

日本の農業政策が依拠すべき基軸

—— アジア的小農体制のもとでの先進国型農業の役割と機能 ——

The basis on which Japan's agricultural policy should be based:

The role and function of a developed country's agriculture
under the Asian farming system of smallholders

盛 田 清 秀

公立小松大学

Abstract: Japan's agricultural structure is characterized by the Asian system of smallholder farming, in which the scale of farm is very small. The challenges for agricultural policy under this situation are to reform the agricultural structure and develop methods to break away from the smallholder system, to maintain and promote the multifunctional role of agriculture and rural areas, and to ensure food security. The purpose of this paper is to try to propose new policy proposals on these issues based on the current situation of Japanese agriculture. In doing so, we classify the world's agriculture into several types based on differences in agricultural structure, especially in terms of farm size. In this typology, agriculture in New World countries such as the United States is classified as New Continent agriculture, while that in Europe and East Asia is classified as Old Continent agriculture. Old Continent agriculture is further divided into European and East Asian types of agriculture. The distinction between New-Continent and Old-Continent agriculture is based on the presence or absence of a history of colonization from Western Europe after the Age of Discovery, and on the differences in the formation of agricultural structures over time. The criterion for classifying old-continent agriculture is the difference in land productivity of agriculture due to the difference in climate. After explaining the mechanism of the formation of the world agricultural typology, we propose that the structural reform target for Japanese agriculture, i.e. the farm scale target, should be the European model.

Keywords: agricultural policy, agricultural structure, multifunction of agriculture, world agricultural typology, food security

1. はじめに

1) 課題の限定

この論文では日本の農政（農業・農村・食料政策を一括して「農政」と表現する）について、

①小農制（小農体制）あるいは零細農耕制とされる農業構造にどのように対処するか、②農業・農村のもつ多面的機能による経済・福祉・環境的役割の維持・増進への国民的期待にどのように応えるか、③食料の安全・安心を確保し食料安全保障をどうやって実現していくか、といった視点から考察する。いわば農政を上記の視点から再定義しようとする試み（試論）である。ただし、紙幅の制約から、①の論点を中心に上げる。

①では盛田らが提起している世界農業類型論との関連から接近する（盛田2014c）。アジア的小農制とどう付き合うか、もしくはそれを克服できるか、という問いにつながっている。②はヨーロッパでとくに重視される農業の多面的機能をいかに維持するか、さらには農村経済と農村社会をどのように支えていくかという政策手法と関連する。③は減少が続くとはいえなお1億2500万人余の人口を擁する日本の食料安全保障をいかに確保していくか、また国民生活の基本的要件である食料の安全・安心をどのように担保していくかという問題に関わっている。

以上の課題を検討するうえで、考慮に入れるべき現時点の与件として次の2点を指摘しておく。第1に、悪化し続けている地球環境問題（与件A）で、これは②と③に深く関わっている。第2に、予断を許さない状況にある財政・金融問題（与件B）で、現代国民経済の根幹をなす財政の、ひいては経済基盤の、脆弱化・不安定化は、①～③のすべてに強い作用を及ぼす。これらの与件は本論文で検討対象とする政策選択上の制限・制約条件であり、自由な政策選択を許さない与件として作用する。

日本の農政として目指すべき課題、実行上考慮すべき課題はこの他にも多い。しかし問題を総花的に提示したところで大した意味があるとは思えない。ここではむしろ筆者なりの「重点化」を行い、農政が直面する根幹的課題、とくにcriticalな課題である上記①～③の政策課題、しかも重層的な構造を成すこれらの課題に対し、的確に対処するために何をなすべきか、目標と政策手法に関して予備的考察を行う。

であれば、現在の農政はそれに的確に対応しているのかどうかという批判的検討が必要となる¹⁾。

現在、農政の重要課題として「農業の成長産業化」が提唱され、その実現に向けて輸出拡大・輸出産業化と6次産業化が推進されている。この「農業成長産業化」という政策課題は、従来の伝統的農政から等閑視されてきた課題と方向であり、ある程度、成熟社会に適合しており否定すべきものではない。しかし、実際には本来追求されるべき農政の基本課題をあいまいにし、その解決を棚上げないし先送りする効果、というより副作用がある。要は、こんにちの農業問題の本質、criticalな政策課題から目をそらす役割を担わされているといつてよい。

