

現代農政と地域農業

村 山 元 展

Contemporary Agricultural Policy and Regional Agriculture

Motonobu MURAYAMA

This paper focuses on the framework of Japan's agricultural policy during the 1990's and discusses the problems from a rural agriculture viewpoint. The core agricultural policies during the 1990's are comprised of the "Basic Direction of New Policies for Food, Agriculture, and Rural Areas" in 1992 and the "Basic Law on Food, Agricultural and Rural Areas" and "Fundamental Principles for Agricultural Policy Reform" in 1998. Based on the Uruguay Round's Agreement on Agriculture and the WTO system, which claims free trade of agricultural products and reduction of domestic agriculture protection. These agricultural policies apply the market theory to the price policy of agricultural products. They also foster the efficient and stable farm, and especially encourage the formation of corporations able to adapt to the market theory and reinforce the Structural Policy. The stabilization policy and Direct Payments to the hilly and mountainous areas are to be introduced as a safety net.

However, the policy intervention to stabilize the market is evaded under the market theory to the extent that the stabilization policy is ineffective and Direct Payments are inappropriate for hilly and mountainous areas due to its strict limitation of payment objects.

On the other hand, the local governments made efforts to establish their own Regional Agricultural Policies pumping up serious requirements of various types of farmers. While the government's agricultural policies are standardized to follow the market theory and to foster large-size farms, in the future, regional agricultural policies require more attention for studies of regional policies.

本稿は1990年代の我が国農業政策の枠組みとその具体的展開を整理し、地域農業ん視点

からその問題点を検討することを課題としている。その90年代農政は92年の「Basic Direction of New Policies for Food, Agriculture, and Rural Areas」 98年の「The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas」と「Fundamental Principles for Agricultural Policy Reform」を軸に構成される。この政策体系は一層の農産物自由化と国内農業保護の削減を求めるThe Uruguay Round's Agreement on Agriculture = WTO体制を枠組みとし、それに適合するために農産物価格政策に市場原理を活用するとともに、その市場原理に適合するfor the efficient and stable Farm、特にencourage to form corporationsとStructural Policyの強化が進められ、そのセーフティネットとして経営安定対策とhilly and mountainous areasへのDirect Paymentsを導入するとしている。

しかし市場原理の名の下に市場安定化のための政策介入が忌避される中では経営安定対策は決して有効には機能せず、対象が厳しく限定される直接支払いも中山間地域の実態と大きくズレている。

こうした中、自治体では地域に住む多様な農業生産者の切実な要求を汲み上げ、独自のRegional Agricultural Policyを実現しようとしている。国の農業政策が市場原理と経営育成に画一化される中で、今後こうした自治体レベルの政策に光を当てるのが、地域政策学の大きな課題となるであろう。

1. 現代農政の枠組み

本稿では1992年に農水省が打ち出した「新しい食料・農業・農村政策の方向」(いわゆる「新政策」)以降の農政を90年代における現代農政としてとらえ、その後の農政展開を地域農業の視点から整理・検討することを課題としている。

その現代農政の展開過程を簡単に振り返ると、92年の「新政策」を振り出しに、93年末のガット・ウルグアイラウンド合意、94年の農政審報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」、95年「農業基本法に関する研究会」の開催、97年「食料・農業・農村基本問題調査会」における検討の開始、98年同調査会答申、「農政改革大綱」の発表、99年「食料・農業・農村基本法」(新基本法)の制定と続いている。まさに農政の大転換期といえよう。ここでは「新政策」と「基本問題調査会答申」に絞って、現代農政の枠組みについて簡単に整理する。

その「新政策」研究会のそもそもの問題認識は 我が国が世界最大の農産物輸入国であるが、今後予想される国際食糧需給の逼迫の下、新たな食料政策を確立する必要がある。しかし我が国では農業就業人口が減少の一途をたどっており、特に青壮年層の流出が耕作放棄をもたらし、食料供給力の低下に結びついている。国内の農業保護を継続してもこのままでは明るい展望はない。問題を解決するには農業経営に意欲と能力のある者を確保することが重要であり、農業を職業として選択しうる魅力とやりがいのあるものにするのでありと述べている。^(注1)つまり担い手問題が

我が国食料・農業問題の根本原因であるという認識である。ではなぜ青壮年層が農業から流出したのか。研究会はそれを農業経営に求める。つまり マクロとしての農業構造視点よりもミクロとしての農業経営の育成強化に焦点を当てるという方法で検討し、しかも「特に農地法、食糧管理法、農協法、土地改良法などの現行政策体系の骨格を成す制度を…白紙の上に…制度を作るとしたら、いかなる制度とすべきかという発想および考え方」に立って検討したのだという。^(注2)つまりあるべき農業経営を軸に据え、それが可能となる制度設計へとやりなおそうというのである。研究会は「新政策」の発表がガット合意の途中ということもあってガットと抵触する部分は検討対象から除外したとしているが、今から振り返ってみるとガット交渉結果を見越していたからこそ新たな制度設計を模索したといえよう。

ではあるべき農業経営像とは何か。「新政策」のいう「効率的・安定的経営体」のキーワードは他産業並の年間労働時間、他産業並の生涯所得、自主性・創意工夫・自己責任、経営感覚にすぐれた経営管理、そのための生産・流通段階における市場原理・競争原理の導入である。また経営感覚にすぐれた経営体育成のために「法人化」が推奨され、株式会社の農地取得も今後の検討課題として取り上げている。

特に焦点が当てられる「深刻な状況となっている稲作を中心とする土地利用型農業」でいえば10～20%の規模を持つ、生産～販売・流通まで取り込んだ企業家精神に富んだ経営体である。そのためには今後10年間に175万%の農地流動化が必要としているが、97年末現在の認定農業者への農地賃貸借と受託を合わせた集積面積は50万%にすぎず、それゆえ後述のような強力な農地流動化政策が展開することとなる。

「新政策」の大きな論点のもうひとつが中山間地域対策であるが、畜産・野菜・果樹・養蚕など立地条件を生かした労働集約型、高付加価値型、複合型農業や有機農業、林産物加工、観光振興が政策として上げられているが、あくまで「効率的で安定的な経営体」の育成が中心にあることが強調されている。

