構想』農林統計協会、1995、pp.235-237; 高橋譲「担い手農家の育成・確保と地域農業の振興方策について—農林水産大臣諮問答申のための調査結果」『農政調査時報』348号、1985.9、pp.2-17。

(58) 鬼頭功ほか「大規模水田作受託経営における畦畔管理作業の実態と経営対応」『2010年度 日本農業経済学会論文集』2010.12、pp.62-68。

(59) 農業の基礎条件について、「その国の農業形態（作目構成および農業構造＝担い手構造）と農業生産力ないし総産出額を基本的に規定する条件」とし、「農業の基本条件」（自然的条件、土地基盤条件、農業労働力確保条件）と技術・市場条件などの規定条件の2つがあり、なかでも土地基盤条件が重要であるとする見解もある（藤谷築次・朝倉裕貴「日本農業の基礎条件の質・量の見極め」藤谷編著 前掲注(29)、p.152.）。

いかどうかはおくとしても、傾聴に値する意見ではある。「個別大経営の担い手たちが最も意を注ぐのは、地元（地権者集団）との信頼関係を築くこと」にあり、「日本農業では（集落営農はむろん）個別大経営といえどもムラ農業であり、『生産／経営合理性』を主軸に論点を構成できる西欧とは異なる、『社会の問題（農村社会にとっての合理性）』として対処すべき農業なのである」⁽⁶³⁾。したがって、欧米のような構造政策を即そのまま導入できないし、上記を考慮した「日本型構造政策」と政策遂行のための時間が必要である。

この点も含め、日本農業・農村革進の課題や展望を考えるに当たって必要な農業構造の特質について、さらに次節で概括的に確認しておく。

3 農業構造を規定する自然・社会条件

農林省時代の事務次官であった小倉武一博士は、農業構造とは、「農業経営のなかでの生産諸要素の結合関係（経営構造）、農業経営相互間の関係、農業経営と他の経済との関係を意味する。この農業構造の改善・改革のための諸手段・諸施策の体系が構造政策である」とした⁽⁶⁴⁾。とくに、「土地所有構造、労働力、生産手段を中心とするものは、狭義の農業構造または経営構造といわれる。それはわが国についていえば零細土地所有と零細農耕を特質としている。…農業生産の増大、生産性の向上のためには、この構造を改善しなければならなくなっている」⁽⁶⁵⁾と述べた。

このように、日本の農業構造は「零細土地所有と零細農耕を特質」とする。零細分散錯圃を前提にした農業経営が多数を占め、農業生産性

(60) 原洋之介『「農」をどう捉えるか—市場原理主義と農業経済原論』書籍工房早山, 2006, pp.184-187.「市場が不完全であるかぎり生産要素の利用は、『戦略的補完性』ないし『制度的補完性』の下に置かれ続けることになる」のであり、「日本農業の歴史的発展経路上でみられ、そして今日でも存在している要素市場の不完全性は、単なる『政策介入による歪み』によって生みだされるだけではない。この判断が否定できない以上、政策介入を撤廃したとしても、市場メカニズムが効率的に機能することは期待しえない」のである。また、次のような指摘もしている（同書, pp.183-223）。農業の歴史的個性という観点からみれば、「世界農業には、その地の生態に適合し自給生産から進化してきた農業と、ヨーロッパが主導した『近代世界システム』の登場とともに生まれた『売る』ための農業というまったく異質のタイプが存在している事実」があり、「日本を含めて東アジアでは家族経営農業ないし小農制が、モンスーン気候といった生態条件にも規定されて歴史を通じて形成されてきた」のに対し、とくに「『売る』ための農業が大規模に発達したアメリカやオーストラリアなど元来人口希薄であった新開地で、この2、3世紀の間に生まれた市場経済・市場社会は、世界規模の経済史や農業発展の歴史からみれば、例外的な制度といわなければなるまい」。

(61) 田中耕司「作付体系研究から日本農業の持続性を考える」『日本農業の持続可能性をめぐって—主として水田農業について』（日本農業研究シリーズ No.15）日本農業研究所, 2009, pp.225-239. 同様に、荏開津典生・東京大学名誉教授は、農業は歴史と風土を反映して多様であることを、次のように指摘している（荏開津典生『農業経済学』（岩波テキストボックス）岩波書店, 1997, pp.5-7.）。一般の資本財とは区別すべき農用地は、「長い歴史が刻み込まれている」し、「動かすことができず、また風雨にさらされているので、それぞれの地域の気象条件によって生産要素として異なった特色を持つ」のであり、「農用地の歴史依存性と気象依存性とは、世界各国の農業に容易には変えられない地域的特色をもたせている。農業の世界は都市的世界よりも多様である」。また、「農業的世界の経済が必ずしも一般の経済学で考えられているような市場経済ではないという事実」があり、「農業的世界では、社会の仕組みも経済の仕組みも、歴史と風土を反映して多様である」。

