調査と情報

2004. 11

巻頭言

情報の役割…… 1

寄　稿

日本の森林再生と担い手…… 2
日本森林技術協会 技術指導役　藤森隆郎

調査研究

導入が進む「森林環境税」
―先行県における事例を中心に―…… 4

韓国における農業人口高齢化と負債問題…… 9

中山間地域農業の現状と課題
―集落営農の視点から―……13

研究の視点

漁業権と漁業管理……22

ぶっくレビュー

『田舎で起業！』……23

あぜみち

農協はどこへ向かうのか
ライスロマンクラブについて……24

統計の眼

たばこの需給動向……25

農林中金総合研究所

情報の役割

今年度も上半期が終わった。どこの組織でも同じと思うが、当総研においても、この時期に上期の業務実績の総括と、下期の計画の検討を行う。

上期の業績は所期の目標を達成したか、残された課題は何か、を検討する場合に、何をよりどころに判断するか。それは、まず、当総研は農林中央金庫の調査研究部門の別法人であるから、農林中金の業務をいかにサポートできたか、が重要なポイントになる。さらに、農業の分野についていえば、農林中金はJAバンクシステムの全国本部としての役割を担っており、JAバンクが健全かつ一体的に運営されるよう努めているので、当総研としてもJAの信用事業全体についてもサポートできていなければならない。また、JAは総合事業であり、信用事業だけみていたのでは、調査研究面での十分なサポートができるとはいえない。さらに加えて、JAの組織・事業をみるためには、その構成員である農家組合員の営農、経済、さらにはそれに影響をおよぼす農政、市場開放をめぐる動き、地域経済等もフォローする必要があることになる。

こうして、当総研がカバーすべき分野は極めて広いものになる。農林中央金庫法はその第一条に、「農林中央金庫は、農業協同組合、森林組合、漁業協同組合その他の農林水産業者の協同組織を基盤とする金融機関としてこれらの協同組織のために金融の円滑を図ることにより、農林水産業の発展に寄与し、もって国民経済の発展に資することを目的とする」と規定しており、当総研の守備範囲も本来かなり広いものといえる。

このような分野で最近起きていることをみると、ペイオフ解禁、JA改革、米制度改革、食料・農業・農村基本計画見直し、WTOおよびFTA交渉、BSEなど食品の安全性に関わる問題、ますますすすむ高齢化と中山間地域の困難性増大等、たくさんの大波が押し寄せてきている感がある。情報の役割がますます重要になりつつある今日、このような我々をめぐる動きに対して、組合員および系統組織が有効な対応をしていくうえで役に立つ、有用な研究成果と情報を発信することが求められている。また、情報部門の組織としては、われわれの考え方を広く一般社会にも発信し、系統と一般国民の相互理解の深化を図ることも、大きな役割であろう。

限られた体制の中で、いかにして情報部門としての機能を全うしていくか。反省することの多いこの頃である。

最近は、系統の現場から当総研へのご意見やご要望をいただくことも増えてきた。当総研の発する情報が系統のニーズにより合致し、役に立つものとなるよう、今後とも忌憚のないご意見をいただきたいと思う。

（基礎研究部長　石田信隆）

日本の森林再生と担い手

日本森林技術協会 技術指導役　藤　森　隆　郎

日本の林業はほとんど崩壊状態にある。そのために放置された人工林は過密で、線香のような木がもたれ合っており、林内は真っ暗で下層の植生はなく、どこから見ても不健全である。われわれの目指すべき社会は、持続可能な循環型社会である。自然の状態が森林の国である日本において、今では木材需要に占める国産材率は10％台の後半にまで落ち込み、さらに低落しそうである。このことはわれわれが目指すべき社会の姿と全く逆行している。地球環境問題の解決に向けては、地域ごとに現在の生態系のサービスを持続的かつ有効に利用していくことを優先的に考えなければならない。

戦後営々として造成してきた針葉樹人工林が放置されていることは、木材生産の持続性が失われるだけでなく、水土保全、生物多様性の保全、景観の上からも大きな問題である。戦後われわれは所得の向上を目的として突き進んできた。一般庶民の貧しさからの解放を可能とする経済発展は疑いもなく正義とみなされてきた。だがその結果は、農林業の衰退、とりわけ林業の崩壊を招き、暗黒の人工林と伐ったまま放置された林地の広がりは、環境保全的に脆弱であり、人々の心の荒廃を招き、豊かさとは何かを問いかけるものとなっている。

一方、経済的には一見豊かになったと思われる都市部においても、市場原理の優勝劣敗などから、中心市街地の空洞化が進み、安物の住宅やオフィスは統一性もなく雑然と並び、美しさとは程遠い景観となっている。これまでの国民の関心や政策には、所得の向上はあっても、どういう国土や社会を目指そうとしているのかがはっきりしてこなかった。だから物質的には一見豊かになっても心は貧弱で荒廃の度合いがますます進みそうである。

現状では、一般の林家が収益によって間伐を行ったり、新規植林を行うことは不可能になっている。この状態を何とかするためには、林産業や住宅産業など下流における収益を上流の森林経営に還元する仕組みと、森林経営に対する社会的支援が必要である。そのかわり森林経営部門においては、技術革新と経営努力によって支援に応えていかなければならない。技術革新や経営努力をもってしても自立的に経営が困難な場合は（しばらくの間はその状態が続くであろう）デカップリングのような仕組みが必要であろう。

そのようにしてまでも林業を守らなければならない理由を明確にしなければならない。地球環境保全、ことに地球温暖化防止のためには、過去の生物の遺物の物質とエネルギー

への依存を極力控えて、それぞれの地域の現在の生態系を生かした生活様式を構築していかなければならない。そのことが林業活動を不可欠とする最大の理由である。林業の再生は雇用を生み出し、木材利用とも合わせて文化の根源の一つである。われわれは自分たちの国土を誇りに思えるような国を築いていきたい。そのためには美しい農山村、美しい森林、家並みのそろった美しく健康な町づくりなどを目指していきたい。そのような社会は循環型であり、持続的な社会である。そしてそのような社会の重要な要素は森林であり、林業である。

林業の重要さを認識し、林業に取り組もうとしても、小規模森林所有者がまとまって行動をともにしない限り、外材の攻勢に対する合理的な経営を行っていくことは無理である。そこで重要なのが、しっかりとした経営主体に管理経営権を委託して、流域全体の森林の計画的な管理経営を行っていくことである。森林組合こそがまずその役割を果たしていくべきであるが、これまでの森林組合のほとんどは、経営戦略を持たずにただ補助金に依存するのみの体質であった。森林組合の実力向上が必要であり、優秀なリーダーが必要である。実力とは、事業の開拓、消費者までの適正な繋がりの樹立、そのための信頼関係の形成、そしてもちろん施業技術の向上などである。

森林組合だけでなく、実力のあるNPOの醸成、消費者、流通・加工関係者、森林所有者などからなる新たなタイプの株式会社の設立など、いろいろな可能性を真剣に考えなければならない。そのいずれの場合にも、有能なリーダーが必要である。リーダーの獲得、育成が最大の課題だと思われる。

流域の森林の管理経営において、各種機能の発揮のための森林タイプの配置を考えていくことが大切である。木材生産を第一に考えるところには、生産目標に応じた目標林型が描かれ、それに応じた技術体系がなければならない。水土保全や生物多様性の保全を第一の目的とするところでは、それに応じた目標林型があり、それに向けた森林の扱い方を（特別な理由がない限り手を加えないことも含まれる）考えなければならない。そしてそれぞれに費用対効果を含めた評価が必要である。従来のように目標のあいまいな管理経営でなく、目標林型に沿った合理的な管理経営が必要である。ただし里山林といわれる性格のところには、一種の曖昧さがあってもよいし、必要でもある。

どの場所の森林を木材生産の対象とし、どの場所の森林をそれ以外の機能発揮を目指すものとするかは、流域の森林所有者と住民などの合意形成を必要とする困難な仕事である。森林管理の地域のリーダーはそのようなことにまでリーダーシップを発揮できる、優れた人材でなければならない。そしてどのような機能の役割を負う所有者にも納得の得られる税の優遇措置や報奨金のようなものが必要である。そうなれば森林所有者、森林の管理経営者に対する社会的支援も合理的に機能するであろう。そして林業においては自立的な経営が開けていくだろう。

（E-mail：takao@jafta.or.jp）

導入が進む「森林環境税」

―先行県における事例を中心に―

はじめに

近年都道県レベルの自治体で、地方の課税自主権を活用した地方独自税として森林環境税が次々と導入・検討されており、脚光を浴びている。森林環境税とは、荒廃の度を増している森林環境を整備し水源確保など森林の公益的機能を守るための費用を、県民から広く薄く税を徴収することによりまかない負担しようとする税制度である。

本稿は、この森林環境税について、高知県庁、岡山県庁、愛媛県庁、神奈川県庁へヒアリングを行い、それをもとに現状と問題点を事例紹介としてとりまとめたものである。

１．森林環境税とは何か

（１）森林環境税とは

森林環境税について、すでに実施済の県は、高知県の15年４月を最初に、岡山県が16年４月とこれに続いている。次に導入時期決定済の県は、鳥取県、鹿児島県が17年４月であり、また愛媛県は17年４月導入を目標にしている。また、森林環境税ではないが、神奈川県が「かながわ水源環境保全税（仮称）」を18年４月施行を目標にしている。このほか、導入検討中の都道県は他に32の自治体にのぼる。（第１表）

