

規制緩和と中山間地域振興策

石原 照 敏

(Received November 17, 1995)

Deregulation and Economic Promotion of Intermount Region

Terutoshi ISHIHARA

(Faculty of Environmental Science and Technology Okayama)

1. はじめに

ウルグアイ・ラウンド農業合意が発効し、ミニマム・アクセスにより、米が輸入されるようになり、新食糧法が1995年11月に施行された。その結果、政府によって米の全体需給が調整されるようになったとはいえ、①米の流通経路は複線化し、②出荷・卸・小売免許が許可制から登録制になったので、業者の新規参入がみられるようになり、③政府米の価格は、入札方式と相対取引によって決まる自主流通米の価格や輸入米の価格によって左右されるようになったので、米価は低落傾向をたどるであろう。そこで、規模の経済を発揮できない中山間地域の米作は苦境にたたされる恐れがあり、中山間地域振興策が必要不可欠となる。

上述した規制緩和との関係で中山間地域振興策について考察するために、従来の研究を一べつし問題の所在を明らかにしよう。まず、ウルグアイ・ラウンド農業合意について、食料・農業政策研究センター(1994)、大内力・藤谷築次(1995, P. 7)が、同交渉の意味と今後の課題について検討し、ウルグアイ・ラウンド農業合意の結果として生じることの予想される国内の農林業に対する悪影響をできるだけ緩和するために、中山間地域の場合、「特定農山村法」では不十分であるとし、EU型の直接所得補償制度の導入の必要性を強調している。

この問題をさらに掘り下げるためには1992年(平成4)6月10日に公表されたいわゆる新政策(「新しい食料・農業・農村政策の方向」)について検討する必要がある。新政策研究会(1992)は、新政策を構築するために用意された資料を集成しているし、新農政推進研究会(1992)は、新政策の取りまとめの作業に携わったメンバーが、その作業の過程でのさまざまな議論を踏まえ、また私見を加えながら、新政策の内容を解説している。

新政策を批判したものとしては次の二つが重要である。農政ジャーナリストの会(1993a)は、ジャーナリズム、農林水産省、全国農協中央会、全国農業会議所、農政学者などの各界から新政策を多面的に検討しているし、大内力・今村奈良臣(1993)は、農業の国際化、新しい経営者像、望ましい経営体、農村地域政策、米流通管理、国民的合意の6本の柱に視点をすえて、新政策を理論的・実証的に検討している。とりわけ、後者は、新政策では「効率主義一辺倒」のこれまでの政策路線を反省し、環境主義および地域主義重視の政策理念を提示していると評価しているが、効率主義・環境主義・地域主義の三つをめぐるそれぞれの関係ならびに優先順位をいかに考えるべきかという点において明確さを欠いていること、つまり農業保護政策をいかなる分野、いかなる方法で実施し、いかなる分野では市場原理、効率原理を実現させるかということが著しく不明確であると批判している(大内力・今村奈良臣、1993, PP. 8~9)。この視点は、つまるところ条件不利な中山間地域では効率主義を放棄し、直接所得補償制度を導入すべきであるということになるであろう。だが、この視点には問題がないであろうか。このことを検討するためには新政策を中山間地域で具体化した「特定農山村法」をめぐる論点を吟味してみる必要がある。

特定農山村法研究会(1995)は、「特定農山村法」を豊富な資料を用いて解説しているし、農政ジャーナリストの会(1993b)は、中山間地域対策について多面的に考察している。とりわけ、永

田恵十郎が、農政ジャーナリストの会（1993b, P. 74）で、新政策ではEU型の条件不利地域対策を切り捨てたのは問題であるとし、日本型条件不利地域対策として、まず林業を含めた地域資源の維持管理を担う組織体の育成が急務であり、それに財政資金の供与を行っていくことが考えられると述べているのは注目される。この考え方は、公益的機能保全者としての農林業の役割を強調した所説（永田恵十郎、1988, P. 303）を延長したものであろう。しかし、永田恵十郎はEU型の直接所得補償制度を導入するよう主張しているのでは必ずしもない。財政支援と直接所得補償は同じではない。

「特定農山村法」を批判し、中山間地域対策として直接所得補償制度の導入を主張しているのは、今村奈良臣（1992）、大内力・五味健吉（1992）、大内力・梶井功（1993）であり、それぞれニュアンスの相違はあるが、「特定農山村法」を批判し、EUの場合のように、中山間地域対策として直接所得補償制度の導入を志向している点では共通している。とりわけ、大内力・五味健吉（1992）は、中山間地域対策として内発的な地域振興を強調し、今村奈良臣（1992）は、中山間地域における内発的開発とそれに対する直接所得補償制度の導入の必要性を強調している。

これに対して、小田切徳美（1994）は、中山間地域でいま求められていることは従来中山間地域を支えてきた農家の家族構成をはじめとする地域社会、地域農業を維持するシステムや「規範」自体が脆弱化しているのに対して、それに新たな社会システムや「規範」をいかにしてビルト・インするかという根元的な課題であると思われるとしている。従って、この論者は市町村農業公社をはじめとして自治体の役割が生産過程を含めて重要であるとし、地域の「内発的発展」という実質的な地方分権（地方主権）が問われているとしている（小田切徳美、1994, PP. 238～244）のである。

そもそも「特定農山村法」は、「地勢等の地理的条件が悪く、一般に農業の生産条件が不利であることに加え、近年、農林業の担い手の減少・高齢化の進行が著しいことから、農林業の生産活動が停滞し、これに伴い耕作放棄地等が増大しつつある」ことに対応したものである。それだけに、EUと同様に、中山間地域対策として直接所得補償制度を導入すべきだというのは中山間地域では条件が不利であるため、効率的に農業を行うことができず、直接所得補償に依存せざるを得ないからというのであれば止むを得ないであろう。しかし、中山間地域は、規模の経済を追求する平地型の稲作には適地ではないと考えられるが、あらゆる農業にとって条件不利地域であるのかどうか問題になるところである。国際化に直面して、国内産地間競争が激しくなる中で中山間地域のほうが比較優位を保持し得る農畜産物はあり得ないわけではないのである。そのように考えると、中山間地域の自然的環境に適応した農畜産物とその効率的な経営形態を追求することが大きな課題となるのであり、日本の現段階は、中山間地域の自然的環境に適応した農畜産物とその経営形態への調整過程にあると考えられるのであり、農業への直接所得補償制度の導入を主張するのは時期尚早であるといえるのではなかろうか。本稿はまず第1にこのことについて考察しようとするものである。

次に、EUの直接所得補償制度は財政支援方式の一つの形態であり、条件不利地域を市場経済から切り離す形で導入されたものである。従って、日本の中山間地域振興策としての財政支援方式がどのようなものであるのが望ましいかは中山間地域に効率的な経営が成長しうるか否か、つまり中山間地域が市場経済システムに適応しうるかと考えるか否かで異なってくる。本稿は第2にこのことについて考察しようとするものである。

II. 新食糧法と規制緩和

1994年10月24日、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」案（新食糧法）が、持ち回り閣議で決定され、同日、国会に提出された。この法案は、ウルグアイ・ラウンド農業合意以後の

農業政策のあり方に関する農政審議会の答申「新たな国際環境に対応した農政の展開方向¹⁾」(1994年8月)を受けて作成されたもので、世界貿易機関(WTO)批准関連議題の一つとして審議され、1994年12月8日可決成立し同年12月14日法律第113号として公布された。

この法律では、①政府が計画的な流通の確保に関する措置を講じて、流通経路を掌握し、②生産調整の方式を改め、③国産米と輸入米を組合わせて備蓄を運営し、④米の政府買入価格は、自主流通米の価格動向を反映させ、再生産を旨として定めるとしている。

①の計画的な流通というのは政府が米の全体需給を調整し、自主流通米²⁾と政府米³⁾を計画流通米として流通させる(政府米は備蓄を基本とする)が、生産者は計画外のものとして、政府に数量を届出さえすれば自由に米を売渡すこともできる。

