

新食糧法以後の市町村農政（完）

——生産調整，市町村農政の方向および新農業基本法をめぐって——

農林水産省と人事交流した市町村の職員と農林水産本省の行政担当者研究者との情報・意見交換を目的に昭和59年度から始められた地域農協研究会は，今回（昨年10月開催）をもって14回を数える。今回の研究会は，第12回から続けてきた新食糧法以後の市町村農政のあり方に関する検討の最終回ということで企画，運営した。ここに収録するのは当日の記録である。

研究会の日程・進行等は下記のプログラムの通りであるが，はじめに全国地方行政研究会会長の遠藤誠作氏（福島県三春町）より問題提起がなされたあと，東京大学大学院農学生命科学研究科の生源寺真一教授の基調講演が行われた。そして会の後半では，市町村の現場の意見と言うことで，4人の交流市町村職員から報告を頂き，参加者全員による活発な討論が行われた。

討論においては，研究会の開催に先立って行われた，「今後の農政のあり方に関するアンケート調査」の結果を議論の素材として提供した。本調査は，あらかじめ別紙の設問用

紙（稿末に掲載）を約200名に及ぶ交流市町村職員全員に送付して実施したもので，最終的に46人から回答を得た。このうち，注目すべき点はある程度司会が紹介し，討論記録に収録している。しかし，結果の詳細は紙幅の関係で省略した。また，挨拶，討論についても，論旨の展開等に差し支えない範囲で一部割愛してある。ともあれ，この研究会記録が今後の市町村農政を考える上で多くの方々の参考になれば幸いである。

今回も多くの方々からの協力・支援を得た。とくに，基調講演を頂いた生源寺教授には，この3回の研究会にすべてご出席いただき，貴重なコメント，ご指導を頂いた。この場を借りてお礼申し上げたい。当所の遠藤陽子さんには事務局の仕事の一切を引き受けていただき，膨大なアンケートの集計をお願いした。また，当日は在本省の市町村交流者の方々に会場設営・運営等のお手伝いをいただいた。ここに記して深甚なる謝意を表したい。

（両角和夫：地域農業研究会事務局）

第14回地域農業研究会プログラム

平成9年10月15日（水）13:30～17:15

於：農業総合研究所第3会議室

1. 開会の挨拶

農業総合研究所長 野中 和雄
農林水産省大臣官房参事官 小原 勉
全国地方行政研究会会長 遠藤 誠作

2. 問題提起

「地方分権時代の市町村農政」
福島県三春町役場水道課 遠藤 誠作

3. 基調講演

「これからの市町村農政～課題と展望」
東京大学農学部教授 生源寺真一

4. 討 論

司 会 農業総合研究所 両角 和夫

5. 総 括

東京大学農学部教授 生源寺真一

6. 閉 会

1. 開会の挨拶

○司会 それでは第14回地域農業研究会を開催いたします。所長のあいさつをいただきましたので、次に本省から大臣官房参事官、小原さんにご挨拶をお願いします。

＜農林水産省大臣官房参事官 小原 勉＞

私どもは農業基本法をどうするかということ専ら検討していますが、この機会をおかりして、若干ご報告させていただきたいと思えます。食料・農業・農村基本問題調査会は、この春から食料部会、農業部会、農村部会という三つの部会で、それぞれ検討がなされています。現在、会合は4回～5回開かれたところで、議論の途上ではありますが、主要な意見を簡単にご紹介します。

食料部会では、いわゆる安定供給、これには特段意見の差はありませんが、その中で国内生産をどうするか、あるいはむしろ輸入、備蓄を充実すべきだといった論点が出ています。自給率についても、目標を設定すべきであるという意見と、それは現実的になかなか難しいのではないかといい意見の対立がまだ残っています。

農業部会の最大の論点は、株式会社の農地取得の問題で、これも賛否両論あります。経営関係では、今後、価格支持制度をどうするかが大きな論点になり、それに伴って、アメリカやヨーロッパのような、いわゆる直接所得補償が議論になっております。これも導入すべきであるという意見の一方、いろいろな問題があるので、慎重に考えるべきだというふうなご意見があります。

農村部会では、農業・農村の果たす多面的な公益的機能ということについては、委員の先生方に異存はないわけです。しかし、そのためにどのくらいのコストをかけるべきかということについて、そのコストの負担のあり方について、無尽蔵というわけにはいかない

のではないかと意見が出ています。特に農村関係では、中山間地域問題が大きなテーマになっていますが、やはり経済的な面だけではない、むしろそれよりも経済外的な役割を評価すべきではないかという意見が多くあります。EU型の条件不利地域対策を日本でもという意見がありますが、他方、EUと日本は相当事情も違うということもありまして、独自の手法について幅広く検討すべきだという意見もあります。

これから10月、11月にかけて3～4回会合を開き、12月の中・下旬に第1次答申が取りまとめられる予定です。来年はそれを受けて具体的な施策をどうするかをご議論いただいて、来年の夏頃を目途に最終答申というスケジュールになっています。

みなさんは本省に勤務され、また戻られて、市町村という立場で、いろいろ現場に密着した仕事をされている中で、いろいろな問題を私ども以上に承知されていると思いますので、本日は、幅広くいろいろなお話を聞かせていただければと思います。

○司会 それでは次に、この会の主催者の一人でもあります全国地方行政研究会会長の遠藤誠作さんから、あいさつをお願いします。

＜全国地方行政研究会会長 遠藤 誠作＞

研究会の会長をしております遠藤です。問題提起で本筋の話はしますので、あいさつだけ簡単に申し上げます。

この場合は、農林水産省という同じ官庁に勤務をした国と市町村の者が、同じ立場で一国の農政のあり方について議論できる、日本では唯一の場ではないかと思えますのでせっかくの機会ですから、十分議論していただきたい。

青春の多感な時期に2年間、そこで仕事をはじめ、公私ともにいろいろお世話になったわけですが、国ではちょうど行革論議が出て

いる時期でもありますので、そういうときに日本農業が再生できるような議論をお願いしたい、それも本音に近い議論で、現行制度の現場での矛盾、改善点等、率直な意見を出していただきたいと思います。

それから、本研究会は、昭和 60 年の第 1 回研究会から数えて 14 回目を迎えました。今後の市町村農政の議論ということで、今回で一応 3 回目の議論の締めくくりになりますので、この機会に研究会の運営についても一区切りをつけ、会長の座をおり、新しい体制

で平成 10 年度からやっていただきたいと考えております。

最後に、この研究会を開くに当たりまして、農水省並びに農業総合研究所の方々には多大なご援助をいただきました。この機会をおかりしてお礼を申し上げたいと思います。

○司会 会長から話がありましたように、これからの地方分権時代の市町村農政ということで、これから 2 時間、忌憚のないご意見をお願いしたいと思います。

2. 問題提起

——地方分権時代の市町村農政、生産調整をどうするか、市町村農政の可能性、新農業基本法の行方——

○司会 それでは本題に入りたいと思います。再び遠藤会長に問題提起をお願いします。

○私たちは一昨年来、新食糧法以後の市町村農政ということをテーマに 2 回にわたって議論してきました。しかし、現実にはその方向性を見出せないでいるのが現状ではないかと思っています。そこで、今回はそのまとめとして、地方分権時代の市町村農政ということで、21 世紀の市町村農政をどう展開していくか、そのためには国の農政がどうあるべきかということを議論してみたいというのが今回のテーマ設定の理由です。

今回のテーマについて、全国各地に散らばっている交流者から本音に近い現場の声を拾ってみようということで、三つの項目について、挑発的なアンケートを試みました。この種の書かせるアンケートは、回収率はかなり悪いのではという想定はしたわけですが、回収をみて交流者そのものが、本省の 2 年間の経験の中で、書いたり、自分の考えをまとめることについては、非常に鍛えられていたことが実証されたという感じがしました。約半数の市町村から、今までのアンケートには

ないような話が出てきております。

集約は農業総合研究所の遠藤陽子さんに依頼していただきました。皆さんのお手元にある資料がその成果です。多分、公式なアンケートではこういう話は書けないと思いますので、現場の声としては、第一級の資料ではないかと思っています。資料は使われなければ意味がありませんから、皆さんが実践に生かせるような使い方をしていただきたいと思います。

最初は米の生産調整に関してです。わが国は昭和 45 年以来 30 年近く米の生産調整を実施してきました。ところがいまだに展望が開けない、減反を強化する一方で米の輸入枠が年々増加し、国みずから矛盾したことをやっている、売る自由といいながら実施しているペナルティーのない減反割り当ては、実施できない、価格形成は市場に任せて、もう減反はやめるべきだなどの意見が現場からあります。つまり現場では、生産調整はやめてしまっ、どうなろうと構わないから自由にさせてくれという声が結構多いわけです。生産調整は農業団体も、一端の責任を持つとしながらも、実際には役場主導でやってもらわな

いと、農業団体では手に負えないのだという言い方をされています。

そのため、今回の割り当てでは、飯米農家でも何でも、米を売ったことがない人にまで割り当てをしないと地域の均衡がとれない、それが不公平感をなくす配分方法だといわれています。一方、ペナルティーがなくなれば、おれはそんなことに構ってられないのだと言って、もう生産調整に協力する人はいなくなる可能性もある。片や、米に対する国民の合意、支持は、なかなか芳しいものが得られない。では、この生産調整とは実際何なのだというのが私の問題提起の1番目です。

2番目の市町村農政の方向性ですが、補助金行政が問題だとか、補助事業ではメニューが多くて、申請事務が大変だ、零細補助は、もらった金より町でかかるコストの方が大変だから、もうやめてほしいという意見が寄せられました。一方、市町村の立場からすれば、役場の仕事から補助金を取ってしまったら何が残るのか、補助金の仕事なくなったら、農業行政とは何をやらたいのかかわらなくなってしまうのではというのが大半のような感じがします。すなわち、「市町村農政」と格好のいいことを言いながら、では、市町村に任せると言われたときに、やる自信がないというのが実情ではないかと思います。

行政がこれだけ専門的になっているときに、町長が4年に1回選挙の洗礼を受けて交代するところで、本当の行政ができるか、市町村農政と言うのなら、しっかり自分たちの力をつけていかないと、これも議論で終わってしまうのではないかとことを危惧します。

農業関係の補助金の使い方を見ても、昔は圃場整備とか何かを本気になってやっていた時代がありましたが、今は温泉をつくってみたり、何でもこんなものを税金でつくるかなどと週刊誌の種になるようなことばかりで、その結果、赤字経営で、自主財源を食いつぶすような使い方をしている。経営経験がない役

