

コミュニティ農業と耕畜連携からの再生

—日本型農業の展開によるTPP参加の流れへの対抗—

特別理事 蔦谷栄一

〔要 旨〕

- 1 貿易自由化，食料需給の逼迫，大震災と原発事故，そして人口減少が日本農業に大転換を迫っている。しかしながら規模拡大や「攻め」の農業による改革には展望はなく，生産者と消費者との連携強化と風土・特徴を生かした日本型農業を徹底していくところこそ活路はある。
- 2 約4割もの米生産調整が実施されているが，わが国人口は2048年には1億人を切ることが推計されており，米消費量減少にともない一段と余剰化する水田の利活用が中長期的には最重要課題となる。
- 3 日本農業は地域農業の複合体としてとらえるべきであり，その特徴である豊富な地域性・多様性，都市と農村とのきわめて近い時間距離等を生かしていくことが再生の方向性となる。
- 4 このために三つの大きな課題，すなわち①コミュニティ農業の確立，②耕畜連携による水田放牧の本格化，③地域農業の確立・地域循環の創造，への取組みがカギを握る。
- 5 輸入農産物との最大の差別化は生産者と消費者との関係性にある。産消提携，地域社会農業等の生産者と消費者との関係性を生かしたコミュニティ農業の確立が求められる。そのポイントとなるのが有機農業の拡大であり，都市農業の振興となる。
- 6 水田放牧は，現状，耕作放棄化を防ぐための取組みが多いが，一段の水田余剰化にともなって求められる粗放型農業の中心的取組みとして期待される。行政や農協の技術普及による本格的取組みが急がれる。
- 7 二極化する高度集約型農業と粗放型農業，プロ農業者とアマチュア農業者を組み合わせ，調整することによって，地域農業を確立し地域循環を創造していくことが求められる。このためには行政による人・農地プランと農協系統による地域営農ビジョンを連動させて推進していくとともに，集落営農を法人化していくことが重要である。
- 8 三つの大きな課題に取り組んでいくためには，全国一律行政を転換して，地域に実質的配分を任せていくとともに，IT活用による「農業経営管理」への取組みが不可欠となる。
- 9 農協は原点に立ち，中長期的視点から農業・農村にこだわり，協同活動を活性化させていくことが求められる。まさに農協の適切な機能発揮が大いに期待されるとともに，その真価が問われてもいる。

目次

はじめに

1 先の拙稿のポイント

2 直近の情勢から二つ

(1) 飼料価格の上昇

(2) 水田の余剰化

3 農政の推移と自立・再生の構図

(1) 農政の推移

(2) 農業再生の構図と三つの大課題

4 コミュニティ農業の確立

(1) コミュニティ農業と産消提携

(2) 有機農業の拡大

(3) 都市農業の振興・都市農地の保全

5 水田放牧による粗放型農業展開

(1) 飼料米・飼料イネ

(2) 耕畜連携による水田放牧への本格的 取り組み

(3) 畑地の畜産的利用

6 地域農業の確立・地域循環の創造

(1) 地域営農ビジョンの実践

(2) 集落営農の法人化

7 政策支援とIT活用

おわりに

はじめに

先の日米首脳会談を機にTPP参加への流れが急加速している。一方、大震災そして原発事故被災からの復興はままならず、穀物需給逼迫と円安によって飼料価格は上昇し畜産農家経営を圧迫している。日本農業を取り巻く環境・情勢は一段と厳しさを増し加えているが、こうしたなかで日本農業を維持していくためには、あらためて日本農業の位置づけを明確にしたうえで、環境変化を踏まえての再生の方向性と施策を提示していくことが必要である。

先に本誌2011年6月号で拙稿「転換点に立つ日本農業と自立・再生の方向——大震災・TPP・食料需給逼迫の波を乗り越えて——」を掲載した。日本農業を取り巻く環境条件については、この拙稿執筆時点と現在とでは基本的な構図に変わりはないものの、厳し

さは特段に強いものとなっている。まさに農業見直しへの圧力が臨界点に達しようとしている。政権交代、さらにはTPP加入を想定して、農業・農政をめぐる議論が展開されつつあるが、“この国のかたち”をしっかりと踏まえての日本農業のあり方についての本格的な論議が求められている。

先の拙稿では、日本農業の「自立・再生の方向」について、「時代は、格差社会を必然化する経済的“豊かさ”ではなく、“幸せ”を実感できる社会へと舵を切り替え、国民自身による“未来世代への責任”と“国際社会への責任”を果たしていくことを促している」こと、そのなかで「農業・農村の存在が決定的な役割を果たす」方向へと変化しつつあることから、これに対応した農業・農村のあり方等についての骨格を明らかにした。本稿は、これを基本に、一歩踏み込んで方策なり課題について提示することをねらいとする。

あらかじめ本稿の概略を述べれば、まずは中長期的視点に立って日本農業の自立・再生の道を探っていくことが前提となり、その大きな柱となるのは生産者と消費者との関係性を重視したコミュニティ農業の展開と耕畜連携しての農地の畜産的利用による粗放型農業の確立の二つである。そしてコミュニティ農業推進のポイントとなるのが有機農業と都市農業の振興であり、畜産的土地利用は飼料米、飼料イネに加えて水田放牧の推進がカギを握る。そしてこれらを振興・推進していくための条件整備として不可欠となるのが、地域営農ビジョン作成、集落営農の法人化であり、ITの活用である。要は規模拡大や経済性に偏重した「攻め」による農業改革には未来はなく、生産者と消費者の連携と日本の風土・特徴を生かした日本型の農業を徹底していくことが求められる。

1 先の拙稿のポイント

本論に入る前に先の拙稿での「自立・再生の方向」とその前段としての「農業・農村の位置づけ」について、ごくポイントだけを簡記しておく。

まず「農業・農村の位置づけ」の前提となる“この国のかたち”は、地域循環、地域自給を基本にした内需主導型の持続的循環型社会をめざすところに置かれる。

そして農業・農村は、①持続的循環型農業による食料安全保障と安全・安心の確保、②地域資源のフル活用によるエネルギー

ー自給度の向上、③景観、食文化・伝統芸能等の維持復活をも含めた多面的機能の発揮、のための産業であると同時に生業であり、その場として位置づけられる。

そのうえでの日本農業の方向性は、

①飼料米、飼料イネ、水田放牧による水田の本格的な畜産的活用の拡大と、米・麦・大豆等の輪作による土地利用型農業の確立

②農業政策と地域・環境・エネルギー政策の一体化と、デカップリングによる「地域資源管理者への直接支払い」、6次産業化への取組み

③多様な担い手による多様な農業の展開と集落営農の法人化

④有機農業を含む環境保全型農業と家畜福祉への取組み

⑤CSA(Community Supported Agriculture: 地域で支える農業)や地域社会農業の推進と、都市と農村の交流に整理・集約される。

2 直近の情勢から二つ

「はじめに」で触れたとおり、「転換点」として日本農業に変化・変革を求めている主たるものは、TPPをはじめとする貿易自由化の流れ、食料需給の逼迫基調への変化、大震災と原発事故である。そしてそのベースにある中長期的視点での構造的変化としてあげられるのが、リーマン・ショックに象徴される金融資本主義の限界化と、経済成長確保のための輸出競争の激化、そして何よりもわが国人口の減少と高齢化である。

