

No.24

農業担い手政策の課題

生源寺眞一

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

農業担い手政策の課題

はじめに

担い手の創出・支援をねらいとして 2007 年にスタートした農政改革に、大きな揺り戻しの波が襲っている。同年 7 月の参院選で圧勝した民主党が、選挙向けマニフェストにすべての販売農家を対象とする戸別所得補償制度の提案を掲げていたことが、揺り戻しの発端である。ここは農村部の有権者の投票行動に関する詳細な分析に待つべきであろうが、巷間伝えられているのは、農政改革を小規模農家切り捨て策として批判した民主党の姿勢が、農村の投票行動に強く影響したとする見立てである。

浮き足立ったのは、農村部を地盤とする自民党の議員である。おりからの米価下落に対する危機感もあいまって、2007 年の秋から冬にかけて、農政の軌道修正を求める声が永田町を席卷した。筆者のみるところ、担い手政策の柱である経営安定対策はなんとか改革の基本路線の範囲内に踏みとどまったものの、米の生産調整の領域では、集団主義的なペナルティの復活が取りざたされるなど、改革の後退は否めない。また、同年の春から夏にかけて農林水産省が意欲的な提案を掲げていた農地制度の改革も、どうやら尻すぼみの状態で終わりそうである。

大きな揺り戻しの要因には、農政改革に関するていねいな説明が不足していた点も否めない。参院選で先頭を切って説明すべき立場にあった農林水産大臣が、自らの政治資金の問題でつまずき、沈黙を余儀なくされたことは記憶に新しい。加えて、農政当局や与党の内部にも、いわゆる小泉改革の勢いに便乗し、改革のていねいな説明を軽んじる空気があったのではないか。そこを民主党の巧みな選挙戦術に突かれた面があったように思う。ホリエモンを称揚して恥じないなど、いささか乱暴でキャッチフレーズ先行型の小泉改革と、現下の農政改革を重ね合わせて提示する民主党の戦術は、攻めの農業一点張りという与党のキャンペーンの拙劣さもあって、有権者の耳目を集めることにある程度成功したようだ。

今次の農政改革は、1999 年の食料・農業・農村基本法制定を起点にとれば 10 年、基本法に向けた議論の発射台となった 1992 年の農林水産省の政策文書「新たな食料・農業・農村政策の方向」から数えれば 15 年、相当の歳月をかけて積み上げられてきた施策のパッケージである。いわゆる小泉改革と重なり合うところはほとんどない。その意味でも、今の段階で農政改革の本質をあらためて吟味することの意味はけっして小さくないと思われる。この章では、担い手政策を中心に、農政改革を必要とする時代背景、農政改革の目指す農業構造の姿、農政改革の目標に接近する具体的な政策手法について、ポイントを点検してみたい。

経済成長と農業の適応

高度経済成長がスタートした 1955 年から 2005 年までのあいだに、日本の 1 人当たり実質 GDP は 7.7 倍に増加した（注 1）。人々はおよそ 8 倍の財やサービスを生産し、8 倍の財やサービスを消費するようになったわけである。食生活も急速に変わり、食生活を支える農業も大きく変貌した。

経済成長のプロセスは、労働力や土地といった生産要素が第 1 次産業から第 2 次産業や第 3 次産業へと移動するプロセスでもあった。表 1 は、戦後の就業人口の産業分類別構成

比の推移を示している。農業就業人口の割合は、1950年の45%から2000年の5%へと激減した。ただし、農業から他産業への労働力移動の大部分は、農業を継続しながらの移動であり、したがって農家であり続けながら農業以外の仕事に従事するかたちをとった。兼業農家の増加である。

表1 農業就業人口割合の推移

(単位:%)

	就業人口の産業別割合			
	第1次産業	うち農業	第2次産業	第3次産業
1950年	48.5	45.4	21.8	29.6
1960年	32.7	30.1	29.1	38.2
1970年	19.3	17.9	34.0	46.6
1980年	10.9	9.8	33.6	55.4
1990年	7.1	6.4	33.3	59.0
2000年	5.0	4.5	29.5	64.3

資料:総務省「国勢調査結果」

経済の成長と都市の膨張に伴って、農地の工場用地や住宅用地への転用も進んだ。もっとも、1950年代までは農地の造成面積が潰廃面積を上回っており、農地面積が減少に転じたのは1961年のことであった。2005年の農地面積はピーク時の609万ヘクタールから139万ヘクタール(23%)減少して、469万ヘクタールとなった。それでも国土の12%強は農地によってカバーされている。

農地の減少要因については、1969年以降に限定されるが、耕作放棄を明示した潰廃面積の内訳が公表されている。1970年から5年きざみで要因別に潰廃面積を集計すると、表2のとおりである。まず、列島改造ブームの1970年代前半に農地の潰廃が大量に発生していることを確認できる。その半分は非農業用途への転用であった。その後は1990年代にも比較的多くの農地の潰廃が生じている。また、一貫して耕作放棄等がかなりのウェイトを占めているが、5年きざみに集計する前の年単位のデータによると、1995年以降のすべての年で耕作放棄等が非農業用途への転用を上回っている。なお、農業センサスによると、2005年の耕作放棄地は38万6千ヘクタールに達している(注2)。これは埼玉県の面積に相当する。