所がそういう事業をやっている。私はこれは方向として間違っているのではないかと、現実には、国家権力でとった税金を展望を持たないで使っているだけではないか。

一方で地域農業への支援システムだと言って、町が農業経営に乗り出すべきではないかという議論が起きている。しかし、本来、地域おこしも成功しなかったところが農業経営の主体となったり、それを応援する立場になれるのか、やるのであったら、やはりもっと考えてやるべきではないかということです。

私は平成7年課長に昇格した機会に、市町村の行政には経営的な視点が必要だということで、大学で経営学の勉強を始めました。昔、農業経営学として習ったことがいかに机上の空論だったか、現実の問題に立脚して積み上げられるような行動がないと、今の農業は立ち上がれないのではないかという感じがしています。

したがって、現体制でやれないのであったら、もう民間企業に任せてしまった方がまだよいのではないかと。アンケートでも企業に任せたらよいのではないかと回答がありました。今まで、農地を守らねばならないのだと言ってきた市町村が、政策をどう展開するかを議論したい。

3番目の農政と新農業基本法の制定についてですが、法律制定の要請運動を農業団体でやっていますが、何のための法律制定かという趣旨がよくわからない。現実には農業基本法で農業がよくなったのであったのなら別だけれども、矛盾をはっきりしただけで、現実にはその法律で国の農業は良くならなかった、金を使っただけではなかったかという思いがするわけです。その辺をどう考えていくのか。

個人的には、不毛の議論を何年もやるよりは、例えば米の生産調整を法律でやっていく、それを町とか農業団体が責任を持ってやっていくというような形でもないと、学者の応援をもらって、表現がどうだこうだなどという

抽象的な話をやられてはいるほど余裕のある仕事ではないのではないかという感じがするわけです。新しい制度は市町村農政の応援団にもなるし、場合によっては足かせにもなるので、その辺の議論を、やはり十分やっていく必要があると思います。

最後に締めの話になりますけれども、結局、今まで何十年も、莫大な投資をしてきましたが、その金を使わないで貯金して、日本の農家が、その利息を分けていれば、働かないで食えたのではないかという議論をする人がい

ます。そういう誤解されるような金の使い方はもはや許される時代でなくなった。だからと言って農林予算がなくなるわけではないですから、市町村は地域経営という視点でどう見ていくか、そういう議論が必要ではないかと感じるわけです。

そういうことで、多少挑発的な話題を提供した方が議論が盛り上がると思いましたが、本筋ではないことも申し上げましたが、よろしくお願いします。

3. 基 調 講 演

「これからの市町村農政——課題と展望——」

○司会 討論に入る前に、東京大学農学部の生源寺先生にお願いいたします。

○きょうは話題提供として、三つの具体的な問題を取り上げてみたいと思います。

<取り上げる三つの問題>

一つは、構造政策あるいは農業構造、もう少し広く農村構造と地域農政という問題、二つめは、条件不利地域政策あるいは中山間地域問題と市町村農政ということです。これもいろいろな切り口があると思いますが、少し論点と言いますか、視野を広げて、地域の資源、環境の管理というような観点を強調してみたいと思います。3番めは、去年、特にこの点が議論になったわけですが、米の生産調整の問題です。これも今のやり方どういう問題があるかということは、もう相当議論されておりますので、きょうは、いろいろ取りざたされている新しい減反の仕組みについて、私なりの暫定的な考え方を申し上げて、それとのかかわりで市町村農政の問題にもう1度切り結んでみたいと考えております。

その前に、今、小原さんのごあいさつの中にもありました基本法の問題にちょっと触れてみたいと思います。市町村農政を考える場

合に、今の基本法の議論の意味をどう考えるかという1点に絞ってお話したいと思っています。

私は、現行の農業基本法は、日本経済全体が欧米の先進国にキャッチアップするという時代の中で、日本経済の牽引車となっていた製造業とか、とくに第2次産業に農業がキャッチアップすることを目標とした、理念法であると考えています。その成果がどうであったかということについては特に申し上げません。

キャッチアップというのは、ある意味で非常に単純で、一つのベクトル、その方向に向かってどれだけ速く、あるいはどれだけ遠く進むことができるかを考えればよいわけですが、新しい基本法は、むしろ複数のベクトルの目標を設定して、その中の調和をどうするかという問題になってきているのではないかと思います。これは基本問題調査会の名称に食糧・農業・農村とある点に象徴されているように、既に目的が複数あるといういい方をしてよいのではないかと思います。現行の基本法は、農林漁業問題基本調査会という形で、極端にいうと産業の視点のみであった

といってもよいかと思います。そこが新しい基本法と大いに違うところであったと思います。

複数の理念というのは、今の調査会の名称に引き寄せていえば、スローガンのようになりますが、食糧の安心、持続する農業、さらに豊かな農村といったことになろうかと思えます。こういう理念を実現するのが今度の農業基本法の方の方ででしょう。これはよいことづくめで、それぞれについて反対する人というのは、おそらくよほどのへそ曲がりでない限りはいないだろうと思います。

問題は二つあると思います。一つは、今申し上げたものが単なるスローガン、美辞麗句に終わってしまって、何も起こらない、むしろむだな労力だけが費やされたということに終わりはしないかという問題です。もう一つは、持続する農業、あるいは農水省で最近比較よく使われる言葉かもしれませんが、たくましい農業というようなこと、あるいは強い農業という理念と、豊かな農村、あるいは美しい農村環境というようなことが必ずしも予定調和的ではないのではないかと思います。例えば北海道の美瑛町の農村景観は、いわば農作業をしている畑のよさである。しかし、この傾斜地での機械を使った農作業は危険であり、効率の上昇に障害となっている。これは単なる例ですが、今の三つのきれいな理念は、実は必ずしも予定調和的ではないだろうと。

そうすると、今申し上げた二つの問題を解決した姿は、これ以外にもあるのかもしれませんが、三つの理念が具体的に、かつ実効性のある形で、いかに高いレベルでバランスのとれた形で実現できるか、どうも問題はどのように立てられるのではないかと思います。

それぞれが単なる言葉に終わらないこと、それから、実際にやり始めると、相互に相当矛盾する部分があるだろうということ、この

二つの点を解決していくという作業の中に基本法の議論の、本当の意味で役立つ場があるのではないかと思います。

では、単なるスローガン、かけ声倒れに終わらないためにはどうすればよいかということになるわけですが、これは国レベルと地域レベルに分けて考える必要があると思います。

国レベルについては、土地改良法や農地法、あるいは食糧法もいろいろな形で再度見直されることになるかと思いますが、基本法の背後にある、実際の法律なり制度なりをあわせてきちんと見直すということが一つあるかと思っています。ただ、これはきょうのテーマとは少し離れますので、こういう問題があるという指摘だけにしておきます。

もう一つは、今三つの理念と申し上げましたが、おそらく政策の目的、したがって、それにマッチした手段がかなり多様化していくだろうと思います。これは国レベルでいろいろな政策手段ができるということです。私はこれは補助金のメニューがたくさんあるという意味とはちょっと違うと考えています。価格政策に非常にウエイトを置いた政策から、価格政策をむしろ安定化のための政策に持っていくと同時に、別の所得政策を持ち込むとすれば、これは一つの政策ではなく二つの政策に分かれます。あるいは条件不利地域について特別の政策を用意するとすれば、これももう一つ、これまででない政策の装置ができることになるわけです。

これが国レベルで用意されたとして、それを全体として調和のとれた形に咀嚼して、十分その地域に使いこなせるような形にするプロセスなり、それを支える組織が非常に重要になってくるでしょう。これはもう釈迦に説法ですが、もともと農業や環境の問題は非常に立地特性の強い問題で、まったく同じ農業生産の条件の土地は二つとないようなユニークさを持っていると思います。それから、農村もそれぞれの歴史を持っているという意味

で、それぞれでユニークなわけですから。

そもそも適用する場の地域特性が非常に強いことに加えて、政策の装置そのものが徐々に目的の多様化にマッチした形でバラエティーに富んだものになってくれば、それを地域に合った形に咀嚼し、また効果的に適用するような地域の組織がますます重要になってくると思います。

これは市町村行政に限らず、土地改良区、農協、系統の組織、農業委員会や改良普及センターといった地域の市町村レベルの組織全体にいえることですが、その機能あるいは組織そのものの見直しが必要になってくるのではないのでしょうか。これはやや長期の問題ですが、これが新しい基本法の議論について、きょう申し上げたいことです。

いいかえますと、政策の手段がかなり地域レベルにおいてくるのではないかと思っています。その内容は、先ほど申しました三つの見地に即して多少申し上げますが、例えば価格政策は、もう地域化することの不可能な本質的に日本という一つの市場であれば、それにすべて同様に引きわたる手段であるのに対して、条件不利地域に対するいろいろな支援策の中には、その地域でどういう形の政策を組むかを判断しなければ、効果的にその資源、これは財政といってよいでしょうが、それを使えない性質の政策がふえてくるだろうと思います。地域レベルで、うまく使うことが求められる政策がふえてくると思います。

<第1：構造政策について>

さて、各論に入るわけですが、第1の構造政策についてです。

構造政策のオーソドックスな議論として押さえておきたい点があります。この点だけが、いわば普通の構造政策に対する議論ですが、それは構造政策の目的は何かということです。

今の基本法でも構造政策はイの一番に掲げられているものですから、そんなことはわかり切ったようなことですが、私自身は今の構

造政策の目的は、意欲的な担い手を確保するための政策という意味合いが非常に強くなってきていると思います。両極分化していった、自然に規模の大きな担い手・経営が残るというシナリオのもとでの構造政策とはちょっと違う意味合いが出てきていると思っています。むしろ全体として担い手がいなくなってしまう、あるいは非常に点的な存在になってしまうのではないかと。それでは困るということで、20歳代、30歳代前半の人が、自分の情熱を傾けるに値すると考えるようなサイズの経営をつくり出そうとすれば、それが可能な構造をつくること、むしろそのことに今の構造政策の目的の大きな意味合いがあるのではないかとと思っています。

もちろんその結果として農業の効率が上がって、あるいは価格が、消費者にとっては非常によいことではしょうけれども、下がるといふことになれば、農業を保護・支持するための消費者・納税者としての国民負担が軽減されます。これが通常いわれている資源の利用の効率を高めて、それが国民の負担の軽減にもつながるといふ意味での構造政策の目的なわけですから。しかし、そもそも農業自体がなくなってしまうては、元も子もないという意味では、むしろ第1の担い手を確保するということの方が、今の構造政策の目的としては重要になってきていると思っています。

