



座談会風景

目 次

座談会 民主党農政の基本方向をめぐって

民主党参議院議員／平野 達男 司会／谷口 信和

出席者 梶井 功 佐伯 尚美 神山 安雄 …………… (4)

特集 耕作放棄地をどうするか

解題 耕作放棄地の現状と再生の方向……………小林 信一 (40)

耕作放棄地対策の現状と課題……………神山 安雄 (46)

中山間地域における耕作放棄地の解消策はあるか……………鳶谷 栄一 (52)

有機農業新規参入者による耕作放棄地の解消

—栃木県芳賀郡茂木町を事例として—……………東海林 帆 (60)

可能性としての「耕作放棄地」

—茨城大学農学部と地元阿見町との連携の中で—……………中島 紀一 (68)

農業に関わりを持つ大学教育とその意義……………堀口 健治 (76)

シリーズ “どこへ行く 日本の食と農^⑬”

こんにゃく輸入の変化とその影響について……………神代 英昭 (82)

お詫び 11・12月合併号について…………… (88)

〔時評〕 天然資源の重要性和資源保護論……………(N・K) (2)

☆表紙写真 「紅葉」編集部

「農村と都市をむすぶ」2009年11・12月合併号 (第59巻11・12号) 通巻697

天然資源の重要性と資源保護論



天然資源を抽出して活用する自然産業は、人間の自然への働きかけの程度から言えば、栽培過程を経る農業よりも単純なものであるが、資源の性格に応じて利用者で

ある人間集団の側の工夫が不可欠である。利用すればそれで終わりになるもの（石油、鉱物資源）については、容易に利用可能なところから採掘すれば時間とともに採掘コストの急増が生じるから、それを避ける仕組みが必要である。利用後に人間が資源の減少分を補えば再び資源として利用可能なもの（森林等）では、利用の権利と資源補充の義務をバランスさせる制度が必要になる。利用による資源の減少が自然に補充・再生産される資源にあっては、抽出箇所や利用量を制限して資源湧出が途切れないようにする仕組みが出来ているし（温泉）、生物を捕獲する場合には一定範囲の親資源を残す仕組みを作って資源の再生産を保証しなければならない（漁業、狩猟）。その意味で、競争しあう資源利用者間の協調を通じて資源利用の長期的安定性を保つことが天然資源の産業的利用にとって不可欠である。

人類の食生活にとって不可欠な水産資源について言えば、資源保護の必要性は広く了解されており、いくつか

の魚種については国際機関によって協定が結ばれている。かつての遠洋漁業の発展時代に世界の海に飛躍した日本漁業は、国際協定の真面目な遵守者とはいえなかった歴史を持っており、現状の規制も日本の業界には厳しいと感じられているが、それを遵守する協調的姿勢を日本もとらざるをえない状況である。

資源の再生産能力を超えて漁獲行為を行えば、短期的増産の後に資源の枯渇が続き、漁業が衰退してしまうという考え方は今日では常識として定着しており、漁業界・関係機関の協力で資源管理の努力が続けられている。

このこと自体はもろんな大きな進歩であるが、同時にそうした常識を根拠にして怪しげな主張がなされ、それにもとづいた政策が採用される場合も無しとしない状況であり、資源保護論の適正さについては冷静な判断が要請されているように思われる。

たとえば悪化してしまった資源量に対して漁船数が過大であるとして、漁船数を減少させる政策が各国でとられているが、こうした政策は沿岸域開発、海洋開発を容易に進めるためにも、水産物輸入を拡大するためにも好都合であって、各国の財界主流の好むところである。この場合の主張は、「漁業者の無秩序な競争のために資源は減少している」、「資源減少の結果、漁業者の経営は苦しい」、「経営再建のためには漁船数を減らすしか方策がな

い」という論法である。ここでは、海洋埋立、生活排水・産業排水による海洋の基礎的生産力の低下、水産物輸入による魚価安といった事態は無視され、経営難の理由が物的な漁獲量の減少とされ、資源減少についての漁業者責任論が主張されるのである。

こうした状況の下では、外部から提示される資源維持策（漁獲努力削減、漁業縮小構想）の導入に対して漁業者は強い警戒感を示しやすい。また行政関係者、漁協役員等も漁業経営難の原因のどこまでを資源問題に帰着させ、どこまでを他の要因に帰着させるべきなのかについて判断に迷っている現状である。

そうした中で小著ながら生物学の基礎を含めて資源学の論理を丁寧に解説した好著が刊行された。川崎健『イワシと気候変動——漁業の未来を考える』（岩波新書）がそれである。同書は、大量発生と急減を繰り返してきたイワシ資源の変動についての研究成果をまとめたものであり、イワシの増減が漁獲量の結果ではなく、地球環境の周期的な変化によっていることを主張している。それによると浮魚類等では、隔たった海洋のイワシ資源が同時に同方向に変動していることに示されるように、地球大の環境変動が大きな資源動向を決めているという。その結果、資源の大変動のサイクルのうち回復過程の初期の局面においては漁獲量規制の効果が大きいのに対し

て、その後の本格的資源増大局面では、漁獲制限をせざるに利用すれば良いことが主張されている。これは、教科書的な水産資源論（MSY理論）に対する科学的批判であるとともに、常に漁獲量削減を求める漁業縮小論への実践的反論でもある。

現在FAOやEUは、大半の魚種が過剰漁獲であると理解して、漁獲努力量の削減を目指している。日本ではこの主張に規制改革会議が唱和し、漁獲量割当制度の導入と漁獲の権利の売買自由化を主張している。その際の発想は、漁業権を含む漁業制度の仕組みを改めて割当量を各漁船に与え、それを売買しあうことによって資本力ある企業が大規模に権利の集中を進めれば科学的な資源管理も可能になるというものである。

市場原理主義の権化であった規制改革会議は、農業・漁業・労働政策等に大きな影響を与えてきた。その主張をマスコミがさらに通俗化・単純化して流布させたために、私達が常識的に依拠している議論の中にもそうした論法の影響が少なくない。資源管理重視論もその一つであり、実態にそくした批判的吟味が常に必要だと思われる。

(KK)

座談会

民主党農政の基本方向をめぐって

司会(谷口) 政権交代が実現してから早くも数カ月が経とうとしています。こうした中で新政権は、いわば「平成維新」ともいうべき大変革を実施しようとしています。



司会の谷口氏

農業政策は、一方で安定性と継続性・持続性が最も求められる政策分野ではありますが、旧政権のもとでの農政だけではどうにもならない閉塞感が農村の現場や市町村・JAの関係者・JAの間に満ち満ちていたことも、また偽らざる現実です。民主党農政はどのような方向に向かっていく

のかという、いわば政策の全体像を明らかにして欲しいという声があるとともに、他方では、総選挙のマニフェストでの目玉政策であった「農業者戸別所得補償政策」はどのような具体的内容なのか、これまでの政策との関係はどうかというせっぱ詰まった質問もまた現場にはあります。

そこで本日は、民主党の農業政策の立案過程に最も深くかかわっていらした平野達男参議院議員にお越しいただいて、民主党農政の基本方向と農業者戸別所得補償の二本立てで座談会をもつことにいたしました。

まず、平野議員からご報告をいただき、その後で梶井代表からのコメント、それへの平野議員の回答、次に質疑という順序で進めたいと存じます。

それでは、平野先生、よろしくお願ひします。

平野 きょうは、どうもありがとうございます。本来

座談会出席者

(2009年11月16日)

◆司 会

谷口 信和(東京大学教授)

◆報 告

平野 達男(民主党参議院議員)

◆出席者

梶井 功(東京農工大学名誉教授)

佐伯 尚美(東京大学名誉教授)

神山 安雄(農政ジャーナリスト)

でありますれば、大臣、副大臣あるいは政務三役のだからがお邪魔をして、新しい政権のもとで農政はどのような方向に展開していくかということをお話ししていただいて、皆さん方と意見交換をするということが最も望ましい姿ではないかと思えます。何せ今、予算編成やさまざまな問題で忙しく、三役の時間がなかなかとれないということ、与党の一員として、代打にはちょっと役不

足でありますけれども、きょうお邪魔をさせていただきます。

今のお話にもございましたけれども、私も民主党にとって、あるいは多くの国民にとって念願であった政権交代が実現をいたしました。そのことによって官僚政治からの脱却、政治主導だということによって国会の運営の仕方、あるいは予算編成の仕方等々にも大きな変化が出ているということは、皆さん方ご承知のとおりです。

ただ、そのやり方が、どちらかというと、はっきりとした、かくかくしかじかでこういう方向でやるのだという方針を前もってきちっと固めているわけではなくて、一部は試行錯誤の形でやっていますので、政府に入っている政務三役あるいは内閣も今大変ですし、与党側の我々もちょっと大変ですし、野党のほうも大変。また、恐らく見ている皆さん方も、何をどういう方向でやろうとしているのかということで疑問を呈しながらみている部分も多々あるのではないかと思えます。

一方、政府、政務三役を初め一生懸命やっています、その姿は皆さん方から肯定的にとらえられているのではないかなと思っています。官僚政治からの脱却というのがどういう形で実現するのか、あるいはマニフェストでお約束した政策が具体的にどういう形で実現されてくるのか皆さん方は注目されていると思います。皆さん方の



平野参議院議員

期待に沿うような形でこれから政権運営を進めていく必要があると思います。私ども与党もその政権の運営をしっかりと考えていきたいと思います。

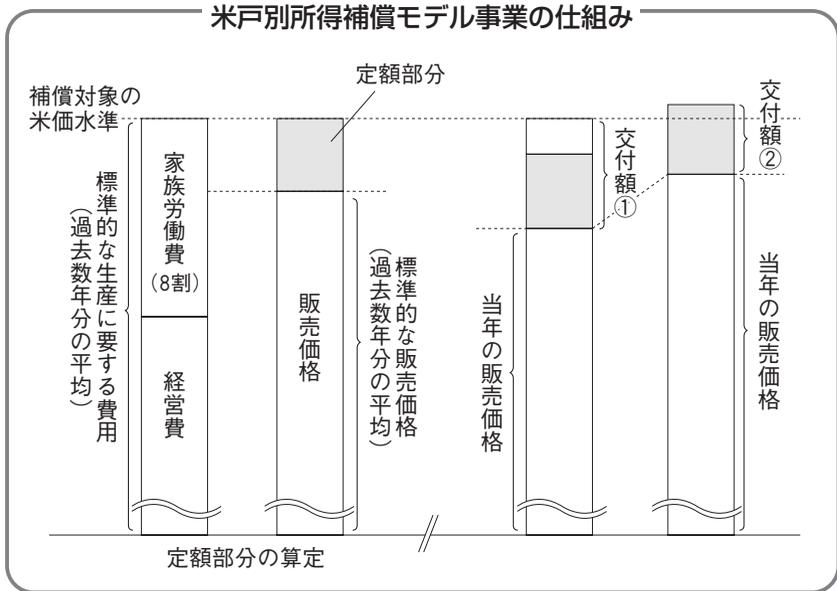
そこで農業政策につきましては、ご案内のとおり、今から五年前、前の前の参議院選挙の折に「農林漁業再生プラン」というものを出しました。私は、その「農林漁業再生プラン」をまとめたときのスタッフの一員でございました。その中で幾つかの柱を出しているわけですが、直接支払いというものを日本農政に導入しようではないかということが大きな柱でありました。以来、直接支払い制度というものを軸に民主党内でさまざまな議論を重ねてきまして、今衆議院選挙においては、農業者戸別所得補償というものをマニフェストにきちんと掲げて選挙を戦ったということです。

あわせて今回の衆議院選挙では、トレーサビリティの導入、あるいは原産地表示の強化といったことで、「食の安全」に関しての政策導入を提言しています。農業だけではなくて、

畜産、林業、漁業といったものについても、一定の考え方で直接支払いというものを導入しようということをやマニフェストに入れてあることは、皆さん方のご承知のとおりだと思います。

農業者戸別所得補償については政権発足初年度にあたってモデル事業をやるということと位置づけてございました。これを受け、今、政府のほうで制度設計を急いでいるということでもあります。

そこで、以下、今お手元に用意した資料をもとにお話をさせていただきますけれども、まず、「米戸別所得補償モデル事業の仕組み」という図をみていただきたいと思えます。まず「定額部分の算定」という左側の図をみていただきたいのでありますけれども、ここに家族労働費と経営費というふうに分けた棒グラフがございます。これは米の生産費を概念的に示したものであります。米の生産費につきましては、ここに書いてありますように家族労働費というものと、いわゆる機械代、苗代、肥料代といわれる経営費という二つの要素から成り立っていますよという概念です。そして今回、生産費、ここに書いてありますようにあくまでも標準的な生産に要する費用ということでありまして、標準的な農家が米を生産するのにどれだけのコストがかかるであろうかということになるわけですが、ここについては、過去数



年分の平均をとって標準的な生産に要する費用を算定するということであります。ただ今の段階で、では過去数年分というのはいつからいつまでなのか、何年間なのかということについては、まだ明らかになっていないということです。

右側に標準的な販売価格ということでありますけれども、この販売価格についても過去数年分の平均をとるということですが、この販売価格についても、どの年次で、もしくは何年間の平均をとるかということについては、現段階では明らかになっていない。

もう一つ、販売価格で難しいのは、何ををもって販売価格とするのかという考え方を早急に整理する必要があると思いますが、これについても現在詰めているということですので。

ちなみに、標準的な生産費のほうについては、基本的には米の生産費調査ということが毎年データとして出されていますので、これを使うであろうということは容易に想像がつくことだと思います。

また生産費の話に戻りますが、生産費をもとに補償対象の米価水準を決めたいということも政府は考えているようであります。ここで注意しなければならぬのは、経営費については基本的には満額、しかし家族労働費については、これは私が農業者戸別所得補償法案の

ときにも出した考え方なのですが、家族労働費の八割とすることで考えていまして、経営費と家族労働費の八割を積み上げたものを補償対象の米価水準に設定して、設定した販売価格との差額を定額部分として助成をするということを考えています。この考え方については、基本的には農業者戸別所得補償法案を出したときの考え方と変わっていません。

ただし、違うのは何かとといいますと、「戸別所得補償モデル事業の仕組み」の図の右側の図をみていただきたいのですけれども、補償対象の米価標準というものを決めて、当年の販売価格がプラス、いわゆる定額部分というものに上乗せした部分と補償対象の米価水準を比べたときにすぎ間ができた場合、つまり当年の販売価格、定額部分を足したものが補償対象の米価水準よりも低かった場合、つまり米価が大きく予想よりも下がった場合には、その部分も補てんをするということを考えているようです。ここの部分については、いわば不足払い方式というふうにいっていいかと思えます。

それから、その右側に書いていますのは、一方で、補償対象の米価水準よりも全国平均の米価水準が上回った場合には、定額部分については減額するようなことはしないということはこの図では書いております。なお、不足払い方式みたいなものを導入するということについて

は、農業者戸別所得補償法案を出した段階ではこういう考え方をとっていなかったということでありまして、新しい考え方とっていいかと思えます。

もう一つ、ここに書いてございませぬけれども、米以外の作物を導入する場合のさまざまな助成措置、産地確立交付金等々の制度があったのですが、そういったものについてはあくまでも生産調整とリンクさせるといふ考え方ですが、今回は、その生産調整の部分と転作というのはリンクを外すという考え方を政府はとっているようです。

なお、順番が逆転いたしましたけれども、こういった戸別所得補償直接支払いをする対象農家は販売農家ということについては、前からの方針と変わっていません。二つ目は、需給調整、生産調整に参加して割り当て面積をきちっと守った農家にしか米の戸別所得補償直接支払いは行わないのだということについての方針も変わっていないと理解をしています。

これのモデル事業ということなのですけれども、いざれ、全国で一斉に実施をするということは今考えているようです。ちなみに単価については、さまざまな意見があるのですが、面積当たりの単価に置きかえて、反当たり一万円なら一万円、一万五、〇〇〇円なら一万五、〇〇〇円という全国一律の単価で交付することを政府は今

水田利活用自給力向上事業の仕組み

①助成単価

水田での作付面積に応じ、全国統一単価(その他作物を除く)で助成を実施

作物	単価(10a当たり)
麦、大豆、飼料作物	35,000円
新規需要米 (米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS用稲)	80,000円
そば、なたね、加工用米	20,000円
その他作物(地域で単価設定可能)	10,000円

※この他、二毛作助成(戦略作物) 15,000円/10aを実施

②助成要件

捨て作りを防止し、需要に応じた生産を促進するため、実需者との出荷契約等を確認

考えているようです。これについてはさまざまなお意見があるかと思いますが、私もきのう、実は山形県のあるところに行ってきたのですけれども、単価設定の考え方については異論が出ました。ただ政府は、簡単をもって、わかりやすさをもって旨とすべしという方針を思っているようでありまして、面積ベースでの全国一律単価でやるということでは今進めているようでもあります。

裏をめぐっていただきたいのですが、今回の政策の中で「自給率向上事業」(水田利活用自給力向上事業)というものを打ち出してきました。そこに書いてございませけれども、今までの産地確立交付金、需要即応型水田農業確立推進事業とか水田等有効活用促進交付金とか、二年度あるいはそれ以前から実施されていた事業制度、こういったものを事実上ガラガラポンしまして、政府の言葉でいえば、大幅に簡素化して水田利活用自給力向上事業にすることです。

中身はどういうことかといいますと、「水田利活用自給力向上事業の仕組み」の図に書いてございますが、水田での作付面積に応じ、作物ごとに全国統一単価で助成を実施するということがあります。この単価をみますと、麦、大豆、飼料作物については三万五、〇〇〇円、新規需要米については八万円、そば、菜種、加工用米については二万円、その他作物については一万円、そのほかに

二毛作助成というのを一万五、〇〇〇円でやるというところでありまして、助成要件としては、捨てづくりを防止し需要に応じた生産を促進するため、実需者との出荷契約等を確認するということをやっています。

この二番目の点につきましては、特に米粉用とか飼料用米等については八万円という高い単価を設定しておりますので、生産意欲はこれで十分に刺激されるのですが、出口のところできちっとした需要がなければ、つくったものが売れないということになって、売れなくなつた場合の米の処理というものが大変になってくるということも十分予想されますので、特に出口対策として、需要に応じた生産を促進するため「実需者との出荷契約等を確認」ということをきちんとしていくということだと私は理解をしています。

これにつきましては、私は実は正直いって、随分びくりました。いきなり産地確立等交付金を廃止するということでありまして、なぜこれをこういう形にするのかというきちんとした説明がいまだに政府からされてないということでありまして、これを相当きちっと説明しないと、現場もかなり混乱するのではないかというふうに思います。ただ、今のところ、こういった制度変更をするということが十分に政府のほうから外に向かって情報発信されていないために、このもつインパクトについ

ての現場の反応も、ちょっと今のおとなしいという感じはします。それは、この制度を納得しているからというのではなくて、余り変なことはしないだろうという思い込みがあったところにこういう激しい変更が出てきて、ちょっと戸惑っているのかなというふうに私自身は感じたりしていますが、産地確立交付金というのは地元の中では随分根づいてきた制度であって、その地域に即応した作物、野菜でありますとか雑穀でありますとか、あるいはもっともって生産振興するということで大豆に大きな加算金をするとか、その地域に応じた仕組みをとってきて、やっとその地域に応じた作物が定着している中でいきなりこういうものを出したということについては、私自身については、与党であって今余り政府の批判をしたくないのですが、そういうさまざまな疑問をもっているということだけははっきり申し上げておきます。今の段階では哲学もはっきりしないし、理念もはっきりしていないと私は思っています。恐らくこれは、現場から相当の声がかから上がってくるのではないかなと思っています。

ただ、この産地確立交付金については、交付金であるがために使途が非常に不明確だという批判もありました。あと、振興する作物についてはきちっと明示をしたということ、麦、大豆、飼料作物、新規需要米とい

うものをきちっと明示したということで、その姿勢は評価してもいいのではないかなと思います。ただ、繰り返しになって恐縮ですが、制度がいきなり過ぎるのではないかなということがあって、これから来年の作付をするときに、今までは水田協議会は産地確立交付金を軸に面積配分等をやってきましたけれども、これがなくなることによって調整も結構大変ではないかなという感じがいたしています。

そういうことで、自給率向上事業については今政府ともいろいろやっていますけれども、私自身は、少なくとも若干の見直しはやっていくべきではないかなというところで考えておりました。

あと、全体の戸別所得補償制度に対する窓口体制とか支払いをどうするかとか、こういったことにつきましてはまだ政府のほうでも十分に詰め切っていないというところで、今詰めているということだと思います。

あわせて、これから大事なことは、話があっちこっちへ行って申しわけございませんが、米の戸別所得補償を先行させることについて、私自身は異論があるわけではありません。ただ同時に、直接支払いをするという、お金を支払うということだけではなくて、米全体としての政策体系をこれからきちんと、我々も含めて政府・与党一体の中で議論していかねばならないと思っています。

す。

その一番目が、まず過剰米対策をどうしていくかということです。これについては、今までのような集荷円滑化事業だけでいくのか、あるいは別の方策でいくのか、こういったことについては、どちらかというと政権を取った後議論するというところで課題を先送りしてきましたので、これはしっかり議論しなくてはなりません。

もう一つは備蓄制度です。備蓄につきましては、私どもはマニフェストの中では三〇〇万トン、その中には外国産米を含むということで、外国産米の中で念頭に置いているのはミニマムアクセス米であります。三〇〇万トンという備蓄を一応提唱しています。しかも備蓄制度につきましては、現在は回転方式ということでありまして、一定の期間が来ますと、備蓄されていたものは主食用の米として市場に放出される仕組みになっています。私どもは、この回転方式をやめて棚上げ方式という方式を提案しております。棚上げ方式になった場合に放出される米は、棚上げでありますから主食用としては回らないということでございます。しからは主食用として回らなかった場合にその米はどのような方向で活用するのか、そのコストはだれが負担するのか、どういう形で負担するのか、そういったものについても早く詰めていくことが大事だと思っています。

とりあえず私のお話は、ちょっと短いですが、ここで一回切らせていただきたいと思えます。どうもありがとうございます。

司会 ありがとうございます。

それではコメントから

梶井 どうもありがとうございます。

もう少し追加して話してほしいと思うようなことを一〇二申し上げたい。民主党のマニフェストなどに掲げた政策で私自身が一番高く評価していますのは、自給率目標を明確に示したということです。計画を立てた年度から一〇年度を超した時点では五〇%、さらに一〇年度を超した時点で六〇%というふうに非常に明確に自給率引き上げの目標を提示した。これを私は非常に高く評価しています。自給率目標については今まで、特に自民党政権の場合は、ある意味でいうと、なってないですね。四五%が最初の計画でしたが、自給率はさっぱり上がりず、〇五年改定で四五%達成年度をさらに延ばしてきました。去年の3月に若林農水大臣が、五〇%引き上げを言い出して、一時は工程表まで出しましたけれども、それもまたやみになっていくという状況の中で、新しく基本計画の改訂のため企画部会などの作業も再開されたということであれば、当然真っ先に、ここで我々が目標と

するのは自給率五〇%だよ、その実現のために一体どういう基本計画をつくっていくのかという形で基本計画の議論などが始まるのかと思っていました。しかし、この前、民主党政権になってから初めての企画部会が始まりましたけど、そこに出された課題の整理のところには、自給率目標のことは一つも書いていませんね。数字は挙がっていませんでした。

僕が変だと思いましたが、自給率の具体的な数字はいろいろな施策がある程度決まってから事後的に決めるのだと書いてあったことです。それは逆なのではないか。やはりはっきりした目標があって、その実現のためにどういう政策を組んでいくのかということになるべきところを、どうも逆になっているような気がしてしょうがないですね。その辺のところは一体どういうことなのだろうか。五〇%目標というものをまさか捨てたわけではないと思うのですけれども、その点については一体どういうことになっているのかというようにこともつけ加えてお話ししていただければと思います。