②の生産調整はこれまでの強制・一律割当て方式が改められ、生産者の自主的な判断を尊重して実施されることになる。実際上は、国が示す目標をもとに生産者団体の主体的取組みで、都道府県、市町村段階で生産調整がなされよう。政府は減反実施者から米を買い入れ、生産調整助成金を交付する。農林水産省は減反目標を達成した市町村に生産基盤整備事業を優先的に回すというようになれば事実上の減反強制になるのではないかと考えられ、生産者の自主的な判断で生産調整がなされるものかどうか疑問点も少なくない。

③の備蓄については、過剰時に政府が農家から買入れる政府米とミニマム・アクセスで輸入した米が備蓄に回される。備蓄米は、150万トン±50万トン程度と考えられている。原則として前年からの繰越し分が次年の主食用・加工用に回され、消化し切れなかったものは援助や飼料に充てられるものと考えられている。

④の米価は基本的には市場原理に左右されるようになる。その理由はいくつかある。第1に、前述したように政府米と自主流通米が計画流通米であるとはいっても、政府米の買入れは備蓄用の米だけに限定されるので、民間主導の自主流通米が米流通の中心に位置づけられることになる(自主流通米は、自主流通米センターを軸に、そのかなりの部分が入札方式で指標価格が決められ、残りは相対取引に委ねられる)からである。計画外の流通米については規制がなく、完全な自由取引となる。現在、産直などでみられる有機米のような特別栽培米やいわゆるヤミ米がこれにあたる。

第2に流通経路が複線化され、自由な取引の範囲が拡大するからである。第1種出荷業者(農協など)は自主流通米を第2種出荷業者(県経済連など)や自主流通法人(全農など全国レベルの指定法人で、政府の認可を受けて、備蓄、調整保管を行う)以外に、登録卸売業者などに売り渡すことができることとされた。第3に、出荷業者の免許は業務指定制から登録制となり、卸・小売業免許は許可制から登録制となるので、業者の新規参入があり得るからである。

以上は一種の規制緩和といえるだろう。政府米の政府買入価格は農相が自主流通米の価格動向、需給などを反映させるほか、生産条件などを参考にして再生産確保を旨に定められるとはいえ、以上のような規制緩和が進むならば自由市場の範囲が拡大し、自主流通米の価格が市場原理に規制される度合が大きくなるので、ミニマム・アクセスの米輸入も加わって(差益金が上乗せされて販売されるので影響は大きくないが)、生産者米価は上昇が抑制されるか、下落傾向をたどることになるだろう。そうなれば、規模の経済を發揮しにくい中山間地域の米作は苦境に陥り、打開策が必要になる。

Ⅲ. 特定農山村法と直接所得補償制度

「特定農山村法」(「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」)は、特定農山村地域について、地域における創意工夫を生かしつつ、農林業その他の事業の活性化のための基盤の整備を促進するための措置を講ずることにより、地域の特性に則した農

林業その他の事業の振興を図り、もって豊かで住みよい農山村の育成に寄与することを目的とするもので、1993（平成5）年6月16日に公布され、同年9月28日に施行された。

「特定農山村法」でいう「特定農山村地域」とは、地勢等の地理的条件が悪く⁴⁾、農業生産条件が不利な地域であり、かつ土地利用の状況、農林業従事者数等からみて、農林業が重要である地域⁵⁾として、政令で定める要件に該当するものをいうと規定されている。この規定を検討してみると中山間地域といわれているものと基本的には同じである。中山間地域という概念はもともと中国地方の瀬戸内平地地帯と瀬戸内山村地帯の中間に位置する平坦地でも純山村でもない標高300~500m位の複雑狭小な地形を示す地域の農業研究上の概念（中山間地帯⁶⁾）として使用されるようになったものであるが、1988（昭和63）年度の農業白書で「中山間地域」という表現が使用されるようになって以来、一般的に「中山間地域⁷⁾」と呼ばれるようになったという。

中山間地域についての統計的な基準はまだ確定しているとはいえないが、今日、農林統計上の農業地域類型区分が付表1のように、1990（平成2）年にそれまでの「農山村」、「山村」から「中間農業地域」、「山間農業地域」に変更された後、この両地域を合わせた地域を指すことが多く、耕地面積や総農家数で全国の4割位の比重を占めている。「特定農山村法」の提案理由の説明では「中山間地域について、農林業を中心としてその他の事業を含めた活性化のための基盤の整備を促進するための措置を講ずることとし、この法律案を提出した次第であります⁸⁾」とあるように、「特定農山村地域」と「中山間地域」とは区別されていない。

しかし、「特定農山村法」でいう「特定農山村地域」と農林統計上の「中山間地域」とは厳密に検討すると地域の基準指標に微妙な相違がある。まず、林野率については「特定農山村地域」が75%以上であるのに対して、「中山間地域」は50%以上となっており、「特定農山村地域」のほうが山間地的色彩の濃い地域であることがわかる。第2に、傾斜地耕地については、水田は「特定農山村地域」も「中山間地域」も勾配が20分の1以上となっており、同じであるが、畑は「特定農山村地域」が15度以上であるのに対して、「中山間地域」は8度以上となっており、「特定農山村地域」のほうがより急傾斜地に限られている。このようにみると「特定農山村法」でいう「特定農山村地域」は農林統計上の「中山間地域」よりもよりいっそう山間地的色彩が濃厚で、より急傾斜の土地に限られた地域概念であることがわかる。つまり、「特定農山村地域」は、農林統計上の「山間地域」と、「山間地域」に地形上近い「中間地域」の一部とからなり立っているものと考えられる⁹⁾。

「特定農山村地域」に該当する市町村は農林水産省資料によれば全国で1730市町村に達し、北海道・岩手・福島・新潟・山梨・長野・岐阜・兵庫・島根・岡山・広島・愛媛・高知・熊本・大分などの山寄りの市町村の多い道県に分布している¹⁰⁾。この中で後述する農林業等活性化基盤整備計画が認定された市町村は農林水産省資料によると1993年に全国で22市町村にすぎないが、中部から西日本にかけての「特定農山村地域」（中部地方10市町村、九州8市町村、中四国2市町村）で先行している。

このような「特定農山村地域」における農林業その他の事業の活性化のために、「特定農山村法」はいったい、どのような措置を講じようとしているのであろうか。「特定農山村法」は、農林業その他の事業の活性化のための基盤の整備を促進する措置を講ずることをとりわけ重視している。山村振興法や過疎地域活性化特別措置法でいうインフラストラクチャーや生活環境の整備が、ハード面の整備と位置づけられているのに対して、特定農山村法でいう農林業その他事業の活性化のための基盤の整備はソフト面の整備と位置づけられている。それでは、この法律でいう農林業等活性化基盤整備促進事業（ソフト面の整備）とはどのようなものであろうか。

その事業とは市町村が行う次に掲げる事業をいうものである。①農林業その他の事業の活性化を図るための次に掲げる措置の実施を促進する事業 ④ 新規の作物の導入その他生産方式の改

善による農業経営（食用きのこのその他の林産物の生産を併せ行うものを含む。以下同じ）の改善及び安定に関する措置 ㊦ 農用地・森林の保全及び農林業上の利用の確保に関する措置 ㊧ 需要の開拓、新商品の開発その他の地域特産物の生産及び販売に関する措置 ㊨ 都市住民の農林業の体験その他の都市等との地域間交流に関する措置 ㊩ その他地域における就業機会の増大に寄与する措置 ㊪ 前掲の措置を実施するために必要な農業用施設、林業用施設等の農林業等活性化基盤施設の整備を促進する事業 ㊫ 農林地の農林業上の効率的かつ総合的な利用の確保及び農林業等活性化基盤施設の円滑な整備の促進を図るため、農林地等を対象として、所有権の移転又は地上権、貸借権若しくは使用貸借による権利の設定若しくは移転を促進する事業（農林地所有権移転等促進事業） ㊬ 農林業その他の事業を担うべき人材の育成及び確保等を促進するために必要な事業などのソフト面の整備である。このように「特定農山村地域」における農林業等活性化基盤整備促進事業は地域の農林業その他の事業に従事する者又はその組織する団体が、農林業その他の事業の振興並びに農用地及び森林の保全を通じて国土及び環境の保全等の機能が十分発揮されることを旨として実施するものである。