(62) 野田公夫「現代農業革命と日本・アジア—人・土地（自然）関係の再構築にむけて」野田公夫編『生物資源問題と世界』（生物資源から考える21世紀の農学 第7巻）京都大学学術出版会, 2007, pp.207-237; 同様の認識にたつものとして、盛田清秀「農地制度改革に関する考察—改革の必要性和背景、その具体策を考える」『食品経済研究』37号, 2009.3, pp.33-48. がある。

(63) 野田公夫「農業構造改革の類型論的検討」『2011年度 日本農業経済学会大会報告要旨』2011, pp.S10-S30.

(64) 小倉武一『基本法農政を超えて（小倉武一著作集 第6巻）』農山漁村文化協会, 1981, p.310.

(65) 小倉武一『構造問題の諸相（小倉武一著作集 第7巻）』農山漁村文化協会, 1982, p.140.

が低く、これを解消して農場制農業及びその担い手を創出するところに課題がある。そのため農業構造政策も準備された。1961年に制定された農業基本法（昭和36年法律第127号）では、農業経営の規模拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化、農業経営の近代化等（「農業構造の改善」と総称）が追求された（第2条第3項）。

農業労働力は都市部・工業部門に流出して減少し、機械化・化学化・装置化・稲単作化を背景に、都市部・工業部門に流出した彼らの農地を集積して大規模経営が生み出されるはずであった。しかし、「零細土地所有」に大きな変化はなく、農法変革もなく⁽⁶⁶⁾、政策が意図したほどの結果を生み出さなかった。ただし、「零細農耕」は借地をとおして規模拡大が一定程度進み、大経営への動きがわずかではあるがみられた。すでにみたとおり、この動きは漸進的ではあるが現在進行中である。

1999年には農業基本法に代わる食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）が制定され、農業経営の規模拡大・法人化、農地利用の集積、農地区画の拡大、水田の汎用化等が条文化された（第21～24条）。食料・農業・農村基本計画（5年ごとに見直し）に関連して「農業構造の展望」も示され⁽⁶⁷⁾、その最新版（2010年3月）では次のように見込んだ⁽⁶⁸⁾。

2020年を目途に、販売農家は2009年170万戸から111万戸程度に減少、同農家の経営耕地

面積も325万ha（農地面積の約7割）から250万ha（同約6割）程度までに減少する。これが所得補償制度の導入により111万戸は121万戸程度にとどまり、うち主業農家の1戸当たり経営耕地面積は5.1haから7.7ha程度に拡大すると見込まれている。また、集落営農については、2009年13,000、耕地面積49万ha（農作業受託含む）を、2020年には2万程度、83万ha（農地面積の約2割）に増大すると見通している。

ここでは主業農家の個別的規模拡大と地域農業の組織化による集落営農等の増大を展望している。しかし、農家と農地の減少には歯止めがかからず、農業構造の改善・改革は漸進的であるが、同時に限界感や考慮すべき課題があることは上述したとおりである。

日本の場合、第2次世界大戦後の農地改革が零細で多数の小作農から農地を所有する自作農を創出したが（農業・農村の民主化に貢献⁽⁶⁹⁾、また当時の米ソ対立のなか私有財産制度に立脚する資本主義社会の安定に貢献）、地主制復活を押しえ込み零細農地所有を固定化し（1952年農地法制定）、耕地の交換・分合・統合もされずに分散錯圃が存続（戦前の農地利用の枠組みをそのまま維持）することになった⁽⁷⁰⁾。戦後の日本農業は、零細土地所有＝零細農耕から本格的な農業・農法革新を必要としていたが、いまだに変革をみていない。

では、この日本農業は国際的にはどのような

(66) 矢口 前掲注(25)

(67) 第1回及び第2回の「農業構造の展望」については、「食料・農業・農村基本計画関係資料」『農林法規解説全集—農政編1』大成出版社、1999、pp.475-478、581-587。

(68) 「農業構造の展望」に関しては、「新たな食料・農業・農村基本計画」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/index.html>

