

集落営農の実態と兼業農家の位置づけ

JA上伊那の品目横断的経営安定対策への対応から考える

〔要 旨〕

- 1 07年度から実施される品目横断的経営安定対策は、経営規模拡大による「農業の構造改革」を意図したもので、旧農業基本法以来積み残されてきた課題の達成をねらいとしており「戦後農政の大転換」というよりは「戦後農政の総決算」という意味合いが濃厚である。
- 2 品目横断的経営安定対策は面積要件による担い手の絞り込みを条件としており、特に認定農業者になりえない小規模経営層が参加して要件を満たすことができるような集落営農を組織化できるかどうかポイントとなる。
- 3 集落営農は地域によって取組内容に開きが大きく、また地域によっての類型化も可能とされるが、集落営農が法人化されたとしても農業専従者が確保され、かつ他産業並みの農業所得を実現していくことは困難な状況にあるのが実情である。
- 4 長野県のJA上伊那では「『経営体』をつくるより『農地を守る・経営体を育てる組織』をつくる」ことに主眼を置くとともに、後継者予備軍として兼業農家を明確に位置づけている。さらには多様な担い手それぞれについてライフスタイル別に育成方向を明確にするなど、農業者全員参加型の集落営農づくりに取り組んでいる。
- 5 兼業農家は、今回政策では集落営農に参加しない限りは政策対象から排除されることになり、財界等からの批判も強い。しかしながら水田稲作だけが主業農家の比率が低いということは水田稲作は主業化するメリットに乏しいと理解すべきであり、長いスパンでみれば農外就労条件も改善されてきている。むしろ兼業農家の役割を評価するとともに、近い将来での担い手候補として育成していくことが必要である。
- 6 経営規模の拡大、自立経営体の育成の重要性については理解されるが、競争力に欠ける土地利用型農業については農業政策より農村政策としての比重を高めるべきであり、あわせて兼業農家の再評価、都市から農村への人口移動等が求められ、これら我が国の特異性を生かした日本農業のグランドデザインによる真の意味での「戦後農政の大転換」が必要とされる。

目次

はじめに

- 1 品目横断的経営安定対策をどうとらえるか
 - (1) 品目横断的経営安定対策の概要
 - (2) 品目横断的経営安定対策の位置づけ
- 2 JA上伊那の集落営農の取組実態
- 3 集落営農の位置づけ

- (1) JA上伊那の取組み
- (2) 集落営農をめぐる議論と位置づけ
- 4 兼業農家の必然性
 - (1) 兼業農家についての批判等
 - (2) 水田農業における兼業農家の必然性
- 5 今後の農政の展開方向

はじめに

2007年度からの品目横断的経営安定対策の実施を控えて、現場ではこれへの対応、特に担い手対象となる集落営農づくりにむけて懸命の取組みがなされている。品目横断的経営安定対策の最大のポイントは面積要件によって担い手を絞り込み、経営規模拡大、構造改善を強力に推進しようとするところにある。

担い手は認定農家にとどまらず集落営農も対象にされ、また特例措置も追加され相当程度に弾力化はされているものの、後継者不在の高齢農家や小規模兼業農家にとっては対象から除外されかねない内容となっている。このためこれまで集落ぐるみで共同して取り組んできた水田稲作にかかる生産体制、ひいては地域コミュニケーションの弱体化を招きかねないものとなっており、農村維持の根幹にかかわりかねない問題をはらんでいる。

農地の集積をはかっていくことは今後一段と必要性が高まることは間違いなく、そ

のために支援が必要であることについては確かに異論のないところであるが、担い手を面積要件で絞り込むことによって、もっぱら農地集積による経営規模拡大とこれによる生産性の向上を推し進めようとするところに基本的整理の欠陥が存在すると考える。

すなわち、我が国における土地利用型農業で「産業政策と地域振興政策を区分」し、品目横断的経営安定対策を農村政策ではなく農業政策として純化させようとしたところに実態とかけ離れた、無理を強制する力が作用しがちな内容となっているといえる。実際の動きをみると、集落営農は一部は法人化され農業政策が期待する経営体となりえても、多くは経営体というよりは集落ぐるみでの農地を守るための生産組織として機能しつつあり、現場ではあらたな政策を、したたかにむしる農村政策的に活用して地域農業を維持していこうとしているようにみられる。

そこで、本稿では品目横断的経営安定対策推進のカギを握る集落営農に、現場でどのように取り組まれているかJA上伊那を

取り上げ、集落営農の経営体としての限界性と、その中での兼業農家の位置づけを見る。

また、生産組織としての集落営農が発揮しつつある現実的役割と兼業農家の再評価は、今後の我が国農業の方向性を考えるにあたってのきわめて重要なポイントの一つであることから、あわせて今後の農業政策の方向性等について考えてみたい。