このように労働力と農地の農業から非農業への大きな移動が生じたのであるが、農業生産が全般的に縮小傾向をたどったわけではない。表3は、この点を確認するために各年の農業生産指数から作成したデータである。農業生産が気象条件によって不規則に変動するため、5年ごとの平均値を算出したうえで、1960年から64年までを100として新たに指数を算出している。まず、米、麦類、豆類、いも類の生産が大きく減少していることが分かる。いずれも土地利用型農業である。これに対して野菜、果実、畜産物の生産は、少なくとも1990年頃までの期間、拡大ないしは維持されていた。この3つのカテゴリーは、

表2 要因別にみた潰廃面積

(単位:ha、%)

		人為潰廃			潰廃計
		非農業用途への転用	農林道・植林等	耕作放棄等	
実面積	1970-74年	240,200	104,000	153,900	513,600
	1975-79年	125,600	44,700	162,000	337,600
	1980-84年	98,800	29,170	68,600	201,400
	1985-89年	90,400	22,740	90,900	205,300
	1990-94年	116,300	18,720	95,000	237,500
	1995-99年	99,400	13,020	112,700	235,500
	2000-04年	64,100	9,460	83,200	166,600
潰廃に占める割合	1970-74年	46.8	20.2	30.0	
	1975-79年	37.2	13.2	48.0	
	1980-84年	49.1	14.5	34.1	
	1985-89年	44.0	11.1	44.3	
	1990-94年	49.0	7.9	40.0	
	1995-99年	42.2	5.5	47.9	
	2000-04年	38.5	5.7	49.9	

資料:農林水産省「耕地及び作付面積統計」

表3 農業生産指数の推移

	総合	米	麦類	豆類	いも類	野菜	果実	畜産物
1960-64年	100	100	100	100	100	100	100	100
1965-69年	117	107	78	73	82	123	142	151
1970-74年	120	94	27	64	60	135	184	205
1975-79年	129	99	25	49	59	141	206	241
1980-84年	129	84	44	49	63	145	199	280
1985-89年	134	87	55	57	70	147	194	307
1990-94年	128	81	38	40	63	137	172	313
1995-99年	122	79	28	38	58	129	161	297
2000-04年	115	70	40	46	53	121	150	286

資料:農林水産省「農林水産業生産指数」

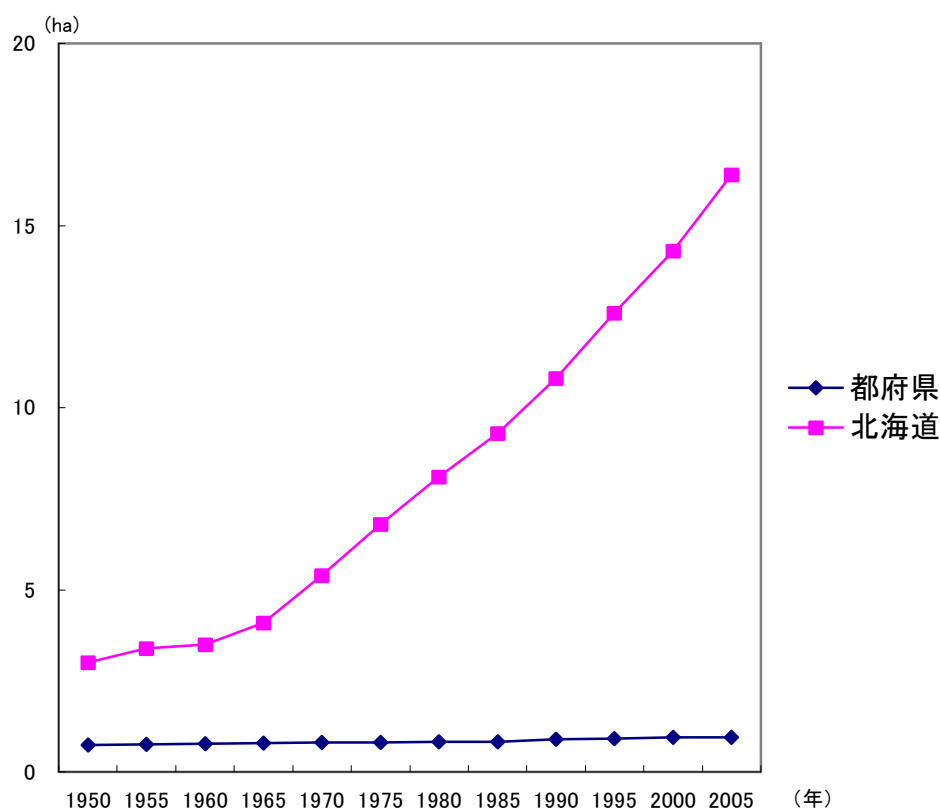
注:各期間における指数の平均値(1960-64年=100)。

いずれも土地面積当たり付加価値の高い集約型の農業である。なお、総合生産指数が低下に転じるのは1980年代後半のことであった（注3）。

半世紀の経済成長に農業はどのように適応したであろうか。表3に示された生産指数の推移のコントラストは、農業の適応のふたつのタイプにほぼ対応する。すなわち、ひとつは経済成長と歩調を合わせるように経営の規模拡大を実現した集約型農業である。施設野菜や加工型畜産が代表で、専門的な農家や法人経営を中心とする農業構造が形成されている。ただし、経営の規模拡大を実現したと言っても、農地面積を大きく拡大したわけではない。むしろ、ガラス温室や畜舎などの施設を利用するため、農地の拡大をさほど必要としない集約的な農業であるからこそ、これらの部門は規模拡大を実現できたのである。