それから、先ほど、ちょっと心配というようにことで所得補償の問題などにお触れになりましたけれども、一つは地域差が相当大きいわけですよ。その地域差については、今度の差し当たりの所得補償の中では、全国一律の交付金という形で地域差についての考慮というのは

なさっていないようですが、この辺のところは一体どうなのだろうというのが一つ気になる点なのです。

その点に関して自給率目標との関連でいいますと、自給率を達成していくという場合、民主党も二毛作のことに触れていましたけれども、耕地利用率をどう高めていくかというのが一つのポイントになるわけですね。耕地面積自体をどう確保するかという問題と同時に、耕地利用率をどう高めていくかという問題をしなければいけない。たしか若林さんが五〇%引き上げをいって、それでつくった工程表は、耕地面積四六二万ヘクタール目標で一〇%の耕地利用率にもっていくのだということとをいっていました。一一〇%にもっていくなどというときに一番問題になってくるのは、中国、四国などのかつての耕地利用率が一三〇%ぐらいあったところ、そのところに頑張ってもらわなければどうしようもないわけですね。ところが、今そのところが一番耕地利用率など落ち込んでいます。

そういうことになりますと、地域政策というのが非常に問題になってくる。今度のいろいろな政策をみているにしても、そういう地域政策という点についてどう考えていくのだという点についての言及というのはほとんどない。この辺のところは一体どうなのかなど。地域政策を一体どういうふうにお考えになっていらっしゃるのかと

いうことをさらに追加してお話ししていただければと思うのです。私自身は、地域政策も加味して所得補償の問題なども考えられるといいなどは思っているのですけれども、やり方はなかなか難しいですけれども、全国一律でいいのかどうか、そういう点についてさらに突っ込んだ議論をやってみたいとは思っています。

以上です。

司会 それでは、とりあえず今の二つに関して伺いたいと思います。

お答えします

平野 まず、自給力の問題については、企画部会でどういう議論があったのか、ちょっと今、詳しく把握しておりませんが、自給率を向上させるためには、輸入に頼っている作物の中で国内でつくれるものを増産するというのが基本だということは前から申し上げていたとおりです。その代表例が、麦、大豆といった土地利用作物だということですね。本当に自給率を上げるといこうとであれば、農業者戸別所得補償法案などを出したときに繰り返し説明したことなのですけれども、生産費と市場価格との差額を埋める直接支払いを作物ごとにきちんと提示をして、生産意欲を刺激した形で増産をしていくのだと。当時、農業者戸別所得補償法案を出したときは、

四〇%から五〇%に上げるためのコストは約七、〇〇〇億円というふうに試算をしました。そういったものを具体化していくという作業が、五〇%の自給率を上げるためにはこれから必要なだろうと思います。

ただ、今政府のほうは、まずそこに行く前に、モデル事業ということでも米を先行させるということで、政府の立場に立っていえば、八月三〇日に政権交代が起こって、政権を発足させて来年度予算編成もしなくちゃならない、モデル事業も実施しなくちゃならないということで、多分頭が回っていないというところが正直なところだと思います。あと、予算を編成する中で、今までみていなかった財源という問題が現実の問題として目の前に振りかぶさってきて、まず米の所得補償に必要なのは三、〇〇〇億円というふうに考えているみたいですが、その捻出をどうするかに今どうも集中しているようですね。

それが現状の段階で、マニフェストの中にも自給率五〇%は掲げてあります。そのためには、つくることのできる、しかし今輸入に頼っている作物を増産するということが基本でしょうから、それをやるということに対しての制度設計なり考え方というのは、企画部会なのかどこなのか知りませんが、いずれきちっと話をするときが私は来るのだろうというふうに思います。

それと、私が触れなくちゃならなかったもう一つは構造政策です。これからは、どうしても農地の流動化、農業経営の共同化、あるいは生産の法人化は不可欠であります。その背景にあるのは何かといいますと、ご承知のように、残念ながらとっていいと思うのですが、農業就業人口はこれから急速に減っていくざるを得ないという中で農地を守る、地域の農業を守るという中においては、農地をだれかに集積していかなくちゃならないということでありますから、この農地の流動化政策を何かの形できちんと出していく必要があるだろうと思っております。この点についてもまだ具体の作業に入っていないということなので、これは引き続き政府のほうに、私自身とすればきちっと働きかけていく必要があると思っております。

あと、全国一律の単価は地域性がなくなるではないかということについては、今さまざまご意見がございまして、この部分については、来年度モデル事業ということでありますので、まず全国一律という形でやってみて、その後、不便があればいろいろ議論する中で修正の余地というのは、当然あるというふうに私は考えていました。

あと、地域政策をどうするかということについては、私はそれに対しての返事は今ちょっと持ち合わせており

ませんが、耕地利用率を上げなくちゃならないということについてはそのとおりでありまして、増産をして自給率を上げるということに関してのかぎは、今ある農地をフルに活用すると同時に耕地利用率を上げていくということがかぎになりますので、その場合には、耕地利用率を上げるための農家にとってのインセンティブをどのように与えていくか。これもやはり直接支払いの戸別所得補償というところにまた考え方が戻っていくと思いますけれども、それをどのように提示するかにかかっているのではないかと思えます。よろしいでしょうか。

司会 梶井先生、よろしいですか。

梶井 後で議論したいと思えます。

政策審議会企画部会での論点整理

司会 企画部会のお話についてちょっと紹介しますと、実は七つの項目で論点整理されていたのです。一番最初に、戸別所得補償制度などの創設を通じて各種の政策を見直す議論が必要だというのがあって、その上で自給率の話をしましょうとなっています。つまり、戸別所得補償の内容決定が先で、その上で自給率の議論をやるということになります。ところがその後三つ、八月の部会が出た意見がそのまま突然出てきます。しかし、その後の五つ目から、今度は全く違うトーンになります。

一番違うのは、生産額ベースの自給率についても、カロリーベース以上に重視する必要があるだろうというのが八月には出ていたのですね。ところが、民主党はそういう考えをとっていません。そこで突然、自給率はカロリーベースでいいのだというのが、それまでとは無関係に出てきます。同じ整理の中で全く違う考えが同時に出ちゃっているのです。その後は民主党の考え方で整理されている。つまり両論併記なのです。

ということ、副大臣も出られて議論しているけれども、農水省と民主党の間はまだ、調整というか、綱引きというか、いろいろなことをやっている最中で、固まり切っていないまま議論が進んでいるのが現実だろうと、私はみています。

平野 そこは私、全くフォローしてなくて、そもそも企画部会が今までのメンバーでやっていること自体も、ちょっと私自身は奇異な感じをもっているのですが、それも……

司会 農水大臣はいいといったのですね。そのあたりはどうなのでしょう。つまり、どんなふうに進むのか。前の流れと新しい流れとどういう整理をしていくのかという点については合意ができていますのかどうか。

平野 そこは、私のほうからは何ともきょうはいえませんが、事情がよくわからないということですね。

梶井 つまり、食料自給率の向上という柱はあるのだよね。

司会 柱はもちろんある。

梶井 ここに書いてある、「戸別所得補償制度など各種施策の見直しの中で具体的な水準を設定」する。水準の設定が後になる。

平野 今、企画部会のメンバーがどういうメンバーかも私知りませんし、メンバーが農業者戸別所得補償というところで今までどういう議論してきたか。多分何もしてきてないと思います。わからない中でいきなりそういう議論をしているから、多分メンバー自身も困惑しているのではないだろうか。

司会 自給率の議論はこういうふう整理されますということ、今のは農水省側の意見なのです。それでいきなり戸別補償が出ていて……

梶井 民主党のマニフェストなどに従って課題にしなきゃいけないのは、民主党の政策からいえばこういうことでしょうかというふう農水省が課題で整理したやつの表現ですよ、今いったのは。

制度は一体どう変わるのか

佐伯 平野さんはかつて民主党の農業者所得補償法案の提案者で、米政策に精通していらっしゃいますし、今

日も米政策改革について報告頂きました。時間も限られていますので抽象的議論を避け、出来るだけ具体的な制度問題についてお伺いした方がいい。つまり現に進みつつあるこの米政策改革が、今までの米政策とどういう連続性なり断絶性があるのかということ。もっともまだ部分的にしか議論が進行していませんから、米システムの全体像というのはだんだん詰めていくことのようにはっきりしない。今まで決まったのは助成金部分ですが、そのなかでも、どうも私はよくわからないところがある。制度的な柱としてなくなるのは何で、新しくできるのは何かということがどうもはっきりしない。産地づくり交付金制度はなくなるのでしょうか。品目横断対策もなくなるのでしょうか。

神山 残るのですよ。

佐伯 残るのですか。そうだとすれば米について価格低下緩和対策として政府・生産者共同抛出型と政府交付金型という二つのタイプが併存するというのは極めて不自然と思いますが、その点は後に議論することにして、まずは議論の前提となる助成金体系の変化について論点を整理しておいた方がいいように思います。

二年前の民主党の農業者戸別所得補償案と今回の改革案を比べた場合、その最大の変化は助成体系が一階建構造から二階建構造に変わった点です。かつての民主党案

では生産調整の目標設定がネガ（転作面積基準）からポジ（生産数量基準）に変わったのに応じて助成もそれに合わせるべきだとして、産地づくり助成を廃止して生産数量基準の直接所得補償に変えるとしていました。確かに論理的にはその方がスッキリしているが、しかし果たしてそれで転作がうまくいくかについては大変な不安がありました。これに対して今回の改革は、助成は二階建て方式に変わった。まず一階部分は直接所得補償で生産調整の目標達成農家にその生産数量に応じた全国一律の単価で交付される、これは全くの新しい制度です。

次に二階部分は転作助成で、大豆・麦などの特定戦略作物を対象を限定して面積基準で全国一律の単価で交付する。これが水田利活用自給力向上事業で、内容的には従来の産地づくり助成と類似の助成を含めて抜本的に再編成したものです。

なぜ助成体系がこのように大きく変わったかについては全く説明がなされていませんが、おそらく民主党も政権をとってそれだけ現実的にならざるを得なかったということなのでしょう。

そこで以上を前提として次の問題はそれぞれ助成の基本的性格・特徴は何かということです。まず一階部分の直接所得補償は先程平野さんから詳しくご説明があったように生産費と販売価格の差額を基準に計算されている

ので、一見生産補助のような印象を与えますが、これはあくまでも生産された米目標数量を対象に交付されるもので、その裏側にある転作の内容についての縛りは一切ない。どのような作物が転作にあてられているかは問わないわけで、極端な場合は水田保全管理のように作物を全く植えていなくても目標数量を達成できさえすればもらえるわけです。その単価がどうなるかは未だ最終的に決まっていませんが、一部のマスコミなどでは米六〇キロ当たり三〇〇円前後、面積換算で一〇アル当たり二万円弱という観測が流れています。それではこの助成の本質は何かと言うことですが、生産コストと販売価格の差額補填という点では不足払いに似ていますが、それが生産調整の目標達成を条件としている点では過去の米生産実績への補償という意味合いを持つのではないか。こうした助成が果たして米政策として適切かどうかについては論者によって大きく意見が分かれるところです。

次に水田利活用事業というのは端的には転作作物への助成で従来の産地づくり助成を大幅に簡素化したのが特徴です。具体的には①対象作物を小麦・大麦・大豆などに絞り込んだこと、②交付単価を一〇アル当たり三五〇〇円に画一化した二点が注目されます。制度としては明確になったが、複雑な農村経済の実態からみてそれだけ現実離れすることになった印象は否めません。例

えは①についていえば、多くの農村でそれぞれの実情に応じてこれまで麦・大豆以外の地域特産作物対象に着実に転作を進めてきたが、それらが全面的に否定されることになるのではないか。また②について、一律三万五〇〇〇円という単価が悪平等になり、これまで進行してきた適地適作・構造改善の方向を逆転させることになるのではないか。

論点整理が少し長くなりましたが、およそ以上の諸点について議論を深めて頂きたいと思えます。

平野 どっちが悪平等になるというお話ですか。

佐伯 つまり、今まで麦、大豆をやっているところはかなり意欲的にやって、そこは例えば七〜八万円という高い助成があった。今度の場合は、基準は二万円十三万五、〇〇〇円です。それが一律で決まるわけです。他方今まで形式だけ麦、大豆をやっている低い助成しかもらわなかった生産者は高い助成をもらえるようになった。上が抑えられて下が引き上げられる。

平野 つまり、単価を一律にしたことによってということですか。

佐伯 そうです。そういう形になる可能性があるのではないか。その辺は一体どう考えるか。

もう一つは、次の構造改革にも関連するのですが、先ほどおっしゃったように、最近農村では地域農業ビジ

ョンなどを通じて地域営農づくりが活発化している。そのでこになってきているのは産地づくり交付金であって、それを地域ごとに格差をつけて、いろいろな形で地域での自主運用を認めたことです。ところが、今度こういう形で全国一律という形になると、水田ビジョンなんてつくらなくてもいいということになりそうです。なくなるのかどうかはわかりませんが、つくることの意味が余りない。どこに重点を置くかということを全然認めないわけですから。今までのそういう構造改革なり地域づくり、地域水田農業づくりが全面的に否定されることになりはしないか。何もしなくて、形式さえ整えばとにかく一律に来る。そういう冷や水みたいなものをかけられる形になって、かえってマイナスに動くのではないか。

一番の難点は担い手施策の全面否定みたいなところがある点です。例えば集落営農という言葉は一言も出てこない。従来、産地づくり助成というのは、選択拡大とともに担い手づくりに集中させるという両端を追求してきたわけです。その目的が今度完全に抜けちゃって、一八〇万販売農家は全部同じということになってしまった。

これまで無理して積み重ねてきた実績の全面否定になるのではないか。そういう意味では、かつての食菅制度とは違うけど、平等丸抱え主義みたいな発想になりはしない

いか。これは平野さんに聞くよりも、むしろ今やっている人に聞いたほうがいいのかもしれないけど、どうも私はそういう点で、基本的にギャップをするのではないかという感じがしている。

司会 ちょっと確認ですけど、二万円十三万五、〇〇〇円というときの二万円は何を差しているのですか。

佐伯 農家戸別補償交付金の支払い単価です。仮に一俵三、〇〇〇円幾らだから、反当にというと二万円。

司会 お米に対する交付金の意味ですか。

佐伯 もちろん米です。大体一俵三、〇〇〇円とする
と、反平均にすると二万円弱に大体決まりつつある。

司会 お米のほうに…。

佐伯 その二万円前後。

司会 プラス三万五、〇〇〇円という意味がちょっとわからないのですが。

佐伯 三万五、〇〇〇円というのは麦・大豆への交付金単価で全国一律に来るわけで、が形式的には前者が米生産調整への助成、後者は転作への助成になっていて、政策的には別ですが生産者の意識としては両者とも生産調整への助成と受け止めているし、実際にも両者はコミになって利用されるということです。

なくなった水張り水田助成

平野 何もしなくても二万円というのはないので。

佐伯 生産をやらなければ、米生産をしなければ来るわけですね。それは別に作物をやらなくなったっていいわけですよ。それは平等に全部来る。

平野 作物をつくらなくてもいいというあれば、今はもうなくなっていますよね。

佐伯 その点は私もはっきりしてないのだけど。

平野 そこは基本的にはないという理解ですけど、産地確立交付金の中では、水張り水田にも一部出すような仕組みはたしかあったかもしれないんですけど。

佐伯 「生産調整に協力する」という言葉で目標数量はやると。ただし、それはどういう方法でやるかについては縛りがないように思うのです。これに関連していると、私は所得補償交付金対象農家と水田活用交付対象農家との間に大きな助成金の差があると、これまで麦・大豆を生産していなかった農家がいっせいに麦・大豆の生産を始め、売れない、捨て作りに近いものが増えるという心配がある。

平野 まず、今のところは、米以外の作物について生産数量目標を達成するとか設定するところまでまだ議論はいいっていませんので、米に関していえば、いざれ今までの需給調整の仕方そのものをまず踏襲するということを前提に考えているようですよ。

あと、今までの政策と矛盾するのではないかなというお話がございましたけど、少なくとも米に関してはいいままですと、繰り返しになって恐縮ですけど、片一方で補助金を出すということは今の農業構造を固定するというベクトルが働きます。しかし、そのベクトルが働いたとしても構造はもう固定できない。これはなぜかといえば、就業人口はどんな手段をやったとしても減ってこざるを得ない。しかも、急速に減っていくのではないかなというのが私らの現状認識です。そういう中では、農地の流動化なり構造政策はしっかり進めざるを得ないという意味において。

だから逆にいえば、今回の政策は、急激に農業就業人口が減っていくためのブレーキ役にもなるのだろうと思います。そのためにおいては、いい政策、必要な政策だと思えます。しかし、その一方でセットとして、繰り返しになりますけれども、農地の流動化もやはり進めていくという意味においては、その核となる経営体の育成というのは、今までの流れをくみながらしっかり取り組んでいく必要があるのではないかとというのが私の個人的な考え方でありまして、政府も多分そういう考え方に立ってやっていくと思います。

佐伯 制度としてそうなっていますか。私はこれは、その点が抜け落ちているという感じがする。

平野 そこまで話を詰め切っていません。繰り返しになって恐縮ですけど、三役は今、足元の問題を解決するのに精いっぱい。さっきの行政刷新会議とかなんかのあいだもやつも含めて、足元の問題を解決するのに精いっぱい、まずは、私は多分来年度予算の編成で頭がいっぱいだと思います。それをクリアしない限りは、全体像の詰めとか何かについてまではなかなかエネルギーが回らないのではないかなと思います。

あと、産地確立交付金については、今、先生がおっしゃられたように、廃止することになればさまざま問題があると思います。産地確立交付金自体にもさまざまな今の問題はあるのですが、少なくともその中で定着している作付体系というのがあって、その作付体系を前提に集落営農が成り立っているところがありまして、それを突然ということになりますと、現場は相当混乱することはみえています。このことについてはしっかりと政府に訴えていかなくちやならないと思います。そういう現場が混乱するのだということがわかっておきながら、役人の皆さんが何もいわないということは非常に不思議です。

梶井 いえなくしちゃった(笑声)。

平野 いえなくしちゃっているという感じではないと思います。私はそういうことではないと思います。意図

的にやっているのではないかと（笑声）。そういうことをわかっていつも役人は口をつぐっているという感じが非常に濃厚にするので、この問題は非常に厄介だなというふうに私は思っています。

佐伯 本当にそう思いますね。何のために一律に直しちゃったのか。

平野 その問題は、私自身の問題として、非常にさまざまな問題をはらんでいるという意味において、ちょっと真剣にこの問題はみていかなければいけないと思つたことです。

梶井 さっき私、地域政策ということをいいましたけど、産地づくり交付金などは、ある意味でいうと地域政策としては非常に役に立っていたわけですよ。それぞれの地域で何に力点を置いてやっていくか。

平野 私は、おっしゃるとおり経営所得対策とか産地確立交付金は、将来的にはひょっとしたらなくなるだろうと思つてはいますけど、これを急激にやめるといふことはできないと思います。これは現場が混乱するだけですから。もし自給率向上をやるならば、これがある程度生かした上で、さっきの耕地利用率を上げるために麦、大豆の作物を振興するとか、あるいは菜種作を振興するとか、そこに作物ごとの戸別所得補償を重ねていくという方向が、私個人としてはあるべき方向だろうと思つて

いました。

そうしながら、だんだん産地確立交付金とか品目横断対策の仕組みの不備なところは見直していくという、その方式だろうというふうに漠然と思つていたのですけど、ちょっと今こういうことが出てきて……

佐伯 全くおっしゃるとおりで、今までの産地づくりというのはいろいろ問題があつたとしても、基本方向としてはだんだん地域主権とか地域の自主性に任せるとか、重点施策も地域重点作物を抽出させるという方向に少しずつ変えてきたわけですね。これをまたもとに戻しちゃって、全国同じということになると、今まで一体何をやってきたのかということ、地域で大混乱が起きると思います。

水田利活用自給力向上事業と 水田経営所得安定対策の並存

神山 従来案では戸別所得補償の仕組みの中で、麦、大豆など水田を活用した場合には、戸別所得補償に加えて転作助成として、水田利用の分は、米の所得補償の水準まで上乗せしていくと、畑作は乗せないというふうな案を出されてきました。そこからみて、来年度、水田利活用自給力向上対策で麦、大豆は一〇a当たり三万五、〇〇〇円プラスして、さらに水田経営所得安定対策

水田利活用自給力向上事業による農家の収入(10a当たりイメージ)

(参考)

(単位:千円/10a)

	販売収入	販売収入 (流通経費除く) ①	経営所得 安定対策 固定払相当額 ②	水田利活用 自給力向上 事業 ③	耕畜連携 粗飼料増産 対策事業 ④	収入合計 ⑤=①+②+③ +④	経営費 (副産物価値定額) ⑥	所得 ⑤-⑥
小麦(田)	/	24 (成積払込み)	27	35	—	87	45	41
大豆(田)		28 (成積払込み)	20	35	—	83	42	41
米粉用米	42	25	—	80	—	105	62	43
飼料用米	20	9	—	80	—	89	62	28
〔わら利用の場合〕	20	9	—	80	13	102	62	41
主食用米	/	106	—	—	—	106	80	26

- 注1) 販売収入は、米粉用米4,800円/60kg、飼料用米(80円/kg:現物弁済米の米粉用への販売価格)、飼料用米31円/kg(政府所有米穀の飼料用途向け売渡価格に応じた全農スキームの販売価格)を用いて算定。
 注2) 単収は、米粉用米530kg/10a(水稲の平年単収)、飼料用米650kg(先駆的取組である山形県遊佐町で使用されている品種「ふくひびき」の試験成績(粗玄米重703kg/10a)と18、19の取組事例の平均値600kg/10aを勘案)を用いて試算。
 注3) 流通経費は、米粉用米2,000円/60kg、飼料用米1,000円/60kg(全農事例)から試算。
 注4) 主食用米、小麦、大豆の販売収入は、H19生産費調査(全階層平均、主産物)。
 注5) 経営所得安定対策固定払額は、全国の平均単価(小麦27,600円/10a、大豆20,200円/10a)を用いて試算。
 注6) 飼料用米の13千円/10aは耕畜連携粗飼料増産対策事業の助成金(上限)。
 注7) 面積当たり経営費は、米粉用米、飼料用米、主食用米は19年産生産費の全算入生産費から家族労働費、自己資本利子及び自作地地代を控除。さらに、米粉用米、飼料用米は主食用米の機械を活用するため、農機具費及び自動車費の償却費を控除(山形県遊佐町の事例でも同様の考え方で試算)。

は来年度については残すとして平均の助成金合計を出さ
 れていますけど、実態をみると、例えば小麦の固定払い
 というふうにいわれている面積払いの単価というのは、
 小麦の場合、反収が余りにも格差があり過ぎて、市町村
 ごとに大きな差が出てきている。こういう形でやってい
 くと、マイナスの方向に働くことは確かだと思うので
 す。今まではほとんど集落営農で麦、大豆の転作がやられ
 ていますから、つくらない形になっていく可能性は高い
 ですよ。でもそこが体系立ってない。米政策全体も
 そうですけど、水田利用をどういうふうにしていく
 のかという水田農業政策全体の体系が、水田経営所得安
 定対策がまた残ることによっていろいろなそごが出てき
 てしまう。そんな感じがしているのですけどね。