(69) A・ホイットニー・グリズウォード（篠原泰三・朝倉孝吉訳）『農村と民主主義』東洋経済新報社、1952。（原著名：A. Whitney Griswold, *Farming Democracy*. 1947.）本書の著者であるグリズウォードは、エール大学の元総長で、著書『アメリカの極東政策』によって日本でもなじみがあり、政治学、国際問題、アメリカ史などを研究した。本書は、家族企業としての農業が「民主主義の脊柱」との観念で書かれたものである。その意味するところは時代とともに変わるが、家族農業は消えずにたえずアメリカの市民生活に大きな影響を与え続けているという点にある（矢口芳生『食料戦略と地球環境』日本経済評論社、1990、pp.127-128.）。

(70) 北出俊昭『日本農政の50年—食料政策の検証』日本経済評論社、2001、pp.14-19；暉峻衆三「戦後日本資本主義の再編成—敗戦から1950年代初頭まで」暉峻衆三編『日本農業100年のあゆみ—資本主義の展開と農業問題』（有斐閣ブックス）有斐閣、1996、pp.191-216。

位置にあるのか。モンスーンアジアのなかの日本農業の重要な柱は、欧米の畑作・牧草型農業とは異なる水田型農業である。そして、「生産量及び自給率の推移、農業所得、地形等からみた農業の国際競争力の弱さ、すなわち地球的規模からみた我が国農業の条件不利地域状況」⁽⁷¹⁾、別の表現をすれば、「EUの基準で判断すれば、日本列島全体がLFA（条件不利地域—引用者）となる」⁽⁷²⁾状況が、日本のおかれた国際的位置である。

『平成20年度 食料・農業・農村白書』では次のように指摘している⁽⁷³⁾。日本は、人口が多い割に国土が狭く森林が多いため、国民1人当たりの農地面積が少ないという状況がある。日本における人口1人当たり農地面積は3.7aであるが、新大陸開拓のアメリカが59.8a、オーストラリアが243.8a、また古い歴史をもつEU諸国の平均は23.9aである（すべて2005年）。このような状況のもとで、日本においても規模拡大を追求してきたが、農家1戸当たり農地面積は1.1ha（1965年）から1.83ha（2007年）になったにすぎず、アメリカの181.7ha（2007年、日本の99倍）、オーストラリアの3,408ha（2005年、1,862倍）とは比較にならないし、EUの16.9ha（2005年、同9倍）と比べても相当小規模である。

日本農業が小規模である背景には、効率化が困難な中山間地域を耕地の4割以上抱えているという点もある。また、日本には四季があり様々な作物栽培が可能な面もあるが、夏に繁茂する「雑草と害虫との戦い」があり、水利施設を伴う水田が耕地の過半を占めるという点もある。これでは平均120haの大規模かつ高反収（カリフォルニア・短粒種636kg）のアメリカ水田農業⁽⁷⁴⁾

に近づけることは一部平地を除きほぼ不可能であるし、EU水準の規模にするにも相当の時間と構造政策の工夫を必要とする。これが日本農業の構造的難問なのである。

こうしたことが、農業構造の変革へのあきらめにも近い状況を生み出し、食料の海外依存率を高めている面がある。しかし、この現実を直視し、ここから出発することなしに日本農業（土地利用型農業）の再構築はありえない。安全な食料の長期的な安定的確保と食料生産に伴う農業の多面的機能の保全のためには、生産者だけでなく最大の利益の享受者である消費者も日本農業のこの現実を理解する必要がある。

Ⅲ 日本型「持続可能な農業・農村」の構築のために

1 持続可能な農業経営のための様々な提案

以上のような日本の農業構造の難問、またその革進を阻む経済的社会的要因、そうしたことが現在の農業構造を形づくっている。平地農村を中心に展開する一部の50～100ha規模の個別経営体、営農集団ないし組織経営体を除けば、日本農業は2ha前後の農地規模の家族経営が一般的なものである。しかし、その家族経営もすでにみたように、農家の後継ぎはいても農業の後継ぎがないなかで担い手は急速に高齢化し、農地だけでなく地域の資源管理も危機的になっているのが実態である。中山間地域においてはさらに深刻である。

このもとでの日本農業・農村革進の課題は何か。それは明らかである。農村社会（コミュニティ）・地域資源を維持しつつ、持続可能な農

(71) 矢口 前掲注(57), p.224.

(72) 藤谷・朝倉 前掲注(59), p.156.

