



RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-012

**食料・農業・農村基本法の適正な見直し
食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間とりまとめ」の問題点
(2) 農村・環境編**

山下一仁
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<https://www.rieti.go.jp/jp/>

食料・農業・農村基本法の適正な見直し
食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間とりまとめ」の問題点
(2) 農村・環境編¹

山下 一仁

(要旨)

工場の地方分散というかつて機能した地域振興政策が機能しなくなっている。サービス産業による地域振興は、人口の少ない地方には向かない。他方で、米など土地利用型農業では、規模が大きい効率的な農業を実現しようとするれば、農業従事者数を減少させなければならない。自治体行政は、地方拠点都市における人口の集中、周辺のコンパクトシティにおける医療や生活施設の整備、農村地域での少数の農業者による大規模農業の展開などを広域的に調整する役割を果たすべきである。

農地資源の維持管理については、地域の中でその費用をねん出できるようにしなければ、永続的なものとはならない。減反を廃止して米価を下げる一方、主業農家に直接支払いを与えれば、主業農家の規模が拡大し収益が上がるので、農地の維持管理を行う地主が受け取る地代も上昇する。

化学肥料・農薬を低減し、環境にやさしい農業を実現するためにも、主業農家主体の農業が望ましい。“produce more with less”を実現するためには、ゲノム編集などを活用した品種改良に真剣に取り組む必要がある。

キーワード：サービス産業、人口の集中、広域的な調整、直接支払い、環境にやさしい農業、水田の二毛作、“produce more with less”

JEL classification: Q15, Q18, R12, R58

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹ 本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表したものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

はじめに

私は 1998 年から 2000 年まで農林水産省・地域振興課長として、中山間地域等直接支払いを導入したほか、山村振興事業などの農村地域対策を担当した。「中間とりまとめ」の中には、私が 25 年前に書いた文章が記載されている。退官後もある府県の農村計画に関わった。

「中間とりまとめ」が強調しているように、農村地域では人口減少が著しい。しかし、地方の小都市でも人口減少が進んでいる。町の中心部は、郊外の大規模小売店舗に押されシャッター通り化が進み、いくつかの住居は崩落している。シャッター通り化の原因の一つは、まとまった農地が転用されたことにある。この点で、農村は加害者で町は被害者である。私が農村振興局にいたころ、最も熱心に農地転用の規制強化を陳情していたのは、農業団体ではなく地方の商工会議所だった。

農家の兼業化、農地転用、農村の混住化などで農村は豊かになった。しかも、農村には農林水産省・農村振興局があり、十分な予算や組織人員が存在する。

しかし、農林水産省が陥る問題は、サービス産業の比重の拡大という産業構造の大きな変化のなかで、農村地域だけでは問題が解決できなくなっているのに、農村や農業に限定した政策しか発想できないことである。農山漁村発イノベーションなどで就業機会が確保できたとしても、転職を必要としない移住が実現したとしても、農村の人口減少を食い止めるだけの効果は期待できない。

中山間地域等直接支払いを導入した 2000 年の 8 月、私は「中山間地域等総合振興方針」を公表した。中山間地域等直接支払いに期待が高まる中で、これだけでは、中山間地域の様々な問題を解決できないことを理解してもらいたかったからである。その中で、「各市町村が行う事業については、地域間の連絡・調整が必ずしも十分ではなく、広域的・整合的・計画的な中山間地域等の振興につながっていないという問題がある。各種事業の実施に当たっては、地方裁量主義や集落裁量主義などのボトムアップの思想を最大限尊重しながら、これに市町村内の集落間や旧村内の調整、市町村間の調整という面的な調整を加えていくことが中山間地域等対策を整合的・効率的に実施するために重要な課題」と書いた。農村の問題を解決するためには、地域全体をとらえた面的で広域的な対策が必要なのである。これを以下で詳しく説明したい。

1. 産業構造の変化に対応した新たな地域政策

農業に期待できない人口吸収力

地域人口を維持しようとする、仕事・雇用を確保しなければならない。そのためには産業政策が必要となる。「中間とりまとめ」では、さまざまな手段が記載されているが、それが有効ならずで地方への人の流れが増加しているはずである。

農林水産省に産業政策を語らせると、農業を中心として、その加工業、あるいは 6 次産業化、農村資源を活用した観光などしか発想しない。しかし、農業はとっくの昔に地域経済の

中心ではなくなっている。国全体の GDP に占める農業の割合は、1960 年の 9%から今では 1%へ減少している。北海道、東北、南九州の農業県といわれる地域においても、その経済に占める農業の割合はせいぜい 5%程度に過ぎない。

農業に人口吸収力はない。いわゆる農業集落の中で、農家戸数の比率が 30%以下の集落は 1970 年には 12%しかなかったのに、2020 年では 69%に拡大している。農村地域では、農家以外の方が多数で農家はマイノリティになっているのだ。逆に、農業人口が増えることは、農業の振興と相いれない。米作などの土地利用型農業については、その収益を上げようとすると、農業者人口をさらに減少させなければならない。

かつては成功した日本の地域政策

地域の再生・活性化は、高度成長期以降繰り返し取り上げられてきたテーマである。しかし、我々がその課題に失敗したのかというと、そうではない。中国では、都市と農村の一人当たり所得格差が 3 倍以上に広がっているという「三農問題」が内政上の最重要課題になっている。都市や工業の発展を図るために、農産物価格を抑制して食料品価格を抑え労働費を安くするなど、農業搾取政策をとってきた結果である。共産主義国家の中国が、格差の是正に無関心だった。