この農地流動化政策と中山間地域対策が法律として整備されたのが93年の「農業経営基盤強化促進法」と95年の「特定農山村法」である。前者の目玉が周知の認定農業者制度で、市町村長が経営改善計画を認定しその実現のために農業施策を集中的に実施し、農地集積を積極的に支援することとなる。後者の場合にはあくまでソフトであり、市町村の農林業等活性化基盤整備計画の策定がその具体的施策である。条件不利を改善するハード事業は既存の制度・事業に依存し、専らそれを前提に労働集約型や高付加価値型等前述の経営改善を推進する計画策定をねらいにしている。

しかし両政策とも問題に直面している。前者の場合、そもそも農地集積には集落を基盤に時間をかけた話し合いと合意形成が必要であり、市町村長が認定したからといって農地の集積が実現するわけではない。後にみる近年の政策が「合意形成」を重視するにはこうした問題に対する反省があるといえる。後者の場合、農業者の組織する団体に係る農業経営改善安定計画に関する認定制度とそれに基づく資金貸付や目標収入が1割以上低下した場合の資金貸付制度もあるが、そうした資金

への需要はほとんどないのが実態である。^(注3)

ともあれ「新政策」は「経営体」の育成を最大の目標に掲げ、そのための国内制度の再編に乗り出したのであるが、翌年のガット・ウルグアイラウンド合意を経て、いよいよその制度再編が本格化する。こうした中、94年の農政審報告はそれを鮮明に指し示した。すなわち 食管制度の廃止と農産物価格形成における市場原理の活用、 農業経営政策の拡充、 農業基本法の見直しである。こうして論点は農業基本法の見直しへと大きく動き出した。

その新基本法は98年の基本問題調査会答申を経て「食料・農業・農村基本法」という形で99年7月に成立した。新基本法の策定について高木事務次官は、WTO農業交渉が再開される前に「URからの重しをどのようにはねのけるのか」「農政審議会で国際化に対応した農政の方向を出したのもそれです」「今の特例措置の重荷も...次のWTOを考えればもう待たなして」あり、食料・農業・農村基本法を議論することは「WTOの次期交渉へのベースを議論していただくことにはかならない」とのべている。^(注4)要するに米の関税化などUR農業合意を受け入れることで重荷（国際的「ハンデ」）を下ろして次期WTO交渉に望む、そのための国内農業基本法の再構築だった。そこにはUR合意が日本農業にとっての「重荷」という認識はみられず、あくまで日本農政にとっての「重荷」だったのである。以下、前述の「基本問題調査会答申」をとりあげその特徴を整理したい。

「基本問題調査会答申」の第一の柱は食料安全保障である。議論の中で食糧自給率が論争点になり、国内農業生産を基本に位置づけ、条件付きで食料自給率の意義を認めたものの、基本は不足時に対応する「食料供給力の維持」であり、「輸入・備蓄と国内生産の組み合わせ」であり「消費者や食品産業の納得の得られる合理的価格での供給」が強調される。

第二の柱は構造政策で、中心は経営感覚のすぐれた意欲ある経営の育成にあり、そのための農地の利用集積と法人化が推進される。特に議論となった法人化については条件付きとはいえ株式会社の土地利用型農業への参入を認知した。もちろん多様な担い手として女性や高齢者や集落営農等が位置づけられるが、「経営体」の付属・補完の感は拭えない。

構造政策のもうひとつの特徴は価格政策における市場原理の活用と経営安定対策である。市場原理の活用では特に米政策が取り上げられ、生産性の高い水田営農定着、 そのためには需給状況（米の市場価格）を踏まえた農業者の経営選択としての転作の前向きな取り組み、 農業者・農業団体の責任での転作実施（行政はそれを支援する形）が主張される。その市場原理の結果としての農産物価格低落への経営安定対策が所得補償対策となる。

第三の柱は農村政策、特に中山間地域への直接所得補償である。答申では国土・環境保全機能等の多面的機能の低減を防止するためには適切な農業生産活動が必要であり、その適切な農業生産活動に対して直接支払がなされるとし、国民の理解を得るには対象地域、対象者、対象行為、財源等の運用の明確化が必要であるとしている。その一層の具体化は98年「農政改革大綱」等で進められるが、詳しくは後述する。

以上を整理すると UR合意 = WTO体制を大枠とし、それに適合するための市場原理の活用・一般化、その市場原理に適合する経営体の育成、構造政策の強化、そこから生じる不安定要素をカバーする経営安定対策と直接所得補償、これが現代農政の基本的な枠組みである。^(注5)問題はこの現代農政が具体的にどのように展開し、地域農業にどのようなインパクトを与えようとしているのか、この点にある。以下では新基本法と前後して打ち出された具体的政策を取り出し、その問題点をみることにする。

2. 現代農政の展開と問題点

(1) コメ政策 - ミニマムアクセス・食糧法・新たな米政策大綱・関税化への移行

・水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱

コメ政策における現代農政への転換のエポックはガット・ウルグアイラウンド合意におけるミニマム・アクセス米の受け入れであろう。そもそもミニマム・アクセス米の受け入れは包括的関税化を猶予する特例措置として認められたもので、高木事務次官は「我々は非貿易関心事項というのは、あのときに強烈に主張したわけです。しかしWTOのルールとしては、その具現が特例措置である…選択肢は特例措置しかなかった」と当時を振り返る。^(注6)しかしミニマム・アクセス米の国内需要は限られ、結果的には加工米への処理を介して過剰問題の大きな要因となった。そして翌95年には農政審報告を受けて食糧法が廃止され食糧法が発足する。食糧法の廃止には大きく二つの理由がある。ひとつはコメの国家貿易が自由貿易を標榜するWTO体制と矛盾するからであり、もうひとつは生産過剰 転作強化 自主流通米の優位・産地間競争という国内生産の要因である。食糧法のポイントは一口で言えば市場原理の導入である。すなわち、価格形成では自主流通米を主体に需給実勢をふまえた価格形成とし、政府の役割を備蓄の運営に限定した。また流通では「計画外流通米」という形でヤミ米を容認するとともに卸・小売りへの新規参入を容易にした。食糧法と比較して「統制・公平・安定から自由・競争・変動へ」ないし「官依存型システムから自己責任型システムへ」の移行と表現する研究者もいる。^(注7)

しかし食糧法は成立とともに大きな問題に直面した。その一つは生産調整である。米価の低迷・下落傾向が続く中で、価格を維持するには生産調整が不可欠であるが、後述のように政府の在庫調整機能がマヒし、生産調整面積が増加せざるを得なくなった。おまけに一部生産者が生産調整に参加せず「ただ乗り」したり、転作率に都道府県格差をつけざるをえないなど問題が顕在化した。また政府は備蓄米を回転備蓄するとし、さらにミニマム・アクセス米が加工用米市場を奪ったことも手伝って、結果的に古米を市場に放出することになり、米価の下落を事実上促進することとなった。