1 品目横断的経営安定対策を どうとらえるか

(1) 品目横断的経営安定対策の概要

以降の議論の前提として、品目横断的経営安定対策の概略について確認しておく。

品目横断的経営安定対策は、諸外国との生産条件格差の是正のための対策（ゲタ対策）と、収入の変動による影響の緩和のための対策（ナラシ対策）とに分かれる。加入対象者は、「担い手への施策の集中化・重点化を図る観点から」「認定農業者、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織であること」とされている。

そして、これらは「一定規模以上の水田又は畑作経営をおこなっているものであること」が担い手とする条件とされている。具体的には、認定農業者にあっては北海道で10ha、都府県で4ha、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織は20haが一定規模とされ、これ以上の経営規模が求められている。そして集落営農が「特定農業団体と同様の要件を満たす組織」

とされるためには、地域の農用地の3分の2以上の利用の集積を目標とすること、組織の規約を作成すること、組織の経理を一括して行うこと、中心となる者の農業所得の目標を定めること、農業生産法人化計画を有すること、が要件とされている。

また、諸外国との生産条件格差の是正のための対策では、対象品目は麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょとされており、支払いは過去の生産実績にもとづく面積支払い（緑の政策）と毎年の生産量・品質にもとづく数量支払い（黄色の政策）とが組み合わされたものとなっている。

収入の変動による影響の緩和のための対策では、対象品目は米が加わって、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょとされ、対象品目ごとの当該年の収入と、基準期間（過去5年中の最高年と最低年をのぞいた3年）の平均収入との差額を経営体ごとに合算・相殺し、その減収額の9割について、積立金の範囲内で補填することとされている。

（注1）米については、現状、高率関税によって守られていることから、諸外国との生産条件格差の是正のための対策の対象からは除外されている。

(2) 品目横断的経営安定対策の位置づけ
以上を内容とする品目横断的経営安定対策は、米政策改革推進対策、農地・水・環境保全向上対策を含む経営所得安定対策等大綱として決定されたものであるが、大綱は「農業従事者の減少・高齢化、耕作放棄地の増大など我が国農業・農村が危機的状

況にある中で、兼業農家、高齢農家などをはじめ、多様な構成員からなる地域農業を、担い手を中心として、地域の合意に基づき再編しようとするものである。それは同時に、食料の安定供給のほか、国土・自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承といった農業・農村の持つ多面的機能の維持・発揮につながるとともに、WTOにおける確固たる交渉の条件整備になるものである」ことを意図している。

そしてこの中の品目横断的経営安定対策については、「我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する」ことをねらいとしている。

ところで、品目横断的経営安定対策を含む一連の農政改革施策は06年7月21日決定され、「戦後農政の大転換」であると喧伝されている。地域を限定して展開される中山間地域対策とは異なり、一定の経営規模以上という条件付きながら、米、麦、大豆等作物を対象にした直接支払いであること、さらには農地・水・環境保全向上対策が導入されたという意味では「戦後農政の大転換」であるといえなくもない。

しかしながら、今回対策の目玉である品目横断的経営安定対策では、本来「意欲と能力のある担い手」は技術、経営管理、マーケティング、環境への配慮、地域への愛着、リーダーシップ等の総合的な能力が要

求されるのであるが、実際には土地利用型作物のみが対象とされているとはいえ、面積要件のみによって対象担い手が絞り込まれ、経営規模拡大に主眼を置く「農業の構造改革」を意図したものとなっている。

さかのぼって1961年の旧農業基本法をみれば、生産性と生活水準（所得）の農工間格差是正を実現していくために、米から野菜・果樹・畜産の高付加価値農産物への生産シフト（選択的拡大）、農産物価格の安定、流通の合理化等とあわせて生産性の向上が推進されてきたが、生産性向上の柱となったのが大農機具の導入、農薬・化学肥料の使用、水利施設の整備を動員しての経営規模の拡大であった。しかしながら、60年度の1戸当たり経営耕地面積0.88haは、直近の02年度で1.88haとわずかに2.1倍に増加したにすぎず、旧農業基本法が意図した農地の集積、経営規模の拡大は遅々として進展をみなかったのである。

こうした規模拡大停滞の事態を受けて、食料・農業・農村基本法（以下「農業基本法」）では「望ましい農業構造の確立と経営施策の展開」が掲げられ、「効率的・安定的経営が農業生産の相当部分を担う農業構造の確立」が目指され、こうした流れのなかで05年4月の食料・農業・農村基本計画、05年10月の経営所得安定対策等大綱を踏まえて06年7月に品目横断的経営安定対策等が決定されたものである。そしてそこでは担い手を10年で40万育成し、そこに生産の7～8割を集積することを想定している。

こうした流れを振り返ってみれば今回の

一連の農政改革の目玉である品目横断的経営安定対策は「戦後農政の大転換」というよりは、むしろ課題として長らく積み残されてきた規模拡大を直接支払いの導入によって実現しようとする「戦後農政の総決算」という意味合いをより濃厚に持っていると思われるほうが適切であるといえよう。

