

農業の持続的な発展のために 何を為すべきか

岩 元 泉

「持続的」とは何か

平成一一年七月に成立した食料・農業・農村基本法に基づく初の食料・農業・農村白書（以下、白書）第Ⅱ章は「農業の持続的な発展」と題している。また、昨年一月には「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」が施行された。「持続性」が農政のキーワードになったわけである。

後者の「持続性の高い農業生産方式」とは、土壌を改善するための堆肥等の利用技術、化学肥料を減らす効果の大きい技術、農薬使用を減らす効果の大きい技術を指し、具体的な技術を対象としている。前者の「農業の持続的な発展」は何を意味しているだろうか？ これまでの日本農業の発展をさらに持続させるといふ意味でないことは明らかである。日本農業が基本的な基盤において危機的な状況にあることは白書第Ⅱ章第二節における「人」「土地・水」の各項目において詳述されている。農業の国際化の進展、WTO体制下の農産物輸入の状況、農業の担い手の存在状況、水田農業の後退状況などを考えると農業の「持続的発展」は英語でいうサステイナブルの本来の「耐えることができる」「持ちこたえられる」

を意味していると考えるしかない。もちろん白書には随所に前向きに取り組む事例が盛り込んであり、そのような悲観的なトーンで書かれてはいない。しかし、皮肉の一つも言ってみたくなる。

ただ、第Ⅱ章の第一節に内容は常識的なものではあるが「我が国農業の特質」の項目を設けたのはWTO農業交渉をにらんだ記述であり、各国の自然環境の特質に基づく農業生産が社会の安定に貢献していることを述べて、国際的な理解を獲得するという戦略からであろう。問題はここがWTO交渉での「多面的機能」の主張や、WTO体制下での国際標準化（ハーモナイゼーション）攻勢に抗する論拠となるかどうかということである。

ここでの記述で注目したいのは我が国の農家は規模が零細であるだけでなく、欧米のような農場制農業ではないという点を明確に述べてあること、農業集落におけるルールが、人々の行動規範や考え方にも影響を与え、「相互扶助精神の醸成や独自の文化形成・伝承に大きく寄与することとなった」と肯定的な評価を与えていることである。水田農業や「集落制農業」の特質を単に自然条件の特殊性だけで根拠づけるのではなく、社会構造の

特質と関連させて論拠とする必要があるという意味で意義深い。この部分は筆者に与えられた役割分担を超えているのかもしれないが、後に述べることも関連する重要な点なのであえて触れた。

注目される新たな農業就業

さて白書は、我が国農業を支える基盤として「人」「土地・水」「技術」の面から基礎的生産要素の賦存状況を検討している。

白書では平成一一年に農業就業人口が初めて六五歳以上層の占める割合が五・三％になって五割を超えたことを明らかにしている。産業を就業者で定義づけると農業は高齢者産業であると言っても良い状況になったのである。しかも高齢離職就業者が増えていることもあってその傾向はさらに続くと見られる。高齢離職農家が農家全体に占める割合は中国、四国、北陸、九州で高くなっており、九州を除けば兼業進化地帯である。白書によると中国の中山間地域では、高齢離職農家の経営耕地面積が拡大しており、農地の維持に大きな役割を果たしているという評価されている。これら六五歳以上の高齢者のみの農家は副業的農家に分類される。副業的農家の農業所得は農家総所得

の三％しかない。この農業所得割合が中国の中山間地ではさらに低く二％しかない（平成九年）。農業所得にほとんど依存していない農家が農地の維持に大きな役割を果たしているということになる。きわめて重要な点である。

農業就業者の動向のうち、昨年度と同様に白書が多く紙幅を割いているのが新規就業者の動向である。新規学卒就業者、Uターン就業者、新規参入者のいずれもが増加しており、特に新規参入者の増加は長期不況下での雇用のバッファとしての農業就業ではなく、農業を職業として新しい価値観で選択していることと表れとして注目される。法人の項でも詳しく述べられているが、農地等の経営資産を持たない新規就農希望者にとって法人への就職が就農への有力な経路となっていることは、これまで法人が雇用の受け皿として位置づけられることはあっても就農の受け皿としての評価はあまり行われてこなかっただけに注目して良い。法人のインキュベーターとしての機能や、法人の分社化による子法人設立などを新規参入支援方策として検討し、必要な制度整備を行うことが求められているように思われる。