佐伯 水田経営安定対策はそのまま残るの？

司会 三ページの説明ですね。

神山 来年は、この形で残るのです。

司会 間違っているといけないので、もう一回説明し
 てもらったほうがいいかもしれません。

佐伯 米も残るの？

司会 米は残らないです。

佐伯 経営安定対策にはナラシ(価格下落緩和対策)
 とゲタ(価格は正対策)の二つがあって、米がゲタには
 入らないがナラシには入っているでしょう。その米のナ

ラシの部分も残るのですか。永久に残るの？ そんなことないだろう。

司会 米についてはいいってないです。水田作の小麦と大豆のゲタだけです。

神山 収入減少影響緩和対策というのも残るのでしょうか。

司会 収入減少影響緩和対策は残るのかという説……
平野 あれは今のところは残ります。

佐伯 米は変動緩和対策ですね。米の変動緩和対策が農業者戸別補償の一部に移るわけではないのですか。

平野 それは実はまだはつきりしてないのです。それはなぜかといいますと、固定払い方式だけだったら残ります。ところが、今度は目標を水準価格にして不足払い方式まで入れる、そうするとそれは意味がなくなると思っています。

司会 戸別所得補償に入っちゃうという可能性があるのですね。

平野 だから、そこもはっきりさせなきゃいかんところなのですが、まだなかなかそこまできっちり出てきていません。

司会 もう一回これを説明してもらおうことにしましょう。

平野 これが「水田利活用自給力向上事業による農家

の収入」ということで、販売収入、経営所得安定対策の固定払相当額、そこに水田利活用自給力向上事業というものをもとに収入合計になって、経営費と所得になるということ、これでいきますと、下に書いていますけれども、主食用米より得だ、みたいな数字なのです。というのが政府の今のペーパーです。

佐伯 麦、大豆の畑作の場合には、価格政策の廃止が先行し、担い手交付金法に一元化されてしまっている。

対象になるのは担い手だけ、担い手安定対策に変わったわけですが、したがって、継続するとしたらその分は残るわけ。ところが今度の戸別補償案では米販売農家全員というところで、対象を担い手に限定してはいない。両者の間にギャップがある。

梶井 経営所得安定対策を残す？

平野 経営所得安定対策は残りますよ。

佐伯 だけど、その残す場合の問題点は、経営所得対策の対象は担い手に限定。こっちは担い手に限定しない、参加農家全体にしている。政策としては矛盾している。

司会 販売農家一般に対して新しい政策でやって、担い手に関してはそれにプラスのものがあるという構造ですね。

平野 そこは崩せないということですが、今の段階で

は。

司会 とりあえずは経営所得安定対策については崩せない。差が若干出るのですよね。

平野 それまでやっちゃうと、本当に今の……

司会 混乱しちゃう。

平野 いずれ、そこはきちっと整理する必要があると思いますけれども、来年度やる段階ではそこは残す。ただ、産地確立交付金と水田等有効活用促進交付金制度とかこういうものはガラガラポンするという仕組みになっているのです。

佐伯 すると、米については担い手対策がなくて一般的にやって、麦・大豆は担い手に絞ったということですか。

平野 そこは、これからきちっとした整理が必要ですよ。

梶井 そっちのほうは担い手だけよ、それを残すというのはちょっと平仄が合わないね。

平野 ただ、担い手ですよといながら、実際問題としては、例えば集団転作などは集落営農で対応していますので個人で転作をやっている人は少ないと思います。結局は、そこで集落営農をやっていますと個々の農家が参加している仕組みになりますから、大きなそこは現場段階では私はないと思います。

司会 今のこの表で確認ですけど、「小麦（田）、大豆

（田）」になっていますよね。この「田」があって、その他に実は「畑」もあるわけですね。

平野 あります。

司会 「畑」の部分も外せないわけですよ。

平野 「畑」はそのままいきます。

司会 そのままいくということは、「田」も残さざるを得ないという状態になるということですね。

平野 そうです。

司会 つまり、これを外すとすると、畑の場合も全部なくなってしまうから担い手に関しては、そういう「畑」も「田」も関係なく、小麦と大豆について支援する体系は崩さないということですよ。

平野 簡単にはいけません。

司会 水田だけはできるけれども、「畑」は残っている

から前の政策が生きる、そういうことですよ。

平野 という理解です。

司会 論理上はね。

平野 はい。ただ、一つだけ経営所得安定対策の中で見直しを早急にしなくちゃならないとすれば、例えば、五年をめどにして集落営農については生産法人に移行しなさいとかと今なっていますが、こんな縛りは外さなきゃいかんですね。そこは現実に即した形で今の要綱の

見直しというのは、やろうと思っただけです。ですから、これは当然やらなきゃいかんと思います。

佐伯 今までのような担い手加算等々のプラスアルファは、米についてはなくなるわけですね。そこは一律になっちゃうわけでしょう。

平野 米についてはですね。

佐伯 今までのような担い手加算とかなんとかというのはなくなつて、総農家一並びになつちゃうのですね。

梶井 畑作のほうで担い手要件を残さなきゃいかん意味というのは一体何なのですか。

司会 今度のもので専ら畑作助成だからですよ。麦、大豆の支援は畑作の助成としてだけであり、そこにはビートなんかが入っていないわけです。

梶井 大型畑作については一緒になつていっているわけでしょう、経営所得安定対策のほうのやつは。そっちのほうには担い手要件を残すわけね。

司会 はっきりいえば、今度の政策は水田だけでやるからそうなつちゃうのですよ。問題はすべてそこにあるのですよね。一遍にやればいいんだけど、できないのです。

神山 それはそれでいいのですけど、やはり都府県の麦、大豆だと思うのです。ただ、水田農業地帯は平野先生がおっしゃったように、ほとんど東北だとか北陸だと

かというのは麦、大豆の部分だけ畑作受託組織なりが引き受けていますから、そういう畑作はそれで続くと思うのですね。

畑作物の戸別所得補償は手つかず

平野 今回の場合は、事実上、畑作物についての戸別所得補償というのは何もスタートしてないのです。それを制度設計するときにきちっと議論することだと思えます。

梶井 経営所得安定対策の中で大型畑作のあれでやっているのは、麦、大豆、ビート……

平野 でん粉用馬鈴薯。

梶井 あれは入っているわけでしょう。

平野 入っています。

梶井 それは残すわけですね。

平野 それはそのまま残ります。それはやめるわけにいかない。北海道がバンザイしてしまいますから。

司会 そんなことはできない、あり得ない。そんなことをやったら佐々木政務官は首が飛んじゃう。

梶井 それについて、大型というふうに限定しなきゃいかん理由は何なの？

平野 それはまた品目横断対策の発足のときの議論に戻りますから。

神山 沖繩のサトウキビだとかでん粉原料甘薯だとかというのはそのまま残さざるを得ないということ。

平野 そのまま残さざるを得ないというのは？

神山 今やっているような……

平野 制度ですね。そうですね。

司会 手をつけないということでしょう。残すというより手をつけないということでしょう。一遍にできないのですよ。

平野 政権交代したからといって急激に変わるかといったら、そんなものでもなくて、私は、基本的に今あるものに乗っていくということを考えていかなくちゃいけないなというのが個人的な意見でしたけど、この産地確立交付金の廃止みたいな一部そうでない部分が出てきますから、このあたりはよく現場の状況を確認しながら注意深くやっていかなくちゃならないですよ。

優良銘柄地帯は生産調整から離脱？

佐伯 先ほどおっしゃったように、今度の戸別所得補償は地域別のアンバランスが生ずる、階層別のアンバランスが生ずるとこれまで関係者が指摘してきたのですが、格差について、差し当たり一番の問題は銘柄別のアンバランスが非常に大きい。

平野 米に対してですか。

佐伯 米について。例えば一律一俵三、〇〇〇円とすると、新潟は「コシヒカリ」で二万円とかなんとかです

よね、特に「魚沼コシヒカリ」なんか。そうすると、補償はせいぜい六分の一。北海道は一万円ちょっと。三分の一で、かなりウエートが高い。そうすると、上のほうは生産調整外に逃げちゃって、やめたという話になり、下のほうだけは生産調整に協力するという可能性が非常に高いと思うのです。そういうことを研究者も団体もだれも議論しないのはどういうわけだろうと思っっているのですけど、ちょっと考えたらわかりそうなものなのに抽象的な議論ばかりしている。

平野 つまり、高い米をつくっている人は生産調整に参加しない？

佐伯 三、〇〇〇円ぐらいだったら、生産調整への協力をやめフルに生産して市場に売った方がいい。

平野 ただ、今のところを見ると、ご承知のように生産調整の達成率が低いのは千葉、茨城みたいに、どう考えてもおいしい米はつくってない（笑声）。

佐伯 画一的な全国一律でやったらそうなっちゃうのです。

司会 高価格米ではないところですが、中間ぐらいのところが生産調整を一番やっていないのですね。

平野 でも、論理的にはそういう問題が出てきている

のですね。

佐伯 そういふのは実際的にも出てくると思いますが。

司会 逆に佐伯先生に質問します。そうすると小規模な方が生産調整に参加するということですか、今回は。

佐伯 そうではなくて、例えば新潟経済連はやめたという話になる可能性は出てくる。

司会 生産調整は一切しないか。

佐伯 生産調整に三、〇〇〇円ぐらいでは、おれたちはやめたほうがいいということになるわけですよ。そうではないところ、一万円未満とか三分の一に……

司会 そうすると、地域間の銘柄格差はわかりましたけど、大規模と小規模の話はどうですか。

佐伯 それは前からある議論で、生産費調査を全国平均でやっているからそうなる。

司会 今回のはどっちに作用すると先生はお考えですか。

佐伯 格差の問題は、階層格差と地域格差の問題はみんな議論するのだけど、それより前に銘柄格差がもたらるといふ感じがある。

司会 それは僕らもそう思いますが、規模間格差はどうですか。

佐伯 もちろんありますよ。

司会 つまり小規模な方は、さっきの話だと転作に行っちゃうということになりますか。

米における様々な格差

平野 米に対していいますと、規模格差もありますし、あとは生産費でいけば、同じ規模でも今度は地域格差があって、いわゆる条件不利地域のところになると、どうしても生産費は高くなってくるわけですね。あと、おっしゃるとおり販売価格でいえば、銘柄格差があって、これまた同じ銘柄であっても地域格差があるという、とんでもない複雑な話になってきますので、この中で一定の支援をしようと思えば、要するに政策決定側とすれば大胆不敵に割り切っていくしかない。

佐伯 そういふ中でやるといふのに、全国一律というのは非常に無理がある。

平野 その中で全国一律一本でやるというのは、余にも乱暴過ぎるのではないかといい意見はあちこちからあるようです。そこは先ほど申し上げたとおりなので、まずはそれで走ってみて、単価設定の仕方については一応モデル事業で走ってみて、その後、さまざまなお意見を伺って修正するところは修正するという形になってくるのではないのでしょうか。

佐伯 そうでしょうね、そうしないと生産調整はもた

ないと思うな。

梶井 銘柄格差というのは同時にある、生産費にも格差があるのではないの？

佐伯 生産費格差はもちろんあるけど、それ以上に販売価格差が目に見える形で出てくる。

梶井 それは一体どのくらいなのかね。

司会 価格差のほうが生産費格差よりも大きいですよ。ね。

平野 ただ、一時に比べれば銘柄間の格差というのは随分縮まってきて、どちらかというと安い米の価格がちょっと上がって、高い米の価格が下がってきた。つまり、消費者が安い米を求めるようになってきたということ。で、その安い米のところに需要が集中しているということ。で、北海道の「きらら」が一時に比べれば価格は上がってきているし、いわゆる銘柄米の代表といわれた「コシヒカリ」が、ご承知のように最近少し下がりがみではないでしょうかね。

司会 ちょっと違う角度からいいますと、民主党の政策は、今の規模の問題についてみると、農業構造を固定して流動化させないとしばしば批判されるわけです。ただ、ただ私は、全国一律にやるがゆえに、むしろある意味では規模拡大を促進するのではないかと思うのです。

平野 そういう面はあります。

司会 その側面のほうが大きいかなとみているのです。というのは、規模間の生産費格差はかなり大きいのですから、大規模な農家は結局この条件で救われるわけです。今までだったら、もっと上のほうしか救われなかったのが、基準が下げられますから。そうすると、ある意味では流動化を促進すると考えられるんです。

もう一つは、新潟とほかの産地の比較でいえば、うまい米をより作っちゃおうという方向に向きますから、銘柄間格差は広がるでしょう。大局的にいうと、流動化と地域間格差を促進するほうに向かうのではないかと思っ

ているんですよ。こういう状況の下で米作経営をどう支えるかという話を組み合わせるのが実は難しく、そのとき最大の難点は生産調整だと思っんですよ。生産調整がうまくいかないときは、価格が暴落する可能性はかなり深刻なですね。そうすると、暴落する価格に対して、果たして三、〇〇〇円とか三、五〇〇円という補助金で支えられるのか。そういう問題がすぐ出てくる可能性があります。そのところはどうかを一番知りたいですね。

平野 一気に需給調整が緩んだとき、そこは、今回の固定払いにせよ何にせよ、今、三、〇〇〇円とおっしゃいましたけど、ちょっと今話はそれますが、三、〇〇〇

円は一九年産米の非常に単価の安いときに算術したあれで、どうも今でいくと三、〇〇〇円なんかとてもならぬいみたいですね。

話は戻りますが、固定払いにせよ、プラスそれに不足払い方式といった今の政府案を導入するにせよ、前提条件は需給調整をしっかりとやることです。これをやらなかったら、赤松さんにいわせれば、この制度は吹っ飛ぶのですよ。需給調整をやらないで政府のいうような不足払い方式をやってしまうと、米価が下がる、過剰米は出る、所得補償の幅はふえるということになりますので、とにかく需給調整をしっかりとやるということが大前提ですから、この戸別所得補償を入れるときにあわせてもう一つ政府は強くいわなくちゃならないのは、ちゃんと需給調整をやってくださいよということ、それをしないと制度は長続きしませんよということもはっきりいっていく必要があると思います。

佐伯 今おっしゃったのは米政策改革の基本問題で、この制度は直接支払いといったって、事実上、価格の上乗せに近いわけです。したがって、生産刺激的に働く可能性がある。増産に働く可能性があるのでですね。

平野 米がですか。
佐伯 ええ。市場米価プラス直接支払いと、一律に上乗せになるわけですから。

需給調整が前提の所得補償

平野 なりますけど、需給調整が必ず前提ですから。
佐伯 それをやれば潜在的な生産余力がますますふえる。

平野 潜在的なですね。

佐伯 ですから、需要は恐らく今までの傾向からみて年率一%強で低下していく。ますます潜在的な生産余力を超えて需要は減っていく。そのギャップがますます拡大していく、そういう形が促進されるのではないか。

平野 要するに意欲を含めた潜在供給力と実際の需要、あるいは潜在需要といってもいいと思いますけど、ギャップ差が広がっていくのではないかとすると、また米価は下がりますね。そういうふうにならないようになさきゃいけない。

佐伯 そうなのです。しかも、その中で選択的な生産調整なんていっているでしょう。これはまともらないですよ。

平野 それは言葉がまずいですよ。あれをいった人、ああいうことを言い出した人はだめですね(笑声)。

梶井 この定額部分というやつは、どれくらい固定するのですか。

平野 これは、私は最低三年から五年は固定する必要

はあると思います。政府もその方向で考えると思いません。

神山 だから、結局米の定額部分の水準がどうなるか。片方で、基本的には麦、大豆の部分も戸別所得補償の仕組みにしていくなかと思うのですが、それまでの間、どういうふうな形で払っていくのかという水準を、例えば新潟あたりの生産者を見てみると、両方をにらんでいるのですよね。そのにらんでいる水準がわからないから現場は混乱しているという、それが今現状だと思うのです。

平野 少なくとも私は、その部分は若干気楽に考えています。需給調整はやりやすく、需給調整をやって参加した人にメリットを与えますよという仕組みになっていきますから、理屈上は、私は今までよりは需給調整に参加しやすくなってくるので、需給調整の調整も進みやすいのではないかなと思っていました。だから、そういった意味では米にだけ限定して考えると、仕組みはそんなに複雑になるわけではなくて、ただメリットがふえたという構図になるということで、比較的わかりやすいのではないかなと思つたのですが、ここに産地確立交付金の大きな変化が出てきたがために、ちょっと議論は複雑になって、現場はどういうふうに理解するのかということに困惑するかもしれませんね。

神山 産地づくり交付金にも問題があったのですけど、最初決まったまとまった額しか交付されないではないですか。転作の麦とか飼料作物だとかをふやせば、やすほど、実質的に単価は削減されちゃう。それで一番困っていました。

平野 だから理想をいえば、まず産地確立交付金は一定の面積が対象になっていましたから、その面積については産地確立交付金であてがう形にして、そこからかなりふえて増産をする部分については戸別所得補償みたいな形が、理屈上は理想的なのだろうと思います。だから、そこも含めて今の産地確立制度の交付金の問題点等も整理しながら、米以外の作物、特に水田転作についてはきちっとした議論を詰めていかなければいけないと思いません。

単価が低すぎるその他作物

梶井 その他作物というのは、地域で単価設定可能となっていますね。それで一万円というのはどういうあれですか。

平野 これは、要するに作物を選んでいいということですよ。

梶井 単価設定可能というのは、一万円以内でという意味？

平野 一万円を多少動かしてもいいという筋みたいなのですが、どうもぎりぎり詰めていきますと、要するに好きな作物を選べという意味らしいのです。

梶井 例えば岩手なんか、かなり雑穀に力を入れていましたよね。

平野 それで、私は今たたかれています。

梶井 例えば雑穀などだと、あれは大いに頑張っているのだったら一万円ぐらいでは、もう少し手当てしてやらないとね。

平野 花巻市の農協が雑穀を水田転作でやって、三万五、〇〇〇円を払って定着させています。機械も入れて、調整機も入れてやっているという中で……

梶井 もう名物になっちゃったものね。

平野 だから、いきなり一万円で来たものだから、「何考えているのだ」とどなり込まれましたね。どなり込まれたって、私はこの数字を出されたとき、あっ、これはちょっともあるなと思って地元に提示したら、やっぱり「何考えているのだ」といわれたのが雑穀でした。雑穀が残酷な話になるという話。

司会 二毛作助成というのは追加なのですか。

平野 追加です。

司会 二毛作をした場合にそれぞれ足すのではなくて、これを足してくれると、そういう意味なのですね。

平野 はい。

司会 結局、先程の「農家の収入」の表が一番農民にわかりやすい話だと思うのですが、これは我々も必ずしも知らなかったわけですから、ここでちょっとひっかかるのは、飼料用米が助成金では多いのですけれども、所得では多くないということです。わらまで活用しなきゃダメよと。ちょっとハードルが高いのかなという気がするのですが。今のコンバインの使い方をみていると、いきなりわらの活用までいかないわけですよ。また、そばにわらを使ってくれる肉牛農家がいなくてもいい。

平野 私がいうことではないのですが、その数字が正しいという前提で話をすればそういう議論になりますね。私は、現場の感覚は受け取る金で判断すると思いません。

司会 こっち。

平野 所得ではなくて。

司会 補助金？

平野 はい。

神山 現場の実態は実は違うのですよ。そこが問題だと思っておりますよ。

平野 もう農家の中で戸別に、これをもらえばこれだけのあれぐらいで、機械がこうだと計算しますから、そういう一律計算とは現場の感覚はちょっと違ってくると

思います。ただ、どこかではいずれ割り切り切らなくちゃならない部分がありますので。

神山 今でも飼料イネでは、耕畜連携事業の交付金を入れると一〇aで七万円ぐらいの交付金が産地づくり交付金との合計額で出ていますよね。だから、八万円というのがちょっともらい過ぎかなという水準になるかと思うのです。ただ、手間がかかるのかからないのかによって、あとは生産費が、例えば麦、大豆にしろ生産費がかなり高くなってしまふということになってくると、やっぱりやめたという、その部分が出てくるのではないかな。定額水準が余りにも低いとそういう問題になりますよね。

平野 そうですね、そういう問題はあります。

神山 だから特に良質米・銘柄米地帯、そういう地帯は生産目標の枠内で米を生産するために無理して転作をする必要もないと判断する農家も出てくる。そういう影響が出てくるという感じがしていますね。だから、東北、北陸筋、今まで無理して転作に取り組んできた地帯に影響がでる。

生産調整の主体は？

佐伯 これから議論するのかわかりませんが、計画生産、生産調整の割り当てシステムが変わるので、

ですか。変わらないのですか。つまり、今まで生産者団体主役とやってきたわけですね。民主党はそれはいかんということをやっているようだけれども、それでは、行政がやるのですかということになると、そんなことはできないでしょう。

平野 行政は関与する度合いを強めることはあったとしても、行政なんかやれっこないですよ、と私は思います。

佐伯 では、だれがやるのだろう。

司会 やや政府の関与を強めるということでしょう。

佐伯 だって、それはいかんというふうにいっているわけでしょう。

平野 いかんとだれかいましたか。

司会 そうはいってないですよ。

佐伯 農協主体、生産者団体主体の生産調整はいかんということをしているのではないですか。

司会 だけど、もう変わっちゃったでしょう、この間から。佐伯先生がこの間批判したものですよ。念書を書いて七名の連名でやったし。

平野 少なくとも来年は水田協議会を使うという仕組みでやっていますよね。

司会 協議会しかできないでしょう。

佐伯 生産調整の農家への割当てをだれの名義で行う

のか、末端のところは今までは農協組合長であった。市町村協議会を経て組合長を出す形になっていた。

平野 自民党政治はいかに悪いとはいえ、長年やってきたやつというのはそれなりに練れていますから、いいものもやはりいっぱいあるということです。悪いところは徹底的に直さなきゃいかんですけれど。

あと、急激に変えるというのは、絶対に地元がついていけないです。

梶井 食糧法自体のあれは改正するのですか。

平野 ちょっと今そこまでの準備はできていません。

ただ、需給調整の仕方を、例えば自治体あるいは国の関与を少し強めるとかみたいな形で法的に位置づけるとなれば、食糧法の改正になります。

梶井 改正せざるを得ないでしょうね。

平野 私はやってもいいと思っと思っていますけど、やるべきだと思っっていますが、政府は今どこまで考えているかはちょっとわかりません。

梶井 法律上のあれからいえば、食糧法も、農業者及び農業者団体の主体的な何とかなってことになっているわけですね、それを変えるわけですから……

平野 いや、主体的なことまでは変えられないとは思っています。問題はすべて農家にお任せということではなくて、面積の配分の考え方、あるいは面積を配分す

る過程の中において、国、自治体の関与をしっかりと位置づけるみたいな形をやるべきだという考え方はあると思います。いずれ、生産調整は絶対強制参加よと、あるいは生産調整に参加しなかつたらペナルティーやりますよ、みたいなことは制度的には……

梶井 僕がいろいろするのは、これを国の政策としてやっているのか、団体のまさに自主的な仕事としてやっているのか、その区別はまず、やり方の問題は別にして。

平野 それはなかなか白黒はつきりできない部分かもしれませんが、今の段階では。

梶井 生産調整というようなやつを位置づけるのだら、これは国の政策としてやっているのだということを確認しないとね。

平野 要するに、ある意味では自主性を国と自治体と農家との共同作業ということになるのだらうと思うのですけどね。

梶井 そのやり方の点はともかくとして、例えば自給力アップのためにということとは、これは明らかに国の政策としての自給政策でしょう。その一環としてやっているというのなら、これは国の政策としてそういう位置づけでやるのですよということを法律上も明記すべきだと思います。今のあれからいえば、単にあれは価格維持のための生産者の自主的な取り組みという形になっていますか