2 JA上伊那の集落営農の 取組実態

品目横断的経営安定対策が面積要件によつての担い手の絞り込みを意図しており、大規模経営の個人や法人が認定農業者として対象になることは相対的に容易であるが、問題は小規模経営で認定農業者としては対象にならない農業者が参画することによつて要件を満たすことができるような集落営農を組織化することができるかどうかのポイントとなる。

集落営農については地域によつて取組内容に開きが大きく、また地域によつて類型化が可能とされている。例えば田代^(注2)(2006)は、地域別の集落営農の特徴として「水稻に取り組む割合が高いのが北陸・中国・九州であり、逆に水稻に取り組む割合が相対的に低いのが東北・関東東山の東日本で、そこでは麦(関東東山)、大豆(東北)、その他作物(飼料作物、野菜)への取り組みが高い」としており、強いて言えば「水稻を主軸とする北陸・中国、転作主軸の東日本、東海、近畿と九州」に色分けされている。

また、楠本^(注3)(2006)は「一集落一農場方式のぐるみ型集落営農を法人化」し、個別の農業機械全廃と高性能大型機械活用による低コスト生産を目指す北陸平野型、中山間地域等直接支払い交付金や産地づくり交付金等を活用しての「集落ぐるみ型の特定農業法人」が多い中国山地型、個別規模拡大志向農家との共存をはかるため「二階建て方式の地域営農システム」を中心とする東北型とに類型化している。

本稿では紙幅の関係もあり、方向性を明確にした取組みと兼業可能な企業を多く抱えていること等から筆者が注目してきた長野県JA上伊那での取組みに絞って紹介する。JA上伊那については同一農協の管内とはいえ各地区の置かれた生産・環境・歴史的条件は大きく異なり、これに対応して弾力的な取組みが推進されている。

a 地域概況等

管内は伊那市、駒ヶ根市、辰野町、箕輪町、飯島町、南箕輪村、中川村(高遠町、長谷村は06年3月末伊那市と合併)の2市3町3村からなり、中央アルプスと南アルプスにはさまれ中央を天竜川が流れる伊那谷の河岸段丘を中心に農業は展開されているが、旧高遠町、長谷村は河岸段丘から離れ南アルプスのふもとの山間地にある。

JA上伊那は、96年に5つの農協が合併している。電機・機械・精密等産業の発展もあって管内全体の人口は増加しているものの、旧高遠町、長谷村では人口が逆に減少していることから推測されるように、

地区によって置かれた状況が大きく異なっている。

農地面積は合計で13,400haであるが、その内訳は水田8,900ha、普通畑4,500ha（うち樹園地3,400ha、牧草地800ha、ほか）で、05年度の米生産調整は約40%となっている。水田稲作を主としながらも、きのこ、畜産、野菜、果実等多様な農畜産物が生産されている。米については標準単収630kg/10a、1等米比率98%を維持しており、質量ともに全国でも有数の実績を誇っている。

管内総農家数は14,571戸で、そのうち販売農家数は10,236戸となっている。販売農家数の専兼別内訳をみると、専業農家数1,208戸、第1種兼業農家858戸、第2種兼業農家8,170戸となっており、販売農家数に占める第2種兼業農家の比率は80%と、長野県全体での69%、全国での67%を大きく上回っている。（いずれも「2000年農林センサス」）。また、65歳以上の高齢化率は33%となっている。

b 品目横断的経営安定対策への対応

農政の動向に対応して05年7月に、米を中心に園芸・耕畜連携による消費に対応できる総合産地づくり、総合産地に対応した多様な担い手の育成、行政と一体となった産地体制づくり、を骨格とする「新たな『食料・農業・農村基本計画』への取り組み方針」が打ち出されている。

これをもとに、品目横断的経営安定対策に取り組むにあたって、まず次のような目

標を明確にしている。

「経営体」をつくるより「経営体を育てる組織」をつくる。^(注4)

土地利用型作物として米・麦・大豆・そばに取り組む（米を維持していくために生産調整機能は必要。全員参加方式でいくためには米への取組みが必要）。

団地的土地利用による生産コストの低減（特に機械利用のコスト）。

園芸振興と所得確保。

集落機能の再構築。

協同活動の再構築による組合員とJAとの絆の強化。

政策支援対象となるカバー率目標は販売対象の100%。

行政と一体となった育成支援への取り組み。

そしてこれら取組目標を実現していくために、次のような具体的支援措置を講じていくこととしている。

体制整備（担い手育成本部等の設置、職員の配置）。

経理事務一元化事務支援（組合員管理・農地管理・作業管理・経理簿記管理・配分管理等を統一システムにより有償で請負）。

組織育成・運営支援（運転資金支援、固定資産購入支援、施設利用料割引、資材事業大口ランク別奨励での組織枠設定、早期仮渡しの実施等）。

法人化支援（法人への1組織50万円の出資＜ただし、組織の経営に影響を及ぼさない金額まで＞）。

c 具体的取組み

上のような支援措置等を講じながら実際の担い手確保対策については、駒ヶ根市でモデル的な取組みがなされているが、まず、JA上伊那と駒ヶ根市とが一体化して中心となり、これに関係団体等を幅広く巻き込んで駒ヶ根市営農センターを設置し、管内地域での担い手確保のための戦略検討にあたり、また幹事会がワンフロア化された実質の事務局として機能している。