国土利用の中の農地確保

中川聰七郎愛媛大学農学部教授は新基本法案についてのコメントで、新基本法も行政改革における「原理的に、社会の補完機能に限定」すべきとされる国家機能に即して立案されているとし、①社会の安全を保障する機能、(新基本法の「食料」)②「創造」ないし「生産」に関わる機能(同「農業」)、③「配分」機能(同「農村」)がその補完機能だと述べている「1」。一方、今日経済のグローバル化が進行する中で、食料調達のグローバル化が「超国籍企業(TNC:Transnational Corporation)」と呼ばれる大企業によって国家の存在を無視して進められている「2」。否応なく「国家の機能」はどうあるべきかを考えざるをえない状況にあると言えよう。筆者は国民国家の主権の発揮としての国家の機能を社会の補完機能に限定するという考え方には賛同しないので、新基本法による「基本計画」によって食料自給率目標を定めたことは主権の発揮として評価するが、その食料自給率目標水準が低いのではないかという問題はさておいても、達成するためにぜひとも必要な農地の確保という視点が無いのは問題だと思ふ。

現在、都市計画法の見直しが行われているとされており、その中で「都道府県の都市計画に関するマスタープランの創設」という項目が重要である。これは都市計画区域だけでなく、都道府県全域をマスタープランで覆う、つまり都市計画法の網をかぶせることを意味する。地方分権によって都道府県の権限が強まる。農業側からの声を大きくしないと農業的土地利用から都市的土地利用への転換を基本としたマスタープランが作られる可能性がある。白書は「農業振興地域整備計画については都道府県との協議のもとに市町村が定めることとされるなど、土地利用計画に関する地方分権の方向が具体化されたところである」などと、のんびりしたことを言っているが、食料の自給率目標の達成とそのために必要な農地の確保とがセットであるという考え方が、都道府県レベルにおいても徹底しなければ、いくら国レベルの食料自給率目標を定めてみてもザルに等しいことになる。農林水産省が都市計画法の見直しにどのようにコミットしていくのかという点を含めて国土利用に関する農業側の主張を明確にすべきではないだろうか。

と、白書一五四頁図Ⅱ-14の注1で農地流動化率とは、地区内で農地の貸借または農作業の委託を行っている面積の占める割合であるとされている。統計用語の解説によると全作業受託とは「委託者が自分で作付けする作物を決めますが、その作物の栽培一切は受託者側に任せます、受託者側は自分の機械、資材等を用いて作物を栽培し、その収穫物を全部委託者側に渡し、そのかわり、両者の間で前もって決めてある一定の金額または収穫物を受け取る形態です。耕地は委託者側の経営耕地とします」³とされている。つまり経営受委託は受託者側の経営耕地とするが、全作業受託の場合は委託者側の経営耕地とするというのが統計の解釈であった。したがって、全作業受託の場合には農地は「流動化」していないはずである。ましてや作業単位の受託は農地の権利関係とは関わりのない概念である。経営受委託であるか、作業受託であるかの限定なしに、農作業の委託を行っている面積は「農地流動化」としてカウントするというのは、作業受託の概念が農地に関わる概念に変わったのか、「農地流動化」の概念が変わったのか、あるいはこの図だけの限定なのか明確にしてもらいたいところである。

また、平成二年から作業受託を兼業扱

いから自営農業に変更したこととの関連性および整合性はどうか。

白書が農業用水の管理に対する非農家の意識を上げているところはおもしろい。アンケートによると農業用水施設管理負担に住民も参加すべきとするものが二七%いるというのも意外に多い。混住化が進む中での住民の、特に都市からの参入住民の意識が農業用水から地域用水へと変化していることを示すものだが、このような非農家の意識は農業用水から実際に何かの恩恵を受けているから生じるのか、集落の用水管理作業に参加しているから生じるのか、親水領域などを通じた啓蒙活動によって醸成されていくのかわかりたいところである。今後、農業生産基盤整備は地域の環境との調和を求められ、そのための環境影響評価法、施設整備手法が工夫されなければならないが、一方で地域農業資源の果たしている役割を広く地域住民に浸透させる努力が必要であり、白書に事例として掲げられている平成六年渇水と農業用水の節水状況などはその適切な例であろう。