らね。

司会 ただ、そこはどのようなのですかね。今、法律は何も変わっていないまま、実質が変わってしまっています。

梶井 あの自民党がああいう方に切りかえたときに、政策の食糧法を変える……

司会 本来は変えるべきだったのにやらなかったでしょう。つまり運用で来ちゃっているわけですね。逆にいうと、そのことが法律違反だという議論になってないというのは何なのかと。だから、そういうふうな幅があるのではないかなという気もするのですね。佐伯先生などがおっしゃっているように、それは明確に逆行しているのですよ。前からすれば、違う方向に來ているのですよ。

佐伯 そのところの議論は少しきちっと整理して議論しなきゃいかんので、生産調整は国が予算化してやっているわけだから、国の政策に違いない。それはほかの政策だってみんなそうですよ。だけど、実際に生産調整をこれまでやってきたのは市町村などの行政機関だった。それ以上に実施主体、実施のところまでぐっと支えた。ほかの補助金政策などには、行政は一応制度は決め、金は出すけど、それから以降は団体なり業界団体が自主的にやっている、米の場合はそれとは全然違うわけです。そこをもう一遍行政機関に戻すのかということを今議論しているのですよ。そういうきちっとした議論をし

ないとね。

梶井 大体生産調整それ自体は、最初の一〇数年かな、あれは閣議了解でしょう。二〇年……

神山 この前の食糧法改正まででしょう。

梶井 食糧法になって初めて国の政策として位置づけて、それが四〜五年たって、今度は団体の仕事にしまった。そういう経緯があるのだから。

選択的生産調整とは

佐伯 ただ、私が一番気になっているのは、言葉としてはあるのだけど、日本の米の場合、選択的生産調整というのはいかということ。形式的にはあり得るのだけど、機能的・実態的にあり得るのだろうか。実際の意識なり行動としてできるだろうか。

平野 本当に今でも強制性をもたないという意味でいっているのが選択制なのです。だから、私はその程度の言葉だと考えているのです。ところが、石破大臣のときに農水省の中では、選択制という言葉はオフィシャルには使っていないということだったので、選択制の中に込めたのは、需給調整を緩めながら米価を下げていくという一つのストーリーを描いて、最終的には生産調整を廃止するというようなことを描きながら、それと選択制という言葉をくっつけてしまったことがありますよ。

ね。私は、そんな需給調整を緩めるなんていうことは今まで考えていませんでしたから、そこはちょっと考え方が違いますよねということで一線を画していたのですよね。

しかし、選択制って何ですかということ問われたときに、振り返って考えると、先ほどもいきましたように、今の制度だって強制性がないという意味では選択制なので、その意味では選択制ですわねというようなことをいった記憶はありますけど、聞くほうにすると、どちらかというと、石破大臣がやるどころのイメージのほうがちょっと頭に強く残っていて、何となく民主党の今回の政策は、実は全農の幹部さんでも、需給調整はやらないという方向で動くのではないかとつい最近まで理解していました。全然違いますよといったら、えーっという話になっちゃって、それぐらい今私どもの情報発信力は不足しています。ここは反省しなくちゃならない。

佐伯 民主党の中でも議論が分かれているのではないですか。

梶井 選択制というのは、新しい米政策を出したときに生源寺君自体は、一種の選択制ですと彼ははっきり言い切っていたよな。

佐伯 建前だもの当然です。

平野 それは石破大臣の、さっきいった……

梶井 石破さんがいう前から。

佐伯 建前としてそうなっているわけです。

司会 そもそも食糧法自体が選択制だともいえるのですよね。

平野 だから、多分想像なのですけど、一部には選択制。だから、その選択制という制度をどちらかというように緩めるといふか、農家の意思、つまりつくる側のほうの意思を尊重するという軸足に立っているいろいろな制度設計を考えていたということは事実のようです。

梶井 先ほど平野さんがおっしゃっていたけれども、今、耕作放棄地の復活、再生、そこに金をかけるよりは、耕作放棄にならないような体制にどうもっていくのかが一番ポイントだということをおっしゃったけれども、まさにそうだと思いますね。もう四六二万ヘクタールを割り込んでしまったわけですね。これまでの耕地の減少率は、年率にして大体〇・四〇・五%ぐらいの範囲で毎年耕地面積は減っているのです。そうすると、このままいきますと四六〇万ヘクタールは恐らく来年か再来年は割り込んでしまう。そうならないようにするには一体どうすべきかというところかなり力点を置いて政策立案をやってもらふ必要があると思うのです。ところが、先ほどちょっと話しかけましたけど、今の基本計画をついている過程の中では、そういう問題意識は何も出てき

てないのですね。

平野 そうですね。

梶井 そのところは、僕は非常に問題なのではないかと思うのですけどね。

農山漁村の六次産業化

平野 私は個人的には、選挙前の通常国会で衆議院から民主党が出した六次産業化法案がありますが、あそこの中に農地面積の確保とか、自給率についていえば四〇〜五〇％に上げるような、そういった方向性を示した柱があるわけです。あの柱を一〇〇％とはいいませんけれども、できるだけ基本計画の中に反映させるということにはするべきだと思います。

梶井 それはぜひ僕は必要だと思うのですね。

それと、農山漁村の六次産業化というのはよくわからない。農林漁業の六次産業化というのならまだしもわかるけど、農山漁村というのはどういう意味？

平野 農林漁業の六次産業化というと思っていますが、違いますか。

梶井 「農山漁村の」と最近いつているのではないの？

司会 農山漁村、これは理念としては間違いではないですよ。理論的には正しいですよ。

梶井 「農林漁業の」ならわかるけど。

平野 農山漁村で六次産業を起こすということですよ。地域の中で起こすということ。

司会 農業がベースになっているところで、地域全体的に困難ですよ。生産して加工して流通に關与している人を、小さな経営も含めて想定するなんていうのは困難ですよ。理念としては地域のほうがわかりやすい。だから、お父さんは米、麦・大豆をつくっているけど、お母さんが大豆で豆腐をつくって直売しているというのを一緒に考えれば六次産業になっていると、そういうことなのでしょ。

平野 そういうことですね。

梶井 余りよくわからないな。

平野 ということなのですよ。要するに地域の中でさまざまなやっているよと。

司会 実態はね。よくいうのだけど、実際は簡単にはできないのですよ。

平野 筒井衆議院農林水産委員長が非常にこだわっている言葉。

司会 農山漁村になっているのですよ、言い方はもともと。

梶井 「農林漁業の」というのなら話がわかるのだけども。

平野 数字などはそのうち出てきますので、その段階でまたいろいろご議論いただければよろしいかと思いません。

民主党農政の全体像は？

司会 最後に、今日は当面の話に関心がいっちゃん入るのですけれども、もちろん民主党農政ということになると、全体的な体系の問題とかに徐々に移っていかなきゃいけない。それは来年の参議院選挙の前なのか後なのかはわかりませんが、少なくともそういう方向に一歩踏み出していくときに、恐らく一つは基本法の扱いの問題があります。今の基本計画は基本法に基づいてやってきたわけですから。基本法の中には自給率の目標なんて入ってないわけですよ、あくまで基本計画の中でやることになってる。ところが民主党の考え方というのは、もともとの法案の中に自給率目標を明示している。これは全然違うのですね。

それから、担い手の問題と自給率の問題と多面的機能の問題が民主党の政策では統一的なものと考えられていますよね。みんな連関しているのだと。そこが以前とはちょっと違って、以前は政策自体が縦割りだった。そういう点での民主党の政策のよさはあったはずなのにすけど、そういう議論はどのあたりからすることになり

そうですね。どこかでしなきゃいけないですよね。
平野 とにかく来年度の予算を成立させてからですね。

司会 終わってから。そうすると、すぐに選挙……

平野 その後、参議院選挙になりますから、参議院選挙が終わってからという話になるかもしれません。その中で私はさまざまな問題、どちらかというところと財源問題とか財政問題とか今まで余り正面切ってとらえてこなかったような問題も出てきますので、そういうことを踏まえて一から議論するようなことをやっていくことが必要だと思います。

佐伯 事務的なことなのですけど、今進んでいる検討委員会は主として助成金をやってきたのだけれども、それ以外のところを今後詰めていって、最終報告を、例えば実施システムとか全体像、特に備蓄を含めた交流・価格対策、そういう問題についての最終的な報告は出るのですか、出ないのですか。

平野 出さないとだめです。

佐伯 それは間もなく出ますか？

平野 私は、本当は米の政策を出すときにはセットで出すべきだという考え方に立っていたのですけど、助成金を出すことを先に走らせるということを決めましたから、それはそれでやってもらえばいいと思いますが、早

い時期とにかく備蓄。先ほどちょっと申し上げたつもりなのですけど、備蓄の仕方、備蓄をどうするか、過剰米対策をどうするか、需給調整の仕方をどうするか、あるいは流通の問題も含めて米全体の政策のあり方を、今までの流れでやるべきものはやるべき、変えるものは変えるものということで、政府としてやはりきっちり出す必要がありますね。

佐伯 近い将来出るのでしょうか。

平野 出さなきゃいかんと思います。全部事あることにこれは聞かれますから、備蓄はどうしますかとか。

司会 今の質問は、話としては、米政策という体系のくくりがないという指摘ですね。戸別所得補償とかという話になっていて、米政策全体をという提起の仕方を平野さんはされていると思うのだけど、それが欠けているわけですね。

平野 それをしなくちゃいけない。

梶井 先ほどの三〇〇万トン棚上げということに関していうと、僕は棚上げについて賛成なのです。そもそもそういう問題が発生したのは、一番最初に出てきたのは高橋是清のときですね。生系でやったわけだ。高橋是清は、市価が回復したら生系は放出しますというふうなときに大蔵大臣だった高橋が自分で朱筆を入れて、こんな

ばかなことはあるかと消したのですよ。市価が回復したら、別にストックしておいて政策が功を奏したのだ、功を奏したのを喜んで、もっている生系なんかは横浜の港に沈めてしまえと高橋是清は言ったのだけど、米についてはもっとそうなのですよ。回転備蓄で市場に放出したら、米価引き下げ役に寄与するに決まっている。これまでがずっとそうだったのですから。そういう問題が一つ。

もう一つは、これは要望なのですけど、農地法改正で耕作義務を初めて課したわけですね。義務は課されたけれども、つくればつくるほど赤字になるばかりだというような状況にしておいたら、義務を果たせなくなるわけですね。義務を果たせるようにしてくれというのが僕は農家の願いだと思うのです。それにぜひこたえるようにしていただきたいと思うのですよ。

司会 以上でまとめたいと思いますが、最初に私、平成維新という言い方で鳩山さんの言葉を引いて申しましたけれども、恐らく明治維新のときも、明治維新から近代国家になるまでに、つまり帝国議会ができるまでに二〇年ぐらいかかっているわけで、そんなすぐに維新が完成し、翌日から新しい体制が全部できるわけではないのです。ですから、そういう意味で民主党に一生懸命努力していただいて、できるだけ早くそういう方向にもっ

ていくようにして頂きたいのですが、とりあえずの問題と長期の問題と両方をにらんでやっていくことが求められていると思います。国民もその点については非常にさめた目でみていると思いますので、ぜひご活躍いただきたいと思います。

本日はどうもありがとうございました。

解題 耕作放棄地の現状と再生の方向

日本大学生物資源科学部教授 小林 信一

一、耕作放棄地の現状

耕作放棄地面積は、平成一七年センサスによると全国で三八・六万ヘクタール（表一）、耕作放棄地率（耕作放棄地面積÷（経営耕地面積＋耕作放棄地面積））では九・七％に達する。耕作放棄地面積は昭和期末まではほぼ一二～三万ヘクタールで推移していたが、平成に入り二〇万ヘクタール台になり、平成一〇年以降は三〇万ヘクタールを超えて増加傾向にある。耕作放棄地率も昭和五〇年から六〇年までは二％台であったが、平成に入ってから四・八％（平成二年）、五・六％（七年）、八・一％（一二年）と上昇を続けている。

このように耕作放棄地面積が増加している背景には、土地持ち非農家所有の耕作放棄地の増加が指摘される。すなわち昭和六〇年から平成一七年までの二〇年間で四・二万ヘクタールから一六・二万ヘクタールへと約四倍にまで増え、全体の四割以上を占めている。土地持ち非農家の耕作放棄地面積は、販売農家の耕作放棄地面積を約二万ヘクタールほど上回ってさえている。土地持ち非農家とは、「農家以外で耕地や耕作放棄地をあわせて五アール以上所有している世帯」と定義されており、平成一七年には販売農家戸数の約六割に当たる一二〇万戸にまで増加している（注）。土地持ち非農家の所有する農地（耕作放棄地を含む）は五九・九万ヘクタールに及んでいるが、そのうち二七％が耕作放棄地となっている。さらに、耕作放棄地をもつ土地持ち非農家は四六・一％であり、販売農家の二六・三％に比べ非常に多い。また、農業地域類型別でみると、放棄地面積のシェアは中山間農業地域が最も多い五三・八％で、次いで平地農業地域二五・五％、都市的地域二〇・七％の順となっている。

表1 農業地域類型別耕作放棄地面積

(単位：ha、%)

		耕作放棄地面積			
		販売農家	自給的農家	土地持ち非農家	
実数	都市的地域	23,274	17,305	39,395	79,974
	平地農業地域	46,904	15,244	36,123	98,271
	中間農業地域	55,675	31,418	59,705	146,798
	山間農業地域	18,503	15,048	27,196	60,747
	(中山間地域)	74,178	46,466	86,901	207,545
	全国	144,356	79,015	162,419	385,790
割合	都市的地域	16.1	21.9	24.3	20.7
	平地農業地域	32.5	19.3	22.2	25.5
	中間農業地域	38.6	39.8	36.8	38.1
	山間農業地域	12.8	19.0	16.7	15.7
	(中山間地域)	51.4	58.8	53.5	53.8
	全国	100.0	100.0	100.0	100.0
割合	都市的地域	6.0	4.5	10.2	20.7
	平地農業地域	12.2	4.0	9.4	25.5
	中間農業地域	14.4	8.1	15.5	38.1
	山間農業地域	4.8	3.9	7.0	15.7
	(中山間地域)	19.2	12.0	22.5	53.8
	全国	37.4	20.5	42.1	100.0

つまり、まとめて言えば、第一に耕作放棄地は中山間地域が過半を占めており、中山間地域における耕作放棄地の発生が、中心的な問題であること、第二に、全ての農業地域において土地持ち非農家がそのコアとなっていること、第三に平地、中間地域では販売農家の耕作放棄地面積が土地持ち非農家のそれを上ること、さらに第四に、耕作放棄地問題を「都市近郊の宅地用途への転用ねらい」とする一部の論調に与することはできないが、都市的地域における耕作放棄地も無視できないこと、などである。ここからは、農業地域ごとに耕作放棄地発生のメカニズムも異なる点があり、解消の取り組みもそれぞれに合った方策を考えるべきであることが導き出される。ちなみに田畑別の耕作放棄地面積は、販売農家のみの数値だが、田四四・〇%、畑四三・三%、樹園地一二・七%と田畑が拮抗している。

発生の一般的な要因としては、「高齢化等による労働力不足」が各農業地域に共通することとしてあげられるだろう。さらに「生産性・収益性が低い」、「土地条件が悪い」、「農地の受け手がいない」等の理由が加わるが、中山間地域では鳥獣害も含め、こうした要因が特に影響していると思われる。また都市的地域では、前述した宅地転用狙いも加わるだろう

う。一方、平地農業地域では、施設園芸など集約的農業に取り組んでいることが、労働力不足や借地の受け手不足により、一部所有地での耕作放棄地の発生要因となっていると考えられる。このことが、平地あるいは中間地域においては、土地持ち非農家よりも販売農家の耕作放棄率が高くなっている理由であろう。

(注) 農家とは、「経営耕地面積が一〇アール以上または一年間の農産物販売金額が一五万円以上の世帯」を指し、農家のうち、経営耕地面積が三〇アール以上または農産物販売金額が五〇万円以上の農家を販売農家という。ちなみに、経営耕地面積が三〇アール未満で農産物販売金額が年間五〇万円未満の農家は自給的農家という。

二、再生対象農地の確定

平成二〇年度に、国は耕作放棄地の解消に向けて、全国調査を実施したが、その調査結果によると、耕作放棄地は二八・四万ヘクタールであった。この調査とセンサスとの数値の差は、以下のように説明されている。

① センサスにおける耕作放棄地の定義は、「過去一年以上作付せず、今後数年間に作付け意思のない農地」であり、作付していなくても今後作付けの意思がある農地は「不作付け地」として区別されている。

② これに対して今回の調査は、「以前耕地であった土地のうち、現状では耕作できないと市町村が判断した土地」で、農家の意思は反映されていない。

この関係を図示したのが図一だが、全国調査では、現地調査により農地の状況を、①「緑」―人力・農業用機会で草刈り・耕起・拔根・整地をおこなうことにより、耕作できる土地、②「黄」―草刈り・耕起・拔根・整地では耕作できないが、基盤整備を実施して利用すべき土地、③「赤」―森林化・原野化している等、農地に復元して利用することが不可能な土地に三区区分している。

つまり両者の数値の違いは、前者が農地の状況を把握する目的で行われているのに対して、後者の全体調査にあっては、食料自給率五〇%の目標を達成するのに必要な四六二万ヘクタールを確保するため、という極めて政策的な狙いによる調査であることから来ている。全体調査では、緑と黄色の合計が一四・九万ヘクタールであったが、この農地は所有者に耕作の意志がなく(センサス調査より)、しかも現状では耕作が不可

能な状態（全体調査より）であり、放置すれば耕地としての再生が極めて困難になると予想されるものとなる。そこで、この部分の再生が必要な農地ということになる。平成二一年度から三ヶ年の事業としてスタートした「耕作放棄地再生利用緊急対策」は、平成二一年度の耕地面積四六一万ヘクタールを基準に、今後一〇年間に発生する、やむを得ない農地転用分も加味して、四六二万ヘクタールの確保に必要な農地として、農用地区域内を中心とした「緑」「黄」ゾーンの耕作放棄地一四・九万ヘクタールのうちの一〇万ヘクタールの再生を目指したものとなっている。

三、耕作放棄地再生の考え方と方向

一月一日に始まった行政刷新会議ワーキンググループによる事業仕分けの結果、前述した「耕作放棄地再生利用緊急対策」は、今年度（九月三〇日現在）の執行率が三〇程度でしかなく、三年間で目標の一〇万ヘクタールの再生を図る実現可能性は低いなどの理由で、「来年度は、今の基金の範囲内で事業に支障がないと考えられ、基金の積み増しは不要。その上で、今年度及び来年度の採択率や、事業を実施してみてもとの状況を再度評価し、平成二三年度の基金の積み増しが必要となるか否かについて評価すべき」として、来年度の七〇億円の基金積み増しのための予算計上は見送るべきとの判断を下した。ちなみに委員の意見は、廃止四名、予算計上見送り六名、予算要求縮減二名であった。行政刷新会議での判断が最終的なものではないとは言うものの、「判断を重視する」との鳩山首相（行政刷新会議議長）の発言もあり、緊急対策は厳しい状況に置かれたといっ

図1 耕作放棄地をめぐるセンサスと全国調査の関係



※1 (4.7万ha) = 38.6万ha - (19万ha) - (14.9万ha)

※2 () 書きの数値は推計値

事業仕分けのやり方については、相当に「荒っぽい」と感じ、進め方に危惧を抱いた方も多かったのではないかと。緊急対策にしても、所有者が耕作の意志を持たない荒廃地を再生させるわけで、しかも土地所有者に対し農地の適正利用を行うように、法的に強制できる改正農地法の施行前（本年一二月施行）の段階であり、その取組が難しいことは容易に想像がつく。来年度の新規取組を認めないということだが、むしろ、戸別所得補償制度の導入が行われる来年度以降に期待がかかる施策であるだろう。

ただし、ワーキンググループの指摘にもあるが、緊急対策に盛り込まれた放棄地再生対策によって放棄地が耕地として甦ったとしても、それが継続的に耕作されない限り放棄地対策が成功したことにならないのは自明のことである。守るべき農地の維持のためには何が必要かを、改めて考えてみる必要がある。

本号は、耕作放棄地の現状と、解消に向けた具体的な取組事例および将来方向・課題について検討することを意図し、特集を企画した。まず、神山英雄氏からは「耕作放棄地対策の現状と課題」について論考いただいた。氏は、助成の対象となる耕作放棄地について調査前に枠組みが決められた中で、平成の大合併によって弱体化した市町村農業委員会が担った調査は、結果として耕作放棄地面積を実際よりも過小にしたとしている。さらに現場における耕作放棄地解消の取組の難しさを指摘し、今回の行政刷新会議の判断について警鐘をならしている。

つぎに葛谷栄一氏からは、「中山間地域における耕作放棄地の解消策はあるか」と題して、耕作放棄地問題の中心地域である中山間地域における耕作放棄地の現状とその解消の方向について、論じて頂いた。結論として、耕作放棄地の解消には、第一に放牧がその軸となること、第二に、都市と農村との交流、グリーンツーリズムを念頭に置いた農地の使い方を追求すること、第三に、農業の振興だけで耕作放棄地の発生を防止していくには限界があり、中山間地域等直接支払いを、継続・強化していくことにより収益の確保をはかっていることが不可欠、としている。

東海林帆氏、中島紀一氏、堀口健治氏からは「耕作放棄地復旧をめぐる多様な取組」として、新規参入者や大学、NPOなどによる耕作放棄地解消への取組事例を紹介頂いた。

耕作放棄地解消には、耕作を行う主体（担い手）と、その担い手が耕作しえる農地、継続的に耕作可能な

収益性が不可欠である。緊急対策にも、担い手として企業や営農組合なども含む広い範囲の主体を想定し、農地についても適正な管理を行わない場合には法的な強制力を持って担い手に貸し付けることを可能とすることを内容とする農地法の改正とリンクし、さらに収益性については、戸別所得補償制度によって確保するという一連の対応が組まれている。方向としては賛成できるが、問題はそれで充分かという点だろう。必要な農地が四六二万ヘクタールで充分かという議論はひとまず置いて、必要とされる農地のゾーニング（所有者の意向を含め）を前提とした、農地の維持管理による国土保全などの多面的機能に対する直接支払いと、農地を善良に管理する義務（ペナルティを含め）の制度化、さらにそれを執行できる強力な主体（弱体化した市町村農業委員会で担えるかという問題）が不可欠だろう。このインセンティブと義務は所有者、担い手双方に必要だろう。さらに重要なのは、耕作し続けることが可能となる農業経営の収益性の確保である。この点は戸別所得補償方式のあり方と密接に関連するので、別稿で検討したいが、農地をどのように利用するかは、担い手の経営判断と責任において行うようにすることが肝要だろう。また中山間地域等では畜産的な利用が期待されるが、制度がそれを抑制しないようにすることが重要である。この点と関連するが、食料生産に必要とされる農地の確定だけではなく、林地および林地と農地とを繋ぐ里山・里地の活用を含めた国土の一体的、総合的な利用計画が必要となろう。

耕作放棄地対策の現状と課題

国学院大学兼任講師 神山 安雄

1、耕作放棄地対策の必要性

農林水産省は、「二〇一一年度を目途に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消する」との目標をかかげてきた。

二〇〇五年農林業センサス結果によれば、耕作放棄地は全国に三八・六万ha存在する。食料自給率五〇％の政策目標を達成するためには、自給率の低い麦・大豆・飼料作物を増産し、米粉用米・飼料用米・発酵粗飼料用稲（稲WCS）といった新規需要米を水田の高い生産力を活用しながら増産する必要がある（水田フル活用対策）。他方で、耕作放棄地のうち当面一〇万haを再生させ、自給率向上のための生産基盤に加えていく必要がある（耕作放棄地再生利用対策）。そうした考えからの耕作放棄地解消対策であった。