私自身は、構造政策的な観点からいいますと、相当意欲的な担い手、あるいは担い手としてその地域の農業を引っ張っていこうという気概のある候補者に対して政策をかなり集中することを考えるべきだろうと思っています。もう既にある程度そういう道具立てはないわけではありませんが、もう少しそれを強めてよいと思っています。これはある意味で選別ですが、ただ、第1種兼業農家や、専業農家で大規模なところを農家経済という観点でいえば、これはもう、農村の富裕層とはいえないわけですから。むしろ安定した兼業農家の

方が一番ハッピーな存在だと考えてよいでしょうから、いわば弱きをくじき富める者を助けるというたぐいの選別ではないと思います。そういう意味では、選別政策であるという批判はもう的外れであると思っています。

ただ、選別政策的なことは、今いったような公正、公平の観点から問題ではないといつてよいわけですが、農村社会の心情や機微という点からいいますと、なかなか微妙な問題があります。

例えば、認定農業者という制度ができて、もう 10 万人を超えているとも聞いておりますが、この認定農業者が、ややもすると農村の中で浮き上がった存在になってしまうという声もないわけではない。つまり、制度的には認定されたけれども、村の社会の中では認定されていない、むしろ浮いた存在になってしまうこともあるような気がします。この点については、中央の政府でどういう有効な手だてが打てるかということはなかなかないと思います。地域の農家や元農家、あるいはもう少し広げて地域の住民の方に、認定農業者制度がどういう意味合いを持っているかをきちんと知ってもらうことが、重要ではないかと思っています。

選別政策についても、村社会が足を引っ張るというような構造もなくはありません。そういう意味で、地域住民の理解が非常に必要になるわけですが、もう少し範囲を狭めていこうと、農地の集積、流動化が叫ばれるわけですし、私も、ぜひともその促進をできる範囲ではかるべきだと思います。ポテンシャルにもない流動化を掘り起こすというのは愚の骨頂だと思いますが、ポテンシャルは十分に掘り起こす必要があるでしょう。その場合に、その農地の提供者の福祉、経済的なポジション、社会的なポジション、あるいは住民としての幸福といったものをもう少し考慮することが、これからのきめ細かな構造政策の中では求められるような気がします。

つまり、農業構造の強化が叫ばれてきますと、農業以外の職業に重心を移した方たちは、農村社会では、農業政策上はもうお荷物になってしまうという受けとめ方が出てきても、ある意味では当然でしょう。これは人間ですから、認定されずに政策からほうり出されてしまうことになれば、おもしろくないということで、意地でも農地を出さないという方の中にはあるかもしれません。お荷物になってしまうのかということに対して、きちんとした答えを出すことが大事です。

いま、狭い意味での農業の構造を問題にしましたが、そういう意味では生産手段のある特定の人への集中ということに力点を置いて議論したわけです。そのことはこれからも非常に重要な政策的な、あるいは研究上の課題であり続けると思います。しかし、そのもう一つ外側を包む農村の構造というか、農村自体を住みやすい地域、コミュニティとしてつくり上げていくということをもう少し視野に収めることが、実はその中に含まれている農業構造の強化、安定化にとっても非常に重要ではないかと思っています。

やや抽象的な話が続いて恐縮ですが、豊かな農村づくりという点についていうと、場合によっては、とくに定住環境の整備などになると、専業農家や農業に忙しい人よりも、むしろ農業から多少足を洗った方とか、高齢者、女性といった、どちらかというところ、農業の中では補助的な役割に甘んじざるをえない人が、活躍の場を見出すことができるのではないのでしょうか。ただ、これは相当な仕掛けが必要な気がします。

やや狭く、農地の提供者に対してどういう配慮が必要かということを上記しているわけですが、地代を上げるとか下げるとか、そのゼロサムの分捕り合戦ではなく、合計額が減っている中で捕り合うということになりかねません。しかし、ここは担い手に、農業所得としてはできるだけ厚くするようなことを

これから考えていいと思いますけれども、それに対する報酬は、豊かな定住環境を整備する、これは経済学的にはクラブ財です、その地域の住みやすさをつくり上げて、これを提供することで、ある意味でバランスをとる、そのことが農村構造の一つのインフラストラクチャーになるのではないかと思います。

これは地域農政や市町村農政の問題にもなるわけですが、農村計画も非常に重要になるでしょう。私自身、実は農村計画学会に1年ちょっと前に入ったばかりで、こんなことをいうのは口幅ったいわけですが、日本というのは農業計画、農村計画については後進国であるということをはっきり自覚して、一から始めるというぐらいの方がよいと思います。これまでは余りにもスピードを上げて走り続けてきたので、計画的にその地域をどうつくっていくかということは、ほとんど振り返る余裕がなかったといっているでしょう。これは恥じるべきことではないと思いますが、農村計画そのものについては相当後進国だろうと思います。

そうではないという方もいるかもしれませんが、もしお気にさわりましたら勘弁いただきたいのですが、農村計画という観点からは、農業、農村整備は当然単品の事業よりも全体をコーディネートするような総合的な視点が必要になると思いますし、土地利用計画という意味では、ちょっと強調したい点ですが、単に制度上、例えば線引きをきちっとすれば済むような話ではないものが追加的に求められていると思います。

あちこち飛んで恐縮ですが、農村計画の一つのベースを土地利用計画に置いて考えると、これは農村構造の一つの基礎になるでしょうし、そこに元農家の人も、農家以外の定住者も参加するということを頭に置いているわけですが、特に土地利用計画という場合、私は制度的にいくら頑健なゾーニングのシステムをつくろうとしても、あるいはつくったとし

ても、どうもそれだけでは、それがうまく機能しないのではないかという感じを持ちます。

今、日本のゾーニングに制度上いろいろ欠陥があることは、特に市町村の農地行政に携わった方は、もう十分ご承知かと思います。ただ、もう一つ重要なことは、線を引くなり、色を塗るなりして、それで終わってしまうところに問題があるのだらうと思います。むしろ線を引っ張ること、あるいは色を塗ることは、ビジョンをつくるということになるわけです。

現状を肯定するのは計画でも何でもないので、これから先20年、30年後にどういうパターンの地域の景観なり住環境ができるかについてビジョンを描く、そのための線を引くわけで、そのために制度があるわけですが、そこでビジョンを、つまり線引きなりがきちんと守られるためには、私は一種の運動が必要だと思っています。線を引いて、その線の引き方が幾ら強い筆圧で濃い鉛筆で書いても、つまり制度がいくらしっかりしていても、その中身を充実していくような運動がない限りは、おそらくもろく崩れるでしょう。線引きの問題はどうしても制度上の問題というかたちで議論されがちですが、私はもう一つ、一種の運動の問題という側面があるだろうと思います。

運動という話になると、公正な行政という観点とはずいぶん対置するような感じもします。しかし、住みよい地域社会をつくっていくという目標に対して、そのビジョンを実現するための運動をつくり上げていくことは、私は一つの市町村行政、農政のやることのできる領域のテーマだと思います。そういう運動をつくり出し、持続させることが重要でしょう。

いいかえますと、およそ社会の中にいろいろな組織があります。メンバーがその組織に完全に権限を委譲してしまう、われわれと国という組織のような関係もあれば、農業総合

研究所はそうだろうと思いますが、組織の意思決定にそれぞれのメンバーが関与していくような、参加型の組織もあります。農村集落は基本的には参加型の組織であって、国と社会のメンバーとの関係は権限の委譲という形で、いわばちょっとよそよそしい関係にあるわけです。農村をつくっていくための運動を組織するという事は、集落レベルなり旧村レベルで、農村づくりということの中で、参加型の組織を活性化させる政策を行うということです。

この点については、政策論として二つの問題があります。とくに市町村農政とのかかわりが強いのは、今から申し上げる二つのうちの後の方でしょう。農業政策の手段として考えられるものには二つあります。一つは EU 型の所得補償、それをもう少し敷衍しますと、個別経営を対象とした何らかの財政的な支援というジャンルの政策です。2 番めは、日本の農業、アジアの水田農業とってよいかもしれませんが、日本の農業の特質に着目した独特の支援策をどう仕組むかというようなことです。

これは抽象的ですが、例えば日本の農業では、水利施設という共有の施設でそれぞれの農業経営が生産を営んでいます。したがって、水利施設や水路のある特定部分がだめになってしまえば、ほかの農家も迷惑します。あるいは、これは逆スプロールとってよいかもしれませんが、耕作放棄地が出てきて、それが何年もほっておかれると、そこから害虫が出てきてまわりが迷惑するといったことがあります。

そもそも日本の農業の場合には、圃場なり経営の完結性が非常に弱い、自己完結的に行いがたいという性質があります。つまり、日本の特に水田農業は、お互いに支え合うような構造の中で地域の農業を維持しているわけです。それに対する支援策が、もう一つの政策としてあるだろうと思っています。

＜第 2：条件不利地域と

市町村農政の課題について＞

きょうは市町村農政という話ですので、第 1 の個別経営への所得補償については詳しく申し上げません。私自身は、都府県の中山間、条件不利地域の農業の大半を占める、ほとんど販売額のない自給的農家に対して EU 型の所得補償をすることはナンセンスだと思っています。喜ばれて票にはつながらのかもしれませんが、おそらくその農業を維持することにはまったく効果がないといってよいでしょう。もし EU 型の所得補償を考えるとすれば、北海道、あるいは都府県でも北海道に似たような、ある程度既に経営として自立した、土地利用型の農業にターゲットを絞るべきです。

重要なことは、条件不利地域農業、中山間地域農業といっても、それをひとくりにして議論することは、政策論としてはほとんど不可能だということです。当然タイプを分けて、そのタイプにふさわしい政策を考えなければならぬわけです。タイプを分けるときに二つのレベルがある。北海道的なものと四国的なものというようなレベルの分け方がひとつです。もう一つは、同じ市町村の中でもいろいろなタイプの農業があって、それにふさわしい施策の種類も違っているだろうということです。

これは微妙なところもあり、一種の選別につながりかねません。ある市町村の中で、個別経営にある種の財政補助をするという政策が今後出てきたとして、それをどういう経営に支払うかとなると、非常に難しい問題が生じると思います。その判断は相当程度、市町村あるいは地域の農業の実情を知っている人にゆだねるべきです。ヨーロッパの条件不利地域政策は、EU 全体の共通政策でありながら、実はそのやり方に国ごとにかなり裁量の余地を持たせています。国全体で、ある、やや幅のある政策をセットしたとして、しかし、

それを実際にそれぞれ地域で適用する場合には、そこにある種の裁量を持たせることも必要になってくるような気がします。これは最初に申し上げた政策の地域化ということの一つの例になるかと思います。