ここでは農地の維持・保全、農地の畜産的利用について展開していくうえで不可欠となる飼料穀物価格の動向と加速する水田の余剰化に絞り込んで情勢の変化について確認しておきたい。

(1) 飼料価格の上昇

穀物相場は、総じて20世紀後半は安定した価格で推移してきたものが、06年以降上昇を続け、08年央には値上がり前の3～4倍の価格にまで高騰した。これが9月のリーマン・ショックで反落したものの、その後もアメリカ等での干ばつの影響で再び上昇する傾向にある。

これに飼料価格も基本的には連動して推移してきた。しかしながらアベノミクスによる円安誘導にともない、これまでの円高の修正がすすみつつあり、穀物価格の上昇はさらに増幅されて大幅な飼料価格の引上げをもたらしている。このため畜産経営を直撃し、畜産農家も為替レートの動向に鈍感であることは許されなくなってきた。

12年10～12月期の配合飼料価格は前期比4,350円/トン引き上げられて63,250円/トンとなり、とりあえずは配合飼料価格安定制度の異常補填基金による発動基準の2.5%引下げにより値上げ幅の満額が補填された。異常補填基金の残高は残り少なくなり、補填の継続性に赤信号が点滅している状況にあることから、13年度の畜酪価格と関連対策の引上げによって当面の手当てが行われた。

ここで確認しておくべきは畜産経営における生産費に占める飼料費の割合である。^(注1)乳用雄肥育牛57.7%、養豚63.5%、牛乳45.2%となっている。いずれも生産費の半分前後を飼料費が占めており、特に養豚は6割超と、飼料価格上昇が経営を即直撃する構造となっている。穀物需給や為替相場等に振り回されないために、一定程度以上の飼料の自給化が切実に求められている。

(注1) 農林水産省「畜産物生産費統計(平成23年度)」による。

(2) 水田の余剰化

07年から12年までの水田作付面積の推移をみたものが第1表である。また11年の水田の利用状況(イメージ)が第1図である。

第1表ではこの5年間で主食用米の作付面積が11万3千ha減少している一方で、飼料用米、WCS用稲、米粉用米等により非主食用米作付面積が7万8千ha増加している。米以外の麦、大豆、飼料作物等の面積は作物によって区々であるが、その小計では若干の増加となっている。

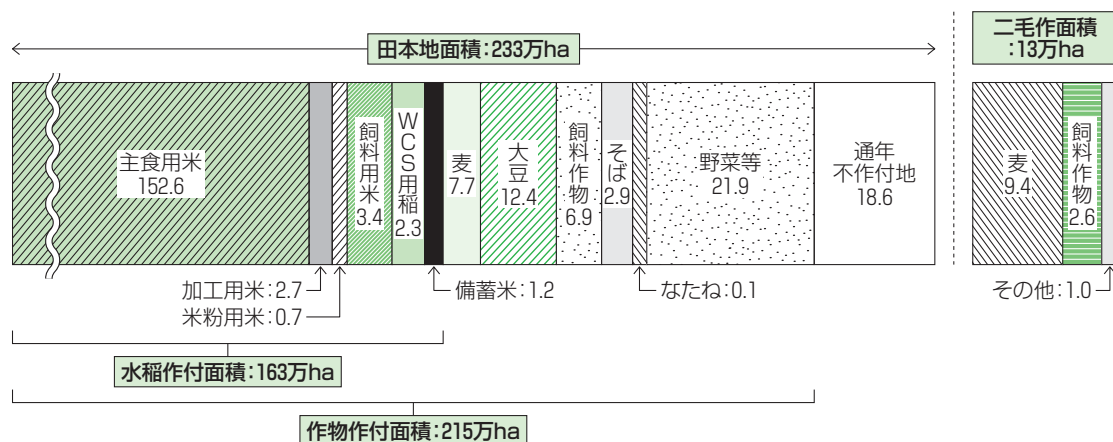
第1表 水田での作付面積の推移

(単位 千ha)

	07年	08	09	10	11	12
主食用米	1,637	1,596	1,592	1,580	1,526	1,524
非主食用米(a)	38	40	44	76	106	116
備蓄米	-	-	-	-	12	15
加工用米	32	27	26	39	28	33
米粉用米	-	0.1	2	5	7	6
飼料用米	0.3	1.4	4	15	34	35
WCS用稲	6	9	10	16	23	26
その他の新規需要米	-	1.7	1.4	1.3	1.2	1.5
麦、大豆、飼料作物等(b)	409	422	420	415	421	417
(a+b)	(447)	(462)	(464)	(491)	(527)	(533)
合計	2,084	2,058	2,056	2,071	2,053	2,057

資料 農林水産省資料から作成

第1図 水田の利用状況(イメージ)(2011年)



資料 農林水産省資料から抜粋

第1図で水田の利用状況を確認してみると、田本地面積233万haのうち主食用米の作付面積は152.6万haで、その比率は65.5%となる。これに加工用米、飼料用米、WCS用稲等の非主食用米を加えた水稲作付面積は163万haとなり、同様に田本地面積に占める比率を算出してみると70.0%となる。すなわち主食用米の余剰発生を防止するため主食用米以外の作付けを余儀なくされているが、水田を水田として稲作によって利用する非主食用米の作付面積は増加が著しいとはいえ水田面積に占める割合は5%にも達していないのが現状である。

こうした利用状況をもたらしている主たる原因は、各種米価格と助成金を合算しての収益性にある(第2表)。輸入米と競合関係にある加工用米が、主食用米等と比較して収益性が劣後しており、生産量の伸びは鈍い。

ところで11年度の国民1人当たりの米消費量は57.8kgとなっている。^(注2)その多くが供給された10年産米の主食用米の作付面積は158

第2表 米の用途別販売価格水準と助成金単価

(単位 円(税込))

	相場(a) (60kg 当たり)	直接支払交付金		(a+b)
		10a 当たり	60kg 当たり(b)	
主食用米	16,600	15,000	1,700	18,300
備蓄用米	14,800	15,000	1,700	16,500
加工用米	12,000	20,000	2,300	14,300
米粉用米	2,200	80,000	9,100	11,300
飼料用米	2,000	80,000	9,100	11,100

