農業白書を読んで

農業の担い手と経営を中心として

岩元泉

農業の〝多面性〟とは

農業の多面的機能が食料・農業・農村問題基本調査会答申や次期WTO交渉でのキーワードになっており、新農業基本法にも盛り込まれる。平成一〇年度農業白書は新農業基本法への移行を意識しながら、食料、農業、農村の三つの柱に沿って章を割り当て、その第Ⅳ章のタイトルも「農村の振興と農業の有する多面的機能の発揮」となっている。農業が多面的な機能を持っており、その機能によって食糧が供給され、国土が保全され、文化が形成されてきたことを強調することに異論はない。またそのことを国民の合意とし、諸外国にも配慮を要請することにも異論はない。しかし、農業の多面的機能を言うためには少なくとも次の三つの点に留意しなければならないと考える。第一は、農業の多面的機能は農業の多様性に立脚しなければ成立しないということ。単作的な農業経営、単純な土地利用、画一的な技術の応用、単線的な流通システム、無菌的な食品管理等の上には多面的な機能は発揮しがたいということである。第二は、多面的な機能を「多元的」に評価することが必要だということである。多面的な機能を貨幣額として評価する試みが白書でも紹介され、取り上げられている。貨幣額に一元化して評価することも必要であるが、精神的、心理的な評価を含めて表現する客観的指標を貨幣額以外にも開

発する必要があろう。第三は、農業の多面的機能を農業者や農村住民自身が自覚し、実感することが必要だということである。確かに農業や農村のよさは、「よそ者の目」で見なければ分からないという面もある。だからこそ農業者同士で視察を行い、農村の再認識をすることがあるわけだが、いずれにせよ農業者の「実感」を伴わなければ、農業者自身が多面的な機能を意識した農業を営むことはできないだろうと思うのである。

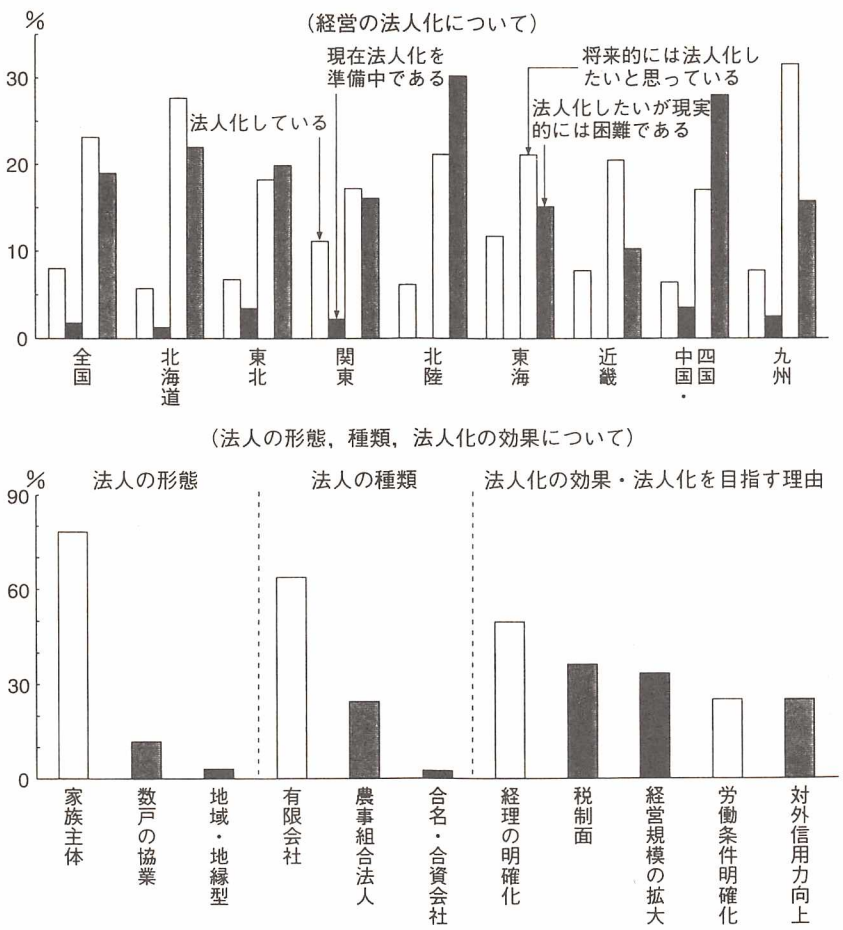
そのような目で今回の農業白書を見ると、麦・大豆の記述の増加、市場外流通の評価、多様な担い手、集落営農や家族経営協定の位置付け、直接支払いの事例、農業体験学習の充実など従来になかった白書記述の幅の広がりを感じることができる。しかし、同時に基本問題調査会答申がそうであったように相矛盾する事柄が混在しているのではないかと感じる面も多かった。筆者に求められているのは農業の担い手と経営を中心とした部分へのコメントであるが、食料や農村についての記述へも関わりのある限りで触れてみたい。