集約型農業の規模拡大とは対照的に、土地利用型農業の平均規模に見るべき変化は生じていない。ただし、一大食料基地である北海道は別格である。休むことなく進行した規模拡大の結果、2005年の農家1戸当たりの経営耕地面積は1955年対比で4.8倍に達している（図1）。都府県の土地利用型農業、なかでも水田農業は小規模な兼業農家によって支えられることになった。これが経済成長に対する農業の適応のもうひとつのタイプにほかならない。

図1 農家1戸当たり経営耕地面積の推移



資料:各年「農業センサス」

注:全農家の平均経営耕地面積

土地利用型農業の構造問題

この半世紀のあいだに、技術進歩によって土地利用型農業の面積当たりの収量はアップした。けれども、何倍増というオーダーで伸びたわけではない。価格タームの収益性も時期によって変動はあるものの、面積当たり所得が実質2倍・3倍増などといったことは起きていない。したがって、農業経営として社会全体の実質所得の上昇にキャッチアップするとすれば、8倍とまでは言わないにしても、農地面積を拡大して生産規模を増やす必要があった。これが土地利用型農業の宿命でもある。

技術的に不可能というわけではない。現に都府県にも、少数ではあるものの、広い面積を耕作する土地利用型農業の経営が存在する。しかしながら、都府県の多くの農家が農地の拡大に向かうことはなかった。所得を農業外に求める方向が選択されたのである。北海道の遠隔地や奥深い山村集落などを別にすれば、日本の農村社会には、通勤可能な範囲に製造業やサービス業の就業機会が存在している。加えて経済の成長は、農村においても第1次産業以外の雇用の場を拡大する方向に作用した。このような条件のもとで、日本の大半の農家は兼業農家というかたちの就業形態を選択したわけである。

しかも、時が経つにつれて、多くの兼業農家では農外就業のウェイトが増していった。農閑期の農外就業から通年の農外就業へ、臨時雇いから恒常的な勤務へと兼業の内容も変化した。父母の世代は農業中心の生活を維持する一方で、子供の世代については、日頃は職場の仕事に追われ、たまの休日に農作業を手伝う程度というパターンも少なくない。同じ兼業農家でも、安定兼業農家の数が増大したわけである。

今日、農業への依存度の高い農家と、逆に農外就業への依存度の高い農家を比べてみると、経済的には後者にゆとりのある状態が形成されている。表4は農家のタイプ別に近年の農家経済の比較を行ったものである。ここで言う主業農家とは「農業所得が主で、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」であり、農家らしい農家だと考えていただければよい。準主業農家は「農外所得が主で、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」、副業的農家は「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」である。この定義から明らかなように、主業農家、準主業農家、副業的農家の順に農業以外の所得への依存度が高まる。

表4には、経済環境の短期的な変動を考慮して、1999年から2003年までの5年についてデータを示した。2003年を除くと、農家所得は準主業農家、副業的農家、主業農家の順に低下する。世帯員1人当たり直すと、すべての年について、農家所得の水準は準主業農家、副業的農家、主業農家の順になる。経済的に厳しい状態に置かれているのは、むしろ農業のウェイトの大きい主業農家なのである。

2005年の日本の農家数は284万戸である。このうち専業農家19万戸と第1種兼業農家31万戸をあわせた49万戸が、農業中心の農家世帯ということになる(注4)。言い換えれば、農家の83%は安定兼業農家や高齢農家なのである。これらのデータは専業農家や第1種兼業農家を多く擁する付加価値型農業も含めたものであるから、土地利用型農業とりわけ都府県の水田農業では、この傾向が一層顕著であるとみてよい。

表4 農家のタイプ別にみた農家所得

(単位:千円)

		1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	平均
主業農家	農家所得	7,878	7,817	7,493	7,566	7,656	7,682
	農業所得	5,063	5,020	4,764	4,696	4,744	4,857
	農外所得	978	959	899	838	851	905
	年金・被贈等	1,837	1,837	1,830	2,031	2,061	1,919
	1人当たり農家所得	1,824	1,789	1,755	1,832	1,863	1,812
準主業農家	農家所得	8,941	8,813	8,627	8,121	8,462	8,593
	農業所得	1,001	994	928	760	852	907
	農外所得	5,914	5,857	5,564	5,183	5,568	5,617
	年金・被贈等	2,025	1,962	2,136	2,178	2,042	2,069
	1人当たり農家所得	2,094	2,088	2,016	1,976	2,044	2,044
副業的農家	農家所得	8,430	8,207	7,955	7,816	7,513	7,984
	農業所得	251	226	213	254	332	255
	農外所得	5,852	5,588	5,381	5,169	4,773	5,353
	年金・被贈等	2,328	2,394	2,362	2,392	2,408	2,377
	1人当たり農家所得	2,167	2,154	2,116	2,107	2,081	2,125