この問題への対策として2年後の97年に「新たな米対策大綱」が打ち出された。ポイントは生産調整の確実な実施と、特に稲作を中心とする担い手経営の収入安定の二つである。具体的には 米需給安定対策、 稲作経営安定対策、 水田営農確立助成金の三本柱からなるが、 は生産者の拠

出と国の助成金からなる全国とも補償であり、は国と生産者が拠出して資金を造成し、過去三年間の指標価格の移動平均と当年産米価格の差額の80%を補填しようというものである。そしてが転作の定着と望ましい水田営農実現のための国の助成金である。このうちについては米価の下落が続くと移動平均も下がり、結果として補填額も引き下げられることとなる。^(注8)したがって生産調整の確実な実施が、生産者にとってを有効に利用する条件となる。ここでも問題は生産調整への生産者の協力の確保となる。制度上、生産調整を100%達成しなければの対象にはならないが、しかし生産調整に必ず協力しなければならない縛りはなく、やはり「ただ乗り」を防止することはできないという問題を抱えている。

そうした中、99年にはついに政府はミニマム・アクセスを破棄し関税化へと移行した。関税化のねらいは主として 特例措置と比較してミニマム・アクセス米数量を抑制できること、 特例措置をなくすことで次期交渉に対等な立場で望めること、 内外価格差相当の高関税率で事実上輸入を防ぐことができるという点にある。しかし関税化に移行したその時点から1000%（当時の新聞報道の数字、1999年度は従量税でkg当たり351.17円）を越える高関税率に対してアメリカの攻撃が始まった。また本年12月のWTO閣僚会議では、日本が高関税率の根拠として上げている「非貿易関心事項（特に農業の多面的機能）」の理解をめぐって農業分野の交渉は難航し、周知のように合意案の作成には至らなかった。要するに日本の関税化という切り札が決してオールマイティーではなかったということであり、今後も関税引き下げの強い圧力がかかるものと容易に予想される。

こうしてみると、米問題は 短期的にはミニマム・アクセス米輸入量の増加を一定程度抑制できるものの、 国内生産は過剰基調にあり、米価の好転は望めない。しかも長期的には関税を越える輸入増大も予想され、国内生産に深刻な打撃が与えられることになろう。そうした問題への対応策は、輸入量を抑制することが困難であればあるほど、国内生産量をコントロールする生産調整と、うまい米中心の産地再編（優良産地への生産集中化）ということになろう。

そのための政策が99年10月に出された「水田を中心とした土地利用型農業活性化対策大綱」である。そのポイントの第一は「地域における水田農業振興計画の策定」で、具体的には市町村が5年間の麦・大豆等の作付け面積の拡大、団地化、担い手への土地利用集積、水田高度利用等に関する計画を作成するとしており、適正な計画を策定した市町村に対して基盤整備、機械・施設助成、技術経営指導等を重点的に実施するとしている。つまり構造政策と転作と補助事業のリンクである。第二はその「転作」への取り組みで、新たな助成システムでは自給率「向上」を意識して麦・大豆・飼料作物等の一般作物の場合で 経営確立助成（10ha当たり4万円）、 高度利用加算（同1万円） とも補償（同2万円）の三本柱で構成されるようになる。しかしについては最高7万円を越える稲作所得以上の助成額ではあるが、地域ぐるみの主産地形成、作付けの団地化や担い手への農地集積が要件となり、きびしく読みとれば麦・大豆等の生産量の確保、高品質化、構造政策なしには受け取ることができないことになる。またについては市町村、生産者団体、出荷取扱業者、農業委員会等の関係者からなる水田農業推進協議会がとも補償の受け入れ窓口となり（単に個

人へ配分するのではなく、とも補償の配分はこの協議会が自主的に決定することとなる。転作への地域の自主的取り組みが強く求められることとなるのである。第三は「需要に応じた米の計画的生産」で、産地ごとの生産販売戦略＝販売可能数量と連動した計画的生産を推進するとしており、これを「転作面積配分（ネガ）から生産数量・米作付け面積ガイドライン配分（ポジ）への転換」と考え方の転換を強調する。2001年からは生産者団体の意向をふまえて本格的な配分調整に取りかかるとしており、うまい米の生産地域への作付け集中化が進むこととなる。まさに米生産の国内再編である。また過剰対策としては、調整保管に代わる生産者団体の主体的対応として生産オーバー分を主食用以外に処理する方式を導入するとしている。しかし処理が多ければ多いほど生産者団体のコスト負担が大きくなり、転作はもちろん自由米の取り込みが生産者団体の重い課題となる。第四は「米政策の運営」で、まず備蓄水準の適正化に関しては「11年産」の政府買入れ数量が45万トン、「12年産」も同様の水準としており、いうまでもなく価格＝需給調整機能はほとんど発揮できない。目玉は稲作経営安定対策で、「11年産」価格の下落の「激変緩和」のために補填金を加味した水準を「11年産価格」として算出し（所得支持機能の不十分さを農水省が自ら認めている）システムを変えずに所得支持機能を強化するために補填割合の引き上げの選択制を導入し（8割水準と9割水準の選択、ただし生産者の拠出額は増える）計画的生産実施者（米生産ガイドライン・転作に協力）が出荷する計画外流通米も安定対策の対象に取り込んでいる。しかし米価の安定化を真に確保するには計画的生産非実施の生産者（いわゆるフリーライダー）を制度に取り込む必要があるが、これは政策の対象外であり、あくまで生産者団体、地域の主体的努力に依存せざるを得ないこととなる。

今回の「大綱」の問題点を整理すると、確かに助成金の額は高く設定されているが、市町村の水田農業振興計画や水田農業推進協議会が要件とされ、それを介して地域の農業構造政策が強力に要請されること、またそれなしには補助事業の対象にもならないというきびしい条件が付加されている。米生産の地域選別と転作の推進はある意味では合理性をもつが、米の関税化への移行にともなう輸入量の増加程度によっては国内生産米の市場が急速に圧迫されることになり、地域間競争を必要以上に激化させ、特に「うまい米」生産に対応できない地域の農業を疲弊させる可能性が高いこと、そもそも自給率向上を明示し、一般作物のみとはいえ生産にリンクした「高額」な転作助成がWTO交渉の中で「緑（環境保全）」として認知されるか否かは微妙である。ここが攻撃されれば新しい制度はもちろん国内稲作は大打撃を受けることとなる。