資料 全中資料

- (注) 1 販売価格水準は12年産をベースとしたイメージ(100円単位)。
主食用米は、12年産米の相対取引価格(13年1月)の全銘柄平均価格。
備蓄用米は、業界紙を参考に、13年産の落札価格14,100円/60kg(税抜)で仮置き。
加工用米は、生産者手取り水準イメージ(10,000円/60kg)をふまえ、流通経費(2,000円/60kg)を加えて仮置き。
米粉用米は、12年産でのJA事例を参照。
飼料用米は、13年1~3月の全国共計販売価格。
2 10a当たり平均収量530kgを生産量として60kg当たり単価を算出。

万ha(収穫量は813万トン)であり、総人口は1億2,749万人(12年9月1日現在)であった。

人口は05年の1億2,776万人をピークに既に減少傾向に入っており、2048年には1億人を切り、^(注3)21世紀末には6,000万人台にまで減少すると推計されている。

高齢化の進行による人口構成の変化と状況はとりあえず無視し、国民1人当たり消

費量は変わらないものとして単純に人口1億人で必要とされる主食用米の作付面積を計算すると124万haとなる。また人口6,000万人の場合には74万haとなる。これらを10年産米の面積から差し引くと34万ha、84万haとなる。すなわちこの面積の水田がさほど遠い未来ではなく、主食用米からのシフトを余儀なくされることになる。

国民1人当たり消費量のさらなる減少^(注4)と、高齢化にともなう消費量減少まで織り込めば、余剰水田は一段と増加することになる。

したがって水田転作が既に限界にきている現状を踏まえれば、発想を抜本的に変えての余剰化する水田の利活用が最重要課題として浮上してくることになる。

(注2) 国民1人当たり米消費量のピークは1962年の118.3kg。ほぼ50年間で半減している。

(注3) 国立社会保障・人口問題研究所による推計結果。

(注4) 台湾での国民1人当たり消費量は既に50kgを大きく割り込んで11年では44.96kgとなっている。

3 農政の推移と自立・再生の構図

(1) 農政の推移

自公政権への交代にともない、民主党農政についての見直しがすすめられつつある。

先に民主党が政権獲得を果たした大きな原動力になったのは、自公政権時代の担い手を絞り込んでの品目横断的経営安定対策に代わって、すべての販売農家を対象とした戸別所得補償制度導入を掲げたマニフェストであった。10年度の戸別所得補償制度

モデル対策で先行実施された米に加えて、11年度から対象を畑作物に拡大して農業者戸別所得補償制度が本格実施された。米については全国一律で10a当たり1万5,000円が交付され、さらに当年産販売価格が標準的な販売価格を下回った場合の差額を補う米価変動補填交付金も措置された。

また主食用米とは別途、加工用米や、飼料用米・WCS用稲・米粉用米といった新規需要米に対して、水田活用の所得補償交付が措置された。わが国では実質はじめての本格的な畜産用穀物政策が導入されるとともに、食料自給率目標もこれまでの45%から50%に引き上げられた。

こうした対策が奏効して10年の農業経営体(個別経営)の1経営体当たりの農業所得は7年ぶりに増加に転じた。依然として厳しい経営であることには変わりないとはいえ、一定の評価が可能な農政が展開されたとみることができよう。ただし、一方ではTPP参加問題への前のめり姿勢もあり、農政の全体像が見えず、将来の農政展開に不安を抱かせるものでもあった。

これを受けて、自公政権は戸別所得補償制度について、13年度は名称を経営所得安定対策と変更しただけで、制度は継続することとしている。見直しは14年度からとして、基本的には所得補償の固定部分と変動部分とを分け、水田の多面的機能を維持する社会政策と、担い手の育成・支援に軸足を置く産業政策の二つに分けて整理しようとしている。また予算面では「攻めの農林水産業」を軸に、事業仕分けで大幅に削減

された農村・農業整備関係（土地改良事業）予算の復活や「強い農業づくり交付金」等の大幅増額・拡充を図っている。

直接支払いの社会政策と産業政策との分離・徹底はWTOルールに沿ったものであり妥当な線であるが、産業政策の中身もさることながら支援対象をどうするか、「攻めの農林水産業」とも密接に関係してくるところでもある。特に品目横断的経営安定対策との絡みで規模要件を設定するかがポイントとなってこよう。

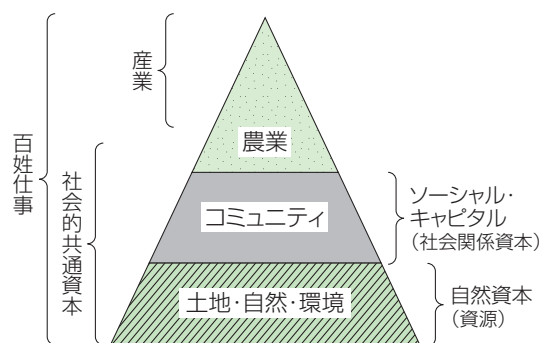
(2) 農業再生の構図と三つの大課題

自公政権による農政の方向は「攻めの農林水産業」に象徴されるように、産業としての農業を重視し、規模拡大と収益性志向を強めようとしている。

第2図のとおり、産業としての農業は、地域コミュニティ、さらには農地・自然・環境によって支えられ、成り立っている。社会政策の対象となる社会的共通資本ともいうべき部分とのバランス、そして地域循環を可能にするものであることが持続可能性を確保していくための要件となる。

基本法農政以降は、政権のいかんを問わず、規模拡大、産業化の推進に傾きすぎ、かつその成果は遅々としたものでしかなかった。それがここに来て昭和一桁世代のリタイアが相次いで農地の需給は崩れ、規模拡大という以上に、他の担い手が農地の集積をしなければ大量の耕作放棄地を発生させかねない情勢にある。すなわち積極的な規模拡大というよりは、結果としての規模

第2図 農業・コミュニティ・自然の関係性



資料 筆者作成

拡大を余儀なくされているのが実情である。規模拡大の表面だけを見て、「攻めの農林水産業」を標榜し、産業政策によって「競争力」を獲得させていこうとすることには無理がある。社会政策を加味したとしても、これによってバランスを確保していくことは難しい。

そこであらためて「攻めの農林水産業」について考えてみれば、その根底にモデルとして想定されているのは欧米型農業であり、新大陸型農業である。経営規模では、わが国の平均1.9haに対して、EUではドイツが45.8ha、フランスが55.8ha、アメリカは198.1ha、オーストラリアが2,836.3haである。EUはもちろんのこと、アメリカでさえ政策支援によって農業経営が成り立っているというのが実情である。