そのため、耕作放棄地の再生利用の可能性を知るため、耕作放棄地全体調査が〇八年、市町村の農業委員会

などを動員して実施された。耕作放棄地一筆（一区画）ごとに再生利用可能性の度合いで色分けして面積が割りだされていった。

その上で〇九年度、耕作放棄地解消対策（総額九二六億円）が予算化された。そのうちの耕作放棄地等再生利用緊急対策（総額二三〇億円）は、その再生利用活動に對して交付金を支払うものであった。その耕作放棄地を借り入れるなどして再生・利用する場合、「障害物除去、深耕、整地など」に對して荒廃の程度に応じて一〇a当たり三万円または五万円（取り組み一年度目のみ）、「土壌改良」には二・五万円（最長二年間）、新規作物の導入など「営農の定着」に對して二・五万円（一年間）支払うというものである。また、用排水路や鳥獣被害防止施設、直売所・加工施設など必要な施設整備に關しても支援がおこなわれる。

ここでは、農業委員会の活動を中心にして、①耕作放棄地全体調査の活動と結果、②耕作放棄地等再生利用対

策の進み具合をみていくことにする。

2、耕作放棄地全体調査

耕作放棄地全体調査は、全国一七八八市町村のうち、一七八五市町村が現地調査をおこない、そのうち一一七二市町村が市町村内全域の現地調査をおこなった。また、農用地区域のある全国一六六六市町村のうち、一六六五市町村が現地調査をおこない、そのうち一四七九市町村が農用地区域内全域の現地調査をおこなった。

調査は市町村・農業委員会がおこなった。航空写真をもとにして、農地基本台帳などから調査対象候補となる「耕作放棄地」を航空写真上に落とし、現地調査によって状況を確認した上で、一筆（一区画）ごとにその状況を地図上に色分けするものであった。色分けは、つぎのような分類であった。

「緑」人力・農業用機械での草刈り・耕起・拔根・整地により耕作可能な土地

「黄」草刈り・耕起・拔根・整地では耕作できず、基盤整備をして農業利用すべき土地

「赤」森林化・原野化など、農地に復元・利用が不可能な土地（農地への復元の物理的な条件整備が著しく困難な場合など）

調査対象は、「市町村内すべての耕作放棄地（現況が耕

作放棄されている状態の農地）」とされた。調査対象外は、①調査時点で不作付けでも作付け予定のもの（共済加入農地・生産調整の調整田など・土地改良通年施行対象農地）、②農地基本台帳上すでに森林・原野化土地に区分されているもの、③採草放牧地であった^{注1}。

全体調査は、〇九年三月末までに報告のあった一七七七市町村について緑・黄・赤の区分ごとに面積が集計され、推計値が算出された（表1）。

全国の耕作放棄地面積は二八・四万ha、このうち再生・利用可能な土地は一四・九万haとされた。

この全体調査結果の耕作放棄地面積（二八・四万ha）と〇五年農林業センサスによる耕作放棄地面積（三八・六万ha）との相違が問題になった。

農林水産省は、この数値の違いを、全体調査と農林業センサスとでは、調査の方法と定義が異なるためだとしている。

全体調査は、緑・黄・赤の区分の土地について現地調査により位置を把握するもので、現状では耕作できないが、草刈り・耕起・整地などや基盤整備の手当てをすれば耕作が可能となるかどうか等、今後の農地としての利用可能性に着目した調査であるとした。

これに対して、農林業センサスは、耕作放棄地を「以前耕地であったもので、過去一年間以上作物を作付けし

表1 耕作放棄地全体調査結果

単位：万ha

	緑	黄	小 計	赤 (判断未了) C	赤 (非農地) D	合 計
	A	B	A+B			A+B+C+D
農用地区域 ① 推計値	4.7	3.6	8.3	3.4	1.1	12.8
農用地区域外② 推計値	3.5	3.1	6.6	6.4	2.6	15.6
農用地区域外② 実数	4.3	3.4	7.7	3.2	1.0	11.9
農用地区域外② 推計値	3.5	3.1	6.6	6.4	2.6	15.6
農用地区域外② 実数	2.6	2.3	4.9	4.5	1.7	11.2
全 体 計③ 推計値	8.2	6.7	14.9	9.8	3.7	28.4
全 体 計③ 実数	6.9	5.7	12.6	7.8	2.7	23.1

資料：農林水産省「平成20年度耕作放棄地全体調査の結果について」2009年4月、により作成
推計方法

- ①＝農用地区域の全域を調査した1,479市町村の緑・黄・赤面積
×（農用地区域を有する1,666市町村の農林業センサス耕作放棄地面積／上記1,479市町村の農林業センサス耕作放棄地面積）
- ③＝市町村の区域の全域を調査した1,172市町村の緑・黄・赤面積
×（全国の農林業センサス耕作放棄地面積／上記1,172市町村の農林業センサス耕作放棄地面積）
- ②＝③－①

ていない土地のうち、この数年の間に再び作付けする考えのない土地」と定義している。調査方法は、農家等の調査客体が調査票に自ら記帳する方法で実施している。このため、土地の状況の如何にかかわらず、農家に耕作の意思がない土地は耕作放棄地としてカウントされるとした²⁾。

農林業セン

サスの耕作放棄地面積が「過大」であるかのような理屈づけであるが、事実は異なる。農林業センサスは属人調査であり、現在は農家などが自ら記帳する方式になっている。だが、自給的農家は農林業センサスの調査対象からすではずされており、土地も非農家もともと調査対象ではない。耕作放棄の多い自給的農家や土地も非農家は調査対象候補名簿一覧から集計されており、特に耕作放棄地面積の捕捉率は低いとみなければならぬ。農林業センサスですら、耕作放棄地面積は過小になっている。

耕作放棄地全体調査は、「耕作放棄地すべて」の属地調査ではあるが、予算概算要求時点（〇八年八月末）には耕作放棄地再生・利用対策の枠組みが明らかになっており、全体調査の設計も「非農地」は当初から調査対象外とするものであった。調査主体である市町村・農業委員会に、再生・利用が不可能な土地は当初から調査対象外としていくという意識が働いたとみていい。

もちろん調査を実施した市町村・農業委員会を責める気持ちは毛頭ない。耕作放棄地全体調査の経費はまったく予算措置がとられず、農業委員会の農地パトロールなどの業務とあわせて現地調査を実施する仕組みとなっていた。市町村・農業委員会は、耕作放棄地一筆ごとの現地調査を、いわば「手弁当」で実施した。しかも、市町

村の「平成大合併」によって、農業委員数は激減し、事務局職員数も削減され、関係予算も削減されて、市町村の農業委員会の農政推進体制は著しく弱体化した^{注3）}。そういう中での耕作放棄地全体調査だったのである。

3、耕作放棄地対策の進捗状況

耕作放棄地全体調査によって色分けされ、「緑」（人力や農業機械による草刈り・耕起・抜根・整地で耕作可能となる土地）と「黄」（再基盤整備すれば農業利用が可能な土地）の区分土地を中心にして、耕作放棄地のうち当面一〇万haを対象に「耕作放棄地再生利用緊急対策」が〇九年度スタートした。

耕作放棄地再生利用対策も、市町村ごとに耕作放棄地対策協議会を設置して、その下で耕作放棄地の利用者を確保して、再生利用活動に対して交付金の交付を受けることになる。

市町村の耕作放棄地対策協議会（地域協議会）の設置状況（表2）は、全体では設置済み・準備中・設置する意向の市町村あわせて一四〇〇市町村（全国の八割）である。農用地区域内に「緑・黄」区分のある市町村では一二八九市町村（全国の九割）と割合が高い（〇九年八月一五日現在）。耕作放棄地再生利用対策の具体化を準備中（現場作業に着手しているものも含む）の地域協議会

は約四〇〇にのぼる。対象面積は二・六万ha程度とされている。

今回の農地法改正（〇九年一二月施行予定）によって、農業委員会は遊休農地の所有者に対して指導・利用計画書の提出要請・勧告などをおこない、勧告に従わない場合は利用希望者が利用できるよう貸借などの協議をおこない、協議が不成立の場合は知事の裁定によって利用できるようにする仕組みができています。所有者が不明の場合は、農業委員会が遊休地である旨を公告し、利用希望

表2 地域協議会の設置状況
(2009年8月15日時点)

単位；市町村数

	全 体	
	農用地区域内に 緑・黄のある	
設置済み	544	524
準備中	560	511
設置の意向	296	254
計	1400	1289

資料；農林水産省農村振興局資料

者が知事の裁定を申請できる仕組みになる。予算措置は地域協議会方式で、地域協議会を市町村・農業委員会・市町村農業公社・農協・土地改良区などが構成する。しかし、法的措置は、農業委員会の権限が強化されて、農業委員会の役割が大きくなる。その農業委員会の農政推進体制が弱体化していること

は、前に述べたとおりである。農業委員会に対する予算・人員面での相当な投入が必要ないことはいうまでもない。

農業委員会の体制が整備されても、耕作放棄地対策の推進には相当の労苦がともなう。

耕作放棄地は、中山間地域に多い。中山間地域は人口の高齢化率も高い。耕作放棄地が発生するメカニズムは、農業就業人口の減少と高齢化の進行によって農地の貸しだし圧力が強まるが、地域の農業担い手がいないか不十分なため、受け手のない農地の遊休化・耕作放棄が進むというものである。耕作放棄地対策は、農業担い手対策とあわせて進められなければならない。

また、中山間地域は、米作の比率も高く、畜産や養蚕の比率やミカンなどの果樹、葉たばこ・茶の作付け比率も高かった。米の生産調整や生乳・果樹・葉たばこなどの生産調整にみられるように、「作るべき作物がない」状況に追いやられた。中山間地域は、農業問題をもっとも先鋭的に体现している地域である。かつての養蚕地帯やカンキツ産地に耕作放棄地の発生が多いのはそのためである。耕作放棄地対策は、「作るべき作物」を見いだす農業振興対策とあわせて進める必要がある。

農地の所有・利用はもともと分散錯雑の状態にある上に、自給的農家や土地もち非農家、また不在村土地所有

者といった小規模土地所有者の耕作放棄地率が高い。耕作放棄地対策の前提は、土地の権利調整・利用調整にある。今回の農地法改正で所有者が不明の場合、利用希望者が知事の裁定をおおぐという仕組みがつくられたが、耕作放棄地の地目が山林・原野に変更されている場合は、森林開発の許可申請を所有者一人ひとりの署名・捺印によって手続きしなければならない。

もう八、九年前になるが、鹿児島県C町で観光開発予定地が放置され遊休・荒廃した例がある。長く放置された耕作放棄地を、農業委員会が所有者の同意を取り付けて、再生・利用の設計図を農業委員会がつくり、みごとな茶園にやみがえらせた。同意を得なければならない土地には山林に地目変更された土地もあり、同意を得るべき所有者には、町外・県外の居住者が相当人数含まれていた。耕作放棄地解消対策に着手する前提は、地権者一人ひとりの同意を得ることであり、相続等の権利移動を経た地権者の特定、地権者の居住地の特定、郵送や個別訪問による地権者の同意手続等、その権利調整には膨大な手間と時間がかかるのである。

全国農業会議所は、〇九年四月、「第一回耕作放棄地発生防止・解消活動表彰」をおこなった。農林水産大臣賞受賞の山形県天童市農業委員会は、一九八〇年から耕作放棄地の実態調査に取り組んでいる。行政区域九地区ご

とに農地パトロールを農業委員など六〜一〇人で毎年実施し、遊休農地活用検討会を開き、遊休農地の発生原因や解消方法を検討する。担い手農家への農地利用集積や特産ソバ生産に取り組み、市の耕作放棄地再生利用支援（抜根・整地費や借地料の一部助成）もあって、市全体の農地約三千haのうち耕作放棄地面積が1%未満になっている^(注4)。

農村振興局長賞受賞の福島県二本松市のNPO法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会は、桑の葉を粉末に加工した食品原料「桑の葉パウダー」を開発し、遊休桑園六〇haを再生させた^(注5)。

これらの優良事例は、耕作放棄地発生の抑制・防止には相当の間隔がかかることを示している。

4、耕作放棄地対策は不要か？

耕作放棄地再生利用緊急対策は、地域協議会が設置済み・準備中・設置する意向が合計で全体の約8割、現場作業を準備中の対象面積が二・六万haである。農業委員会の法的措置も農地法改正法の一二月施行まで待つ必要がある。

こうした状況の中で、政府の行政刷新会議は、事業仕分けの中で、耕作放棄地再生利用対策の予算も現在、現場作業に着手中・準備中の対策は積み立てられている基

金の残高によって対応可能として、新規の対策実施は「不要」とした。

しかし、耕作放棄地対策は手間と時間のかかる仕事である。世界の食料需給構造が変化する中で、食料自給率向上は実現を迫られている緊急の命題である。単位面積当たりの農業生産力が飛躍的に高まる可能性はほとんどないのだから、農耕地面積を増加させるための耕作放棄地再生・利用は重要な対策である。判断を誤ってはならないであろう。

注

- (1) 農林水産省「耕作放棄地全体調査の実施マニュアル」2008年4月。
- (2) 農林水産省「平成20年度耕作放棄地全体調査の結果について」2009年4月。
- (3) 全国農業会議所「地方分権、市町村合併等による農政の推進体制と農業委員会の役割に関する調査結果」2009年3月。
- (4) 全国農業新聞2009年4月24日号。
- (5) 注(4)に同じ。

中山間地域における 耕作放棄地の解消策はあるか

(株)農林中金総合研究所特別理事 蔦谷 栄一

1、はじめに

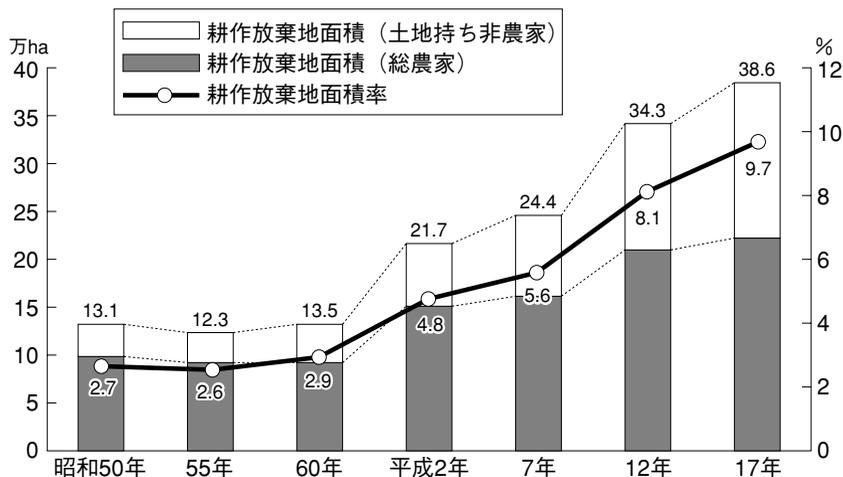
耕作放棄地は、その面積が経営耕地面積の一割近くに達し、農村の荒廃ぶりを象徴していることから、この解消をねらいとした論議も高まりつつある。耕作放棄地の多くは中山間地域にあり、農業での収益が確保できないだけでなく、生活・コミュニティ等の条件悪化が複合して耕作放棄は発生している。したがってその解消は容易ではないが、だからといって放置できる問題ではないことも確かである。

本稿では、耕作放棄発生の原因を構造的に理解していくこととあわせて、耕作放棄地を農地として再生させ、農業振興をはかっていくポイントは粗放的農業、特に畜産と連携した農地利用にあることを中心に強調していくこととした。

2、耕作放棄地の現状と推移

二〇〇五年農林業センサスでの耕作放棄地面積は三八・六万haとなっているが、農林水産省が別途、全国の市町村からの報告を集計して〇九年四月に発表した耕作放棄地全体調査では二八・四万haとなっており、約一〇万ha少ない数値となっている。農林業センサスの耕作放棄地は農家が「この数年のうちに再び作付けする考えのない土地」として自己申告したものの集計値であるのに対して、耕作放棄地全体調査は〇九年三月末までに報告のあった一、七七七市町村のうち市町村全域を調査した一、一七二市町村の調査結果から全国面積を推計したもので、市町村と農業委員会などが実際に農地の現況を見て判断したものであるとされている。約一〇万haもの差は「農林業センサスには、草刈りなどをして管理されている不作付けの耕地などが（耕作放棄地として）カウン

第1図 耕作放棄地面積の推移



資料：農林水産省「農林業センサス」

注：耕作放棄地面積率は、耕作放棄地面積÷（経営耕作面積＋耕作放棄地面積）×100

トされている可能性がある」と分析されている。

耕作放棄地面積の推移をみるには、農林業センサスによるしかないが、その推移は**第1図**のとおりである。耕作放棄地面積は八五（昭和六〇）年までは横ばいをたどってきたが、九〇（平成二）年以降増加に転じ、増加傾向を続けている。〇五（平成一七）年には三八・六万ha、耕地面積の九・七％にまで達している。特に、近年は土地持ち非農家の耕地面積の増加が著しい。

一方、耕作放棄地全体調査では、**第2図**に見るように、耕作放棄地が、①草刈などをすれば耕作可能（緑）、②基盤整備すれば農業利用できる土地（黄）、③森林・原野化し、農地に復元不可能な土地（赤）に色分けされている。緑と黄色を合計すると一四・九万haと五二・五％を占め、農水省は一一年度をめどに、農用地区域を中心に約一〇万haの耕作放棄地の解消を目標に掲げている。

（注1）農林水産省農林計画課のコメント

（日本農業新聞二〇〇九年四月八日付記事）

2、耕作放棄の原因

〇八（平成二〇）年度農業白書では、耕作放棄の原因として、①高齢化等により労働力が不足、②生産性が低い、③地域に農地の引き受け手がない、こと等をあげている。

第2図 耕作放棄地全体調査の概要（推計値）

合計	緑＋黄	緑	黄
28万4千ha	14万9千ha	8万2千ha	6万7千ha

資料：農林水産省「平成20年度耕作放棄地全体調査（耕作放棄地に関する現地調査）」
（2009年4月公表）

原注：2008年度4月から2009年3月末までに、当時の全1,788市町村（特別区含む）のうち1,785市町村があ現地調査実施。このうち、2009年3月末までに報告のあった1,777市町村全域を調査した1,172市町村（全国の約3分の2）の調査結果から、全国面積を推計した。

また農林水産省統計部は〇五年農林業センサスをもとに〇〇年から〇五年の五年間の増加分について、継続して調査客体になっている農家の動向について分析している。その結果、「販売農家」から「自給的農家」や「土地持ち非農家」に移行し、農業経営規模を縮小した層で、耕作放棄地が二倍以上に増加しているとして、経営規模を縮小させた農家が、農地の引き受け手が見つからないことから、減らした所有耕地面積のうち、半分以上を耕作放棄することになってしまっている現状を指摘している。（第3図）

こうした分析に加えて、九鬼（二〇〇九）は、一九六〇年代に米以外の穀物輸入急増による畑の耕作放棄によって耕作放棄が広く意識されるよ

うになったこと、七一年からの本格的米生産調整により水田の休耕が増加し、これが耕作放棄地につながるようになったこと、八〇年代の米価低迷と農産物の輸入自由化が山村地域で過疎化・高齢化を進行させたこと、等歴史を振り返りながら、「産業としての農業の不振（収益の低さ）、従事者の減少に高齢化も加えた農業労働力そのものの弱体化、そして生産調整」に耕作放棄発生の原因をみている。あわせて耕作の対象となる農地にも原因を見出しているとともに、非農家への相続も大きく影響していることを強調している。（第1表）

3、耕作放棄地をどう受け止めるか

耕作放棄地の解消策を探っていく前段で、基本的に耕作放棄地をどのように受け止めていくべきなのか整理が必要であるように考える。一つは第1表が示すように耕作放棄という現象の背景には多数の複合的要因がからんでおり、この背景について押さえておくことが必要である。二つ目は中島（二〇〇九）に代表される「耕作放棄地が広がる今の状況は、土地利用に余裕が生まれている局面と理解することもできる」という「耕作放棄は悪だ」とする一般的見解に対する批判についてである。

まず第一の点についてであるが、第1表では耕作放棄の主な発生原因を、「耕作放棄の対象の形成要因」として

第3図 耕作放棄地面積の推移 (万ha)

	2000年	05年	増減(増減率)
①販売農家→販売農家	12.1	13.8	+1.7 (14%)
②販売農家→自給的農家	1.7	3.5	+1.8 (106%)
③販売農家→土地持ち非農家	1.3	3.8	+2.5 (192%)
④自給的農家→土地持ち非農家	1.5	2.6	+1.1 (73%)
⑤その他の移動	17.7	14.9	-2.8(-16%)
合計	34.3	38.6	+4.3 (13%)

※「販売農家」：経営耕地面積が30a以上か、年間農産物販売金額が50万円以上

※「自給的農家」：経営耕地面積が30a未満で、年間農産物販売金額が50万円未満

※「土地持ち非農家」：農家以外で農地を5a以上所有している世帯

(農水省資料を基に作成)

出典：日本農業新聞2009年12月付

第1表 耕作放棄の主な発生原因

素因 (耕作放棄の対象の形成要因)	①通作の便の良否 (距離、幅員・路面状態等) ②機械利用の良否 (区画の接道状態、区画規模・形状等) ③土壌条件 ④水利条件 ⑤日照条件
誘因 (耕作放棄の動機形成要因)	①外的要因：農家を取り巻く条件 (生産調整、人口減少と消費量の縮小、都市化圧力、鳥獣害等) ②内的要因：農家内部の条件 (労働力の減少=担い手の高齢化・後継ぎの不在、耕作意欲の減退、相続等)

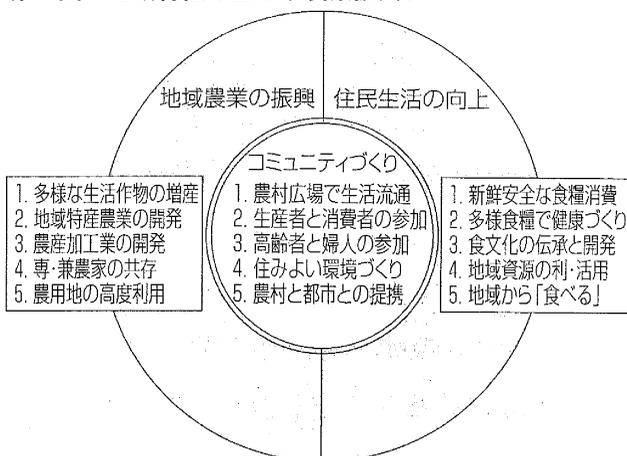
出典：九鬼康彰「耕作放棄地はなぜ、どのようにして発展するのか」

『現代農業』2009年11月増刊号

原注：木村 (1993) をもとに一部改変

の素因と、「耕作放棄の動機の形成要因」としての誘因とに、さらに誘因を外的要因と内的要因とに分類されている。また、こうした分け方とは次元が異なるが、小田切（二〇〇九）は農山村の現実Ⅱ「農山村が直面する問題の立体的な姿」を、「中山間地域で進む三つの空洞化」により説明している。すなわち①人の空洞化（社会減少から自然減少へ）、②土地の空洞化（農林地の荒廃）、③むらの空洞化（集落機能の脆弱化）、の三つ空洞化が進んでおり、こうした現象の「深層では、より本質的な空洞化」、すなわち「誇りの空洞化」が進んでいると分析している。耕作放棄の発生はこれらの中の②の「土地の空洞化」として現れているわけであるが、要は土地の空洞化、すなわち耕作放棄は、人の空洞化、村の空洞化、さらにはその「深層」に潜んでいる誇りの空洞化と絡み合い、一体化する中で発生しているものと、構造的に認識すべきであることを示唆している。これを吉田（一九八五）が提唱した「地域社会農業」という概念を持ち出すことによってさらに構造が明確になるように考える。第3図に見るとおり、農業、特に日本農業は本来、「地域社会における生活と農業の一体的な関係を基底として成り立つ」ものとして捉えており、その核にコミュニティが存在するとして、農業振興と併行して住民生活の向上への取組みが必要