(2) 農地政策 株式会社の容認・土地利用規制の緩和

前述のように新基本法答申では一定の条件の下で株式会社の農地取得を認めるべきとの考えを示した。しかし今回の株式会社容認はそもそも92年の「新政策」の中で「経営形態の選択肢を広げるべき」と問題提起され、それを95年の閣議決定「当面の行政改革の推進方策について」における「規制緩和の推進」がそれを後押しする形で進められてきたという経緯がある。この株式会社の農

地取得の容認は農地法の根幹に位置する耕作者主義の否定につながり、ひいては農地法の持つ農地転用規制そのものを困難にするという大きな問題が指摘されている。その詳細はすでに多くの研究者や実務者が指摘しているところであり、^(注9)ここでは農業生産法人の一形態としての株式会社導入を提言した99年11月の農水省「農業生産法人制度検討会報告」を、特に地域農業との関連で検討する。

「報告書」はまず検討の視点として98年9月の「食料・農業・農村基本問題調査会答申」と同年12月の「農政改革大綱」に示された方向に沿ったものとするを上げている。すなわち、農業経営の法人化を推進するには土地利用型農業の株式会社の参入を検討することが必要であり、農業生産法人の一形態であり、かつ、投機的な土地取得や地域社会を混乱させることのない措置を前提に道を開くべきこと（「答申」）株式会社には信用、人材確保、販路開拓等の有利性があり、担い手の経営形態選択肢の拡大のためには、農業生産法人の一形態としての株式会社に限り認める（「大綱」）ことを前提に検討作業に入っている。もちろん上に見た農地法の意義は否定できず、農業生産法人制度の見直しに限定し、その意味では現行の農地法制に即し、矛盾しないようにした点も示されている。以下改正のポイントをみることにする。

最初に「要件の見直し」では取締役会による株式譲渡の審査と承認を条件とし、そのため株式上場は不可能で、譲渡制限も明記されることを要件としている。ついで「事業要件の見直し」では拡大する事業の種類は制限せず、農業（関連する事業を含む）の事業のウエイトが法人の事業全体の過半を占めることを適当とすること、そのウエイトの判断の指標としては売上高を用いることとしている。また「構成員要件の見直し」では追加される農業者以外の構成員は事業に対して継続的取引関係のある者（個人・法人）とし、農業関係者以外の議決権は4分の1以下に制限され、従来同様1構成員当たり議決権を10分の1以下としている。さらに「業務執行役員の見直し」ではその過半を常時農業従事構成員とするが、ただしその従事内容については企画管理労働も含まれるとしている。

しかし問題は「報告」も指摘している投機的な土地取得の防止、農業関係者以外の者による経営支配の排除、地域社会との調和の確保といった課題がどのようにクリアされるのか、ということである。「報告」がその手段として特に上げているのが農業委員会（市町村）の審査・チェックと“地域における協議の場”という新たな地域組織である。要するに市町村レベルの取り組みの中で農業株式会社を監視しつつ、また地域農業に関する話し合いを持ちながら、地域社会と調和のとれた事業展開を「期待する」というのである。

さらに規制緩和に関連して農地問題についていえば地方分権の推進の中で実施された農地法の改正がある（98年11月通達）。これは4 $\frac{1}{2}$ 以下の農地転用を都道府県知事の許可権限とし（それまでは2 $\frac{1}{2}$ 以下）農地転用許可基準を法律で定めるというものである。この改正に係る問題点についてもすでに多くの指摘があるので、^(注10)ここでは開発サイドの建設省の規制緩和の動きと併せて地域農業という観点からその問題点を検討したい。

その建設省の動きとは99年10月に公表された「都市計画制度の見直しに当たって」である。この見直し案は六本の柱からなるが、特に農業との関連で問題と考えられるのが「都市計画区域外の開発行為及び建築行為についての考え方」と「線引き制度及び開発許可制度の見直し」である。これはそもそも経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」の第三章「バブル経済の本格清算と21世紀型金融システムの構築」の1「不良債権の実質処理促進のためのスキーム構築」の(1)「都市構造の抜本的再編に向けた不動産の流動化・有効活用の促進」の「都市計画・建築規制の緩和措置の積極的活用」の提言を受けての見直し案である。その意味で決して都市計画そのものの必要から提起された見直しではなく、都市計画中央審議会では研究者サイドから多くの反対意見が出されたと言われている。

具体的にまず「都市計画区域外の開発行為及び建築行為についての考え方」についてみると、問題意識に該当する「見直しに当たっての基本的考え方」では都市計画区域外における都市的土地利用が進んでいるという現実があるが、都市計画区域外であるために都市計画的コントロールが及ばないという問題があり、それを解決するために都市計画区域外であっても必要な土地利用規制を柔軟に実施したり、大規模な開発行為についても都市計画的に規制を行う必要があるとしている。

続く「制度構成の考え方」ではスポット的に開発行為や建築行為を規制する必要がある地区については、区域指定した上で、必要な都市計画を柔軟に決定できる制度が必要であること。そして大規模な開発行為については原則として都道府県知事の許可にして、公共施設や環境との調和等の最小限のコントロールを行えるようにすべきとしている。全体としては都市計画区域外の開発を必要に応じてコントロールしようというものではあるが、決してそれを抑制するスタンスにはなく、運用によっては都市計画区域外の開発を可能にする手段となる恐れがある。12月9日付『日本農業新聞』は建設省（国土庁・自治省も）が農村政策を検討していることを伝えているが、こうした開発の動きと全く無関係ではあるまい。

「線引き制度及び開発許可制度の見直し」はもっとストレートである。まず「見直しに当たっての基本的考え方」では市街化調整区域の開発許可基準が全国一律であるためにその規制が地域の活性化を阻害しており、地域の実情に応じて段階的に開発規制が行える必要があるとしている。

「制度構成の考え方」では線引きの必要性を都道府県知事の権限とし、線引きを必須としないこと、そして市街化調整区域の開発については一律の基準ではなく開発許可権者が条例で明示する等地域性を認めるべきことを上げている。要するに地域活性化のためには調整区域の開発行為も認めるべくその基準を明確にし、線引き自体も自治体の裁量にまかせようということである。全体として転用許可と都市計画・開発許可が都道府県知事の権限に一手に集中させる方向にある。

問題はこうした都市計画サイドの規制緩和・地方分権が、上述の農地政策における規制緩和・地方分権とあいまって、地域農業にどのような問題を与えるかということである。問題の第一はそもそも農地の保全と都市計画・開発には相違があることである。農地保全の必要性は単に地域産業・地域環境の維持にとどまらず、国内食料自給政策とリンクするものであり、その意味で国家的な管