そもそもカロリーベースの自給率が38%前後の日本農業を輸出産業化し、6次産業化で所得増大を目指すことで農業の「構造改革」が達成され、食料安全保障が確保されるという論理は成り立たない。農業生産額の拡大はそれ自体規模中立的である。であれば、生産拡大→経営規模拡大＝構造改革というストーリーは成立しない。要するに、輸出拡大・6次産業化が農地流動化や構造変革に結びつくという筋道・論理は想定できない。これまでの輸出拡大事例を見てもそうした

実態は見いだせないし、そもそも理論的メカニズムも不明である。そのうえ、輸出拡大品目は穀物以外が想定されるだけに、現時点で喫緊の課題である食料安全保障の強化（穀物の国内生産増大）にもつながらない。日本農業の「輸出産業化」は、実現不可能な目標というだけでなく、それが日本農業の構造改革をもたらすことはなく、大規模経営が農業の太宗を担うという将来展望につながるものではない。しかも、食料安全保障にも貢献しない。

さらに言えば、現在の「農産物輸出」品目の中身自体、農産物ではなくて水産物が多く、農産物に分類される品目を見ても酒類、調味料や菓子類など食品産業の製造物が多い。これら食品では、高い割合で輸入農産物が原料に使われており、国内農業振興に貢献する度合いは大きくない。本来の農産物といってよい牛肉、りんご、緑茶などは輸出額 100 億円を超えるまで成長してきたが、2020 年の農林水産物総輸出額 9,233 億円に占める割合は小さい²⁾。さらに輸出額はそもそも、輸入額の 10 分の 1 以下なのである（2019 年の農林水産物総輸入額は 9 兆 5,198 億円）。

また 6 次産業化も、取り組むべき重要課題であるとしても、加工、販売、外食、観光の各部門では固有の経営・経済論理と技術・課題を有しており、技術・経営ノウハウの取得、人材の確保・配置、原材料の安定確保、製品の品質維持と生産ロットの確保、操業の安定化・平準化、コスト管理と低減、設備投資及び運転資金確保、販路の開拓・維持、価格戦略、広告宣伝を含むマーケティングへの習熟、誘客手法の獲得・精緻化、製品戦略・ブランド化など課題が多い。加えて、新規事業分野ですでに一定レベル以上のノウハウをもつ既存の食品加工企業や流通企業等と競争してマーケットを確保することは容易でない。場合によっては大企業ですら「選択と集中」が必要となる厳しい競争環境のもと、片手間で運営して利益を確保できるような状況ではないのである。そうした課題を直視しないで 6 次産業化に取り組んでも経営の重荷になるだけであるし、実際に新事業部門で直面する困難に十分対応できず、業績が上がらないあるいは赤字から脱却できない事例は数多い。

輸出拡大にしる 6 次産業化にしる、先行者が少ない中で創意と工夫次第で相応の成果をあげることはある程度可能であり、現実に成果をあげている事例も存在する。しかし、それを一般化する根拠もエビデンスも現時点では存在しない。またこの方向への政策的推進が、構造問題など日本農業の基本課題を解決する道筋であるわけでもない。だから、日本農業の基本課題から目をそらす作用があると筆者は言うのである。

2) 論文の implication

本題に入る前に、前節で提起した①から③の課題の意味についてさらに敷衍して述べておきたい。

①はいわゆる構造問題である。構造問題自体は極めて広い分野にまたがり、また多面的アプローチを要する課題である。しかし本論文では構造問題の要点は「規模問題＝日本農業においてはとくに規模拡大が焦点である」という理解に立ち、その解決可能性を検討する。その際、構造問題がなぜ存在するのかを世界農業類型論から説明する。そのうえで結論を先取りして言えば、構

造問題はほぼ解決不可能な課題であり、世界史的に見て成功例はほぼないことを認識する必要がある³⁾。

しかし、たとえそうであったとしても、土地利用型農業における規模の経済を「ある程度実現する」ことは国民経済上の要請として、また国内農業の維持・存続に関する国民的合意（理解）を獲得するうえでの必要条件であり、さらに制約が強まる財政的与件のもとで中長期的には避けられない課題、必ず達成しなければならない課題であると筆者は考える。そのうえで構造政策の目標として、「穏当な規模拡大」、世界的に見て「中農・小農（過小農でない）」規模を目指すべきこと、日本では主力の水田経営で30～50ha程度の経営体を中心となるような規模構造を目指すべきことを提案する。