そのように多くの都道県で導入あるいは導

第１表　都道府県段階の森林環境税等の導入・検討状況について

16.9.30現在：林野庁業務資料等に基づき農林中央金庫農林部作成

都道府県	検討開始時期	導入・検討内容	導入時期等
北海道	13年５月	北海道温暖化対策税	
	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※１	
	14年４月	水資源保護税	
青森県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※１	
岩手県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※１	
秋田県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※１	
福島県	14年12月	森林整備のための新たな財源	
茨城県	15年５月	森林環境税等	
栃木県	15年５月	環境税	
埼玉県	14年５月	森林保全を推進する税	検討委員会発足、18年度中を目標
東京都	15年３月	森林管理のための費用負担	
神奈川県	13年６月	かながわ水源環境保全税（仮称）	16年９月原案提示、18年４月を目標
新潟県	12年11月	森林環境税	
富山県	12年６月	水源涵養税	
石川県	13年１月	水源涵養税	
福井県	13年４月	水源涵養に係る税	
山梨県	12年７月	ミネラルウォーターに関する税	
静岡県	15年３月	森林整備等に関する費用負担	
長野県	15年２月	森林整備のための新たな財源	
三重県	15年６月	森林を保全する新税制	
滋賀県	12年６月	水源涵養税	
兵庫県	15年11月	森林保全のための税	
奈良県	15年５月	森林に関する新たな課税	
和歌山県	14年６月	森林保全等のための税	
鳥取県	11年10月	森林環境保全税	17年４月決定
島根県	13年１月	水と緑の森づくり税（仮称）	16年６月原案提示、年内とりまとめ
岡山県	13年５月	おかやま森づくり県民税	16年４月

都道府県	検討開始時期	導入・検討内容	導入時期等
山口県	14年４月	森林保全関係税	
	15年３月	森林整備等のための税 ※２	
徳島県	13年５月	水源涵養税	
香川県	15年４月	水環境保全税（仮称）	16年２月試案提示
愛媛県	15年10月	森林環境税	16年９月原案提示、17年４月を目標
高知県	13年４月	森林環境税	15年４月
福岡県	15年３月	森林整備等のための税 ※２	
佐賀県	15年３月	森林整備等のための税 ※２	
長崎県	15年３月	森林整備等のための税 ※２	
熊本県	14年４月	水保全のための税	
	15年３月	森林整備等のための税 ※２	
大分県	14年９月	森林環境税	16年９月原案提示予定
	15年３月	森林整備等のための税※２	
宮崎県	15年８月	森林整備のための税	
	15年３月	森林整備等のための税 ※２	
鹿児島県	13年７月	水源涵養税	17年４月決定
	15年３月	森林整備のための税 ※２	
沖縄県	15年３月	森林整備等のための税 ※２	

計38都道県
※１　北海道．東北で共同検討　　※２　九州・沖縄・山口で共同検討

入を検討されている森林環境税とは、いかなる税なのであろうか。もちろん都道県により正式名称も税の目的も若干の差異・多様性はあるが、ここで「森林環境税」とひとくくりにしたように、かなりな部分で共通項を見出せる。水源確保・生物多様性確保など森林の持つ公益的機能を増進する目的で教育的・啓蒙的に使用されるなどのほか、具体的な森林整備などにも使用される税である。

高知県では年間税収１億４千万円を基金として設置し、管理・運営しているが、基金設置目的は「水源のかん養をはじめ山地災害の防止、気候の緩和、生態系の多様性の確保等県民のだれもが享受している森林の公益的機能の低下を予防し、県民の理解と協力のもと、森林環境の保全に取り組むため」（高知県森林環境基金条例第１条）としている。

また岡山県では、税の正式名称を「おかやま森づくり県民税」と定め、税の趣旨は「県土の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林の保全に関する施策の一層の推進を図る必要があることから、当該施策に要する経費の財源を確保するため、県民税の均等割りに超過税を適用することとし、当超過税相当分の税収により、森林保全事業を推進する」としている。

（２）森林環境税の特徴

特徴の第一は、「近年急速に各都道県で検討されはじめた」ということであろう。その要因としては、森林の荒廃による公益的機能の減退をはじめとして、地球温暖化問題に付随する猛暑、渇水、逆に集中豪雨等の異常気象の顕在化、地方財政の健全化等をはじめとする地方自治問題のクローズアップによる地方独自税の創出の動きなどがあげられよう。

特徴の第二は、「すべての県民（世帯主）に薄く広く負担を求める徴税方式」である。ちなみに、すでに実施されている高知県、岡山県とも、個人としては、各世帯主あたり、年間一律500円である（岡山県の場合は法人からも資本金額により1,000円～40,000円徴税

する)。すでに、決定済みあるいは目標設定済み、検討中の県においても個人一人あたり300円～500円を徴税するものとしている。

特徴の第三は、「税の使途の各都道県間における微妙な差異」である。その差異は簡単に言えば、税を「森林整備そのものに使う」(つまり森林整備のハード事業に使う)を一方の極とし、もう一方の極を「森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に限って使う」(つまり森林のソフト事業に限って使う)とするものである。実際には、その二つの極のなかでいろいろな組み合わせ・バリエーションになっている。その違いは、森林の荒廃の防止や森林の公益的機能を守ることを「県民益」と考え、森林を守るために税を使う場合、資金使途の公平性、透明性をどのようにして確保するのか、ということの考え方の差異である。

2．都道県における森林環境税創出の背景について

(1)森林の荒廃と公益的機能の減退

税の名称が現すとおり、前提としては森林の荒廃とそれによる公益的機能の減退がある。各都道県ともこの問題をこれ以上放置できないという強い決意がある。

例えば、ヒアリング調査に訪れた、高知県、岡山県、愛媛県、神奈川県の場合を例にみてみよう。

高知県は県土の84％約60万haが森林で日本一の森林率(日本の平均は67％)である。また、県民一人あたりの人工林面積も0.44haで全国1位という森林県である。この人工林の荒廃化傾向を何とか食い止めなければならないという知事の強いリーダーシップがあったそうである。森林・林業を活性化するという経済的な面からと森林の公益的な機能を守り増大するという環境的な面からの双方の要請があったわけだ。また、水源を守らねばならないという強い意識がずっとあったと言う。以上の状況は岡山でも、愛媛でも、程度の違いこそ若干はあれ、同じである。知事の強いリーダーシップがあったという点でも同じである。

また、神奈川では事情は次のようであった。平成8年に神奈川県は渇水に見舞われた。横浜市という大都市を抱えているので、それにより、今までにもまして水源の問題に真剣に取り組むようになった。その中で前知事が「森が荒れている」ことを大きな問題としてとりあげた。県内にはダムが4つあり県内の水は自給自足していた。水の問題が県内でほぼ完結していることが、平成9年からの「水源の森づくり事業」につながっていった。「水」という「受益」と「税」という「負担」の関係が明確であるという意味である。

神奈川県では、森林の持つ意味は、高知県や岡山県や愛媛県のような森林・林業県とは異なっていたが、「水源」の持つ重要性は横浜市という大都市を抱えていることから、最重要であった。神奈川県では、税の名称は「かながわ水源環境保全税」(仮称)となっていて、水源確保の手段としての森林問題よりも、森林の公益的機能の顕在化としての水の循環機能をより重要視するものとなっている。また、税収規模から言っても、高知県や岡山県、愛媛県が数億円規模であるのに対して、神奈川は概ね100億円規模の税収を見込んでいて、全国のほかの都道県とは別格のものと考えなければならない。「森林環境

税」とは厳密に言えば違った流れの税である。ただ根本的な思想においては、同じ「環境税」とくくれると考え、ここでは取り上げている。

（2）地方税制改革

「森林環境税」を推し進めたもう一つの要因が地方税法の改正だった。平成12年の地方分権一括法の成立で地方の法定外目的税の創出が可能になった。そのなかで、独自課税ができるようになりそれを捕らえて、高知県でも、岡山県、愛媛県、神奈川県などでも、「地方自治をどう進めていくのか」という観点から「森林環境税」を取りあげた。新税として森林の公益的機能や水源の重要性、県民益の概念など、わかりやすく県民の幅広い注目を集められる税を取りあげるということが目的であった。森林環境税は、住民と協調しながら、よく議論し、県民の意思を重視しながら進めて行く新税という意味で非常に有意義であった。

（3）地球温暖化対策税の影響

結果として、現在導入が検討されている地球温暖化対策税の影響については、愛媛県で「意識啓発的な意味で影響はある」との発言はみられたものの総じて影響は少なかった。

わが国は京都議定書で2008年から2012年の第一約束期間に、1990年比二酸化炭素で６％削減、うち3.9ポイントを森林の二酸化炭素素吸収機能によって削減するという方針を立てた。筆者は当初、わが国の目標達成の手段として、国レベルの地球温暖化対策税に対応して、都道県レベルでは森林環境税が出てきたのではないかという問題意識を持っていたが、県庁へのヒアリングの範囲内では実際のところあまり当たってはいなかった。

森林環境税は、二酸化炭素吸収の増進策としての意味付けは、ヒアリングの範囲内ではほとんどなく、前述のとおり、もっと端的に「森林の荒廃と水源機能を中心とする公益的機能の減退」への対策として創設されたのであった。