そして各地区ごとに農業者による組織である地区営農組合が設けられ、さらにその下に営農組合が置かれている。この営農組合は、個人経営体、法人経営体、営農組合経営体、さらには兼業農家等によって構成されることになる。担い手確保・育成推進の基本は、駒ヶ根市営農センターと、地区営農組合、そして営農組合という三層構造によってすすめられている。

そして第1図のように、集落に置かれる営農組織のうち個人経営体を除く法人経営

体と任意組合(特定農業団体と集落営農)は、集落の実態に応じて「集落の農地の使用収益権者の大半が構成員となり、共同で農業をおこなう組織」である「集落ぐるみ型」と「比較的少数のオペレーターが構成員となり、農作業と販売の受託を共同でおこなう組織」としての「オペレータ型」のいずれかを選択するよう誘導されている。

d 取組現状とこれまでの取組み

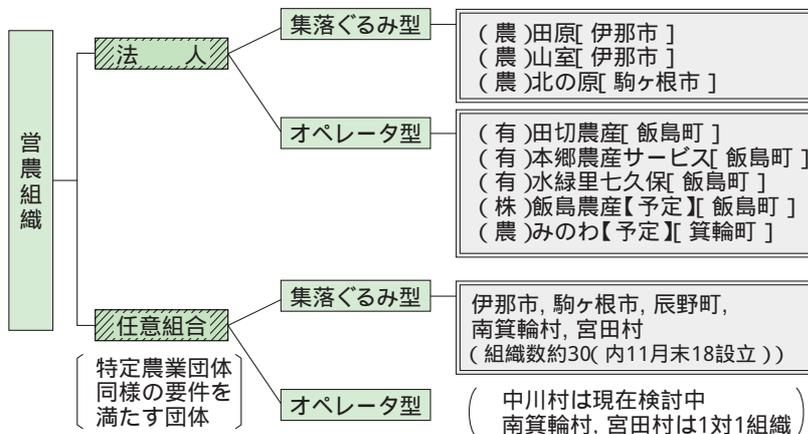
現状は、まさに担い手育成のための推進の真最中であり、半分強の地区では協議途上にあるものの、06年11月末では設立済みが18営農組合、6農事組合法人となる見込みである。^(注5)

第1図にみるように取組みは任意組合の集落ぐるみ型による集落営農が多くを占めているが、集落ぐるみ型での農事組合法人とともに、オペレータ型による有限会社も設立されている。

管内では昭和50(75)年代から集落営農

への取組みが開始されているように歴史は古い。地代が高く農地の集積が難しいなか、78年から村全体で共助制度を設けりんご、スイカ、アスパラ、餅米等の団地的農地利用をしてきたことで知られる宮田村は、農地保有を合理化事業として発展させてきたが、今回の品目横断的経営安定対策対応

第1図 組織づくりに向けた管内の取組み状況



資料 JA上伊那の組合員への集落営農説明資料

として集落ぐるみ型による一村一農場としての「宮田村営農組合」を設立している。

また86年に生産者・行政・JAによるワンフロア化をすすめていくため営農センターを設け、全員参加による集落営農組合の下に、複数集落にまたがる四つの地区営農組合を設立し「複数営農の道」「1000ha自然共生栽培」を推進してきた飯島町は、新たな担い手の育成にねらいを置いて、各地区に一つずつオペレータ型での法人を設けている。

e 担い手の確保・育成

こうしたJA上伊那管内での担い手確保・育成推進については以下にみるようにいくつかの特徴的な取組みが指摘される。

第一が、兼業農家が大宗を占めているとともに多様な担い手が存在しているが、基

本的に農業者全員を担い手として対象化にしていこうとしている。これは今回取組みを農協運動の一環として位置づけており、全員参加を原則としていることによる。

第二が、兼業農家を「広義の複合経営」として位置づけており、農外兼業を複合経営の一形態にとらえている。そして現在は農地を維持する存在であるが、将来の担い手候補として積極的な位置づけをしている。

第三が、第2図にみるように法人を含む自立経営体、兼業農家、自給的農家などの多様な担い手を地域営農の中に位置づけているだけでなく、法人を含む自立経営体育成を目指してライフスタイル別にそれぞれの育成方向を明確にしており、担い手の確保の前段として担い手の育成に力点が置かれている。

第四が、第3図にみるようにまずは調整

第2図 ライフスタイル別の経営形態(担い手の育成)