"多様"な担い手

白書第Ⅲ章ではまず、農業労働力と農地の動向を取り扱っている。ここでは農家戸数、農家人口の減少と高齢化の進展について記述した後、「農業生産の維持拡大を図るためには、農業の担い手を確保することがまずもって重要である」と課題を明らかにした上で、農業への新規就農者の動向を詳しく述べ、平成九年には新規青年就農者が九、七〇〇人となったことを評価しつつも、まだ不十分であるとしている。ところで、ここでの記述と直接は関連しないのであるが、昭和六〇年（一九八五年）の農業センサスから総農家を販売農家と自給的農家に区分し、統計を集計するようになった。種々の理由からであるが、いわば自給的農家に「戦力外通告」をした形になっている。しかし、ここにきて自給的農家を農業の「戦力」の勘定に入れないで多様な担い手を論じてよいだろうかという疑問が沸く。自給的農家は農家数で二三%を占めるまでになっている。農業就業人口で見ても平成七年四九〇万人のうち七六万人（一五・五%）は自給的農家の農業就業人口である。確かに農業生産の担い手という意味では自給的農家に多くを期待することはできないかも知れない。しかし多面的な機能の担い手としてはどうだろうか。白書は耕作放棄の発生を防ぐことを食料安定供給のための不可欠の方策としている。自給的農家からの耕作放棄の発生は大きいと思われる。そう考えると自給的農家も農地利用の担い手と位置付ける必要があるのではないだろうか。山口県大島町の定年退職者六〇名からなる「Bの会」の事例が紹介されている。改植によるみかん園の転換を行って作業が楽に行えるみかん園を作り活気づいた結果、会員が一二六名に増加した事例であるが、当初の会員も統計的には「自給的農家」であったであろう。現在の「Bの会」の構成員がどのような農家分類になっているか分からないが、自給的農家に「戦力外通告」してはならないことを示しているように思われる。

多様な担い手の確保と育成を白書が取り上げたことは、新政策が個別経営体と組織経営体に担い手政策の対象を絞ったことからすると政策的転換ではないかと傍目には見えるのだが、ともかくこの白書の評価できる一点である。特に「地域によっては個別農家のみに地域の営農を委ねるのではなく……」というような記述は従来には見られなかったような気がする。多様な担い手育成を図る観点で注目すべきことは市町村の定める農業経営基盤強化推進基本構想（以下基本構想とする）においても、認定農業者等だけではなく、地域の実情に応じた多様な担い手像を明確化することとされたことである。これまでも市町村の基本構想における認定農業者の標準は市町村の裁量で設定できることになっていたが、どこでもほとんど似通った基本構想が策定されている。これは市町村の側に問題があるのかも知れないが、農政が許容する範囲を示していなかったことが一因ではないだろうか。認定農業者等に施策を集中的・体系的に実施するというスタンスは変わらなくても市町村基本構想の中に法人、第三セクター、農業公社などと並んで高齢者農家、自給的農家、有機農業実践者、新規参入者などを位置付けてもよいわけであるから、市町村