３．森林環境税の税制上の整理について

（1）森林環境税の徴税方法について

徴税方式については、ヒアリングした各県とも、県民税均等割超過税方式と水道税方式を検討し、結局、県民税均等割超過税方式を採用している。このことは、実は大きな意味を持っている。この徴税方式の違いが、税が、普通税となるか法定外目的税となるかの違いとなるのである。

県民税均等割超過税方式（普通税）とは、現行の個人および法人県民税に一定額を上乗せする超過課税という手法を採用するもので、普通徴収による新税を別途に創設した場合の課税コストの大きさや新たな課税事務が生じることを考えれば、合理的な方法である。上乗せする一定額は、個人の場合、高知県、岡山県とも世帯主一人あたり500円である。

水道税方式（法定外目的税）では、水道を使用してない世帯があるという問題以外にも、新税と合わせた水道料金の計算が複雑になるため、コンピューターシステムを再構築する必要があるなど、多額の費用が必要になってくる。

（2）森林の公益性と森林環境税の税制上の整理について

もともと森林環境税が議論され始めたのは、平成12年の地方分権一括法の成立に伴う地方税法の改正を契機としている。前述のとおり、このとき法定外目的税の創設が可能になった。法定外目的税とは、特定の使用目的や事業の経費とするために、地方税法に定められていない税目を、各地方自治体が条例を定めて設ける税である。この平成12年の地方税法改正のときには、各県で法定外目的税の検討ブームとなった。そのなかで多くの都道県で森林環境税が検討された。しかし、「森林環境税」と言っても、法定外目的税の場合、目的（受益）と徴税（負担）の結びつきが明確である必要がある。それで、各県とも、目的は「水源の確保」ということになり、徴税方法は「水道税方式」ということになった。しかし、「水源の利用」として水道使用量に税金をかけるといっても水を使用するのは、何も水道だけではない。田んぼもあれば池もある、という問題があった。加えて、百歩譲って水道使用量のみに税金をかけるとしても、県下の地域で水道普及率には大きな差異があった。井戸水に課税するわけにはいかない。そんな多くの問題から、法定外目的税としての水道税は現実的でないということがわかった。

そこで、普通税で同じ効果を生む税として、現在の形での森林環境税がクローズアップされた。森林環境の保全を目的とすることから、直接的な水との結びつきよりも県民が幅広く公平な負担をすることを重視することが適当であるとの考えから、普通税としての、県民税超過課税方式を採用することとなった。外形としては普通税でありながら、実質は、「森林環境維持のための（目的）税」とするよう、資金使途等を森林環境維持のためと定めたのである。

４．森林環境税の森林環境保全および林業危機打開のための効果と今後の展開

税収は、高知県で1億円余、岡山県で４億円余、愛媛県で３億円余と目的の大きさに比べれば少ない。神奈川県は約100億円と大規模な税を考えており、水源上流の森林を具体的に大規模に整備するとしている。しかし、同県は森林・林業県ではなく、むしろ水を大量に消費する都市部としての問題意識であり、高知、岡山、愛媛県における、森林を保全し林業の活性化をはかるという「森林環境税」とは若干趣旨が違う。しかし、神奈川県の動きは、森林を守り、水源を守るという意味において他の３県のむしろ先を行っており、森林環境問題対策として注目に値する。他の３県は、税を、森林整備のハードに使用するにせよ、森林環境問題等の啓蒙のソフトに使用するにせよ、この税額で森林・林業問題を環境・経済面から解決するには、税の規模が小さ過ぎる。象徴的意味のある導入部と考えて今後の展開に期待すべきであろう。

森林環境税は現在ほかに32の都道県で検討されており、当該税への市民の理解は進んでいる。森林の公益的機能の保全、林業の活性化推進のため、環境・経済両面から、この森林環境税創設の気運を、さらに推進して行く必要があろう。

（秋山孝臣）

韓国における農業人口高齢化と負債問題

1　はじめに

日韓両国政府間では、自由貿易協定（FTA）締結にむけての交渉がすすめられている。このような状況をうけ、韓国農業についての研究にも取り組んでいるところであるが、両国の農業の実態が見えてくるにつれ、この交渉は関税や貿易制限の撤廃をめぐる単純な攻防であってはならないとの思いを強く持つようになった。

本稿では、韓国農業が抱えるところの二大問題である農業人口高齢化と農家負債問題の現状を概観することをとおし、農業分野における日韓FTA交渉について考えようとするものである。

2　韓国における農家人口の高齢化

（1）高齢化の進展とその背景

韓国においては、農家人口の高齢化が急速にすすんでいる。60歳以上の農家人口比率についてみると、1980年代前半までは日本のおよそ半分の水準であったが、その後急速に高齢者の割合が高まり、2002年には38.2%と日本（36.8%）を上回るに至った（第１表）。農家人口が著しく減少するなかで、60歳以上人口は増加してきている。

この傾向は、経営主の年齢別農家戸数でみるとさらに鮮明になる。1980年から2003年にかけ、農家戸数全体では約４割の減少を示しているが、このうち経営主が50歳未満の農家戸数は、1,162千戸から242千戸へと約８割も減少した。一方、経営主が60歳以上である農家戸数は増加を続けており、それが全体に占める割合は1980年の約２割から2003年には約６割にまで上昇した（第２表）。

このような、わが国を上回るスピードでの高齢化は、なぜ生じたのであろうか。

これは、1960年代半ば以降の経済発展に伴い、農村から都市への激しい人口移動が生じたことが背景にある。韓国では農村における兼業機会が少なく、農家の子弟が他産業に就業する場合は、都市へ転出するケースが多かったためである。この結果、現在48百万人の

第１表　60歳以上農家人口比率の推移

（単位　千人、%）

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
農家人口	14,422	13,244	10,827	8,521	6,661	4,851	4,031	3,591
内60歳以上	1,143	1,164	1,138	1,177	1,187	1,255	1,333	1,372
60歳以上比率	7.9	8.8	10.5	13.8	17.8	25.9	33.1	38.2
同上(日本)	16.7	19.3	21.2	24.1	28.5	33.0	35.7	36.8

資料　韓国農林部「農林統計年報」、農林水産省「農業センサス」他

第２表　韓国における経営主年齢別農家戸数推移

（単位　千戸、%）

	1980		1985		1990		1995		2000		2003	
計	2,155	100.0	1,926	100.0	1,767	100.0	1,501	100.0	1,383	100.0	1,264	100.0
40未満	497	23.1	361	18.8	258	14.6	147	9.8	92	6.6	44	3.5
40～49	665	30.8	512	26.6	373	21.1	272	18.2	238	17.2	198	15.6
50～59	556	25.8	582	30.2	584	33.0	447	29.8	348	25.2	293	23.2
60以上	438	20.3	471	24.4	553	31.3	634	42.3	706	51.0	730	57.7

資料　韓国統計庁ホームページ（http://kosis.nso.go.kr/）

人口のうち、首都ソウルに10百万人が、ソウル市・仁川市を含む京畿道地域で総人口の約半数が居住している（第３表）。また、その他の広域市（釜山、大邱、光州、大田、蔚山）には10百万人が居住しており、これらを除く道の地域に居住しているのは総人口の約３割にすぎない（この道の地域にも多くの市が含まれるため、純粋な農村的地域の居住人口はさらに少なくなる）。

この結果、韓国では農家の構成員が経営主夫婦中心に少人数であり、2002年の１戸当たり農家世帯員数は、日本の4.4人に対し韓国は2.8人と少ない。

第３表　韓国の行政区域別人口（2003年）

（単位　千人、％）

	人口	構成比	
ソウル特別市	①	10,277	21.0
その他京畿道	②	12,963	26.6
京畿道計	①+②=③	23,240	47.6
その他広域市	④	10,174	20.8
都市的地域計	③+④=⑤	33,414	68.4
道（京畿道を除く）	⑥	15,409	31.6
合計	⑤+⑥	48,823	100.0

資料　韓国統計庁ホームページ（http://kosis.nso.go.kr/）
（注）１　「その他京畿道」は、京畿道および仁川広域市の合計
　　２　「都市的地域」は筆者による便宜的区分

こうして、子どもが他出して残った夫婦が農家の主要な構成員となり、その高齢化が、農業人口の急速な高齢化をもたらしているといえる。

（２）営農形態別にみた特徴

高齢化の進展は営農形態により差がみられる（第４表）。稲作と一般畑作物では最も高齢化がすすんでいる。野菜も高齢化がすすんでいるが、施設野菜農家は比較的若い層が多いといわれる。したがって、花き、畜産、施設園芸農家では比較的高齢化の進展が遅れているといえよう。

第４表　営農形態別・経営主年齢別農家戸数・構成比（2003年）

（単位　戸、％）

		稲作	野菜	一般畑作物	特用作物	果樹	花き	畜産
農家戸数		660,149	256,646	74,304	35,970	132,850	11,474	86,156
構成比	40未満	2.8	3.8	3.2	4.4	3.8	9.3	5.9
	40～49	12.9	17.1	12.8	20.3	17.0	32.4	28.6
	50～59	21.5	25.0	16.7	28.0	25.8	32.8	28.7
	60以上	62.7	54.1	67.3	47.3	53.3	25.4	36.8