ライフスタイル	経営形態	作物の選択基準等	育成方策
法人育成 育成 1 自立発展型経営群 (農業でどんどん成長したい人)	組織経営体 戸別経営体 集落型経営体	・土地生産性の高い品目 ・手間のかかる品目 ・販売期間の長い品目 (周年作物、施設化、複合品目) ・量的、面積的にまとまる品目 ・資本のかかる品目 ・高収益品目 ・若い専従者が好む品目	・営農、振興センター機能の発揮 (機能ワンフロア) ・集落の話し合いによる担い手の明確化 ・集落営農事務局体制の強化 ・各種補助事業の活用 ・農地の集約、会計等支援(経理の一元化) ・農業経営相談室の機能発揮 (労働保険等含む) ・インターン制度の活用(新規就農支援) ・品目指導体制の強化
誘導 2 兼業農家群 (農業を片手間で続けたい人)	兼業経営体 ファーマーズマーケット JA直売所	・省力で安定した品目 ・生産性の高い品目 ・付加価値の高い品目 ・少量多品目生産 ・こだわり栽培・パイプハウス	・育苗、作業、施設等の機械体系の確立 ・各種指導会、講習会の開催 ・部分的作業受託システムの構築 ・JAリース事業の活用 ・品目指導体制の強化
誘導 3 生き甲斐農家群 (農業を生き甲斐としたい人)	グループ・ファーム レディース・ファーム 趣味の農業(ホビー型)	・生き甲斐や楽しみが持てる品目 ・趣味と実益が得られる品目	・菜園教室、生き甲斐講座開催 ・営農指導員補助員制度の充実及び活用 ・生活相談事業との連携 ・シニアあぐりスクール ・退職農者の組織強化
誘導 4 やめたい農家群 (農業をやめたい人)	労働の参加・援助 農地活用への協力	農地管理型参加 (土地共益制度)	

資料 第1図と同じ

合意主体としての地区営農組合での話し合い・合意をベースにしっかり置いたうえで、これを個人経営体、法人経営体、集落営農の、経理が一元化された組織によって担っていく方式を採用しており、地区での合意調整とどのような形態の担い手で対応していくのかを分離して運用されている^(注6)。

第五として、JAは法人への出資は1組織50万円を上限としているが、「自分たちの地域は自分たちで守る」ことを基本としているため、JA出資はあくまで法人育成のための支援として整理されている。

(注2) 田代(2006)248, 249頁

(注3) 楠本(2006)18, 19頁

(注4) 当初は今回対策による交付金試算をもとに経営体をつくっていくことを目標としたが、組合員の反応を踏まえて地域を維持していくために「経営体を育てる組織」づくりに変更した経緯がある。

(注5) 認定農業者は560ぐらいい見込んでおり、このうち土地利用型作物に取り組むものは130ぐらいとしている。

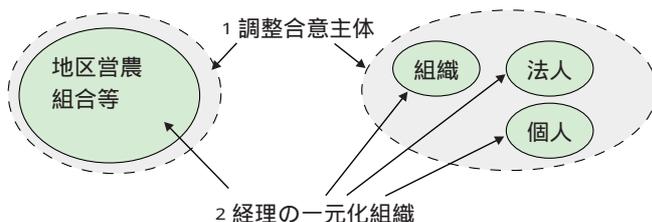
(注6) 地区営農組合が営農を含めた地域の面倒を全部みる方式ではなく、あくまで合意調整のみを分担する方式を採用しており、当JAではこの方式を「1.5階建て」と称している。

第3図 地域における営農形態の構築パターン

前提	1 調整組織は全地区へ既存組織の再構築、又は新たな組織として設置
パターン1	1 調整組織と 2 一元化の組織が同一構成員の組織 (両組織が一体化の場合と別設立の2通りが考えられる)
パターン2	1 の組織の中に 2 経理の一元化組織が複数ある場合 (認定農業者、個人経営体、組織経営体の混在等多様)

〔パターン1のイメージ〕

〔パターン2のイメージ〕



資料 第1図と同じJA上伊那資料から筆者が一部修正。

3 集落営農の位置づけ

(1) JA上伊那の取組み

担い手の絞り込みによる経営規模の拡大と自立経営体の育成をねらいとする品目横断的経営安定対策に対して、全員参加を原則にしており、集落ぐるみ型が多くなっている。

ここでは「『経営体』をつくるより『農地を守る・経営体を育てる組織』をつくる」ことに主眼を置いてはじめて生産者の理解獲得が可能であるとの思いがあり、行政が絞り込みによって担い手を特定させているのとは大きく乖離しているといわざるを得ない。現状、水田稲作を中心に多様な担い手による共同作業等によって地域農業がまわっているものを、あえてこれを絞り込んで特定の担い手に任せれば地域農業、さらには集落組織が崩壊しかねないという現実と、一方では高齢化・後継者不足等が今後一段と深刻化していくことも否定しようのないという現実がある。

この二つの現実の間で担い手を確保していくためには急ぎながらも時間のある程度かけて担い手を育成していくことが肝要であるとしている。そこで育成に重点を置き、後継者予備軍として兼業農家を明確に位置づけている。