資料:農林水産省「農業経営統計調査」

注:調査内容が変更されたため、2004年以降については同種の統計を得ることはできない。

問題は安定兼業農家が支える水田農業の持続可能性である。2000年の農業センサスによれば、日本には13万5163の農業集落があり、このうち水田集落は8万86を数える(注5)。そして同じ農業センサスによると、水田集落の半分(50.4%)には主業農家が1戸も存在しない。農家らしい農家が1戸もない集落が半数となったのである。これが水田農業の実態である。高齢化が著しく進んだ山間部の集落だけではない。耕作の条件に比較的恵まれた平地農業地域の水田集落でさえも、その45%には主業農家が見当たらないのである。

それでも日本中の水田が荒れ果てているというわけではない。耕作放棄地の拡大も憂慮されているが、少なくとも現在までのところ、大半の水田では耕作が維持されている。これを支えているのは、ひとつには地域で広い面積の耕作を引き受けている農家や法人である。すでに触れたとおり、残念ながらいまのところ少数であり、生産に占めるシェアもそれほど大きくはない。そして水田農業を支えているもうひとつの要素、それは昭和一桁世代の踏ん張りである。農村を訪ねてみると、稲作の作業に、あるいは水田に不可欠な水路の維持保全の仕事にいそしむ元気な高齢者の姿を見かけることが多い。昭和一桁世代は、農業従事者の層が厚いことで知られている。

2008年中に昭和一桁世代の一番若い農業者が74歳になる。まもなく、この世代は全員が後期高齢者に移行するわけである。自明のことではあるが、今後長期にわたってこの世

代に水田農業を支えてもらうことはできない。水田農業にとって深刻な問題は、昭和一桁世代に続く農業就業者が急速に先細り状態となることである。表5には年齢階層別に基幹的農業従事者の数を示した。基幹的農業従事者とは、ふだん農業を中心に仕事に従事している人々であり、たしかな技術と知識を持った農業者を思い浮かべていただきたい。表5の年齢階層別のパターンは、昭和一桁世代の後継世代について、深い農業経験を有する農業者が急速に減少していくことを物語っている。なお、このデータも付加価値型農業や北海道の農業従事者を含んでいる。したがって、実際の水田地帯における農業従事者の高齢化と後継世代の先細りの状況は、このデータが示す以上に進んでいる。日本農業の最大の課題は水田農業の再建である。

表5 年齢階層別基幹的農業従事者(2006年)

(単位:1,000人、%)

		年齢階層					合計
		15～39	40～49	50～59	60～69	70～	
実数	男	74	81	190	314	507	1,166
	女	31	80	198	294	337	940
	男女計	105	161	388	608	844	2,106
割合	男	6.3	6.9	16.3	26.9	43.5	100.0
	女	3.3	8.5	21.1	31.3	35.9	100.0
	男女計	5.0	7.6	18.4	28.9	40.1	100.0

資料:農林水産省「農業構造動態調査」

経営安定対策の導入

ある種の安定状態のもとにあるかに見えた兼業農業は、これを支えてきた昭和一桁世代の大量のリタイアによって、持続するポテンシャルを急速に失いつつある。現状の農業構造の固定化は、水田農業の衰微を放置することとほとんど同義である。けれどもいくぶん角度を変えてみるならば、いまや農業の構造を転換するチャンスが到来しているとも考えることもできる。農家の減少と農業従事者の高齢化は、水田農業が急速に人不足、土地余りの状態に移行しつつあることを意味する。主たる職業として土地利用型農業に取り組む意欲のある農業者にとって、農地を確保することは以前に比べて格段に容易になったと言ってよい。

このような状況認識は、比較的早い時期から、農政当局をはじめとする少なからぬ農業関係者に共有されていた。本章の冒頭で言及した政策文書「新しい食料・農業・農村政策の方向」には、経営体育成に向けた施策の重点化・集中化がうたわれ、食料・農業・農村基本法では「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造」の確立を目指すとされた(第21条)。そして、これらの理念を受けた具体的な政策として、2007年度から経営安定対策が導入されたわけである。

経営安定対策は、土地利用型農業の担い手の創出と支援を目的として、農業経営に対す

る一種の直接支払いを行う政策である（注6）。もっとも、担い手の育成のための政策にはこのほかにもさまざまなメニューが存在する。農林漁業金融公庫による低利資金の融資や普及組織による技術面での支援も有力な担い手育成策である。けれども、そのインパクトの大きさという点で、経営安定対策と農地制度が担い手政策の二本柱であることは衆目の一致するところであろう。このうち農地制度の検討は第3章に譲り、以下では経営安定対策のポイントについて吟味する。

すでに述べたとおり、経営安定対策は土地利用型農業（水田農業と北海道の畑作農業）を対象とする担い手支援策であるが、同時に国際化対応としての側面を有している。とくに安価な海外の農産物の影響を受けている国内の農業生産について、交付金による収入の補填措置を講じることとされた。さしあたり対象となる農産物は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの4品目であるが、仮に国際交渉によって関税水準の引き下げが現実のものになるとすれば、米も施策の対象となるわけである。