資料　韓国統計庁ホームページ（http://kosis.nso.go.kr/）

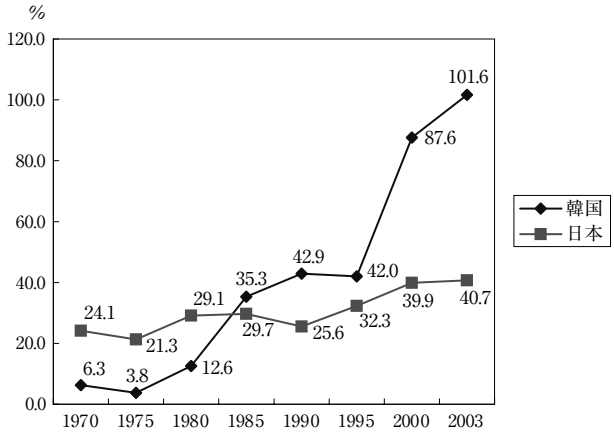
しかし、経営主が40歳未満の農家比率をみると、いずれの営農形態においても10％未満となっており、営農形態による違いも相対的なものでしかない。遅かれ早かれ、日本と同様、高齢化問題は韓国農業の持続的発展にとって大きな壁となることが予想される。

３　韓国における農家負債の現状

韓国では、1990年代以降、農家の負債が増加し、大きな問題になっている。

農家総所得に対する農家負債の比率は、1990年代後半以降急激に上昇し、2003年には負債残高が年間所得を上回った（第１図）。

第１図　農家負債比率の推移



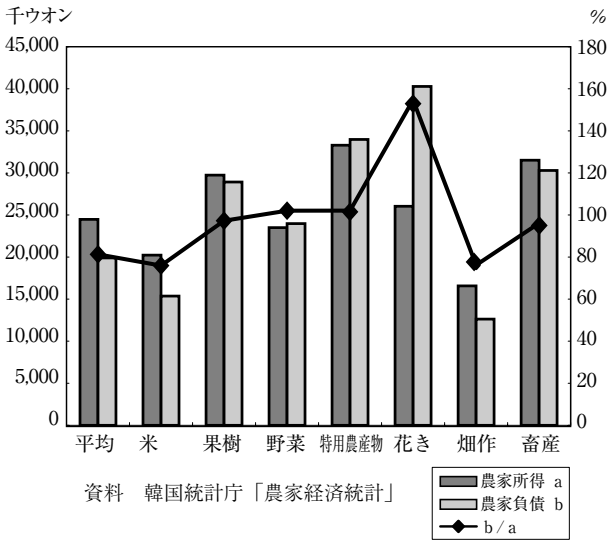
資料　韓国統計庁「農家経済統計」、農林水産省「農業経営動向統計」
（注）１．「農家負債／農家総所得」の推移である。
　　２．日本の「2003」は2002年値。
　　３．日本の「農家負債」は借入金。

この原因は、1990年代にウルグアイ・ラウンド対策として実施された国際競争力強化のための投資に求められる。韓国では、ウルグアイ・ラウンド対策として42兆ウォン（４兆２千億円）を投資する構造改善対策が実施されたが、その中で、施設野菜や果樹の振興が重点的に図られた。建設費の高い広大なガラス温室も、この時期に積極的に建設された。

しかし、当初は補助が主体であった政府の助成は、1990年代後半には融資中心へと変化した。また、事業も必ずしも目的に沿って効率的に実施されない問題もあったとされる。さらに、1997年の金融危機に伴う経済の後退も加わり、農家負債の急増を招くこととなった。

このことは、作目類型別にみた農家負債の状況にも表れている。花き、特用農産物、野菜経営において負債が年間所得を上回っており、また一経営体あたりの負債の実額でみると、花き、特用農産物、果樹、畜産が多くなっている（第２図）。

第２図　作目類型別農家負債（2002年）



資料　韓国統計庁「農家経済統計」

4　対策と現地の実態

高齢化の進展に対し、政府は、農地の売買や賃貸借に対する支援をとおして、リタイアする農家の農地の残存農家への集約を促進するとともに、非農民による農地取得も農耕への利用を条件に認め、都市住民の週末農業を促進するなど、さまざまな対策を講じつつある。また、農村福祉の面でも、特別法の制定等をすすめている。

負債問題に対しては、政策資金の償還条件緩和や金利引下げ、償還が困難な農家に対する選別支援などを実施しつつある。

しかし、現実を踏まえると、これらの対策が直ちに成果をあげるかどうかについては、疑問も少なくない。

筆者は本年９月、韓国の京畿道、忠清南道、全羅南道、慶尚南道の農協と農家を訪問する機会を得たが、現地でも、これらの問題の解決の困難さを強く感じさせられた。

訪問したそれぞれの地域において、農家の高齢化と後継者不足は共通した悩みであった。韓国では、農家の親も、子どもに農業を継がせたいとは思わず、都会で成功することを願うのだという。訪問した４軒の施設園芸農家（ナス、イチゴ、パプリカ、花き）は、それぞれの地域で先駆的に施設園芸に取り組み、一代で素晴らしい農場を築いた人達であった。栽培技術や経営管理においても優れ、農協の作目部会などの場で、地域の農家に対しても指導的な役割を果たしていた。

しかし、これらの農家においても、後継者のいる家は一軒もない。そして、借入金もまた、かなりある模様であった。あるところで、「年をとって営農ができなくなったらどうしますか」とたずねたところ、「農場を売って借金を整理するかな。それでも、借金が残るかもしれないな」という返事が返ってきた。

また、ここ数年は、日本における市況が冴えないため対日輸出では採算がとりにくく、国内出荷に振り向けるケースが多いようであり、経営面でも厳しそうであった。

韓国南部では、温暖で燃料費が少なくてすむことや主な輸出先である日本との地理的近さから、施設園芸が盛んであり、写真に見るように、一面のハウスが続く光景にも接することができるが、その陰には、ここで紹介したような悩みが存在している。

慶尚南道に広がるハウス

5　展望と課題

韓国の農家の人口構成からみると、高齢化の進展により、農家人口および農家戸数の一層の減少が起こるのは不可避であろう。これへの対応として、稲作の場合は、地理的条件により違いはあるとはいえ、リタイアする農家の水田を残存農家に集約する方向がある程度は見出せつつあるようであるが、施設園芸は、なかなか将来展望を描きにくいように思われた。すなわち、施設園芸農家はすでに相当な負債を抱えており、リタイアする農家の農場を買い取る資金的な余力に乏しい。また、後継者もなく、経営の将来見通しも不透明な中では、拡大意欲も極めて薄いように思われた。韓国も中国からの農産物輸入が増えており、また主要輸出先である日本では中国農産物との競合が強まっている。このようななかで、経営の継承を推進し、同時に負債問題も解決していくのは、容易ではないように思われる。そしてこの難しさは、施設園芸に限ることなく、農業全体について言えることであろう。

日韓両国の食料自給率は、すでに極めて低い水準にある（2000年の穀物自給率は日本28％、韓国32％）。両国はWTO交渉の場で、農業の多面的機能の重要性を主張しているが、すでにみてきたような農業が現在抱える困難性をみれば、現在行われているFTA交渉についても、単に市場開放をめぐる攻防ととらえるのではなく、長期的に相互の農業が持続していける枠組みを見出していくことが重要なように思われる。当面は供給過多の状況が少なくないとはいえ、将来、農業のない国にならないような道筋を考える必要があるのではないか。

現実には、すでに日韓両国の食と農業は、農産物の貿易をとおしてつながりつつある。したがって、FTAにおいて農産物貿易を全否定することは非現実的であろうが、両国の農業の持続的発展を基本としながら、可能な場面では適地適作の観点からの相互依存関係も進め、両国におけるより豊かな食と農業を追求していくことが課題といえるのではないだろうか。

（石田信隆）

中山間地域農業の現状と課題　ー集落営農の視点からー

要 旨

わが国の農業において中山間地域は経営耕地面積の４割を占め、食料供給・多面的機能等においてその果たす役割は大きい。しかし、中山間地域は農業条件が厳しく、個別農家の規模拡大には限界がある。そのため、集落営農のウエイトを高めていく必要があるとみられるが、中山間地域では集落営農の前提となるほ場整備など生産基盤の整備が遅れており、またほ場整備が進んだとしても、高齢化・担い手不足等により集落機能が低下し組織化が困難なケースもみられる。集落機能が維持されなければ集落営農も困難になることから、中山間地域での農業活動を維持するには、担い手だけではなく集落を構成する小規模農家への支援対策も同時に進める必要があろう。

はじめに

中山間地域は、わが国の経営耕地面積の4割を占め食料供給において重要な地位を占めるとともに、水資源涵養機能、洪水防止等の多面的機能においてもその役割は大きい。そして、そうした多面的機能の重要性に鑑み、わが国農政史上初の直接支払い制度である中山間地域等直接支払制度が2000年度に導入され、同制度は耕作放棄地の防止等について一定の評価を受けている（注１）。

しかし、同制度の導入後も、背景にある農業環境の厳しさ、例えば、農産物価格の低迷や農業粗生産額の減少傾向等は変わっておらず、さらにこれまで戦後の日本農業を担ってきた昭和一桁世代もリタイアしつつあり、中山間地域の農業も正念場を迎えつつある。中山間地域の農業がこのまま縮小に向かえば、多面的機能の維持という面だけではなく、食料自給率等日本の食料供給の根幹に大きな影響が出てくることは確実である。

