



Title	市町村農政の役割に関する考察：中山間地域を事例にして
Author(s)	奥田, のぞみ
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 2, 1-24
Issue Date	1995-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22263
Type	departmental bulletin paper
File Information	2_P1-24.pdf



市町村農政の役割に関する考察

—中山間地域を事例にして—

おく だ のぞみ
奥 田 のぞみ

目 次

第1章 問題意識と研究目的	1
第2章 市町村のおかれている状況	
第1節 財政的状况	1
1. 地方財政	1
2. 補助金の現状	5
第2節 社会的状況（特に中山間地域において）.....	6
第3章 市町村農政の現状と課題	
「市町村の農業行政に関するアンケート調査」の結果と分析	7
1. 市町村の農政の体制	8
2. 担当者が考える地域農業の振興	9
3. 個性ある地域農政	11
4. 農政と地方自治	13
5. 単独事業と補助事業	14
6. 最近の動きについて	15
第4章 考 察	18

第1章 問題意識と研究目的

1949年のシャープ勧告で第一の優先権が与えられるべきとされたにもかかわらず、市町村は国・都道府県・市町村の縦関係の末端に位置してきた。公共事業が非常に大きな意味を持つ農政では、特にこの上下関係は強い。

「地域農政」という言葉が聞かれるようになったのは低成長期に入ってからだが、具体的には77年に地域農政特別対策事業が開始されてからである。それまで農政といえば国の農政であり、国で決められた政策が全国一律に市町村で実施されることが当たり前と考えられてきたため、地域農政の提唱は新鮮な期待を持って受けとめられた。だが、翌78年の画一的で厳しい米の生産調整政策によって、地域農政は否定されたも同然になってしまった。

それから20年近くが過ぎた。国の指導のもと農村の都市化や近代化が進んだのは事実である。しかし、農業問題のひずみはますます大きくなり、多くの課題を提起している。輸入農産物が増加する一方で、農村では過疎化や高齢化が進行している。新規卒者で就農する者は年間わずか1,700人だが、農業労働力の中心をなす昭和ひとけた世代がリタイアする時期が近づいてきており、担い手の減少と耕作放棄地の増加が大きな問題だ。他方、美しい景観の提供や自然環境の保全など、農村の持つ多面的機能に対する国民の要請も高まってきた。

92年、国によって「新しい食料・農業・農村政策の方向」(以下、新農政)が打ち出される。新農政は農産物の輸入自由化に対応する形で農地の集積を基本方針とし、その役割を市町村に求めている。だが、農地の集積が進めば多数の小規模農家は農業経営から切り離され、定住条件は喪失し、過疎を激化させる引き金となり、かえって地域の生活環境や景観などの破壊を招くだろう⁽¹⁾という批判が多い。また、新農政以降、農水省、自治省ほか多くの省庁が、各々中山間地域対策を行っている。国の多極化にともなって、自治体の事務

量は増えている。

このようなさまざまな問題に対処するには、世界も視野に入れた広い範囲の産業政策・資源政策である農政と、農業を基幹産業とする市町村においてその特性を生かした地域政策である農政が必要となってくる。その意味で、画一的な国の農政から離れた地域農政の重要性はさらに高まっているのである。

地域農政には都道府県農政、市町村農政、集落農政、農協農政などが考えられ、実際、それぞれの研究が行われている。ここでは、市町村が住民にもっとも身近で基礎的な自治体であり、住民の日常的な行政需要を満たすための機関であること、単位農業関係団体の区域も概ねこれに合わされていること、農業振興計画などの策定も市町村の地域が一般的であることなどを考慮し、地域農政の検討にあたって市町村農政を取りあげることが適当と考えた。

以上のことから、問題意識として、今日の農業問題と地域問題およびそれに深い関わりを持つ自治の問題に対して市町村はどのように対応していくべきか、を設定することとする。そしてこの問題意識に基づき、本研究の目的は現在の農政において市町村がどのように位置づけられているかを把握するとともに、今後どのような役割を担って行くべきかを考察することにする。

第2章 市町村のおかれている状況

第1節 財政的状況

まず市町村農政と財政について考えてみたい。地方分権論議が盛んな昨今だが、財政的保障もないまま仕事だけ大量に押しつけられるのではないかという危惧が地方には根強くある。また、農政では補助金などを通じて国の力が地方に及びやすい。現状を細かくみていこう。

1. 地方財政

地方自治を発展させる条件のひとつに、自治体が明確で十分な財政的基礎を持つことが挙げられる。そして財源の多くは、使途を制限されない一

一般財源であることが望ましい。ところが戦後間もなく出されたシャープ勧告の理念は、現在では全く影をひそめている状態だ。地方財政の充実、市町村優先の事務の再配分、平衡給付金の設置、補助金の整理などは実施が見送られたか、実施されたものの骨抜きにされたかのいずれかの道をたどった。

日本の地方財政の国際的な特徴は、まず地方財政支出のウエイトが世界的にみて最高水準なことである。つまり、日本の自治体は「地方固有の行政に加えて、中央政府の国政事務を代行する地方機関であるという二重の性格をもっており、これが地方財政支出の大きさを結果することになっている」⁽²⁾。この他の特徴としては、中央・地方政府間で大きな財源の再配分が行われていること、財政運営における強い画一性（たとえば地方税負担の格差がほとんどないこと）などがある。欧米諸国にもこれらの特徴は見受けられるが、日本の場合は官僚制と結びついた縦割行政のために、さらに進んだものとなっている。

市町村全体の歳入状況を見ると、一般財源のなかでもっとも多いのは地方税で地方交付税の割合を大きく上回っている。しかし町村レベルではこの順位が逆転し、地方交付税が全歳入の3分の1強を占める。地方交付税の割合が高まったのは、「地方行革」によって国庫支出金が削減されてからだ。削減分の財源や地方債償還のために使われることが80年代半ばから増え、「地方交付税が一種の補助金化する現象が強まって」⁽³⁾る。一般財源が補助金化すれば地方財政の硬直化を招き、個性ある地方行政は望めないだろう。

特定財源のなかでもっとも多いのは地方債である。地方債は自主財源の乏しい市町村にとって重要な歳入源だが、運用上の問題もある。第1に起債の許可制度そのものが自治体行財政を統制していること。起債は地方自治法第250条により「当分の間、自治大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない」と定められているが、これは戦前の内務大臣・大蔵大臣の共管による許可制度よりも厳格といわれる。「(県の)地方課にらま

れては起債でいやがらせをされるし、そうなるも他省からいくら事業をもらっても、実施できるものではない」というある町長の言葉⁽⁴⁾は印象的だ。第2に国庫支出金と一体的に運用されて、事実上地方債が補助金化していること。政府が「国庫補助事業の裏財源として起債を優先的に許可し、自治体の行財政を誘導している」⁽⁵⁾ためである。起債の厳しさゆえに自治体の地方債依存を低く抑える効果があるとかつてはいわれていたが、地方交付税の制限や国庫補助金の補助率の削減による財源不足を補填するため増発され、歳入に占める割合は近年高くなっている。都道府県は市町村に比べて依存度が若干高い。92年度の地方債現在高は都道府県31兆6,600億円、市町村33兆3,900億円。公債費の財源はどちらも9割以上が一般財源で充当されており、自治体の財政を圧迫する原因となっている。

次に、市町村の歳出状況をみてみよう。歳出の内訳をみると土木費の割合が高く、民生費、教育費がこれに次いでいる。市町村歳出は都道府県に比べて民生費、総務費の比重が高い。これは市町村が社会保障行政の窓口になっているためだ。だが費目の構成は都市部と町村部で大きな違いがある。大都市では土木費が群を抜いて高いが、中小都市では2位の民生費との差が小さくなっている。これに対し町村部では総務費、土木費、教育費の順に比重が高く、農林水産業費もこれに迫っているのが特徴である。

同様のことが、自治総合センターが84年に行った地域振興方策調査⁽⁶⁾からもうかがえる。約2,600町村が過去10年間積極的に実施した産業施策ベストテンは、農業生産基盤整備を筆頭にすべて農林関係の施策であり、今後の実施予定も8施策は農林関係のものとなっている。この調査は同じ質問を都市651市にもしているが、都市の実施予定施策には農林関係が4つしか入っておらず、都市と町村の性格が著しく異なっていることが明らかになった。

農業が地域経済に及ぼす影響について吉田泰治⁽⁷⁾は産業連関分析を行っている。これによると

「農業単独ではGDPの2%強のシェアしか持たないが、関連産業を含めると10%強のシェアを持ち、さらに地域別にみると地域総生産の4分の1強のシェアを持つ地域もある」という。特にサービス業、商業に与える影響が大きく、もっとも影響の大きい東北では、10%の農業生産の減少は7万人の雇用減に相当すると結論付けている。

このように、特に農村部の町村にとって農林業は基幹産業として重要な意味を持ってきたのである。

それでは、農林水産業費のなかでも農業に關係する歳出はどのような位置にあるのだろうか。市町村の農林水産業費の目的別内訳(1992年度)をみると、農業基盤整備(土地改良)などの経費である農地費が全歳出の37.9%でトップ、次いで農業改良普及事業や農業構造改善事業(農業機械の導入や施設の整備、土地改良)などの経費である農業費(32.4%)、林業費(14.5%)、水産業費(11.3%)、畜産費(3.8%)となっている。農業関係費は農林水産業費の7割以上を占めているのである。

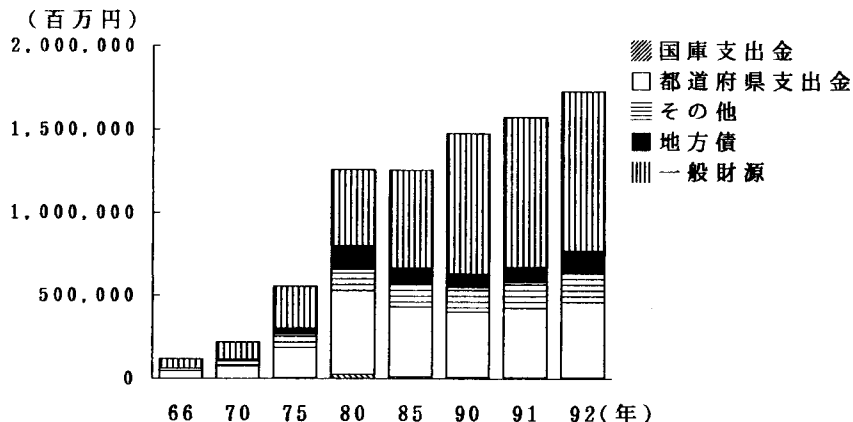
図2-1は市町村農業関係費の財源別内訳の推移を示したものだ。これより、一般財源と地方債の傾向的増加が指摘できる。いったんは減るようすをみせた地方債は、近年になってまた漸増しはじめている。92年度の財源別内訳をみると、国庫支