理を必要とする。^(注11)こうした国家的管理の原則の上で自治体レベルの都市計画・開発行政が成立するのであり、ヨーロッパ諸国における国土全体にわたる「開発不自由の原則」はこうした関係を制度として確立したものである。また地域農業も確実な農地保全施策が担保されてのみ持続的な発展が可能である。第二は株式会社の土地利用型農業への参入との関連である。参入支持論者の多くが転用規制とセットにすべきという主張をしていた（永久農地論などがその典型）が、現実の動きは開発規制の緩和であり、参入の条件自体が崩壊しようとしている。まして上述のように国内稲作の縮小が進むこととなれば農業者自身から開発を要求することとなろう。「経営感覚にすぐれた」経営であればなおさらである。そうした場合、農家と株式会社を区別して許可・不許可とすることはおそらく困難であり（農家の転用が許可される一方で株式会社の転用も不許可にはできない）、地域農業の維持・発展に深刻な影響をもたらすであろう。

(3) 中山間地域対策 直接支払

中山間地域への直接支払についてはこれまで数多くの議論がなされ、農業サイドからの早期導入の要望が続いていた。そうした中、「新基本法調査会答申」が一定の条件を付しながらもその有効性を認め、さらに「農政改革大綱」においても「実現に向けた具体的検討を行うべき」と明記したことで一気に政策の具体化が進められた。そうした経緯を経て99年8月に「中山間地域等直接支払制度検討会報告」が発表され、政策の具体的姿が示された。ここでは新たに創設された中山間地域への直接支払い制度の概要を整理し、地域農業から考えられる課題を整理したい。

「報告」のうち主要なポイントについて整理すると、「施策の基本的方向」では 制度の必要性に関する国民理解とWTO農業協定との整合性を確保し、 真に政策支援が必要な主体に焦点を当て、 生産条件が不利な地域の一団の農地を対象に、 明確かつ合理的・客観的な基準の下に実施すべきとしている。「具体的検討」では対象地域・対象農地として 地域立法指定地域（EUの「自然的・経済的・社会的条件がすべて悪い地域」に対応）のうち多面的機能を確保する必要性が高いが、農業生産条件が不利なために耕作放棄の発生が懸念される農用地区域内の一団の農地で、 市町村長がこれを指定するとしている。その基本的考え方では特に「直接支払の対象は、積極的な営農活動を行う意欲のある地域、追加的なサポートがあれば営農活動が続けられる地域、すなわち農地を維持・管理する意欲や可能性のあるところを念頭に置いて実施すべき」としている。しかし問題は高齢化で営農主体が欠如してために耕作放棄が発生し、その管理が必要な農地であるが、これについては「人為的条件に由来する農業生産条件の不利性によるものであるから、その（指定の）基準は平均的数値を上回るある程度高い水準（とし）...高齢化・耕作放棄率の高い農地を対象とするか否かを市町村長の判断に委ねることが適当（であるが）...適切な担い手による農業生産活動が行われるよう配慮すべき」としている。つまりハードルを高くした上で市町村農業公社や周辺の担い手、ボランティアなど地元農家以外の担い手の確保が求められることとなる。また対象農地の単位については「多面的機能を発揮するには一定のまとまりのある農地を対象とすることが適当であ

る」として「下限面積を1㍊」としている（第三セクターは除かれる）。問題はこの1㍊という団地性の評価であるが、これについては後述する。

次いで「対象行為」では市町村長が認定する協定に基づき5年以上継続して行われる多面的機能の発揮に寄与する適正な農業生産活動等としており、協定の具体化として 集落協定、第三セクターやこれに準ずる者（認定農業者）の農業生産活動等に関する個別協定の二つを示している。直接所得支払いには対象地域とともに行為の客観性・透明性が求められるが、その確保の手段といえよう。

「支払いの単価」については 地目（田・畑・草地・採草放牧地）と傾斜（急傾斜・それ以外）によって区別するとともに、生産費格差を十分反映すべきという考え方と、中山間地域でも生産性向上のインセンティブを失わせてはならない、あるいは平地農業地域の農業を圧迫しないようにすべきで単価は抑制すべき、という両者のバランスが必要との考え方を示している。最終的には生産費格差の8割の支払いということで決着している。さらに支払い上限も設定すべきとし、これも農家で1戸当たり100万円、第三セクターは上限なしという形で決着している。

以上が我が国で初めて導入されようとしている直接支払制度の概要である。以下筆者の行った調査の中で指摘されたいいくつかの問題について整理する。まずは制度の対象に関する問題点で、例えば群馬県では傾斜地でありながら1㍊の団地が確保されないために直接支配の対象とならない地域が多い。そもそも群馬県の耕作放棄・農地保全問題には放置桑園が大きな位置を占めており、抜根による普通畑化も進められてはいるが、急斜面が多いこともあって現実にはせいぜい30㍊単位程度の整備にすぎず、高齢化が進む中であえて桑園を管理する者もいないのが実態である。要するに条件不利の是正があってはじめて直接支払が有効に機能するという関係にあることを明確にした上で、是正に対する正当な支援が継続されるべきであろう。また群馬県の中には圃場条件が悪いために農振農用地区域に指定していない傾斜畑がほとんどの町村もあり、こうした農地も直接支払の対象にはならない。財政問題との関連で、岩手県のある山村の自治体職員は「直接所得支払いが実施されれば、県の予算上の制約から従来の生産振興を目的とした補助事業が削減・再編され、かえって農家の所得が減少するのではないかと」という危惧している。後にみる飯田市でも1㍊に満たない農地が多く、指定の困難が予想されるとしているが、仮に指定されたとしても市には深刻な財政問題があり、「財政担当は直接支払が導入されれば農業振興もそれに集約する方向を考えるとおり、従来の農業振興策が削減されるのではないかと」という。また直接支払は農家の所得としては一部にすぎない。したがって経営の複合化や多角化、さらには都市農村交流等の多様な農業支援と相まってこそ地域農業振興に役立つことが留意されるべきであろう。

(4) 農業構造改善事業の見直し 新たな経営構造対策

農業構造改善事業についてはかねてから補助金のばらまきであり、地域の農業構造の改善にはつながらず、施設の利用状況も思わしくないという批判があった。99年7月に出された新たな経営構