農業基本法と同時期に作成された 1960 年の「国民所得倍増計画」は、単に所得を倍増しようというだけではなく、日本に存在する様々な格差に対しても、政策的対応を行おうとするものだった。この頃、農業と工業だけではなく、東京などの大都市圏と地方との発展の不均衡、つまり格差も、問題となった。地域間の均衡ある発展を目指そうとして、1962 年に作られた全国総合開発計画は、東京などの特定地域への企業の集中という問題が生じた大きな要因は、経済発展の原動力である工業の配置の偏りにあるとして、地方への工業の分散を主張した。その具体的手段として、1964 年ころから全国各地に“新産業都市”という名称の工業地域が建設されるようになった。

これにともなって、あとつぎや世帯主までも農家・農村から「通勤」することが可能となった。農村が工業化したのである。農業から工業への労働移動は、昭和 30 年代には、農村からの人の流出を伴ったのに対して、昭和 40 年代以降は、農村にいながらの移動となった。在村の工場労働者が増えていったのである。

農業内部の事情変化も兼業化を推進した。機械化による農作業の片手間化・簡便化である。米作の労働時間は大幅に減少し、平日は工場等に勤務し、週末だけ農作業を行う兼業農家という形態が可能となった。さらに、食糧制度による米の政府買入れ価格（生産者米価）の引上げで、コストが高い零細な兼業農家も米作を継続した。

こうして、農家は工場や役場等に勤める勤労者となった。兼業農家の規模は小さいので、農業から得られる所得はわずかである。農家所得のほとんどは、農外（兼業）所得となった。所得源は、兼業が主で農業が従である。農家所得は、1965 年には勤労者世帯の所得とほぼ均衡化し、それ以後はこれを大きく上回るようになる。農村から貧困は消えた。高度成長期、いわゆる“三種の神器”の普及率は都市部と農村部で数ポイントの違いしかなかった。自動車

の普及率については、むしろ農村部が都市部を上回った。

しかし、大きな副作用が残った。零細な兼業農家が滞留したため、主業農家が農地を集めて規模拡大することはできず、農業、特に米農業の国際競争力は低下した。兼業農家が田植えのためにまとまった休みを取れるのはゴールデンウィークに限られたため、田植えの時期は6月から大幅に前倒しされた。これによって裏作の麦作も麦秋もなくなり、さらに1970年から減反政策が実施されたため、耕地利用率は1960年の134%から2020年には91%に大幅に低下した。米麦の複合経営は、米と兼業の複合経営となった。“農家”や“農村”の経済的地位の向上は、日本では“農業”を犠牲にしながら進んだ。

成功パターンが通じなくなった

しかし、状況は変化した。

第一に、人口が増加していた時には、多少都市圏へ人口が移動しても、地方の人口は維持できた。地域で生産した商品を地域で消費できる需要が存在した。今後は人口減少が本格化する。しかし、海外の人口は増加する。人口減少問題に対応する最大の方法は輸出である。地域の人口が減少しても、輸出すれば仕事量を維持・拡大できる。

第二に、日本の産業構造が変化した。製造業の地位はGDPの2割を切るまで低下し、逆にサービス産業はGDPの7割を占めるようになっていく。工場の地域分散という格差是正策はもう使えない。

しかし、サービス産業で地域振興を行うことには、大きな課題がある。それは、サービス産業が都市化や人口集積と密接に関連しているからである。サービス産業の特徴は“生産と消費の同時性”である。レストランで調理された料理は、その場でお客に提供される。銀座のフランス料理を岡山で食べることはできない。つまり、サービス産業を振興して大きなものとするためには、そこに消費者としてたくさんの人がいなければならない。観光業もサービス産業だが、すべての農村に人が集まるような観光資源があるわけではない。

人はたくさん消費することだけでなく、いろいろな種類のものを消費することでも高い効用を得る。都市にはさまざまな財やサービスが集まり、それを消費しようとして、ますます多くの人々が都市に集まる。都市の成長とともに、サービス産業の生産性も向上し、発展する。サービス産業が立地している市町村の人口密度が2倍だと、生産性は7～15%高いという計測結果がある（森川正之 [2014] 82 ページ参照）。

製造業と異なり、サービス産業は人口が少ない地方には向かない。GDPの大部分を占めるようになったサービス産業の生産性を向上させ、経済を成長させようとする、東京などの都市圏への集中をますます高めなければならないことになる。これは地域振興と対立する。“半農半X”と言っても、なかなかXが見当たらないのだ。

対策はないのか？～アメリカに学べ

サービス産業の振興と地域創生を同時に行っているお手本はアメリカである。ニューヨークだけでなく、全米各地に多数の人口集積地域があり、繁栄している。このような地域は特徴ある産業を抱えている。

自動車産業で発展したデトロイトは、自動車産業の衰退とともに、2013年市自体が破産した。他方、鉄鋼業で栄えたピッツバーグは、医療、教育、金融を中心とした産業構造に転換し、ピッツバーグ大学医療センターを従業員5万5千人、売上1兆円超の世界最大級の医療機関の集積地とすることなどによって、活気を取り戻している。人口が集積すると、スポーツ観戦というサービス産業も繁栄する。1970年代最高のフットボールチームだったピッツバーグ・スティーラーズは長い低迷期を経て2000年代に復活し2度スーパーボールを制している。未だにピッツバーグを鉄鋼業主体のラストベルト地域だと思っていたトランプ前米大統領は、「ピッツバーグのために気候変動防止のパリ協定から離脱するのだ」と発言して、ピッツバーグ市長からパリ協定賛成だと反論された。