出金0.6%、都道府県支出金26.3%、地方債8.0%、一般財源55.2%となっている。

都道府県支出金には国費とならんで支出されるもののほか、都道府県費のみのものもあり、いずれも普通建設事業(=公共事業)に対するものが多い。70年代末から80年代前半にかけて都道府県支出金が増えたのは、景気刺激策として公共事業が多く手がけられ、各種補助金が増えたためだ。国から市町村に補助金が支出される場合、まず都道府県に支出され、都道府県はこれに負担金を加えて都道府県支出金として市町村に交付することが多いのである。この時期に地方債の割合が高くなったのも同じ理由による。補助事業には市町村の上乗せが義務づけられているものが多く、市町村は地方債で財源をまかなうしかなかった。70年代後半といえば、地域農政が登場した時期である。地域が主役になると期待された農政は、自治体の財源の負担ばかり重くなる歪んだものになってしまった。

市町村農業関係費をさらに性質別内訳でみたものが図2-2である。性質別でみると、60年には全歳出の4分の1程度だった普通建設事業費が、75年からは6割以上を占めていることが分かる。普通建設事業における補助事業と地方単独事業の割合の変化をみると、90年代に入ってからほぼ等しい割合となっている。農業関係では普通建設事

図2-1 市町村農業関係費の財源別内訳の推移



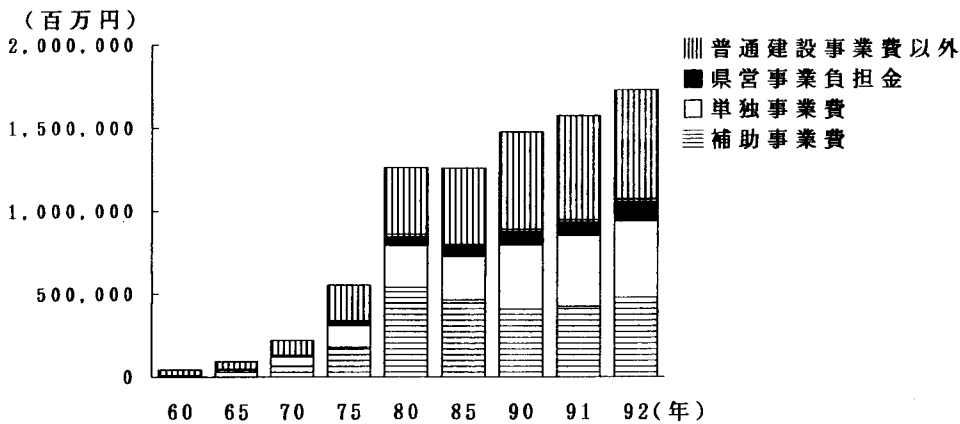
資料：地方財政統計年報各年度版

業費のほとんどが農業基盤整備費で、その大半が土地改良事業である。「官庁が手にする補助金、公共事業、許認可の3つの手段を比較すると、集票効果が大きいのは補助金と公共事業」⁽⁸⁾といわれるが、土地改良事業はその最たるものなのだ。国の農業関係予算をみると(図2-3)、臨調行革路線のもとで予算総額が減るなか農業基盤整備費は変わらず、少しずつ増えてきている。政治的利用価値の高さがうかがえるというものだろう。同じことが非公共事業の農業構造改善事業にもいえる。

2. 補助金の現状

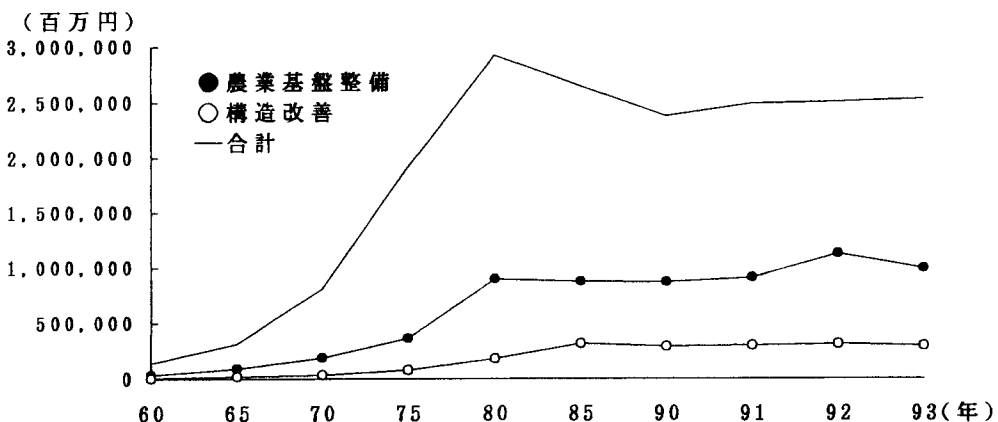
補助金の支出は、特定の法律の規定に基づいて行われる法律補助と、予算措置として裁量的に行われる予算補助に大別される。補助金全体の金額でみると法律補助が8割強を占め、予算補助は2割に満たない。しかし農業・公共事業をみると、金額・件数ともに予算補助が法律補助を上回っている。特に農業補助金に予算補助が多い(表2-1)。法律補助と予算補助の大きな違いは、前者が法案審議の段階で細かくチェックされるのに対し、後者は予算案審議の際に予算書の一部として国会に

図2-2 市町村農業関係費の性質別内訳の推移



注) 県営事業負担金から補助事業費までは普通建設事業費である
資料: 地方財政統計年報各年度版

図2-3 国の農業関係予算, 農業基盤整備予算, 構造改善予算



資料: 日本農業年鑑各年度版

表 2-1 農業補助金の予算補助と法律補助

	件数	割合(%)
予算補助	143	69.4
法律補助	62	30.1
法律補助及び 予算補助	1	0.5
合計	206	100.0

平成6年度「補助金総覧」より作成

提出されるためほとんどチェックされないことだ。農業構造改善事業はすべて予算補助である。予算補助が増えることについては「税金の使途を決定し、監視するという国会のもっとも基本的な機能が、実質的に侵食されていく」⁽⁹⁾という見方と、「制度的安定性は高くないが、その時々々の行政課題への対応がより弾力的に行える」⁽¹⁰⁾という見方がある。だが、一つの補助金を削るのに膨大な時間がかかる現状からみて国の対応が柔軟であるとは思えず、前者の危険性が高いのではないだろうか。その他の特色としては、補助金全体では交付先の8割が地方自治体だが、農業補助金では約6割が都道府県向けであること（残りは法人や民間団体向けが主）、受益者負担を原則とすること、件数が非常に多いこと、などがある。

94年度予算の農水省の補助金総額は2兆3,553億円。一般会計補助金総額の12.4%を占め、厚生省、文部省、建設省に次いで第4位だ。同じ産業省である通産省（総額2,370億円）のほぼ10倍となっている。これは事業内容が農林水産業の分野だけでなく、福祉やコミュニティ事業まで拡大していることも一因だろう。そして総額も大きい是件数も多いため、1件あたりの金額が小さく零細補助金の多いことで知られる。農業補助金は総額1兆8,569億円。1件あたりの金額は平均104億円で、これが受益者にわたる過程で細分化される。「細分化すればするほど、画一的、硬直的になり、地域の農業の実情にそぐわなくなる可能性は大きくならざるをえ」⁽¹¹⁾ず、問題の一つとされている。

以上みてきた農業補助金は、国から一気に市町村まで流されるのではない。農水省—地方農政局—都道府県—県出先機関（農林事務所など）

—市町村—農業団体・農家集団という系列に沿って流されていく。補助事業の申請から事業計画協議、事業決定、完了検査、会計検査までの手続きはこの逆をたどる。どんなに小さな事業でも同じように手続きが必要だ。国の大きな事業なら陳情から始めなくてはならないので、さらに時間がかかる。「中央にいながらにして、補助金を交付することによって農政が展開されていくという機構」⁽¹²⁾はこうしてできあがる。また、県レベルには中央と結びつきが強い人や天下りが多く、「補助金という資金の流れと中央—地方の人事のパイプが一体化している」⁽¹³⁾ことも、地方の自治を阻む要因となっている。

第2節 社会的状況（特に中山間地域において）

第1節では市町村の財政的状況をみてきた。次に、市町村のなかでも特に農村部の自治体の社会的状況をみてみよう。

数年前から中山間地域、条件不利地域といった言葉をよく耳にするようになった。山がちで農業効率が低く、過疎の進行するこのような地域を経済的価値のみで切り捨てるのではなく、環境や国土保全の役割から見直そうという意識の高まりのなか、でてきた言葉である。第3章のアンケートの対象も中山間地域である。それでは、中山間地域とはどんな地域なのだろうか。

中山間地域とは、農業統計上の農業地域類型区分⁽¹⁴⁾にある「中間農業地域」と「山間農業地域」とを合わせたものを指すのが一般的である。「地形的にまとまった平坦な耕地が少なく、傾斜地と山林が卓越しているとともに、商工業の発展が遅れているため、相対的に農林水産業の占める比重が高い地域」⁽¹⁵⁾という定義のほうイメージしやすいかもしれない。

中山間地域の人口や世帯数は全国の1割強に過ぎない。だが、市町村数の55%、国土面積の7割弱を、また農家戸数、農家人口、経営耕地面積の約4割を占めている。「中山間地域は農業にかかわる基礎的資源量としては全国農業地域のなかのほぼ4割強を占めている」⁽¹⁶⁾のである。作物別農業

生産割合では、畜産や果実、工芸作物のシェアが大きくなっている。

このように農業分野で重要な位置にありながら、その荒廃ぶりは近年ますます加速しているのが現状だ。山間地域に注目して耕作放棄地面積率をみると⁽¹⁷⁾、全国計の7.5%に対して、関東・東山、東海、四国などが高くなっている。この背景としては過疎化・高齢化の進行による農業労働力の衰弱化が挙げられる。1990年農林業センサスによれば、農家の高齢者（65歳以上）の比率は中国、四国、沖縄、北海道の山間地域で特に高く、ほぼ4人に1人の割合となっている。

農業粗収入は低い。90年時で平地農業地域では419万円、中間農業地域では285.2万円（平地の68%）、山間農業地域では185.3万円（同44%）⁽¹⁸⁾だった。中山間地域では傾斜地が多いのでまとまった農地が少なく、平地に比べて生産基盤整備のコストが割高で、農家負担も大きい。しかも中山間地域の市町村は財政力が弱い。さらに「同じ事業費を投入しても整備率の引き上げという行政成績の実入りが少ない」⁽¹⁹⁾ため、都道府県や国から見放されている面もある。これらの理由から農地の整備率が平地よりも低く（水田は平地の6～7割、畑は8割前後）、農業粗収入の低い要因となっている。