農業経営の法人化に関する意向



資料：農林水産省「農業経営の法人化に関するアンケート」（10年７月）
注：1）　調査対象は1995年農業サンセス調査時点での農産物販売金額2,000万円以上の農家である。
2）　上図については回答項目のうち「法人化する考えはない」の図を省略している。また，下図については，別問において「法人化している」「現在法人化を準備中である」「将来的には法人化したいと考えている」のいずれかの回答をした282戸の回答である。
3）　下図における法人化の効果等については，回答の多い５項目のみ図に示している。

の担い手政策の幅を広げることが可能となる。

多様な担い手について白書は多数の事例を紹介している。具体的で分かりやすく，実際に多様な担い手が活躍している様子がよく分かる。株式会社についても基本問題調査会で議論となり，経営形態の選択肢の一つとして検討されていることを含めて，詳しい記述がある。しかし常々疑問に思っていることだが，「家族経営から法人経営へ」と言うように家族経営と法人経営とを理論的にはともかく実態として別の経営範疇として論じてよいのだろうか。白書が掲載する「農業経営の法人化に関するアンケート」（図Ⅲ－23）においても法人の形態の約八〇％は家族主体の法人化だと回答している。その家族主体の経営が法人化することによって期待しているものは経理の明確化が第一である。経営と家計の分離を行うということだけならば，家族経営の近代化の課題であり，これは（旧）農業基本法が家族経営の課題としていたことなのである。つまり家族経営近代化の課題を法人化に置き換えただけのことになっているわけ

である。法人化にはそれに伴うメリットと問題点がある。白書で問題点としてあげられている「簿記記帳等の事務手続きが煩雑」「社会保険料等の負担が大きい」などの問題点は法人経営であるならば覚悟して負担すべきことである。このような点から見ると、法人化といっても家族経営が抱える問題を課題としているわけで、筆者には家族経営協定をしっかりやれば解決する問題がまだまだたくさんあるように思われる。

株式会社形態の土地利用型農業の導入については農業生産法人の一形態としての株式会社に限り認める方向で検討が進められているが、この問題は基本的には規制緩和の脈絡から派生してきている問題だと理解したい。規制緩和とグローバリゼーションは巨大資本、多国籍企業の前に裸の消費者、農業者をさらすということを最終的には意味している。「世界に輸出すべき人類希望のシステム」（山下惣一著『農の時代がやってきた』家の光協会）である農地法の壁を取り払うことは農地を単なる土地に、しかも世界中の誰でもが買える土地に変えることになる。問題は外部資本が株式会社という形態で土地を買いに来たときに農業生産法人の要件を楯に抗うのか、それとも農地法を楯に抗うのかと言うことである。筆者は後者の方が戦いやすい。

農家女性の動向について白書は以前にも増して紙数を費やし、種々の調査データを取り入れて分析を行っている。農業経営における女性の役割を明確化する上で家族経営協定が大きな役割を果たしていることに言及し、特に女性配偶者の位置付けの明確化に寄与しているとしていることは重要である。この点で新規青年就農者等の統計（表Ⅲ-1）で示されている農家女性の動向中、「家事等が主」から「農業が主」への数が平成九年で三万八、四〇〇人あり、うち三九歳以下が五、九〇〇人いるという数値との関連を見ておきたい。つまり農家女性のうち青年新規就農者とカウントされているのは農家子女（娘）も含まれてはいるが、多くは農家に嫁いできて農業に従事するようになった女性配偶者である。この数が年々増加していることに注目したいのである。そしてそれは白書が描くように農村女性の起業活動や農産加工の取組みなどが活発化していることと、農家女性の地位の向上を図る農業者年金制度や家族経営協定など女性参画の取組みが相俟っていることを背景としていると思うのである。

