中山間地域の政策課題と農林業経営

松 田 藤四郎（東京農業大学学長）

Policy Issues in Farm and Forest Management in Highland and Upland Area

Toushiro Mazuda (Tokyo University of Agriculture)

はじめに

中山間地域は国土の68.6%、総人口の14.8%、耕地面積の42.1%、総農家数の42.4%、農業粗生産額の37.4%、森林面積の80.7%（表1）を占めるなど、居住の場及び農林業生産の場として、さらに国土・環境保全等の面でも、重要かつ多様な役割を果たしている。しかし、傾斜地等農業生産に不利な条件が多いため、農林業のみならず地域社会全体の活力が低下しつつあり、これに歯止めをかけることが緊急な課題になっている。取り分け、ウルグアイ・ラウンドの農業合意の影響が大きく現れることが懸念されるので、活性化に向けた具体的政策への取組が重要である。

しかし、それらは広範な対策にわたるので、ここでは中山間地域における農林業の活性化を支える経営体の問題に絞って考えることとする。

1. 「経営体」の育成を施策の中心に

中山間地域の問題は、つまるところそこに住む人達がいなくなることに對する問題である。わが国の食料自給率がどうか環境問題がどうかという国レベルの政策と係わりがあるにしても、そこに喜んで住む人がいなくなるのでは、何の意味もない。

中山間地域に人が住むためには、それぞれの人がそこで生活できる経済的基盤が必要なことはいうまでもない。中山間地域が他の地域に比べて過疎化が進展していることは周知のとおりである。それは経済基盤が弱いからである。

表① 中山間地域の概要（平成2年）

（単位：千ha、千人、千戸、億円、%）

区 分	総面積 (千ha)	総人口 (千人)	耕地面積 (千ha)	総農家数 (千戸)	農業粗生産 額(億円)	森林面積 (千ha)
全 国	37,120 (100)	123,611 (100)	5,279 (100)	3,835 (100)	112,787 (100)	24,621 (100)
中山間地域	25,465 (68.6)	18,311 (14.8)	2,221 (42.1)	1,626 (42.4)	42,159 (37.4)	19,873 (80.7)
中間農業地域	12,052 (32.5)	13,656 (11.0)	1,668 (31.6)	1,176 (30.7)	33,001 (29.3)	8,215 (33.4)
山間農業地域	13,413 (36.1)	4,655 (3.8)	553 (10.5)	451 (11.8)	9,158 (8.1)	11,658 (47.3)

（注）1 農林水産省の資料による。

2 () 内は、構成比である。

図① 人口自然減の市町村が占める割合の推移

(注) 農林水産省の資料等に基づき総務庁が作成した。

中山間地域の基幹産業は農林業が主体である。第3次産業だけで成立する村は稀であろう。大抵は農林業がなくなれば、村は消滅するであろう。農業（以下林業を含む）の担い手は、わが国の場合、殆どが農家（以下林家も含む）である。農家がなくなるとは村は成立しなくなるだろう。

中山間地域に対する諸施策は、あの手この手と盛り沢山である。素直に言えば、縦割行政の弊害ともいえる部分的、単独的、不統一な総花的政策で、統一的思想に立ち、中心的柱を立てた施策ではなかったように思われる。

中山間地域の活性化を図る統一的思想は、基幹産業である農業の担い手である経営体を育成することである。生産基盤整備や流通対策整備などは経営体の維持発展に対する支援施策でしかない。

経営体の育成といっても容易なことではない。何しろ農家の農業経営は空洞化の一途を辿っているからである。

図② 基幹的農業従事者数の年齢別構成（平成2年）

(注) 1 農林業センサス（平成2年）結果に基づき当庁が作成した。

2 「農業就業人口」とは、16歳以上の農家世帯員のうち、自営農業だけに従事した世帯員と、自営農業その他の仕事の両方に従事したが、自営農業従事日数の方が多かった世帯員との合計をいう。

2. 多様な「経営体」の選択

中山間地域の農家を専業別割合でみると、専業の割合が16.2%（全国15.4%、1990年センサス）、第1種兼業農家割合が12.9%（同13.9%）、第2種兼業農家割合が70.9%（同70.7%）となっている。兼業農家の割合がこのように高いので、全部の農家が個別経営体にはならない。農業の個別経営体は「新政策」でも示されているように、年々の所得額に加えて、退職金や社会保障などを含めた勤労者の平均的な生涯所得との均衡と、その安定性が確保される規模の経営体だからである。

このような個別経営体は、中核農家を中心に認定農業者として「農業経営基盤強化促進法」などの制度等を活用して育成すべきであろう。個別経営体の育成は農家であってもよいが、1戸1法人の有限会社であってもよい。

広範な兼業農家の存在は、各種の「組織経営体」の育成を必要としている。組織経営体には生産組織型と協業経営型に大別できるが、将来的には、農地利用権の設定ができる農業生産法人としての協業経営型の組織経営体を育成すべきであろう。集落営農型の組織経営体がよいか、機能型がよいかは、それぞれの事情によろう。