経営安定対策は、大別してふたつのタイプの支払いからなる。ひとつは、いま述べた諸外国との生産条件の格差を是正するための支払いである。もうひとつは、収入の変動の影響を緩和するための支払いである。こちらは、豊作による農産物価格の低下など、国内の市況に起因する収入変動の緩和が想定されており、高い関税によって海外の農産物の影響がブロックされている米も対象とされている。

農産物に対する助成措置自体は、これまでもさまざまなかたちで講じられてきた。今回の経営安定対策は、国際規律を意識して個々の農産物を対象とする支払いのウェイトを減じるとともに、過去の生産実績に基づいて経営に支払われる固定部分を導入した点で、従来の助成策とは大きく異なっている（注7）。そして過去の助成策と異なるもうひとつの点が、支払いの対象を一定の要件を満たす農業者としたことである。制度設計のプロセスにおいては、この問題をめぐって関係者のあいだでずいぶん議論が交わされた。支援や育成の対象とすべき担い手とは何か。ここに議論のポイントがあった。

最終的にまとめられた助成対象に関する要件は、大きくふたつのカテゴリーの担い手を想定したものとなった。ひとつは個々の農家のケースであり、「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」が担い手であるとされた。もうひとつは集落営農と総称される複数の農家による組織的な営農に係る。すなわち、「集落を基礎とした営農組織のうち、一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し、将来、効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるもの」を担い手として位置付けることとなった（引用は農林水産省「経営所得安定対策等大綱」2006年による）。

このうち個別農家の担い手のキーワードである「効率的かつ安定的な農業経営」は、法制度上は1993年の農業経営基盤強化促進法に盛り込まれ、先ほども引用したように、食料・農業・農村基本法の第21条に引き継がれた概念である。具体的には、効率的とは他産業の従事者並みの生涯所得を他産業並みの労働時間で確保できることを意味し、安定的とはその効率的な経営が持続的であって、短期間に終わるものではないことを意味する。ここで確認しておきたいのは、他産業との所得均衡を基準として農業経営の規模問題を捉える視点は、1961年の古い農業基本法にまで遡ることのできる古典的な発想だという点である。農業基本法の第15条にうたわれた自立経営農家が、他産業従事者に比べて遜色のない

農業所得を確保した農家にほかならない。

さて、「効率的かつ安定的な農業経営」の要件は具体的にどのように設定されるべきか。また、「目指して経営改善に取り組む農業経営」をどう考えるか。これの点については最終的に、都府県の水田作で4ヘクタール、北海道では水田作・畑作ともに10ヘクタールの規模要件によって線を引くことが基本となった。この基準面積は他産業との所得均衡の見地から導かれている。例えば都府県の水田作経営が所得で他産業と均衡する規模は8ヘクタールと試算され、経営安定対策の規模要件はその2分の1の4ヘクタールに設定されたのである。4ヘクタールの規模要件は、主業農家としての農業に必要な農地面積のミニマムに相当すると考えることもできる。なぜならば、主業農家とは農業所得が農家所得の過半を占める農家のことだからである。

都府県の水田農業にあっては、4ヘクタールの規模水準の経営が多く存在するわけではない。すでに述べたように、半数の水田集落には主業農家がない。しかしながら同時に、都府県の規模要件である4ヘクタールを満たす水田作経営の大半は、実にささやかな規模の経営であるとも言える。4ヘクタールの経営は、他産業従事者の半分の所得をようやく確保できる規模に過ぎないからである。経営安定対策の対象農家に、大規模という形容は似つかわしくない。

担い手の創出と立体的な規模拡大

主業農家の最小規模が具体的な規模要件の目安となった点に着目すると、経営安定対策を、主たる職業として土地利用型農業を選び取った農業者を支援する政策として性格づけることができる。しかしながら、昭和一桁世代の農業従事者が大量にリタイアしたのち、日本の水田農業を現に存在する少数の担い手だけで支え切ることができない。むしろ、既存の担い手の経営を支えることは大切である。けれども同時に、いかにして新たな担い手を育成し、確保するかという視点を忘れてはならない。

経営安定対策をバネに、地域に担い手創出の動きを作り出すことができるか否か。ここに担い手政策としての経営安定対策のポイントがある。この点にも関連して、一定の要件を満たす集落営農が経営安定対策の対象とされたことが重要である。すなわち、20ヘクタール以上の規模をカバーし、前述のとおり「一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有」する集落営農が担い手とされた(注8)。この背景には、集落営農に地域農業を支える人材の就農の受け皿としての機能を期待している面がある。これも動きを作り出すことへの期待と言ってよい。

経理を一元化すること、つまり集落営農が生産物の販売に責任を負うことによって、品目の選択や販路の選択の面で市場対応という感覚が引き出される。市場対応の試行錯誤のプロセスにスイッチが入るわけである。集落営農に与えられた経営としての裁量は、生産規模の拡大や加工・流通面への多角化に向かうエンジンとしても作動することであろう。このように集落営農がその活動領域の拡充に進むことで、農業に従来以上に深くコミットする人材を受け入れる土壌が形成されるわけである。