また、現場にとっては、今回の品目横断的経営安定対策の対象となっ

てやっと「従来どおり」ということにすぎず、対象外になることはこれまで受けていた支援を即失うことになり、経営収支が一段と逼迫することは必至ということになる。とにもかくにも集落ぐるみでの集落営農を組織し、まず支援を継続させ、そうしたなかで担い手の育成をはかりながら法人化を含めた次の展開を模索していこうという、二段構えでの取組みをはかっている。

このように現場ではすぐれて現実的な、かつしたたかな対応をすすめつつあり、単に絞り込みによる規模拡大だけでは持続的な農業経営を可能にする将来展望は確保し得ないことを示しているといえる。

(2) 集落営農をめぐる議論と位置づけ

品目横断的経営安定対策は、「産業政策と地域振興政策を区分」し、農業政策として純化させることによって、集落営農 特定農業団体 農業生産法人（特定農業法人）へと市場原理に対応可能な経営体としていくことによって構造政策を推し進めようとするものである。

^(注7)
ところで安藤（2005）は、「たとえ集落営農組織が法人化されたとしても、それは必ずしも構造政策における『効率的かつ安定的な農業経営』と呼べるようなものではない。『効率的かつ安定的な農業経営』の原則的な要件は、農業専従者が確保され、彼または彼らが他産業並みの生涯賃金に見合うような農業所得を実現していることであるが、法人化された集落営農でこの要件をクリアしているものはレアケースに属す

る」としている。そしてそもそも「集落営農を立ち上げることの第一の目的は『できる限り手間ひまかねをかけないで農地を守るための仕組み』を作ることであり、法人化の目的は『経営体としての発展』をめざすことではなく、『地域の農地を守っていくという規範の制度化』を図るものとみるべき」としている。

また田代（2006）は、集落営農では「相対的に高い管理作業支払いに対する社会的合意が確固としてあり、かつそれが地域横断的に成立しており、その意味では経済的合理性・現実性をもつものといえる。…このような経済合理性とともに、そこには安定的な兼業収入や年金収入を得つつ、まだまだ一丁前に農作業できる層と、年金収入等も少ない高齢層との、一種の世代間互助的な関係もある。集落営農がたんなる農業経営ではなく、一種の生活共同体でもある^(注8)」としている。そして「先に集落営農は、分散錯綜耕圃形態における合理的・効率的な土地利用だとしたが、確かに集落営農の効率は相対的に高いものの、それでも補助金依存からの脱出にはほど遠い^(注9)」ことを力説している。

このようにみえてくると、高齢化・後継者不足、耕作放棄地等の増加から、農地を集積する担い手の確保が必要であり、その一つとして集落営農が位置づけられたことは重要である。しかしながら担い手の要件として面積を持ち出したこと、また土地利用型農業で地域政策と分離して農業政策を徹底し、経営体として純化させようとしたこ

と、さらには担い手の「絞り込み」に重点が置かれ、「育成していく」という観点が希薄なところに、現場の動きが政策の方向と乖離せざるを得ない必然性を有しているということができよう。

(注7) 安藤(2005) 53頁

(注8) 田代(2006) 258頁

(注9) 田代(2006) 271頁

4 兼業農家の必然性

これに連動して政策的に大きな問題となってくるのが兼業農家の位置づけである。すなわち政策的には担い手を絞り込み、専業農家をはじめとする自立した経営体中心の政策へと大きく舵を切ったわけであるが、現場ではむしろ兼業農家を貴重な担い手の一つであるとともに、主たる担い手の予備軍としての期待も大きい。本来的にはJA上伊那管内の実態分析に即して兼業農家の位置づけと再評価が必要と考えるが、実態分析を踏まえての理論的整理については後日を期すこととして、ここでは全国動向からみても兼業農家の必然性に触れるにとどめる。

(1) 兼業農家についての批判等

経済財政諮問会議をはじめとして兼業農家に対する風当たりは強い。「日本農業の国際競争力が低いのは、兼業農家が多すぎて規模のメリットを生かせてないためだ。」^(注10) や、「零細農家の多くは非農業所得への依存度が大きく、農業の収益のいかにあま^(注11)り関心がない。」等の厳しい批判が浴び

せられており、これが「兼業農家と一体となって事業を肥大化させてきたJAの存在が構造改革を阻んでいる。」^(注12) として、農協批判の重要な要素の一つとしても位置づけられている。

ところで兼業農家についての「研究動向は支配的には、労働市場論的視点あるいは相対的過剰人口論的視点に依拠してきた」^(注13) と言わざるを得ず、また「小農としての農民的性格の喪失過程にある存在、しかもなお労働者階級としても『自立』しえてない構造のなかでの存在」^(注14) として見なされることが多く、兼業農家とは農民層の分解過程の中で発生した中途半端な、かつ貧しい存在としてみなされてきた。まさに「兼業農家問題を現局面における農業問題の重要な一つの環として位置づけ」^(注15) て研究されることはまれであったといえ、学問の世界にあっても兼業農家に対する正当な評価が行われることがなかったばかりでなく、まして兼業農家に積極的な意義を認めようとする見方はなかったといえよう。