「特定農山村地域」に該当する市町村は農林業等活性化基盤整備計画を作成する。この計画においては、①農林業その他の活性化の目標 ②農林業等活性化基盤整備促進事業の実施 ③農林業生産の基盤の整備及び開発並びに産業の振興を図るために必要な道路その他の公共施設の整備 ④農林地所有権移転等促進事業の実施に関する基本方針、所有権の移転の対価の算定基準及び支払の方法等が定められる。

それでは、「特定農山村法」は、同計画を実施するために、どのような支援策を講ずるよう規定しているのだろうか。まず第1に、農業経営の改善及び安定のため、農業者の組織する団体が構成員のために作成する計画の認定制度（市町村が認定する）を創設し、認定を受けた団体及びその参加構成員が当該認定に係る計画の実施に対する国及び都道府県の資金の確保の努力規定を条文化しているし、農用地所有権移転等促進事業による農業用施設用地の確保についても法律上の優遇措置を講じている。

上記の資金の確保に関連して、「特定農山村法」とは別枠で「中山間地域経営改善・安定資金融通促進事業」が実施されることになっている。これは農業経営改善・安定計画に基づいて新規作物の導入等を行った農業者等に関して、当該作物について実際の収入が計画に係る目標収入を1割以上下回った者に融資を行おうとする金融機関に対して、県が利子補給を行う契約を締結した場合、予算措置として、利子補給額の2分の1を国が補助することを定めているものである。

第2に、農林業等活性化基盤施設設置事業計画の認定を受けた事業者への支援としては①法律上の措置と②予算及び運用上の措置とがある。①については農用地所有権移転等促進事業を通じて施設用地を円滑に確保し得るように法律上の措置を講じているほか、第三セクターが設置する一定の施設（農林業体験実習施設、農林産物展示販売施設）に対しての次のような税制上の特別措置を講じている。

① その取得年度において普通償却に加えて、施設の場合、取得価格の100分の8、機械の場合、取得価格の100分の15の特別償却ができることとされている。㊰ 特別土地保有税については非課税 ㊱ 施設設置者（第三セクター）に対し、当該施設に係る地方税（固定資産税、不動産取得税）について地方公共団体が不均一課税を行った場合にそれに伴い生ずる地方公共団体の減収分を地方交付税で補填することになっている。㊲ 当該施設の整備を行う第三セクターに対して、市町村が出資、補助その他の助成を行う場合に、当該助成の経費が地方債の起債対象にならないものについても特例として地方債を起すことができる。②については補助事業等による施設整備の支援等がある。

第3に、農林地所有権移転等促進事業の推進については、地域活性化に必要な施設への農林地の

転換と営農意欲の高い農業者等の代替農用地等の取得が円滑に行われるよう、所有権移転促進計画が市町村によって公告された場合、次のような①法律上の優遇措置と②税制上の特例措置を講ずることができる。

①については、① 所有権移転について、不動産登記法の特例により市町村による嘱託登記 ② 農地法第3・5条の許可の適用除外 ③ 都市計画法第34条の開発許可の特例（市街化調整区域内） ④ 農振法第15条の15の開発許可の適用除外（農用地区域内）

②については、① 所有権移転等促進計画の定めるところにより土地等を譲渡した場合の譲渡所得について800万円の特別控除（所得税、法人税） ② 所有権移転等促進計画の定めるところにより土地等の買換え又は交換の場合の譲渡所得の課税の特例（所得税、法人税） ③ 農用地の所有権の移転登記に対する登録免許税の軽減措置（所有権移転等促進計画により農業を営む者が取得した農用地の移転登記に対する税率を本則では1000分の50であるのを1000分の30に軽減）

第4に、森林組合及び森林組合と農業協同組合に新しい役割を与えているのが注目される。すなわち、地域における農用地の保全のため、一定の手続きを経て、森林組合は、委託を受けて農作業を行う事業を実施することができるとしているし、地域の実情に応じて、組合員の生産・販売についての相互委託、新商品開発の共同実施、農用地・森林の保全に係る連携、加工施設等の共同設置運営等を行うことができるとしているのである。このような「特定農山村法」に対しては、ヨーロッパの条件不利地域で実施されているような直接所得補償（Direct Income Support）が欠落しているとする批判がなされている。

IV. 直接所得補償制度と農業経営形態

直接所得補償制度を導入すべきだとする見解から検討してみよう。その一つは中山間地域は自然条件が不利であるため、農業生産性——農業所得が低く、人口減少率・高齢者率が高いので地域社会の存続が困難である。従って地域社会を維持するため直接所得補償制度を導入すべきであるというものである。

いま一つは国土保全や環境保全を目的として、それに資する活動に対して直接所得補償制度を導入すべきであるというものである。これらの見解は奨励金とか助成金という形をとるにせよ、税とか社会保険料負担の軽減という形をとるにせよ日本型所得補償制度と名付けてみても、基本的には直接所得補償制度の導入を主張しているのである。

直接所得補償制度の導入を主張した「地域政策」的な提言の代表的なものとして、1992（平成4）年4月14日に、全国農業協同組合中央会が農林水産大臣に答申した「新しい食料・農業・農村政策に関する要請」中の「適切な所得政策の導入」をあげることができる。「中山間地域等は国土保全等多面的な役割を果たしており、その維持が必要であるが、これらの地域は農業に不利な条件を有しているので、所得政策の導入を前向きに検討する必要がある。しかし、根拠のあいまいな収入は国民の納得を得られないばかりか対象者の誇りを奪い、不安定な支給や最低限の生活を保障する水準では効果が期待できない、などの所得政策のもつ問題点に留意する必要がある。

このため、こうした問題点をふまえ、例えば、中山間地域等で必要とされる労働の評価とその対価の支給としての所得補償、地方交付税制度の拡大運用、環境や安全性に資する農法に対する助成、水田転作との連携、住民の税・社会保険料負担の軽減、景観の維持に対する助成など、受給者の実態に配慮した所得政策の導入を前向きに検討すること」というのがそれである。

この中で前向きに評価できるのは「環境や安全性に資する農法に対する助成」「景観の維持に対する助成」である。この助成が直接所得補償と必然的に結びつくのかどうか考慮すべき点も含まれているが、環境・安全性・景観に配慮すれば多かれ少なかれ生産性ばかりを追求できない面もあり、何らかの助成が必要なことは国民的合意が得られ易い。しかし、この場合でも、助成すべ

き経営形態はいかなるものかが明確でなければ効果的ではない。従って、日本では直接所得補償制度を導入する前に、まず第1に環境・安全性・景観に配慮した経営形態であることが受給の条件となろう。今村奈良臣(1992、PP. 93~94)によれば、例えばイギリスでは家畜飼養密度が1ha当たり0.78家畜単位以下であることが直接所得補償の受給の条件となっているという。高家畜密度は植生に影響を及ぼすからである。

前掲の「適切な所得政策の導入」の中の「中山間地域で必要とされる労働の評価とその対価の支給としての所得補償」というのが直接所得補償制度の中核であろう。だが、生産性の低い兼業小農家の農業労働を平地農業地域と釣合うように評価し、その対価の支給としての所得補償を行うとすれば莫大な額に達するであろう。試みに概算してみると、農林水産省の『平成4年度農業の動向に関する年次報告』(P.26)によると1990(平成2)年、農業労働10時間当たり農業純生産は平地農業地域が8,380円であるのに対して、中間農業地域は6,397円、山間農業地域は4,634円であり、平地農業地域を100とすると、中間農業地域は76、山間農業地域は55にすぎない。さらに、農家1戸当たり農業所得をみると、平地農業地域は170.8万円であるのに対して、中間農業地域は104.6万円、山間農業地域は60万円にすぎず、平地農業地域を100とすると、中間農業地域は61、山間農業地域は35にすぎない。農業労働10時間当たり農業純生産と農家1戸当たり、農業所得との地域別のずれは経営耕地面積当たり農業純生産と農家1戸当たり耕地面積が中山間地域で少ないことによるものと考えられる。そこで、中山間地域の農業労働を平地農業地域並みに評価し、中山間地域の農家1戸当たり農業所得を平地農業地域並みに引き上げるとすると、農家1戸当たり、中山間地域では86.2万円、山間地域では110.8万円の所得補償をすることが望ましいことになる。中間地域の農家戸数は117.6万戸、山間地域の農家戸数は45.1万戸であるから、中間地域では1兆137億円、山間地域では4,997億円の所得補償をすることが望ましいことになる。これでは財政負担にたえられるかどうか疑問となる。それ故、日本では直接所得補償制度を導入する前に、第2に多数の兼業小農家が自発的に参加して生産性を追求できる経営形態のあり方が模索される必要がある。EUでは、生き残った農業経営は少ない。例えばフランスでは付表2のように日本の都府県と比べて農業経営数の減少は著しいし、直接所得補償の受給対策農家はその13%にすぎない。