このような筆者の主張の背景には、一部の論者が主張するような「日本型小農⁴⁾」、実際には過小農であるが、それを維持する財政的余裕がわが国にはすでにない（先にあげた与件B）ことがある。果樹作や、一部の土地利用型農業に近い野菜作（基幹作業がほぼ機械化されたたまねぎ、にんじん、ばれいしょなど）以外の野菜作では、規模拡大はあまり考えなくてもよいだろうが⁵⁾、食料安全保障の根幹をなす穀物作部門では一定の効率化＝規模拡大が必要である。その意味は、第1に、穀物生産に規模の経済が作用する以上、国産と外国産の間の生産コスト差と市場価格差をある程度圧縮することが可能であり、またそれを目指すべきであること（ただし新大陸型農業レベルの生産コストを実現することは不可能である）、第2に、将来想定される関税引き下げ⁶⁾に伴って必要となる直接支払いへの移行と、移行後に予想される助成額圧縮要請（主に国内事情＝財政逼迫に起因する財政負担軽減圧力）、に対応するためである。

②について。農業・農村の多面的機能を維持することは高密度社会において不可欠な社会的条件であり、先進国型農政では財政支援の重点をこれに振り向けるべきことは自明である（旧大陸の先進諸国農政ではすでにそれへのシフトが進んでいる）。将来的には構造政策への財政資源投入を節約してこの部門への重点化が求められる。

③については、地球環境の悪化＝温暖化とともに食料生産に負の影響が及ぶことは、2014年のIPCC第5次報告で示されたことで、既知の事実である。これに地球規模で対処することが必要であるとともに、日本が食料安全保障問題を棚上げできるような条件も余裕も今後は急速に失われていくと予想される⁷⁾。そうであれば、食料安全保障の確保は国民の生命と安全に直結する極めて重要な課題である。基本的に現在の施策は無為無策に近いがそれでよいとは到底考えられない。

食料確保の3本柱（輸入、備蓄、国内生産）についていえば、輸入安定化は難しく、備蓄はコストがかかりすぎる。それゆえ国内生産が最も確実にコストが低いと考えられる（そのうえで構造政策が成功すれば今よりコストが低減できる）。しかし、農業生産の担い手は減少し続け⁸⁾、農地も縮小を続けており（復旧不可能なものも多い）、国内生産の維持・増産は努力しても可能かどうか怪しくなっている。ではどうするか、という視点が必要である。

2. 近年の農政の展開

1) アジア的小農制への対応—農業構造政策—

2020年3月に策定された第5回目の食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）では、参考資料として「農業構造の展望」が示され、その中で担い手への農地集積が約6割の現状から目標年次（2030年）には8割を目指すとされている。ひるがえってみると2013年に決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」（内閣総理大臣を本部長とする農林水産業・地域の活力創造本部決定。以下、活力創造プラン）では10年後に当時の担い手集積率5割を8割に引き上げる目標を立てているので、この目標自体は事実上先送りされたことになる。

そもそも、それ以前の2015年策定の基本計画（1999年制定の食料・農業・農村基本法で基本計画の策定とその5年ごとの見直しが定められた。2000年に最初の基本計画が策定されて以降、2015年策定の基本計画は第4回目の計画である）では、2025年の農地面積を440万haと見通していた。しかし、2019年には439.7万haとそれを下回ってしまった。今後も現在の趨勢が続くと2030年の農地面積は392万haになる見通しで、今回2020年基本計画では10年後の2030年に何とか412万haを確保することとしている。このように減少し続ける農地の8割を「担い手に集積」と言ったところで、農地自体が大きく減るのでは「集積率」それ自体の意味が問題になる。しかもなお、その8割という目標自体の達成が危ういと筆者は考えている。それだけの農地移動が起きるかは疑問である⁹⁾。