こうした規模格差は地理的条件、人口密度等が然らしめるところであり、価格競争力獲得は望むべくもない。わが国の農業は、基本的には食料安全保障確保のためとして位置づけられ、価格は輸入物に比較して相対的に高いものの、国民・消費者のニーズ

に対応して高品質や安全・安心なものを提供していくことによって、理解を獲得していくしかない。

そこで日本農業再生の方向性を確認しておけば、日本農業の特徴である、①豊富な地域性・多様性、②きわめて水準の高い農業技術、③高所得かつ安全・安心に敏感な大量の消費者の存在、④都市と農村とのきわめて近い時間距離、⑤里地・里山、棚田等のすぐれた景観、⑥豊かな森と海、そして水の存在、を生かしていく、すなわち日本の風土、文化等に適合した農業を志向していくことが前提となる。^(注5)そしてこうした農業を地域農業、地域営農として展開していくことが要件となる。

日本農業が地域農業の複合体であることが日本農業の一番の特徴ともなるが、輸入農産物と差別化していく最大のポイントは、地域農業を間に挟んでの生産者と消費者との関係性にある。この生産者と消費者との関係性を生かした農業、すなわち次に展開するコミュニティ農業への取組みが大きな第一の課題となる。

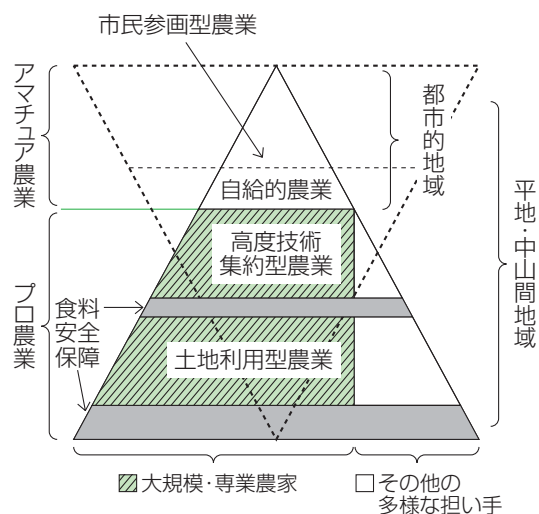
そして地域農業は多様な担い手による多様な農業として展開されることが必要となるが、中長期的な見通しも含めて地域農業の営農の中身、そして担い手は二極化していかざるを得ず、早め、かつ着実に対策を積み上げていかなければならない。

その一つは高度集約型の農業と粗放型の農業への二極化である。高度集約型農業は既に相当程度に展開されているが、水田等農地の大幅な余剰化が見込まれるなか、耕

畜連携の強化が不可避で、これまでほとんど展開されてこなかった粗放型の農業への本格的な取組みがきわめて重要であり、これが大きな第二の課題となる。

いま一つはプロ農業者とアマチュア農業者への二極化である。これまで水田農業を中心に兼業農家によって日本農業の過半は担われてきたが、最近の動きをみると農外就労を終えた後、専業農家として規模拡大する者もあるが、流れとしては兼業農家は農地を賃貸借や作業委託等に出して規模を縮小し、自給的農家へと転化するものが多い。専業農家と一部兼業農家が分化しての少数のプロ農業者と、多くの兼業農家が分化しての自給的農家と、定年帰農、週末農業、市民農園・体験農園等によるたくさんの市民が参画してのアマチュア農業に二極化がすすみつつある(第3図)。これらを地域農業として組み合わせ、地域循環を創造

第3図 多様な担い手による多様な農業



資料 筆者作成
 (注) 実線による三角形は面積ベース、点線によるそれは担い手数ベース。

していくことが大きな第三の課題となる。

ここで指摘した三つの大きな課題こそが、日本農業再生のカギを握る。以下、三つの大きな課題についてもう少し踏み込んで展開することとする。

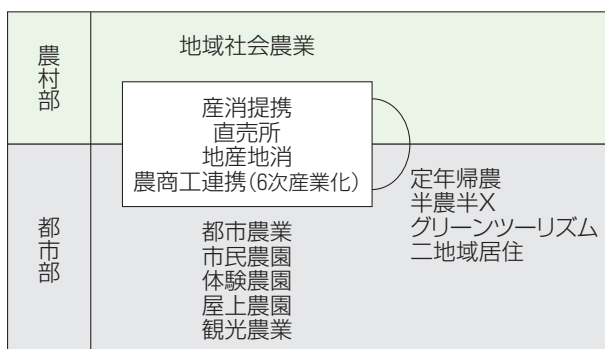
(注5) 篤谷 (2004) 44~55頁

4 コミュニティ農業の確立

(1) コミュニティ農業と産消提携

生産者と消費者との関係性をキーとする地域農業をコミュニティ農業としたが、コミュニティ農業は、「関係性、特に生産者と消費者あるいは地域住民、都市と農村との関係性を生かして展開される農業の統合的(注6)概念、総称」であり、その内容を明示したものが第4図である。全体を象徴する位置にあるのが産消提携で、生産者と消費者との交流をもとに、生産者は消費者の安全・安心をはじめとするニーズに対応した生産を行い、消費者はその見返りとして生産された農産物を再生産可能な価格で購入して生産者を支持していくものである。産消提

第4図 コミュニティ農業



資料 筆者作成

携に比べればやや関係性は希薄にはなるが直売、地産地消、6次産業化も同様な関係性の上に成り立つ流通・加工であるといえる。

コミュニティ農業の生産面で中核に位置するのが地域社会農業で、これは「生産者、地域住民によるコミュニティをベースにした地域農業はもちろんのこと、福祉介護や教育等も含めた生活・暮らしに対応した、地域社会にしっかりと位置付けられた農(注7)業」を指す。農業の持つ食料供給機能はもちろんのこと、福祉・教育的機能や文化的機能等をも含めた多面的機能を発揮させ、地域ぐるみでこれを支持し連携していく地域農業をいう。

地域社会農業が基本的に地方、あるいは農村部をイメージしたものであるとすれば、都市部で展開される都市農業、市民農園・体験農園等も生産者と消費者との濃厚な関係性を有する。むしろ「もっとも身近なところで生産者と消費者、農家と地域住民という関係性を活かし、また見えやすい農業として展開されているのが都市農業(注8)」であるといえる。

こうしたコミュニティ農業は生産者と消費者、人間と人間の関係を中心とするが、人間と生物・自然との関係をも重視したものであることが欠かせない。したがってコミュニティ農業確立という大課題を実現していくためには、生産者と消費者との関係に加えて、人間と自然の関係を特に尊重した有機農業の拡大、そして都市農業の維持・振興が大きなポイントとなる。