(73) 「平成20年度 食料・農業・農村白書 全文」 pp.9, 74. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h20/zenbun.html>

(74) 矢口 前掲注(69), pp.75-92; Katherine Baldwin et al., *Consolidation and Structural Change in the U.S. Rice Sector*, RCS-11d-01, April 2011. <<http://www.ers.usda.gov/Publications/RCS/2011/04Apr/RCS11D01/RCS11D01.pdf>>; Economic Research Service, USDA Website. <<http://www.ers.usda.gov/Browse/view.aspx?subject=CropsRice>>

業経営（一定の所得水準を確保した自然循環・環境保全・省エネ型農業経営）を構築していくことである。そのためには、地域農業を地域にあった方法・方向で組織化する以外にない。組織化された経営体には、個別経営体・組織経営体といった法人もしくはそれに準じた経営体のほかに、生産・営農集団といった場合もあろう。地域農業の組織化やそのための政策・施策の提案がないわけではない。いくつか紹介する。

政府の「食と農林漁業の再生実現会議」は、2011年8月2日の第6回会合において、「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」⁽⁷⁵⁾（以下「中間提言」）をまとめた。ひと言でいえば、高付加価値化、大規模化により日本農業の競争力及び体質の強化が目指される。その場合でも、地域・集落の実情にあった選択が強調される。

中間提言の「基本的な考え方」として注目されるのが、「…徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で20～30ha、中山間地域で10～20haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」とした点である。そして、「農林漁業再生のための7つの戦略」のなかでもとくに、戦略1の「フランスの就農支援策等を参考に新規就農や女性の能力の更なる活用を含め、将来の日本農業を支える人材の育成を促進する仕組みを検討する」こと、また、「地域の特徴に応じて」農地の集積や集落営農の推進を図ることにより、上記規模の「経営体が大宗を占める構造を目指す」ことである。東日本大震災の被災地における施策の展開に当たっても、「それぞれの地域の地勢等の条件やこれまで営まれてきた農林漁業の特徴を念頭に置く必要がある」とした。これらの点は、全国

農業協同組合連合会（JA）の方針と歩調を合わせている。

そこで次にJAの最近の提言をみておく。JAは2011年3月4日から5月6日までの2か月間を組織討議にかけた「東日本大震災の教訓を踏まえた農業復権に向けたJAグループの提言」を5月12日決定した⁽⁷⁶⁾。

「わが国が目指すべき持続的発展が可能な農業とは、規模拡大や価格競争力のみを追求することではなく、各地域の集落や農地の実態に応じて、資源を最大限に活用する形態の農業を持続的に発展させていく」ことであり、水田農業の将来像としては、「平均的な集落単位である20～30ha規模を基本に、…平場と中山間地域など農業地域類型別に」農村の多様な担い手（5年後に専業農家・集落営農・法人の10～20万「担い手経営体」）を構築し、耕作放棄地発生“ゼロ”、多様な作物の作付け、「耕畜連携や循環型農業等を通じて食料自給率の向上と多面的機能の発揮」、地域コミュニティの活性化に取り組むとした。支援措置として、基礎支払いを前提にして、これに「担い手経営体」の確保・育成や農地集積等地域ごとの取り組み実態に応じて追加支払いする新制度もしくは拡充策⁽⁷⁷⁾、食料の需給と価格の安定対策、新たな経営保険の確立等の必要性を掲げた。JAとしては相当踏み込んだ提案である。

これらの提案を読み込む際に注意すべきことは、生産調整（水田過剰）の考慮である。日本の耕地の過半を占める約260万haの水田は、事実上約100万haが生産調整されているが（2009年）、2025年には国民1人・1年当たりの米消費量が46kgまで減少し（2009年58.5kg）、

(75) 食と農林漁業の再生実現会議「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」2011.8.2. 国家戦略室ウェブサイト <<http://www.npu.go.jp/policy/policy05/pdf/20110802/shiryol.pdf>> なお、今回の中間提言は、2010年11月30日「食と農林漁業の再生実現会議」の第1回会合において提示された検討項目、すなわち、①持続可能な経営実現のための農業改革のあり方、②戸別所得補償制度のあり方、③農林水産業の成長産業化のあり方、④消費者ニーズに対応した食品供給システムのあり方、⑤EPA（経済連携協定）推進への対応、といった課題への中間的な回答である。

(76) 「東日本大震災の教訓を踏まえた農業復権に向けたJAグループの提言の決定について」JA全中ウェブサイト <<http://www.zenchu-ja.or.jp/pubcome/teigen.html>>