市場原理と自給

さて白書では食糧法の下で米の価格形成と流通について市場原理の導入が与えた影響について分析をしている。自主流通米の価格形成センターにおける入札取引によって行われることになったが、計画外流通米の集荷や価格をコントロールできない仕組みの下では指標価格と実勢価格との乖離が生じることが避けられず、値幅制限は撤廃された。その結果自主流通米の入札取引価格の銘柄間格差は一層明瞭になった。そしてその米価の変動は特に大規模経営に大きな影響を与えているという、現場での筆者らの実感を統計の上でも明らかにしている。そして白書はやや我田引水的に規模の大きい農家ほど稲作経営安定対策への加入意向が高いことを示している。総じて農産物価格

21世紀日本農政の課題

―日本農業の現段階と新基本法―

農林行政を考える会
代表　近藤 康男
◇A５判 ◇３０００円（税別）
農林統計協会 〒153-0064 東京都目黒区下目黒3-9-13 TEL 03-3492-2987 / FAX 03-3492-2942

新規青年就農者等の動向

		2年	3	4	5	6	7	8	9
1 新規青年就農者の動向									
新規青年就農者	（千人）	4.3	4.8	4.9	6.5	6.3	7.6	8.5	9.7
2 新規学卒就農者の動向									
新規学卒者就農者	（千人）	1.8	1.7	1.7	1.8	2.1	1.8	2.0	2.2
3 離職就農者の動向									
離職就農者（「農業が主」）	（千人）	13.9	19.4	19.1	29.2	36.7	46.2	48.9	54.5
うち39歳以下の離職就農者	（千人）	2.5	3.1	3.2	4.7	4.2	5.8	6.5	7.5
（全体に占める割合）	（%）	18.0	16.0	16.8	16.1	11.4	12.6	13.3	13.8
（参考）									
うち34歳以下の離職就農者	（千人）	1.9	2.3	2.6	3.2	2.6	4.1	4.6	4.8
（全体に占める割合）	（%）	13.7	11.9	13.6	11.0	7.1	8.9	9.4	8.8
4 農家女性の動向									
「家事等が主」から「農業が主」へ	（千人）	9.3	13.8	16.1	18.3	28.8	30.5	32.5	38.4
うち39歳以下	（千人）	1.7	2.2	2.7	3.3	4.8	2.9	5.2	5.9
5 新規就農ガイドセンター等への就農相談，就農者の動向									
就農相談件数	（件）	1,831	2,189	2,881	3,407	3,814	3,447	5,392	7,087
就農相談者数	（人）	754	1,248	1,741	2,228	2,526	2,474	3,570	4,649
就農者数（累計）	（人）	92	104	141	173	236	311	384	449
6 道府県農業大学校への入校者の動向									
入校者総数	（人）	1,986	1,989	2,151	2,281	2,339	2,342	2,172	2,104
うち女子	（人）	247	246	321	326	324	342	371	350
（全体に占める割合）	（%）	12.4	12.4	14.9	14.3	13.9	14.6	17.1	16.6
うち非農家出身者	（人）	319	348	393	437	533	524	503	512
（全体に占める割合）	（%）	16.1	17.5	18.3	19.2	22.8	22.4	23.2	23.6

資料：農林水産省「農林業センサス」，「農業構造動態調査」，農林水産省調べ，全国農業会議所調べ

注：1） 新規青年就農者は，新規学卒就農者と39歳以下の離職就農者の合計である。

2） 新規学卒就農者とは，農家子弟で新規学卒者（中学，高，短大，大学等の卒業者）のうち主に自営農業に従事したものであり，２年以前は総農家，３年以降は販売農家の数値である。

3） 離職就農者とは，離職等により就業状態が「勤務が主」から「農業が主」となった者をいう。

4） 就農相談者数は，全国新規就農ガイドセンター（全国農業会議所）と都道府県農地利用相談センター（都道府県農業会議）への相談者数である。また，就農者数は，各年度末現在において継続中の人数である。