本稿は、中山間地域農業の現状と抱える課題について、今後の担い手として期待される集落営農の視点を中心に、現地での聞き取り調査等を交え整理するものである。

（注１）2004年８月19日農林水産省公表「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」。なお同資料における約１万３千～３万haの防止効果という推計に関しては、高く見積もりすぎという指摘もある。須田敏彦「農政改革における中山間地域直接支払いの位置付け」ニューカントリー2004年９月号参照

１．中山間地域の概況

（１）中山間地域農業の現状

まず中山間地域農業の現状について、確認しておきたい（第１表）。

日本農業に占める中山間地域の割合は、農家数で43.4％（2000年）、耕地面積で41.8％（01年）、農業産出額で37.4％（02年）と、いずれも全国のほぼ４割を占めている。ただし農業生産条件は厳しく、中山間地域の耕作放棄地面積は全国の54.9％（00年）と、耕地面積割合を大きく上回っている。また中山間地域では農家人口の高齢化も進んでおり、65歳

第１表　中山間地域の農業等の概要

	単位	年	全国	中山間地域	中間農業地域	山間農業地域	中山間地域構成比%	中間農業地域	山間農業地域
耕地面積	千ha	1997	4,949	2,053	1,528	525	41.5	30.9	10.6
		2001	4,794	2,004	1,494	510	41.8	31.2	10.6
うち田	千ha	1997	2,701	1,033	779	255	38.2	28.8	9.4
		2001	2,624	1,022	766	256	38.9	29.2	9.8
総農家数	千戸	1995	3,444	1,460	1,009	451	42.4	29.3	13.1
		2000	3,120	1,354	950	405	43.4	30.4	13.0
農家人口	千人	2000	13,458	5,518	3,938	1,580	41.0	29.3	11.7
高齢者比率	%	2000	28.6	30.6	29.8	32.5	−	−	−
耕作放棄地	千ha	2000	210	115	84	31	54.9	40	15.0
耕作放棄地率	%	2000	5.1	7.1	7.0	7.6	−	−	−
農業産出額	億円	1996	104,676	38,494	30,096	8,398	36.8	28.8	8.0
		2002	90,364	33,820	26,496	7,323	37.4	29.3	8.1

資料　農林水産省「農業センサス」「世界農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「生産農業所得統計」
（注）耕作放棄地率＝耕作放棄地／(経営耕地+耕作放棄地)以下同じ

以上高齢者比率は30.6％（00年）と全国平均を約２ポイント上回る。

なお面積、農家数、産出額等の足元の変化をみた場合、中山間地域のウエイトが増している。これは米価下落の影響が平野部の水田農業に強く生じていること等が背景にあるとみられるが、日本農業全体が縮小傾向にあるなかで、中山間地域農業の重要性は従来よりも高まっていることは留意すべきであろう。

（２）集落営農の動向

集落営農とは、農林水産省の定義では、「「農業集落」を単位として、農業生産過程における一部又は全部についての共同化・統一化に関する合意の下に実施される営農のことをいう」とされている（2000年世界農林業センサスより）。

全国の集落営農の数については、2000年11月１日時点の数字があり、9,961となっている。これを主要作目別にみると、水稲・陸稲が7,002と圧倒的に多く、次いで麦類1,238、雑穀・いも・豆類889が続く（注２）。

また、同調査による集落営農の活動内容を種類別にみると、「作付地の団地化など、集落内の土地利用調整」が50.9％と最も高く、次いで「農業用機械を共同所有し、オペレーター組織が利用」49.6％、「農業用機械を共同所有し、参加農家が利用」43.5％と続く。その一方「集落内の営農を一括管理・運営」は12.1％と１割強に過ぎない。

このように、00年時点の集落営農組織の大半は水稲作業における機械の共同利用組織が中心であり、米政策改革大綱が求める「一元的に経理」を行える経営体は、ごく一部に留まっていたとみられる。

また、農業地域類型別に集落営農の割合をみると99年６月時点で中山間地域が全体の49.4％を占め、先にみた耕地、生産額等で中山間地域が日本農業に占める割合（約４割）をかなり上回り、集落営農が中山間地域で重要な役割を担っていることがうかがえる。

なお、中山間地域等直接支払制度に係る1,963の集落協定が、協定締結を契機に集落営農組織を育成したとしており（2003年10月調査時点）、集落営農組織は、当時（00年）に比べ相当数増加していると考えられる。

（３）中山間地域の農業条件と集落営農

「米政策改革大綱」においては、「認定農業者に加え、集落営農のうち一元的に経理を行い、一定の期間内に法人化する等の要件を満たす「集落型経営体（仮称）」を担い手として位置付ける」とし、集落営農が初めて担い手として明記された。また法律上も、2003年９月における農業経営基盤強化促進法の改

正において、一定の要件を満たす集落営農組織が、「特定農業団体」として担い手として位置付けられている。

しかし、集落営農組織が集落型経営体として稲作収入減少時の補填が受けられる「担い手経営安定対策」の対象となるには、「特定農業団体」の要件（５年以内の法人化、経営主体としての実態を有す等）を備えた上で、一定の水田面積（原則として20ha以上）を持つこと等が必要である。

とくに20haという面積要件に関しては、例えば01年度の調査で中四国地域の集落営農組織の７割（71.6％）が20ha未満となっているように、相当高いハードルとなっている（注３）。なお地域の実情による知事特認の場合には、中山間地域では基本原則の５割程度（10ha）まで緩和可能とされているが、あとにみるように山間農業地域ではそれでも厳しい条件である（注４）。

こうした制約もあり、2004年10月時点で、担い手経営安定対策の対象となっている集落型経営体は、全国約１万ある集落営農組織のうち200組織程度に留まっている。

そもそも中山間地域では、集落営農を行うにしても、１集落当りの農地面積が他地域にくらべ小さく、とくに都府県の山間農業地域では16ha弱に過ぎない（第２表）。

第２表　１農業集落当たり平均区画整理面積（ha）

	平均面積A(ha)	うち区画整理面積(ha)					区画整理割合B/A(%)
		計B	10～30a区画	30～50a	50a～1ha	1ha以上	
都府県平均	27.5	13.2	9.1	2.7	0.5	0.3	48.0
都市的地域	20.4	8.1	5.9	1.2	0.2	0.1	39.7
平地農業地域	44.7	26.4	16.2	7.2	1.4	1.0	59.1
中間農業地域	25.2	9.8	7.9	1.2	0.1	0.1	38.9
山間農業地域	15.7	6.5	5.2	0.5	0.1	0.0	41.4

資料　農林水産省「2000年世界農林業センサス」

第３表　田のある農業集落と区画整理の有無

	田のある農業集落数	区画整理面積のある集落数割合（%）	区画整理面積のある集落数割合（区画整理規模別、%）		
			10～30ａ	30～50ａ	50a～1ha
都府県計	117,084	63.8	58.5	17.4	4.8
都市的地域	26,116	49.2	43.6	10.5	3.1
平地農業地域	32,124	81.1	73.1	34.0	11.5
中間農業地域	38,415	61.9	58.4	12.8	2.3
山間農業地域	20,429	58.9	54.6	8.4	1.3

資料　第２表に同じ

そのため集落単位での農地集積にも限界があり、しかも農地の集積効果が大きくなるほ場整備率は低くまたその区画も小さいため、平地との格差は容易には埋め得ないのが現状である（第２、３表）。

加えて、中山間地域においては過疎化等により集落そのものが減少する恐れがあるとともに、残った集落においても小規模な集落では高齢化に伴ってその機能や活力が急速に低下することに注意する必要がある。

そして、そうした傾向が強いのは山間農業地域とみられ、例えば山間農業地域の集落数は95年から00年にかけて3.7％減少したが、これは農業集落数全体の減少率を0.2ポイント上回っている。また山間農業地域の集落規模も農家５戸以下の集落が全体の15.1％を占めるなど他地域をかなり下回っている（第４表）。

第４表　農家戸数５戸以下の集落数割合

	総農業集落数	うち5戸以下	対集落総数（%）
全国計	135,163	12,135	9.0
都市的地域	31,588	2,783	8.8
平地農業地域	36,443	1,819	5.0
中間農業地域	43,396	3,948	9.1
山間農業地域	23,736	3,585	15.1

資料　第２表に同じ

先にみたように、中山間地域の高齢化はそ

れ以外の地域に比べ急速に進んでおり、小規模な集落において高齢化が進めば集落機能の低下も加速することになる。とくに懸念されるのが、農業の担い手でありかつ集落の担い手でもある昭和一桁世代が2000年以降65歳以上の高齢者へ移行したことである。それにより、社会的共同生活の維持が困難になるといわれる「限界集落」(注5)の割合も急速に高まっているとみられる。

このように担い手として位置付けられた集落営農ではあるが、統計データ等をみるかぎり、とくに中山間地域では、①既存の集落営農組織の担い手とされる「集落型経営体」への移行、②高齢化・過疎化が進む状況下での集落営農組織そのものの育成、という2つの課題が生じているとみられる。以下では実際の山間農業地域の事例から、そうした実態を検証してみたい。