こうした取り組みの中から、例えば、これまでは農業以外の勤務に8割のエネルギーを注ぎ、農業には2割のエネルギーの投入にとどまっていた人に、農業に5割のエネルギーを注ぐことのできる場を提供しようというわけである。裏返せば、集落営農が個々の農家

の営農を補完する受動的な役割にとどまっている限り、高齢化の急速な進展とともに農家自体の減少が見込まれる中で、集落営農も早晚その役割を終えることになるであろう。いまでも多くの集落営農は、人材の継続性の不安という悩みを抱えているのである。集落に人材のポテンシャルはある。むしろ農業以外にさまざまな職業経験を有する人々の集まりである点で、集落は人材の宝庫であるとみることもできる。これを活かす舞台装置を創り出すことが大切なのである。

水田農業の担い手育成策は、見る角度を少し変えるならば、過去半世紀にわたってほとんど進捗することのなかった経営規模拡大の遅れを取り戻す取り組みにほかならない。半世紀の遅れを取り戻すのであるから、それが一朝一夕には実現できないことも覚悟すべきである。同時にしかし、担い手育成のターゲットである均衡所得の水準が、今日ではほぼ静止状態に落ち着いていることも見逃してはならない。過去半世紀に1人当たり実質GDPはほぼ8倍に増加した。けれども、1990年以降の15年間に限れば、増加率は17%に過ぎない。今後とも、かつての高度成長の再来を期待することは非現実的である。

むろん目標所得が静止状態にあっても、面積当たり所得が低下すれば必要な規模水準は上昇する。加えて、WTO交渉やEPA交渉の行方次第では、農産物の関税水準の引き下げの可能性も視野に入れておかなければならない。そして、こうした不確実な外的要因の作用を担い手が対応できる範囲にとどめること、これも経営安定対策に期待されている機能のひとつである。人々が主たる職業として農業を選ぶさいの大きな障害は、不確実な将来に対する不安である。この不安をできる限り除去することも、経営安定対策に課せられた大切な役割なのである。

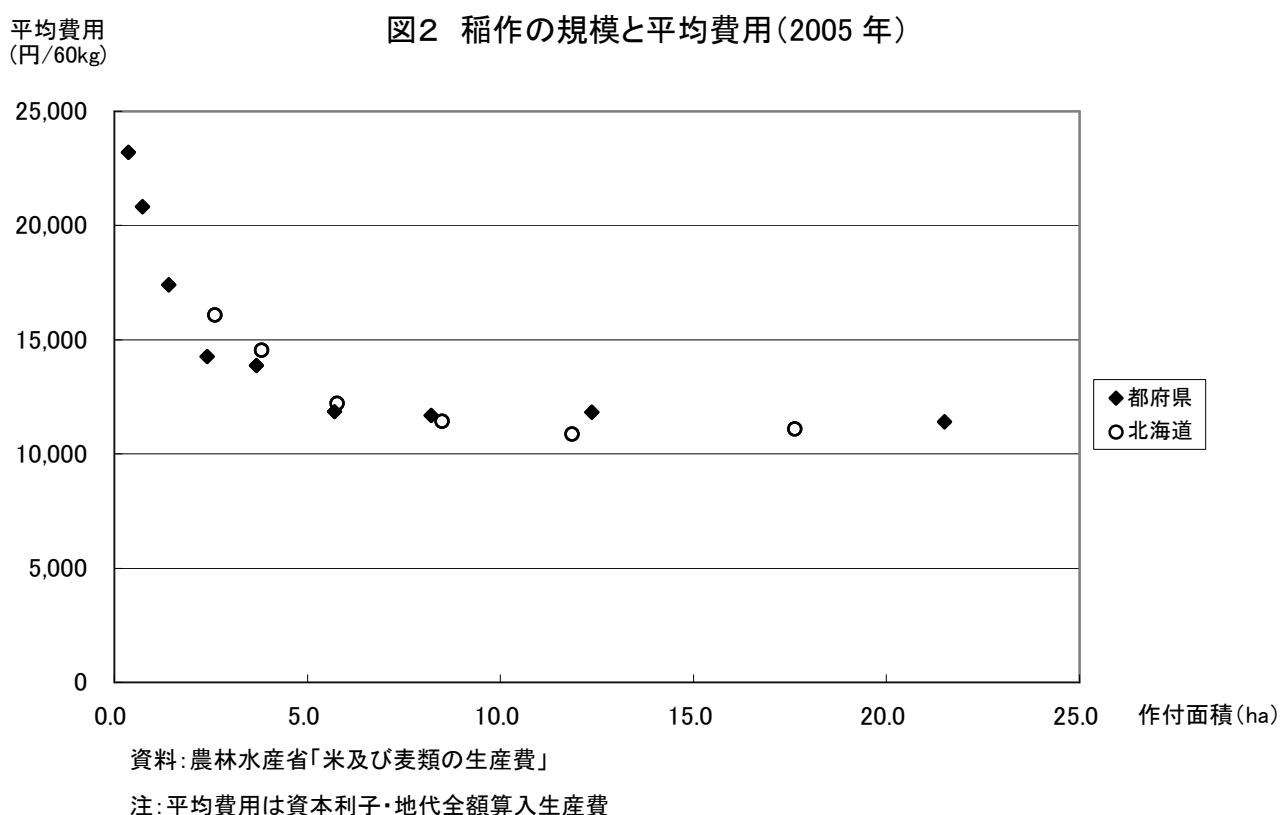
ところで、経営安定対策を中心に据えた担い手育成策は、アメリカやオーストラリアのような新開国型の大規模農業を目指しているわけではない。そもそもアメリカの農業経営の平均規模179ヘクタールは、日本のその100倍を超える。オーストラリアに至っては、日本の2000倍に相当する3400ヘクタールが平均値なのである。これほどの資源賦存条件の違いがある中で、農地面積の規模拡大で対抗する戦略にリアリティがないことは明白である。むしろ、日本の少なからぬ農業者や集落営農が土地当たりの収益性の向上に向けて、さまざまな取り組みに知恵を絞っている点に注目する必要がある。農地を集積する、いわば水平的な規模拡大と並んで、経営の厚みを増すための立体的な規模拡大にも工夫を凝らしているのである。