特徴のある産業を中心に人口を集積し、そこにサービス産業を定着させることが、地域の活性化や再生につながっている。中小都市が産業誘致を競いあつては、共倒れである。道府県で一つ程度の都市に産業と人口を集積させるといった、広域的な調整が必要となる。ある県で“能”を地域振興に使おうとしたのだが、多くの自治体が能舞台を作ってしまったため、共倒れになってしまったという例がある。限られた資源を集中するためにも、道府県庁が中心となった調整が必要である。

サービス産業は人の集積、密度の経済が必要であるのに対し、農業では、少ない農家による農場当たりの規模の大きさが重要である。これまで農業の後継者を農家の後継者からしか選ばなかったことが、後継者不足と高齢化を招いた。広く集落外から後継者を選び、限界集落に新規就農させれば20ヘクタール規模の農業を展開できる。こうした人が出資を募りベンチャー株式会社を作って農地を所有することができるよう、農地法の規制緩和または廃止も必要である。これがすぐに実現できないとしても、兵庫県養父市のように特区制度を活用すればよい。

広域の経済圏で中心となる都市に人口や産業を集中するとともに、その周辺にはコンパクトシティを配置して介護・医療・居住施設を提供する。沖縄県の農家は那覇市に住み、必要な時に離島に通い大規模農業を展開している。少数の農家が、コンパクトシティに住みながら、農場に通作し、農作物の一部は輸出する。広域的な地域で考えないと農村の振興もできない。これが、人口減少と産業構造の変化に対応した、ひとつの新しい地域像ではないか？

2. 農地の維持管理をどうするのか？

「中間とりまとめ」は、農地の維持管理のためには兼業農家が必要だとしながら、それでも農地を保全できない場合は、集落内外の非農家やNPO法人等の参画、特に農業RMO（農村型地域運営組織）の育成を提示している。

しかし、報酬もないのに、かれらに農地の保全を期待するのは無理である。そもそも、農地の維持管理は地主の責任であり、それは地代の対価である。問題は、その地代が、農地の引き受け手がないためゼロになったり、借主が現れても、低い水準となったりしてしまうことである。解決策は、担い手に対する農地当たりの直接支払いである。

農地は農業の重要な生産要素である。ある経営体が利潤を極大化するための条件は、生産要素の価格 (W_i) が生産物の価格 (P) にその生産要素 (X_i) の限界生産物 (MP_i) を乗じたものに等しくなること ($W_i = P \cdot MP_i$) である²。 W_i が $P \cdot MP_i$ よりも小さければその生産要素の使用を増加させ、大きければ減少させることが、利益の増加につながる。生産要素への需要は生産物から生じるので、“派生需要”と言う。

地代 W_ℓ を縦軸に土地 X_ℓ を横軸にとると、限界生産物逓減の法則から土地への需要曲線は右下がりとなる。また、上式から、生産物の価格、例えば米価 (P) が低下すると、この需要曲線は下方にシフトし、上がると上方にシフトする。

主業農家は零細な農家から農地を借りるが、零細農家も農地の一部を使って自ら農業を行う。自らの農業生産を行うために自らの農地を需要することを“留保需要”と言う。自分の保有する農地から留保需要を引いた農地が市場に供給される。

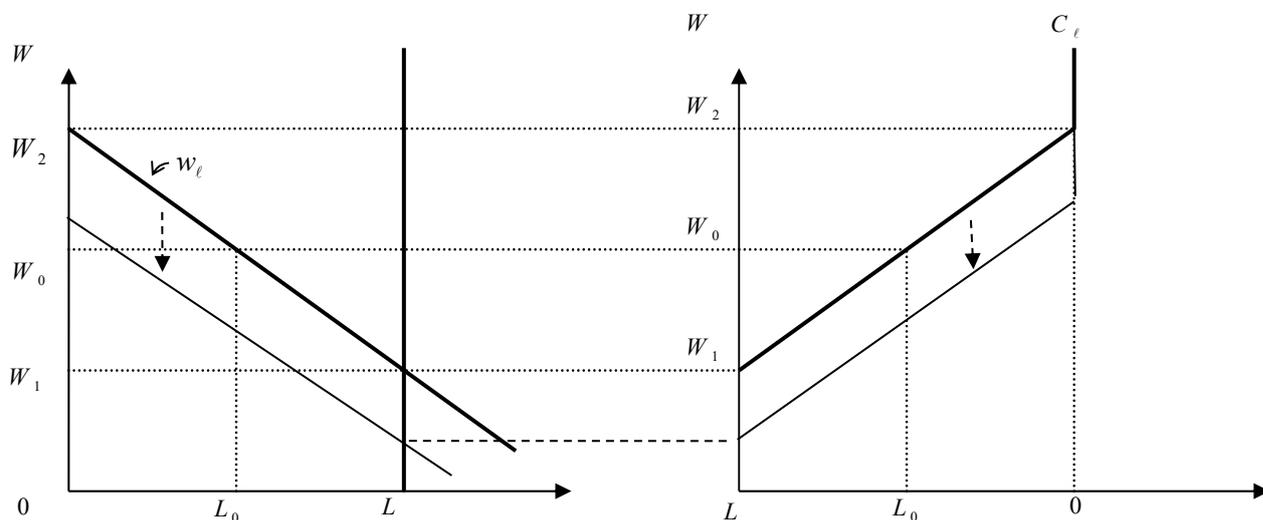
² ある経営体の利潤 $PQ(f_1, \dots, f_i, \dots) - \sum w_i f_i$ (P は生産物価格、 Q は生産量、 w_i は生産要素の価格、 f_i は生産要素の使用量であり、この式は売上額－コストを示している) を最大にするための1階の条件を求めると