約 150 万 ha の生産調整が必要になるといわれている⁽⁷⁸⁾。このもとでは、耕作放棄が起きないように、米・麦・大豆のほかに飼料稲・米、水田放牧など多様な利用を促進する振興策⁽⁷⁹⁾が必要であり、田畑輪換農法（複合化）の具体的な方向性を見出すことも必要となる。所得補償制度のあり方⁽⁸⁰⁾、農法との関係も含め⁽⁸¹⁾、農業経営のあり方も再検討する必要が出てくるであろう。

田畑輪換農法（複合化）のための政策提案もないわけではない。農業の生産構造の、「①水田農業の米単作からの脱却と複合的発展、②加工型畜産の畑・水田一体的利用の土地利用型畜産への本格的転換」を図るためには、「水田の基盤整備と田畑輪換を最大限推進し、主食用米の完全自給を確保したうえで、麦・大豆・飼料穀物、そして油糧作物、野菜類などの生産拡大を本格化させ」、また「水田における牧草栽培と放牧利用、さらに里山牧野利用の一体化を含

めて中山間地域での、水田と里山の一体的利用の再生を目指すべきで」、政策的には「米の需給管理政策の再生」に重点をおき、「それでもなお市場価格がこの生産費基準を下回った場合には、不足払い（戸別所得補償）を実施する」という提案がある⁽⁸²⁾。

農業経営のあり方については、農村コミュニティの「新たな共助・共存の仕組み」を活かして、切れ目のない農業への新規参入、農産物の高付加価値化、集約型作物の結合（複合化）、経営の多角化（6次産業化）等により「農業経営の厚みを増す」ことが重要であり、「アジアに照準をあわせた農業戦略」（輸出産業化）を立てるとの提案もある⁽⁸³⁾。そして、こうしたことを後押しする日本型の直接支払政策を講じる必要がある。

直接支払政策については、中間提言にもある担い手確保・育成のためのフランス型の青年農業者就農助成制度⁽⁸⁴⁾が、今後その重要度を増

(77) (基礎支払い+追加支払い)の直接支払制度は、JA 全中が委託して発足した「新たな直接支払制度に関する研究会」が提言したものである（「農地と環境を守る新たな直接支払制度への提言—農地に対する『基礎支払い』と地域主権の確立」農政ジャーナリストの会ウェブサイト <<http://www.jaja.csidge.ne.jp/clip/data/2011/0210b.pdf>>）。食料自給力の向上と農業の多面的機能の発揮を目的とした制度で、農地保全に対する全国共通の直接支払い（基礎支払い）と地域（都道府県・市町村）の実情（農業地域類型等）に応じて選択できる6つの直接支払い（加算措置）よりなる。加算措置は地域の裁量を重視した点が注目される。財源は国が用意する。6つの追加支払いには、所得補償型支払い（現行の農業者戸別所得補償制度）、構造改善・経営安定支払い（農地集積・経営規模拡大につながる権利移動等支払い）、自給力向上支払い（現行の水田活用及び畑作物の所得補償交付金）、条件不利地域支払い（現行の中山間地域等直接支払制度）、資源支払い（現行の農地・水保全管理支払い）、環境支払い（現行の環境保全型農業支払いのほかに土壌保全プログラム等も支払い対象に）がある。

(78) 小池恒男『『水田農政』の新しい展開とその意義および問題点』藤谷編著 前掲注(29), pp.129-137.

(79) 小池恒男「日本農業の主軸となる作目と水田農業の展開方向—水田高度利用促進法の制定を」 同上, pp.161-174; 谷口信和ほか『水田活用新時代—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ』農山漁村文化協会, 2010.

(80) 所得補償制度と生産調整との関係では、次のような指摘がある。「採用すべき政策の基本方向は、『生産調整を緩和、さらには廃止し、作付けの自由度を増したうえで、これによって生ずる米価低下がもたらす生産者の損失を補償するため、生産刺激を極力少なくした、十分にデカップリングされた直接支払を措置する』ことである」（荒幡克己『米生産調整の経済分析』農林統計出版, 2010, p.474.）。

(81) 生産調整と所得補償制度との関係で、水田過剰のもとでは、田畑輪換農法への転換（汎用化水田の整備・耕畜連携等をさらに推進しての作付けの高度化）の必要性、そのための具体的施策としての作物別補助金から輪作補助金への転換もしくは創設の重要性を指摘した（矢口 前掲注(25)）。なお、この輪作助成金は、EUの「単一支払」の方法の変型として制度化ができなくもない。

(82) 村田武「日本農業の振興と戸別所得補償制度—『不足払い』には価格政策による下支えが不可欠」『農業と経済』77巻7号, 2011.6, pp.73-82. この提案に類似して、村田武編著『食料主権のグランドデザイン—自由貿易に抗する日本と世界の新たな潮流』農山漁村文化協会, 2011. がある。

(83) 生源寺眞一『日本農業の真実』（ちくま新書）筑摩書房, 2011, pp.146-201.