日本では中山間地域でも兼業小農家が圧倒的に多く、交通条件が余程よくない山間地域を除くと農業収入により第2・3次兼業収入の方が多く農家が圧倒的に多い。就業者の産業別構成をみても、農林水産省の『平成4年度農業の動向に関する年次報告』(P.214)によると、中間農業地域と山間農業地域と平地農業地域の間ではほとんど差はなく、第3次産業が44-46%、第2次産業が34-35%、第1次産業が19-21%を占めているのである。兼業農家にも、直接所得補償をする論拠は何であるか問題になるところであろう。EUの条件不利地域の直接所得補償の場合でも、兼業農家は西ドイツでは受給対象になっているが、イタリアではそうになっていないのである。

日本では直接所得補償制度を導入する前に第3に農業の立地合理性の観点から中山間地域の既存の農業は直接所得補償の対象になり得るかどうかということが問題となる。国際化の進展、国内産地間競争の激化が予想される中で、立地条件に適合していない農業はコストが高くつき、国民経済からみてマイナスであり、長期にわたって財政負担にはたえられなくなる危険性があると考えられる。従って、中山間地域の農家に直接所得補償制度を導入すべきかどうか検討する前に、中山間地域の立地条件に適合した農畜産物と、それを低コストで効率的に生産する経営形態はどういうものかが問題になるのである。

中山間地域は、地形(起伏と標高)の関係で、平地と比べて気候が異なる。まず、気温の昼夜差があり、丈夫で硬く、病虫害に強い稲が生育するので、農業散布量も少なくすみ、堆厩肥やアイガモにより多く依存する有機減農業米の産地となる可能性がある。また、気温の季節差と関連して端境期に出荷できるので、トマト・ピーマン・花きなどの高付加価値型・高収益型作物の産

地になる可能性もある。さらに交通のネットワークから離れているので地価も安く、草資源も豊富なので和牛子牛育成など粗放型畜産は生き残る可能性もある。

このような農畜産物を中山間地域で生産するならば国際化－国内産地間競争の激化に直面しても平地農業地域と比べて商品差別化により比較優位を確保することができよう。また、中山間地域では平地農業地域と比べて、規模の経済を發揮しにくいので、位置・地形・気候などの条件や、それらと関連した地域資源の多様性を生かして、有機減農薬米とリゾート、トマト・ピーマン・花きなどの高付加価値・高収益作物とリゾートというように、土地・資本・労働力などの生産要素を共用する形で複合生産を發展させるならば「範囲の経済」(Economies of Scope)を追求することができよう。

現に、1979 (昭和54) 年から1990 (平成2) 年までに、特化係数は付表3のように、畜産が山間農業地域で1.24～1.37へ、中間農業地域で1.12から1.21へと最も顕著に伸びている。ついで花きが中間地域で0.72から0.77へ、山間農業地域で0.63から0.68へとかなり伸びている。野菜も山間農業地域で0.78から0.80へ、中間農業地域で0.71から0.73へとやや伸びているが、米作と果実は山間農業地域でも中間農業地域でもやや低下しているのである。一方、平地農業地域では畜産の特化係数が、都市的地域では畜産、花き、野菜の特化係数が低下しているのである。このように都市的地域や平地農業地域から中山間地域へと畜産、花き、野菜などの産地が移動しており、農畜産物の産地が地域間で調整過程を歩んでいるものといえるのである。この要因は都市化にともなう国内産地間競争であるが、今後、国際化にともなう国内産地間競争の激化が、この過程に多かれ少なかれ影響を及ぼすことになる。このように中山間地域は立地条件に適合した畜産、花き、野菜などの産地となりつつあるのである。中山間地域において米の特化係数が低下しつつあることは平地農業地域と比べて土地利用型の米作が規模の経済を發揮することができないからであり、中山間地域で平地農業地域と比べて比較優位を保ち得る米作は前述したようにやはり有機減農薬米作ということになる。

以上のように中山間地域は立地条件に適合した農畜産物の産地になりつつある。それでは、中山間地域が、平地農業地域と比べて比較優位を保ち得るこれらの農畜産物の生産に商品差別化し、それらの効率的な複合生産によって、「範囲の経済」を追求することを可能にする経営形態はどのようなものであろうか。

農林水産省の「新しい食料・農業・農村政策の方向」(平成4年6月)は、農業労働力の大きな割合を占めている昭和一桁世代のリタイアに伴い、10年程度後の農業労働力は約3分の2程度に減少するとし、その時点で稲作を中心とした農業構造を展望し、「個別経営体」群と「組織経営体」群が地域農業の基幹を担う経営体として稲作生産の8割程度を占めることになっているとしている。そして、これらの経営体では主たる従事者が他産業並みの労働時間と地域他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得を確保できる経営を行い得るものと考えられている。このような経営体が10年程度後に実現すると展望し得るとしても、これだけの所得水準に達するかどうか疑問が残るだけでなく兼業小農家、高齢農家、土地持ち非農家などもなお相当数存在していると考えられるので、地域の全農家、土地持ち非農家などを組織するより効率的な経営形態が模索される必要がある。

平地農業地域では個別経営の規模拡大が展望し得るが、中山間地域では土地・資源などの条件が多様であるので、個別経営の規模拡大はあまり望めず、前述したように、気温の昼夜差・季節差などを生かした複合生産が發展する可能性があり、また担い手の不足が決定的であるので、個別経営の存続さえ困難となる場合が多く、高齢農家がいち早く、耕作を放棄し易く、土地利用が後退する危険性がある。そこで、個別経営を補完したり、逆に個別経営を組織化する集落営農組織とか農業公社または第三セクターが必要になってくる。こういう集落営農組織なり、農業公社と、個別経営とが有機的に統合された地域経営が發展するならば集落営農組織や農業公社が高齢農

家・兼業農家の農作業を受託したり、農地を借地し、オペレーターを雇用して耕耘・収穫などを行うことにより、地域資源を管理し、土地利用の後退を防ぐことができよう。

初歩的なものとしては例えば「農区制度」というようなものがあげられる。日本海に面した萩市から東北方へ約10km位のところにある海拔数百mの山々に囲まれた山口県福栄村では1989年度に、「農区制度」(集落営農組織)を導入した。この村は農家1戸当たり耕地面積1.5haで1.0-2.0haの農家が多く、稲作農家(1990年、476戸)、稲作・野菜作(ハクサイなど)農家(1990年、47戸)などの個別経営と、稲・葉タバコ・ハクサイ・キャベツなどを複合的に生産する協業経営体(部門協業)数戸(1990)が存在しているが、農業従事者の高齢化・弱体化に対応して、関係数集落(耕地43-125ha)を単位として農区制度を導入し、機械の共同購入・共同利用を行っているのである。なお、福栄村は「特定農山村法」に基づいて農林業等活性化基盤整備計画が認定された、中国地方で唯一の市町村である¹¹⁾。