$$w_i = \frac{P \frac{\partial Q(f_1, \dots, f_i, \dots)}{\partial f_i}}{1}$$

となる。農産物価格 (P) が低下すると、生産要素である農地に対する需要も低下していくのである。

ここで、 $\frac{\partial^2 Q}{\partial f_i^2} = Q_{ii}$, $\frac{\partial^2 Q}{\partial f_1 \partial f_2} = Q_{12}$ とすると、二要素の場合、二階の条件は、 $Q_{11}, Q_{22} < 0$ (限界生産力逓減の法則である)、かつ $Q_{11} \times Q_{22} - Q_{12}^2 > 0$ である。このとき、 $\frac{\partial f_1^*}{\partial w_1} = \frac{Q_{22}}{P(Q_{11}Q_{22} - Q_{12}^2)} < 0$ となるので、図のように w_ℓ は右下がりの曲線となる。

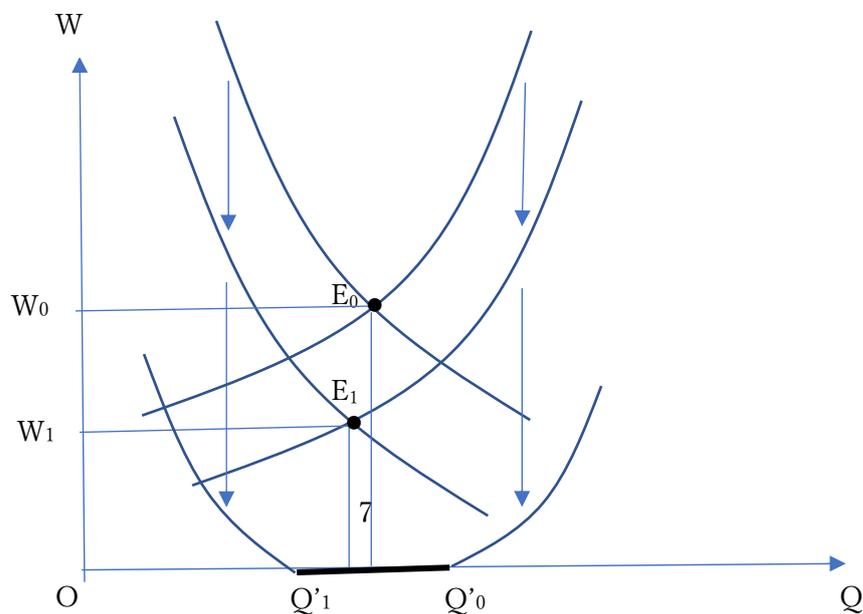
(図-1) 零細農家の留保需要と農地の供給



左図で OL がこの農家の農地保有量、 OL_0 が地代 w_0 のときに自ら農業を行うための留保需要である。この結果、 L_0L が貸し出される。右図が供給曲線で、供給曲線 C_l は右上がりの曲線となる。また米価 (P) が下がると w_l も下方にシフトするので、 C_l も下方シフトする。

主業農家の土地への需要曲線と零細農家の供給曲線との交点で農地は取引される (図-2)。米価が低下すると均衡点は E_0 から E_1 へ移動する。さらに米価が低下すると取引されない農地 ($Q'1Q'0$) がでてくる。これが耕作放棄である。

(図-2) 米価低下と耕作放棄



(図-3)で、直接支払いによって、農地の借り手(主業農家)の農地需要曲線(DD)をD'D'にシフトさせれば、借り手の規模拡大・コストダウンが進む。しかも、この直接支払いは、(図-2)の需要曲線を上方にシフトさせるので、耕作放棄が解消されることにもつながる。

主業農家にのみ面積当たりの直接支払いを行えば、その地代負担能力が向上して規模拡大が進む。仕組みとしては、主業農家の所有農地及び借入農地を対象とした農地面積あたりの直接支払いを交付する。零細農家が自ら耕作すれば直接支払いは受けられないが、これを主業農家が借り入れれば主業農家は直接支払いを受けられる。図では、直接支払いにより、農地の需給均衡点はE₀からEに移動する。直接支払いaのうちABは主業農家にBCは出し手の零細農家に帰属する³。

減反を廃止して米価を下げれば、(図-2)のように農地の供給曲線は下方にシフトする。このとき、主業農家の需要曲線も下方にシフトするが、主業農家に対する直接支払いを増加すれば、その需要曲線は上方にシフトするので、農地の流動化は促進される。