(注10) 八代尚宏(2006年10月12日付日本経済新聞)

(注11) 神門(2006) 144頁

(注12) 山下一仁(2005年6月7日付日本経済新聞)

(注13) 河相(1985) 32頁

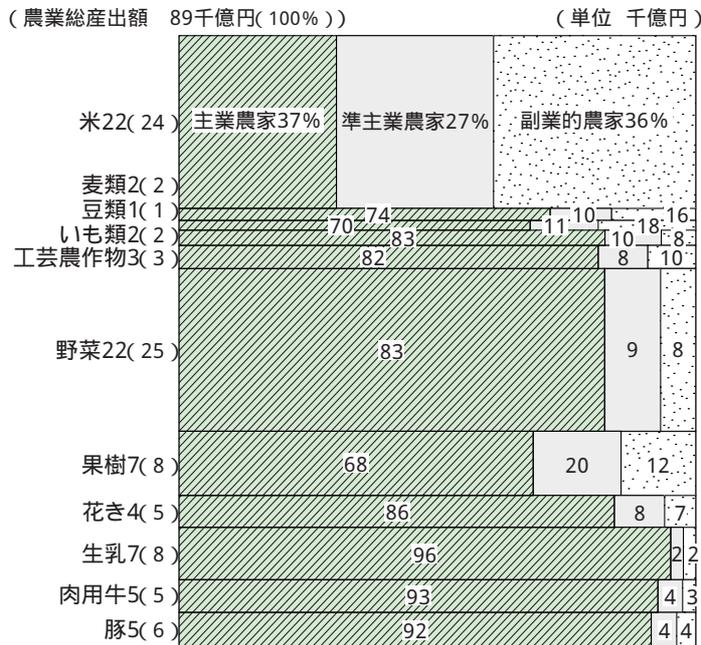
(注14) 河相(1985) 15頁

(注15) 河相(1985) 32頁

(2) 水田農業における兼業農家の必然性

ここで兼業農家等が作物・畜種別の産出額に占める割合を第4図によって見てみる。^(注16) 生乳、肉用牛、豚の畜産はいずれも主業農家が90%以上のシェアを占めており、花卉では86%、野菜でも83%と圧倒的に主

第4図 作物・畜種別にみた農業産出額の農家類型別シェア
(2002年)



・主業農家とは農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいる農家である。
 ・準主業農家とは農外所得が主(農家所得の50%未満が農業所得)で、65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいる農家である。
 ・副業的農家とは65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいない農家である。

出典 農林水産省「食料・農業・農村基本計画検討主要データ集」
 資料 農林水産省「平成14年農業総産出額(概算)」 「2000年世界農林業センサス」 「農業経営動向統計」
 (注)1 主副業別シェアは「2000年世界農林業センサス」 「農業経営動向統計」から推計。
 2 産出額は概算額。

業農家の占める割合は高くなっている。これに対して米については主業農家の占める割合はわずか37%にすぎず他の作物・畜種とは大いに様相を異にしている。これが水田稲作については近代化が遅れている、構造改革が遅れているという最大の根拠とされているのである。

これに対して筆者は、畜産なり花卉、野菜等の専門化や経営規模拡大で経済的メリットが確保可能なものについては主業農家への集約化が進行しているということは、水田稲作については主業化するメリットに

乏しい、あるいは主業化しなくても済む環境条件が少なくとも現在は具備していると見るべきである。すなわち、米価の長期低落傾向にともなって規模拡大でこれをカバーし一定以上の所得を確保していくことが困難になってきたものである。一方では、農業の機械化、農薬・化学肥料の使用、農業技術の進歩によって水田農業はもはや装置産業化し、水管理を除けばほとんどの作業は土日だけで可能な物理的条件も整えられてきたのである。

こうした兼業による農外収入への依存は、「農業の収益のいかにあはまり関心がない」というよりは、農業だけでは水田稲作経営が成立しにくい状況のなかでも、安定的に水田稲作を継続し、地域の共同作業等を可能とし、ひいては

地域コミュニティや地域の文化を維持してきたのである。言い換えれば水田稲作においては“百姓の知恵”が主業化ではなく兼業の深化を導いてきたといえる。共同管理部分が残され、農地、地域への強い執着をベースとして行われる水田稲作は、経済学だけでは割り切ることのできない諸要素を濃厚に有しているということができるのである。