もうひとつは、今、選別と申し上げました。おそらくこの地区は長期的にはもう農業は維持できないと判断せざるをえないような、厳しい面もあると思います。現にそういう判断を結果的に下してきた市町村も当然全国に多々あります。農業自体をタイプ分けするようなことは、その地域について非常によく承知していて、その地域の人々の意見をきちんと吸収できるような方でない、とても任せることのできない仕事です。それこそ市町村の農業全体の将来ビジョンの中で、こういう農業に対してはこういう施策という仕分けをしていく必要が出てくると思います。これは2年、3年と言うよりも、もう少し長期になるかもしれません。

もうひとつ、先ほど大きく二つの政策手段が考えられると申し上げましたが、これはその二つめの、水利施設のような共通の資源の維持管理を支えるひとつの例になると思いますが、お互いに支え合っている農業の構造が、耕作放棄というような形でほころびてくるわけで、そのほころびを補修するような施策が非常に大事だろうと思います。

このことを日本型デカップリングとおっしゃる方もいますが、余りそういう言葉を広げて使うべきではないと思います。第3セクターがいろいろな機能を持っていることが多いわけですが、もう耕作できないところを、作業を受託するなり、受委託をあっせんすることは、まさに共存共栄の構造のほころびをバックアップするようなシステムだといっていいと思います。直接に行くかどうかは別として、これもまさに市町村の農政のカバーすべき領域として、現にカバーしているところもあるわけですが、評価ができるように思い

ます。

この点について二つ補足的に申し上げておきたいのですが、一つは、このような政策はまさにアジアの水田農業といいますか、日本農業に固有、特有の政策です。ヨーロッパの条件不利地域政策は、畑作地あるいは草地であって、しかも基本的には農場型の農業をベースに置いた政策ですので、個別経営をターゲットにして、それで議論がほぼ済んでいたわけですが、日本の場合には、いわば公・共・私という区分があるとすれば、共の部分に着目した政策という意味で、日本に固有の政策として、国際社会に認知を求めることが必要だろうと。国際社会に認知を求めるのは、国の政策当局が全力を挙げてやるべきことだと思いますし、そのための理論武装なりをするのは農業総合研究所になるのかもしれませんが。

ただ、実際にその地域で、そういう政策が効果的にできて、あるいはできることを要求することもそうだと思いますが、それを実際に効果的に運用することは、地域の農政担当者、あるいは先ほど申しましたいろいろな地域の組織の中でしかできないだろうと思います。今の組織の形態なり役割をそのまま維持することを必ずしも前提にしなくてもいいと思います。しかし、ローカルなレベルで、政策を咀嚼し適用するということは、中央政府ではとてもできない問題です。

コメントのもう1点ですが、今、第3セクターという表現で共存共栄、ともに栄え合う農業の生産構造のほころびを補修するという役割に対して支援するような条件不利地域政策がありうると申しました。これを実際にやっていくプロセスは、地域の農業のタイプ分けと言うか、もう一歩踏み込んで、その地域の農業のビジョンを結果的に実現するプロセスそのものを、その政策の実行で行っているといういい方ができると思います。

どうということかと申しますと、しばしば第

3セクターの方にお話を聞くわけですが、どういふ農地、どういふ人であれば引き受ける、こういう条件の農地は残念ながらもう引き受けないという、ある種の基準を設けているところが多いわけです。これはいろいろ考えた上の基準だと思いますが、そういった形で、意識的でない場合もあるかと思いますが、第3セクターの活動を通じて、耕境といいますか、耕作の限界そのものを事実の積み重ねとして形成していくような活動になっている面があるわけです。意識的でないにせよいいましたが、ここはむしろ意識的にきちんとそういうビジョンを実現するプロセスとして、そういう活動を位置づけていくべきだろうと。これは最初の問題とのかかわりで申しますと、農村の地域、コミュニティーなり資源の利用のビジョンを打ち立て、それを実現していくプロセスです。

<第3：生産調整について>

最後の3番めの生産調整の問題に移ります。最近マスコミで取り上げられている、減反ないしはお米をめぐる食糧政策の変化の方向について、暫定的な評価を申し上げて、それとのかかわりで市町村農政の問題について少し議論をします。

今議論されているのは、特に新聞などで報道されている新しい施策は、保険的な要素をセットにした所得補償政策です。保険となりますと農家もある程度拠出するし、財政もそれにマッチングファンドという形で出てきて、それが原資となって、ある価格水準を切った場合には、その差額全部になるかどうかはわかりませんが、ある程度のところを補償するような形が考えられていると伝えられています。当然これは減反に参加したかどうかに関係することになるかと思いますが、

もうひとつ重要なことは、ある価格を切った場合という、その価格水準がどう決まるかです。過去何年かの市場価格の平均ということになるのでしょうか。いろいろ細かなこと

はこれから決まるのでしょうか、どうもそれに依拠して決まるという話になってきているわけです。もちろん、そうなるかどうかはわかりませんが、一応きょうは話題提供ですので、これを素材にして、特にこの数年の状況について私なりの考え方を申し上げてみたいと思います。

今議論されている方向は、現時点でそういう方向をとることについて、私自身はやむを得ないと思っています。100%積極的にというのとはちょっとニュアンスが違うわけですが、次の二つの理由からです。

これは皆さん方も同意いただけるかと思いますが、ある種の所得補償的なものを持ち込むことによって、減反と稲作の間の収益性というか、バランスを相当修正することになるわけですが、1年で1割の米価が下がるということは、今の農業、農村の中では、もうほとんど耐えることのできる限界を超えてきていると思います。専門的な農家について、別の対策があればともかく、ほとんど何もない状況で、今この過剰の中で価格が下落していますから、そのことだけでも緊急避難的な政策が必要でしょう。

もうひとつは、現在の方式にいろいろな批判なり、手法についての限界感が非常に広く、かつ根強く広がっています。もう少し次の手段を打ち出しやすくするような意味でも、今回いろいろ取りざたされているような方向は、ひとつの選択でしょう。そういう形で少しずつでもよい方向に移っていくことが望ましいと思います。

緊急避難的、あるいはいろいろ問題があるので、その点についてはやむをえないといいましたが、その中身をもう少し評価してみます。ただ、その評価について、特に市町村農政との絡みでこういう点がよいということ、それからとくに市町村農政の観点から問題として残されている点を申し上げる前に、今の状態をもたらした原因をきちんとつかんでお

く必要があると思います。今は過剰ですが、将来は不足の場合もありうるわけで、緊急避難的な観点と、もう少し長期的な制度のあり方という観点と、分けて議論すべきで、そのためにも今の事態について少し考えておく必要があります。

この点は先ほど遠藤会長がかなり明快に述べられています。私も賛同するところ大です。それは、お米の生産調整は、少なくとも現在は経済の問題であるということです。もちろん45年にスタートしたときには、食糧管理制度のもとですから、政府が制度を守るために生産者団体に協力を要請したという、経緯の中で生まれたわけです。したがって、ずっと政治の問題でもあったわけですが、政策ないし制度を守るための措置という形で、45年以来ずっと行われてきました。

そのことが、新しい食糧法になっても、尾を引いてしまったというのが、今回のこの問題の基本的な構図です。これは、例えば経済の問題であるとするれば別の観点からの考え方があるわけですが、制度を守るということになってきますと、これは政府あるいは行政組織も当然きちんとコミットすることが求められますし、農協なりがそれを求めたということです。その結果、旧来型の説得型、強制型の配分を、市町村あるいは県の行政は担ったわけです。

その結果が異常な過剰になっているわけですが、配分がそういう格好になったと同時に、ちょうど去年の今ごろか、もう少し後でしょうか、去年の米価審議会なりの中で減反の強化ができなかったことも、経済の問題という認識が薄かったことのひとつの証左でしょう。結果的には相当高い授業料を払って、お米の生産調整は市場需給のバランスの問題であり、それによって農家の所得を確保する、ある意味では生産者の協調行動をどう見るか、そういう問題だという認識が広がったといえます。

この認識のもとで政策が展開していくと、

市町村農政に非常に重要な変化が生じるでしょう。端的にいいますと、この点における負担が少なくなる、いわば生産者の組織と行政との仕事の分担関係が相当変わってくる可能性がある。まだ変わってくるとはいえませんが、そういう芽が出てきていると思います。

繰り返しになりますが、目下の生産調整の問題は、牛乳などがそうですが、露骨な言葉を使えばカルテルというか、生産者の所得を守るために生産をセーブするという生産者の協調行動と位置づけるべきだと思います。これはいわゆる農協食管という表現がそれに当たるわけです。となると、それらの制度を守るために生産調整を行うということとは意味が全く変わってきます。

先ほど、農協の組織はもうだめになっている、というようなことをおっしゃいました。それが本音かどうかよくわかりませんが、組織の力量が当然問われるとともに、今度は政府、あるいは市町村農政もそういうことになるのかもしれませんが、生産者の協調行動よりも広い範囲、つまり消費者の視点や地域の農業生産のあり方という観点から、政府はそれに対して、いわば手助けをするというか、それがやりやすくなるような、いわば間接的なタッチの仕方に徐々に移っていくことになるのではないかと。あるいは暴走を防ぐチェック機能になるかもしれません。これは農協組織の力量がまだある場合かと思いますが、いずれにせよ、やや引いた立場から物を見ていくことになろうかと思います。

ここから先は私の全く個人的な見解ですが、今の所得補償プラス保険的なものと、経済的なメリットをこれまでよりも強く減反側に与えるような政策がとられることについては、いくつかのメリットがあると思います。

一つはきょうの話題とはちょっと外れますので、ごく簡単に申し上げます。国民が財政を通して負担することになるわけですが、保険的な要素を加味することによって、農家も

提出することになるので、国民に比較的受け入れやすいような工夫がなされている点です。

もうひとつは精査が必要ですが、WTO協定との整合性の問題です。ここはなかなか難しい問題があるような気がします、保険というようなことで、クリアできるのではないかと思います。

地域の農業政策の観点からは、次の点が一番重要だと思います。それは、このアイデアはどういう方向に進んでいるかを考えますと、現在の食糧法ができるときにいいはやされた“つくる自由、売る自由”の、つくる自由という方に、ある程度移行するような形を意味しているように思うわけです。今の食糧法のもとで、本来、“つくる自由、売る自由”はありえないわけです。つまりミクロのところ、個々の生産者の行動で計画外流通米を認めておきながら、全体量としては調整するという場合に、本当の意味で“つくる自由”はありえないわけです。

だからこそ減反がずっと続いてきたわけで、収益性のレベルを全くタッチせずにおいて、つくる自由、売る自由というのは本来不可能なわけです。その不可能なミクロの自由とマクロのコントロールを、いわば行政的な手法で何とか持ちこたえようとしてきたわけです。また、系統組織もそれを要求してきましたが、それは本来的に無理であったと。