(注6) 蔦谷 (2013) 10頁

(注7) 蔦谷 (2013) 160頁

(注8) 蔦谷 (2013) 161頁

(2) 有機農業の拡大

人間と自然の関係を特に尊重した農業には有機農業のほか、環境保全型農業、自然農業（法）、生物多様性農業等をあげることができる。有機農業は農薬・化学肥料使用を禁止することによって環境・生態系を維持してだけでなく、人間と人間、生産者と消費者との関係をも重視していくことによって、日本において産消提携を生み出した。これがヨーロッパ経由でアメリカに伝播しCSA（Community Supported Agriculture：地域で支える農業）として発展し、世界の農業と消費・流通にインパクトを与えているが、産消提携の核心にあるのが有機農業である。

日本における有機農業運動への実質的な取組みは、1971年の有機農業研究会の発足に始まり、既に40年余に及ぶ。遅々としていた有機農業に関する政策は、01年の有機JAS法（改正JAS法）を経て、06年12月には、これまでの流通に限定されていた有機農業に関する政策を転換して、有機農業を日本農業のなかに明確に位置づける有機農業推進法を成立させた。これに基づいて第1期の有機農業推進基本計画が推進され、12年3月で終了した。目下、第2期の基本計画づくりが行われているところである。

第1期の実績をみると耕地面積に占める有機栽培面積の割合は0.2%と横ばいを続け、また都道府県レベルでの推進計画作成は全都道府県で行われたものの、市町村の

推進体制整備はわずか16%という低いレベルにとどまった。またモデルタウン事業が全国50か所でスタートしたものの、民主党政権による事業仕分けによって事業そのものが廃止され、「産地収益力向上対策」によって代わられた。個別にはそれなりの取組展開が行われ、広がり・定着をみた地域もあったが、消費者の有機農業についての理解獲得のためのPR等働きかけも十分とは言いがたく、総じて停滞したままで第1期が終わったという印象を拭えない。

この背景には景気の低迷にともない所得の減少が続いたことによる購買意欲の低下も指摘される。しかしながら都道府県によって推進計画は作成されたとはいうものの、市町村の推進体制整備までにはあまり結びつかなかったことが示しているように、行政の取組みに基本的な問題があったと言わざるを得ない。取組姿勢、すなわち政策的な優先順位の問題か、人練りの問題か、技術力の開発の問題か、原因の究明・分析とその対策が欠かせない。

いずれにしても有機農業を多様な農業の柱の一つにしていくためには、第2期基本方針による基本計画を現場にしっかりと浸透させ、着実に地域ぐるみでの取組みを普及させていくことが求められる。このためにも行政、関係団体、生産者も含めて、輸入農産物との差別化戦略として有機農業を掲げ、安全・安心の確保、環境保全をもとにしての生産者と消費者との関係性づくりがきわめて重要であることを、あらためてしっかりと認識していくことが前提となる。

(3) 都市農業の振興・都市農地の保全

都市農地は市街化区域内の農地と市街化調整区域内農地とに分かれるが、1968年の都市計画法によって「概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化をはかるべき区域」とされている市街化区域内農地については、相続税負担が重くのしかかっており、減少傾向が続いている。市街化区域内農地面積は9万ha(09年)であるが、10年後には市街化区域内農地は半減しかねない状況にある。

都市計画法が施行された後も、市街化区域内農地を守り、都市農業を維持していく意向を持った生産者も少なくなく、1974年に成立した生産緑地法によって、市街化区域内ではあっても一定の条件に適合した農地については、生産緑地として指定を受ければ農地としての存続が認められるようになった。その後も紆余曲折を経て92年の生産緑地法改正により、逆線引きによって宅地化すべき農地とするか保全する農地にするかを農家が選択し、保全する農地についてのみ宅地並み課税が免除されることになった。

しかしながら、生産緑地として地区指定を受けたものがその解除が可能になるまでには、30年の営農期間が条件とされており、また相続税納税猶予制度が措置されながらも、終身営農義務が課されていることから、生産緑地の指定を敬遠したり、相続税納税猶予制度を利用しない者も多い。このため被相続人である主たる従事者が死亡すると、多額の相続税を支払わなければならない

ことから、農地を宅地に転用して売却する者が続いているというのが実態である。

こうした一方で、都市農業の存在によって、新鮮な野菜の供給、土と緑の空間の提供、ヒートアイランド現象の緩和、防災避難場所としての機能、さらには子供も含めた市民の農業体験をつうじての教育・癒し機能等が発揮されることについて、評価する気運は高まっている。また、バブル崩壊後は宅地需要は停滞し空き家が増加するとともに、人口減少・高齢化によって宅地需給環境は一変しており、農地を宅地転用する必要性自体が失われている。

このような情勢を踏まえて99年に施行された食料・農業・農村基本法の第36条では都市と農村との交流とあわせて、都市農業の振興が盛り込まれた。そしてその基本計画では、都市農業の持つ多面的な機能についての積極的な評価を踏まえて、都市農業の振興が強調されている。また08年10月には東京都内の34区市町が連携して「都市農地保全推進自治体協議会」が、10年10月には全国70都市により「全国都市農業振興協議会」が設立されるとともに、11年10月には農林水産省が「都市農業振興に関する検討会」を設置し、12年8月には中間とりまとめを行うなど、都市農業の振興と都市農地に関する制度改正に向けた取組みが続けられている。

全体的にはかなり以前から、制度・税制の抜本的見直しの必要性と、当面の課題である、①相続税納税猶予制度の終身営農規定の見直し、②一体的に農業に利用される

施設等の農地評価, ③生産緑地買取制度の発動, ④生産緑地の利用権設定促進, ⑤市街化区域内農地における農業を農政の対象とする, について整理は尽くされている。

都市農地に関する制度改正は都市計画を所管する国土交通省, 農業を所管する農林水産省, 相続税を所管する財務省, さらに固定資産税を所管する総務省が関連しており, 縦割り行政が強固な現状, 政治主導によってしか局面の打破は期待し難い。

都市農業は多様な日本農業の一つの形態であるにとどまらず, “日本農業の先駆け”でもある。市街化区域内農地を維持していくと同時に, 都市農業の持つ多面的な機能発揮を評価していくという二つの要素を一体化させることによって, 宅地並み課税の対象から除外していく方向でのすみやかな制度改変が求められる。

5 水田放牧による粗放型農業展開

(1) 飼料米・飼料イネ

第二の大きな課題が余剰化する農地, 特に水田の本格的な活用である。水田による稲作は土地利用型農業として位置づけられるが, 平均経営面積1.9haが示すように, 小面積のなかで単収増と品質を追求する集約型の農業が展開されてきた。