造対策研究会「新たな経営構造対策について」はそうした批判に心えるとともに「新基本法」に沿う形で「抜本的な見直しを行い、国民の視点に立ちつつ...新たな対策として構築する」としている。

この「経営構造対策」の最大のポイントが地域の合意形成＝地域マネジメントという考え方の導入である。そこでは「安定的・効率的な経営体が地域における農業生産の相当部分を占める農業構造を構築していくためには、農地の流動化を加速し...思い切った農地の利用集積を図っていく必要がある...しかしながら...営農・資源管理・家畜排泄物の利活用等において農業者間・集落内での取り決めが見られることから、個々の経営体が規模拡大を図るだけでは事実上限界がある地域も多い」ので「こうした地域において農業の面的な維持発展を図るためには地域全体の合意形成が必要であり...「地域マネジメント」が有効である」としている。具体的には 地域農業に関わる様々な者（認定農業者・新規就農者・農業法人・女性・高齢者等）の役割分担を明確にし、各種地域資源を管理し、その中で農地の流動化を促進し、地域農業を望ましい構造に変革させるために、地域マネジメントで地域合意を形成し、「担い手」となる経営体を中心に、地域全体を発展させようというのである。また合意された「変革ビジョン」を調整する主体として「地域マネジャー」を地域で明らかにし、また育成することが重要であるとしている。

問題はこうした「経営構造対策」の進め方である。報告ではその「基本的な考え方」の中で、まず「新たな経営構造対策は、こうした新基本法の政策課題に即応し、担い手となる経営体を育成することを目的として実施する必要がある」としており、経営体育成を前面に打ち出す。ついでそのためには 効率的・安定的な経営体が地域農業の相当部分を占める農業構造を確立する、その変革に向けた目標・プログラムの合意を形成する、そのためには（新たな事業は）総合メニュー方式を取るといった基本的な考え方を示している。

その「目標」については、経営構造対策を実施する地区は、市町村の掲げる農業経営基盤強化促進法の認定農業者の育成目標水準を上回る目標を掲げる必要があり、おおむね5年以内に達成すべきであるとしている。

さらに「目標」について 全地区共通の目標と 地区の特性に応じた目標とに分けて具体的な項目を上げている。の共通項目としては市町村の目標を上回る認定農業者数、土地利用集積割合、遊休農地の解消を上げ、さらに土地利用型以外の部門への施設整備であっても地域農業変革のためには農地流動化や担い手への集積を目標とすべきとしている。の地区別の目標では確保すべき新規就農者数、集落営農への参加率、家族経営協定や女性の参画、高齢者の活用、生産の増大や耕地利用率の向上、高付加価値化、バイオテク等の活用による収益増加率等が上げられている。

今回の「対策」のもうひとつの目玉が事業評価の導入である。評価の導入自体は公共事業に係る情報公開という点から見ても必要なことである。しかし問題はその評価が上の「目標」に従ってなされるとすれば、特に流動化や効率的・安定的な担い手育成に困難を抱える中山間地域では「目標」自体がクリヤーされない恐れがある。要するに地域の実状に応じた自主的な目標づくりや後述の事例に見るような地道な地域づくりの取り組みが逆に阻害される可能性を強く感じる。

(5) 農地流動化対策 農地流動化に関する新たな目標の設定

98年12月の農政改革大綱は農地流動化の推進施策として流動化目標を設定させ、5年ごとに目標と実績を検証すべきとした。これを受けて99年7月に農水省は「農地流動化に関する新たな目標の設定」というタイトルで通達を出している。ここではこの通達の内容と、その問題点について検討したい。

趣旨は10年を目途として計画されている市町村の経営基盤強化促進法基本構想で計画されている認定農業者への集積目標を本当に達成すべく、5年という中間時点での目標を設定させ、それをチェックするというものである。調査の経験からすると多くの市町村が無理を覚悟で目標設定しているのが実態であろうが、それをチェックしていこうというのである。

その目標設定主体は市町村であり、それを推進するのが「目標設定専門委員」と「目標設定活動員」である。前者は目標設定と流動化の推進状況の管理を担い、都道府県、市町村、農協、合理化法人等で流動化の推進に関する業務の経験があり関連施策や地域の農業事情に精通している者の中から市町村が委嘱するとしている。後者は農業委員や農協営農指導員、土地改良区職員等の中から市町村が委嘱し、集落段階の掘り起こし活動を担うものとされている。従来の流動化推進員と同様の活動を行うのである。

この活動の手法としてとりわけ具体的に提示されているのが、5年後を見通した農業者の意向把握＝アンケートである。しかも「現状維持」回答農家にはその意志決定を促進すべく戸別訪問してまで意志決定を促すべきとしている。要するに何が何でも拡大か縮小かを選択させよというのである。つまり地域合意の形成という時間と手間のかかる手法よりも、地域の役員を利用した徹底した「自己選別」を迫ろうというのがこの通達の内容である。いうまでもなく農地は保有する農家の経営資産であり、農家の意向を逆なでするような手法は農村にはなじまないし、多くの混乱をもたらすことになるであろう。

以上のように現代農政はWTO体制に適合する農政への全面的転換を枠組みにして、市場原理と規制緩和に政策の根拠・妥当性を求め、その市場原理＝国際価格競争に耐えうる経営体の育成（そのための農地流動化の推進）をあらゆる個別施策の中核に位置づけている。米をはじめとする農産物価格形成における市場メカニズムの導入^(注12)、そして米の流通、農業生産法人への株式会社形態の容認といった規制緩和はこうした経営体育成の主要な手段として用いられているのである。

問題はこうした現代農政の展開の中で、それを受け止める地域農業にはどのような課題があり、どのように立ち向かおうとしているのか。以下、紙数の許す範囲ではあるが検討してみよう。

3. 地域農業政策の課題と取り組み事例

(1) 地域農業政策の課題

いうまでもなく地域農業政策の課題は地域農業の抱える問題点を解明し、解決のための政策を提案・実践することにある。しかし 地域農政の推進体制の整備・統合という点でも、現場で働く農業者の声を汲み上げ、農政への参画を促すシステムづくりという点でも問題を抱えている地域が少なくない。前者が市町村レベルの政策形成・政策実施の課題であるとすれば、後者は集落・旧村レベルの住民参加の課題であり、両者は相互に緊密に関連している。