そこから、自発的な減反という方向に一步進むことになるでしょう。そうなりますと、これは、いわば強制的、説得的な負担の部分は相当軽減されていくのではないかと、また、そうでなければならないと思います。

生産調整の非常に大きな問題は、その調整に投入されている人的な資源、特にここ2、3年はまさにそうだと思います。市町村役場の農政担当者の減反の配分という仕事の負担は非常に重いわけです。市町村農政において、構造政策の問題や、これから条件不利地域政策をどうするかという形で、やるべきことは

たくさんあります。そういう中で、私はこの減反の業務なり、業務とは言えないような夜に集落を回るような仕事、非常にとうとい仕事だとは思いますが、そのエネルギーを別の部分に相当割けるのではないかと、これはやや希望的な観測かもしれませんが、そういう芽が出てきていると思うわけです。

私は減反の一つの重要な問題は、その人的資源を、本来もっと有効に使えるエネルギーを、やや後向きの領域に使ってきたということにあるような気がします。そういう意味では、今回の政策を自発的な生産調整方式に一步近づく提案と受けとって、そのことも評価できていると思っています。

ただ、問題点も残されています。所得補償全般にいえることだと思いますが、確かに、もちろん緊急避難ということも含めて、所得の安定という意味では意味がありますが、同時に、構造政策上の配慮は、そこには余り反映されないわけです。そういう意味で、まさにナショナルレベルの政策、国レベルの政策という性質を持っていると思います。私はこういう所得補償は、場合によると構造政策、つまりビジネスのサイズを大きくして、意欲的な担い手の受け皿とするという観点からいうと、副作用がある場合すらあるように思えます。

農地を出す方、引き受ける方という二つのタイプの農業者がいるとして、この新しい減反政策が両者の行動にどう影響を与えるかは、研究的にもかなり注視する必要があると思いますし、市町村は減反政策が新しく変わった中で、今度は構造政策としてどういうことを考えればよいかをもう一度問い直されるでしょう。

これまでの強制的な配分がやわらぐということがあれば、それはそれで構造政策にはプラスです。しかし、非常に小規模の経営で、農業所得的にはそう大きくないような方も安定した所得が得られるということは、所得政

策上、副作用として作用する懸念もなくはないわけです。あるいは稲作の全国的な立地をどうするかについては、今の保険を加味した所得政策とは別の観点が必要でしょう。これから先、地域間の稲作の競争関係は強まっていくのではないのでしょうか。

＜まとめにかえて＞

最後に、構造政策の問題、条件不利地域政策の問題、生産調整の問題、この三つの点を通じて私がいいなかったことを端的に申し上げて終わりたいと思います。

構造政策の論議は、農業・農村構造の問題として少し広い視野から物を考える必要があります。市町村農政というのは、農村計画なり農村コミュニティの形成ということの中で、いわば参加型の組織、これはいろいろな形が考えられると思いますが、その触媒となり、あるいは縁の下力持ちになる、そういう役割がこれから期待されるのではないのでしょうか。

2番めの条件不利地域政策の問題では、特に日本特有の、水田の場合は特にそうですが、互いに支え合っているような部分、そこをサポートするような政策も考えられます。また、地域ごとに農業のタイプを考える必要があるでしょう。こういったことは、国レベルの政策を地域化する政策の、一つの典型例です。

3番めの生産調整の問題は、一つ重要なポイントとして、系統組織と行政組織の役割分担について、どうやらこれまでとは違った形の動きが出てくるのではないかということです。これはごく一部の問題で、実は地域の農業組織はたくさんあります。その間の、いわば自分のカバーすべき領域というものが、これまでどおりでよいのかどうか、これは生産調整以外の問題も含めてです。あるいは地域のあり方自体が、これで本当にいいのだろうかというようなことの問題提起に、私自身はつなげたいと思っているわけです。

4. 討 論

（1） 生産調整の問題をめぐって

＜各地の状況＞

○司会 それでは生産調整の問題から議論したいと思います。

○岩手県から参りましたTです。転作が限界感が強いということで、岩手県では東和町が先駆者とならんとして、いろいろな動きをしたわけですが、まだできるのではないかなと思っています。いわゆる生産を調整するという部分については、まだと言うか、もっとできるし、やらないでどうするか、いい方法は見つからないというのが実情だと思っています。

そのときに、転作奨励金というのがないといけないかということですが、これは千差万別で、なくてもいいという部分から、なければやらないよというところまで、同じ町でも

ばらばらだと思っております。こういう助成金があれば、今のような行政が主体となって進める形では、やってくれと言いやすいという部分は太いにあるかと思っています。

それから、東和町の自主転作については、近くの町ですが詳しくは聞けない、やはり新聞などの報道の範囲でしかわからないんですが、近くで見えていても、やはりずるいよなという感じを持っております（笑）。みんながやっているときにあなたのところだけやるなら、おれのところもみんながやっているうちはやるよと、つい思ってしまうというふうな印象は免れないと思っています。

それから、生産調整の実施主体はどこかについては、機構としては、やはり農業生産者団体が積極的にやっていただきたいと思って

います。

○京都府の日本海に面した北の端の町から来ましたSです。今回のアンケートについては、私の所属している産業振興課の課員12、3名のうちの約半数、係長以上ぐらいに、問題提起をと思って、今回送られてきたアンケートを配りまして、回答を得ました。

まず1番の減反という話については、6名賛成がいたわけですが、12名しかいない課の中でも、あるいは一つの小さな町の中でも、意見がさまざま分かれております。そういう意味で言えることは、減反政策にタッチをしている者ほど減反は限界だ、したくない、必要ないという意見です。基本的に減反政策から遠ざかっている、人ごとであるという認識の職員あたりは、基本的には減反は必要だと、非常に大きな分類があります。

その中で、とくに転作に直接タッチしている職員に言わせると、もうほとんどしたくない、転作という言葉聞くのも嫌だというような追い詰められた状況にまで来ています。それは当然、上級官庁からの締めつけがあるようです。日ごと夜ごと責められ続けた結果として、その担当者からの回答は、転作はもはや限界である、これ以上とてもしゃないけれども、しょうがないというのが担当者からの回答であったということです。

それから、転作の奨励金ですが、現実的な話として、たしか1反当たり4千円もらっても、それでできた、できないというたぐいのものではないという意向でした。したがって、別にそれがなしになっても、やるのはやるであらうというのが素直なところの意見でした。

それから、東和町の話ですが、現場の職員レベルでできるというものではないということで、町長が先頭に立ってやろうと言うのであれば、職員もできるでしょうが、町長が率先して集落回りをして転作をやってくれという現状では、とてもとりに得ない状況です。

次に、生産調整の実際はということです、

これは私の課長の意見ですけれども、新しい新食管ができた段階で、つくる自由、売る自由というものがあるといったにもかかわらず、基本的に転作を押しつけてくるということは、これは完全に行政責任であるということです。○広島県から来ましたOです。私のところは広島県の中では非常に寒い地域で、冬場はスキー産業が主体で、大体90万人ぐらいのスキー客が九州北部、山口から入ってきます。

生産調整は限界かという話ですが、従来の生産調整は、米が農家経営の中で、可処分所得のかなりを占めていたからこそ、減反が問題になったわけです。例えば当町の米を見えますと、昨年まで8200円であったものが8750円ということですから、これはこの冬の議論になろうかと思いますが、生産調整を心配する段階はもうとうに過ぎていて私は思っています。

減反奨励金は必要かということですが、これも先ほどの価格との関係ですが、転作奨励金を農家の所得保障方式の中で考えることには、私は限界があると思います。地域全体としてとらえ、米と絡んだ話の中で交付することには、もう見直しをしようと思います。

それから、東和町の自主転作方式についても、これは私は一考に値する方式であらうし、恐らく今年の米農家の決算が、10月ごろには出てきたかと思うのですが、その決算を見た暁には、相当の変化が生じるだろうと思っています。

生産調整の主体はどこかということですが、これは当然農協であらうと考えています。ですが、農協というのが、先ほどの生源寺先生の話にもありましたが、農協というのは元来、弱者の集まりで、弱い農家が集まって、価格を少しでも有利に販売し、生産資材を幾らかでも有利に購入するというのが農協の任務ということでしょうが、そこに矛盾した点があると思います。

<東和町方式について>

○司会 東和町方式ですが、よくわからない方もいらっしゃるかと思いますので、Tさんに、どんな経緯であったかを、判る範囲で結構ですから、近くに住んでいる人の目からみてお話下ればと思います。

○一応、資料はもらってきて、読んでみたのですが、やはり何でそんなことを始めたのかというのはよくわからない。基本的には農家が元気がないと町長さんは感じたのだそうです。その原因は、やはりつくる、つくらないの選択を農家自身ができない、そういうことをずっと続けていたのでは、町がもたないと、その辺の思考過程はよくわからないんですが、それで自主転作という方式を打ち出そうということのようです。新食糧法というものをせっかくつくって、つくる自由というものを保障したではないか。にもかかわらず面積を制限するとは何事ぞという気持ちが大変大きかったようです。

もう一つ、今回の自主転作は、役場の方がかなり積極的に推進したため、農協は、そういうことはやめてくれと、ずっと反対をしてきたわけです。考えてみますと、これはおもしろいと思うのです。私は昭和53年に役場に入って、転作の担当を3年ほどしたのですが、その当時は農協が転作というのはやめてくれと、ずっと反対をしてきました。しかし、今回の東和町の話は、その農協が、自主転作などということはやめて、きちんと転作を推進してくれと、終始一貫述べてきたのです。これは、大変おもしろいと思ったのですが、農業団体に一つの活を入れるという気持ちもあったのかなと思うような一幕もあったようです。

今回の話で、東和町の農家も、自主転作に賛成という農家と、反対という農家で、ほぼ半分半分に分かれたと聞いています。もう農業政策自体が、今回の自主転作という一連の経過を見ていますと、受けとめ方がかなり幅

広くと言いますか、農家という言葉が物すごく幅広くなっているのかなということを感じながら見ておりました。

○司会 どうもありがとうございました。先ほど3名の方にご意見をいただきました。減反は限界だと言う人もいるし、いや、そうではないという方もいらっしゃる。東和町についても、2人ぐらいの方は、これは難しいとおっしゃるし、Oさんは、それが一つの議論の出発点だというふうなことで別な議論が出されている。生産調整の主体についても、農協と行政で分かれています。

そういうような論点が幾つか、かなりはつきり違いが出ているということなのですが、そういうことを含めて、本当に減反、生産調整は限界に来ているのか、とすればどうすればよいのかということを含めて、皆様のご意見をお伺いできればと思います。