第3章 市町村農政の現状と課題

「市町村の農業行政に関するアンケート調査」の結果と分析

これまで国の農政における市町村の位置づけをみてきた。高度経済成長が破綻し、地域農政が登場してから20年経つが、変化したのは補助金や政策の名称だけで、国と市町村を結ぶ構造的なものはほとんど変わらなかったように思う。それどころか財界による内圧と貿易の自由化を求める外圧によって、日本の農業はますます苦しい立場に追いつめられている。過疎化や高齢化が進み、農業の担い手が減り続ける農山村では、生き残りをかけて必死にむらおこしに取り組んでいるところも多い。その一方で、「ネコの目農政」といわれるほ

どくるくる変わる国の政策を、現場は覚めた目で見つめているのではないだろうか。疲弊する中山間地域において市町村の側ではどのような考えを持って農政に携わっているのか知りたく、筆者は「市町村の農業行政に関するアンケート調査」（以下、アンケート）を行うことにした。

アンケートは1994年10月、中山間地域かつ特定農山村地域⁽²⁰⁾である全市町村のうち、北海道と高知県内の自治体の農務担当課長を対象に行った。

北海道農業は1戸当たりの耕地面積が13.7haと全国平均の10倍以上であること、比較的起伏の小さな土地であること、北海道開発庁という機関があるということなどから、日本農業のなかでは特殊な存在である。一方、本州の農業は急傾斜地を切り開いた細かな田畑が多く、大型機械が入りづらいため人の手に頼るところが大きい。専業農家の割合は北海道の43%に対し、本州では15%である。若年者比率は北海道よりもはるかに低く、後継者不足に悩む地域が多い。このような本州の代表として、筆者は高知県を選んだ。

高知県の特徴は、林野率が83.5%で全国一高いこと（北海道は67.1%）、耕地率が10%未満の農業集落の比率が52.8%で全国一高いこと（同15.3%）、山村振興法に指定されている市町村の数

表3-1 特定農山村地域の比較

項 目	北海道	高知県
総人口（人）	957,020	469,302
農家戸数（戸）	34,843	37,885
専 業（%）	41.9	28.9
一 種 兼（%）	30.4	15.7
二 種 兼（%）	27.7	55.4
経営耕地（ha）	332,070	24,161
一戸当たり経営耕地（ha）	9.5	0.64
農業就業人口（人）	74,521	60,027
65歳以上（%）	24.2	36.8
農業粗生産額（百万円）	371,921	111,950
耕 種（百万円）	181,647	99,100
米（百万円）	66,421	18,650
野 菜（百万円）	55,626	58,360
畜 産（百万円）	190,246	12,060
生産農業所得（百万円）	150,583	54,250
一戸当たり		
生産農業所得（千円）	4,304	1,430

資料：北海道農村振興課，高知県農政課

が53市町村中41あり77.4%で全国一高いこと(同50.9%)などである。高齢化率は島根県に次いで2番目に高く、90年には全国初の人口自然減の県となった。

北海道と高知県の農業を比較すると、自然環境や抱えている問題など違う点も多い。しかし、日本農業の先行きが明るいとはいえないなか、状況のより厳しい高知県の担当者の考えは北海道農業の将来にとって参考になるのではないだろうか。

中山間地域かつ特定農山村地域の市町村は北海道で107、高知県で46ある。地域によって差はあるが、全体の回収率は86.9%だった。このアンケートの分析から現段階の市町村農政の実態を把握することにしたい。また、必要に応じて市町村を北海道と高知県の中間地域、山間地域に分けた4類型を設けて分析を進めることにする。中間地域と山間地域に分けるのは、第2章でみたように山間地域のほうがより厳しい状況にあるためである。

1. 市町村の農政の体制

地方自治体の行政組織の設置は、地方自治法第158条に定められている。都道府県の局部数が細かく規定されているのに対し、市町村は「住民の福祉の増進に努め」(第2条第13項)、「規模の適正化を図り」(同第14項)、「他の市町村の部課の組織との間に権衡を失しないよう定めなければならない」(第158条第7項)とされるのみで、独自の設置が可能となっている(ただし農業委員会は別)。

自治体あたりの一般行政職員数の平均を比べてみると、高知県中間地域128人、同山間地域85人、北海道中間地域109人、同山間地域90人⁽²¹⁾となっており、これは財政的規模の順位と等しい。次に、アンケートから農務担当職員の全職員に対する割合を出すと表3-2のようになる。北海道では中間・山間地域とも6%以下が全体の7割を占めるのに対し、高知県では6%以下と7%以上の割合がほぼ同じだ。特に高知県の山間地域では7%以上が半数を占め、職員が少ないなか農業部

門に大きなウエイトをおいていることが分かる。

表3-3は、職員の異動についてどのように考えるかを問うた結果である。地域にかかわらず、「農務を担当しない課も含めて数年単位で異動すべき」とする市町村が大多数となった。その理由として「すべての職員が農林業の実態を認識すべき」(高知県土佐町ほか)と考えるところが多い。平均通算在係年数は高知県が両地域とも4.2年、北海道は両地域とも5.2年である。このため10年以上担当する職員がいる自治体は多くない。全くいない市町村は高知県で6割、北海道で5割だ。これらの結果から、北海道は高知県に比べると人手不足を経験でカバーしている傾向がうかがえ、職員にかかる負担がやや重いように思われる。

それでは、農務担当部署と土木や林務など関係部署との調整の機会はどうに持たれているのだろうか(図3-1)。北海道では「必要が生じたときに話し合いの場を持つ」が圧倒的に多いのに対し、高知県では「定期的に話し合いの場を持っている」「日常的に意見交換している」にも一定の割合で回答があり、横のつながりがみられる。北海道山間地域では他地域ではなかった「あまり交流はない」にわずかだが回答があり、気になるとこ

表3-2 市町村農務担当職員の全職員に対する割合
単位：市町村数

	1~3%	4~6%	7~9%	10%以上	N.A.
高知県中間	5	0	1	2	1
高知県山間	5	6	9	5	3
北海道中間	13	16	3	5	1
北海道山間	19	21	10	4	4

表3-3 職員の異動について

項目	市町村数	比率%
採用から退職まで農務を担当する職員が1人以上いるべき	4	3.0
技術職として採用された者はずっと農務に在るべき	6	4.5
農務を所管する課内で数年単位で異動するべき	8	6.0
農務を所管しない課も含めて数年単位で異動するべき	97	72.9
その他	13	9.8
N.A.	5	3.8

らだ。ここでもまた、ひとりで頑張っている北海道の農務担当者の姿がみえてくるのである。

2. 担当者が考える地域農業の振興

特定農山村法は、市町村が基盤整備計画を策定するなど地域の自主性を重視しているが、農務担当者は地域農業がどうあるべきと考えているのか。図3-2は、地域農業の振興を図るために何が必要かを尋ねたものだ。なお、ここでは市町村に必要とするものを1位から5位まで順位をつけて選んでもらい、1位は5点、2位は4点、3位は3点、4位は2点、5位は1点を得点として合計を出している。

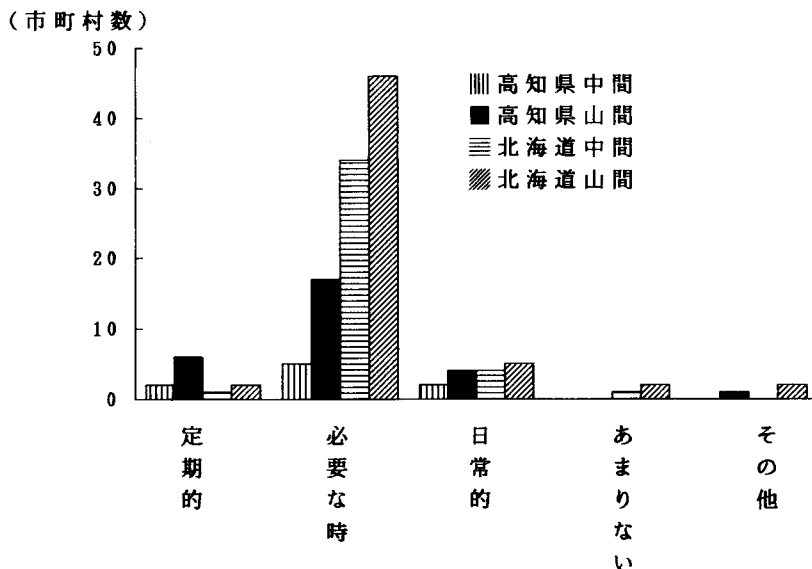
高知県の結果を見ると、「農業生産基盤の整備」が飛び抜けて高く、全体の3割である。これに「後継者の育成」と「生活環境の整備」が続ぎ、上位3項目で過半数の得点となった。北海道では、「農業生産基盤の整備」と「後継者の育成」が全体の2割弱の得点で1、2位を争い、上位4項目で過半数を得た。北海道のほうが多少ばらけているものの、市町村が地域農業の振興に必要なだと考える事項は集中していることがうかがえる。

1位の「農業生産基盤の整備」は第2章でも触

れたように、中山間地域では地理的・財政的制約から平地よりも進捗が遅れている状況で、市町村がこれを望むのは当然だろう。だが、農業基盤整備事業といえば国が農業分野でもっとも力を入れている公共事業である。それを1位に選ぶということは、市町村が国の政策に追随しているようにも受けとめられる。つまり市町村が国の補助事業の体系に組み込まれており、地域農業への認識が国から与えられているともいえるのではないだろうか。

基盤整備のなかでどのような事業を必要としているのか、1位と2位を選んでももらったところ、3地域で「ほ場整備」が1位に選ばれた。特に高知県ではその比率が高い。ほ場整備が選ばれる理由は、作業の省力化や機械の効率性の面だけでなく、担い手の高齢化にともなって傾斜地での作業が困難になってきているからだろう。2位の項目をみると、高知県と北海道の中間地域は「用排水施設の整備」がもっとも多く、高知県山間地域では「農道整備」、北海道山間地域では「ほ場整備」だった。2位の選択結果には地域差が感じられる。図3-2を比べてみると、1位から3位までの項目は同じだが4位以降がやや違う。高知県では高齡

図3-1 関係部署との調整



化が進んでいるため「農作業の受委託」によって地域の農業の維持を考えているのに対し、北海道は「農地の流動化対策」を促進することによって効率的な農業を目指している。このように農務担当者が考える地域農業の振興は大枠では似かよっ