より進んだものとしては営農組合による地域経営がある。中国縦貫道の作東インター(新設予定)から約10km北方、海拔数百mの山々に囲まれた、岡山県作東町小房・和田(おぶさ・わだ)では2集落(水田23ha)を単位として組織された営農組合が集落営農とリゾート経営に取り組んでる。この営農組合は、高齢化・兼業化が進む中、労働力を巧みに組織化して(圃場整備を通じて結成された共同組織と組合によって決められた労働の対価の支払とによる)、3年周期ブロック・ローテーションによる集団転作地(1992年5.7ha)と高齢農家・兼業農家からの受託地(1992年、全作業受託地2.1ha、部分作業受託地3.0ha)とを兼業オペレーターによる機械化営農と兼業農家の労働力による共同作業によって経営している。個別経営は集落の全水田の53%にあたる12.2ha(1戸当たり平均38アール)を耕作しているが、転作と水稻の栽培品種の決定は営農組合の指示に従っている。このような地域経営により、営農組合の全作業受託地の米第1次生産費は岡山県勝英改良普及所の資料に基づいて産出すると1990年に60kg当たり概算して13,900円位で、農林水産省の米生産費統計調査によると全国平均15,813円よりも、かなり低く押さえられていること、高齢農家・兼業農家などの耕地の作業を受託して耕作放棄を防ぎ、農業的土地利用を維持していることなどの成果をあげている。

しかし、今日、中山間地域においては小房・和田でみられたような地域経営の形態すら一般化しているわけではなく、経営意識に目覚めた農業者がいるところさえも地域にふさわしい経営形態を模索している段階にあるといえる。このような状況を吟味すると規模拡大の行きついた果てに、これまでの農業近代化路線による構造政策の見直しの中で、条件不利地域に直接所得補償制度が導入されたEU(EC)の場合とはちがって、今日、日本の中山間地域は、望ましい地域経営と、それに対する効果的な助成策を追求すべき段階にあるといえる。

V. 地域経営と地域政策

中山間地域における地域経営は多分に担い手の弱体化・減少に対応して構築されたが、その地域経営がいまや危機に瀕している。その理由はいくつかある。第1に、担い手の高齢化がさらに進展したり、死亡によって絶えてしまった場合、個別経営が存続できなくなり、地域経営から個別経営が欠落することになるのである。第2に集落営農組織(営農組合など)の経営は実は転作奨励金(基本額)と集団転作加算額(基本額を合わせると10aあたり5万円)に依存している度合いが高いので、生産調整の強制・一律割当て方式が改められ、加算額が廃止されるとすれば皮肉にも、地域経営の中核を占める集落営農組織が揺らぎかねないのである。

すでに、担い手の減少により個別経営の存続が困難となり、耕作放棄・土地利用の後退が中山間地域に広がりつつある。個別経営の存続をはかる一つの道は兼業に従事しながらも跡取りが農家に残っていることであろう。その意味で、ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、農村地域の

雇用対策の一環として、農村地域へ進出する企業向けの工業団地建設などに対する低利融資制度¹²⁾ (農村地域工業等導入促進法に基づく) が、1995年4月から農業生産の不利な地域¹³⁾へ拡充された (日本開発銀行、東北開発公庫、中小企業金融公庫及び国民金融公庫などの政府系金融機関が低利融資する自治体の数、現行の特定農村地域878市町村に595市町村を加えて、新特定農村地域を1473市町村に増やした) のも立地条件の不利な地域への工業立地を促進するために役立つ地域政策的な施策として重要であろう。しかし、このように制度が拡充されても、円高・産業空洞化の影響もあって、中山間地域への工業立地には厳しいものがある。

従って、農業の担い手を確保する抜本的な対策が要請される。前述した「特定農山村法」は、農業の担い手の確保にはほとんど役立たないが、1992 (平成4) 年6月に策定された新政策 (「新しい食料・農業・農村政策の方向」) を具体化するため、1993 (平成5) 年に制定された農業経営基盤強化促進法¹⁴⁾の中で制度化された認定農業者制度は、中山間地域に限られたものではないが、農業の担い手確保のために寄与することをその目的としている。

認定農業者制度はまず①認定を受けようとする農業者 (法人も含む) が農業経営改善計画を作成して市町村に提出する。②市町村は、市町村が定める農業経営基盤強化促進基本構想に照らして、それに合致するものであれば認定農業者として認定する。③認定農業者には優先的に助成が与えられている。助成には主として制度資金の融資と税制上の特例措置があり、前者は農業経営基盤強化資金 (農林漁業金融公庫) が低利 (1994年12月現在年利2.0%)、大型 (個人1.5億円、法人5億円) で融資され、後者では一定の条件を満たす認定農業者には農業用施設、機械、大家畜などについて1998年まで割増し償却が認められる。また、農地を購入したり、借りる場合、農業委員会が認定農業者に優先的にそれを周旋することもある。1995年2月現在で全国の認定農業者数は付表4のように568市町村において、10,247戸に達しており、数がまだ少ないので地域別比較には問題があるが、農産物販売農家総数の中に占める認定農家数の割合は、北海道 (2%)、東北 (0.6%)、東山 (0.5%) 九州 (0.4%) など農業的色彩を残した地方で比較的高い。

もう一つの問題は新規就農者に対する助成である。全国農業会議所は、1992 (平成4) 年3月12日、「農林水産大臣の諮問に対する本答申——農業の担い手確保のための具体的方策——」で「ア) 山間地域等においても、農業経営の多角的で立体的な展開をできる限り追求しながら、農業経営の確立、青年農業者の参入を促進し、このことを通じて農用地を保全・管理することが大切である。

青年農業者の参入・自立化を支援するため、山間地域等においては、直接助成を含めて特別の方策を検討すること。

新規参入の青年農業者に対して、農用地や機械・施設等らを一定期間賃貸して、その後売り渡す方式を一層充実すること。

イ) 山間地域等の担い手不足地域における農業生産法人等の農業経営体や農業ヘルパー組織等に就職する者に対して、雇用保険・健康保険・農業労災補償の社会保障を含めた受け入れ体制の整備方策について検討すること。ウ) 遊休農用地等について、これを農用地として保全するため、都道府県農地合理化法人および市町村段階の農地保有合理化機能を活用すること。

この場合、事業推進にあたっては、農業委員会による農用地利用調整機能とこれを一体的に推進する仕組みを整備すること。」と述べているのは注目されよう。

農村では高齢化・兼業化の進展などにより、農業の担い手不足が深刻なものとなっているだけに、全国農業会議所の上掲の答申もあって、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の一環として「青年の就農促進のための資金の貸し付け等に関する特別措置法」が1995年2月15日公布・施行された。同法 (農林水産省1995a) では農内・農外からの新規就農者、とりわけ経営感覚に優れた効率的かつ安定的な農業経営の担い手となることが期待される青年の就農を促進するために助成

措置が講じられていることが重要である。

その骨子は①新規に就農しようとする青年は就農に関する計画を作成し、都道府県知事に提出し、その計画が適切であればその認定を受けて認定就農者となる。②都道府県知事は就農支援資金その他の就農促進業務を行う公益法人を各都道府県に一つを限って青年農業者育成センターとして指定することができる。③青年農業者育成センターは就農に関する計画の認定を受けた認定就農者に対し、就農支援資金を貸付ける。就農支援資金には就農研修資金と就農準備資金とがある。就農研修資金は月額5万円（先進農家月額15万円）、就農準備資金は150万円、いずれも無利子、据置期間4年、償還期間12年である。貸付原資の負担割合は国が3分の2、県が3分の1である。

就農資金については認定就農者が地勢等の自然的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域として農林水産大臣が認定するところにおいて、農林水産省令の定めるところにより就農した場合には就農支援資金の償還期間を8年をこえない範囲内で、その据置期間を5年をこえない範囲内で延長することができるというもので、条件不利地域の認定就農者を優遇する地域政策的な施策を講じていることは特筆に値するものである。

また、農業改良資金助成法による経営開始資金は通学青年農業者に対しては据置期間3年以内、償還期間10年以内、貸付限度額1800万円、無利子で貸付けられるが、認定農業者に対しては据置期間5年以内、償還期間12年以内、貸付限度額2300万円、無利子で貸付けられるようになった。

以上検討した認定農業者制度や新規就農を目指す青年への資金貸付制度は農家を選別するように作用することは確かであり、そこに問題があることは否定できない。しかし、国際化に対応して、限られた財政の枠内で効果的に農業の担い手を確保し、農業経営を維持するためにはやむを得ないことかもしれない。もしこのような制度を導入しないなら、中山間地域の農業は全体として維持できなくなると思われる。