<減反の今後の見通し>

○岩手県から来ましたSです。まず第1点は、減反というものがこれまで何をもたらしてきたのか、そしてこれからどうあるべきなのかということですが、端的に言いまして、これまでの減反というのは村社会の横並び意識の中で、とにかくにも、公平さが確保されてきたというふうな側面があると思う。そういう点で、20年ほど前であれば元気のいい農家の人が役場に押しかけてくるような、軋轢が非常にあったわけです。それが20年経過する中で、減反が定着したというか、そういう文句を言う農家もいなくなってきた。つまり元気がなくなってきたという現象があるわけです。

そういう中で、これからの減反の法制化などについていろいろ方向性が出されたわけですが、やはり減反に参加することのメリットをきっちり示す必要もあるだろうと思います。それは、先ほど生源寺先生が言われましたように、ある程度の所得保障がもたらされることによってクリアされることだろうと思います。

もう一つは、参加しないことのリスクの説明が十分なされる必要もあるだろう。つまり、今までは全く選択の余地がなかったため、みんな横並びでやってきたわけですが、これからは、複数の選択肢を示していく必要があるだろうということです。参加するか、しないか、それに当たってどういうふうな事態が発生し得るのか、その辺の説明はきっちりする必要はあるだろうと思います。

2点目は東和町の問題ですが、今回の東和方式については、東和町長、小原秀夫の決断であったということであって、東和町民の決断ではなかったと言えるのではないかと思います。そういう点で、首長の判断というのは非常に重みがあるわけですが、自治体農政ということを展開した場合に、いかがなものかというふうな感が非常に強いということです。

3点目、農業の問題を論ずるときに必ず言われる市場経済原理の問題について言いたいのですが、ある一面では市場経済原理は非常にすぐれたものであると思います。ただ、今議論すべきなのは、市場経済原理にゆだねるとか、ゆだねないとかいう議論ではなくて、すぐれた側面を持つ市場経済原理の爆発をどうやって防ぐのかという知恵を、農業に携わる人たちが、そしてまた消費者も含めて、どういうシステムでその制御装置をつくっていくのかということではなければいけないのではないかと、画一的な議論をすべきではないだろうと思っています。

以上の3点ですが、一言最後に加えたいのですが、先ほどの生源寺先生の保険的要素をセットにした所得保障政策ということの中で、それは農業者自身も拠出するのだから理解が得られやすいと言われました。それはそのとおりだと思います。

問題は、国の拠出がどう担保されるのかということです。まさか農林水産省は、そのようなことは絶対にないと信じて疑わないわけですが、例えば今の厚生省の政策を見ると、

お金がないから保障を切り縮めますということをやっているわけですね。農林水産省にはそういったことは全くないものだというふうな期待を申し上げたい。

最後に、非常に情緒的な話を申し上げます。今、刈り入れの時期なのですが、農耕民族にとって豊作というのは非常に喜ばしいことなわけで、それ以外の何物でもないはずですが、米が余って困ったというふうな豊作を困るような世の中というのは非常に不正常的な状態で、必ずや正しい状態に復元されるであろうと期待を持っております。

○山形県から来ましたSです。転作そのものには私は反対ではありませんが、現在のやり方での転作は反対です、限界だと思います。というのは、農家そのものが、何で転作しているのかということがわかっていない、そこが問題だと思います。地域の特性があるわけですから、転作するのか、しないのか、する自由、しない自由というのは、本来農家自身が決める問題だと思います。

転作を自由化するに当たって、うちの方では問題が二つありました。一つは、もう二度と水田には戻らないという田んぼを試算したところ、水田面積3000ヘクタールのうち、200ヘクタールが既に水田に戻らないという状況でした。これをどうするかという問題の一つです。

もう一つは、とも補償という互助制度に関するものです。これは転作しないかわりに転作をする人に、この奨励金分を上げるということで、所得保障みたいな形でやるのですが、もし転作をやらなくてもよくなるわけですから、転作をした人に対しても補償をどうするのかという問題がでてきますので、これをクリアしないと、自由化はちょっと難しいということでした。

その財源が市町村にはありません。それで、自由化に反対の人も、聞きましたら半分ぐらいはいました。彼らは、何もそんな変なこと

をやって金が来ないよりも、やることをやって金をもらった方が得だという考えでした。ですから、もし金が来ないとすれば、多分転作はしないと思います。これから地域の特性を生かした農業を進めていった場合、そういう財源をどのように確保するか。補助金で押さえられているといううちは、理屈ではできますが、実際に農家がついてくるかというのは非常に心配のような気がします。

例えば、転作 100 %を切った場合に補助金を出すとか、転作をしなければいけないほど補助金を出して、3 年間だけ続けて、あとはなしというようにして、自分たちのつくる自由も含めて、補助金に頼らないような制度も必要なのではないかと思っています。

○司会 みなさんの議論の参考に私どもで集計したアンケートをご紹介します。アンケートの対象は全部で 132 町村、うち回収が 46 です。このうち、「減反が必要だ」とはっきり回答したのは 16 町村、それから「減反は限界だ」及び「どうしてよいかわからない」というのが 17、「減反は不必要だ、市場原理に任せるべきだ」が、条件はつきますけれどもそれを含めると減反反対が 14 です。

それから、転作奨励金はほとんどの人が必要と答えています。

では、減反は限界だとするなら、どう対処するかという問いについては、それでも減反が必要だと言っている方は、ペナルティーとかメリットをはっきりするという意見が多かったように思います。

岩手県の東和町で試みた自主転作は可能かという問いには、可能だというのと、そうでないというのとで、意見が分かれています。

減反に伴う不公平感の払拭というのは、これもメリット、デメリットをはっきりしろというような回答が多かったように思います。

生産調整の主体のあるべき姿については、農協が大半ですが、行政がやっているんだから行政だというふうにはっきり言っていると

ころも 13 ありました。

○私は現在農政部局にはいませんが、農政担当の方では限界感がかなり強いと言っていますが、転作自体に関しては、個人的な考えですが、このまま農業者に押しつけていくのであれば、転作が必要かと思います。ただ、マーケットにゆだねるとすれば農業の存在自体がちょっと変わってくるのではないかと。工業製品を見ると自主的に生産調整をやっています。しかし、農業者は数が多いから無理だと思う。したがって、大企業の参入によって、企業が生産調整をする形に移行していった方がスムーズにやっていけるのではないかと。本当は市場原理にゆだねる前に、農業自体が変わらなければいけないのではないかという気はします。このままだったら、絶対に生産調整をやっていかなければ、大規模の農業者からつぶれていくような気がします。

（２） 市町村農政の方向性 ＜市町村農政をめぐる問題状況＞

○司会 次に、市町村農政の方向性に移りましょう。

○岩手県から来ました T です。今話がありました生産調整のような、全国的な規模で考えざるを得ないものに対して、責任を持ってできるかといえば、それは多分できないだろう。しかし、例えば割り当てをそれぞれの市町村がこういうやり方でやりましょうという方法ならできるのではないかと。そういう意味では、独自の農政を展開できるかどうかと問われれば、私はできると言いたいと思っています。

首長選挙によって変わるという話はよくあります。私のところは、岩手県の中でも北上川中流域で、一応いい米ができますよと太鼓判を押されていると自負している地域です。しかし、最近余り売れません。そういう場所でも、選挙のときには農業が大事だと言って選挙カーを走らせますが、具体的に農政をこうしようという人は余りいない。そういう意

味では農政は首長によってはそうは変わらないと思います。

○京都府から来ましたSです。責任ある農政ができるか。これは非常に難しい、答えにくいのですが、一つは、まず第1番に来るのがお金の問題であろうと思います。一つの政策の展開をするにしても、先立つものもなしでこれをやろうとすると、これはほとんど不可能ではないかなと現実的には思います。恐らく金なしで1000万円のことを実現しようとすると、恐らくこれは物すごい労力であろう。

だから、このアンケートにありましたように、補助金か、地方交付税かお金を使うのかというような話はあるでしょうが、そのお金なしに、市町村の独自財源だけでは、政策の展開はほとんど空念仏にすぎないだろうという気がします。

裏づけとして何らかのお金があったときに、できるか、できないかと問われれば、私は個人的にはできると言いたいです。

ところが、この辺はなかなか田舎に帰ると言えないのですが、やはり職員レベルの質の問題はあると思います。政策の展開という話になったときに、問題を問題として抽象的にとらえるという、そのあたりの能力、現在、3300ほどの市町村の中でどれだけの町村が、できるかという話になってくると、多くはできないだろうと思います。

ただし、できなくてもいい。これは現在、農家間の格差をつけると同様で、町村の格差がついてもやむを得ないと思っています。国は基本的に町村間のレベルの格差がつくことはよくないから、国が指導するという話であるとするならば、逆に町村のレベルから言ったときには、よしんばうちの町がほかの、隣の町より劣ったとしても、基本的にある程度の自分の自分のコントロールに任せていただきたいという気は、私自身は持っております。うちの課内のアンケートの結果では、やはりできないから国に頼らなければしょうがない

という意見も多数ありますから、一つの町村の中とはいえども、なかなか意見の統一できる話にはならないかと思います。個人的に言えば、一回やらせてみるべきであろうとは思っています。

それから、うちの町で言えば、前町長は7期28年やった町長で、ほとんど町長と言えばこの町長でした。しかし町長が2年前にかわって、確かに町長によっても農政は変わるかなという気はします。その首長の、在任期間がどれだけあるかによって随分その感想は違ってくるでしょうから、一概には言えないと思いますが、首長がかわることによる政策の転換よりも、農林水産省そのものの政策転換の方がはるかにたくさんあるのではないかな。○広島県から来ましたOです。前後しますが、首長選挙で市町村の農政が変わるかという話なんです、私の町で見る限りは、人がかわって農政がころっと変わるほどの選択の幅がないと思います。首長によって軸足をどこに置くかという話は出てきますが、いわゆる農業施策を展開していく上で、農政そのものの、例えば予算規模で10億円であったものを5億円にしてしまうというようなことができるものではない。

それと、交付税で責任ある農政ができるかということですが、私の町の場合、予算総額40億の中で農業関係費が10億円ということです。この25%、10億円の金を、スタッフ6人で消化をしております。

周辺の町村等の職員の方の取り組み等々と比べますと、うちの町村は非常に頑張っておるなと自分でも感じています。そういう状況の中で、それでは交付税で責任ある農政ができるか。アンケートに私の答えはできないとなっていますが、これは逆で表現が悪かったのだろーと思います、私はできるだけ早く交付税にさせていただきたいと思っています。