ているが、地域によって抱える問題は異なり、必要とするものにも差があるということが分かった。

中山間地域において農業は重要な産業である。だが農業だけ振興すればよいかといえ、そうで

図 3-2-1 地域農業の振興に必要なこと（高知県）

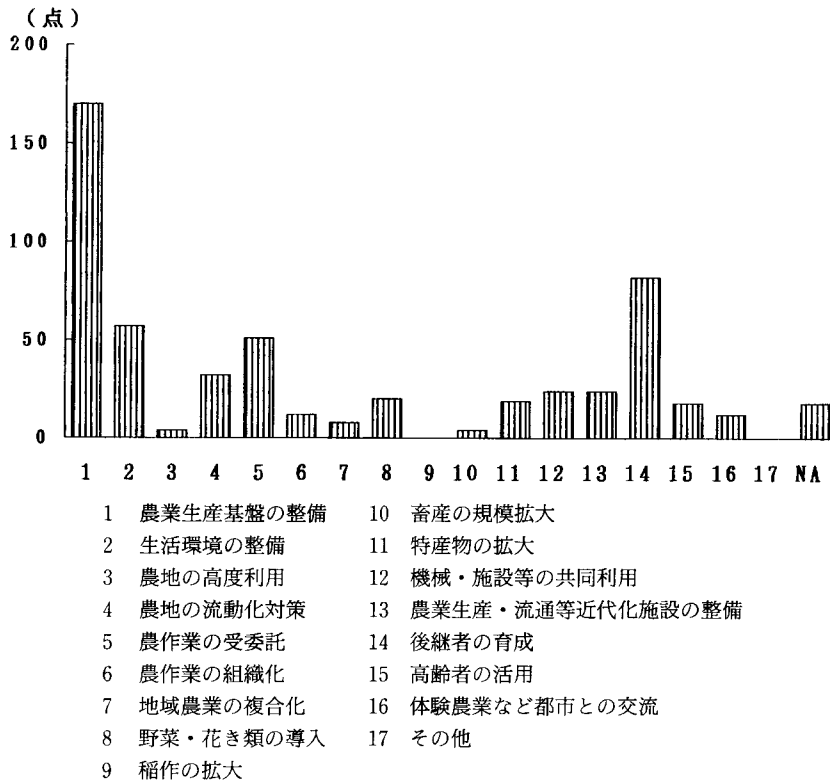
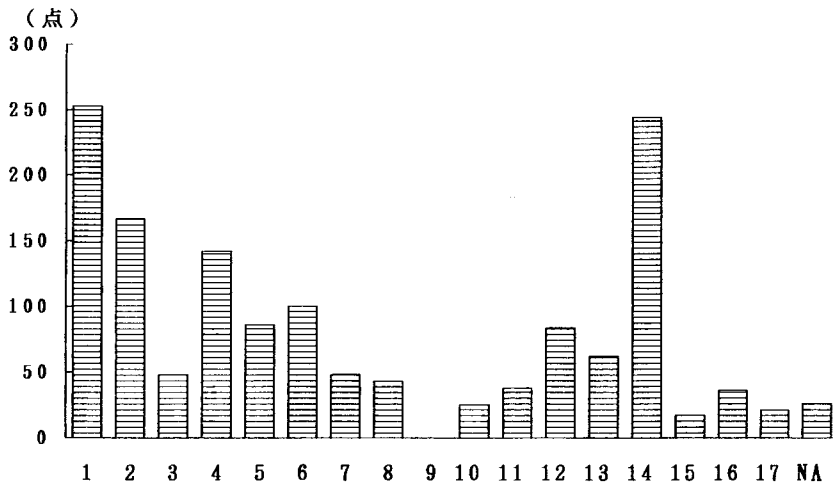


図 3-2-2 地域農業の振興に必要なこと（北海道）



はない。農業の規模が小さく経済的な上昇にすぐにはつながらず、また、他産業とのかかわりが密接だからだ。そこで農業と他の産業を結びつけた施策を、農務担当者は必要と考えているのか尋ねた（表3-4）。

表から分かるように、ほとんどすべての市町村がそのような施策を肯定している。しかし、「すでに実施している」ところは全体の2割程度で、「必要と思うが予定なし」と答えた地域の半分以下である。実施内容では、農林産物の販売や地場産物を使ったレストランの経営、体験農園やイベントの開催など、都市住民を対象にした観光産業とのタイアップが多くみられる。観光以外では、畜産業や林業との複合経営の導入などがあつた。

自治体内の異業種の結びつきについては肯定的な担当者だったが、自治体を越えたつながりについてはどう考えているのだろうか。表3-5は、近隣の市町村と協力して農政を行うことの是非を問うたものである。肯定的な意見が全体の6割弱を占めるものの、前の問いに比べると「必要ない」がはるかに多くなっている。検討中を含め実施段階にある市町村は北海道では3割弱、高知県では1割にも満たない。実施内容は、草地開発事業や農地開発事業、広域農道整備事業などハード事業が主だが、「現在検討中」「必要と思うが予定なし」

では、共同出荷によって農産物の価格安定・ブランド化を図りたいといったソフト面の重視がみられた。賛成意見のなかには「コスト低減のため」「国営事業の導入が容易になるため」とするものがいくつかあつた。また、現在進められている農協の合併に合わせた施策を必要とする意見が、高知県で特に多かつた。「必要ない」では、「地域エゴがあるので無理」（北海道）、「地形的に難しい」（高知県）という意見がみられた。

3. 個性ある地域農政

地域農業の振興については、基盤整備の拡充と後継者の育成が望まれていた。では、より個性ある地域農政を進めるために、人的・制度的な点では何が必要とされているのか。3つ選んでもらつた結果が図3-3である。全体にもっとも多かつたのは「農協や森林組合等との協力体制」で、2番目に多い「強力なリーダーシップ」を大きく引き離している。図3-4はリーダーシップはだれが取るべきかを質問したもので、ここでも「農協等の団体」が断然トップなことを考慮すると、市町村の農協などに対する期待は非常に大きいといえる。2位には「地域住民」が入っており、公的機関は上位にない。個人の営農や生活に行政がどれだけ踏み込めるのか、という戸惑いが担当者には

表3-4 他産業と結びつけた施策について

単位：市町村数

項目	高知県中間	高知県山間	北海道中間	北海道山間
すでに実施している	0	6	8	14
現在検討中	4	12	13	14
必要と思うが現在予定なし	5	10	16	30
必要ない	0	0	1	0

表3-5 他市町村との農業行政の協力について

単位：市町村数

項目	高知県中間	高知県山間	北海道中間	北海道山間
すでに実施している	0	2	12	8
現在検討中	0	0	1	5
必要と思うが現在予定なし	5	14	12	20
必要ない	4	10	13	24
N.A.	0	2	0	1

あるのではないだろうか。しかし、中間地域よりも山間地域のほうが農協を推す比率は低く、その分「地域住民」や「市町村長」に流れている。これは山間地域のほうが農業の規模が小さく農協の

力が比較的弱いこと、また山間地域ほど状況が逼迫していて行政の介入を躊躇する余裕がないものと思われる。

図3-3をみると、上位3位までが現行制度内の

図3-3 個性ある地域農政のために必要なこと

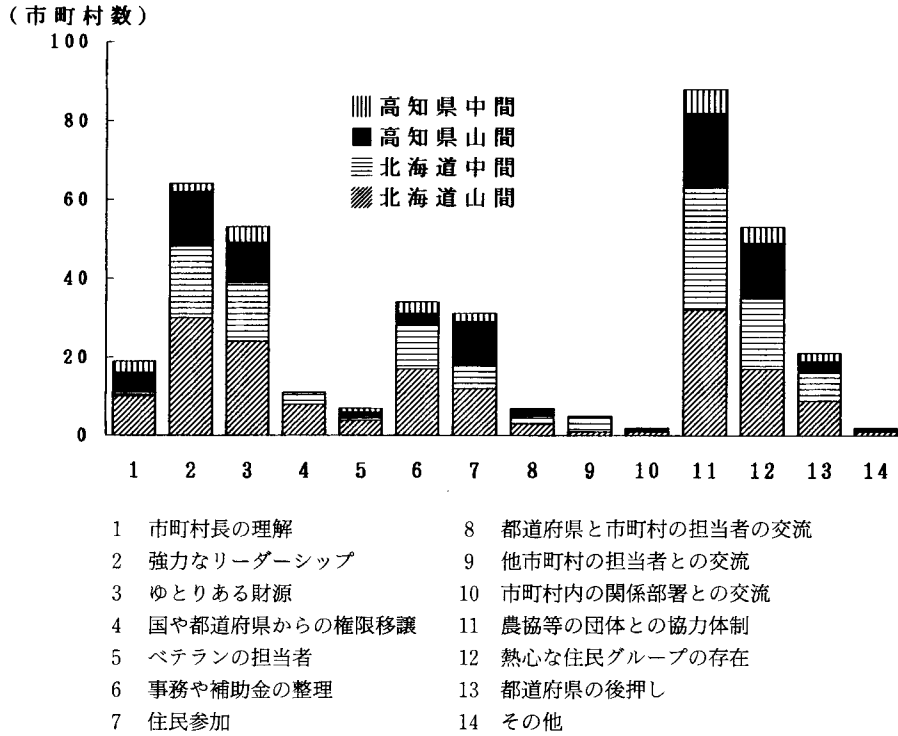
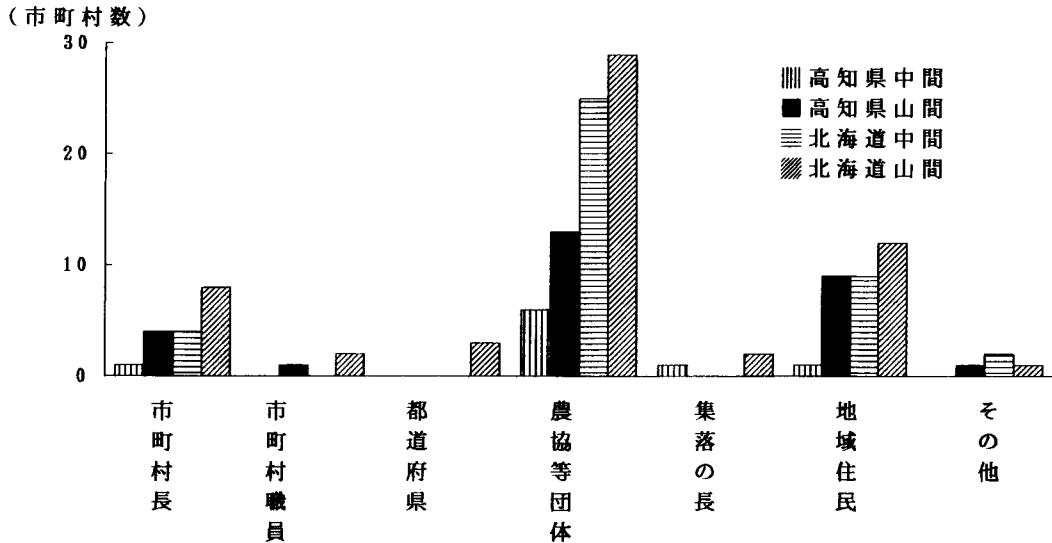