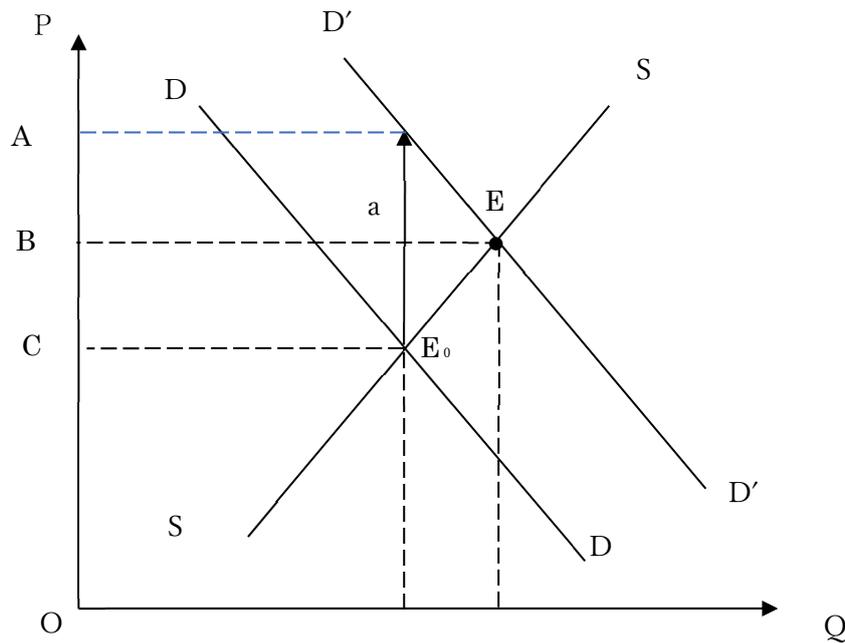
(図-3) 直接支払いの効果(地代と農地利用)

³ 土地の1単位当たりのaの直接支払いを導入すると、農業経営者の利潤は

$PQ(f_i) - \sum w_i f_i + af_\ell$ となる。 f_ℓ に関する1階の条件は

$$P \frac{\partial Q}{\partial f_\ell} - w_\ell + a = 0, w_\ell = P \frac{\partial Q}{\partial f_\ell} + a$$

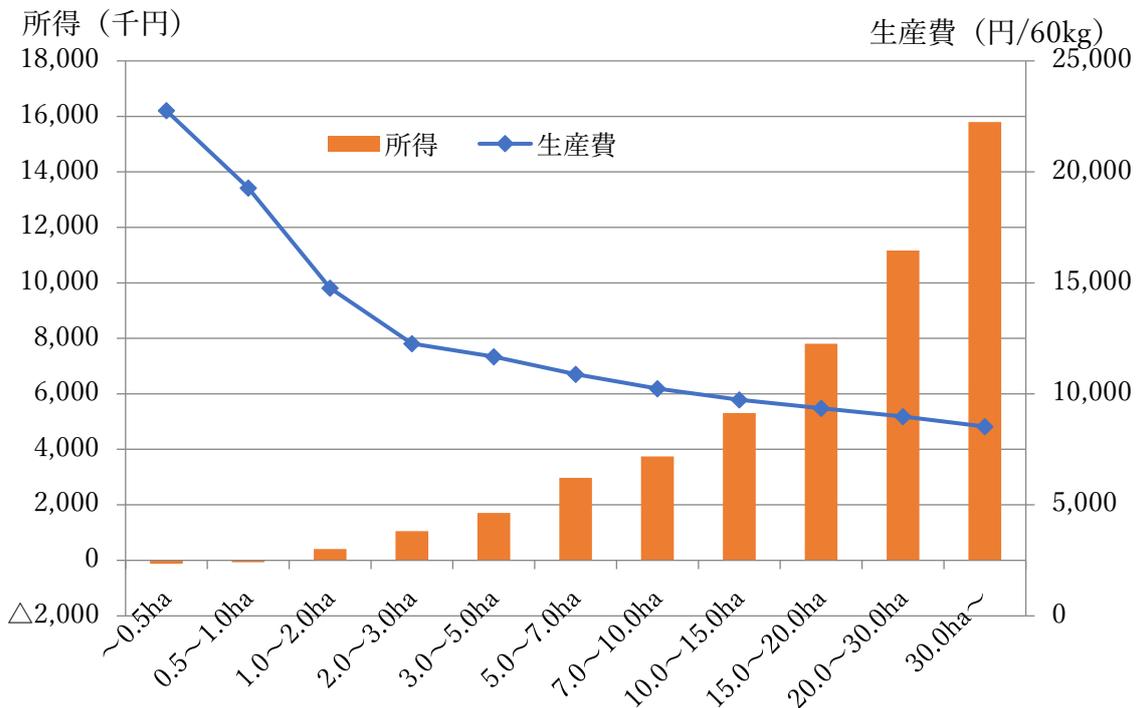
となり、 w_λ はaだけ上方へシフトする。これが直接支払いの効果である。直接支払いにより、農地の流動化を促進し、農業経営の零細性も克服することが可能となる。注目すべきは「課税の転嫁」とは逆のケースであるが、図が示すとおり直接支払額aの一部は w_λ の上昇により出し手農家にも帰属する。



さらに、規模が拡大することにより担い手の収益が向上すれば、担い手が地主に払う地代も上昇する。(図-4)のように、都府県の平均的な農家である1ha未満の農家が農業から得ている所得はマイナスである。ゼロの米作所得に、20戸をかけようが40戸をかけようが、ゼロはゼロである。しかし、30haの農地がある集落なら、1人の農業者に全ての農地を任せて耕作してもらおうと、1,500万円の所得を稼いでくれる。これをみんなで分け合った方が、集落全体のためになる。

大家への家賃が、ビルの補修や修繕の対価であるのと同様、農地に払われる地代は、地主が農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。地代を受けた人は、その対価として、農業のインフラ整備にあたる農地や水路の維持管理の作業を行う。地主には地主の役割がある。健全な店子(担い手農家)がいるから、家賃でビルの大家(地主)も補修や修繕ができる。このような関係を築かなければ、農村集落は衰退するしかない。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。実は、2011年農協も「農業復権に向けたJAグループの提言」で、これと同旨の主張を行っている。