第4図 地域特性を生かす農業振興システム



出典：吉田喜一郎監修『地域社会農業』11頁

原注：1 吉田喜一郎『社会農業の可能性』昭和55年から作成。

2 農村広場は①生活センター②農畜産物加工センター
③青空市場で構成することが望ましい。

要であり、ベースとしてコミュニティづくりが欠かせないということでもある。第二の耕作放棄を悪と見るべきではない、この見方についてである。中島の意図するところは「耕作放棄による耕作上のメリット」をも評価すべきであるということ

ろにあり、メリットとして土地の肥沃化、土壌病害の解消、雑草害の減少等があげられている。具体的には、「耕作放棄→耕作再開→耕作放棄の繰り返し」により、「耕作放棄→休閑で雑草が減り、これによって「外来侵入野草を防ぐ」ことも可能になってくるとしている。つまりは無理してまで耕作を継続して耕作放棄地発生を抑え込む必要はないということになる。一般的には、食料自給率や食料自給力を維持し、農業の持つ多面的機能を發揮していくために必要である、ということが耕作放棄地を解消しようとする根拠になっているものと理解されるが、この「常識」に疑問を投げかけるかたちとなっている。

意識的に「耕作放棄→耕作再開→耕作放棄→・・・」を繰り返す耕作放棄を、「耕作放棄」と呼ぶこと自体に違和感なしとはしないが、「管理された耕作放棄」、休閑という意味では粗放的、自然循環型の農業の一つの形態と位置づけることが可能であるように考えられる。むしろ中島の問題提起も踏まえて筆者なりに整理すれば、食料自給率や食料自給力を維持し、農業の持つ多面的機能を發揮していくためには農地を極力、維持・保全していくことが重要であり、このために耕作放棄の発生を抑制し、耕作放棄の解消を図っていくことが基本となる。そのうえで多くの地域で担い手と農地のバランスを喪失してき

ていることから、土地利用型、とりわけ粗放的農業によって農地として活用していくことが必要となってきており、ここでは生物多様性や自然循環等を重視していくことが求められているということになる。ただし、中島の観点とも異なるが、先の第1表でみた要因としてあげられた条件が著しく悪く、そもそもかなり無理をして農地化した耕作放棄地については、中国での退耕還林に見るように、自然に戻していくことも選択肢の一つとして置いてしかるべきであると考ええる。

4、耕作放棄地解消策

耕作放棄地を耕地として復元し利用していく場合の農業の重点は土地利用型農業、粗放的農業に置かれることになり、特に畜産とリンクさせての畜産の土地利用がポイントとなる。あわせて高低差、傾斜が大きく景観等に優れた立地を生かしていくことが大事である。しかしながら基本的には収益の確保が大前提となることから、経営を支えていくための安定的な政策支援が必要であると同時に、生活・コミュニティを維持していくための条件整備が欠かせない。若干具体的に見てみたい。

まず第一に土地利用型農業・粗放的農業の振興についてである。放牧がその軸となる。放牧はその放牧される場所や目的等によって、里地放牧、保全型放牧（景観の

保全をねらいとする)、山地畜産、水田放牧等に分けられるが、耕作放棄地の解消として考えれば分類はさほど意味を持たない。放牧の多くは牛が飼養されており、山地畜産では搾乳牛や肥育牛が対象となるが、これ以外の里地放牧、水田放牧等は繁殖牛を対象にし、子取りを主たる目的としている。放牧を推進・普及させていくには繁殖牛による放牧が相対的には容易であろう。牛の「舌刈り」によって耕作放棄地が耕地として復元可能になるが、飼料の自給化による食料自給率向上、家畜の健康増進、さらには景観の保全と隠れ場所がなくなることに よる獣害防止効果も大きい。また最近では豚やヤギ、羊の放牧も増えており、大動物である牛に比べると豚やヤギ等は扱いが容易であるというメリットは大きく、また「舌刈り」能力にも相当なものがある。地形や担い手の状況に合わせて畜種を選択していく多様な放牧を推進していくべき時代に入ってきているように思う。畜産以外では手間をあまり要しない一方で、若干の現金収入にも結びつく栗をはじめとする堅果類や果実等の栽培も考えられ、ここでの草刈りのために放牧を組み合わせていくことも考えられる。

第二に、生活向上やコミュニティに関連させて都市と農村との交流、グリーンツーリズムを念頭に置いた農地の使い方を想定すれば、中山間地域は多くの有利な条件

を有しているように考えられる。すなわち、平場とは異なって起伏が多く景観にすぐれており、相対的に冷涼であることから、長期滞在型での観光農園化や、有機や低農薬による栽培、さらには地域特産物の生産・加工等を複合させていく可能性を秘めているといえる。

第三に、〇七年度から第二期対策が展開されている中山間地域等直接支払いを、継続・強化していくことにより収益の確保をはかっていくことが不可欠である。現状、中山間地域等直接支払いの持つ耕作放棄地発生防止効果と多面的機能についての検証がなされつつある。

最後に、そもそも農業の振興だけで耕作放棄を解消していくことは不可能であり、別途に生活・コミュニティを含めた地域政策等を講じていくことが必要である。その意味では耕作放棄対策は国土政策全体の中しかりと位置づけて、農業政策とともに、地域政策等の多様な政策によって総合的・統合的に展開していくことが前提となる。このためにはいろいろなかたちでの都市と農村の交流を着実に積上げて、国民の理解を獲得していくことが欠かせないということでもある。

〈参考文献・資料〉

・小田切徳美（二〇〇九）『農山村再生―限界集落問題を越えて―』岩波書店

・九鬼康彰（二〇〇九）「耕作放棄地はなぜ、どのようにして発生するのか」『現代農業』二〇〇九年十一月増刊号

・葛谷栄一（二〇〇三）「放牧による中山間地域農業の活性化」『農林金融』二〇〇三年二月号

・葛谷栄一（二〇〇九）『農ある地域』からの国づくり』全国農業会議所

・中島紀一（二〇〇九）『放棄地』の草から見えてくること』『現代農業』二〇〇九年十一月増刊号

・吉田喜一郎（一九八五）『地域社会農業』家の光協会

有機農業新規参入者による耕作放棄地の解消

栃木県芳賀郡茂木町を事例として

日本大学大学院生物資源科学研究科・生物資源経済学専攻博士前期課程 東海林 帆

1、はじめに

栃木県芳賀郡茂木町では、新規参入者が耕作放棄地を利用した有機農業に取り組んでおり、耕作放棄地解消の一端を担うとともに、集落の活性化に貢献している。

新規有機農業就農者の研究において、波多野によれば、¹⁾兵庫県においては、新規有機農業者の就農自体が生産者と消費者との提携関係を前提として実現されており、公的な機関の紹介のみによって有機農業に就農した事例は稀である²⁾としている。さらに高橋によると、³⁾埼玉県小川町において新規就農者の動きをみると、一九八九年以降、ほぼ一年に一人の割合で新規就農者(世帯)が就農しているが、この一七人のうち一〇人が有機農業の実践者であること、直近六年間では町内の在宅型定年帰農者一人を除いた全員が有機農業者でその全員が町外の非農家からの移住者である点が特筆される⁴⁾。

とし、小川町では公的な機関の紹介はないという。それに対し茂木町では、公的機関が積極的に新規就農者を受け入れている事例である。本稿では現地でのアンケート・聞き取り調査を基にして、新規参入者の実態と耕作放棄地解消の取り組みについて考察する。

2、地域・地域農業の概況

茂木町は栃木県の南東部に位置し、東京都心から一〇〇km、県都宇都宮からは約三〇kmの距離にあり、茨城県との県境を走る八溝山系の山間部に囲まれている。一九五四年八月一日に茂木町・逆川村・中川村・須藤村の一町三村の合併により茂木町が発足した。二〇〇八年の人口は一五、四〇九人であるが、一九八〇年の人口二〇、〇五一人と比較すると二三%減である。また二〇〇五年現在の高齢化比率は三〇・四%で、一九八〇年の一五・四%と比較して約二倍の水準となっている。

表1 茂木町の年齢別農業就業人口—総農家—

(単位：人)

年	年齢							
	全体	15～19	20～29	30～39	40～49	50～59	60～69	70以上
1975	5,024	184	274	509	1073	1191	1178	615
構成比	100.0%	3.7%	5.5%	10.1%	21.4%	23.7%	23.4%	12.2%
1980	4,392	143	188	334	725	1213	1115	674
構成比	100.0%	3.3%	4.3%	7.6%	16.5%	27.6%	25.4%	15.3%
1985	3,957	93	100	277	408	1056	1185	838
構成比	100.0%	2.4%	2.5%	7.0%	10.3%	26.7%	29.9%	21.2%
1990	3,433	65	79	188	230	709	1288	874
構成比	100.0%	1.9%	2.3%	5.5%	6.7%	20.7%	37.5%	25.5%
1995	2,977	84	49	128	161	363	1187	1005
構成比	100.0%	2.8%	1.6%	4.3%	5.4%	12.2%	39.9%	33.8%
2000	2,231	50	34	70	127	203	752	995
構成比	100.0%	2.2%	1.5%	3.1%	5.7%	9.1%	33.7%	44.6%
2005	1,875	28	31	46	88	182	472	1028
構成比	100.0%	1.5%	1.7%	2.5%	4.7%	9.7%	25.2%	54.8%

注1：2000年、2005年より販売農家

注2：1975年、1980年、1985年、1990年は16～19歳。

資料：農業センサス 都道府県別統計書 栃木県から作成。

地域農業の概況を見ると、一農家当たり平均耕作面積〇・六八ha（二〇〇五年農林業センサス）は都道府県一農家当たり平均耕作面積一・三八haの半分以下であり、典型的な零細規模の経営を営む農村地域である。二〇〇七年に全国棚田（千牧田）連絡協議会の主催する全国棚田サミットにて入郷地区石畑の棚田が棚田一〇〇選に選出された。

農林業センサスによる農業地域類型では中間地域に分類されており、総面積一七、二七一haのうち林地が六四％を占めるという環境にある。現在の耕地面積は二、一六〇haと町の総面積の一三％を占め、うち水田が一、一二〇ha、畑地が一、〇四〇haである。作付け延べ面積は一、二二〇ha、耕地利用率は五六・四％にとどまっている。また、販売農家のうち経営耕地面積が〇・五ha～一〇haの層が五三六戸とおよそ半分を占める中心的な存在となっている。

年齢別農業就業人口を見ると、六〇歳以上が八割を占め、働き盛りの三〇～四九歳までの農業就業人口は一九七五年の三一・五％から、二〇〇五年には八・八％へと減少している。

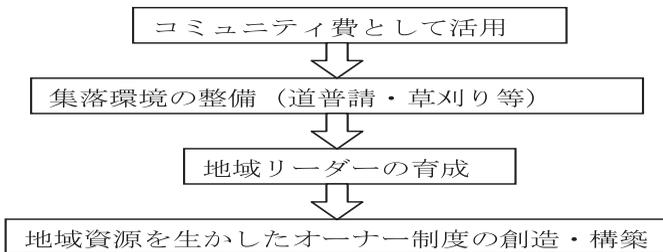
表2は芳賀郡および茂木町の耕作放棄地の状況である。茂木町の耕作放棄地率は二〇〇五年センサスで三三・四％と芳賀郡の他の市町に比べ格段に高い。これは小

表2 芳賀郡・真岡市における耕作放棄地の状況

地区名	市町村名	2000年センサス			2005年センサス			中山間地を含む市町村
		耕作放棄地面積 ha(A)	経営耕地面積 ha(B)	耕作放棄地率 (A)/((A)+(B))	耕作放棄地面積 ha(A)	経営耕地面積 ha(B)	耕作放棄地率 (A)/((A)+(B))	
真岡市	旧真岡市	80	5,049	1.6%	16	4,781	0.3%	
	旧二宮町	61	2,838	2.1%	82	2,731	2.9%	
芳賀郡	益子町	163	2,037	7.4%	215	1,870	10.3%	
	茂木町	675	1,486	31.2%	656	1,307	33.4%	○
	市貝町	182	1,670	9.8%	246	1,533	13.8%	
	芳賀町	105	3,633	2.8%	139	3,478	3.8%	

資料：栃木県庁資料及び聞き取り調査から作成。

図1 中山間地域等直接支払い制度による「むらづくりフローチャート」



3、耕作放棄地対策

区画・不整形で農用車が入りづらい、大規模な機械化が難しい中山間条件不利地域において、高齢化が進んでいることが原因となっている。二〇〇〇年センサスの六七五haから、二〇〇五年センサスでは六五六haへと一九ha減となっており、栃木県内の四九市町村のうち同時期に耕作放棄地面積が減少したのは、河内町、日光市、西方町、真岡市、茂木町の五市町村のみである。

茂木町では中山間地域等直接支払制度を有効に活用し、むらづくりを基本とした耕作放棄地対策を行っている。一〇八集落のうち、八六集落で集落協定書を締結、集落で農地の有効活用に取り組んでいる。図1は「むらづくりフローチャート」である。

また表3は一九九三年から二〇〇九年までのむらづくり活動の一覧で、官民一体の都市農村交流を軸とした、農業振興を施行している。中でも特筆できるのは、「そばの里まぎの」である。一九九八年に一haの作付けから始まった「まぎの地区むらづくり協議会」のそば作りは、現在では作付け面積が一五haを上回る取り組みとなっており、二〇〇四年には「立ち上がる農村漁村全国三〇選」を受賞している。青梅協議会のそば処「おうめ」、さかがわ協議会のいい里さかがわ館内そばレストラン用の作付



オーナーによるソバの刈り取り

け面積を合計すると、三五ha以上にもなる。茂木町は以前は葉タバコの産地であったが、専売公社の撤退・葉タバコの衰退により荒れていた農地を蘇らせるため、後作として作付けしていたソバに目をつけたのがきっかけである。

4、新規就農支援事業

町当局は新規就農者の受け入れに、積極的かつ柔軟に対応を行っており、増加する耕作放棄地の有効活用、高齢化に伴う地域農業衰退への対策、農業後継者の育成、地域活性化を目指し、二〇〇三年から就業キャリア育成プログラム推進事業（国庫）により、就農相談窓口の整備、就農者の定住支援を行ってきた。事業取り組みの目的として、町内外からの新規就農者を広く確保するため、町における受け入れ体制や相談窓口を整備するとともに、新規就農希望者に対する受入支援情報等を、関係機関を通じて発信していくこととしている。

茂木町の新規参入者受け入れ条件として、①農業で生計を立てていこうというやる気があること、②年齢が五〇歳以下であること、③農業を始めたい理由、営農計画がきちんとしていること、④集会やお祭り、草刈り、道普請など集落の行事に積極的に参加することとしている。

表4は二〇〇四年から二〇〇六年の間に施行した、「新

表3 むらづくり活動一覧表

名称	組織名	地元 員数	内容	オーナー数	年会費	イベント内容	開始時期
ゆずの里	山内元古沢 ゆずの里かおり村	14人	ゆずの木1本オーナー制度	450組 (会員数1,000人)	10,000円	開村式、収穫祭、 山草の摘み取り体験等	1993年
そばの里	農事組合法人 そばの里まぎの	18人	そば畑50㎡オーナー制度	30組	10,000円	種まき、刈り取り、収穫祭 ソバ打ち体験等	1998年
			農村レストラン「まぎの」経営	—	—	新そばまつりなど	2003年
天神梅と竹林の里	鳥生田地区 むらづくり協議会	25人	梅の木1本のオーナー制度	120組	10,000円	花見会、タケノコ掘り 収穫祭、いも煮会等	1999年
日本棚田100選 「入郷石畑」	入郷棚田保全協議会	9人	棚田1aのオーナー制度	58組	30,000円	田植え、草刈り、稲刈り ホテル観察会、収穫祭	2002年
きのこの里	青梅協議会	25人	しいたけほだ木50本 オーナー制度	50組	入会費 3,000円	しいたけ教室3回	1999年
さくらんぼの里	さくらんぼの里	7人	さくらんぼ摘み取り農園	—	—	道の駅でさくらんぼ祭り	1997年
フルーツ村	山内フルーツ村	47人	ブルーベリー摘み取り農園	—	—	摘み取り体験	1999年
柿の里	河井上柿生産組合	7人	はちや柿の加工品開発	—	—	未定	2000年
かぐや姫の里	竹原郷づくり協議会	29人	竹林と棚田のオーナー制度	25組	35,000円	ブルーベリー摘み取り 田植え、稲刈り、収穫祭等	2004年
虹色の里 あじ彩	虹色の里あじ彩協議会	11人	押し花やリースなどの 花の体験と農村レストラン	20組	12,000円	材料集めからリースづくりを 体験するイベント等	2005年
ハバスの丘	深沢ハバスの丘協議会	35人	イモ掘り収穫体験	15組	10,000円	ジャガイモ、とうもろこしの 播種と収穫体験	2005年
棚田の里かぶと	棚田の里かぶと	30人	棚田1aのオーナー制度	28組	30,000円	田植え、草刈り、稲刈り 収穫祭等	2007年
いい里さかがわ館	さかがわ協議会	70人	そばレストラン、 惣菜加工、野菜直売	—	—	新米まつり 「オールさかがわ」開催	2009年

資料：栃木県庁資料及び聞き取り調査から作成。

規就農・就業キャリア有成プログラム推進事業(国庫)の事業内容である。事業費は五〇〇、〇〇〇円だが、移住者に対しての金銭的な支援ではなく、人的な支援を行うための町主導の事業費で、役場職員が都内での新規就農説明会などに参加する費用等である。新規参入の実績として、二〇〇四年から二〇〇六年の三年間で八戸、うち新規就農(六戸)・NPO法人への就業(一戸)・定年後の田舎暮らし移住(一戸)であった。事業は二〇〇四年から二〇〇六年の取組ではあるが、二〇〇四年以前と二〇〇六年以降も受け入れを続けており、表5のように二〇〇〇年から二〇〇八年にかけて、一七戸が新規参入している。このうち三戸は町外に転出したが、一五戸は定住しており、定住率は約八割と高い数字となっている。また、一七戸のうち一戸が有機農業を志して就農し、一戸が生物多様性を重視したNPO法人に就業しているなど、新規参入者と有機農業の結びつきが見られる。ただし、茂木町が特に有機農業希望者を求めた事業を展開したわけではない。

茂木町への新規参入者の集積要因として、表4から特筆できることは、計五回の新農業人フェアへの参加、日本農業実践学園に向いての就農ガイドダンス、山形県高島市・鶴岡市への視察研修、茂木ゆうきの会の設立(月に一回の会議を役場内で開催)、茂木ゆうきの会の定住支

表 4 茂木町における新規就農支援事業の取り組み概要

補助事業内容
<ul style="list-style-type: none"> ・新規就農・就業キャリア育成プログラム推進事業(国庫) ・事業期間:2004年～2006年の3年間 ・事業費:500,000円(補助率:国50%)翌年度から県単事業に変更。
年度別取組
<p>【2004年】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新規就農相談員の委任:町内の経験豊かな農家にお願ひし、新規就農者への生活や営農についての指導・助言を行う他、様々な相談にのる相談員8名を選任。相談員は、新規就農者との顔合わせや空き家情報の収集、合わせや空き家情報の収集、研修生の受け入れ等について活動を行う。 ・全国農業会議所主催の新農業人フェアへの参加(2回) ・日本農業実践学園に出向いての就農ガイダンス(1回)
<p>【2005年】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国農業会議所主催の新農業人フェアへの参加(2回) ・日本農業実践学園の卒業生を対象とした現地見学会の開催 ・就農希望者向けパンフレットを10,000部作成 ・地区農業委員に依頼し、空き農家、農地調査を実施し、空き農家情報を2戸追加確保。2003年からの農業委員による農地調査、空き農家調査での空き農家は計12戸。 ・新規就農者、相談員による山形県高崎市・鶴岡市へ視察研修。 ・有機農業者をグループ化し、茂木ゆうきの会を設立
<p>【2006年】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国農業会議所主催の新農業人フェアへの参加(1回) ・茂木ゆうきの会の定住促進支援として、道の駅もてぎでの即売会、各種イベントの参加、会議の開催等。 ・町のホームページ農林課内に開設。 ・農業体験希望者(女性)を募集し、稲作、野菜収穫等の農業体験を実施。町内の新規就農者及び、農業後継者の男性が指導役として参加。(県外参加者5名)

資料：茂木町役場資料及び聞き取り調査から作成。

援策として道の駅もてぎでの即売会、二〇〇〇年から一二戸の空家の確保、農業委員会による農地の斡旋などが挙げられる。

茂木町に就農した理由として、就農地を探す為に関東近郊の市町村役場に相談した際、茂木町がきちんと対応してくれたから、と大半の新規参入者は話す。なかには、茂木町しかなかったという参入者もいる。関東近郊においては、この新規就農支援事業自体が茂木町独自のものであることが伺える。

就農後の農業技術指導は芳賀農業振興所が行っており、慣行農業を営むF氏は、新規参入の際、何度か栽培技術指導を受け、現地視察を行った。また有機農業においても、「茂木ゆうきの里づくり協議会」を二〇〇八年より設立し、新規参入を志す研修生の受け入れも行っている。

表6の栃木県における新規就農者および参入分類での二〇〇三年から二〇〇七年の新規参入者の数は二六名であり、栃木県内での新規参入者の多くを茂木町が受け入れている。

現在でも、茂木町は農業への新規参入者の受け皿となっており、受け入れ条件を満たす参入希望者へ対応を行っている。しかし、今後の課題として、町役場・農業委員会では空家不足が指摘されており、空家があった

表5 茂木町新規参入者一覧表（年別）

移住年度	氏名	家族	前住所	生年	現在の状況	定住	転出
2000	A	1	東京都	1971年	結城市へ転出(養鶏)		○
	B	1	千葉県	1968年	養鶏を兼業	○	
2002	C	3(1)	埼玉県	1958年	有機農業	○	
	D	2	福岡県	1945年	有機農業	○	
	E	2	茨城県	1968年	有機農業	○	
2003	F	3(1)	千葉県	1970年	慣行農業	○	
	G	3(1)	茨城県	1967年	有機農業	○	
2004	H	1			町外転出(野菜栽培)		○
	I	1	埼玉県	1971年	町外転出(牧場研修)		○
	J	5(3)	新潟県	1962年	有機農業	○	
	K	4(2)	埼玉県	1970年	有機農業	○	
2005	L	3(1)	那須郡	1964年	有機農業	○	
	M	2	さいたま	1945年	田舎暮らし	○	
	N	1	真岡市	1970年	有機農家	○	
2006	O	1	東京都		めだかの学校事務局	○	
2007	P	4(2)	福島県	1971年	有機農業	○	
2008	Q	1	茨城県		有機農業	○	
計						14	3

注1：転出は、茂木町に一度住んだが、なんらかの理由により再度町外へ転出した者。

注2：カッコ内は子どもの数。

資料：茂木町役場資料及び聞き取り調査から作成。

表6 新規就農者および参入分類（栃木県）

（単位、人）

区分	2003年		2004年		2005年		2006年		2007年		計		
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	
新規就農者	140	1	140	6	159	8	143	7	140	5	722	27	
参入分類	新規学卒者	54	1	65	6	68	7	57	2	42	3	286	19
	Uターン就農者	85	0	69	0	83	1	82	5	91	2	410	8
	新規参入者	1	0	6	0	8	0	4	0	7	0	26	0