ちょっと言い忘れたのですが、私はもう5、6年、農業関係から離れていますが、まさか

今日、農業関係のプロの方がお集まりになって、まだ転作の話をするのかという感じが実はしております。もうそんな時代ではないという感じを持っております。

私もここに来る前に、ことしの冬の転作の割り当てはどうだと担当者に確認をしましたが、余り深刻な考え方は持っていない。全然もうからないような米をつくって議論する段階ではないと思います。

一つ問題がありますのは、15年ほど前、私の町で圃場整備事業を10年間ほど集中的にやった時期がありましたが、実は内容は地域の保全のためにやったことで、ほとんどの農家が環境保全のために米をつくっておるとするのが実態だということです。

○岡山県から来ましたTです。中山間地域と言うよりも山間地の典型的な村です。村として大事なことは、村がこれから21世紀に向かって生きていく、存在していこうとしたときに、農業をどういう位置に据えるかということです。そこでうちの村が21世紀に向けて農業をこう位置づけたので、それに向けて支援してほしいと言ったときに、国は吟味して補助金などで支援をしていただきたい。

それから、米をつくるということは、一度農民の自由にさせてほしいと個人的感情としては持っております。私は0.5ヘクタールの典型的な2種兼ですが、作るのはもう百姓に任せておいて、そのかわり国レベルとして米が余っているのだということについては、消費者団体や国レベルで協議してほしいと思います。

それでは大規模農家はどうするのだといえ、本当に規模拡大したい農家であれば、それなりの策は持っておられると思う。一農家を考えたときに、自分の生きるすべというのは、知恵として、我々行政マンが想像するよりもはるかに優秀なものを持っているのではないか。

<今後の方向をめぐる>

○岩手県から来ましたIです。農業を国がどういうふうに考えるのか、輸入農産物でも何でもいから食糧さえ確保できればいいというふうに開き直ってあきらめるのか、それとも、ある程度の食糧については国産の考えに立つのか、その辺をあいまいにしたままでは、格好いい文言を並べて新制度をつくっていても仕方がないと、私は思います。

先ほどの生産調整の対策についても、当然同じ内容で絡んでくる。生産調整のように国全体で考えるべきことは、国の方にお任せしたい。現在ある制度の中で、町としてもいう方法は、減反をするのか、しないのかという判断は、町として独自の考えでやっていくと思うが、総合的に考えて、市町村農政の方にお任せというようなことではうまくいかないのではないか。

○栃木県から来ましたUです。会長は確かに政策以前の問題が大きいと指摘されましたけれども、個々の職員でなく、それをグループとして見たときに、日本は、外国と比べてはるかに地方自治制度が充実していると思う。地方自治制度の中で国の政策を、翻訳しながら、明治以来ずっとうまくやってきたと思います。確かに週刊誌では文句を言われるかもしれないけれども、当町でも、対策費で町おこしに関連したものを見事にやっています。それはそれで翻訳機能と言いますか、ローカライズの経験はあると思います。

生源寺先生は、今度はもうちょっと新しい分野でそれをやらなければいかんというご指摘であったと私は思います。

○広島県から来ましたOです。私の町役場職員の若い人たちが産業振興、企画担当課に配属されたときには、私はやかましく言います。産業振興とか企画であるとかいう部署に携わる人間は、選挙管理委員会、住民票の窓口業務であるとかいう管理業務とは全く本質的に違う。国が示した要綱をいかに市町村の現況に照らして運用するか。先ほどから話があり

ますように、国の行政を批判してみても、やはり私は責任は町村にあると思います。

圃場整備事業にしても、いろいろ美辞麗句を並べて、四十数億円という補助金をいただきました。しかし、その本質は、地域をいかに保全をしていくかということにつきますわけです。先ほど生源寺先生が言ったように、国が示される要綱を、あそこまで細かい要綱を示さずに、市町村の選択の幅を、もうちょっとあるように、今後そういう政策に展開をしていただければと思います。

○このやりとりの1番の話の発端が、町村に任されたとき町村ができるかという、その部分の質問から出発したと思うのですが、一体今の市町村の現状において、市町村の職員に任されているかと言うと、職員は決断を任されていない。だから、主体性を持って仕事をするべく要請がない。

要するに、その県あるいは国あたりから一定の事業ができる、そこに趣旨も全部書いてある。その趣旨が理解できなくても、事業内容、補助金、補助率を見たら仕事はできるわけです。だから、項目1の事業目的、事業趣旨を読まなくても、4番、5番の項目を読めば、十分それで仕事をやっていけるし、少なくとも会計検査院にひっかからないような仕事はできるんです。

趣旨がわかることを求められていないから、市町村の職員は仕事をしていないだけだと私は思っています。できると思うか、できないと思うかという質問に対しては、やらせてみなきゃわからないと、今までやらせなかったじゃないかという話をしたい。

(3) 新基本法農政をめぐる

○司会 最後に目下制定が検討されている新農業基本法に関して議論したいと思います。

<今なぜ新基本法か>

○私は、今なぜ新基本法が欲しいのかというのがよくわからないんですが、多分、食糧の

自給をどう考えるかということなのかなと思う。

一番気になるのは、巨額の国費を投じて、なぜ足腰の強い農家が育たないか。足腰の強い農家、農業を育成するために、端的に言えば農家戸数を減らそうという政策をとっているのではないかと思っています。資料を見ると、先進諸国の中で一番小さいドイツと比較しても、1戸当たりの農地が18分の1しかない。ドイツ並みにするためには18分の1に農家戸数を減らさないで1戸当たりの面積が横並びにならない。いろいろな組織を養うためかどうかはわかりませんが、農家戸数を減らせ、だけど面積は減らさない、集中して担い手とか認定農業者に土地を集めて、その人たちに払ってもらおうと。戸当たりは高くなるのではないかと思うのですが、本当にそれで農業が強くなっていけるのだろうかと思っています。

農村では、農業を振興すると言うよりは、農村をいかに維持するかという点に視点を置いていろいろな助成費を使ってきた。そのため産業として見た場合に、生産力が余り伸びなかったという意味では、市町村が率直に反省する部分もあると思います。しかし、土地が余っている現状をそのままにして、市場原理を導入しようという話は、どこか不自然な感じを受けざるを得ません。市場原理で生き残れる農業者を育てるとすれば、その生産基盤もそれに見合った形で動いていいよという話にならないと、どうも私らは現場で説明ができない。目標がはっきりと見えない中では、足腰が強い農業者ができるかどうかというのはわからないとしか言いようがないと思っています。

○京都府から来ましたSです。いよいよ最後になりましたので、ちょっと極端な話になるかと思いますが、うちの事例もちょっと一緒に交えて話をしたいと思います。

うちの町では、十数年來ずっと畑をつくってきて、現在、全耕地面積の2割5分ぐらいまで畑の面積がふえてきています。その中

で水田部における農業と、新しくできた畑部における農業というのは、一つの町の中で完全に、水と油ぐらい分離してきております。どこに焦点を当てるかによって、町の農業の話が全然違ってくるんですが、例えば水田農業の部分で話をすれば、もう既に平均年齢は60歳を超えていますし、新しい後継者は最近ここ10年来ほとんど1人もいないという状況です。

一方、町耕地面積の2割5分を占める、新しくできた畑については、毎年1人ないし2人あたり、しかも30代あたりの青年農業者が育ってきているわけですね。

その辺をどう解釈していいかというのはよくわからない、極論ですか、一つは新しくできた畑の土地利用方式ですが、完全な100%の流動化です。要するに自分の所有地で耕作するということは一切ありません。完全に県公社を通して100%の流動化をやっていますから、土地の利用に関しては全く自由です。だから、自分が50アールの経営をしたければ50アールの経営ができますし、逆に5ヘクタールの経営がしたければ5ヘクタールの経営ができる。土地に対しての規制は畑では一切取りました。

そのことから発展して、我々行政に携わる者の仕事として、私が最終的に結論的に思い始めたのは、私たちが農業に対して、最終的に何ができるか考えたときに、やはり最後はその地域の農業の環境づくりだと思います。

具体的に補助金を取ってくるとか取ってこないとかは別として、町内、町外を問わずして、基本的に農業をやりたい人が、やりたい規模、やりたいレベルに応じてできるような環境を我々は提供したら、それで十分だ、あとはそんなもの勝手にやりなさいと。これは一つのあくまで極論ですが最近そういうふうに思い始めています。

<新たな担い手を育成出来るか>

○広島から来ました○です。2000年までに

担い手の育成はできるかということですが、私は、そう遠くないうちにとんでもないもうかる農家が、散発的に発生してくるだろう。決して夢のない話ではない。ただ、その場合は、その人の適性、能力と申しましょうか、それが必要であろうとは思いますが、非常にもしろい千載一遇のチャンスが、今そういう時期が来ておると思っております。

もう1点は、先ほど京都府のSさんが言いましたように、そのときに行政は、やりたい人に応援をするんだということですが、私もおおむねそういう気持ちがありますが、行政が技術的な支援というようなことは、まず考えない方がいいということです。

それから、巨額の国費が投入されて、その効果があったのかないのかということでは、私は非常に大きな効果があったと思います。私の町でも、先ほど申し上げましたように、約40億円を圃場整備事業で投じました。その75%は国県の補助金で30億円です。もし、昭和50年代に当町の800ヘクタールの水田で実施をされていなかったら、現在はもう惨たんたる状況になっていただろうということです。あの1枚が3アールから5アールというふうな小さい田んぼを、到底つくれるものではございません。97%の圃場整備を実施いたしまして、私はこれはまさに補助金のおかげであると思っております。

ただ、繰り返し申し上げますが、町村の自主性がどこにあるのかという問題については、私はゆめゆめ国を批判する立場でなしに、町村の能力、農家の能力が問われるであろうと思います。

もう1点だけ言わせてください。広島県の場合、1市44町6村、ほとんどの町村が過疎地域に指定をされている。しかし、実態は高速道路が町の真ん中を走っていて、その農家の生活たるや、可処分所得の99%は兼業部分からの収入で、実に快適な生活をしているという実態があるときに、もう少し議論を

して、もうちょっと線引きを明らかにしてやってほしいなという感じがしております。○岩手県のIです。基本的に農業というのは民の経済活動だと思うんです。物をつくって、売って、生活していく。農政というのはそれを支援していくものだ、農政がその国民の経済活動をやりたい人を応援するというのは、大事な食糧の生産を確保するためなのだというようなことでよいのではないかと。