前者の課題に対しては、かつては自治体農政論として議論され、近年には田代や田畑、小田切等が議論している。また筆者も市町村農業公社を通して議論した経緯がある。例えば田代は構造政策を取り上げ、国の政策の複線化のもとに行政・農業委員会・農協・市町村農業公社が横並びになり、それぞれがバラバラに構造政策に取り組むために地域農業に混乱がもたらされている実態を指摘し、各地における市町村農業公社設立の動きや「地域農業振興協議会」による関係機関・組織の取り組みを分析する中で、これを「構造政策一元化の動き」と把握している。「またそもそも地域農業振興、担い手の育成、農村環境整備のあり方等については、基本的に地方自治体が担うべき行政事務」だとし、構造政策における自治体の位置づけを強調している。^(注13)また田畑は宮城県米山町を事例にして構造政策一元化による農地利用調整の取り組みを紹介している。^(注14)さらに小田切は中山間地域を念頭に地域農業の重層的な担い手間の調整を地域マネジメントとして把握し、地域マネージャーの育成と推進を、農協・自治体・農業委員会・市町村農業公社の連携で支援すべきと提起している。^(注15)筆者も市町村をベースに各組織・機関が地域農業構造問題とその解決の政策を共有し、それぞれが政策を役割分担しあう必要性を強調した。^(注16)

後者の問題は農政に限らず地方自治行政一般についていえることである。この地方自治と農政に関して田代は 農業委員会の公選制を重視し、住民参加の要として機能することの重要性、住民自治のおよぶ範囲等を考慮した町村規模であることの重要性（市町村合併推進の動きに対して）、農政のスペシャリストを育てる自治体公務員のあり方、国の縦割り行政の市町村レベルでの再統合という課題を提起している。^(注17)問題はこうした課題を具体の自治体、時に市町村レベルでどのように実践し、どのような問題点を抱えているのか、その実態把握であろう。そこで長野県飯田市を事例にその取り組みを検討してみよう。

(2) 住民参加と地域農業支援の取り組み事例 長野県飯田市

飯田市は長野県南端の伊那谷中央に位置し、中央を天竜川が流れ中心市街地を形成しているが、その両端を広く中山間地域が占めている。人口は10万人を越え、人口が若干の増加傾向にあることから農業統計では都市的地域に分類されている。しかし上述の地形もあり、センサスの15の旧村の

地域分類は都市的地域が4、平地農業地域が3、中間農業地域が7、山間農業地域が1となっており、この中山間地域のうち4地区が特定農山村法の指定を受けている。また中山間地域から市中心部へという人口移動が続いている。農業生産ではリンゴや梨を主体とする果樹が中心で、ついで畜産、野菜、米とつづく。因みに水田は経営耕地の4割程度で市の中心部に多く、農業を支える中山間地域では多くは谷津田や棚田として分散的に存在している。

飯田市農政の中心に位置するのが98年に始まった「地域マネジメント事業」である。事業のねらいは旧村や集落といった地域を単位とする意志決定にある。地域の意志決定にもとづいて事業を導入することが原則であり（上記の課題）、行政から事業導入を迫っていくことはしないことを行政担当者は強調する。もともとこうした地域から地域づくりの意志決定をする仕組みは昭和63年に始まった「集落複合経営」に始まる。この事業は水稻・果樹・野菜・畜産を組み合わせた複合経営で多様な担い手を育成するために、集落や旧村を単位に共通する課題の意志決定をしていこうというものである。飯田の語源が「ゆい」にあるとして、旧来から続く地域住民のつながりを大切にす思想であるとしている。その後96年に「モデル集落事業」に切り替え、地域合意形成というよりも農業生産にウエイトを強め、生産者グループや女性グループの育成に取り組んでいる。現在女性グループや高齢者の農産加工が盛んであるが、これがその成果だという。しかしそうした中で一部農家に施策が集中したり、地域の求心力が弱まる中で、地域の農家全体で地域を守る重要性に再度気づき、この事業が始まっている。

事業の仕組み・ポイントは以下の点にある。集落や14の旧村をベースに生活・生産全体にわたる地域の問題点を出し合い、地域合意に基づいて市に施策を要請する（上記の課題の）、集落が旧村という合意形成の範囲の選択は課題によって決まる。農政課が窓口であるが縦割り行政を排すべくどのような地域問題も取り上げる。旧村ごとに農政課の職員を3名づつ張り付け夜であっても話し合いには必ず出席する。別途「飯田市農業地域マネジメント事業地域農業活性化支援事業」をつくっており、（イ）集落機能強化支援助成事業（集落農業資源保全協定の締結等）として2年間で30万円、（ロ）生産振興強化支援助成事業（地区・集落に波及効果のある生産振興活動）として3年で50万円、それぞれ助成する。市全体で「飯田市農業地域マネジメント」事業推進会議をつくり、全体の経験を交流する、以上である。

ではなぜこのような仕組みが可能だったのか。それは公民館を中心とする旧来からの旧村を単位とする地域活動があり、行政のスリム化が議会で常に問題とされる中でも、市役所の支所を維持しつつ、支所と公民館を併設・維持してきたからである。要するに旧村を大切にし守る取り組みがあって地域合意が成立しているのである（上記の課題）。旧来の地域合意システムの維持・活用ともいえよう。

さらに担い手の高齢化や女性化が進む中山間地域の農業振興対策として都市住民との交流と労働力補完の役割を合わせ持つ「ワーキングホリデー事業」（98年～）が注目される。これは農政課が事務局となって都市住民がボランティアとして農作業を手伝うもので、その代わり農家は宿泊と食

事を提供する。果樹や野菜を主体とする農業では特に収穫時期に多くの労働力を必要とし、その支援が中山間地域農業維持のポイントである。現在200人以上がこのボランティアに登録している。

その他都会の小学生の体験修学旅行（96年～、現在38校6千人）を受け入れる農家民泊の推進、直売施設の整備等の事業も推進している。また水田で2㍍以上、放置桑園で5㍍以上のまとまりを要件とする市単の「農地保全簡易基盤整備事業」もある。これらも地域合意の上に市が支援する形をとっている。

市の農業施策は基本的にこの「地域マネージメント事業」にもとづいて実施されており、経営基盤強化促進法にもとづく基本構想にはあまり重きは置いていない。「国の農政では飯田市の農業は守れない」が担当職員の本音であり、「地域の農家と話をすることが仕事である」と言い切る。直接所得補償政策についても「1㍍という団地基準はそもそも無理、助成金を負担する市財政にも限界がある」とその問題点を指摘する。さらに新しい経営構造対策についても「要件となるであろうマスタープランづくりの費用負担と手間を考えると大変なことだ」と批判する。