(注16) 農家分類が異なっていることに留意願いたい。主業農家等の分類については農林水産省統計情報部「農林統計に用いる農家等分類」等を参照のこと。

5 今後の農政の展開方向

本テーマに関連してもう一つの重要な論点と考えられるのが、品目横断的経営安定対策と農地・水・環境保全向上対策との関係である。

品目横断的経営安定対策での集落営農への取組みでは合意調整が欠かせない一方、農地・水・環境保全向上対策は地域における共同活動と営農活動を一体的に支援することをねらいとしており、両対策が農業政策と地域政策とに分かれて位置づけられ両者のバランスがとられているという見方もあるが、むしろ両対策を整理したうえで一体的に推進される必要がある、ということだけ触れて、これについても別途の機会にあらためて触れることにしたい。

最後にこれまでの述べてきたことを踏まえて、今後の農政の展開方向について掲げておきたい。

第一に、経営規模の拡大、自立経営体の育成を目指すことは重要であり、こうした方向性を目指す必要性については理解する。しかしながら品目横断的経営安定対策が技術集約的で相対的に競争力を有する野菜・果樹・畜産等を対象とするものではなく、低コスト化は必要であるものの競争力を獲得していくことは困難である。多様な担い手による地域の共同体的取組みによって維持されてきた水田稲作を中心とする土地利用型作物を対象としているところに、自立経営体の育成とはいってもきわめて困

難であり、集落の紐帯を弱体化させる懸念を持たざるを得ない。むしろ競争力のない土地利用型農業について耕作放棄の進行を食い止め、農地維持をはかっていくための対策としての基本的位置づけをし直し、面積要件をはずして、耕作放棄地等の集積を受け持つ担い手に支援を手厚くするなり、支援対象を集落の自主的な判断に任せる等の見直しが必要である。

第二に、第一から導かれるように、「産業政策と地域振興策を区分」し、「農業政策として純化」したものを、むしろ地域政策も含めた支援として位置づけていくことが求められる。目を海外に転じてみればWTO対応で我が国と強い連携を維持しているEUの農政は、農業政策から農村政策、環境政策へと比重を移しつつある。農地・水・環境保全向上対策も打ち出されたとはいえ、大規模化による生産性向上を政策の基本課題として設定したことは時代の流れに逆行しているといわざるを得ない。

第三に、兼業農家を貴重な担い手の一つであるとともに、自立経営体の予備軍として位置づけ、これを育成していくことが肝心である。むしろ兼業システムを日本的なシステムとして生かしていくことが必要である。^(注17) 食品産業を含む地方産業の振興による地域雇用の確保・活性化によって兼業農家の生計を支え、水田農業の維持に大きな役割を果たすだけでなく、地域雇用の消費や地域資源の循環等をも可能にする。

第四に絶対的な後継者不足のなかで兼業農家に加えて、都市と農村の交流・融合に

よって、高度経済成長期とは逆に都市から農村へ人口を移動させていくという時代認識を持つべきであり、若者の農業就業をも可能にし担い手確保と地域の活性化をはかっていくことが必要である。

第五に現場では品目横断的経営安定対策への対応を模索しつつあるが、本体策だけでは将来展望を持ち得ないという苦悶を抱えている。水田稲作を食料自給率向上という以上に食料安全保障の中に位置づけを明確にした上で、日本農業が相対的に優位性を持つ技術集約型農業を適地適作、地域複合経営で取り組み、地産地消や環境保全、地域資源循環等を柱とする地域社会農業の確立を目指していくことが求められる。我が国農業・農村の特異性は都市と農村とが分離しているのではなく、多かれ少なかれ融合した状況にあり、地域性の強い多様な地域社会農業が各地で展開し、我が国の特異性を生かした日本農業のグランドデザイン、さらには国土デザイン「田園都市国家」

を描いていくことが前提となってくるもの^(注18)と考える。今こそ「戦後農政の総決算」から真の意味での「戦後農政の大転換」が求められるのである。

(注17) 田代(2005)は日本に比較して韓国の農家減少率が激しい理由として、韓国では兼業滞留が不可能な事情にあることを指摘している。

(注18) 蔦谷(2006)及び蔦谷(2004)

<参考文献>

- ・安藤光義「集落営農をどのように評価するか」『調査と情報』3月号
- ・梶井功「効率的生産単位構成農業者の所得安定策こそ重要課題」『調査と情報』7月号
- ・河相一成編著(1985)『地域振興と兼業農家』農山漁村文化協会
- ・楠本雅弘(2006)『集落営農』農山漁村文化協会
- ・神門義久(2006)『日本の食と農』NTT出版
- ・田代洋一(2005)『「戦後農政の総決算」の構図』筑波書房
- ・田代洋一(2006)『集落営農と農業生産法人』筑波書房
- ・谷口信和・李侖美(2006)『JA(農協)出資農業生産法人』農山漁村文化協会
- ・蔦谷栄一(2004)『日本農業のグランドデザイン』農山漁村文化協会
- ・蔦谷栄一(2006)「国土デザインの中の都市農業」『農林金融』10月号
- ・暉峻衆三編(2003)『日本の農業150年』有斐閣

(特別理事 蔦谷栄一・つたやえいいち)