そのうえで、しかし今あらためて農業構造をどのようにするか、を問うてみたい。一時、政府が掲げていた平坦地での20～30ha程度の経営育成という話は、その後ぱったりと聞かれなくなった。構造政策の目的は「効率的かつ安定的」経営体の育成であり、その意味を筆者なりに敷衍すると、生産性が高く経営的に自立可能な経営体の形成ということであり、それは担い手の確保と消費者へのリーズナブルな価格での農産物供給を可能とする農業構造の形成、ということであろう。ついでながら経営的に自立可能という意味は、財政支援なしという意味では無論ない。ヨーロッパなどの先進諸国では農業・農村支援のための財政措置は当然であり、国民的（地域的）合意もかなり強固である。アメリカですら農業者に対する手厚い財政支援措置があるのは周知であり、日本においても財政支援は前提としてよい。

その中で、ヨーロッパやアメリカでは農業者・農業経営者の高齢化が進行しており、またヨーロッパではさらに農場数の減少とそれに伴う経営規模拡大傾向が続いている。この背後には、農業と非農業部門の所得格差があることは否定できない。日本でも財政支援措置が将来的にも必要であることは前提要件であるが、加えてこの産業間所得格差を埋め合わせていくことなしに農業への若い担い手の参入は見通せないし、「自立可能な経営」が広範に形成されることはありえない。

さて、構造政策の目的を簡潔に言えば、安全・安心で高品質の国産農産物を、規模の経済を一定程度発揮した農業生産を行うことで農産物コストを引き下げつつ供給すること、予想される更なる市場開放のもとで直接支払い等の財政措置を可能な限り圧縮し、そのことで財政節約を達成

し、国民の国内農業への理解と支持を確保しつつ国内農業の持続条件を確保すること、と筆者は考えている。

ちなみに、先に触れた2013年の活力創造プランは、10年後に担い手の米生産コストを4割引き下げるという目標を打ち出している。その実現根拠も目標設定の考え方も不明であり、いいかげんな目標というしかないのだが、当時のデータに即してみよう。平成23(2011)年米生産費調査によれば、全国平均の米60kg当たり全算入生産費は16,001円なので、これを4割削減すると同9,600円である。しかしこの水準を実現している経営体の割合は1.71%、生産数量では4.49%でしかない。また15ha以上作付け階層の全算入生産費は11,080円なので、ここからみてもかなり大きな経営規模でないと生産費4割削減は難しいことがわかる。にもかかわらず、こういう「目標」を平気で打ち出すようなことが当時はまかり通っていたわけである(盛田2014a)。活力創造プランは内閣総理大臣が長である機関が打ち出した国家レベルの政策目標であるにもかかわらず、このようないい加減な「国家目標」が定められるといったところに農政(だけでなく国家戦略)の混迷が現れていると言ってよい¹⁰⁾。

なお、これとは別に財政節減の「構造改革効果」を試算することも可能である。構造変革を実現して経営規模が拡大した場合の財政節減効果の試算ということになる。同じ2011年の米生産費調査で全算入生産費は60kg当たり16,001円であったが、これは1トン当たりでは266,683円である。この年の販売価格を16万円/トンと見積もるとその差額(266,683-160,000)は106,683円である。同年の国内生産を800万トンと見積もり(実際の2011年収穫量は約840万トン)、その差額(生産コストと販売額の差額)をすべて直接支払いで補てんするとすれば8,535億円の経費が掛かる(106,683円×800万トン)。しかし、構造改革が成功して作付け規模が15ha以上になったとすれば、この階層の全算入生産費は60kg当たり11,080円、1トン当たりでは184,667円なので、同様に直接支払いで補てんする場合、1,973億円の財政支出でまかなえる(1トン当たり24,667円×800万トン)。つまり6,562億円(=8,535-1,973)の財政節約となる(盛田2014b)。極めてアバウトな試算だがさほど現実離れした計算ではないだろう。これが毎年の構造改革による財政節約効果と、計算上は言えるわけである。構造変革(規模拡大)による財政節減効果がかなり大きいことを前提に、以下の議論を行う。

最初に現在の農業構造について、推移と現状を以下2つの表で確認する。表1は、第2次大戦後の戦後改革の一環として農地改革が実施され、「戦後農業構造」の出発点となった1950年から、最新の2020年農業センサスで得られるデータを、農業構造の違いが大きい都府県と北海道を区別して整理したものである。