すであろう。また、農林地に公共性（国土保全、環境形成・保全、アメニティの提供、水源の涵養等）があり、それを維持・保全し、効率的な利用に供するためには、農林地の所有者責任の明確化といった課題にも対処する必要が出てこよう。

以上のような提案の一方で、TPP への参加等、農業自由化も前提にした米価の大幅な引下げと直接所得補償制度の拡充や面積規模の拡大推進といった急進的改革の提案もある⁽⁸⁵⁾。ただし、この提案は、限られた財政のもとでは一握りの農業経営の大規模化・輸出産業化の可能性をもつが、一步間違えれば、食料自給率の低下、兼業農家の滞留、耕作放棄地の激増等の可能性がある。全体として、農業資源総量のこれまで以上の後退・荒廃のみならず、農村地域社会（コミュニティ）の崩壊をもたらす可能性が大きいという難点がある。すでに多くの論考⁽⁸⁶⁾があるので、ここではこれ以上触れない。

2 地域農業の組織化と共生農業システム

地域農業を組織化し、その担い手・経営体により地域の農業や農業資源を維持することが現実的である。地域農業の組織化は、単に規模拡大すればよいというわけではなく、地域の自然

や人々と共生・協働して農村地域社会を維持できる農業システム（共生農業システム）にしていくことである。この場合の「地域」は、集落から平成の大合併前の町村くらいの広がりを持ち、地域の目的合理性が保てる領域である。農業維持・展開の必要性から生まれた「集落営農」もその合理性が続けば、今後定着していくであろう⁽⁸⁷⁾。

「集落営農」等を担い手とした共生農業システムとして具体的に展開していく方向としては、資源管理型農場制農業・地産地消システム・サービス農業（6次産業化）という3つの農業を、地域の実情を踏まえて組み合わせ地域システムにしていくことである⁽⁸⁸⁾。ここでは地域の生活や資源保全等、地域の様々な問題のなかの一部として農業を位置付けることが重要となる。地域づくりやそのための徹底した話し合いをとおして、その話し合いの出発点・素材としてたとえば「農地集積」が俎上に上り、結果としてそこには個別大規模経営、あるいは「集落営農」・「地域営農」の集団が作られていくというプロセスが重要となろう。このプロセスを経た個別経営体や集落営農組織が他の経営や集落と連携・連合して、より大きな経営体・生産団

(84) フランスには青年農業者（35歳以下）の経営取得に対する助成制度があり、「一定の農業教育水準や農業技術、経営に関する経験や知識を備えるなどの要件を満たせば、現行では経営取得の際に8,000～35,900ユーロの助成金が支出される」。1ユーロ＝120円として、90～430万円になる。EUレベルでも同類の施策が実施されている。日本では農業後継者がいないと嘆いているにもかかわらず、就農相談会、就農研修、無利子資金の貸付等が実施されているだけである。施策に大きな開きがある。フランスにおいて、「1973年に山間地域を対象に導入されたこの制度は1976年に全国に広げられた。1998年には営農に従事する経営者の配偶者も助成の対象に加わった」のである。石井圭一「フランス農業の構造調整と政策・制度—農業者のアクセスとリタイアの制度設計」山崎亮一編著『現代「農業構造問題」の経済学的考察』（共生農業システム叢書 第11巻）農林統計協会、2010、p.147。（pp.143-207.）

(85) たとえば、山下一仁『フードセキュリティ—コメづくりが日本を救う！』日本評論社、2009、pp.200-211.

(86) 著作のみ数点あげれば、農山漁村文化協会編『TPP 反対の大義』農山漁村文化協会、2010；岡田知弘ほか編『TPPで暮らしと地域経済はどうなる』自治体研究社、2011；中野剛志『TPP 亡国論』（集英社新書）集英社、2011；鈴木宣弘・木下順子『TPPと日本の国益』全国農業会議所、2011；田代洋一『反TPPの農業再建論』筑波書房、2011。ほか多数。

(87) 様々な角度からの論考として、「特集 集落営農が支える農業・農村」『農業と経済』71巻5号、2005.5、pp.5-84。が参考になる。なお、1980年代後半には、農林水産省は転作定着のために「地域輪作農法」を提唱しており（矢口 前掲注(25)参照）、これと相まって組織をあげて集落営農の本格的な展開のための研究を行っており、なかでも集落農場とブロックローテーション等への道筋を描いた次の文献は興味深い。農林水産省農蚕園芸局農業生産対策室編集協力『農業生産組織の新たな展開方向—集落営農の発展を目指して』全国農業改良普及協会、1989.