認定農業者になれなかったり、新規就農資金の貸付を受けられなかった農家に対してはこれらの農家を地域経営に有機的に統合する努力がなされなければならない。また、認定農業者制度や新規就農を目指す青年への資金貸付制度は中山間地域に特有のものではないので、中山間地域で有効に機能するかどうか大いに問題になるところであり、中山間地域で認定農業者になろうとする者や新規に就農を目指す青年には条件が不利であるだけに、よりいっそう強力な優遇措置（地域政策的な施策）が講じられなければ効果的ではないといえる。前述したように条件不利地域の認定就農者を優遇する地域政策が不十分ながら講じられているのではあるが、例えば認定農業者への農業経営基盤強化資金の無利子融資（前述したように現行は低利融資）とか新規に就農を目指す青年への無利子融資の就農支援資金の増額という形で中山間地域を優遇する地域政策的な施策が拡充される必要がある。このような施策は積極的に農業経営を推進しようとする者への貸付であるので、自己責任体制をとることができるし、無利子融資であれば利子補給が必要になるが、財政負担は直接所得補償の場合よりも少ないと考えられるので、経済システムの持続的発展に支障をきたす恐れは少ないと思われる。

しかし、すべての農家が認定農業者として認められるわけではないし、認定農業者として認められた農家が耕作放棄しないわけではない。むしろ、認定農業者は市場経済への対応を余儀なくされるので、土地生産性の低い農地や遠隔地の農地を放棄し、土地生産性の高い農地や近接地の農地を集積するであろう。そこで問題になるのは認定農業者として認められなかった農家とその農家の農業を組織するとともに放棄された農地を再利用して国土保全の役割を果たす経営形態と、それに対する助成策のあり方如何ということである。

前述した営農組合による地域経営が存続可能であればよいが、種々の困難に直面して存続不可能になるようなことが起これば新しい経営形態が模索される必要がある。その場合、農業経営基

盤強化促進法の特定農業法人というのが問題になる。特定農業法人とは「当該団体の地区内の農用地の相当部分について農業上の利用を行う効率的かつ安定的な農業経営を育成するという観点から、当該団体の構成員からその所有する農用地について利用権の認定等又は農作業の委託を受けて農用地の利用の集積を行う農業生産法人¹⁵⁾」である。市町村が特定農業法人として認定すると農業収入の10%以下を限度に農地、農機具などの購入準備金の損金算入、購入時の課税免除などの税優遇措置が講じられている。

特定農業法人第1号として滋賀県中主町の「グリーンちゅうず」が1994年12月に認定された。「グリーンちゅうず」の耕作地は同町の20集落すべてにわたっており4戸の農家が稲作を中心に借地39ha、作業受託地延べ566haを経営している。堤という集落の耕地27haの耕作を依頼されたら引受けるとの合意が得られている。これは琵琶湖東岸の平地農業地の事例である。条件の不利な中山間地域では平地が少なく、米作などでは収益性が低い場合が多いので、このような特定農業法人と認められるものがどのくらい育つか問題点も少なくない。

そこで、1970(昭和45)年に創設された農地保有合理化促進事業がとりわけ重要になる。この事業で農地保有合理化法人になり得るものとしては各県で一つの公益法人(都道府県農業公社)に限られていたが、後に市町村や農協が出資して設立される公益法人も加わった。中山間地域の公益法人としては市町村または農協が出資する農業公社があげられる。農業公社は、担い手がいなくなったり、個別農家が放棄した耕地を借り手がみつかるまで借地して管理(管理のための耕作を含む)したり、作業受託して、オペレーターを雇用し、機械を共同利用しながら耕作することになる。

全国の市町村農業公社は1994年12月現在で21社¹⁶⁾あり、そのうち中国地方に9社(岡山県4社、島根県4社、鳥取県1社)が設立されているのは注目すべきであろう。岡山県では柵原農業公社(1992年設立)、加茂川町せんたろう公社(1993年設立)、成羽町振興公社(1993年設立)、賀陽町農業公社(1994年設立)の4社で、いずれも吉備高原地域に、島根県では横川町、頓原町、六日市町の三農業公社が中国山地に、都万村農業公社だけが隠岐にあり、いずれも中山間地域に立地しているのはそこでは担い手の減少が顕著であるだけに理由のないことではない。

担い手の減少が著しい中山間地域ではとりわけ農地保有合理化法人による農地管理への要請が高まっているわけであるが、基盤の脆弱な市町村段階の農地保有合理化法人が負担の大きい農地管理を実施するためには財政面の支援が不可欠であるとして「特定農山村地域」において農地保有合理化法人が行う管理耕作に必要な経費(生産資材費、農業機械リース料、雇用形態等)に充てる借入金を無利子にするための利子助成(負担割合:国10分の6、都道府県10分の4)を行う中山間農地保有合理化事業(農林水産省構造改善局農政部農政課、1995)が新規に実施される(新たに助成を行う期間は平成7-12年度)こととなった。これは国土保全、環境保全のために資する地域政策的な施策として重要である。

不思議なことに農協法には「営農指導」という概念はないので、前述したように「特定農山村法」において、農協および森林組合が連携して農作業の受託、農用地および森林の保全、地域特産物の販売・加工等に関して協力するよう努めるものとしたことは意味があろう。また、前述した公益法人に対して市町村や農協の職員を外向させることは農業の収益性が低い中山間地域においては一つの支援策となる。市町村や農協はある意味では一種のリストラの一環として農業生産や国土保全に関与することでそれ自体再生の余地があるといえよう。

農業公社に対する助成策が必要になるが、農地の管理のための地方債の特別措置が「特定農山村法」の立案過程で見送られたのは問題になるところであろう。また、「特定農山村法」の立案過程で農林水産省が、市町村による耕作放棄地の公有化、第三セクターによる農地の管理などに対する地方交付税の交付を要求したが、自治省の反対で認められなかったという。自治省は保全す

べき森林の公有化、森林整備のための担い手対策基金の創設などに1993年度から地方債の措置や地方交付税の交付を認めているのに、農地の管理にそれらを認めていない理由として国民世論の支援がすくないことをあげている¹⁷⁾が、農地も国土保全に果たす役割が大きいことを見逃しているものとして問題になるところである。中山間地域における農業公社に対する助成策は、農地の管理のための地方債の特別措置、地方交付税の交付など中山間地域における農業公社を他の地域と比べて特別に優遇する地域政策の形をとるべき論拠がある。その論拠は国土保全という大義名分である。

VI. むすびにかえて

中山間地域は地形（起伏と標高）の関係で平地とは気候が異なる。気候の季節的なずれと関連した端境的な出荷などを生かしたトマト・ピーマンなどの高付加価値農業の産地になる可能性や、昼夜の気温差が大きく、丈夫で病虫害に強い稲が生育するので、堆肥やアイガモに依存した有機減農薬米の産地になる可能性を秘めている。また、中山間地域は交通のネットワークから遠く、製造業の立地には適していないが、自然・農村景観を生かした農村型リゾートには適している場合が多い。従って、中山間地域は有機減農薬米作とリゾート、トマトやピーマンなどの高付加価値・高収益作物とリゾートというように、複合生産を進展させ、「範囲の経済」を追求することが可能であるし、実際にそういう地域も現れている。

このような「範囲の経済」の追求を可能にする経営形態は何か、担い手が不足している中山間地域では決定的に重要である。中山間地域では高齢者が多く、兼業化が進み、農林業の担い手が不足し、一方では経営の効率化も要請されるので、個別経営の存続は次第に困難となっているが、日本では小農意識が強いことからして、にわかに、新政策のいう組織経営体に移行することには抵抗があろう。個別農家を営農組合なり農協などの団体が組織する地域経営が有力となり得る根拠があるのである。例えば中国山地縁辺の中山間地域の岡山県作東町の小房・和田集落（水田23ha）では、全水田の半分（集団転作他・受託地）と丘陵上のリゾートを経営する営農組合と、残りの水田を自己所有面積に応じて経営する兼業農家とが有機的に連携し、土地・労働力・機械などを共用して、コストの削減、農地の保全などに成功している。