この70年間の変化から都府県と北海道の農業構造の顕著な展開差が読み取れる¹¹⁾。端的に言うと、都府県では構造変化は平均規模からみて停滞的(平均面積0.73ha→1.29ha)であるのに対し、北海道では劇的(平均面積3.0ha→27.4ha)に進展したことである¹²⁾。

表1 農業構造の変化（1950年→2020年）

	都 府 県		北 海 道	
	1950年	2020年	1950年	2020年
総農家数(万戸)	593(100)	171(29)	24.6(100)	3.8(15)
経営耕地面積(万ha)	435(100)	220(51)	74(100)	103(140)
平均経営耕地面積(ha)	0.73	1.29	3.0	27.4
最多経営面積階層とその割合	0.5～1.0ha(33%)	0.5～1.0ha(31%)	1.0ha未満(34%)	10～20ha(18%)

資料) 農林業センサス

注1) 総農家数、経営耕地面積のカッコ内は1950年を基準とする指数

2) 2020年の経営耕地面積は農業経営体のもので、平均面積はそれを総農家数で割っており、最多階層も農業経営体である。このため厳密には1950年と2020年は接続しない。

表2 経営耕地面積規模別の経営体数・経営耕地面積合計とその割合

単位: ha、%

		計	10ha未満	10.0～30.0	30.0～50.0	50.0～100.0	100.0ha以上
北海道	経営体数	34,913	12,213	11,058	5,848	4,422	1,372
	割合(%)	100.0	35.0	31.7	16.8	12.7	3.9
	面積(ha)	1,028,421	44,263	208,818	222,292	296,165	256,883
	割合(%)	100.0	4.3	20.3	21.6	28.8	25.0
都府県	経営体数	1,040,667	1,008,207	25,576	4,255	2,068	561
	割合(%)	100.0	96.9	2.5	0.4	0.2	0.1
	面積(ha)	2,204,276	1,400,516	407,291	158,256	136,584	101,630
	割合(%)	100.0	63.5	18.5	7.2	6.2	4.6

資料: 2020年農林業センサス

注: 10ha未満経営体数には経営耕地なし経営体も含む

ここから「北海道農業は構造改革の優等生」という評価が生じている。

また平均に加えて、表2で経営面積階層別に経営体数と面積及びそれらのシェアを見ておこう。北海道の場合は「地帯構成」というものが観察され、石狩・上川地方などの「水田地帯」、十勝・網走地方などの「畑作地帯」、根釧・宗谷地方などの「草地酪農地帯」という明瞭な地域区分があり、そこでの専業経営下限規模（生源寺真一（1986））の存在から、これも明瞭に地帯別規模差が観察される。兼業条件が十分になく離農＝農地売却傾向が今なお強い北海道農村部にあっては、このメカニズムに応じた経営規模が強制される。その結果、水田地帯であれば専業経営が成立する（と想定される）10～30ha階層が経営体数31.7%、経営面積20.3%となっている。同様に畑作地帯であれば少なくとも30.0ha程度の規模が必要でそれに対応する30～50ha階層が経営体数16.8%、経営面積21.6%を占めている。さらに草地酪農地帯であれば50.0ha以上の経営が一般的となり、この階層が経営体数12.7+3.9=16.6%、経営面積28.8+25.0=53.8%を占めていると、いくぶん仮想的解釈が見なせる。このように地帯構成ごとの経営タイプの成立とそれに照応する規模階層別の経営体数と経営面積のシェアが観察できる¹³⁾。端的に言って、それぞれの地帯で経済的に自立した農業経営が形成されているのである。

しかし都府県では事情がかなり違う。確かに前述の通り 100ha 以上階層の経営体数は 561 と次第に増えてきたが、その経営面積シェアは 4.6%に過ぎない。30.0ha 以上層を合わせても経営面積シェア $7.2 + 6.2 + 4.6 = 18.0\%$ と、構造変革という視点から見て十分ではない。

農業構造の現状¹⁴⁾は、耕種経営、畜産経営、園芸経営というように、作目・作物別に理解しなければならない。このうち耕種経営について言えば、都府県で一定の規模拡大が起きているのは事実だが、大規模経営は今なお点在するにとどまっている。平均数値でみての規模拡大、あるいは地域単位でみた大規模経営の普遍的形成は起きていないというしかない。このまま無策で放置されれば、都府県の農業構造変革の見通しは極めて暗いというしかない¹⁵⁾。