米の過剰が顕在化して生産調整が本格的に開始されたのが1971年である。60年代半ばには水田の過剰にいかに対処していくのか活発な議論が展開されるようになり, 角

田重三郎・東北大学教授(当時)によって飼料米構想が打ち出されてもいる。

米生産調整と転作がセットで実施されてきたが, 余剰化した水田を有効かつ大面積で利用していくには畜産とリンクさせていくことが最大のポイントになる。主食としての米は過剰でも, 畜産で使用する飼料穀物のほとんどはアメリカを中心とする海外からの輸入で賄ってきており, これに代替させていくことも可能である。米を飼料穀物として水田で生産していくのが飼料米であり, 稲の茎葉部分・子実部分をまるごと粗飼料である牧草の代替として水田で生産していくのがWCS用稲(飼料イネ)となる。

飼料米等については, 過剰傾向がさらに強まった80年前後には, 農政審議会で議論されるとともに, 国会でも取り上げられて質疑が行われた。飼料米については高く評価されながらも, 輸入飼料穀物との価格差が大きいことが最大のネックとされ, 当面は低コスト化をはかるための多収穫米の開発が優先されることになった。

これを第1ステージとすれば, 第1ステージでは農協も含めて各地で自主的に飼料米等の試作試験も行われた。しかしながらその後の情勢を反映して, 研究開発の重点は多収穫米から良質米へとシフトし, 自主的な試作試験も下火となっていった。

そうしたなかではあったが, 埼玉県農業試験場での飼料専用品種「はまさり」の開発や, 三重県農業技術センターでの機械化の研究開発が積み上げられてきた。また99年に施行された食料・農業・農村基本法で

は、食料自給率目標設定が盛り込まれたが、その検討段階での議論に向けて提示した拙稿「飼料米生産と日本農業再編^(注9)」が反響を呼び起こして国会でも質疑が行われるなど、国政レベルでも再度飼料米が注目されることになった。飼料米については従前より転作奨励金交付の対象とされてきたが、別途、00年の水田農業経営確立対策事業で「稲発酵粗飼料」が助成対象として取り上げられることになった。こうして宮崎県、熊本県等で飼料イネを中心に拡大していったのが第2ステージである。

第3ステージとなるのが、10年度からの民主党政権による水田利活用自給力向上事業への取組開始である。このなかで飼料米、飼料イネは米粉用米も含めて新規需要米として、交付金の助成対象作物としてあらためて位置づけられた。これによる交付金単価は先の第2表のとおりであり、飼料米等の生産面積推移は前掲第1表のとおりで、特に飼料米についての政策効果は顕著である。

情勢は、今後一段と飼料米、飼料イネ生産を拡大していくことが求められるが、このためには現状の交付金水準を維持していくことが不可欠となる。あわせて生産量に見合った畜産側での需要を確保していくことが要件となる。このためには飼料米等を供給して生産された畜肉の有利販売を可能にしていくためのブランド化等による付加価値造成が求められる。さらに耕種側と畜産側とで現場事情を踏まえての適切な作業配分なり分担を確立していくことが重要で

ある。また生産コストを低下させていくための直播栽培等への取組みも必須となっている。

(注9) 薦谷 (1998a)

(2) 耕畜連携による水田放牧への本格的取組み

余剰化する水田の利活用のメインは、当面、飼料米、飼料イネとならざるを得ないが、中長期的にはこれまでのレベルをはるかに超える水準の余剰水田が発生することは必至で、飼料米等の対応能力を大きく上回ることが想定される。世界的に食料需給が逼迫の度合いを増すなか、条件の悪い農地については山林等に戻していくことはあっても、基本的には極力農地として維持し活用していくことが求められよう。

水田の利用としては、飼料米、飼料イネは主食用米等と同じ集約型稲作に分類される。集約型稲作で手に余る部分は粗放型で水田を利用していくしかない。粗放型では畜産とのさらなる連携が必須であり、水田での家畜による“舌刈り”効果を活用した水田放牧が残された数少ない対策となる。

肉用牛の水田放牧面積、放牧頭数の推移は第3表のとおりで、少しずつ増加してきたものの、近年は頭打ちの状況にある。戸別所得補償制度の導入にともない、水田放牧から飼料米栽培に移行したケースもあり、関係事業の助成水準が影響したようにみられる。地域的には山口県、島根県、広島県等の中国地方、四国、九州での導入が先行・増加している。

第3表 肉用牛の水田放牧面積及び放牧頭数の推移

(単位 ha, 頭)

	放牧面積	放牧頭数
03年度	439	2,818
04	541	3,170
05	601	3,270
06	1,067	4,453
07	1,167	6,038
08	1,308	6,519
11	1,226	-
12	1,274	-

資料 全中資料

(注) 11年度、12年度の放牧面積は戸別所得補償制度加入申請状況に基づく。

ところで水田放牧とはいっても、その中身は区々であり、表作もあれば裏作もあり、また稲に代えて牧草の種をまいて水田を管理しているものから、稲刈り後の水田ででてくるヒコバエを食べさせているもの、そして耕作放棄化した水田の雑草を食べさせているものまで大きな幅がある。とはいえ実態は耕作放棄化した水田での放牧が多くを占めている。

中国地方での取組実態をみると、水田放牧は水田活用策の一つとして取り組まれているという以上に、人手が足らなくなつて、耕作放棄化を防ぐためにやむを得ず水田放牧に踏み切った例が多い。また一つの農事組合法人が、条件が悪いところにある水田では放牧を行い、条件のよいところは可能な限りは主食用米を生産し、残ったところ(注10,注11)で飼料米を生産している例もみられた。

ここで水田放牧についてのメリットを整理しておけば、耕種農家にとっては、①耕作放棄地の解消、②鳥獣害の軽減、③牛を間にしての連帯感の醸成等による地域活性化、など多くのメリットがある。また畜産

農家にとっては、①飼料給与、ふん尿搬出等労働時間の削減、②購入飼料費の削減、③牛の繁殖成績の向上、などがあげられる。しかしながら余剰水田、しかもその多くは遊休化・耕作放棄化された水田の活用ということからすれば、畜産農家がそこまで出かけて行って放牧を行い定着させていくとは考えにくい。耕種農家が自ら牛を放牧することを基本としなければ水田放牧の一定以上の拡大は望み難い。とはいえこれも言うべくして困難であるとすれば、農業生産法人や集落法人で、共同での農地管理を行うなかに放牧を導入し、飼育可能な生産者を育成していくことが現実的と考えられる。