(88) 矢口 前掲注(1)

体を作り上げている事例もある⁽⁸⁹⁾。

ここでの地域システムとは、「イエや組織単位ではなく、個人単位での参加を基本とし、地域ぐるみ的でタイトな組織ではなく、機能的なネットワーク型の組織を主体としたシステム」⁽⁹⁰⁾が展望される。まさに、「地縁からの独立性を増した農家と、『いえ』からの独立性を増した農業者が、ネットワークに媒介されながら新たな運動体を形成しつつあるのが现阶段の注目すべき特質」⁽⁹¹⁾なのである。これまで個人はムラやイエに埋没していたが、いまムラが相対化され、ムラはコミュニケーションの場となり、農業の発展や個人の行動を支える「一つの装置」になってきているのである。

さらに、地域ぐるみのシステムも否定されるものではない。あくまでも地域の実情に沿うことが大切である。たとえば、コミュニケーションが日常的に行なわれる集落等のムラは、様々な危機を跳ね返し総合的な活動を行なう自治的な組織(「手づくり自治区」)になっているという⁽⁹²⁾。総合的な活動とは、暮らしの安全を守る防災、楽しさを作り出す地域行事、安心を支える地域福祉活動、豊かさを実現する経済活動である。こうした新しいコミュニティには、諸問題に自らが手づくりで取り組み、地域の未来を切り拓くという積極的な対応がある。こうした取り組みのひとつとして農業生産活動がある。「農村の現場では、地域農業が暮らし・生活の一部として、共生型の地域資源管理体制の一環として位置付けられている」⁽⁹³⁾のである。

その際、地域において中心的担い手となっている規模拡大農家や意欲ある農業経営者を可能な限り確保することが必要である。そうした大規模なプロ意識をもった経営者、農家・経営体は、①規模拡大により安価への努力をしていることを国民に伝えられる、②安全・安心・安価の消費者ニーズに応えられる体制をもっている場合が多い、③より低コストで多面的機能の維持にも寄与できる、④農業の後継ぎの不在農家の農地や耕作放棄地への対応が可能になる、といった積極的な意味がある⁽⁹⁴⁾。食料供給者、地域資源・多面的機能保全者としての彼らには、少なくとも農外就業賃金と同等かそれ以上となるような所得補償措置が欠かせない。

集落・地域内に上記のプロセス(地域農業を組織化した共生農業システム)の中心的担い手(リーダー)がいない場合には、個別経営体が農業上の組織者となって集落の農地をとりまとめて借り受け、地域資源保全の中心的な存在となっている場合もある⁽⁹⁵⁾。また、プロセスの担い手がない場合には、地域のマネージャー(管理・支援)、コーディネータ(調整)という組織者の養成も必要となってくる⁽⁹⁶⁾。具体的には、地域の農業を把握している市町村担当課、JA、農業改良普及センター⁽⁹⁷⁾、土地改良区、農業委員会等の農業支援組織が組織者の養成機関となり、また、養成されるまでの期間は農業支援組織自体が組織者となる場合もあろう。

最後に、農業資源総量の確保に関連して次の点を付け加えておく。農業資源総量の確保に当

(89) 次は、全国各地の様々なタイプの地域農業システム、集落的営農組織が紹介されている。平野信之『大消費中核地帯の共生農業システム—関東・東海・近畿』(共生農業システム叢書 第5巻)農林統計協会, 2008; 安藤光義編著『集落営農の持続的な発展を目指して—集落営農立ち上げ後』全国農業会議所, 2006。

(90) 川手督也「むらづくりの展開と農村組織の改革」『農林業問題研究』40巻4号, 2005.3, pp.37-46。

(91) 野田公夫「日本型農業近代化原理としての『組織化』」『農林業問題研究』40巻4号, 2005.3, pp.4-12。

(92) 小田切徳美「新たな農山村コミュニティの実態と性格」小田切編著 前掲注(44), pp.26-45。

(93) 矢口 前掲注(25)