そのひとつが、土地利用型農業と施設園芸などの集約的な農業を組み合わせた経営展開である。どこの水田地帯であっても、周囲を見渡せば優れた具体例が存在するはずである。土地利用型農業自体についても、規模の拡大と同時に品質の向上や環境保全型農業に汗を流すことで、むしろ投下労働の増加が生じているケースも珍しくない。そのような取り組みが消費者の評価にもつながり、付加価値額のアップにも結びつく。

農業の川下に広がる加工や流通の分野への多角化も有力な戦略である。農業経営の付加価値形成という点で、川下の食品産業はおおいに耕す価値のある肥沃な土壌だと言ってよい。今日の担い手の農業経営は、狭い意味での農業のカテゴリーを越境して展開する存在なのである。川下の産業だけではない。農場の環境をグリーンツーリズムや体験型の交流事業に活かす試みも増えている。いわば併流産業と農業の融合である。

農業と国民をつなぐ好循環

図2をご覧ください。都府県と北海道の稲作について、横軸に生産規模をとり、縦軸に単位生産物当たりの平均費用をプロットしたものである。ただし、農業の規模論の通例に倣って、横軸には生産量ではなく、作付面積をとっている。また、全国の作況指数が101とほぼ平年並みであった2005年について図示した。この図から分かるように、作付規模の小さい領域では平均費用の顕著な低下が観察される。ただし、10ヘクタールあたりに近づくとつれて、費用の低下はほとんどみられなくなる。平均費用曲線がほぼ横ばいの状態を呈するようになるのである。したがってラフに捉えて、稲作の最小効率規模は10ヘクタール前後のところに存在するとみることができる。



つまり、10ヘクタール近傍の規模に達するならば、日本の生産条件のもとにおいて、稲作の生産効率はベストの状態にあると考えてよい。平均費用が最小になっていることは、生産に投入された資源がもっとも少ない水準で済んでいることを意味するからである。しかしながら、都府県の現実の稲作の平均規模は1ヘクタールにも達していない。生産コストを引き下げる余地は大きい。つまり、担い手を育成することは、国民経済的な観点からみれば、日本の土地利用型農業が相当の割合で、最小効率規模もしくはこれを超える規模で営まれている状態に接近することを意味する。このことは、手頃な農産物価格の実現という意味で、消費者負担の軽減に結びつく。あるいは、海外との生産条件格差を是正するための財政負担、言い換えれば納税者の負担額の圧縮にもつながることであろう。こうし

た意味において担い手育成策は、農業構造の改善と国民経済的な利益のあいだに良好な循環をもたらすことが可能な政策なのである。

土地利用型農業の担い手育成と規模の拡大は、別の面でも国民のあいだに高まっている関心に応えることになるはずである。それは環境保全型農業の取り組みの進展である。表6には、2000年の農業センサスではじめて把握された稲作の規模と環境保全型農業の相関が示されている。明らかに規模の大きな稲作農家ほど、環境保全型農業への取り組みが進んでいるのである。高温多湿の日本の風土で、減農薬や減化学肥料といった取り組みは、技術的にそれほど簡単なわけではない。手間も余分にかかる。それなりの技術的なバックグラウンドと、時間を要する作業を担うマンパワーが必要なのである（注9）。

表6 稲の作付規模と環境保全型農業の取り組み割合（2000年）

（単位：%）

	全体	稲の作付面積規模						
		0.3ha 未満	0.3～1.0	1.0～2.0	2.0～3.0	3.0～5.0	5.0～10.0	10.0ha 以上
取り組んでいる農家の割合	16.2	13.4	15.2	18.4	22.2	29.5	37.8	52.9

資料：農林水産省「2000年農業センサス」

注：ここでの環境保全型農業は、農薬及び化学肥料の少なくともいずれか一方の低減に取り組む農業を意味する。

むすびに代えて

農政改革は10年から15年の歳月をかけて議論され、積み上げられてきた施策のパッケージである。もちろん、スタートしたばかりの施策に見直すべき点は少なくないであろう。軌道修正に躊躇すべきではない。けれども、改革の基本方向を見失ってはならない。むしろ、担い手の創出・支援に向かう改革の原点につねに立ち返って、所要の改善に取り組む必要がある。