資料：全国農村青少年教育振興会、就農青年の動向より抜粋

「NPO法人メダカのがっこう」は二〇〇五年七月より茂木町で活動を開始した。茂木町中央部よりやや東に位置する林集落、ツインリンクホンダと「NPO法人メダカのがっこう会員」の共同作業で四五aの耕作放棄地を水田に復元、年間を通じて都会の会員と田植え、草刈り、ピオトープでの生き物観察、田んぼの生き物調査などの活動をしている。

としても、空家内の仏壇が原因となり入居が難しいとしている。

5、新規参入者による耕作放棄地の解消

表7は二〇〇九年八月一二日～一五日に聞き取り調査を行った結果を取りまとめたものである。「茂木ゆうきの会」(注3)会員八戸中七戸、および「NPO法人メダカのがっこう」を対象としている。解消面積として、耕作放棄地五四〇haを耕地に復元した。

下記以外にも二戸の有機農家が定住している。この二戸に関しては、「茂木ゆうきの会」に所属しておらず、今回の調査では対象外となっているが、この二戸および、未調査の一戸を含むとさらに約一・五haの耕作放棄地解消が期待される（全体で約七ha）。

表7 新規参入者の圃場状況

(単位：a)

形態	氏名	水田	畑	樹園地	耕作放棄地利用
有機・自然	A	15	65		80
	B	35	30	10	55
	C		74		74
	D	15	70		70
	E	20	50		50
	F	18	45		63
	G	18	60		78
	NPO法人	45			45
慣行	H		60		25
合計		166	454	10	540

資料：聞き取り調査から作成。

また「茂木ゆうきの会」では、各農家の経営を安定させるため、宇都宮市にある自然食レストランへの共同出荷・販売を行っている。道の駅もてぎの即売会は、有機野菜や個人宅配（産消提携）のPRの場にもなっており、グループでの販売先の確保が定住に結びつく要因と考える。1農家の事例では道の駅での販売は年間売上げの1/10、レストランへの共同出荷は1/4～1/5としている。

6、おわりに

耕作放棄地は近代農業において、小区画・不整形で農用車が入りづらいなど、大規模な機械化が難しい、条件不利地域に発生した土地である。これらを、一時的に農地として再生したとしても、再度耕作放棄地となる可能性がある。持続可能な耕作放棄地解消を踏まえた対策を構築していく必要があるのではないか。新たな農業の担い手である有機農業の新規参入者は、前述に関して有意義である。また新規参入者は、耕作放棄地の解消だけでなく、高齢化の進む集落の活性化にも有効性があることも指摘したい。

- (1) 波多野豪著「有機農業の経済学 産消提携ネットワーク」一九九八 日本経済評論社
- (2) 高橋巖著「有機農業の地域展開とその課題ー埼玉県小川町の取り組み事例を中心としてー」二〇〇七 食品経済研究第三五号
- (3) 町では二〇〇〇年に、新規就農者の定住支援として有機農業者のグループ化に取り組んだ。その結果、有機農業の振興・普及・栽培技術の向上、販路の拡大等を目的として「茂木ゆうきの会」を設立する。現在では二〇〇八年四月の農林水産省有機農業推進計画の補助事業に参加し、「茂木ゆうきの里づくり協議会」も設立している。

可能性としての「耕作放棄地」

茨城大学農学部と地元阿見町との連携の中で――

茨城大学農学部長 中島 紀一

1、地方大学農学部との地域連携活動のなから

茨城大学農学部は霞ヶ浦湖畔にある小さな農学部です（稲敷郡阿見町）。学生数は一学年一五名。全国の国立大学法人農学部の中では最小の規模です。大学本部は水戸市にあり、農学部は本部からは五〇キロメートルも離れたところにある独立キャンパスです。敷地は約三三ヘクタール、土地面積としてはかなり贅沢なキャンパスです。農をベースとして食と生命と環境をカバーするため、生物生産科学科、資源生物科学科、地域環境科学科の三学科の体制となっています。

さて、そんな小さな地方大学農学部として、とくに心がけてきたことは地域社会との連携でした。地域の農業と結びつくこと、地元自治体や近隣大学等と連携すること、地域の市民グループと結びつくこと、などでした。

平成二〇年度、二一年度には、阿見町役場、地元市民

グループと連携し、「地産地消の学校給食の推進」に取り組み、地元阿見町の学校給食の県産品比率は一九年度三八％が二〇年度六三％に増加しました。ちなみに全県の数値は一九年は三四％、二〇年は三六％で、二〇年は阿見町が県内トップとなりました。この取り組みの中で、町内の小学校八校、中学校三校のすべてで学校農園が実施されており、小学校五校では近隣の耕作放棄地等を活用して学校農園を開設していることもわかりました。

町内には「環境」「自然」をテーマに活動している市民活動グループがいくつかあります。活動開始はおおよそ一〇年ほど前からで、それぞれ独自に活動してきましたが、町と大学の連携が強まる中で、市民グループ間の交流も進み、「あみ自然再生ネットワーク」が設立されました（代表は佐藤征男さん）。大学側では、教員と学生の有志が設立と運営の補佐の役割を果たしました。設立に当たってネットワークの課題領域を「自然」「暮らし」「農

業」の三つとすることが確認されています。市民グループの活動内容は様々ですが、ほぼ共通していることは「耕作放棄地」「荒廃林地」などを活動の主なフィールドとしている点でした。

約二ヘクタールの耕作放棄地に見事な有機農業農場を創った「のらつくす農園」、使われなくなり荒廃してしまっていた溜池と周辺林地の保全再生に取り組む「神田池の自然を守る会」、荒廃林地の下刈り整備を行って地域の子供たちが遊ぶ森を再生した「里山ワンダーランド・わかかる」、そして耕作放棄谷津田五ヘクタールと荒廃林地三〇ヘクタールで自然再生、自然農の取り組みを進める「うら谷津再生プロジェクト」などです。

これらの市民活動グループは、「耕作放棄地」等の再生保全に取り組む中で、地域の農業と地域の自然と直に向き合うようになり、「自然共生の地域づくり」の視点を獲得し、その立場から本稿の最初に紹介した「地産地消の学校給食」への市民的取り組みが広がられてきました。

この取り組みの中で「のらつくす農園」は地産地消の学校給食の有力生産者となっています。

「耕作放棄地」は農政上の困った問題として取り上げられるのが通常ですが、茨城県阿見町においては耕作放棄地の存在が「自然共生」をキーワードとする地域づくりの出発点であり、耕作放棄地と向き合うのなかか

ら農と自然の豊かさが見つけ出され、そこから自然との共生を作り出す新しい地域づくりの活動が広がってきています。その意味で、ここでは耕作放棄地は地域に可能性を拓く存在となりつつあるようにも思えます。

2、うら谷津再生プロジェクトのスタート

阿見町は霞ヶ浦湖畔の町で、地形や土地利用の面からは、霞ヶ浦沿岸の低地水田地域と稲敷台地の畑作・平地林地域の二つに区分されます。そして台地からは手のひらの指のように小川が幾筋も流れ出しており、その流れに田んぼが拓かれており、そういう田んぼを地元では谷津田と呼んでいます。谷津田は天水田であり、その水源保全の意図もあって谷津田周辺には林地が残されています。

谷津田は阿見町農業にとって重要な生産基盤をなしてきましたが、機械化農業には適合しにくく、一九七〇年の減反政策以来、耕作放棄地が多く発生してきていました。とくに谷津田の源流部分の多くは耕作放棄地となっ

てしまっています。上長地区の「うら谷津」もそんな耕作放棄谷津田の一つです。
上長地区の専業農家である飯野良治さんから「うら谷津」の再生について相談を受けたのは二〇〇三年一月のことでした。耕作放棄谷津田が約五ヘクタール、荒廃

林地が約三〇ヘクタールの土地です。学生たちに相談したところ、谷津田再生に取り組んでみたいとの返事が返ってきたので、地元農家と大学と地元市民の協働による「うら谷津再生プロジェクト」をスタートさせることになりました。まず現地調査から始めようとしたのですが、荒廃が激しく、立ち入り調査もできない状態でした。

そこで、昔の野道を探す草刈りから始めました。続いて地元NPOの専門家に協力してもらい、植物、魚、野鳥などの生態調査の実施となりました。その結果、絶滅危惧生物が複数確認され、「うら谷津再生」の一つのテーマとして生き物保全が位置づけられることになりました。

現地調査、地元農家との話し合い、参加メンバーの確保などの初期の取り組みを踏まえて、二〇〇四年三月には「うら谷津再生一〇年プラン」を取りまとめ、地元の飯野良治さんを代表にして「うら谷津再生プロジェクト」がスタートすることになりました。

うら谷津再生一〇年プラン（二〇〇四年三月）

1、再生プランの時期別枠組み

準備期 準備 二〇〇四年 準備委員会として再生プラン原案作成 体制づくり

第一期 始動 〇五〜〇七年 再生プランに基づく本格的活動の開始

第二期 展開 〇八〜一〇年 再生活動の全面的

展開

第三期 定着 一一〜一三年 再生活動の社会的、経営的、制度的な定着と確立

2、再生プラン作成のあり方——市民参加のプラン作りと適切な見直し

・プラン作りはうら谷津再生の意思をもつ幅広い市民の参加のなかで進めます

・プラン作りには専門家の協力を求めます

・再生プランは詳細な将来計画をあらかじめ確定させるというやり方ではなく、大まかな方向を定めつつ、取り組みの進展の中で順次、計画を充実させ、また、見直していく「段階的計画作り」の考え方で進めます

・各期毎に実施計画を立て、期毎に点検と見直しをします

3、再生プランの基本的考え方

・うら谷津地区のこれまでの歴史的経緯を尊重します

・うら谷津地区を一つの生態系セットとして捉え、個々の保全整備と利用再建計画をそこに位置づけます

・うら谷津地区の農地耕作の再建と自然保全の両立を大切にします

- 全体的保全整備計画と多様性のある個々の利用再建計画の共存を大切にします
 - 利用再建計画は、それを担おうとする人々の主導性と責任で進めます
 - 多様性のある利用計画が提案し実行できる仕組みをつくります
 - 保全整備も利用再建もできるだけ手作り主義で進め、地域内資源の充実を図ります
 - 地権者の意思、地元住民の意思を尊重し、また活動推進メンバーのやりがい感の保証も大切にします
 - 地域コミュニティの活性化を大切な計画目標として位置づけます
- 4、再生プランの領域
- 再生プランの領域をとりあえず次のように想定します
- 生態系の保全、生物多様性の保全 生物調査の継続実施
 - 散歩道の整備 案内看板等の設置
 - 用排水路の整備 水源開発
 - 谷津田と畑耕作の再建 最終的には一〜二ヘクタール程度の耕作再建
 - 谷津田ビオトープの整備

- 経済事業活動の開発 農産加工、直売店、グリーンツーリズム等の検討
 - 活動施設の建設、整備 ुरら谷津小屋、ベンチ、あずまや、野外教室などの建設
 - 周辺林地の整備 間伐等の推進
- 3、谷津田が再生し、土地の自然が蘇った
- うら谷津再生プロジェクトでは、前に述べたように、まず草を刈りながら昔の野道を見つけ出し、田んぼの区画を確認し、そこに田んぼを復元しました。まず、草を刈り、昔の畦跡に沿って万能やスコップで畦を立て、耕し、工夫しながら水を引き、人海戦術で人力シロカキをして、準備しておいた成苗をみんなで手植えしました。五〇日苗の尺角疎植一本植えです。品種は赤米と羽二重モチです。もちろん無肥料、無農薬の方針でした。
- 田植えを終えて、さてこの苗たちは、この田んぼでどんないのちを遂げていくのか、心配でもあり、楽しみでもありました。結果は素晴らしいものでした。稲の生育はたくましく一株三〇本くらいには分けつし、茎は太く、大きな穂をつけました。心配した雑草はほとんど発生しませんでした。
- 田んぼ作りの作業の時は、お釜でご飯を炊き、地元の野菜たっぷりの食事となります。野の食事はとても美味



しく、これもうら谷津再生活動の魅力となりました。三年目からはみんなで味噌を仕込み、これまた素晴らしい味噌が仕上がりました。特選大豆を九〇キロも仕込むので、大仕事ですが、これも美味しく楽しい年中行事となっています。

田んぼの周りの林地の整備も再生活動の重要な仕事です。蔓を払い、篠竹を刈り、そして風倒木を始末します。風倒木の始末はかなりの危険を伴うので慎重を期しました。伐り出した倒木は、薪にしたり、ベンチにしたり、みんなの食卓の骨組みにしたり、いろいろに使えます。手入れをした林地はとても心地よく、林地整備はうら谷津再生の人気のお仕事になりました。椎茸やナメコも植菌し、美味しいキノコもとれるようになりました。

畑作りも再生活動の柱となりました。まず、再生活動の食材作りからのスタートでした。再生活動は二〇〇四年の早春から始まりましたので、まずは菜っ葉の種を蒔き、そしてジャガイモを植えました。これまた思いのほか良くできて、毎食、菜っ葉の炒め物と、ふかしジャガイモで少々、食傷気味になりました。畑の作り方は、次第に不耕起、自然栽培に移行し、田んぼに戻すのではなく、畑として使う場所も広がっています。

現在では、再生利用している田んぼは七枚、畑は四枚、面積では七〇アールくらいになっています。

希少生物が棲む耕作放棄地 (2008年山田晃太郎君調査)

うら谷津の希少種 (計15種)

植物	和名	環境省レッドリスト	茨城県版レッドデータブック
被子植物	ミズマツバ(ミソハギ科)	絶滅危惧Ⅱ類(VU)	希少種
	コイヌガラシ(アブラナ科)	準絶滅危惧種(NT)	
シダ植物	ミズニラ(ミズニラ科)	準絶滅危惧種(NT)	希少種
	ミズワラビ(ホウライシダ科)		希少種
コケ植物	イチョウウキゴケ(ウキゴケ科)	準絶滅危惧種(NT)	
藻類	チャイロカワモズク(カワモズク科)	準絶滅危惧種(NT)	
	シャジクモ(シャジクモ科)	準絶滅危惧種(VU)	

動物	和名	環境省レッドリスト	茨城県版レッドデータブック
哺乳類	ホンダカヤネズミ(ネズミ科)		希少類
爬虫類	ニホンヤモリ(ヤモリ科)		危急類
両生類	トウキョウダルマガエル(アカガエル科)	準絶滅危惧種(NT)	
魚類	ホトケドジョウ(ドジョウ科)	絶滅危惧ⅠB類(EN)	希少類
	メダカ(メダカ科)	絶滅危惧Ⅱ類(VU)	希少類
昆虫類	クツムシ(キリギリス科)		危急類
	ヤマトタマシ(タマシ科)		危急類
貝類	ヒタチチリメンカワニナ(カワニナ科)		希少類

こんな再生活動を初めて二年目の春。うら谷津に素晴らしい芽吹きがやってきました。うら谷津再生は田畑の再生だけでなく、地域に自然を取り戻す活動でもあるということが見えてきました。芽吹きから新緑への緑の変化、野草の種類も見る間に増えていきました。きれいな花もいろいろ見られるようになりました。セイタカアワダチソウと篠竹に覆われていたうら谷津でしたが、それらを刈り払い、耕し始めて見ると、昔の田舎の自然が蘇って来るのです。シードバンクⅡ埋土種子ということなのでしよう。

絶滅危惧種などの希少生物の調査も進み、現在では表に示したように植物七種、動物八種が確認されています。

このように蘇ってきた自然を楽しむために、芽吹き四月に「うら谷津野点会」を企画するようになりました。地元のお茶のお師匠さんにお願ひし、うら谷津の広場で野点をし、山菜やタケノコをふんだんに食べる野の食事会です。口コミの集まりですが一〇〇人近くの人が野の春を楽しむようになっていきます。

4、うら谷津再生の担い手たち

うら谷津再生活動の担い手は、地元農家、茨城大の在学生や卒業生、地元の市民たち、そして、地元の学校(実

穀小学校、霞ヶ浦聾学校)の四者です。

地元の農家では、地区の最長老の大久保正義さん、専業農家の飯野良治さん、うら谷津に住んでおられる神達千代子さんの三人が中心です。正義さんは精農家として生きてきましたが、数年前に家の農業は止められています。それをとても残念に思っていたところに、うら谷津再生の話が舞い込んで、「自分はまだまだ元気で、子供たちに伝えたいことがたくさんある」と張り切っておられます。千代子さんは長いこと難病に苦しんでおりましたが、家の前の耕作放棄谷津田が甦る様子に接して、ご自身も田畑のお仕事を再開されて、見違えるほど元気を取り戻されています。

学生たちも元気です。田畑に接することも初めてという学生がほとんどですが、たくましく成長し、雨の日でも野の釜焚きを上手にやれるようになっていきます。うら谷津再生活動を通して、大人の人たちとちゃんとお話できるようになったことが収穫だというのが彼ら彼女らの共通した感想のようです。三月、卒業の頃になると、うら谷津の農家や市民の方々が「うら谷津卒業式」を開いてくれます。別れと言うよりも、旅立ちの会となっています。ところが旅立ったはずの卒業生が四月の活動日には当たり前のように顔を見せるのです。阿見町就農は学生たちの共通の思いになりつつあり、来春には就農第一

号が誕生する予定です。

地元市民の方々は、はじめは学生たちの応援団のような存在でしたが、畑耕作はすでに市民グループの主導となっけています。それぞれ家庭菜園の経験者たちであり、その経験を生かして、本格的に自然と向き合い、田畑の再生に取り組みはじめておられます。はじめの頃は土壌改良などに強い関心を寄せる方が多かったのですが、次第にうら谷津の土地を生かす農耕のあり方に関心が移り、現在では不耕起の自然農への試みが進められるようになっていきます。

そして地元の子供たち。四年前のことです。実穀小学校五年生は、総合学習のテーマとして古代米を取り上げ、地元で古代米の田んぼがあることという情報から、うら谷津再生プロジェクトへのコンタクトが始まりました。早速、人力シロカキ、田植え、田んぼ観察、子供会、稲刈り、餅つき、縄ない、という一連のうら谷津行事が、学校と学生たちの協働で始まりました。実穀小学校の向かいには県立霞ヶ浦聾学校があります。両校はこれまでも親密な交流を続けてきました。そのご縁で、実穀小学校のうら谷津田植えに聾学校の子供たちも参加するようになりました。そして昨年からは、聾学校も学校を挙げてうら谷津再生に参加されるようになりました。実穀小学校と聾学校からは野道がうら谷津まで続いています。

子供たちは野道を三〇分くらい歩いてうら谷津に来て、作業をしたり、遊び回ったりして、また、歩いて学校に戻ります。その風景はとても好い感じですよ。

5、おわりに

この原稿のタイトルを「可能性としての『耕作放棄地』」としました。耕作放棄地の再生活動は意義ある社会貢献活動ではありませんが、これらの取り組みをしてみていることは、「耕作放棄地」の存在が私たちの活動の基盤であり、「耕作放棄地」に教えられ、導かれて私たちの活動は進んできた実感しています。

「耕作放棄地」という言葉のイメージは良くありませんが、「耕作放棄地」は実は自然に戻りつつある農地であり、そこと係わることによって農業と自然との相互関係を見つめることができます。自然に教えられ、その土地の農の歴史に教えられることとなります。そして、身土不二という言葉を実感し、食とは何かを考え、地域の自然と繋がった暮らし方を工夫していく取り組みにも発展しています。

また、「耕作放棄地」は私有地ではありませんが、同時に地域のみんなが関わり得る土地ともなり、その再生活動の取り組みのなかから、地域の人のつながりが作られ、その活動は新しい地域づくりへと向かいつつあります。

「あみ自然再生ネットワーク」では、自然共生を志向し、地産地消を推進するために「あみ大好き青空市」を毎年秋に開催しています。今年も第四回が計画されています。出店は約四〇店、来場者は約二〇〇〇人。来場者の滞在時間の長さ、会場内での和やかな懇談が特徴です。町と大学が共に後援するこの青空市の賑わいに地域づくりのこれからの方向性が見えてくるように思います。

農業に関わりを持つ大学教育とその意義

早稲田大学政治経済学術院教授 堀口 健治

1、農学部を持たない早稲田大学に農山村体験実習科目

今年の棚田サミットは新潟県十日町市で一〇月半ばに開かれた。今は十日町市だが合併以前の松代町に、地元協力で学生が宿泊し学習できるセミナーハウスを持つ早稲田大学は、これに積極的に参加した。

その理由はこうである。当初から自動車練習場を持ち、今年で三〇周年の永さを誇る松代のセミナーハウスは、早稲田大学の他のセミナーハウスの長野県軽井沢、菅平、最近の静岡県川奈、千葉県鴨川と同様に、学生の学習やサークル活動のためのものであり、地元とは直接の関係が無かった。それが、早稲田大学のボランティアセンター提供の科目である「農山村体験実習」の実習先として、セミナーハウスがある周辺集落の棚田で学生による田植え、稲刈りが始まることで、状況が変化した。

農山村体験実習は、全学部に開かれたオープン教育セ

ンター設置の選択科目として、社会科学系、人文系、理工系を問わず、学生が自ら手を挙げて参加する、一年間の正規の授業科目である。農業問題や食料問題を考えるこの科目は、離れたキャンパスからも参加できるように土曜の午後に開講され、毎週の講義の時間と、全員参加の田植え・稲刈りの作業及び四グループに分かれての夏の数日の農家泊（ないし公民館等）を伴う農山村実習作業とが、組み合わされている。夏場の実習先は、有機農業の山形県高島町、山間農業の山形県寒河江市田代、山村・漁村の岩手県田野畑村、そして福井県の旧三国町を中心とした女性経営者グループ「田舎のヒロイン」に関わる農家、この四つの中から受講生は一か所を選んで、まとまって、農家に世話になり、農家体験として全生活を農家と一緒に過ごしながら農作業をし、議論や聞き取り等の活動が行われる。

今は上限五〇名に限定されているが、希望者が多く、女性を主に高学年の学生の関心が高いので、当初は七五

名の学生を受け入れ、大学から大型バス二台で向かったこともある。その向かう先が、新潟松代の田植え、稲刈りであり、四年前から新潟の現地まで一泊二日で往復している。宿舎はセミナーハウスだけでは不足するため、地元の「松代早稲田協力会」の運営により旧高校の寮が宿泊施設になっているが、これも利用させていただいている。

そうした学生のために、手植えの田を用意し、田植えと手刈りを指導してくれるのが、地元集落の農業従事者であり、セミナーハウスがある蒲生集落である。今では「限界集落」と呼ばれているところであり、孫のような若い学生を相手に、農民は丁寧な指導と棚田の維持の大変さを語ってくれる。

今までは、土地を提供してセミナーハウスを誘致した地元であったが、学生との夜の懇親会のためにセミナーハウスに入ったのは、これが初めてのことであった。

こうした学外実習は旅費など多くが学生の負担であるが、棚田と豪雪で有名な松代での実習は、最初は当時の山田俊男・全国農協中央会専務（現在参議院議員）による農協中央会の寄附講座で始まり、その後は、二〇〇八年から農林中央金庫と農中金総合研究所の寄附講座で支えられている。学生の宿泊費や夏場の実習費用は学生負担だが、バスのチャーター代やこの実習を支える助手、

前年までの受講生の中から選ばれた学生リーダー、そしてボランティアセンターの関係の件費など、多くが寄附講座の支援に依存している。

そしてこうした課外教育ができるのは、何よりも学生を意図的恒常的に受け入れてくれる農家、集落があることであり、それを包含する行政の支援があることである。このような実績の上に、棚田サミットへの早稲田の学生の参加があったのである。

2、棚田サミットへの参加

毎年一回、全国を回り持ちで開かれる棚田サミット、その大会の第二分科会は「みんなで支える棚田の農業」がテーマであったが、早稲田大学の学生二人を含む六人の話題提供者をもとに、フロアからも意見発表を求め、議論が盛んになされた。そこで明らかになったことは以下の三点である。