(94) 矢口 前掲注(57), pp.237-239。

(95) 矢口芳生『共生農業システム成立の条件—現代農業経済学の課題』(共生農業システム叢書 第1巻)農林統計協会, 2006, pp.102-118。

(96) 同上, p.24の図0-3及びpp.217-221. 参照。

たって、6次産業化は重要な取り組みである。最近では新たな段階に入り、単なる農産加工・販売から福祉・生活環境という新たな価値を付加した「地域ブランド」としての展開をみせているという⁽⁹⁷⁾。ただし、6次産業化が可能な地域は現実には必ずしも多くはなく、むしろ中山間地域を中心に過疎化、耕作放棄化、集落消滅といった深刻な事態が進行している。このような中山間地域も含め、地域農業の担い手が急減しているもとの、農業資源総量を維持するための農地・水保全管理支払や中山間地域支払等の拡充も、今後の検討課題として見落としてはならないだろう。

おわりに—日本農業・農村再構築のキーポイント

生物多様性、これを背景とする農業多様性、これを包み込む地域多様性・文化多様性、これらの多様性のあり方は地域によって異なる。地域によって異なる多様性のまだらの総体としての日本に、農業は必要である。社会全体の共有財産としての農村という「地域コミュニティ」と、食料供給としての「生産地・農業」を、少なくとも維持することが大切で、両者は密接不可分である。

日本は、2000年12月21日、農業の多面的機能と食料安全保障を明確に位置付けた「WTO農業交渉日本提案」をWTO事務局に提出した。その前文において、日本提案の「基本的哲学」として次のような「多様な農業の共存」を展開した⁽⁹⁹⁾。

「日本国民は、21世紀が、様々な国家、地域

がそれぞれの歴史、文化等を背景にした価値観を互いに認め合い、平和と尊厳に満ちた国際社会において共存すべき時代でなければならないと確信する。農業は、各国の社会の基盤となり、社会にとって様々な有益な機能を提供するものであり、各国にとって自然的条件、歴史的背景等が異なる中で、多様性と共存が確保され続けなければならない。このためには、生産条件の相違を克服することの必要性を互いに認め合うことこそ重要である」。「我が国は、この交渉により、各国の農業が破壊されることなく共存していけるような公平で公正なルールの実現を心から望むものである」。

しかし、農業のあり方については、国内外でも次の点から意見が分かれる。コミュニティと生産地の両方の価値を求めるか、経済のグローバル化のもと後者を重視するか。そして、後者の価値の場合にも、効率的な農業経営を重視するか、一定の所得水準を確保した自然循環・環境保全・省エネ型の持続可能な農業経営を重視するか。

しかしまた、どちらの場合においても、直接所得補償制度は否定しがたい状況である。というのは、この制度なしには存続できない欧米農業がすでに実施しており、また日本でも政権政党が代わろうとも見直しがあっても制度の廃止は考えにくいからである。そうだとすれば、同制度の意義・役割、問題点・課題を明らかにして、日本農業・農村を再構築できる制度として確固たるものにしていくこと、財政負担も含めて国民が納得のゆく制度にしていくことが重要であろう。

日本の農業構造の特質をみたとき、急激な構

(97) 「普及事業の新たな展開について（普及事業の見直し結果）」2011.8. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/seisan/gizyutu/hukyu/h_arikata/pdf/honnbunn.pdf>

(98) 槇平龍宏「地域農業・農村の『6次産業化』とその新展開」小田切編著 前掲注(44), pp.70-96. あわせて、6次産業化、農商工連携、食料産業クラスターの戦略や理念の整理については、斎藤修『農商工連携の戦略—連携の深化によるフードシステムの革新』農山漁村文化協会, 2011. が参考になる。

(99) 「WTO農業交渉日本提案（全文）」2000.12.8. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_12_teian/zenbun.html>

造的変革は難しいであろう。日本農業・農村の再構築のキーポイントは、農業構造の漸進的改
革、農業経営の安定・前進、米から他作物への
漸進的転換（農法革新も含め）等により、食料
の安全保障や農業資源の維持に貢献すること
である。また、そのために国民が納得する財政負
担はどの水準であるのかを見極めることが重要
である。現在の農林水産予算水準であれば組み
替えのあり方が問われる。

仮に制度を見直すとすれば、一定の価格支持
と需給調整対策を講ずべきとの意見は多い。つ

まり、「岩盤」対策は定額補償だけでなく、EU
水準（一定の価格支持+需給調整対策を追加）程
度に充実すべきということである。そうしない
と地域コミュニティや大規模経営体の存続に影
響してくるからである。そのうえで、農林水産
予算の組み替えも含め、補償水準や対象のあり
方等を、構造（産業）政策と地域（社会）政策、
これらに環境政策を統合するという3つの政策
のなかに具体化していくことが重要である。

（やぐち かつや・専門調査員）