政策を壊すことは簡単である。2007年の秋から冬にかけて急浮上した経営安定対策の見直しの機運も、選挙を意識した与党議員の焦燥感の中で、農政改革の崩壊につながる恐れがなかったわけではない。いや、その懸念が完全に消えたわけではなく、であればなおさらのこと、見直しの内容を正確に理解したうえで、改革の原点を踏まえて運用することの重要性を強調しておきたい。

経営安定対策修正のポイントは3点ある。第1に市町村特認制度の創設による面積要件の見直しであり、第2に集落営農組織の要件の弾力化であり、そして第3に担い手のサポートに必要な助成水準の確保である。いずれも、一部のマスコミが伝えているような対象の無原則な拡大を意味するわけではない。経営安定対策は、改革の基本路線の枠内に踏みとどまっていると言ってよい。以下、それぞれの見直しについて簡単にコメントを加えて、この章のむすびに代えたい。

まず第1の面積要件の見直しにより、2004年にスタートした米政策改革のもとで担い手とされていた農家や集落営農について、経営安定対策の対象となる道が開かれることにな

った。先行していた米政策改革のもとでの担い手と、新たな経営安定対策の担い手の範囲にはズレがあり、今回の見直しは前者をカバーする方向で調整を図ったものである。米政策改革のもとでの担い手も地域農業の牽引車たることを自他ともに認める農業者であり、そこに農地をはじめとする生産資源を集積することも意図されていた。経営安定対策をバネに担い手創出の動きを生み出す基本線が崩れない限り、この点の見直しが改革に逆行するわけではない。

第2の集落営農の要件の弾力化については、法人化の計画や従事者の所得目標に関する画一的な指導を改めることとされた。見直し後も、組織として生産物の販売に責任を負うことを要件とする点に変わりはない。そこに集落営農の活動領域の拡充に向けた内発的なエネルギー生成の源泉があるわけであり、この点が堅持されているならば、改革の基本方向が損なわれるわけではない。1年をひとつのサイクルとして活動する集落営農の成熟には、しばしば時間を必要とする。この見直しによって、組織化の動きや組織内容のレベルアップの動きの輪がさらに広がることを期待したい。

第3の助成水準については、地域によって小麦などの基準単収が適切に設定されていなかったことや、10%を超える収入減への備えが用意されていなかったことへの対処であり、改善は当然であろう。むろん、困難な財政事情のもとで規律を欠いた財源の投入は許されない。けれども、本来必要な資源の投入を値切ったことで担い手の期待を裏切ることになるとすれば、担い手の創出・支援という改革の目的達成はおぼつかない。中長期的にみるならば、そのような事態は農業の生産性向上を阻害し、かえって国民の負担を増す結果をもたらすことになる。

注

- 1) 1990年固定価格で、1955年の1人当たり実質GDPは53万7千円、2005年のそれは411万9千円であった。内閣府「国民経済計算関連統計」による。
- 2) 農業センサスでは耕作放棄地を「調査日以前1年以上作付けせず、この数年の間に再び耕作する意志のない土地」と定義しており、農地には含まれていない。
- 3) 総合生産指数は価格をウェイトとするラスパイレズ数量指数として算出されている。
- 4) 統計上の専業農家は44万戸であるが、このうち26万戸は65歳以下の男子世帯員のいない農家であるため、ここでの専業農家からは除いた。第1種兼業農家とは農業所得が過半を占める兼業農家のことである。
- 5) 統計上の水田集落とは、農地に占める水田の割合が70%を超える集落を指す。
- 6) 農業政策の分野の直接支払いとは、農産物の価格に含まれないかたちで、財政の負担によって農業者に給付される助成金を意味する。2000年度からスタートした中山間地域等直接支払制度による助成金も直接支払いの一種である。
- 7) 今日の各国の農業政策はWTO協定による規律に強く制約されている。詳細は省略するが、経営安定対策はWTO協定の規律にできるだけ抵触しないことを強く意識して設計されている。
- 8) 20ヘクタールの規模要件については、農地の狭小な中山間地域などを念頭においた緩和措置も用意されている。ただし、他産業との所得均衡から導かれた個別農家の規模要件とは異なって、20ヘクタールの基準に理念上の根拠があるとは言い難い。

9) 2005年の農業センサスでも同様の調査が行われた。稲作全体として、環境保全農業の取り組みの割合は、平均で2000年の16%から2005年の36%へと大きく上昇した。そんな中でも、10ヘクタール以上層の取り組み割合は3分の2に達しており、1ヘクタール未満層の倍の水準にある。

著者プロフィール

生源寺眞一（しょうげんじしんいち）

東京大学農学部卒。農林水産省農事試験場研究員などを経て、東京大学大学院農学生命科学研究科教授。専攻は農業経済学。著書に『現代日本の農政改革』東大出版会、『農業再建』岩波書店など。

農業担い手政策の課題

2008年2月 発行

著 者 生源寺眞一

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03 (5448) 1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。