「結果としての」多様な担い手

昨年度の白書のコメントでも指摘したが、白書においては多様な担い手が位置

づけられ、評価されるようになった。そのこと自体は評価すると述べた。その後、平成一二年三月「食料・農業・農村基本計画」(以下、基本計画)が発表され、新基本法を具体化する施策の柱が立てられた。その第三章二項は「農業の持続的な発展に関する施策」である。農業の担い手はこの項目で位置づけられるはずであるが、ここでは「多様な担い手」とはいつい登場していない。その(1)は「望ましい農業構造の確立」とされ、認定農業者への農地利用の集積と規模拡大、地域農業の担い手となるべき農業経営の育成・確保が位置づけられている。(2)は「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」であり、経営意欲のある農業者の経営展開、家族経営の活性化、法人化の推進などが位置づけられている。一方、白書では多様な担い手としては、前述の家族経営、法人経営とともに集落営農、サービスマニエタ、第三セクターばかりでなく、女性起業、高齢者も担い手として位置づけられている。

基本計画と白書における農業の担い手についてのずれを恣意的に解釈すると、施策の意図としては認定農業者や「専ら農業を営む者等」を担い手として育成し、集落営農などは積極的に育成はしないが

(実際に基本計画では集落営農という言葉は出てこない)、その結果、あるいはそのプロセスで生まれた集落営農その他の担い手は、評価はするということになるか。そうだとすると白書の多様な担い手は「結果としての多様な担い手」とした方が良さそうである。ついでに触れておくと基本計画における高齢者農業者の位置づけは「担い手」ではなく、高齢者の豊かな経験や知識および技術を地域の指導に活用する役割に限定されている。筆者には基本計画の方が担い手を狭く、限定的に捉えており、実態にそぐわないと感じる。

市場原理と経営安定

「新食糧法」がほとんど機能しなくなった状況下で、「新たな米政策大綱」から「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」とあいついで政策大綱が出された。「活性化対策大綱」は需要に応じた米の計画的生産、水田での麦・大豆・飼料作物等の本格的生産推進を目的とし、五年間の水田農業振興計画策定、需給計画の策定などを通じて、生産をオーバードした分を主食用以外に処理すること、転作配分基準を、転作面積(ネガ)の配分から、米の生産数量・作付面積(ポジ)の

配分へ転換すること、麦・大豆・飼料作物等を水田本作として推進すること、などを柱としている「4」。細かい指摘はさておくとして、白書では米に続き、麦や大豆でも市場原理の活用が進みつつあるということの評価している。価格形成を市場原理にゆだねた場合に、せめて五年度程度の経営計画が立てられるのであれば、市場原理をポジティブに評価することもできようが、政策の「耐用年数」も五年を割り込むような事態になっている状況の下では稲作経営の安定や水田での土地利用型農業の発展は望むべくもない。自主流通米価格形成センターにおける値幅制限が撤廃され、価格の下支え機能がない中で、「市場原理の活用」と「稲作経営の安定」とを政策目的にするのは二兎を追うようなものではないだろうか。

白書第Ⅱ章の最後に「日本型畜産経営継承システム」の構築が検討されていることが取り上げられている。筆者は経営継承問題が経営政策における最重要課題の一つであるという指摘をしているが、遅ればせながら畜産においてだけではあるが、システムの検討が始まったことは評価をしたい。巨額の投資が行われた畜産経営における離農対策が主眼となつているとはいえ、ともかく農業経営の継承システムをさらに相続制度や農地制度との関連も含めて検討が深まることを期待したい「5」。

〔参考文献〕

- (1) 中川聰七郎「二一世紀の農業と国家観―基本法案における農政の新たな位置付け―」農林統計調査第四九巻第六号、一九九九年六月
- (2) アレッサンドロ・ボナンノ他著「農業と食料のグローバル化」筑波書房、一九九九年
- (3) いくつかの農林水産統計情報センターのホームページより引用。
- (4) この「活性化大綱」については二〇〇〇年度の日本農業市場学会シンポジウムにおいてJA福岡中央会の高武孝充氏による適切な評価と問題点の析出が行われている。日本農業市場学会二〇〇〇年度大会シンポジウム要旨参照。
- (5) 拙稿「農業経営の継承と農地制度」農業と経済二〇〇〇年四月号、pp.14-21。

(いわもと いずみ)

鹿児島大学農学部生物生産学科教授

国境措置と日本農業

農業政策研究会（代表 森島 賢）編

A5判◇3000円（税別）

農林統計協会 東京都目黒区下目黒3-9-13 TEL 03-3492-2987