このように、たしかに飯田市農政では前述の現代農政と同様に「地域マネージメント」という言葉を使用している。しかし以上の説明のように、その意味するところは180度逆である。国の地域マネージメントの目的が主として担い手への農地集積の合意形成に置かれているのに対して、飯田市の地域マネージメントは農家をはじめとする住民参加・住民意志決定のシステムであり、農業者の一人ひとりを大切にして、農業生産をサポートし、旧村単位の地域を大切にしていくことを目的としている。今、地域農業政策に求められているのは、こうした地道な政策課題の積み上げ・実践なのではなからうか。

4．若干の総括

以上のように現代農政はWTO体制＝貿易自由化体制を前提に、国内農業への市場原理の一般化、それに適合しうる経営体の育成、特に法人化の推進と農地流動化の推進、そのセーフティネットとして経営安定政策・直接支払いを導入しようとしている。

しかしその国内政策は地域から見ればあまりに画一的であり、机上の理屈と現実との差はあまりに大きい。農政が規制緩和・市場原理を推進すればするほど画一化するというのもおかしな話である。こうした画一化農政を地域農業の現実から批判することが我々地域政策研究者に求められてといえよう。地域からの問題提起を一つひとつ拾い上げ、ナショナルな政策を動かしていく情報を発信し続けることが我々の現代的課題なのである。

注1) 新農政推進研究会編著『新政策そこが知りたい』大成出版社、1992年8月、p2～3。

注2) 同上、p3～4。

注3) 田代洋一著『食料主権 - 21世紀の農政課題 - 』日本経済評論社、1998年4月、p282。

注4) 富民協会・毎日新聞社『農業と経済』1999年8月号別冊の座談会「新基本法と21世紀の食料・農

- 業・農村の展望」における高木事務次官の発言、p15～16。
- 注5) 田代洋一氏は現段階の農業問題を「多国籍企業帝国主義段階の農業問題」と規定する。それを支えるのがWTO体制であり、「農業総生産の増大」「輸入制限」「関税引き上げ」等の条項を持つ農業基本法の廃止はまさに国内農政のWTO体制へのすりあわせであり、「食料主権」ないし「食糧自給権」の放棄であると指摘する(田代、前掲書、p27～30)。
- 注6) 前掲『農業と経済』p14。
- 注7) 岸康彦「「新たな米政策」の意図」『日本農業年間』1999年版、p41～42。なお同書の吉田俊幸「経営政策への転換と米流通、価格形成の質的転換」および同氏の「価格政策から経営安定政策への転換と米流通の新時代 - 護送船団方式の流通システムの終焉 - 」(伊藤喜雄編著『米産業の競争構造』農文協、1998年11月)は、この間の米政策の転換を農政サイドから明らかにしたもので興味深い。
- 注8) 田代洋一氏はこうした仕組みが決して価格・所得支持政策ではなく、激変緩和措置にすぎないこと、また対前年一割以上の価格下落の場合、基金そのものが不足するという問題点があることを指摘している(田代、前掲書、p84)。
- 注9) 例えば全国農業会議所『株式会社の農地取得による農業参入問題に関する資料』における各氏の論文を参照。
- 注10) 例えば原田純孝「規制緩和・地方分権と農地制度」『農村と都市を結ぶ』1997年4月号がその問題点を整理している。
- 注11) 田代、前掲書、p155。特に公共転用の名の下に多くの農地がフリーパスで転用されてきた過去を振り返り、国家自身が農地所有の公共性を否定してきたことを指摘する。また第136国会『衆議院・規制緩和に関する特別委員会議事録』における原田純孝氏の参考人陳述も参照(注9の『資料』に掲載)。
- 注12) 例えば、麦については98年5月の「新たな麦政策大綱」において2000年産から民間流通へ移行し、生産者と実需者が直接取り引きすることで市場原理を導入することとされている。すでに99年9月には99年産小麦の入札が行われているが、入札基準価格は60kg当たり2535円となり、99年産政府買い入れ価格9493円の三分の一以下の水準にとどまった。そこで2000年以降はこの双方の価格の差に当たる6958円を固定支払いとする「麦作経営安定資金」を創設することとしている。要するに固定支払い+市場価格が生産者に支払われ、市場価格が2535円よりも低落すれば農家の所得は99年産よりも減少することとなる。大豆については99年9月の「新たな大豆政策大綱」において2000年産から現行の不足払い制度から取引(市場)価格+「固定」交付金という制度へと移行することが決定している。すでに2000年産の交付金は60kg当たり8350円と決まっており、市場価格次第では99年産を上回る所得が可能となるが、逆に市場価格が低落すれば99年産よりも農家所得は減少することとなる。しかしこの8350円の交付金の算定根拠となる経営はあくまで高生産性の大規模生産農家の生産費を前提としたものであり、年々の交付金の補正の指標となる生産コスト変動率も平均作付階層以上の生産費の変化率を対象としており、生産の大規模化が進むほど変化率は低く抑えられることとなる。また「取引価格+交付金」が基準価格を上回る一定の価格水準以上に達した場合には交付金は圧縮される。上で「固定」とカッコをつけたのはそのためである。さらに加工原料乳も99年3月の「新たな酪農・乳業対策大綱」において2001年から不足払い制度から取引(市場)価格+交付金という制度へと移行することが決まっている。以上、要するに価格形成における市場原理の活用と生産者のコスト低減が政策のねらいである。しかし一層の輸入自由化が求められるWTO体制の下では、そもそも市場そのものをどのようにコントロールするかが、国家には問われているはずである。しかしこうした観点は現代農政には欠落している。
- 注13) 田代、前掲書、p262～270。
- 注14) 田畑保「地域農業の組織化と地域的・集団的生産力形成」農業総合研究所『地域農業の構造と再編方向』(総研叢書111号)1990年、p249～258。
- 注15) 小田切徳美『日本の中山間地帯問題』農林統計協会、1994年2月、p228～230。
- 注16) 拙稿「地域農業構造政策と市町村農業公社」全国農地保有合理化協会『土地と農業』28。
- 注17) 田代、前掲書、p125～127。

付記

本稿は文部省科学研究費「市町村が実施する地域農業構造政策の特質とその推進手法に関する研究」(主査：村山元展、平成10～11年度)の成果の一部である。また飯田市における農業政策の調査に当たっては、地域の農家を一軒一軒案内して頂くなど、飯田市農政課の井上弘司氏に懇切丁寧にご教示いただいた。記して謝意を表する次第である。

(むらやま もとのぶ・高崎経済大学地域政策学部助教授)