① 棚田に風が吹いている。

棚田について多くの国民が関心を向け、その美しさゆえに写真家にとって大事な被写体になっていることは知られている。田植え、稲刈りの時期には、農業用車両が通行に困るほど、棚田を見下ろす道路に多くの人が駐車しているのである。

そして農業が正常に行われていることが棚田の景観を

守ることにつながっていることに多くの人が理解を示し、棚田の農業が日本の農業にとって重要な部分を占めることにも気が付き始めたのである。「コストがかかるので中山間農業から撤退せよ」ということにはならなかったし、むしろ、恩恵を受ける都市側の種々の組織(企業、大学、学校等)が関心を持ち、作業を支援し、その動きが拡大している。支援する側にも、棚田農業の支援を通じて、地元集落の農民と交流することで、自ら学び、学ぶことで参加者自身が一体感を持つような、相乗効果が生まれて、農業・農村は広い意味での教育の場になることが実感されているのである。

その流れの中に早稲田大学の体験実習もあり、都会の消費者団体との交流の視点、棚田オーナーとしての共同作業の視点、だけでなく、学生の社会に対する認識を深化させる教育上の効果という視点も強調されてよいのである。

② 地域の担い手の確保は困難。

だが、棚田農業を中心に支え集落に居を構える若手・中堅は少ないし、後継者と目される人の帰農や帰村を期待することも簡単ではない。限界集落といわれる村の農民との交流が社会認識の深まりや価値観の広がりなどに役に立ったと率直な感想を述べる若者に、会場からそれなら定住するかといったきつい質問もなされた。就業

の場の少なさや所得等を考えると、イエスとも容易には言えない。

所得が確保できる就業先がないため若手・中堅は参入せず、現実には六五歳以上の、もともとそれしか選択の機会が無かった農民に地域農業の多くを未だ依存していて、この世代がリタイアした時は、多くが放棄地になる恐れが強い。国民の関心がより深まっているとはいえ、棚田は今まで以上に深刻な危機を迎える恐れがあるのである。

学生の発想を生かした農産物のブランド戦略で地域農業が成功した例、平地に近い基幹集落に移住した限界集落出身の中堅農家が「車通勤」で棚田の農業を支えている例、農作物の見返りと家族の農作業の体験を期待できる農作物オーナー制度に都会の人が加入することにより地元農民の所得が安定化する例、さらには近くの都市住民の市民農園的な形で農地利用を高める例等、多様な形の紹介が行われたが、まだまだ点のような存在である。

③ 条件不利の格差是正の仕組み

平地の農業でも存続に苦労しているときに、中山間の農業はより一層のコスト高で苦労する現実がある。その中で二〇〇〇年から始まった中山間直接支払い制度の一層の充実が求められた。政権を握った民主党はマニフェストで、中山間直接支払いを恒久法として法律化すると述べ、予算による五年毎の期間限定の事業という従来の

制度を抜本的に直すとしている。さらには、生産費と価格との差額を所得補償するとの公約で、コストの掛かる棚田農業にとってよい提案となつてゐる。環境税も含め、国土保全、環境の維持を目的にした公的な支援があれば、棚田を吹く新しい風に乗って具体化する自立的な取り組みがより広範に深く展開することを期待できるかもしれない。

その中山間直接支払いの二〇〇五年目からの第二期は、都市との交流などの新たな要件を満たさないと、第一期と同額の面積当たり補助金が得られない。その都市との交流として早稲田大学の体験実習が認定され、複数の実習地で補助金の額が復活し、一期並みになってゐる。この松代でも同様で、体験実習の責任者である筆者の堀口が、集落の責任者との間で、五年間田植え・稲刈りでお世話になるとの協定に署名してゐるのである。

3、教育の設定、受け入れ態勢、そしてボランティアサークル「まつだい早稲田じよんのびクラブ」等による放棄地の復活活動へ

現在の体験実習科目として体系立つには、二〇〇五年からの経過がある。最初は全学に開かれたオープン科目として農山村体験実習科目は四月からの前期科目であり、農業に関心のある三人の教員の共同作業で始まっ

た。二年目からは、発足間もない平山郁夫記念ボランティアセンターの提供科目になったが、ボランティアセンターのボランティア活動に連動することで次なる発展につながつてゐる。

すなわち、授業に参加した学生たちを主体に、プロジェクトやサークルの結成により、世話になった農村に恒常的に関係する学生たちが生まれてきたのである。例えば、「まつだい早稲田じよんのびクラブ」はボランティアセンターの公認プロジェクトとしてセンターの応援を受けながら、松代での地域おこしのための聞き取り調査、地域の伝統や資源を取り入れた地図作り、さらには冬場の、雪下ろしならぬ、住宅を雪からかき出す雪堀活動、そして最近では集落と協力して休耕地を耕し菜の畑作りに五〇人の学生が参加し、一・二ヘクタールの畑に菜の花の種を播いた。こうした活動をもとに、棚田サミットにじよんのびの学生が話題提供者として参加してゐるのである。

さらには、公認サークルに農業塾があるが、ここは有機農業を主体に高畠や各地を訪問して実践活動を続け、五年前には大隈庭園に大学の許可を取って小面積ではあるが田を開いてしまった。大隈重信が開学した当時は早稲田村の水田に大学は囲まれていたが、今は大隈庭園や彼らが周辺商店街と協力して進めるバケツ稲で、稲穂を

大学の構内や周辺で見ることができ、幼稚園生や小学生等を招待して活発な活動を進めている。

体験実習は、最初の二〇〇三年は、田植えに千葉の鴨川、夏場は山形県高島町のみであったが、二〇〇四年に山形県寒河江市田代集落と岩手県田野畑村が加わり、二〇〇五年にはこれに福井県三国町が追加され、学生の実習先の選択が高まった。また二〇〇六年から全国農協中央会の支援で、授業が通年化し、田植えは鴨川から新潟県松代町に移し、稲刈りも行うようになったことはすでに述べたところである。

しかしこうした学生が数泊し農家と同様の生活と作業を行えるには、その教育的意義と各種の農作業を準備し、作業の意義や広く農業問題を語るができる受け入れ農家があつてこそその話である。

その出発点は多様であるが、先人の成果によるところ大である。

岩手県田野畑村は、一九六〇年以來、早稲田大学に寄付された森林の枝打ち・下草刈りに故小田教授と学生が毎年取り組んだことに端を発し、その後は、毎年、サークルの「思惟の森の会」を組織した学生が、大学が建設した寮を根拠に交流や共同作業を担ってきた。そうした活動を町当局が支援してくれているが、この歴史の上に、体験実習先として田野畑村を追加できたのである。

体験実習の学生に作業を指導しているのは、村人ばかりではなく、思惟の森の会の学生、OB・OG達でもあるからである。今年五〇周年を祝うだけの歴史があるのである。

山形県高島はここを出身とする大塚教授が一九九五年に自らセミナーハウスを建て、小学校以来の同級生等を組織して農民を主体にした「屋代村塾」を作り上げたことに由来する。都会の若い学生と農民との交流を望む教授の活動があつてこそ、病気で早世した同教授のあとを追って塾長になった堀口が活動できるのである。教授は、寒河江市田代の山間にも、農家の希望で「葉山村塾」を地域の人々とで組織化したのが、この塾長も堀口が引き受け、一九九九年以來、堀口が学部の専門演習の合宿に屋代村塾を使い、学部の教養演習の合宿に葉山村塾で世話になってきた。

こうした前史があり、二〇〇八年には葉山村塾は一〇周年、屋代村塾は二〇〇九年に一五周年を祝したのであるが、こうした歴史は、学生の体験実習の活動だけではない。世話になる農村から、農産物や料理を持って早稲田大学を農家が訪問し、消費者も巻き込んだ行事や大学のホームカミングデーに参加して、交流を多面的に行っている。

この歴史の中で、耕作放棄地の復活活動や、さらに多

くの学生が連続的に農村に入ること、草刈りや山の枝打ち・下草刈りなど、多人数で活動できる場を広げ、地域に関わる活動を拡大したいと考えている。

確かに農山村に定住したりインターンする学生や若者は未だ少ないが、高島の農民詩人・星寛二さんたちが言うように、大学を出たら、教員免許状を生かして教員やあるいは公務員になって地元に着し、そのうえでプロの有機農業を目指すような活動などは強調されてよいかもしれない。

そのためにも農村や山村のあり方を生まれて以来触れる機会のない都会の学生に接触の機会を提供し、現代の農業・農村問題を考えさせる意義は依然として大きいと考えている。授業科目として農家体験し農業問題を考え、それがボランティア活動に展開するよう期待しているのである。

こんにゃく輸入の変化とその影響について

宇都宮大学准教授 神代 英昭

1 問題意識

WTOやFTAなどの国際貿易交渉が進められる中で、高関税品目であるこんにゃくが多くの人々の注目を集めている。比類なき関税率の高さから、一般的には国内のこんにゃく産業は手厚く保護されており、海外からの輸入も少ないように思われがちである。しかし現制度の下でも、こんにゃく輸入には大きな変化が生じている。二〇〇九年二月にこんにゃく原料では初めてとなる特別セーフガード（数量ベースSSG）が発動された。さらにその半年後の二〇〇九年九月に、二回目のSSGが発動されている。こうしたためまぐるしい変化の背景にある、国際貿易交渉の流れとその影響について整理してみたい。

2 こんにゃく原料輸入をめぐる制度と

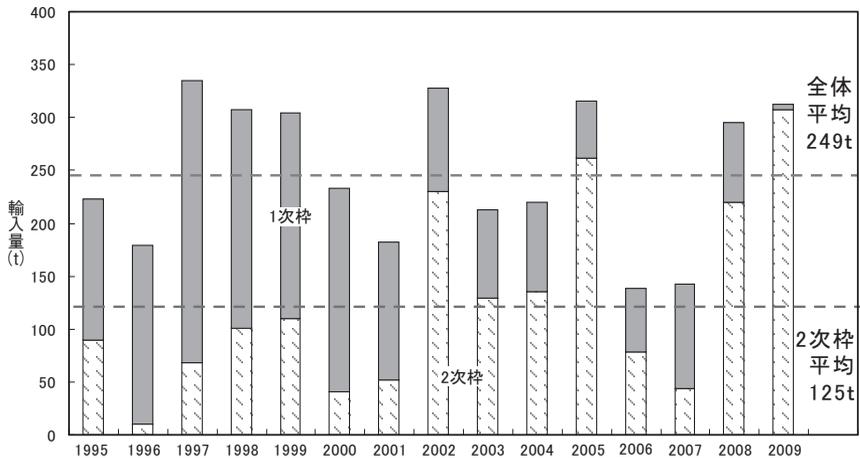
これまでの実績

こんにゃく原料はガットウルグアイラウンド農業合意（UR合意）により一九九五年から関税化され（関税

割当制度）、輸入が二段構えで行われている。まず一次枠（アクセス数量）として国内消費量の約3%の二六七t（荒粉換算）が設定され、一次税率四〇%の従価税が適用されているが、このうちの二五〇tは、気象条件などの問題でこんにゃく栽培が困難な沖縄枠として設定されているため、利用者は限定されている。そして一次枠以外の輸入には、二次税率として二、七九六円/kgの従量税が課せられる仕組みとなっており、一般的な業者の原料輸入には二次税率が適用される。

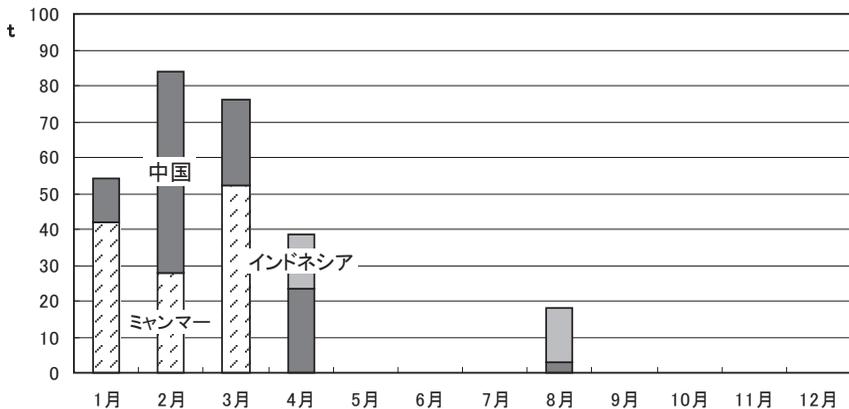
また、こんにゃく以外も含めたUR合意で関税化された品目には、特別セーフガード（SSG）が認められている。これは、各年度の輸入量が発動基準数量を超えたことを統計資料などで確認できれば、特別な手続き無しに自動的に発動でき、追加関税を課することができる仕組みである。こんにゃく原料の場合、各年度（四月～三月）の輸入量が発動基準（直近三年間の平均輸入量×一二五%）を上回ったとき、通常関税の一／三の追加関税をかけることが可能となり、発動後の税率は、三、七二

図1 こんにゃくの原料輸入の推移



資料： 財務省「貿易統計」より作成。
 注) ただし、2009年は8月までの数値。

図2 2005年のこんにゃくの原料輸入（二次枠）の月別国別推移



資料： 図1と同じ。

八円／kgの従量税となる。ただし二〇〇八年度まで、数量ベースSSGの発動実績は皆無であった。

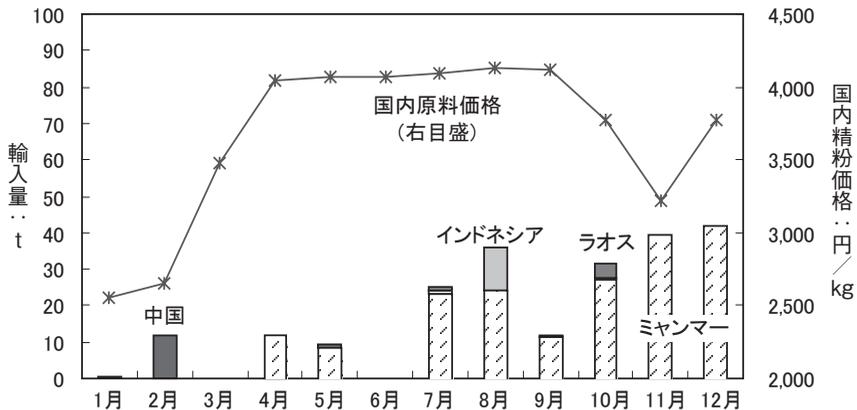
こうした制度がこれまでのこんにやく原料の輸入実績に大きく影響したこと、またこの間の国内原料（精粉）価格が一、七二五～三、四九〇円／kgで推移していたこと、製品輸入がすでに自由化されていたことにより⁴、

原料の輸入は限定的であった。平年は一五〇～二〇〇t強で収まる年が多く、国内生産量が不作の年に限り、二次枠を拡大する形で輸入量が增大している（図1）。さらに不作年の月別・国別の原料輸入（二次枠）量の推移を見ると（図2）、輸入は一～二月（国内のいもの収穫が終わり、生産量が確定する時期）より後の時期に集中し、相手国は中国、ミャンマー、インドネシアの三国に分散している。原料輸入の国別シェアを計算すると、中国四〇・四％、ミャンマー三八・五％、インドネシア二〇・九％という状況にあった（一九九五年～二〇〇七年の重量ベース）。

3 こんにやく原料輸入の近況と特別セーフガードの発動

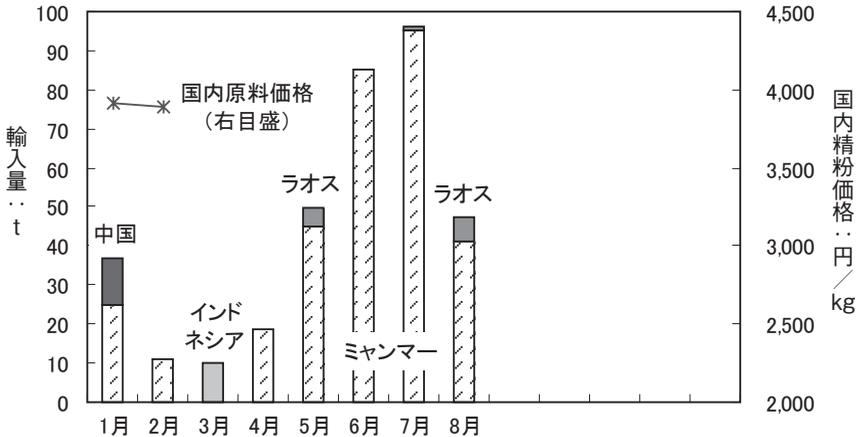
ただし二〇〇八年を境に、これまでとは状況が一変した。二〇〇八年・二〇〇九年の月別国別の原料輸入（二次枠）量の推移（図3）を見ると、輸入される時期に偏

図3-1 2008年のこんにやく原料の月別国別輸入量(二次枠)と国内原料価格



資料：財務省『貿易統計』より作成。
注）ただし、2009年は8月までの数値。

図3-2 2009年のこんにゃく原料の月別国別輸入量(二次枠)と国内原料価格



資料： 輸入量については図1と同じ。

国内原料（精粉）価格は、群馬県蒟蒻原料商工業協同組合の調査値を、(財)日本こんにゃく協会『こんにゃくに関する資料』より引用。

りがないこと、ミャンマーの集中度が高まっていることがわかる。二〇〇八年以降の国別シェアは、ミャンマー七六・八％、中国一三・三％、インドネシア八・〇％と激変している。

このようなミャンマーからの原料輸入の急増の背景には、国際貿易交渉の影響が大きい。二〇〇五年一二月のWTO香港閣僚宣言において後発開発途上国（発展途上国の中でも最も開発が遅れた国・LDC）の経済発展を促進するために、LDCの製品の輸入の無税無枠措置の拡大が示された。日本でも、二〇〇七年四月からLDCの製品の輸入を無税無枠化する関税暫定措置法が実施され、二〇〇七年度からこんにゃく原料の輸入も無税無枠化された。

さらに国内の事情も大きく影響している。LDCに認定された国のうち、こんにゃくの輸入実績があったのはミャンマーだけであったが、適用直後の二〇〇七年度はミャンマーからの輸入量はゼロであった。その理由は、国内の原料（精粉）価格が二、〇〇〇円強の水準で落ちついていたためと考えられる。しかしその後は、図3に示したように急増している。まず、国内のこんにゃくいもの生産量が、二〇〇六年度の六八、九〇〇tから二〇〇七年度は六四、六〇〇tへと減少した（減少率六・二％）。そして、そのいもを加工してできた国内原料（精粉）

価格が二〇〇八年四月から高騰し四、〇〇〇円/kgを超え、ミャンマーからの輸入が急増した。その結果、二〇〇九年一月の時点で、中国やインドネシアからの原料も含めた輸入量の二〇〇八年度の累計（四〜二月）が発動基準を上回ったことが確認され、二〇〇九年の二〜三月の二ヶ月間、すべての輸入原料に対し、従量税三、七二八円/kgの関税がかけられることとなり³、輸入量は一旦、激減した。そして年度が替わり発動期間が切れ、再び無税無枠化されると、前年度をはるかに上回るペースでミャンマーからの輸入が増大し始めた。二〇〇九年三月以降の原料（精粉）価格はまだ公表されていないため、正確な実態をつかむことはできないが⁵、二〇〇八年産のこんにゃくいもの生産量は五八、五〇〇tであり、二年連続で減少（二〇〇六年度ベースの減少率は一五・一％）したため、原料価格の高騰はおそらく解消されていない。輸入急増の勢いはとどまることを知らず、二〇〇九年八月時点で、二〇〇九年度の累計（四〜七月）が発動基準を上回ったことが確認され、九〜三月の七ヶ月間、二回目のSSGが発動されることになった³。おそらく、九月以降の輸入はほとんどストップすると考えられる。

4 まとめに代えて

これまでのミャンマーにおけるこんにゃくの栽培技

術、加工技術は極めて低いと考えられている。天然に自生しているものを採集し、貧弱な加工技術や設備で荒粉にしていたため、粉の品質は低く、不安定であった。こうした状況においては、安定的・継続的な増産も困難である⁶。実際にミャンマーからの輸入原料の平均価格を見ると、一九九五〜二〇〇五年の一八七円/kgから二〇〇八〜二〇〇九年の八七四円/kgへ急騰しているのである（増加率三六九％）。

一方、日本国内の産地に目を向けると、これまでの構造変化の結果である特定地域への集中化、担い手の高齢化という要因に加えて、安い製品や原料の輸入増加による不安感の増大により生産者の意欲が低下し、供給は不安定化している。

発展途上国の経済発展を支援するための国際貢献に面と向かって反対する人はおそらくいないだろうが、国内にどのような影響を及ぼすかについてはあまり注目されていないように感じられる。今回のこんにゃくにおける二回のSSG発動は、農業分野における国際貢献と国内産地の関係や、不安定化する農と今後の食のありかたをどのように考えていくべきか、具体的に考える局面を与えているのではないだろうか。

（二〇〇九年一月二三日記）

〔注〕

1 分類上は「こんにゃくいも（切り、乾燥し又は粉状にしたものであるかないかを問わない）」とされている。どの形態でも従量税が同じであり、粉で輸入するほうが有利なため、実際にはいもではなく、荒粉、精粉として加工された状態で輸入されている。

2 こんにゃく原料の関税は従量税であり、国内価格や国際価格の変動などに影響されない。しかし、新聞などで取り上げられるのは、従量税を輸入価格で除した「従価税」ベースの計算値が用いられることが多い（例えば、『日本農業新聞』二〇〇九年二月五日を参照）。この数値はどの時点の輸入価格を分母に用いるかで結果が大きく変化するため、計算方法が明記されないと数値のみが一人歩きする危険性を含んでいる。ちなみにUR合意の基準期間（一九八六～八八年）で計算すれば、九九〇％である。また、直近五年間の輸入原料の平均価格は三五八円/kgのため、計算値は七八一％となる。一部新聞報道における「一、七〇八」という数値との乖離は、きわめて大きい。

3 ただし統計資料の発表が実勢の約二か月後であるため、SGの発動にもタイムラグが発生する。

4 板こんにゃく、しらたきなどのこんにゃく製品は、昔から自由化されている品目である（従価税二・三％）。現在は「手結び系こんにゃく」のような、国産品と競合しない高付加価

値商品が、人件費の安い中国で、労働集約的 engineering によって製造されている。（詳しくは、神代英昭「海外の供給システムの整備と国内のフードシステムの関係」こんにゃくのフードシステム」、農林統計協会、二〇〇六年、P・七六～八八を参照。）

5 従来、こんにゃく原料製粉業者の団体である全国蒟蒻原料商工業協同組合は、全国の組合員の一九社の精粉の取引価格情報を収集し、その高値と安値を、新聞などの媒体を通じて発表していた。この価格は精粉だけでなくこんにゃく業界全体の指標価格となってきた。しかし二〇〇八年六月に、公正取引委員会より独占禁止法に触れる恐れがあると注意を受けたことを契機に、二〇〇八年一月一日から相場の公表を随時行う形式を中止し、事後発表の形式に変更した。業界内の指標価格がなくなったことが、近年のこんにゃく原料の供給の不安定化を強めている側面もあると考えられる（『日本経済新聞』二〇〇八年一月一日を参照）。

6 日本こんにゃく協会「ミヤンマーにおけるこんにゃくの生産・流通状況に関する調査報告書」、二〇〇七年三月による。ただしこの報告書は、LDC関連の輸入が本格化する前の状況を示しており、その後のミヤンマーにおけるこんにゃくの栽培・加工技術がどのように変化したかは未知数である。この点に関して、筆者は今後、現地調査を行う予定であること付記しておく。