(図-4) 規模別生産費・所得 (2018)



3. 誰のための地域振興なのか？

農林水産省や関係団体の職員（農村を研究対象とする研究者も含む）にとって、農村から人がいなくなれば、組織や仕事を維持できなくなる。かれらが、農村人口の維持や農村振興に疑念を抱く余地はない。農村振興対策の最大の受益者は農林水産省である。農業公共事業も、農業関係が伸び悩みを見せるや、集落排水事業という農村整備に着目して事業量を維持拡大した。

農村を抱える市町村長や自治体の担当者も、この点では同じである。2014年、約1800の市区町村のうち2040年には896が消滅危機に直面するという「日本創生会議」の試算が、彼らに大きな衝撃を与えた。住民がいなくなれば、地方自治体は消滅してしまう。地方自治体の組織の一員としては、できる限り地域に産業を誘致し、住民の数を確保したい、人口減少を食い止めたいという気持ちになる。それが、自らが属する組織や仕事の維持につながるからである。

ただし、自治体の担当者にとって、仕事の維持のためには、少しばかりの過疎化は悪いことではない。過疎地域に指定されるということは、地域としては政策がうまくいかなかった証拠であり、不名誉なことである。しかし、市町村の担当者としては、国から他の自治体よりも優遇された援助を受けられるようになる。そもそも過疎法は、過疎地域から脱却（卒業）させることを目的とした法律なのに、地方自治体としては、過疎地域に“入学したり、卒業しない”ことの方が、望ましくなる。もちろん、過疎法がなくなれば、このような事情はなくなる。

自治体担当者と住民の本音

このような自治体の担当者も、住民としての本音は異なる。自治体の職員としては住民に市から出てほしくないが、親としては、子供を東京や大阪の大学に通わせて、ゆくゆくは都市で活躍してほしいと願う。高度成長期以降、農村から都市に大量の若者が流出したのは、こうした親の期待や本音が若者の背中を押したことも、大きな要因だった。

住民としては、周囲にだれもいなくなってコミュニティが崩壊するようになっては困るが、そこそこの生活ができさえすればよい。このような地域住民は、農林水産省が求める農村人口の維持や農村の発展や振興に、それほど興味はない。外部からは、活気のない寂れた地域で何らかの対策が必要であるように見えても、住んでいる人たちは現状に満足している場合も少なくない。それよりも住民の関心は、医療サービス（やインターネット）にアクセスできるかどうか（そのために医者や村に駐在させられるか、できないとき公共交通機関が財政的に可能か、それもできないときの他の方法は何か）、自然災害、積雪や鳥獣被害から身を守ることができるかどうかなどである。

限界集落の不都合な真実

一時期、若者が去って年寄りしか残っていない集落を指す“限界集落”という言葉がマスコミをにぎわせた。やがて年寄りが死亡すると、集落が消滅してしまう。かわいそうだというのだろう。しかし、地方研究者からそれを否定する出版（山下祐介『限界集落の真実』ちくま新書 2012 年）もなされた。高齢化によってなくなった集落も少ないし、また限界集落というところに住んでいる高齢者の人たちに、集落消滅の危機感もなく、みな元気で暮らしているというのだ。

若者が去ったのは強制されたからではない。今では限界集落に残されたかわいそうな年寄りが 50 歳前後の時には、子供に集落の外に出るように勧めたこともあったはずである。立身出世の志がある人間は田舎を出て東京に行くべきだ。これが地方の人の本音である。唱歌“ふるさと”にあるように、大志を抱く若者にとって、ふるさとはいつの日にか帰る場所ではあっても「志を果たす」場所ではない。

いくら農林水産省が、限界集落の人口を増やし活性化しようとしても、その手段はない。集落を出て行った子供たちを呼び戻すなどして、昔の集落に戻すことは不可能である。何より、限界集落にいる年寄り自身がそのようなことを望んでいない。

農政と逆方向の「撤退の農村計画」

2010 年「撤退の農村計画」という本が出版された。子供に引き取られて集落から出る住民も、残された住民も、地域コミュニティがなくなって孤立化してしまう。それなら、集団で集落から撤退する方法を考えるべきだというものだった。この本は限界集落の再生が困難だということを認識している。現場感覚として、限界集落対策としては、これしか方法はないだろう。それを実行している集落もある。

これに対して、農林水産省は、農村人口の維持や農村振興に強い関心を持つ。行政の対象がなくなると困るからだ。次が自治体の担当者だ。しかし、地域住民のどれだけの人が、農林水産省の農村ビジョンに関心を持つのだろうか？I ターンや U ターンなどで農村の人を

増やしても、かれらの多くは陶芸家や自然愛好家など自分たちの独自の世界を大切にしたい人達で、コミュニティ作りに無関心な人が少なくない。職場の人間関係が嫌で地方に移住する人もいる。地域やコミュニティに愛着を持たなければ、祭りにも参加しない。逆に、彼らにそれを要求すれば、別の農村に行かれてしまう。

農村振興にかかわる人たちが、自らの組織や仕事などの利益を離れて、地域住民が何を望んでいるのか、そのために何をしなければならないのかを真剣に考えるべきである。「撤退の農村計画」の著者たちに拍手を送りたいのは、彼らが地域住民のために何が最善かを真剣に考えたことだ。

農村振興の推進者は誰か？

農村振興を推進するとしても、その担い手を誰ととらえるのかについても、建前を抜きにして検討しなければならない。まず考えられるのは、市町村であるが、平成の広域合併により行政区域が巨大化し、周辺の農村地域に注意が行き届かなくなっている。