(注2) 農林水産省「農業構造動態調査地域就業等構造調査結果の概要-集落営農について－」2001年6月

(注3) 中国四国農政局「中国四国地域における集落営農」の推進に向けて（手引書）」2004年5月

(注4)「特定農業団体の設立法人化マニュアル」全国農業図書2004年3月参照

(注5) 大野晃氏が提唱する概念で、65歳以上の高齢者が集落の半数を超え、冠婚葬祭や田役道役など社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落。

2．山間農業地域の農業の現状と集落営農

今回事例調査を行ったのは、西日本の中国地方における典型的な山間農業地域である島根県H町である。

(1) 事例調査対象H町について

第5表はH町の概要であるが、同町は山間農業地域であり、かつ過疎法上の過疎地域に

第5表　対象H町の概況

	単位	年	
人口	人	1990 2003	2,173 1,798
高齢者比率	%	2003	48.1
林野率	%	2000	97
工業製造品出荷額等	百万円	1990 1995 2000	712 459 403
財政力指数	－	2002	0.10
農業地域類型上区分	－	－	山間農業地域
過疎法上区分	－	－	過疎地域

資料　総務省「国勢調査」「住民基本台帳人口」「市町村別決算状況調べ」、経済産業省「工業統計表」、農林水産省「世界農林業センサス」

も区分され、社会・自然状況は非常に厳しい。例えば林野率は90%を超えており、人口も90年と比較し10%以上減少している。

また高齢化も急速に進んでおり、65歳以上の高齢者比率は48.1%と5割近い(注6)。さらに人口減少が進むなかで、財政も非常に厳しい状況である(注7)。

次に第6表は、H町の農業の概要をみたものである。同町の2002年度の農業粗生産額は

第6表　H町の農業の概況

	単位	年	
耕地面積	ha	2002	233
うち田		2002	197
経営耕地面積		1995 2000	208 181
一戸当たり経営耕地		2000	0.5
耕作放棄地率	%	1995 2000	5.0 9.0
総農家数	戸	2000	362
うち販売農家			228
うち主業農家			19
農家人口	人	1995 2000	1,302 1,028
高齢者比率（農家世帯）	%	1995 2000	39.6 49.6
農業粗生産額	億円	1996	34
同上		2002	30
うち米			13
うち野菜			12
うち畜産			4
農家一戸当生産農業所得	万円	1996 2002	30 28

資料　農林水産省「農業センサス」「世界農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」「生産農業所得統計」

約30億円、うち米が４割、特産であるわさび等の野菜が４割、畜産が１割強を占めている。経営規模は一戸当たり0.5haに過ぎず、高齢者比率も50％近いなど、小規模な高齢農家中心であり、また経営耕地面積、総農家数、農家人口、農業産出額がいずれも減少傾向にある。さらに耕作放棄地率も９％と非常に高く、町内の農業環境は非常に厳しい状況になっている。

（２）Ｈ町の集落営農の事例

Ｈ町でも、こうした厳しい農業環境のなかで、なんとか農業生産を維持しようと、ほ場整備の完了地域から営農組織、農作業受託組織の育成に取り組んでいる。そして水田農業ビジョンの担い手リストにも、２つの集落営農組織が挙げられ、これら２組織も90年代後半のほ場整備事業が契機となってつくられたものである（２組織への02年度水田集積面積は17.2haで、町内水田面積の約１割）。

現地調査では、２組織のうち、任意組合として活動しているＡ集落の組織代表者の方にお話をうかがった。なおＡ集落で集落営農組織の取組が進んだのは、核となるリーダー農家の存在に加え、集落農家の大部分が、農業所得への依存度が低く新たな農業機械への投資を避けたい２種兼農家であったことが大きいようである。そのため現在では集落内で自分の機械を持って作業する農家は５戸程度にまで減っているという。

Ａ集落の集落営農組織は、96年に集落内のほ場整備が行われたことを契機にして、代表者を中心に集落内の農家12戸が参加し、任意組合として設立された。現在、町の補助を受けてコンバイン等大型農業機械を購入し稲作受託組織として活動している。そのため、組織の性格としては、機械利用組合に近いとみられる。代表者は組合の中心となって受託作業を行っているが、20頭余りの繁殖牛の飼育も行っており、子牛販売収入、集落営農でのオペレーター収入、米販売収入等複数の収入源で農業経営を維持している。

水田の作業面積は、代表者自らの経営面積３haと合わせて約９haである。Ａ集落の田面積は00年集落カードによれば約18ha程度とみられることから、代表者の経営面積を含めれば、受託組織で集落の稲作のほぼ半分をカバーしていることになる。また受託作業は荒起こし・代掻き３ha、田植え６ha、刈り取り（乾燥・調整を含む）６ha等で一連の作業を全て行っている。

それぞれの作業における受託料は、一般の集落営農組織と比べてかなり低く抑えており（田植え５千円/10ａ、刈り取り１万円/10ａ等）、利用農家が乾燥・調整等を含む全作業を委託しても10ａ当４万円前後でまかなえるという。機械購入における町の補助がこうした低い料金を可能にしており、補助がなければ、今の米価水準（60kg１万４千円程度）では、受託組織の運営は難しいとみられる。

さて代表者によれば、現在の受託組織の規模について、受託面積10haくらいまでは規模拡大が可能であろうがそれ以上は難しく、またたとえ10haでもとても今の米価では経営としてはもたないという。そして集落営農を進め全面的な受託から一元的な経営に移行することも、山間地では農業条件の制約から非常に難しいということであった（注８）。

それは草刈と水管理が大変な作業になるためであり、これらの作業は、受託組織を利用

する農家自身にしてもらう必要があるという。例えば、山間地ではほ場整備を行っても、田の区画が大きくなる一方で、同時に傾斜のきついけい畔面積も大きくなるために、草刈作業は軽減されない。また水管理も田んぼを持つ農家が一軒一軒別の谷から水を引いているようなもので、その手間は変わらない。そして、受託組織でそれらの作業まで行うことは到底手が回らず、また労賃を払ってまでやるとコスト的に見合わないということである。

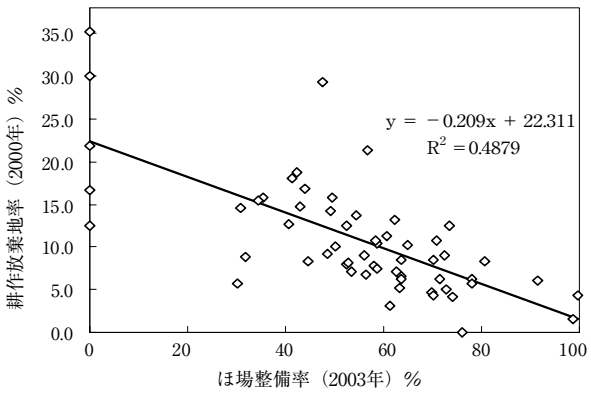
このようにA集落の事例をみると、たとえほ場整備を行った上で集落営農に取り組んでも、山間農業地域では農地の集積のメリットに限界があること、そしてそれを補うためにも集落を構成する小規模農家の存続が必要であることがうかがえる。

（3）集落営農とほ場整備

ここで集落営農とほ場整備の関係について考えてみたい。上記のように、山間農業地域では、農業条件が非常に厳しいため、ほ場整備をしたとしても、平地と同様の農業条件になるわけではない。しかしH町で集落営農組織がいずれもほ場整備を契機にできたように、一定の効率化を可能にするほ場整備がなければ、集落営農への取組も進まなかったとみられ、ほ場整備は集落営農を進める上での重要な条件となっている。

役場での聞き取り調査では、ほ場整備をしなければ、人もいなくなるし農地もなくなるが、ほ場整備が進んだ地域では農家・農地がまだ残っているという（事例調査H町がある島根県でも、ほ場整備率が高いほど耕作放棄地率は低い傾向がみられる。第１図）。そしてほ場整備が進めば大型機械の導入も可能になり、機械の共同利用等の話合いを契機に集落営農の取組につなげていくこともできる。

第１図　ほ場整備率と耕作放棄地率（島根県市町村別）



資料　農林水産省「世界農林業センサス」、島根県庁資料
（注）ほ場整備率＝整備済み面積／農地面積

その一方、集落によっては、農家数が少なくなり面積の集積もできず、ほ場整備の話し合いができないようなところも既に出てきているという。また高齢化による営農意欲の減退も問題で、10年前なら自分の田がよくなるならほ場整備をやろうという人も、今は自己負担の問題もあり、話にのってこない。そういった集落では、農家がいなくなると同時に、農地が荒れてくるケースが多く、行政としても対応に苦慮している。

このようにほ場整備は集落営農への取組の有効な手段となりうるものの、高齢化や農家戸数の減少により、取組が困難な集落もとくに山間農業地域を中心に増加しつつある。

また、たとえほ場整備を進めても、それだけで集落営農が進むわけではない。今回、H町では、約９haのほ場整備がA集落の数年後に完了した別の集落（ここではB集落とする）でも、聞き取り調査を行うことができたが、そこでは、町としては集落営農に取り組んでもらいたいという意向があるものの、集落側での話し合いは進んでいなかった。

（４）集落営農と高齢化・担い手不足

聞き取り調査によれば、その背景には、集落内の高齢専業農家が現役であり、それぞれが自分の農業機械を持っており、自分の田は自分でできる状況にあることが影響しているという。しかも各農家の規模格差は小さく、むしろライバル心を持って営農にあたっている。そのためほ場整備により利用可能になった大型機械を多くの農家が競って購入するという、経営効率化の観点からみれば逆行するような動きもみられていた。

