

巻頭言

必要な、わが国農業の将来像についての 共通認識



全国農業協同組合中央会 専務理事

——— 山田 俊男*

1年間にわたる食料・農業・農村審議会企画部会の論議の大半はわが国農業の担い手をどう描くのかに費やされた。当初は「プロ農業経営」の言葉が踊り、一体「プロ」とは何か、が出発だった。さすがに途中からこの言葉は定義の仕様がなく使わなくなった。「バラマキ」という言葉も当初からの言い振りで、これはマスコミの格好の集落営農批判として今も使われている。最終的には、「認定農家」と「法人経営」、経営体としての実体を有する「集落営農」を「担い手」とし、経営安定対策の対象にする方向がまとめられたが、その規模基準のあり方等でこの秋に深刻な論議を再燃することになりそうである。

農業で食べていける農業者をつくりあげることに異論はない。そうであってこそ、後継者が育つし、創意工夫も働き、遊休地は生じず、地域の活性化もすすむ。問題はそうした条件をつくりあげることができるかどうかである。

わが国の場合、最も担い手がないのは水田農業であり、食べていける農業づくりの基本は、農地の規模をどう拡大するかである。果たして、規模拡大を実現できるのか。これも自明のことであるが、所有でなくて利用を拡大できればいいのであって、これまでの農水省の政策も利用の集積に全力をあげてきていた。まさにわが国の水田農業の「担い手をどうつくるか」は、「農地の利用をどう集積するか」と表裏一体なのである。

すなわち、わが国の水田農業は、アジアモンスーン下における零細分散所有という国土的制約、農地改革による自作農創設という歴史的経緯、その後の高度経済成長は離農による自立経営農家を育成できず圧倒的な兼業農家を定着させてしまったこと、あわせて生じた農業外からの土地需要は農地価格を異常に高騰させ農地を資産保有の対象としてしまったこと、等々という事実のもとに存在しているのである。こうした制約や経緯のもとで、わが国の水田農業は、とうてい新大陸での大規模経営を特徴とする米国型や、一定規模の均質な畑作経営をつくりあげてきたヨーロッパ型にはなりえないのであって、アジア型の、ないしは日本型の農業でしかありえないのである。

しかし、企画部会において、こうしたわが国水田農業の将来像についての共通認識を持った論議がなされたかどうか疑問である。

ところで、これまでの政策努力にもかかわらず、果たして担い手の中心たるべき認定農家に農地の利用集積がすすんでいるかということと残念ながら十分とはいえない。稲作中心の

*当研究所参与

経営の場合、認定農家は、6万戸程度に過ぎない。また、目標の8割まで農地の集積がすすんでいるという農水省の統計も、集積の対象となっている農家のうち、認定農家は5割に過ぎず、残り5割は市町村等が独自の基準で担い手と定めた農家である。そして、利用を集積した認定農家であっても、たとえば新潟県S市の認定農家は、15ヘクタールの経営（自作地4ヘクタール、借地11ヘクタール）で、89筆、33カ所に圃場が点在するなど、効率的な経営になっていない。だから、5ヘクタール以上に規模を拡大してもコストは低減していないのである。

こうした実態をふまえたとき、わが国の水田農業が集落を基礎に農地や水利用がなされている観点から、集落を単位に農地の利用を集積し団地的に利用する方策が最も効率的である。全国の水田集落において、担い手と目される主業農家が半数の集落で存在しないという実態からしても、集落で組合をつくり、農地の利用を団地化し、特定の農家やオペレーターに作業を委託し、補助作業は参加農家が分担する形での集落営農が有力な対策になる。コメの計画生産が必至のなかで、麦・大豆・飼料作物・野菜等の複合生産が求められるが、団地化による高品質生産や、作業の分担からしても集落営農は有効である。形は多様であるが、機械の共同利用からはじまって、特定農業団体や法人化へと発展している集落営農も多くなっている。

もちろん、認定農家等の個別経営を否定するものではない。やる気のある多くの認定農家が存在していることも事実である。しかし、農地の団地的な利用が出来ないため、作業の受託も含めてこれ以上規模拡大できなくなっている事例も多くなっているのである。

今回の論議で、われわれJAグループは、「農地利用・農村整備計画」づくりを政策提案した。それは、集落での合意のもとに、農地を農地として団地的に利用する地域、新規就農者や家庭菜園用に利用する地域、分家等集落に隣接し転用できる地域に分けて考えていこうというものである。今回、農業経営基盤強化促進法を改正し、集落を基礎とした農用地利用改善団体による農地利用調整機能を強化することとなったが、これらを活用して、地域の話し合いの中で「農地利用・農村整備計画」を策定していくことも一つの有力な方策ではある。

今後、農地の社会的公共的な利用を基本に、農業振興地域と都市計画地域との調整も含めて、改めて、「農地を農地として利用する」仕組みをしっかりとつくれるのかどうか、このために必要な農地制度をどう見直すのか、政策のあり方はひとえにここにかかっているといえよう。

地域農業に根ざすJAグループにとっても、地域農業の担い手の育成は、緊急かつ最大の課題である。現在、JAは、米政策改革の推進と関連させて、「地域水田農業ビジョン」の策定と実践に取り組み、地域ごとの集落営農づくりなど、担い手の育成とそれら担い手への農地利用の集積に取り組んでいるところであるが、この取り組みをさらに徹底するため、全国のJAに専任の担い手対策室を設置し、目標を持った取り組みをすすめることとしている。