既に述べたように、市町村の職員の本音は、住民の本音や要望と同じではない。自治体を作る計画を地方の人が望んでいない可能性もある。自治体の人による自治体の人のための地域振興政策となってしまう、住民としては望んでもいない財政負担のツケを回されることになりかねない。産業おこしを望んでいない地方もある。過疎特例で補助金の率が上乘せされるとか過疎債で地元負担が軽減されるといっても、地方負担はゼロではない。将来の運営費のことを考えないで、町おこしのための箱ものを作り、後年度に大きな財政的なつげが回ってしまった例はいたるところにある。

JA 農協も、まとまった農産物のロットを集荷できない中山間のような地域からは、真っ先に撤退した。合併で消滅した旧農協の本所には、信用・共済関係者を置くだけで、農業の関係者がいないケースもある。町の中心から離れた集落にあった JA バンクの ATM が撤廃されたため、有給休暇を取って町の ATM まで行ってお金を引き出さなければならないというところもある。

そもそも、JA 農協が合併を繰り返したのは、信用・共済事業の効率化のためである。一県一農協となった JA 島根のようなところで、どうやって農業や農村の振興を図れるのだろうか。信用・共済事業が事業の中心となり、これによる利益の最大化が組織の目的となっている JA 農協を、農業・農村振興の担い手と考えることは適当ではない。JA 農協、特に中央の組織は米価維持などには真剣だが、農村振興にはそれほど興味を持たない。

結局、農村振興推進の担い手は地域住民しかない。農林水産省の立場や利益からすれば、大都市から農村に人口を還流させ、全ての農村を振興したいと考えるかもしれないが、地域住民がそれを望まない農村もある。

そもそも、地域の状況は千差万別であり、地域の在り方を決めるのは地域住民である。霞が関は、余計なお世話をすべきではない。霞が関が用意すべきものは、“特定地域づくり事業協同組合”や“中山間地域等直接支払い”などの地域振興のツール（道具）である。これらのツールを使うか使わないか、どのように使うかは、地域住民に任せればよい。

前田正名の町村是運動と柳田國男

参考までに明治の地方創生運動を紹介したい。

殖産興業を推進した中心人物に「興業意見」を著した前田正名(1859~1921)がいる。

前田は調査を重視した。調査の目的は、事実そのものを取り扱い、無用な意見を排除することにあるのであり、問題に取り組むには、現状を明らかにして原因を精査したうえで、解答を提示すべきであると主張した。今でいうなら、“現場主義”だろう。

この考え方にに基づき、1890年から1920年ころにかけて、町村の実態調査を行うことにより、その勸業方針または計画(“町村是”といった)を作成し、町村是をもとに、郡是、県是を作り、それらを積み上げて国是を作り上げていこうという全国的な農村計画設立運動が展開された。地方主義の考え方に基づく、下からの草の根的な殖産興業運動だった。前田は地方の特産品を掘り起こし、これを輸出産業に育て上げることを各地に説いて回った。

前田は1890年興業銀行の創設をめぐる農商務大臣陸奥宗光と対立して農商務次官を辞めたのち、在野の産業指導者として全国を回り、町村是作成運動を展開していく。「今日の急務は国是・県是・郡是・村是を定むるにあり」と主張し、全国を町村是推進のために遊説する前田は、「布衣(平民という意味)の農相」と呼ばれた。この運動は、昭和恐慌の際の一大農政運動である“農山漁村経済更生運動”の素地となった。前田を尊敬していた高橋是清は、大蔵大臣として農山漁村経済更生運動を支援した。

前田の情熱は多くの人たちを動かした。その一人である波多野鶴吉は、何鹿(いかるが)郡(現京都府綾部市)の発展のために、農家に養蚕を奨励することが「郡是」であると考え、養蚕業振興を目的とする「郡是製糸」を設立した。これが、今日、日本を代表する繊維メーカーとなっているグンゼである。グンゼはもちろん「郡是」のカタカナ読みである。

柳田國男は、農家だけではなく自治体についても、自主性を主張する。前田正名の町村是運動の趣旨には賛同しながらも、実際の運用については、厳しく批判している。すべての町村が自分たちで考えて町村是を作成したわけではなく、今でいうならコンサルタントに作ってもらったとか、国レベルの模範例をなぞったりしたものも、かなり存在したようである。

「何でも将来の農業経済の研究にはぜひとも町村がうんと力を入れねばなりません。今日のように何事も上まかせの保護干渉を悦ぶ気風は、あまり感ずべき気風ではありません。(中略)申すまでもない事ながら、自治とは決して形式の名ではありません。(中略)町村の経済事情が右の如く千差万様だとしますれば、多数に適用して差し支えぬような外部の判断では、常に不十分不安心であることは明白であります。(中略)またしても人の欠点を説くようで不徳の業ではありますが、これまで大分の金を掛けてこしらえ上げた各地の村是なるものは、いまだ十分に時世の要求に応じ得るものでありません。なるほどいわゆる「将来に対する方針」の各項目を見れば、一つとしてよくない事は書いていない。これを徹底して実行すれば必ずそれだけの利益がありますから、なきに勝ること万々ではありますが、いかんせん実際農業者が抱いている経済的疑問には直接の答が根っからない。それというのが村是調査書には一つの模型がありまして、しかも疑いを抱く者自身が集って討議