第７表は、ほ場整備を契機に集落営農に取り組んだＡ集落と、まだ取り組めていないＢ集落の違いを、農業集落カードからみたものである。両者を比較すると、まず2000年の農家世帯における高齢者比率はＡ集落35％に対しＢ集落は55％と高齢化が著しい。またＡ集落では90年には３ha以上の経営規模の農家が存在し、借入耕地率も高く農地の流動化も進んでいたのに対し、Ｂ集落では00年時点でも３ha以上の経営農家はみられない。

また農業専従者をみると、00年時点でＡ集落では60歳未満の農業専従者が複数存在するのに対し、Ｂ集落はゼロとなっている。

この比較からは、核となるリーダー農家が育たないまま、高齢化が進んでしまったことがＢ集落における集落営農についての話し合いを難しくしていることがうかがえるが、この背景には、DID市への所要時間の差にみられるようにＢ集落の交通事情の悪さがあるとみられる。

つまりＢ集落では、通勤兼業が難しいため次世代が集落外へ流出してしまい、Ａ集落ほどの２種兼化も進まず、結果として、経営規模の格差の拡大に伴う農地の流動化もみられないまま集落の高齢化が進んでしまったと考えられる。

第７表　Ａ集落とＢ集落の概況について

	単位	年	A集落（注1）	B集落
総農家数	戸	1990	22	29
		2000	20	27
借入耕地率	%	1990	25	5
		2000	30	―（注2）
耕作放棄地率	%	1990	0.9	16.3
		2000	1.5	3.4
経営耕地3ha以上農家数	戸	1990	1	0
		2000	1	0（注3）
高齢者比率（農家世帯）	%	1990	21	37
		2000	35	55
60歳未満農業専従者（販売農家）	人	1990	14	8
		2000	4	0
最も近いDID市区町村までの所要	－	2000	30分～1時間	1時間半以上
２種兼農家割合（販売農家）	%	1990	63	50
		2000	78	42

資料　農林水産省「農業集落カード」（注１）Ａ集落は、隣接２集落の合計数字、（注２）Ｂ集落の2000年借入耕地面積は異常値で計算不可、（注３）経営規模別農家数は５ha以上１戸となっていたが現地での聞き取り調査では記入ミスとのこと。

Ｂ集落のように集落の核となるリーダー農家が育たないまま高齢化が進んでしまえば、集落内で今後長期にわたって営農を継続するという主体がおらず、将来の展望が開けないため、たとえほ場整備が進んでも、集落営農組織の育成は難しいということになる。

本稿では詳しくふれないが、Ｈ町の調査と同時期に訪れた青森県の山間農業地域のＮ村では、村内の集落全体がＢ集落と同様の傾向にあった。Ｎ村では、次世代の流出等により経営規模が近い高齢農家中心の集落構成となり、それぞれの農家が農業機械一式を持って農作業を行っているため、村として集落営農の取組を進めようにも、集落での話し合いがまとまらない状況になっている（注９）。

こうした高齢化・過疎化による集落営農への取組意欲の低下という傾向は、おそらく昭和一桁世代の高齢者層への移行に伴い、とくに次世代がいない山間農業地域の農業集落で

急速に強まっているであろう。

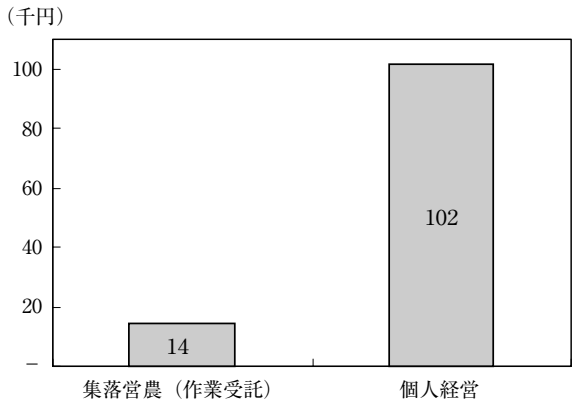
（5）急がれる集落営農組織の育成

しかし上記のように集落営農等の受け皿がないまま集落全体が高齢化していくことは、個人の農業活動だけでなく、集落全体の農業活動の存続を危うくする可能性がある。例えば散発的な離農による耕作放棄の増加から、鳥獣害等が集落全体に拡大し、地域全体の営農が困難になるケースである。

しかもそうした状況は、高齢農家が肉体的な限界で離農するよりも早いタイミングで、具体的には農業機械の更新の際に生ずる可能性が高い。これは農産物価格が低迷するなかで、小規模な高齢農家を中心に、農業機械を新たに購入する意欲が低下しているとみられるからである（注10）。この背景には、第２図にみられるように、個人経営では、農業機械を購入した場合のコストが集落営農と比較して著しく高くなることがある。

その意味では、高齢農家の肉体的な限界がくる前に、もしくはそれら農家が保有している農業機械の更新期がくるまえに、集落営農（単なる機械の共同利用を含む）の受け皿を早急に整備しなければならないだろうし、またそれが必要な農業集落は全国に相当数に上るとみられる。

第２図　個人経営と集落営農の機械償却費比較
（10a当モデル試算、集落営農10ha、個人経営0.5ha）



資料　島根県木次農林振興センター

（注６）Ｈ町ではここ10年ほどの間にトンネルの開通等道路が整備され交通事情は大きく改善されたものの、逆にそれまで管内居住だった人がDID設定市からの通勤に変える現象もみられるという。

（注７）Ｈ町は、2004年11月１日付けで近隣２市町と合併するため農家のなかには合併により、町単独でやっていた補助事業が今後も継続されるかどうかを心配する声もあった。

（注８）代表者によれば、山間地では、そもそも企業的な経営を求めることには無理があり、豊かな自然にふれ生活を楽しむという観点がないと農業はできないということであった。

（注９）普及センター関係者は、N村について、今後５年程度で高齢農家も農業を止めるケースが増えるとみられ、その際集落に受け皿組織がないと大変なことになるという強い危機感を持っていた。

（注10）今回の聞き取り調査でも、高齢農家には今持っている農業機械は恐らく更新しないという意見が多くみられた。

まとめ

中山間地域では、高齢化・過疎化が進むなか、個別農家の規模拡大にも限界があり、今後集落営農の必要性がより大きくなってくるとみられる。しかし効率化の前提となるほ場整備は、対象面積や区画の小ささという問題がある上、今後のほ場整備も集落の高齢化・過疎化に伴って、また財政難等の問題もあり進めにくい状況になっている。さらに担い手が不在のまま高齢化が進んだ集落では、たとえほ場整備が行われても、集落営農組織の育成は困難になる可能性が高い。

こうした状況に対し、集落外からの入り作、複数集落での集落営農組織の育成、あるいは１村１集落営農等行政単位での集落営農で対応すればいいという意見もあろうが、山間農

業地域では、集落そのものの分散や農地の連担性の問題から、そうした対応にも限界があるとみられる。

そのため、機械の更新等を契機にした離農が急増する前に既存の集落単位で集落営農の組織化をできるだけ早くすすめる必要があるが、そのためには、経営効率化が可能なほ場整備が行われるという前提のもとで、核となるリーダー農家の育成と、集落を構成する小規模農家の営農継続が最低限必要である。今回の事例のように域内の高齢化が進みリーダーがいない場合には、定年帰農者やUターン、Ｉターン就農者、域外からの新規就農者も含め広くリーダーを育成・支援する必要があろうし、一方で、例えば中山間地域等直接支払制度の見直し等により、小規模な高齢農家が営農を継続するための対策も強化していく必要があろう。

現在わが国の農政は担い手へ施策を集中する方向に向かっているが、中山間地域等条件不利地域では担い手のみに施策を集中しても、小規模農家の離農を防げなければ、それによる集落機能の低下が集落全体の農業崩壊へ、さらには地域全体の農業崩壊につながってしまう可能性がある。集落営農を組織化し担い手を育成するためにも小規模農家の存続が必要であり、条件不利地域においては担い手対策と、集落を構成する小規模農家に配慮した施策を同時に進める必要があると考えられる。

（内田多喜生）

参考資料

須田敏彦　「中山間地農業の崩壊と再編の論理」農林金融1995年４月号
同上　「中山間地域等直接支払制度の実施状況と今後の課題」農林金融2002年３月号
木原　久　「農業の担い手としての集落営農」農林金融2002年10月号
安藤光義　「構造政策の理念と現実」農林統計協会2003年10月
飯國芳明　「自治体農政の課題と農村政策の再編」農林業問題研究2004年３月号

漁業権と漁業管理

水産資源は、適切に管理しなければ枯渇してしまう有限の天然資源である。逆に、漁獲等に関して適切に管理すれば、無限に再生産可能な天然資源となる。そこに食料としての貴重性がある。

わが国では、1980年代を中心に資源管理型漁業が論じられ、「漁業の近代化」から「資源管理型漁業の推進」へと政策転換が図られた。その後、「海洋水産資源開発促進法」の改正（1990年）によって資源管理協定制度が創設され、さらにTAC（Total Allowable Catch：漁獲量の総量管理）制度やTAE（Total Allowable Effort：漁獲努力量の総量管理）制度も導入された。