図3-4 リーダーシップをとるべき人



人的な協力関係となっており、同点3位に初めて「ゆとりある財源」という制度の改革を求める声が入っている。4位は「事務や補助金の整理・簡素化」だ。一方、同じく制度の問題である「国や都道府県からの権限移譲」は下から4番目と人気がない。市町村担当者にとって地域農政にもっとも重要な事項は、人材と財源であることが明らかになった。

4. 農政と地方自治

地方自治法は、第2条第5項で市町村が基本構想を定め、これに即して事務を処理するよう規定している。農業関係では新農振に基づく農業振興計画があり、さらに事業ごとに振興計画がある。市町村はこの3種の計画の間に整合性を持たせているのか、複数回答で聞いた。

すべてにあると答えたのは、51市町村で全体の4割弱。「基本構想と農業振興計画の間には整合性がある」「農業振興計画と事業ごとの振興計画の間には整合性がある」を含めると、どこかしら整合性があると答えた市町村は7割だった。整合性をもたせにくい原因として、①各計画の策定期間に違いがある、②各事業ごとに国や都道府県で係が違い、整合性を考える余裕がない、③補助金を得るために、その事業に合わせた計画を立てがち、などが挙げられる。整合性が全くないとしたのは5市町村しかなかったが、「整合性の有無は実務の上ではあまり関係ない」と否定的な意見も1割を超えた。また、「国の農政がよく変わるため、町村で計画を立てても実行できないものになってしまうことが多い」という自治体もあった。

国と地方の機能分担については臨調以降、長い間議論されてきた。日本新党が誕生してからは各党が口をそろえて地方分権を主張するようになり、93年6月には国と地方との役割の見直しや国から地方への権限移譲を掲げる「地方分権の推進に関する決議」が国会で行われた。しかし昨年末に発表された大綱は、権限移譲などについて「一括して見直すことを基本とし、計画的に推進する」とあいまいに言及しただけで、地方6団体が出し

た意見書から大きく後退したと批判されている⁽²²⁾。機関委任事務についても「制度について検討する」という表現にとどまった。

農業関係の事務では、補助金の数が多いこともあって、自治体に対する国の関与が強い。農水省の許認可件数は、運輸省、通産省に次いで第3位、1,357件である⁽²³⁾。そこで、市町村と国・都道府県との事務分担について尋ねてみた。

まず、現在市町村が行っている事務で、本来は国あるいは都道府県が行うべきと思うものがあるかという質問には、表3-6のような答えを得た。筆者の予想を超えて、「ない」が全体の7割強を占める。若干だが、山間地域よりも中間地域のほうが「ある」と答えた自治体の割合は高い。「ある」の内容をみると12種類にのぼり、広範囲にわたっている。転作関係の事務、基盤整備に関する事務、環境保全対策はそれぞれ4市町村が挙げていた。転作については国の方針がよく変わるため、農家とじかに接する市町村としてはいい加減にしてもらいたいという気持ち強いようだ。基盤整備は市町村の負担が多額なこと、環境保全は一自治体だけの問題でないことが理由とされるだろう。

それでは逆に、現在は都道府県知事に権限のあるもので、むしろ市長村長が担当したほうが適当と思う事務があるかと質問してみた(表3-7)。前の問いと同様「ない」の比率は高いが、「ある」がやや増えた。特に高知県山間地域の増加が目立つ。

内容を見ると、今度は5種類の事務に分けられた。特に農地法⁽²⁴⁾や農振法(農業振興地域の整備に関する法律)⁽²⁵⁾への不満に集中し、前者を挙げた市町村は12、後者は29だった。農地法は第3条で農地等の権利移動を制限している。また、第4、5条では農地以外のものへの転用や権利移動の制

表3-6 国や都道府県がすべき事務

単位：市町村数

	ある	ない	N.A.
高知県中間	2	6	1
高知県山間	3	22	3
北海道中間	11	25	2
北海道山間	11	45	2

限を定めており、2 ha を超えるものは農林水産大臣の許可を、2 ha 未満のものは知事の許可を必要とする（ただし、特定農山村法第2条第3項の1によって農林地所有権移転等促進事業の対象となった農地は除く）。これを市町村の首長か農業委員会の許可にすべきという意見が多数だった。現行法では、権利移動に大変な手続きと期間を要するため、放置されたままの農地も多いという。農振法では、農業振興地域に指定された市町村は整備計画を策定しなければならず、その際、知事(国有地を含むときは土地を所有する省庁の長)の許可が必要である。さらに整備計画の変更時にも知事などの許可を必要とするため、農用地などの追加や除外が難しい。これに対して「報告のみとすべき」「国や都道府県と協議する必要なし」「国の権限を知事に移譲すべき」といった意見がみられた。市長村長への権限移譲に関しては、農地利用についての不満が吹き出した形となった。この他、有害鳥獣駆除の許可を知事から市長村長に移すべきという意見も3件あった。

2つの質問の結果をみると、現状に不満を持っていない自治体が非常に多いように見える。だが、アンケートでは「ない」としたところでも、実際にヒアリングをすると「ある」だったこともあった。また、この問いだけ無回答の自治体もあった。結果は筆者の予想を下回ったが、数字をそのまま受け取ってはならないと思う。

5. 単独事業と補助事業

市町村が行っている農政としてはっきり表れるのは、市町村の単独事業である。その実施状況を見ると、図3-5のようになる。補助事業に様々な問題があるため実施しているところはかなり多い

だろうと考えていたが、それを上回って⁽²⁶⁾、全体の7割の市町村が何らかの事業を単独に行っている。北海道よりも高知県のほうが、中間地域よりも山間地域のほうが、実施率は低い。特に高知県山間地域では「過去にやっていたが現在はやっていない」の比率が他の地域に比べて高く、現在実施している市町村は半数以下である。

単独事業の内容は実に多岐にわたっていて、大きく分けても35事業にのぼる。補助事業のメニューにない事業や、採択基準に達しない小規模の事業が行われていることが多いようだ。高知県では、土地基盤整備事業やハウスなどの農業施設整備補助が中心だ。北海道では畑作物と畜産の振興、土づくりと後継者対策に集中する傾向がみられた。実施している市町村ごとに合計金額を算出すると、平均額は2,165万円。しかし地域によって差は大きく、高知県山間地域の平均が814万円なのに対し、北海道中間地域の平均は3,584万円である。山間地域は財政的余裕がないため、高知県、北海道ともに中間地域の4割程度の金額となっている。自治体間の格差も激しく、北海道中間地域では500万円以下の市町村が5つある一方で、6,000万円以上の市町村も5つあった。

単独事業をやりやすくしている理由を複数回答で尋ねたところ、「財政的な余裕がない」を挙げた市町村が7割あった。また、「小規模な単独事業を行うよりも、国や都道府県の補助事業を導入したほうが有利」と答えたところも3割あった。事業主体である農家や農協に対して「事業の要望内容が長期的ビジョンに欠ける」「営農モラルがない」といった厳しい意見も少なからずみられた。

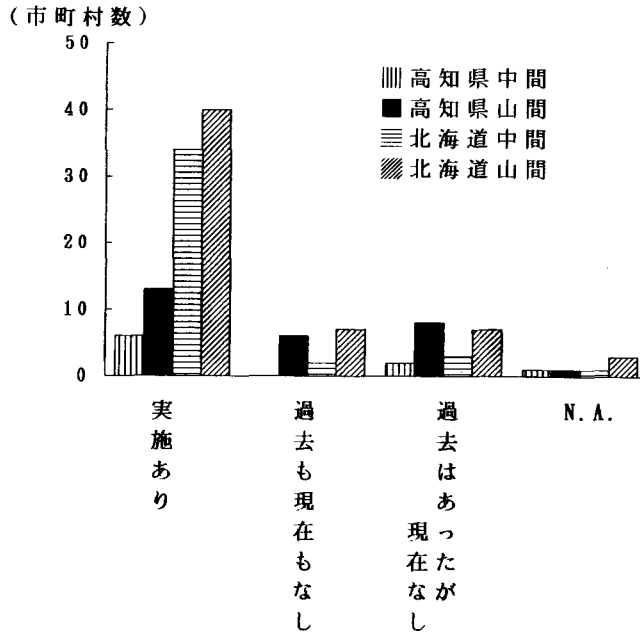
次に補助事業についてみてみよう。国や都道府県の補助事業に市町村費を上乗せしているか聞いてみた。上乗せとは、受益者の負担を軽減するために自治体が義務負担分を超えて出資することという。上乗せをしている市町村は、高知県では全市町村、北海道中間地域では8割強、同山間地域では7割弱である。内容をみると上位3位までを国・都道府県の補助事業で市町村との関係が強い基盤整備関係が独占しており、市町村の個性が表

表3-7 むしろ市町村長の事務

単位：市町村数

	ある	ない	N.A.
高知県中間	2	5	2
高知県山間	9	17	2
北海道中間	13	22	3
北海道山間	15	40	3

図3-5 単独事業の実施有無



れた単独事業とは様子が異なっている。基盤整備に対する需要は高知県のほうが強く、上乘せした市町村は7割以上。北海道は4割弱だ。

補助事業の問題点は第2章でも述べたが、現場ではどう感じているのだろうか(図3-6、複数回答)。まず、全体の6割を超す市町村が「市町村費負担が多額」と答えている。94年度予算で国の農業補助事業における市町村の負担は3,087億6,300万円。全事業の12%を占めるが、上乘せ分を含めるとそれ以上になることはまちがいない。また、土地改良事業などでは施工設計が特定の団体に義務づけられ、さらに事業費に応じて外郭団体に負担金を納めさせることがある。この負担金もばかにならない。「希望メニューの補助を受けるため、希望しないメニューも抱き合わせで申請しなければならないことがある」「事業費が予定より高くなる」という理由で、負担が大きくなると説明する自治体もあった。