問題になるのはこのような地域経営に対する助成策のあり方である。1993（平成5）年9月に施行された「特定農山村法」は、中山間地域の市町村が「農林業の振興並びに農用地並びに森林の保全を通じて国土及び環境の保全等の機能が十分発揮されるよう」「基盤整備計画」を作成するものとし、その計画に即した経営改善計画を実施する団体の役割を重視していることは評価されるが、そのために必要な資金の確保についてはほとんど保証していないうらみがある。

「特定農山村法」は農業の担い手の確保にはほとんど役立たないが、新政策を具体的するため、1993（平成5）年に「農業経営基盤強化促進法」によって設けられた認定農業者の制度や、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策の一環として制定された「青年の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」によって設けられた認定就農者の制度が中山間地域においても農業の担い手の確保のために役立つためには中山間地域の該当者を優遇する形の地域政策的な助成策が講じられるのでなければ有効性が少ない。にもかかわらず、認定農業者の制度では中山間地域の認定農業者を優遇する形の地域政策的な助成策は講じられていないし、認定就農者の制度では中山間地域の認定就農者を優遇する地域政策的な優遇措置が講じられているものの、十分ではない（就農支援資金の償還期間と据置期間をやや延長し得るだけである）ので、貸付限度額の増額とか、無利子融資の就農支援資金の増額という形で地域政策的な施策が拡充される必要がある。

生産・経営・政策の最適結合が実現しても再生しない中山間地域があればその段階ではじめて、国土保全のために、直接所得補償制度を日本でも導入しなければならないであろうが、現段

階ではその導入は時期尚早である。最適結合のために、市場経済システムの下で、生産は、自然環境に適応して立地合理的であり、経営は地域経営と個別経営とが有機的に連携して効率的であり、助成策は低利または無利子融資（利子補給を要する）を基本として、財政負担を軽減するものであることを要する。これらの三つを最適に結合させるものは、経営感覚に富んだ人材とゲゼルシャフト的な地域社会（小房・和田の営農組合はこれに近い）であるといえよう。

本稿は、1994年11月 経済地理学会関西支部例会でその一部を1995年度日本地理学会秋季学術大会シンポジウムI「国際化時代の地域の再編と対応」（オーガナイザー 北村修二・磯部作・吉本勇・柏木良明）でその一部を発表したものをとりまとめたもので、平成5・6・7年度文部省科学研究費補助金総合研究A「リゾート開発と農業振興による農山村の活性化に関する地理学的研究」課題番号05301090（代表者 石原照敏）の研究成果の一部である。

注

- 1) 「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」には「生産調整、備蓄、ミニマム・アクセスを有機的かつ的確に運用するための計画制度を確立する必要がある。一層の市場原理の導入を図るため、自主流通米のような民間流通の良さを活かして流通する米（以下「自主流通米」という。）を基本とし、需給実勢を反映した価格形成が図られるようにするとともに、政府は、政府米の操作を通じて、備蓄の運営やミニマム・アクセスの運用を行うべきである。また、政府は、生産調整実施者を対象として買入れを行うこととする。」とあり、このような米管理システムに関する基本的な考え方を踏まえて「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」がつけられたものといえよう（農政審議会・平成6年8月、農林水産省、1995b、緊急別冊）。
- 2) この法律において「自主流通米とは、計画出荷数量に係る米穀のうち生産者から登録出荷取扱業者に売り渡され、又は売渡しが委託されるものであって、第30条第1項の認可を受けた自主流通計画に従い、流通するものをいう（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」第3条第6項、農林水産省、1995b、P. 9）
- 3) この法律において「政府米」とは計画出荷数量に係る米穀のうち生産調整実施者から政府が買入れ、売渡すもの及び輸入に係る米穀であって政府が取得し、売渡すものをいう（同第3条第7項）
- 4) 「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律施行令」（1993（平成5）年9月27日公布、政令第315号）によれば第1条第1項で「当該区域内にある田の面積のうち勾配が20分の1以上の土地にある田の面積の占める比率が100分の50以上であって、かつ、当該区域内にある耕地の面積のうち田の面積の占める比率が100分の33以上であること又は当該区域内にある畑の面積のうち勾配が15度以上の土地にある畑の面積の占める比率が100分の50以上であって、かつ当該区域内にある耕地の面積のうち畑の面積の占める比率が100分の33以上であること」「林野率が100分の75以上であること」などと規定されている。
- 5) 同施行令第1条第2項で、当該市町村の区域に係る耕地・林野面積の比率が100分の81以上であること、農林業従事者数が15歳以上の人口の100分の10以上であること、同第3項で、大都市地域とその周辺地域でないこと、同第4項で当該区域内の人口が10万未満であることなど規定されている。
- 6) 中山間地帯は、山間地の狭小な耕地と背後の山林からなる交通不便な地域と考えられたり、平地、山地を除いた空間で、耕地の小規模なまとまりがあり、自給自足的、複合的農林業生産を主体として低密度な経済活動が展開されている領域であると整理されている（農林水産省構造改善

局・財団法人政策科学研究所、1985、P. 9)

7) 中山間地域は、森林や傾斜地が多く、まとまった平坦な土地が少ない等、農業上の諸条件が不利な地域である（特定農山村法研究会、1995、P. 3）

8) 国土庁・農林水産省・通商産業省・建設省・自治省「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律案関係資料」（国土庁・農林水産省・通商産業省・建設省・自治省、1993）の中の「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律提案理由説明」より。

9) 「特定農山村法」で「中山間地域」を問題にしなが、何故あえて「特定農山村地域」という概念を使用したのか疑問になるところであるが、農林統計上の「中山間地域」は全国に占める比重が高いわけであるから、農政上、地域をより限定する必要から「特定農山村地域」という概念が使用されたのかもしれない。

10) 「特定農山村地域」に該当する市町村は全国1730市町村の半数以上が北海道（市町村数110）岩手（同47）、福島（同58）、新潟（同64）、山梨（同46）、長野（同97）、岐阜（同67）、兵庫（同58）、島根（同49）、岡山（同6）、広島（同65）愛媛（同52）、高知（同47）、熊本（同59）、大分（同50）の15道県に分布している（農林水産省資料、1993による）

11) 筆者の調査と福栄村（1994、P. 1）による。

12) 「農村地域工業等導入資金の拡充について」（農林水産省構造改善局農政部就業改善課、1995）という文書によれば「国際化の急激な進展の中で、その影響は農村地域全般に及ぶものと懸念され、なかでも農業生産条件等の脆弱な地域については、安価な輸入農産物との競合が生じた場合著しい影響が及ぶことが懸念される。このため、農業生産条件等が不利な地域については、一般の農業振興策と併せ、農業経営の規模縮小農家等に対し他産業を含めた安定的な就業機会を確保することが必要であることから、企業立地の誘導効果を高めるため、このような地域を対象とした低利融資地域の拡大を図る」ことを強調している。利率は1995年5月現在年4.65%である。

13) 農村地域工業導入資金融通促進事業という農業生産条件等が不利な地域（特定農村地域）の拡大要件は、①農業経営要件、農家1戸当たりの経営耕地面積が農村地域平均（1.28ha）以下又は、農家1戸当たりの農業粗生産額が農村地域平均（310万円）以下 ②地形的要件 田又は畑の傾斜地（田は1/20以上、畑は15度以上）の割合が農村地域平均（田は16%、畑は10%）以上 ③就業協会要件 農業就業者1人当たりの製造品出荷額が農村地域平均（4,538万円）以下の3条件を満たす地域である。