資源や漁業の管理を論ずる場合、参入自由（open access）か参入制限（limited entry）か、出口規制か入口規制か、等がその視点として挙げられる。

1994年に発効した国連海洋法条約は、生物資源の保存義務（第61条）として、沿岸国に対し「自国の排他的経済水域における生物資源の漁獲可能量を決定する」ことを求めている。いわゆるTAC制度による資源管理であり、漁獲量という漁業の出口での規制である。漁業への「参入自由」を基本原則とする欧米型の漁業管理において、中心的な役割を担う資源管理方法とされていたものである。

一方、わが国の漁業管理は、沿岸漁業については共同漁業権を中心に、沖合漁業や遠洋漁業については許認可を中心におこなってきた。いわゆる「参入制限」が前提であり、資源管理も必然的に漁業における入口、すなわち漁獲努力量の規制が中心となっていた。

いずれも十分な成果をあげているとはいえず、新たな漁業管理のあり方が模索されている。近年の漁業管理の方向としては、出口規制と入口規制の併用が世界的な流れとなっている。わが国も、国連海洋法条約の発効と同時に施行された「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」によってTAC制度を導入しており、併用という点では同一の方向にある。

しかし、わが国の漁業管理における最大の特徴は、世界でも類を見ないとされる自主管理組織の存在である。今次漁業センサスでも、漁業管理組織数は全海区で増加し、しかもその運営主体のほとんどが漁協自体あるいはその関連組織となっている。

一般に漁業管理は、当該漁業成立の歴史的過程を反映したものとなる。わが国の漁業権制度は、江戸時代の「磯は地付き、沖は入会」を起源としており、地区漁協による前浜資源の利用と維持が基本となっている。漁協のみに認められる共同漁業権がそれであり、これの十分な管理が漁協のレーゾンデートルともされる所以である。さらに、この共同漁業権に基づく沿岸漁業者の排他的な漁場利用権も、決して財産権的なものではなく、当該漁村社会における「共生の権利」ともいうべきものであると認識すべきである。

したがって、漁協の組織や組合員、新規漁業参入等、さまざまな漁業問題を考える場合においても、資源の適切な利用と維持を図る漁業管理、あるいはそれによって可能となる漁村振興の視点が重要・不可欠となる。このことを念頭に研究に取組んでいきたい。

（出村雅晴）

『田舎で起業！』

（田中淳夫著　平凡社新書）

田舎暮らしやスローライフのブームが広がっている。学校出たての若い人、Ｕターン・Ｉターンの人、リタイアした人、また漠然と田舎暮らしを夢見る人等、多くの人が田舎での自分らしい生活を求めている。

しかし、現実に田舎では勤め先が少なく、自分で起業するにも都会の流儀そのままでは通じないことが多い。それでも田舎はビジネスチャンスの宝庫で、都市から移り住み成功を収めている事例も少なくないと著者はいう。

本書は、田舎での起業について豊富な実例を紹介しながら、成功・失敗要因、可能性と障害について明らかにしてくれる。田舎で起業を志す都市生活者を念頭に書かれた本ではあるが、むしろ彼らを迎え入れる田舎の側の地域活性化に役立つ示唆に満ちた好著だ。

紹介されている12の起業例は、どれも個性的な農林水産業関連のものだ。例えば、宮崎県綾町の観光ブドウ農園の場合、収入の最大化ではなく労働時間の最小化を経営目標に、小規模経営と徹底した労働管理を組合せ、夫婦で年間３千時間、週休４日の労働条件で1,000万円の収入を実現している。

大分県上津江村では、村の農業公社が行っていた赤字のサラダ菜水耕栽培事業を、就農１年目の若者が初年度で黒字転換させる事例が紹介されている。ポイントは病虫害管理と品薄市場を狙った販売戦略だ。

島根県隠岐では、高級イワガキの養殖に成功しネット販売で全国に広めた後、漁協組合長になり累積赤字を解消した事例が、また和歌山県大塔村では、備長炭の安定供給を機械化による原木確保で容易にした事例が紹介されている。

田舎での起業の成功の秘訣は、とくに「新しくない」ことにあるというのが著者の発見だ。既成技術のものでも加工方法をちょっと変える、販売・流通方法を改めてみる、マーケティングや品質管理の手法を取り入れる、これまで手掛けなかった業界に営業してみる、古くからある商品を魅力的にアピールしてみるなど。また「値段を自分で決める」「見積もりを取る」「データ提供の見返りにサンプル商品をもらう」など、都会では当たり前のビジネス手法が田舎ではまだまだ採用されていないので効果があると指摘する。

本書で紹介されている事例に共通するのは、起業した人が経営目標と経営管理の視点を田舎に持ち込むことで、地域の潜在力を引出すことに成功している点だろう。良いものさえ作れば売れるというのは、よほどのブランド産地を除けば難しく、生産だけでなく経営管理や販売を考えないとビジネスの成功は難しいのが現状だ。

都市から田舎に移り住む起業者が持ち込むこうした「異質性」を、田舎の側が町興し、村興しのパワーとして上手く取り込んでいくことが、起業者、田舎の側双方にとり長期的利益をもたらす関係につながるはずだ。それはまた同質性の強い日本の田舎の風景が、変貌しつつ個性的に生延びていく明るいシナリオの可能性を本書は想起させてくれる。

（2004年２月　￥756（税込）　206頁）

（室屋有宏）

農協はどこへ向かうのか

組合員の減少による利用率の低下や金融体質の強化のためということで合併が進み大型農協がどんどん誕生してきました。その中で様々な歪みも出てきております。農協が大きくなって行くと同時に組合員もだんだん元気になっていけば良いのですが、実際はその逆で益々悪くなったという声を頻繁に聞きます。

販売の効率化ということで、大きなセンターを作り、そこから大量に消費地へ輸送する。まさにアメリカ的な農業の発想ではないでしょうか。それはアメリカの作った土俵で勝負を仕掛けている様なもので、価格では到底太刀打ちできるはずがありません。

今消費者が求めているのは、顔が見え安心できる物、他とは違った個性のある物だと思います。今の広域から集めた物をただ一緒くたにして販売するやり方では、それに対応することは難しいと思います。

広域ということは、様々な個性、特質を持った者の大きな集合体であるはずです。それらをひとまとめに平準化するのではなく、個々のプラスの部分を生かしどんどん活性化させていく、そしてこの個別に分離した活性態をうまく組み合わせ、機能させることがこれからの役割ではないかと思います。一見コスト削減からすれば逆行する考え方かもしれませんが、コストを削減して安く売っているのであれば意味がありません。その労力と活力が付加価値であり、付加価値をつければつけるほど競争力のある販売につながり、それが農家自体の元気につながるということをもっと考えるべきだと思います。

（青森県弘前市　有限会社まごころ農場
代表取締役　斎藤靖彦）
E-mail：y_saitou@mvi.biglobe.ne.jp

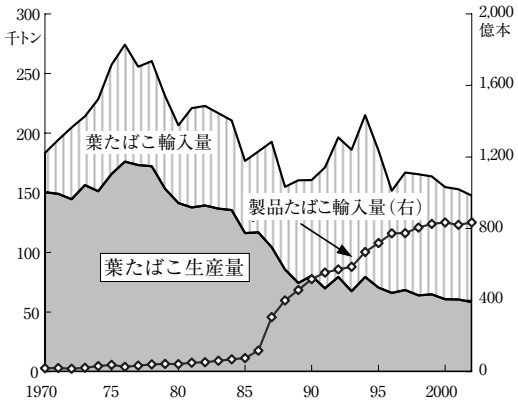
たばこの需給動向

日本人の喫煙率（成人）は健康志向、高齢化等により低下を続けており、男性はピーク時（1966年）には83.7％であったが、2003年では48.3％に低下している。一方、女性は近年ほぼ横ばいを続けており、03年の喫煙率は13.6％で、男女合計の喫煙率は30.3％になっている（日本たばこ産業（ＪＴ）調査）。たばこの販売量は戦後大きく増大したが、喫煙者の減少等により97年度以降は減少しており、03年度の販売本数は2,994億本（５年前比▲11.1％）である。このうち国産たばこが72.9％、外国産たばこ（大部分が米国産）が27.1％であり、80年代後半より外国産たばこの輸入量が増大している。03年度のたばこ販売額は４兆660億円であり、このうち６割近くが税金である。

たばこは1984年に専売制度が廃止されたが、現在も日本のたばこ製造はＪＴが独占的に行なっている。その原料となる葉たばこは、02年において国産58,200トン、輸入が89,457トン（米国42％、ブラジル19％）であり、02年の国産割合は39％になっている。

国内の葉たばこ生産量は、たばこ輸入量の増大、喫煙量の減少等により減少を続けている。葉たばこの生産農家戸数は20,938戸、栽培面積は23,000haであり、産出額は1,093億円である（02年）。主な生産県は、宮崎、熊本、鹿児島、岩手、福島、青森、沖縄で、九州と東北でたばこ栽培が盛んである。生産された葉たばこはＪＴが契約に基づいて全量買い取っており、03年の価格は1,881円/kgである。単収を253kg/10ａ（02年実績）とすると、10ａの葉たばこ栽培で得られる販売金額は48万円、所得は31万円（所得率65％）であり、葉たばこは農家にとって安定的な所得が得られる作物になっている。（清水徹朗）

たばこの生産・輸入動向



資料：農水省「作物統計」、財務省「貿易統計」