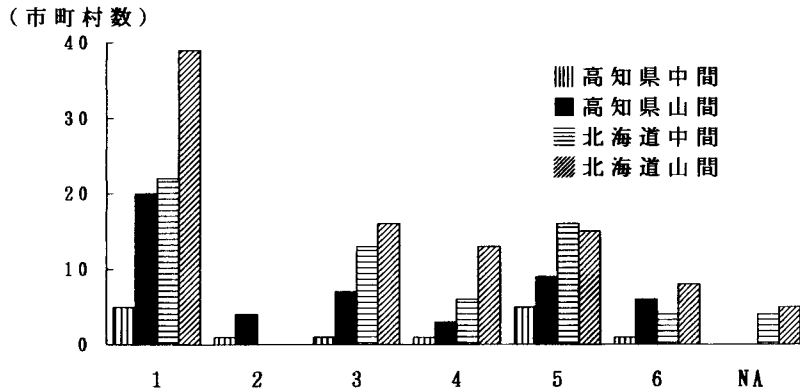
2位は「仕事量が膨大になる」で、3分の1の市町村が選んだ。山間地域より中間地域のほうが比率が高いのは、事業の入ることが多いためだと思われる。補助事業では会計検査があり、事務の肥大化の原因となっている。手続きが複雑で多い

うえに時間もかかることから、「できるだけ(補助事業は受けずに)単独事業にしている」とした自治体もあった。その他の意見として、「採択基準が厳しい」「メニュー化されているので地域の特性を生かせない」「地元の要求と採択基準が一致しない」など、市町村の自主性に任せる制度にしてほしいというものがかかり多くみられた。

6. 最近の動きについて

92年、新農政が農水省によって打ち出されてから、中山間地域問題は注目を集めるようになった。中山間地域に関する施策を行っている省庁は、農水省のほか自治省、国土庁、建設省、通産省と多い。例えば、93年には農水省と自治省が協力し、「ふるさと農道緊急整備事業」を実施した。このような中央の取り組みの多極化について、担当者はどう考えるのだろうか。「どちらともいえない」がちょうど半数を占め、「好ましくない」3割強、「好ましい」1割強という順だった。「好ましくない」理由は、「縦割り行政を助長する」が7割、「市町村の計画を立てるときに手間がかかる」が5割だった。省庁によって見解が異なることが多い、という意見もある。「好ましい」理由として、「施

図3-6 補助事業導入の際の問題点



- 1 市町村費負担が多額
- 2 事務費がつかないものが多い
- 3 事業のやり方について市町村側の希望をあまり聞いてくれない
- 4 指定や割当が押しつけ的だ
- 5 現在の担当職員数からすると仕事量が過大になる
- 6 その他

策を組み立てるのは市町村なので地域の実情に合わせてやすい」がもっとも多かったが、「ただし事務量が增大するので簡易な方法が望ましい」と条件付きの自治体もあった。

省庁が多極化し、縦割り行政を助長するおそれがあるならば、政策をまとめる市町村の役割はますます増大していくはずだ。実際、市町村が計画を策定したり地域内の調整を行うなど、市町村が実施にあたって重要な役割を担う事業が近年増える傾向にある。これに対し、「好ましい」とする市町村は半数、「どちらともいえない」3割強、「好ましくない」は1割強だった。「好ましい」理由として、約9割の市町村が「地域の実情にあった取り組みができる」を挙げる。「好ましくない」には、「市町村が国の施策の実行機関になってしま」い、「行政の能力を超えて事務量が増える」ことを懸念する声があった。「好ましい」とする市町村の割合が山間地域よりも中間地域で多いのは、人材にも財源にも若干ゆとりがあるからではないだろうか。

一昨年制定された特定農山村法では、市町村は基盤整備計画を策定することになっている。同法の通達は、農水省構造改善局農政部→都道府県知

事→市長村長という順に出された。都道府県レベルでは、農政部の農村振興課あたりが担当しているのが普通である。だが法律をみると「農林業その他の事業の活性化を図るため」とあり、決して農業だけを対象にしているわけではない。農水省の担当者も、地域によっては林業が産業の中心のところもあるため、「市町村が好きのようにやっていた。いろいろな部局にかかる法律なので、そのように計画をつくってほしい」⁽²⁷⁾と述べている。しかし、同法の計画策定部署を尋ねた結果、林務が担当すると答えたところはゼロだった。農務と林務が共同して行うとする自治体も2、3あったが、林務のみの担当はなかった。昨年の8月末現在、計画策定済みの自治体は北海道にはなく、高知県も構原町だけで、取り組み中のところも少ない。今後、市町村の方向性が決まったら、企画課から農務へ、農務から林務へ策定部署の変更もあり得るだろう。地域の実情に合わせた計画をつくってもらいたいと思う。

新農政では、10年後の「望ましい経営体像」が提示された。それによると、①農業従事者の労働時間、生涯所得を他産業従事者なみの水準にすること、②経営規模を10～20 ha程度にすること、③

個別経営体、組織経営体の育成や法人化の推進を図ることを目標にしている。担当者の意見を聞いてみた（表 3-8、複数回答）。

6割を超す市町村が、農作業の受委託の困難さを挙げている。新農政のプランどおりの経営規模にするとすれば、農地の賃貸借や農作業の受委託が欠かせない。しかし、もともと就農者の少ない中山間地域ではどうすればよいのだろうか。特に高齢化の進む山間地域では深刻な問題である。「わずか10年でこのような構造変化があり得るか疑問」「大規模農業育成のために小規模農業を選別する手段となっている」など、批判的な意見が上位を占めた。農地の規模拡大がなかなか難しい中山間地域では、もっともな反応といえる。「農政のつげを農家の“経営努力”に押しつける失敗案」（北海道中間地域）、「今の農政には農政哲学がない」（高知県中間地域）、「国の思い切った援助がないと絵に描いたモチ」（同山間地域）といった厳しい意見が多い。

では、もしも「望ましい経営体像」が実現したとしたら、中山間地域にどのような影響を及ぼすだろうか。山間地域では「農業の担い手が減り、農村集落の維持・運営が難しくなる」がトップだった。確かに10～20haの農家が育てば、小さな集落には4戸ほどの農家しかなくなる。そうすれば「地域運営のみならず、水管理等の農業生産上の障害も発生する」⁽²⁸⁾だろう。これに対し、中間地域では「中核農家が育ち、活気ある農村となる」「効率

的な農業が進み、農業後継者が増える」と肯定する意見のほうが多かった。

中山間地域問題が注目されるなか、ECの直接所得補償制度⁽²⁹⁾を日本に導入すべきかという議論が各方面でなされている。しかし新農政は、対象地域・農家の限定が難しいこと、国民のコンセンサスを得るのが困難であることを理由に、「同様の制度を導入することについては種々の問題がある」としていた。特定農山村法の制定時にもそこが争点となり、社会党は別に中山間地域等農業振興法案を国会に提出した。この法案は「中山間地域等において農業を営む者に奨励金を交付する」ことが中心になっていた⁽³⁰⁾。だが結局、特定農山村法には直接所得補償制度は盛り込まれなかった。

アンケートの結果をみると（複数回答）、「日本にも導入すべき」とした市町村は全体の2割弱。条件が不利な地域における水田や森林の管理・利用は環境保全機能を果たしているから、という理由がもっとも多い。導入賛成派は山間地域のほうが多い。一方、約6割が「注目に値する制度だが、十分な検討が必要」として、一応認めるものの態度を保留した形である。「補償対象者、対象範囲の限定が困難」「農業者の誇りを損ない、生産意欲の減退が心配される」が理由の上位にあり、国の言い分とよく似ている。「直接補償ではなく、市町村への補償など代替施策を考えるべき」は全体の4分の1と、予想よりも低い数字だった。

表 3-8 農水省の「望ましい経営体像」について

単位：市町村数

項目	高知県中間	高知県山間	北海道中間	北海道山間
数値化しやすい概念導入を評価	1	7	6	17
農業者の意識改革へのアピール	4	8	11	12
小規模兼業農家の存在を認めた	0	0	1	2
10年で構造変化するか疑問	2	14	28	26
耕地の賃貸借がうまくいかない	4	6	8	13
耕地の集約化の効果に疑問	4	8	8	12
農作業受委託には担い手不足	3	19	26	36
小規模農家の選別手段	4	8	20	20
企業の農地買い占めが心配	1	3	1	6
その他	2	3	4	6
N.A.	0	0	1	1

第4章 考 察

いまや、農業問題は世界のどの国においても深刻である。アメリカやEC諸国は農産物の過剰に悩み、多くの開発途上国は人口増加と食料不足に苦しんでいる。しかし、米の過剰に苦勞しているという点では先進国並みだが、食料自給率は40%台で途上国以下という日本は、どこか歪んだ構造を有しているように思われてならない。

1993年12月、国は米を除くすべての輸入数量制限品目等の関税化のほか、関税率、農業の国内支持および輸出補助金の削減などを主な内容とするガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の最終合意案を受け入れた。国内では米の市場開放についてばかりが大きく取りあげられたが、マスコミの論調は一律に「当然」とする傾向がみられた⁽³¹⁾。だが独占価格によって農薬や農業機械などの生産資材が他国に比べてはるかに高いことは無視され、農産物の価格だけが争点となつたまま国際競争の波にのみこまれてしまつてよいのか。一段と進行する担い手の不足と高齢化。農村は生産の場どころか、生活の場でさえもなくなりつつある。

61年の農業基本法の制定以来、日本の農政は基盤整備と構造改善を中心においてきた。しかし、市町村主体をうたっていた農業構造改善事業は、実際は農林省の厳重な指導のもとにあり、自治体の参加は容易でなかった。70年代の総合農政期になると、減反や農地の賃貸借の促進が行われ、高度成長でさらに農村から人口が流出する。都市と農村の格差は広がるばかりだった。次に高度成長の破綻を受けて登場した地域農政も、地域の重視とは名ばかりで地域に責任を転嫁し、補助金で農民の目をそらすものだった。その後始まつた行革では、農業分野に関しては財政の節約のみが論議され、国と市町村を結ぶ制度的なものの改革はほとんど省みられなかった。国の補助金が減つても零細な補助金が増えたり、都道府県や市町村が減少分を補填するだけの結果に終わり、何が本当に地域に必要なのかを考える作業は国・自治体ともに行わなかった。事業をこなすだけが自治体に

とつて重要なことなのかを再考するいい機会だったはずである。

だが10年以上たった今でも、この体質は変わっていない。国はガット・ウルグアイ・ラウンドの合意にともなう農業対策費として、6年間で6兆100億円を通常の農業予算以外に投入することを決定した。この3分の2近い3兆5,500億円が基盤整備などの公共事業に振り向けられるが、まず金額が決まり、後で内容が決められたようだ。「自社両党の関心はもっぱら事業規模の拡大に集まり」⁽³²⁾、「この結果は次の選挙につながるなどと歓迎する声が相次」⁽³³⁾ぐなど、自治体の入る際は全くなかった。