ところでわが国では地域が特定されながらも、短角牛や赤牛の放牧、里地放牧、山地酪農、集約放牧、マイペース酪農、さらには林間放牧も含めて多様な形態の放牧が展開されてきた。そしてそれぞれに蓄積された技術も存在する。これらを生かして、行政や農協による技術の普及と連結させることによって、放牧の指導・推進を強化していくことが待ったなしの情勢となりつつある。放牧は余剰水田の利活用ということからすれば農業生産、経済性の面では消極的な対応と言えなくもないが、景観の維持、農地の保全からすれば高い価値を持つと同時に、消費者・国民の農業・農村についての理解を獲得していくにあたって、大きな役割を果たすことが期待される。

またここまで牛、特に肉用牛の繁殖牛の飼養を前提に論をすすめてきたが、豚や羊等の中小家畜をも状況に応じて弾力的に導

入していくことも可能である。大動物の牛を耕種農家が扱うことは容易ではないが、中小家畜であれば扱いは容易となる。

(注10) 農研機構では、飼料イネを収穫せずに、放牧によって直接供与する「立毛放牧」を活用しての水田周年利用技術の研究に取り組んでいる。

(注11) 水田放牧については、13年度、経営所得安定対策のうち水田活用の直接支払交付金として耕畜連携助成13,000円/10a、戦略作物助成35,000円/10aが措置されている。あわせて牧柵設置等放牧関連施設整備への補助（産地活性化総合対策事業のうち自給力向上に向けた飼料生産の取組みに対する支援）、放牧利用条件整備への補助（強い農業づくり交付金）、さらには中山間地域直接支払いの対象とされる。

(3) 畑地の畜産的利用

水田だけでなく畑地の余剰化も必至である。畜産と絡めて畑地の有効利用を模索するトライアルとしてサトウキビの飼料化は比較的知られているところである。

この他、大豆の発酵粗飼料WCS化について、農研機構・東北農業研究センターが生産体系を確立したことが報じられている。酪農での普及に向け、春から岩手県花巻市の酪農家で3haの実証試験を開始するとい^(注12)う。これと併行して岩手県農業研究センター畜産研究所が、農研機構・東北農業研究センターから大豆WCSの提供を受けて、肥育後期にトウモロコシサイレージ80%、大豆WCS20%を給与することによって、県産飼料100%で日本短角種を肥育する技術を開発したことが伝えられて^(注13)いる。

また余剰となった畑地の有効活用というよりは、そのほとんどが鋤き込まれて利用されていなかったサツマイモの茎葉を飼料化して飼料自給率を向上させようとする試

みが鹿児島県農業開発総合センター大隅支場で行われている。サツマイモの茎葉の活用を妨げてきた大きな要因は、①イモツルの切断・回収作業が重労働であること、②水分が80%以上と高く長期保存が困難であること、にある。これを、①ツル回収を効率的に行う収穫機の開発、②収穫したツルに水分調整を施してのサイレージ化、によって粗飼料化するものである。

いわゆる飼料作物にとどまらず、サトウキビ、大豆、サツマイモ等、地域・風土に適した作物を導入しての、畑地の畜産的利用の可能性も広がりつつある。

(注12) 13年2月18日付日本農業新聞

(注13) 13年3月6日付日本農業新聞

6 地域農業の確立・地域循環の創造

(1) 地域営農ビジョンの実践

第三の大きな課題は、多様な担い手による多様な農業を、地域農業として組み合わせ、地域循環を創造していくことである。

先に触れたように高度集約型農業と粗放型農業への二極化、そしてプロ農業とアマチュア農業への二極化が進行しており、地域営農のなかでこれらの動きを適切に調整・組み合わせることが必須である。遊休農地・耕作放棄地の発生抑制はこの調整・組み合わせが円滑にすすめるかどうかにかかっている。

このため農林水産省は12年度より人・農地プランをスタートさせている。これは集

落・地域における話し合いによって、5年先、10年先をにらみながら、中心となる担い手はだれか、ここへどうやって農地を集めるのか、中心となる経営体とそれ以外の農業者を含めた地域農業のあり方について「未来の設計図」を描いていくものである。これに青年就農給付金、農の雇用事業を組み合わせる新規就農者への支援を行うとともに、出し手に対する支援（農地集積協力金）、受け手に対する支援（規模拡大加算）をセットにして農地集積を促している。農地の調整と担い手の確保を、農業者自らの問題として地域単位で話し合いながら将来像を描いていくことを仕組化することは年来の筆者の主張でもあり、やっと地域から農政を再構築していくベースができつつあるように受け止めている。

また農協系統も12年10月に開催された第26回JA全国大会で、農業者による地域の農業・農村の将来ビジョンである地域営農ビジョン作成を支援していくことを決議している。担い手の確保・育成、農地の集積等、内容的には行政が主導している人・農地プランとほぼ重なっている。ただし、地域営農ビジョンは地域農業戦略の実践の第一の柱として位置づけられているが、地域農業戦略と併行して地域くらし戦略が置かれており、地域農業戦略と地域くらし戦略を両輪にして「農業と地域を豊かにする」なかに位置づけられている。ここに総合事業を展開する農協の特徴が出てるとともに、協同組合運動をベースにしての取組みをすすめようとしているといえる。

このように行政、農協ともに地域農業に照準を当てることをつうじて、農業の将来展望を確保しようとしている。ベースは集落・地域の農業の維持・再生にあり、実態的には現場レベルでの市町村と農協との連携がカギを握る。農協は地域における担い手の核とすべく集落営農の設置を推進してきたが、その経験と関係性を生かして地域営農ビジョンづくりをリードしていくとともに、市町村とのワンフロア化を推進していくことが重要である。また連携をもとにそれぞれの特性を生かしての分担関係を設けていくことが望ましく、人、農地に作目を割りつけていくにあたって、農協は営農指導、販売事業と一体化させ、有利販売可能な作目選定を行うとともに、有利販売を実現していくことが求められる。

(2) 集落営農の法人化

家族経営のよさを維持しながら、高齢化等による農地の遊休化・耕作放棄化を防いでいくためには、集落内の生産者がグループ化して集落営農により農業を維持し農地の保全をはかっていくことが、生産農家の心情をも含めて最も現実的な対応策であると考えられる。

元気な家族経営が多ければ“ぐるみ型”で、所有農地とそこでの農作業を基本としながら、徐々に農作業がままならなくなってきた農地を特定の農家に集積させていく。さらには“オペレータ型”を導入することによって所有農地と農作業を分離し、生産者の能力に応じて作業を分担しながら、特

定の生産者に農地を集積させ、これを多くの生産者が支えながら連携していくことが必要である。集落、地域の実情によってその方法なりスピードは当然のことながら異なる。

しかし集落内、地域内だけで将来的にも十分な担い手を確保可能ということには必ずしもならない。集落営農から集落法人へと法人化し、経理の一元化、農機具の一元管理、ITの活用等経営の近代化をはかっていくとともに、新規就農者の受皿を作り、外部からの参入を積極的に受け入れていくことが急がれている。