14) 農業経営基盤強化促進法は1980（昭和55）年5月28日公布（法65）され、1993（平成5）年6月16日改正された（農林水産省、1995b）

15) 農業経営基盤強化促進法第23条第4項（農林水産省、1995b、P. 270）

16) 「市町村農業公社（農地保有合理化法人）の概要」（農林水産省、1994.12）による。

17) 小田切徳美、1994、P. 243 より引用

文 献

今村奈良臣 監修（1992）『中山間地域問題』、農林統計協会。

大内力・今村奈良臣・編（1993）『「新農政」を斬る』（日本農業年報39）、農林統計協会。

大内力・梶井功 編（1993）『中山間地域対策－消え失せたデカップリングー』（日本農業年報40）、農林統計協会。

大内力・五味健吉 編（1992）『農業担い手像の光と影』（日本農業年報38）、農林統計協会。

- 大内力・藤谷築次 編 (1995)『ガット・UR農業交渉』(日本農業年報41)、農林統計協会。
- 小田切徳美 (1994)『日本農業の中山間地帯問題』農林統計協会。
- 河相一成 編 (1994)『米市場再編と食管制度』、農林統計協会
- 新政策研究会 (1992)『新しい食料・農業・農村政策を考える』地球社
- 新農政推進研究会 編 (1992)『新政策そこが知りたい』大成出版社
- 食料・農業政策研究センター (1994)『ガット農業合意と食料・農業問題』(1994年度版食料白書)、農山漁村文化協会
- 特定農山村法研究会 編 (1995)『特定農山村法の解説』大成出版社
- 永田恵十郎 (1988)『地域資源の国民的利用』農山漁村文化協会
- 農政ジャーナリストの会 (1993a)『「新農政」の徹底検討』農林統計協会
- 農政ジャーナリストの会 (1993b)『どうする、中山間地域対策』農林統計協会
- 農林水産省構造改善局・政策科学研究所 (1985)『中山間地帯における農業振興を核とした地域産業おこしのあり方に関する調査報告書』
- 農林水産省 (1995)『青年の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法案関係資料』
- 農林水産省 (1995b)『農林水産六法』学陽書房
- 農林水産省構造改善局農政部農政課 (1995)『中山間農地保全対策事業』
- 福栄村 (1994)『福栄村農林業等活性化基盤整備計画』

付表1 農業地域類型区分別基準指標

| 農業地域類型 | 第 1 次 分 類 | | 第 2 次 分 類 | |
|--------|--|--|-----------|-------------|
| | 基 準 指 標 | | 第2次類型 | 基準指標 |
| 都市的地域 | ○ 可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の市町村 ○ 可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の市町村。ただし、林野率80%以上のものは除く。 | | 水田型 | 水田率 70%以上 |
| | | | 田畑型 | 水田率 30%~70% |
| | | | 畑地型 | 水田率 30%未満 |
| 平地農業地域 | ○ 耕地率20%以上かつ林野率50%未満の市町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。 ○ 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の市町村 | | 水田型 | 水田率 70%以上 |
| | | | 田畑型 | 水田率 30%~70% |
| | | | 畑地型 | 水田率 30%未満 |
| 中間農業地域 | ○ 耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の市町村 ○ 耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の市町村 | | 水田型 | 水田率 70%以上 |
| | | | 田畑型 | 水田率 30%~70% |
| | | | 畑地型 | 水田率 30%未満 |
| 山間農業地域 | ○ 林野率80%以上かつ耕地率10%未満の市町村 | | 水田型 | 水田率 70%以上 |
| | | | 田畑型 | 水田率 30%~70% |
| | | | 畑地型 | 水田率 30%未満 |

資料 農林水産省統計情報部(1990)『農林統計に用いる地域区分』P. 7

注: 1) 決定順位 都市的地域→山間農業地域→平地農業地域・中間農業地域

2) DID [人口集中地区] とは、人口密度約4,000人/km²以上の国勢調査地区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地区をいう。

3) 傾斜は、1筆ごとの耕作面の傾斜ではなく、団地としての地形上の主傾斜をいう。

付表2 経営耕地規模別農家数

| | | | 1955 | 1975 | 1990 |
|--------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|
| | | | | (1979) | |
| 日 本 | 都 府 県 | 例外規定 | 10,345 | 10,594 | 11,388 |
| | | 2ha未満 | 5,587,010 | 4,496,903 | 3,379,518 |
| | | 2ha以上 | 208,820 | 301,311 | 348,389 |
| | | 計 | 5,806,175 | 4,818,808 | 3,739,295 |
| | 北 海 道 | 例外規定 | 225 | 872 | 575 |
| | | 10ha未満 | 208,610 | 106,946 | 62,722 |
| 10ha以上 | | 27,935 | 26,445 | 32,140 | |
| | 計 | 236,770 | 134,263 | 95,437 | |
| フ ラ ンス | 50ha未満 | 2,213 | 1,115 | 744 | |
| | 50ha以上 | 95 | 149 | 179 | |
| | 計 | 2,307 | 1,263 | 924 | |

資料: 1955年、1975年は農業センサス、1990年は世界農林業センサスによる

I・N・S・E・E., Annuaire Statistique de la France 1991-92, P.420より引用

注: かっこ内はフランス

付表3 特化係数の推移

| | 米 | | 野菜 | | 果実 | | 花き | | 畜産 | |
|--------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 昭和54年 | 平成2年 | 54 | 2 | 54 | 2 | 54 | 2 | 54 | 2 |
| 都市的地域 | 0.93 | 0.94 | 1.40 | 1.34 | 1.13 | 1.14 | 1.60 | 1.42 | 0.87 | 0.76 |
| 平地農業地域 | 1.08 | 1.09 | 0.97 | 1.02 | 0.69 | 0.73 | 0.84 | 0.95 | 0.95 | 0.92 |
| 中間農業地域 | 0.98 | 0.95 | 0.71 | 0.73 | 1.33 | 1.30 | 0.72 | 0.77 | 1.12 | 1.21 |
| 山間農業地域 | 0.97 | 0.95 | 0.78 | 0.80 | 0.72 | 0.69 | 0.63 | 0.68 | 1.24 | 1.37 |

資料 農林水産省 (1993) 『平成4年度農業の動向に関する年次報告』P. 35

注1) 農林水産省『生産農業所得統計』に基づいて農林水産省が組替集計したもの。

$$2) \text{特化係数} = \frac{\text{各地域の作物別粗生産額のシェア}}{\text{全国の作物別粗生産額のシェア}}$$

付表4 認定農家数

| 地 域 | 認定市町村 | 認定農家数 (1995) | | | 農 産 物 販売農家数 (1990) | 認定農家数 農産物販売 農 家 数 |
|-------|-------|--------------|--------|---|--------------------------|-------------------------|
| | | 法 人 | | | | |
| | | | 特定農業法人 | | | |
| 北 海 道 | 89 | 1,762 | 50 | 0 | 86,704 | 2.0 % |
| 東 北 | 104 | 3,133 | 92 | 1 | 520,664 | 0.6 |
| 関東・東山 | 62 | 1,744 | 60 | 0 | 640,170 | 0.3 |
| 北 関 東 | 31 | 905 | 17 | 0 | 271,264 | 0.3 |
| 南 関 東 | 8 | 94 | 18 | 0 | 219,281 | 0.04 |
| 東 山 | 23 | 745 | 25 | 0 | 149,625 | 0.5 |
| 東 海 | 36 | 428 | 26 | 0 | 286,312 | 0.1 |
| 北 陸 | 44 | 627 | 35 | 0 | 248,616 | 0.3 |
| 近 畿 | 25 | 164 | 6 | 1 | 260,824 | 0.06 |
| 中 国 | 48 | 429 | 23 | 0 | 281,538 | 0.2 |
| 山 陰 | 23 | 244 | 11 | 0 | 81,273 | 0.3 |
| 山 陽 | 25 | 185 | 12 | 0 | 200,265 | 0.1 |
| 四 国 | 37 | 236 | 20 | 0 | 169,474 | 0.1 |
| 九 州 | 121 | 1,717 | 62 | 1 | 446,874 | 0.4 |
| 北九州 | 100 | 1,314 | 44 | 1 | 303,162 | 0.4 |
| 南九州 | 21 | 403 | 18 | 0 | 143,712 | 0.3 |
| 沖 縄 | 2 | 7 | 2 | 0 | 29,351 | 0.02 |
| 総 計 | 568 | 10,247 | 376 | 3 | 2,970,527 | 0.3 |

資料：農林水産省構造改善局農政課地域農業対策室 (1995) 「農業経営基盤強化促進法の施行状況」により作成。販売農家数は1990年世界農林業センサスによる。

注) 東海は静岡、岐阜、愛知、三重の4県、東山は長野、山梨の2県。