農水省は、日本農業をあらゆる角度から統計で表した「農林業センサス」を5年ごとに公表している。中山間地域が大きな関心をよんだのは、90年センサス結果が発表されてからだといわれる。耕作放棄地の急激な増加に代表される、中山間地域農業の後退の現状が農政に衝撃を与えたのだ。

もちろん、これまで国は条件不利な地域に対する助成を行ってきた。中山間地域に関する立法は、93年6月に特定農山村法が制定されるまでにすでに14を数え、いずれかに指定された市町村は全体の6割を超えている。これらの法律のうちで範囲が全国にわたり、指定市町村数が多いことでは「過疎地域活性化特別措置法(70年制定。以下、過疎法)」と「山村振興法(65年制定)」が代表格といえるだろう。過疎法は特に過疎債の起債によって、山村振興法は特別事業の実施や採択基準の緩和措置によって指定市町村を優遇してきた。だが20年以上に及ぶ対策にもかかわらず、中山間地域における社会崩壊の危機は回避されていない。

しかし、こうした対策がなければ、より急速に崩壊は進んだにちがいない。国土庁過疎対策室も「自治体の行政水準の格差をなくし、過疎地域をソフトランディングさせることを目標としてきた」⁽³⁴⁾のであり、決して過疎の解消を目指していたわけではないのである。それでも20年間の過疎対策事業費が約25兆円にのぼることなどから、「無理に条件の悪い所に住まなくてもいいのでは

ないか」「展望がみえてこないが、撤退作戦をとるのも一つの対策ではないか、集落移転も手だ」⁽³⁵⁾という声も次第に大きくなりつつある。

これまでの政策や法律の問題点はいくつかあるだろうが、上記のような声が出てくるということが、最大の問題だと思われる。つまり、何のために中山間地域を維持するのかという点が明確でなかったのだ。農政は構造改善が中心だった。もちろん土地改良などの基盤整備は必要だったし、これからも必要なことは間違いない。だが、今までもっとも恩恵を受けてきたのは土建業であり、それとつながる政治家たちではなかったか。農業者の本当に必要としている政策を市町村はやってこれただろうか。基盤だけ整備しても、そこで働く人がいなければどうしようもないのである。中山間立法も同じだ。これらの法律は地域格差の是正を究極の目標としているが、今後もそれでよいのだろうか。

アンケートおよび聞き取り調査を終えた筆者の感想をいくつか述べてみたい。第1に、国の政策や考え方に市町村が規定されている面がしばしばみられた。直接所得補償制度への疑問、基盤整備事業を重視すること、特定農山村法の担当部署などである。必要な基盤整備や単独事業の内容には明らかに地域差が出ていたにもかかわらず、大枠としては国の方針と変わらない。

第2に、担当者の大半は現行制度内での改革を望んでいるように思われた。「個性ある地域農政を進めるにあたって必要なもの」の上位3位までが、何ら制度の改革を必要としない人材や組織の協力関係だった。また、補助金の整理・簡素化は求めているも、補助金そのものの存在は肯定する自治体が多い⁽³⁶⁾。同様のことを加茂利男ら⁽³⁷⁾も述べている。加茂らは都道府県の総括職（知事、財政課長、地方課長）と事業職（土木部長、農林部長、民生部長）を対象に88年にアンケート調査を行ったが、総括職と事業職では結果に違いがみられた。補助金制度を将来も保持すべきという意見が事業職では30～50%いるのに対し、総括職では10%台しかない。補助金制度の重要で有効な改革は、

事業職では「手続きの簡素化」という技術的な改革が重視されるが、総括職では「一般財源化」が強かったという。この違いについて、加茂らは「事業職の関心は事業執行の機能性にあり、地方自治に正面から関心を持っているわけではない、という、見方もできる」としている。

第3に、財源不足を訴えるところが極めて多い。一方、権限の移譲を求める声は筆者の予想以上に少なかった。補助事業の問題点は「市町村費負担が多額」なことで、単独事業を導入しづらいのは「財政的なゆとりがない」ためであり、個性ある地域農政を進めるには「ゆとりある財源」が必要である。このように考えている市町村が非常に多い。第2章で説明したように、市町村の財政は厳しい状況にある。一般財源は少なく、地方債現在高は増え続けている。このような状況であることを十分承知しながら、では財政さえ豊かになればいいのかと筆者はあえて問いたい。

ECの共通農業政策は、その意味で参考になる点が多い。70年代のECの政策は農産物の価格水準の抑制などを柱とする価格・市場政策で、農業者への直接所得補償制度もこれに基づくものだった。しかし、それだけでは対応できない問題もでてきたため、85年に大きな改正が行われた。

新しく決められた規則で特徴的なものは、①援助の対象者を援助をもっとも必要とする階層の家族農業経営者に切り換えていくこと、②青年農業者の自立助成政策を採用すること、③山岳・条件不利地域などの特別援助施策を強化すること（営農維持と所得補填のための従来からの補償金の交付に加え、農場内で行われる観光や手工芸関連投資への助成、飼料生産や共同放牧地利用のための共同投資への助成などの措置を新たに追加）、④環境保護のための特別援助施策を採用すること、である。

「農村部に社会的紐帯を維持すべきこと、自然環境を保持すべきこと、2000年に亘る農耕により創り出された景観を保持すべきことの3つの理由により、『緑のヨーロッパ』に賛成する選択がとられる」⁽³⁸⁾という理念を根底におき、ECの政策は「単

なる“産業としての農業における経済合理性の追求”という範囲を超えた、より広い多面的な諸目的の実現を目指す政策へと、大きな転換をとげた」⁽³⁹⁾のだった。

すなわち、ECの政策にあって日本の政策にないものは、農業の多面的機能を認める考え方と、そのような機能を実現する担い手像の明確な把握（「ヨーロッパでは、家族農業こそが基本的な概念であり続ける」⁽⁴⁰⁾）だといえる。

93年に制定された特定農山村法にもECの制度が取り入れられるか各方面が注目したが、結局そうならなかった。同法の立案段階では、農村に対する地方財政措置をめぐり、自治省と農水省の間で攻防があった。農水省は、市町村による耕作放棄地の公有化や第3セクターによる農地の管理などに対する交付税の交付を要求した。だが93年度の森林・山村対策として、1,800億円の地方交付税や地方債の措置を認めている自治省の反対にあってかなわなかった。その理由として自治省は「水田は森林と違い、公益的機能に対する国民世論の支持が少ない、耕作放棄地に対する市町村のビジョンが明確でない」⁽⁴¹⁾などを挙げている。農家への直接補償は、農水省自身が「問題がある」として採用していない。

アンケートの結果によると、市町村の担当者も直接所得補償制度にはあまり積極的に賛成していない。国も自治体も「対象者の限定が困難」というが、EC各国が実施しているだけに説得力のない理由である。「農地面積を単位に補償すると、北海道は他府県に比べて1戸の農家が得る金額が高く、かえって農村から担い手が流出するのではないか」⁽⁴²⁾という意見は全国一律の政策を前提にしており、地域の状況に合わせた制度ならその心配もないのではないだろうか。「国民のコンセンサスが得られていない」という理由も、一体いつコンセンサスを得ようと努力したのか疑問が残る。89年に農政調査会が2,000人を対象に行った「住みよい農村環境に関する世論調査」⁽⁴³⁾では、農村の景観の保持や水資源の保全のために国が農家に補助金を出すことについて、都市住民の63.5%、農

村住民の75.1%が賛成している。また「農業者の誇りを損ない、生産意欲の減退が心配」な点も、ドイツの実績から反論可能だ。津谷好人⁽⁴⁴⁾はドイツの条件不利地域対策の効果を分析している。それによると、非条件不利地域における専業農家と条件不利地域において補償金を受給している専業農家の平均農業所得を比較した場合、85年以降両者の格差は埋められてきている。そして補償金の増額だけが所得均衡の要因ではないという。永田恵十郎⁽⁴⁵⁾は「悪条件に苦しむ山岳農民たちの営農意欲も鼓舞されていると考えてよいだろう」と評価している。

ECの共通農業政策に直接所得補償制度が導入されたのは、単に農家を財政支援するためだけではない。それが日本ではお金の話だけに終始しているのはなぜなのか。特定農山村法の審議のときに与野党間、省庁間で争点となったのは、財政措置をするかしないかだった。

近年、国土の保全を農村だけに負担させるのはどうか、という機運が各自治体で高まってきている。福岡県では10年以上前から県、福岡市、北九州市が基金をつくり、ダム周辺の水源地域の森林整備のために出資している。「公共性の高い森林を守る費用を国民全体で負担してほしい」と、和歌山県本宮町長が提唱した森林交付税は全国で反響を呼び、昨年1月現在で326市町村が創設促進連盟に加盟した。このように自治体間に共通の認識ができているのだから、中山間地域の維持が大切だという世論も農村自身がつくっていけるはずである。町村会などにしても、国に予算の増額確保や事業の拡充を要求することばかりを総会で決議するのではなく、もっと具体的に自治体として何をしたいのか、そのために何が必要かという政策を考えていくべきだろう。「金が足りない」と言っているだけでは、国民の賛意は得にくい。現在見直しが検討されている農業基本法についても、制定時のように⁽⁴⁶⁾市町村を重視する法案をつくるなどして口を出していくべきだ。

また、財源だけでなく権限の移譲も求め、地域の状況に応じた行政に発展させていってほしい。

権限の移譲については「お金も一緒に渡してくれなくては」という自治体が多い。しかし、「財源を伴わないでも事務を受け取るという覚悟を持たないと分権は進まないのではないか」⁽⁴⁷⁾ という意見に筆者も同意したい。権限を持たなければ、国の推進する画一的な農政は変わらないままだからである。

従来の地域農業論⁽⁴⁸⁾は「農水省のいろんな補助メニューのなかで、いかにそれをうまく使うか、いかにうまくひねくるかということまで知恵を出す、あるいは仕掛けるというくらいの議論に結局終わ」⁽⁴⁹⁾っていた。補助事業はメニューが多いので自治体の自主性が損なわれているとは思わない、という声が市町村担当者から聞かれるのも同じ認識による。これは農政だけの問題で議論していたからで、行政構造全体の問題としてとらえていなかったためだ。国からどうやってお金をとるかというテクニックは自治とはいえない⁽⁵⁰⁾。このような観点に立つと、「市町村の自助努力が足りない」から、「熱心な自治体が少ない」から、農業が衰退したというような官僚がよく言う「自治体のやる気の問題」で片づけられてしまい、根本の解決には結びつかないのである。