した決議録ではなく、一種製図師のような専門家が村々を頼まれて歩き、また監察庁から様式を示して算盤と筆とで空欄に記入させたようなものが多いのですから、この村ではどんな農業経営法を採るが利益であるかという答などはとても出ては来ないのです。真正の村是非は村全体の協議によるか、少なくとも当局者自身の手で作成せねばなりません。」（定本第16巻19～20ページ参照）

「自治とは決して形式の名ではない。」これは地域振興に当たる人が肝に銘じるべき言葉だろう。

4. 環境と農業

20年以上も前に作られた基本法を見直すとすれば、気候変動など環境問題への対応である。「中間とりまとめ」は農業が環境に悪影響を与えることを認めたくて、化学肥料・農薬の使用などの環境負荷を低減する農業を主流化するという。農林水産省が新規業務とした「みどりの食料システム法」を推進したいのだろうと思われるが、これ自体は悪いことではない。

しかし、本業がサラリーマンの兼業農家は時間を節約するために、化学肥料や雑草や病害虫を駆除するための農薬を多投する。主業農家の方が環境にやさしい農業を行ってきた。環境負荷を低減する農業を主流化するなら、農業の構造改革を促進して主業農家主体の農業にしなければならない。また、米作の担い手が兼業農家から主業農家に移り、二毛作が実施されるようになると、田畑輪換によって肥料や農薬を軽減できるようになる。二毛作を行えば、光合成による酸素の生産量は熱帯雨林のそれに迫る。水田を畑地化すべきではない。

日本人は、農業は環境にやさしいと思い込んでいるが、大きな誤りだ。日本の面積当たり農薬使用量は米国の8倍である。食の安全性の観点から、残留農薬についての規制はある。しかし、農薬や化学肥料が環境に悪影響を与えていることに対して、これまでの農政は関心を持たなかった。

農業は温暖化ガスの2割を排出している。そのうち水田や牛のゲップで発生するメタンはCO₂の25倍の温室効果を持つので、その削減効果は極めて大きい。窒素肥料からは、CO₂の300倍もの温室効果を持つ亜酸化窒素が発生する。米国では、農地に肥料として投入される窒素分を農産物の収穫でどれだけ取り除くことができるかという窒素バランスが、農家の間で真剣に取り組まれている。

米国やヨーロッパでは窒素による地下水汚染が大きな問題となっているが、地下水中の硝酸態窒素濃度の上昇は水田では小さい。しかし、我が国における窒素肥料投入は、面積あたり世界平均の2倍以上である。さらに40年以上にわたる減反は、水田の窒素分解機能を大きく減じてきた。窒素肥料投入と減反は、両方あいまって将来健康被害をもたらす可能性がある。窒素肥料の削減は環境対策だけでなく化学肥料への輸入依存度を下げる安全保障対策としても重要だ。

農業の中でも畜産は、環境に特に悪い影響を与える。エサを輸入している畜産は、糞尿を

穀物栽培に還元することなく、国土に大量の窒素分を蓄積させる。日本で一般的な穀物肥育の牛肉は牧草肥育に比べ心筋梗塞や脳梗塞を引き起こすオメガ 6 を多く含む。世界で検討されているのは畜産の縮小だ。マイナスの外部経済効果を持つ畜産を、高い関税や補助金で保護することは、誤りだ。

農林水産省の「みどりの食料システム戦略」は、技術や政策項目などを羅列しているだけである。目標達成のための具体的な道筋は全く書かれていない。「XX を目指す」というだけで、目標に全く近づかなくても農林水産省は「目指していたのだ」と言い訳しそうである。

これに対して、米国では、土壌有機炭素の蓄積、CO2 排出や土壌流亡の抑制のため、カバークロープ、作物残差の還元 (crop residue-returned farming) や不耕起栽培 (no tillage) に、農家自ら率先して取り組んでいる。日本なら農家に取り組ませるためには補助金が必要だということかもしれない。何もしないでも農業は環境によいと思っている日本と、環境改善が自己の経営に必要だと考えて真剣に取り組んでいる米国との違いは大きい。環境面でも、日本農業は自助の精神に欠けている。

農業に対する環境面での制約が高まる中で、食料安全保障を確保しようとする、石油、肥料、農薬などの使用を削減しながら生産を増やさなければならない (produce more with less)。そのためには、減反を廃止することは当然のことであるが、ゲノム編集などを活用した品種改良にも真剣に取り組む必要がある。米単収向上のための品種改良を技術者に禁じてきた農政などは、食料安全保障からも環境保全からも正当化できない。

おわりに

農村の振興も農地の維持管理も集落のありかたも、結局地域の住民が主体となって活動しなければならない。行政は、サービス産業中心の経済となっているため地方拠点都市における人口の集中、コンパクトシティにおける医療や生活関連施設の整備、農村地域での少数の農業者による大規模農業の展開などを広域的に調整する役割を果たすにとどめたほうが良いのではないか。農業だけでなく農村についても、あれこれ指図するというパターンナリストティックな農政からの転換が望まれる。

(参考文献)

- 林直樹・齋藤晋編著 [2010] 『撤退の農村計画』学芸出版社
森川正之 [2014] 『サービス産業の生産性分析』日本評論社
柳田國男 [1910] 『時代ト農政』定本柳田國男集第 16 卷 (1969) 筑摩書房所収
山下一仁 [2010] 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版
山下一仁 [2018] 『いま蘇る柳田國男の農政改革』新潮選書
山下一仁 [2022] 『国民のための「食と農」の授業—ファクツとロジックで考える』日本経済新聞出版
山下祐介 [2012] 『限界集落の真実』ちくま新書