現在、中山間地域では、以上の2つの経営体の他に、市町村農業公社、農協、第3セクターによる農業生産法人など、所謂「公的経営体」の出現をみている。

何れにしろ、経営体の目的は経営の自立、発展であり、赤字を出させないための経営能力が必要になる。どの経営体を選択するかは経営参加者の意向と適切なアドバイスが必要になろう。

表② 農業地域類型別の農家1戸当たりの農家所得及び農業所得（平成2年）
（単位：千円、%）

区 分	山間農業地域	中間農業地域	平地農業地域	都市的地域	全 国
1戸当たり 農家所得	5,945 (90.6)	5,942 (90.5)	6,563 (100)	7,528 (114.7)	6,602 (100.6)
うち農業 所得	600 (35.1)	1,046 (61.2)	1,708 (100)	1,021 (59.8)	1,163 (68.1)

（注）1 農林水産省の資料による。

2 （ ）内は、平地農業地域に対する指数である。

表③ 農業地域類型別の耕作放棄地の状況（平成2年）

（単位：ha、％）

区 分	経営耕地面積 (A)	耕作放棄地面積 (B)	耕作放棄地率 (B/(A+B))
全 国	4,361,168	150,655	3.3
山間農業地域	417,068	21,846	5.0
中間農業地域	1,337,055	57,540	4.1
平地農業地域	1,645,922	30,153	1.8
都市的地域	961,123	41,116	4.1

（注）農林水産省「農林業センサス」結果による。

3. 中山間地域の経営体の育成

条件不利地域の中山間地域にあって、自立的経営体を育成することは容易でない。そこには条件不利状態を是正する各種のインフラの整備はもちろんであるが、経営体の担い手に対する直接、間接の所得補助政策や技術革新、経営革新の情報サービス網の整備が必要である。

①デカップリン政策の検討

デカップリン政策は、「特定農山村地域活性化法」（平成5年制定）においても「農政審議会中間報告」（平成6年8月）においても見送られている。現状の零細な農業経営や農業所得を対象にしたデカップリンは効果が殆ど期待されないであろうが、前述の自立的な経営体に対しては、その存続、維持発展のためにも、その具体策が検討されてしかるべきだろう。

②情報機器導入補助

農業技術情報及び農業経営に関する情報サービスを得るためのハード及びソフトに対する経営体への補助。

③技術研修、経営研修補助

経営の安全性、収益性、成長性を図るためには、たえず技術革新と経営革新について関心をもち、取り入れるべきものは実行に写す必要がある。そのためには、経営者の研修が不可欠である。一定の技術や経営のノウハウを得るための研修費を補助すべきであろう。

④機械・施設のリース方式の採用

わが国の農産物生産費が国際的にみて相対的に高い原因は、土地生産性の低さよりも、投入資材の高額と規模の零細性によるところが大きい。特に農業機械・施設費が生産費を高くし、また多額の投下資本を要し、財務の悪化をもたらしている。低リース方式がとれば、経営にはかりしれない好結果をもたらすべきであろう。そのためには、農地保有合理化法人等が事業主体となり農業機械・施設の購入に国、県、市町村が補助をする制度を確立すべきであろう。そして、補助率を差し引いた額でリース料を決めることが望まれる。

⑤個別経営体の機械・施設導入に対する補助制度の確立

組織経営体には、機械・施設導入時に補助制度があるが、これを個別経営体にも適用するように改める。また、中山間地域には補助率を引き上げるなどの措置を行う。

また、更新時に対しても補助ができるように制度を改めるべきであろう。

⑥仔取り用雌牛導入に対する補助

中山間地域では、和牛繁殖牛経営や酪農経営を行う所が多い。これらの2作目はウルグアイ・ラウンドの合意によって深刻な打撃を受けている。繁殖用雌牛は機械・施設などの固定資本財と同様の性格を持つものであるから、その導入にあたっては、一定の補助をする制度を設けるべきであろう。

⑦ヘルパー制度の整備と人件費の補助

農協や酪農協が和牛経営や酪農経営に対し、ヘルパーを雇用したり、登録幹旋などを行っているが、この制度を一層整備し、ヘルパーへの人件費の一部を助成する制度を創設すべきであろう。

⑧賃貸住宅の建設

新規参入者やUターン就農者に対し、一戸建ての賃貸住宅を建設し、低料金で貸与する。また、一定年数経過後に低価額で譲渡する制度を設ける。また、空き家を修理して低価額で分譲するなどの方法も考えられる。これらは地域の自治体による一般的な定住政策或いは若者定着政策の一環である。

以上①～⑧の提案の殆どは島根大学の平塚貴彦氏の論文に依拠した。

おわりに

従来の中山間地域対策は、地域の特性を生かした高付加価値型、高収益型農業への転換と森林資源等地域資源の総合的活用をとらえているだけのように思える。それらの中身は土木工事型開発が中心のようにみえる。これからは人間の意志によって経営する経営体中心の政策に転換することを期待したい。なお、生活環境整備や安定兼業のための就業機会の拡大策などというまでもない。