現在の地方自治制度のまま農政を市町村に任せれば、かなりの負担になることは明らかだ。いま必要とされるのは財源の大小ややる気の有無だけで農政を語るのではなく、国全体の民主主義の実現のなかで農政と市町村をどこに位置づけていくかではないだろうか。

注

- (1) 永田恵十郎「農村地域政策に地域主義の視点はあるか」大内力=今村奈良臣(編)『『新農政』を斬る』(農林統計協会・1993年)115頁。
- (2) 高橋誠「地方財政の歴史と特徴」『地方財政読本』(東洋経済新報社・1987年)93頁。
- (3) 重森暁『柔らかな分権と地方政治』(自治体研究社・1993年)27頁。
- (4) 広瀬道貞『補助金と政権党』(朝日文庫・1981年)38頁。

- (5) 鈴木茂「地方債と地域金融政策」『地方財政論』(有斐閣・1990年)162頁。
- (6) 黒川和美「地域経済の振興と財政調整」『政府間財政関係論』(有斐閣・1989年)101頁。
- (7) 吉田泰治「農業生産と地域経済——地域産業連関表による分析——」『農林金融』1987年5月号。
- (8) 広瀬・前掲書(注4)36頁。
- (9) 広瀬・前掲書(注4)78頁。
- (10) 上木嘉郎「補助金・融資の仕組みと役割」『農業と経済』1985年4月号。
- (11) 鶴田廣巳「補助金の構造と動向」『補助金の政治経済学』(朝日新聞社・1990年)61頁。
- (12) 今村奈良臣『補助金と農業・農村』(家の光協会・1978年)177頁。
- (13) 宮本憲一「転換期の補助金」・前掲書(注10)20頁。
- (14) 4つの地域類型に区分されている。DID(人口集中地区)とは、人口密度約4,000人/km²とは以上の国勢調査区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地区をいう。
 - 都市的地域：可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上またはDID人口2万人以上の市町村。可住地に占める宅地率が60%以上で、人口密度500人以上の市町村。ただし、林野率80%以上のものは除く。
 - 平地農業地域：耕地率20%以上かつ林野率50%未満の市町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。
 - 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の市町村。
 - 中間農業地域：耕地率が20%未満で、「都市的

地域」および「山間農業地域」以外の市町村。
耕地率が20%以上で、「都市的地域」および「平地農業地域」以外の市町村。

山間農業地域：林野率80%以上かつ耕地率10%未満の市町村。

- (15) 農林水産省官房企画室「中山間地域の活性化について」1990年。
- (16) 今村奈良臣「中山間地域の課題と論点」今村奈良臣監修『中山間地域問題』（農林統計協会・1992年）8頁。
- (17) 今村奈良臣・前掲書（注16）12頁。
- (18) 農林水産省「農家経済調査」1990年。
- (19) 保母武彦「農村と補助金」・前掲書（注11）151頁。
- (20) 特定農山村法によって指定された地域。同法は正式名称を「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」といい、1993年9月に施行された。①地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域であり、かつ②土地利用の状況、農林業従事者数等からみて農林業が重要な地域である地域を「特定農山村地域」と定めている。全域が特定農山村地域の市町村1,239、一部が同地域のもの491、合わせて1,730市町村が指定された。

特定農山村法の特徴は、①従来の地域振興立法である過疎法や山村振興法と違ってソフト面の基盤整備に重点をおいていること、②活性化を図るべき事業として農林業を特記していること、③地域の自主性を尊重していること、④国土・環境保全に配慮していることである。このうち③の地域の自主性についてだが、該各市町村は独自に「農林業等活性化基盤整備計画」を策定することになっている。基盤整備計画は「地方自治法の基本構想に即したものでなければならない」（第4条第5項）し、作成・変更時に「都道府県知事の承認を受けなければならない」（第4条第6項）が、他の法律の市町村計画のように県の方針に基づかなくてよい（例えば農振法

における市町村の整備計画は、都道府県の整備基本方針に適合することが求められている）。しかし、94年8月末現在で基盤整備計画が承認されているのはわずか15市町村で、今後どのように展開していくのかよく分からない面もある。

- (21) 1990年「地方公務員給与の実態」より算出。
- (22) 朝日新聞、1994年12月26日。
- (23) 1992年3月末現在、総務庁調べ。
- (24) 1952年10月施行。農地法の特徴は、①農地改革の理念＝自作農を創設し維持することを受けついでいる、②耕作者の農地の取得を促進し、耕作者の権利の保護をうたっている、③土地の農業上の諸利用関係の調整を行う、④耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を目的とすることである。70年には大改正し、農地の個別所有とともに集団的な利用または借地農への展開を意図した。詳しくは西山久徳＝竹中久二雄『農業政策と農業法制』（学陽書房・1985年）を参照のこと。
- (25) 1969年9月施行。地価の高騰や無秩序な宅地化が進むなか、「必要な農地を十分確保維持し、農業地帯の保全と振興を図る」（農林省「構造政策の基本方針」より）名目で制定された。都道府県知事による農業振興地域整備基本方針の作成、この方針に基づく都道府県知事による農業振興地域の指定、市町村による農業振興地域整備計画の策定、都道府県による広域農業振興地域整備計画の策定・土地利用に関する措置を主な内容とする。しかし、農振計画の樹立に際して新全総、各地方開発計画、新産都市、工業整備特別地域等、国土政策に対応したものでなければならないことが義務づけられており、これらの開発計画が農振法の上位計画になっている。そのため、同法のねらいは「残地農地における農業の近代化・合理化を構造政策の路線に沿って行うというところにある」（河相一成『危機における日本農政の展開』大月書店・1989年、209頁）とする見方が強い。同法で農用地区域に定められたところでは構造改善事業が集中して行われる。

- (26) このアンケートを実施する直前、北海道農政課に道内市町村の単独事業の実施状況を問い合わせたところ、そのような資料はないし、実施している自治体はほとんどないだろうという回答を得た。
- (27) 1994年8月30日、農水省構造改善局農政部ヒアリング。
- (28) 徳野貞雄「混迷する農村地域政策」『地域開発』1992年11月号、28頁。
- (29) EC共通農業政策の制度の一つ。1975年に制定された。目的は、①農業者所得の確保、②自然空間の維持、③最低限の人口水準の維持の3点に要約される。山岳地域など条件不利地域の農業者を対象とし、援助手段として年次補償金制度のほか、経営近代化のための特別助成措置、共同投資助成がある。年次補償金制度は農用地の規模など一定の条件を満たす農業者に供与され、金額は定められた最低および最高水準の範囲内で各国が決定する。ECが経費の25%を負担、残額は各国の負担である。その後、この政策は何度か改正され、対象の拡大や補償金の最高額の引き上げのほか、「環境保全」の概念が導入された。EC加盟国でないスイスは、より地域を中心とした制度で同じ目的の政策を実施している（詳しくは長尾真文「スイスの条件不利地域に対する支援政策」『地域開発』1993年2月号を参照のこと）。EC圏内でも国や州によってかなり個性的な取り組みがなされていたが、ヨーロッパ統合によってそれが失われるのではないかと懸念する人もいる。
- (30) 詳しくは小林高摩三「基本課題を先送りにした農業構造二法案と社会党提出法案」『月刊農業・食糧』1993年4月号、16頁を参照のこと。
- (31) 1993年12月8日の各紙社説。「必ず関税化に移行すべきだと主張したい」（毎日新聞）。「コメ市場の開放は、『米国や他国のため』ではなく、『日本のため』なのである」（産経新聞）。「細川首相は、この調整案を受け入れ、コメの市場開放をただちに正式表明すべきだ」（読売新聞）など。
- (32) 朝日新聞、1994年10月22日夕刊。
- (33) 日本経済新聞、1994年10月22日夕刊。
- (34) 1994年5月31日、国土庁過疎対策室ヒアリング。
- (35) 農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き105 どうする、中山間地域対策』（農林統計協会・1993年）76頁。
これに対し永田恵十郎は、過去に集落移転した町が元に戻った話を例にしながら「展望がみえないからといって集落移転というのは短絡すぎる」と反論している。
- (36) 「事業メニューの選択肢が多く、補助事業で自治体の自主性が損なわれているとは思わない」（北海道山間地域ヒアリング）、「自治体が自由に選ぶ面があるので地域差はでる」（北海道中間地域ヒアリング）など。
- (37) 加茂利男＝水口憲人「補助金と政治・行政——都道府県関係者へのアンケート調査から」『補助金の政治経済学』（朝日新聞社・1990年）106頁。
- (38) EC委員会『共通農業政策の展望』。訳出は『のびゆく農業』705号、1986年による。
- (39) 原田純孝「EC農政の転換と農業社会構造政策の展開」『社会科学研究』第43巻第6号、1992年、37頁。
- (40) EC委員会・前掲書（注8）。
- (41) 日本農業新聞「論説 中山間地域に地方財政措置を」1993年4月28日。
- (42) 1994年5月11日、北海道開発庁農林水産課ヒアリング。
- (43) 「2,000人の都市観、農業・農村観」『日本の農業』174号（農政調査委員会・1990年）85頁。
- (44) 津谷好人「ドイツ——多様な顔をもつ条件不利地域対策」『全集 世界の食料 世界の農村14 ECの農政改革に学ぶ』（農産漁村文化協会・1994年）223頁。
- (45) 永田恵十郎『地域資源の国民的利用』（農産漁村文化協会・1988年）291頁。
- (46) 農業基本法（1961年）は制定までに農林省と自治省の間で対立があった。自治省は条文のなかに国と地方自治体それぞれの職分・責任の分

担に関する事項を盛り込むよう主張したがかなわず、自治・農林両次官の間で「とくに市町村を重視する方向において農業行政の運営の万全を期すること」などの覚書をかわすにとどまった。詳しくは岸昌「農業基本法と地方行政」『自治研究』第37巻第7号40頁参照のこと。

- (47) 西尾勝「地方分権と自治体の課題」『論・地方分権』（島根県自治体学会・1994年）92頁。
- (48) 自治体農政の重要性を主張する高橋正郎も、「市町村農政とすれば、……（中略）……上から下ろされてくる国の農政を地域に適合しうよう組み換えながら利用していかねばならない」と述べるにとどまっている。『公庫月報』1987年10月号参照のこと。
- (49) 安達生恒『市町村農政として何ができるか』（時潮社・1982年）198頁。
- (50) 村松岐夫は「補助事業は数多くの中から各地方政府が自主的に選択している」と評価しているが、これは従来の地域農業論と変わらない。また、彼は「真に必要な国策を地方に対して採用させるメカニズムとして補助金は必要」とするが、ここには自治体も政策を決定する機関であるという視点が欠けている。詳しくは『地方自治』（東京大学出版会・1988年）参照のこと。

（おくだ のぞみ 日本経済評論社）