7 政策支援とIT活用

以上、紙幅の関係から日本農業再生に必要なとされる三つの柱に絞って展開してきた。最後に政策支援を欠かすわけにはいかず、IT活用も含めて触れておきたい。

一つは政策支援のあり方についてである。自公政権に代わり、戸別所得補償制度を産業政策と社会政策とに分けて整理していく方向が打ち出されているが、政策意図の明確化や政策効果の評価、国民の理解獲得を可能にするものであり、またWTOの整理にも沿ったものといえる。

ここで大きな問題になるのが、その中身の設計と、産業政策と社会政策のバランスをどうはかるかである。「攻めの農業」「競争力強化」の流れからすれば産業政策に重きを置いて政策の拡充が行われていくことが見込まれる。しかしながら一定程度まで

のコスト引下げ努力は当然としても、国際的に価格競争力の獲得可能な作目はごく限られており、全体としては社会政策部分にウェイトをかけていくことが求められる。すなわち社会政策的支援をつうじて有機農業をはじめとする持続的循環型農業や、土地利用型農業、特に水田放牧を中心とする粗放的農業を着実に拡大していくことが必要である。

また現場の自主性を尊重し、地域実態に合った地域営農を推進していくために、規模要件による担い手の絞り込みを復活させてはならず、基本的には配分を地域に任せられるぐらいの弾力性を持たせていくことが欠かせない。農林水産省も全国一律行政から脱皮し、配分についての実質的権限を地域に移譲していくことが求められる。

次に農家経営でのITの活用についてである。^(注14) 農業所得は減少傾向を続け、政策支援の増強が必要な情勢にあるが、財政逼迫の折から、中長期的に現状の農業予算を維持していくことすら難しい。一定程度の政策支援は前提としながらも、自己努力部分を厚くして農業所得を確保し、生き残りをはかっていくことが欠かせない。

このための取組方策として、①コスト節約・低減の徹底、②消費者ニーズに対応した安全・安心かつ高品質で付加価値の高い農産物の生産・販売、③安定的な再生産可能価格での販売を確保していくための、生産者と消費者との一体的な関係の確立、等が考えられる。①のコスト節約・低減はまずは農業経営を数値化・データ化しての

“見える化”が前提となる。また②の安全・安心、高品質の確保のためには、生産管理等のデータ化が、他者等データとの比較を可能にし、重点管理やトレーサビリティの確保を容易にする。また③の生産者と消費者との一体的関係を構築していくためには、経営情報の公開や生産情報の発信等が不可欠となる。これらにはIT化がきわめて有効である。また農業のIT化といえ、ともすればGPSやロボット等を利用しての生産面でのIT化が強調されがちであるが、現状からすれば「農業経営管理」という領域でのIT化が急がれる。

なお、この数年間でITの使い勝手は大幅に向上しており、またクラウドの利用によってコスト負担を大幅に引き下げていくことも可能となっている。

(注14) 蔦谷 (2012)

おわりに

競争原理、グローバル化、市場万能主義、近代化信仰が、リーマン・ショックや貿易自由化による暴力的とも言うべき輸出競争等をもたらしてきた。いま大転換が求められているのは、これらからの離脱であり、共生原理、地域・生活等重視へのシフトである。

これに対応した農業の再生の構図を明らかにしながら、三つの大課題のもとに、有機農業と都市農業の振興によるコミュニティ農業の確立、飼料米等に加えて水田放牧による粗放的農業の拡大、地域営農ビジョ

ンと集落法人化による地域農業の再生への取組み等について展開してきた。

こうした取組みの基本に置かれるべきは農業経営の自立であり、地域の自立・自給度向上である。経済成長するなかで農業経営は補助金、さらには行政への依存度を高め、村落共同体はその紐帯^{ちゆうたい}を大きく喪失してきた。混住化がすすむ農村で、新住民も参画したあらたな地域コミュニティをつくりながら、生産者と消費者との一体的な関係を確立し、多様な担い手による地域循環型の農業、さらには人・物・金が循環する地域社会をつくりあげていくことが求められている。

これは視点を変えて言えば、資本の原理に左右されない社会的経済の創造であり、環境の変化に対応した協同活動のあり方が問われているということでもある。あらためて農協は原点に立ち、中長期的視点から農業・農村にこだわり、それぞれの現場・地域で協同組合内協同を徹底させ、協同組合間連携を強めていくことが必要とされる。まさに農協の適切な機能発揮が大いに期待されるとともに、その真価が問われてもいるのである。

なお、本稿では紙幅の関係から農商工連携（6次産業化）、農産物輸出等々触れるべき多くの論点、またたくさんの事例について割愛せざるを得なかった。別途の機会を得て展開することといたしたい。

<参考文献(水田活用, 畜産に重点)>

- ・ 蔦谷栄一 (1998a) 「飼料米生産と日本農業再編」総研レポート5月
- ・ 蔦谷栄一 (1998b) 「飼料米生産と日本農業再編」『農林金融』8月号
- ・ 蔦谷栄一 (1998C) 「地域資源活用型畜産経営の現状と展開の可能性」『農林金融』8月号
- ・ 蔦谷栄一 (1999) 「米用途拡大と食生活の見直しを基本とした自給率向上対策」『農林金融』11月号
- ・ 蔦谷栄一 (2001a) 「飼料イネ生産の取組実態と課題」『農林金融』3月号
- ・ 蔦谷栄一 (2001b) 「適地適作による日本型畜産経営」『農林金融』12月号
- ・ 蔦谷栄一 (2003) 「放牧による中山間地域農業の活性化」『農林金融』12月号
- ・ 蔦谷栄一 (2004) 『日本農業のランドデザイン』農山漁村文化協会

- ・ 蔦谷栄一 (2008a) 「水田維持直接支払いによる非主食用米生産」『農林金融』10月号
- ・ 蔦谷栄一 (2008b) 『都市農業を守る』家の光協会
- ・ 蔦谷栄一 (2009a) 「台湾の米生産調整の経過と実情」『農林金融』8月号
- ・ 蔦谷栄一 (2009b) 『「農ある地域」からの国づくり』全国農業会議所
- ・ 蔦谷栄一 (2011) 「転換点に立つ日本農業と自立・再生の方向」『農林金融』6月号
- ・ 蔦谷栄一 (2012) 「IT活用による農業所得確保と農協系統の役割」『農林金融』11月号
- ・ 蔦谷栄一 (2013) 『共生と提携のコミュニティ農業へ』創森社

(つたや えいいち)