例えば、うちの町で有限会社で野菜を売っている生産法人があります。これは規模としては70人で、年間6億円から7億円の販売額があるところなんです。

町全体の農業就業人口、農業粗生産額が1400人で21億円、先ほどの生産法人の単位で行きますと、70人が1400人になるわけですから、粗生産額が本来だったらその5倍の120億円なければならないわけです。JAに限らないのですが、適正な規模の生産者、組織、こういったものが町の中にあって、それと町、農林課なり、そういったところと話ができ、どんな施策が必要なのだと、それをどう支援していくのだ、実現するにはどのようなふうにすればよいのだというように話がお互いに行き合えば、地域に地域農政、町村農政を実現する意味があるのではないかと考えています。

○今年から交流で来て関東農政局にいますSです。転作の問題ですが、本来、お米ではなくて、別のものをつくるということでやっているのですが、それがなかなか別の作物に変わっていかないのはなぜだろうかなという疑問がありまして、そこをもう少し考えて進めていったらと思います。

有機農法だとかアイガモ米、また環境保全で言われている棚田などは、収量も落ちているわけです。土地利用型農業の減反と、もう一つは収量の上がない有機農法的な方策のお米の生産調整というのも可能性としてあるのではないかと。

また、農業基本法については、まだまだ国民に対してのPRが足りないのではないかなということを感じます。

○京都府のKです。我が市において独自性を発揮した制度を今まで展開してきたというところ、生産調整の問題については、今まで飯米農家については配分をしておりますが、市街地農地については逆にかけております。

当市の独自性になるのですが、全国では整備率が既に50%を超えているのに、ここはまだ20%に至っていない。その20%についても、すべて山間部である、平場においては全くと言ってよいほど整備ができていない。ただし山間部の圃場整備は自慢できるのではないかと。

問題は、住民側において悲壮感を持たないことです。食糧自給率が、下がっているのはアメリカと日本だけですが、アメリカについては下がってもまだ100%を超えている。他の先進国は少なくとも上がっている。日本だけでも既に50%を切ったような状況の中で動いている。私は10年近く農がつくところでやっていますが、「セールスマンや」とみんなに言っています。地元に対して仕事は要りませんかとか、これは私どもが仕事をしたいからではなしに、何とかして農地を守っていかないとやらんと将来的なことを考えて、仕事に出ていくケースが多々ございますから、営業マンだというわけです。地元で夜、農家の方とお話しすると、おまえらは農家をどう考えるのやとよく聞かれますが、逆に私らが聞く、あんたらは自分らの農業をどう考えるのやと。やはりだれしもそれに対しては答えをなかなか見つけれられないんです。

(4) 討論についての感想

○生源寺 簡単に感想を申し上げます。一つはお米の問題に関して、私が今日感じたのは、地域、あるいは国の米に関する政策の目標・目的を、いま一度きちっと考え直してみると

いうか、ちょっと落ちついて考えてみる必要があるという気がしました。ウルグアイラウンド、凶作、それから新食糧法と、いわば熱狂のうちに米が話題となった時期から、今はこういう過剰、低価格という中で、多少脱力感が蔓延しているという感じもしないわけではありません。そんな中でお米の位置づけを、もう一度考え直してみる必要があるのではないかと思います。

それから、お米以外の作物との関係、先ほど畑作との対比ということもありましたが、お米の政策と、あるいはお米の経済と、ほかの作物の経済、あるいは政策というのはずいぶん違います。むしろお米がほかの作物に学ぶべき点があるような気がしますし、そういった点も含めて、もう一度米についての基本的な認識というものを深めるべきかなという気がしました。

2番めの感想ですが、市町村の農政あるいは市町村の行政自体が、ある種の経営という性質を持つのではないかと、あるいは持つべきではないかというような意見として承りました。これは市町村独自の政策、裁量の範囲というような、そんなような文脈で出てきました。今、京都の方から、個人個人にとっての仕事に対するインセンティブが与えられるようなシステムになっているかどうかというような話がありました。

これは一種の鶏が先か卵が先かというような話になってしまうのかもしれませんが、市町村自体がある種の経営者能力を発揮することが求められていると思います。それができるか、できないかというような議論もあったわけですが、ひとつは、やはり市町村の行政担当者の方、あるいはグループとしてでも結構ですが、何か新しいものをつくっていく、そのための人材、それに適したような人材、そういうものをつくり出す仕事のシステムになっているかどうかということが問われているのだろーうと思います。

まったく選択の余地がないところであれば、

経営というものはありえないわけで、あえて経営という言い方をいたしましたけれども、これは事の性質をある程度極端な形で表現して明らかにしようということですので、もちろん行政には行政としての役割があるということがベースにあるということは言うまでもありません。

3番めは、これは本当に感想ですけども、私自身1時間、いろいろなことをお話したわけですが、そのことと、きょうの皆さんのお話の間に、ちょっとギャップを感じたというのが率直なところです。

とくに基本法の議論の中でも、農村に対していろいろな要求なり、あるいは逆にいいますと、農村をより持ち上げて、国土保全機能ですとか、これはもちろんあるとは思いますが、いろいろな形で持ち上げるというような議論があるわけです。これはとくに都会に住んでいる——私も都会に住んでいる人間の一人なわけですけども——、そういう人間が農村に対してある種の幻想を抱いているという面があると思います。グリーンツーリズムというような議論は、そういう臭いがしないでもないわけです。

私の議論も、ある意味ではそういう幻想に足を突っ込んでいる面がなくはないということは、多少自覚しているわけで、申し上げたことは、もちろん全部本気で申し上げているわけですけども、気分としては、そういうところの影響から抜け切れていないというような気がしてます。

ただ、今、市町村の経営という言葉を使いましたが、これからどういう市町村の農政なり農業なり農村をつくっていくかということになると、幻想に基づいた議論というのは非常に無力で、まさにきょう皆さんは、現実の問題を率直にお話しいただいたと思います。多分、そこからスタートするしかないのだろーうというのが私の感想です。

○司会 熱心なご議論ありがとうございました。これをもって研究会を終了します。

参 考 資 料

アンケート設問用紙

平成9年9月

I 米の生産調整について

- (1) 昭和45年以来、30年近く米の生産調整を実施してきましたが未だ展望がひらけません。減反を強化する一方で米の輸入枠が年々増加しており、国自ら矛盾したことをやっている、売る自由でペナルティのない減反割当はもはや限界だ、価格形成は市場に任せて減反は止めるべきだ、などという意見も現場からは聞こえます。この点についてあなたはどのように思いますか。
- (2) あなたの町で転作は定着しましたか。それは奨励金がなくてもやっていけますか。
- (3) 今の減反政策が限界とするなら、今後はどうすべきだと思いますか。
- (4) 岩手県東和町で試みたような「自主転作」は可能ですか。可能だとすれば、町としてはどのような施策で実施しますか。その時、国の役割は何ですか。
- (5) 農業団体は「生産調整への不公平感の払拭対策を」と言っていますが、それはどうすれば可能ですか。
- (6) 生産調整の主体は行政（国県町）、農協どちらだと思いますか。また、それはなぜですか。
- (7) 自給目的の飯米農家にまで減反割当をしています。ペナルティがなくなった今回の生産調整から非協力者が多くなっています。飯米農家は割当対象から除外すべきという声がありますが、あなたはどのように思いますか。
- (8) 地球規模の天候異変がおきている中で、わが国はコメの生産過剰対策に悩んでいます。主食である米に対する国民の合意ができていないから、と言われるそうですが、どう考えますか。

II 市町村農政の方向性について

- (1) 補助金行政が問題だ、という指摘があります。あわせて、同じ事業でもメニューが多く、補助金申請事務が大変で、零細補助金に至っては、助成額より町の事務処理コストが大きいのでやめてほしい、という意見があります。その一方で、市町村行政から補助金を除いたら仕事にならない、という現状肯定型の声もあります。仮に市町村に財源を交付税のように一括枠配分した場合、今の町の体制で、責任をもった農業行政が展開できますか。
- (2) 市町村の政策（方針）は4年に1回の首長選挙の結果によってクルクル変わるので、近視眼的な視野しかもてなく、短期的な変動に振り回されるから、地方分権といっても独自性をもった農政の展開は難しい、やはり国に頼るしかない、という意見がありますが、どう思いますか。
- (3) 十数年前から「地域おこし」というかけ声で全国的な町づくり運動が展開されました。あな

たの町ではどんな事業を行い、その結果はどうでしたか。その反省点は。本当の「地域おこし」には何が大切だと思いますか。

- (4) あなたの町の 21 世紀（2020 年頃）の農村の姿は、と問われてどんなことを思い浮かべますか。そのために、町行政はソフト面、ハード面で何をすべきだと考えますか。
- (5) 全国的に耕作放棄地が増えています。あなたの町ではそれによってどんな問題が生じていますか。また、それを解消させる施策で妙案はありますか。
- (6) 地域に存在する農業、諸資源を最大限に利用するためには、地域営農支援システムの確立が必要だと農業団体はいつていますが、あなたは何を意味しているかわかりますか。また、地域営農の支援は①市町村、②農業団体、③農業委員会、④①と②などによる第三セクター、このうち、どちらが推進すべきだと思いますか。

Ⅲ 農政と新農業基本法の制定について

- (1) あなたの町の住民は、国の農政にどんなことを望んでいますか。主なものを具体的にあげて下さい。
- (2) 現在、農業団体は新農業基本法制定の要請運動を展開中です。今さらこのような法律を作ってみても、と冷めた見方をする人もいますが、今、新しい法律の制定が必要だと思いますか。その理由は何ですか。
- (3) 第 12 回研究会で、あるパネラーから今までの農業政策は農家振興ばかりで農業振興はやってこなかったという指摘がありましたが、あなたはどう思いますか。また、町の行政ではこれらを区分けして対応していますか。
- (4) 農業人口の高齢化や第 2 種兼業農家の増加によって農業の担い手の先細り現象がみられます。地域の農業振興のためには、農地流動化が必要ですが、なかなか進みません。それはなぜだと思いますか。どうすれば進むと思いますか。
- (5) 農家の中には販売金額が年間 20 万円に満たない米、野菜等の自給農家が多く存在します。趣味の農業ともいわれますが、これからの時代、これらの農家は農業行政の対象としては考えるべきでない、という意見があります。どう思いますか。
- (6) 農業分野には国の巨額な予算を投入しながら、今もって足腰の強い農業は育たず、農業後継難者や農地の荒廃が進んでいます。なぜだと思いますか。
- (7) 規制緩和、米の輸入解放など貿易の自由化、いわゆるウルグアイラウンドに農業対策費として 6 兆円が計上されました。大半は公共事業枠の土木予算で、農家の所得拡大につながる政策には使われていない。米自由化のアメだ、政策展望のないバラまき予算という批判があります。これであなたの町で 2000 年までに足腰の強い農業者は育成できると思いますか。

以上

*ご協力ありがとうございました。