5） 道府県農業大学校は，農業改良助長法で定められている農業者研修教育施設である。

6） 新規就農ガイドセンター等への就農相談・就農者数と道府県農業大学校への入校者は年度値である。

安定制度について経営安定対策として見直す際に、大規模経営などの担い手層を対象とする制度とすべきだと言う。しかし、市場経済原理が働いて起こった価格変動の影響を受けた大規模経営に対して、保護的な経営安定対策を行うということは市場原理を活用したということになるのか。むしろ市場原理を導入することと稲作経営を安定させることとは一致しないということをここでの分析から引き出すべきではないだろうか。

農業の自然循環機能という概念は従来の農政文書には見られず、基本問題調査会答申に初めて登場したのではないかと思うが、二一世紀に向けて有限な地球資源の保全と循環的な利用の観点から言うと、農業の自然循環的なあり方が求められると同時に、高度工業社会、都市文明の行き詰まりに際して農業こそが資源循環の媒介環となる機能を果たさなければならない時点に立っていることは言うまでもない。今回の白書では初めてダイオキシン類や内分泌かく乱物質問題への言及があったことが注目されているようであるが、これらのいわゆる「環境ホルモン」のかなりの部分が農業内での自然循環を断ち切り、化学物質に依存した近代化農業に由来するものであることについての反省が必要である。それには、農業における自然循環という概念にとって自給ということがきわめて重要であるということが同時に理解されなければならない。農業における自然循環は経営内における資源の循環、すなわち自給から始まるのである。元来農業とは資源の経営内自給をはかり、さらに生活資源の自給を行うものである。食料自給の基本も農家における食料自給から始まる。農家の自給が拡大して地域の自給になり、ひいては国の食料自給という考え方につながると言わなければならない。

農業の自然循環的なあり方が、環境と調和した農業生産を生み、農村の景観形成、国土保全に寄与して農業の多面的な機能が発揮される。この点について農水省の「次期WTO交渉における対応の基本的考え方」では「農業の多面的機能は国内農業生産と密接不可分に発現されるものであり、したがって多面的機能発現のための国内支持は生産と完全に切り離すことはできない。また、この効用は市場での自由な価格形成では実現され難いという性格を有している」と述べている。つまり、農業の自然循環的なあり方、多面的機能の発現と市場原理は両立しがたいことをWTO交渉で農水省は主張することになる。きわめて重要な論点であり、国内世論形成を図りながら交渉に当たる必要がある。

その意味で言うと白書には「市場原理の活用」と「多面的機能の発現」が混在している。農業における市場原理の活用については活用する場と範囲を限定するべきであろう。資源についての自由度が高い国での市場原理と資源制約の大きい国での市場原理は異なる。資源制約の大きい日本で農業に市場原理を適用すれば、農業そのものの不要論に行き着く。資源の自由度が大きく、誰にでも利用可能な場合にのみ市場原理を適用するべきである。そのような場面は農業内部には少ない。むしろ自然循環型の農業を育成し、多面的機能の発現を図る施策体系が必要とされている。

最後に、技術のあり方と農業普及について触れておきたい。農水省は平成八年から農業キーテクノロジー確立普及のための行動計画を実施し、また平成一一年度からは従来のバイオ研究を一層推進する「グリーンフロンティア研究」を開始している。これらの技術が農業の自然循環機能と矛盾なく両立するものか、大変疑問に思う。また、農業の多面的機能を発揮するためには木村尚三郎氏が言うように「これから技術はむしろ隠し味にしながら」、例えば表面的には美しい農村景観だが、機能的には先端技術を応用した優れた圃場であるというようなことが必要ではないだろうか。技術開発の方向性が問われていると思う。同時にそれは農業普及のあり方にも関わる。二一世紀の資源循環的、環境調和型の成熟社会、少子化高齢社会を見通したとき、これまでの農業改良普及事業が農業の自然循環機能や生活重視の高齢者福祉などを対象とした方向に転換することができるだろうか、白書からその気配は感じられなかった。

（いわもと　いずみ・鹿児島大学農学部教授）