2) 多面的機能の維持・増進

農業・農村の多面的機能を維持するためには農業が継続され、また農村に人が定住して地域社会が維持されなければならない¹⁶⁾。そのための施策は実に「多面的」に実施されている。このうちとくに重要なものでは、①農村活性化・定住支援、②LFA (Less Favoured Areas: 条件不利地域) 対策があり、たとえば次のような事業が取り組まれている。

- ①農村活性化・農村定住支援対策：農山漁村振興交付金を用いた都市農村交流・農泊・農福連携の推進、都市農業振興、地域活性化等への支援。農村産業法（農工法後継）による支援など。このほか総務省所管だが実効性のある事業として地域おこし協力隊制度がある。
- ②条件不利地域対策：日本型直接支払制度（中山間地域等直接支払・多面的機能支払・環境保全型農業直接支払）、中山間地域所得確保対策など。

この他にもきわめて多様なメニューが準備されている。メニューが豊富なことは必ずしも否定すべきではない。しかし霞が関における原局ごとの政策、原課ごとの制度という枠組みのため、市町村段階での農政の戦略的・計画的推進が難しい面がある。農村の現場において局面ごとの最重点戦略課題の遂行を段階的に実施する仕組みがないということが問題である。筆者の観点からすると、

構造政策の強力な実施

→自立した経営体育成と支援

→農業・農村の多面的機能維持と食料安全保障体制の強化

という step by step での戦略目標に沿った政策展開と、各段階での重点施策の選択と実行を可能とする仕組みが望ましい。国レベルの「統一的」農政展開という点から言えば制約があるのはある程度仕方がないとしても、限られた政策資源の総花的投入は著しく政策効果を削ぐものである。

3) 食の安全・安心確保と食料安全保障

食の安全・安心を確立すること及び食料安全保障を確保することは、本来的には農政の最高目標と考えられる。食料は人の健康と生命を良好に維持するうえで最も重要な物資だからである。

ところで政策実行においては、食料供給のシステム・制度に対する国民の信頼がなければならぬ。安全・安心な食料が供給されているという実感、それを担保する政策への信頼があってはじめて国内農業の維持に対する国民的合意形成に到達しうるからである。その意味で食の安全・安心を保証することは農政の前提となる。その上立って、食料安全保障を強化するため国内農業の基盤を整えることが課題となる。

この分野での主要な施策はこの項の冒頭に掲げた次のとおりであるが、課題は多い。

①食の安全・安心対策

食品安全基本法体制の継続と新技術による新食品対応：食品表示制度の拡充、遺伝子編集技術利用食品への対応、ナノテクノロジー対応

②食料安全保障

食料安全保障問題の棚上げによるなし崩しの対応：WTO体制の停滞、TPP加盟、二国間協定推進、RCEP協定案国会承認（2021年4月）

今後のアメリカの動向次第では、現在日本が加盟する各種協定で棚上げされている「重要5品目」（米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、さとうきび・てん菜など甘味資源作物）問題再燃の可能性がある。その場合、日本は国内農業存亡の危機に直面する。むろん支援策が講じられることになろうが、その段階で強化が必要となる直接支払い政策を始めとする対策実行のための財政支出が、どの程度可能か、またどれほどの期間継続されるかが焦点となる。

3. アジア的小農制をどう位置付けるか：世界農業類型論

1) 世界農業類型論からみた日本農業

世界農業類型：なぜ農業の規模格差が存在するのか？

世界農業類型論とは成立由来の説明理論である。

世界における農業経営規模序列（下段は典型国・地域の平均経営面積）

新大陸諸国	>	ヨーロッパ諸国	>	東アジア諸国
(アメリカ 178ha)		(EU27 15.2ha)		(日本都府県 2.2ha)

規模形成要因（仮説）

①歴史性：農業構造の内在性・歴史性の有無（構造の外挿性）

ヨーロッパやアジアでは、気候・風土に根差した生産単位形成の経済条件と、農法として体系化された農業技術の漸次的発達に対応して、すなわち経済的、技術的、歴史的に固有の農業経営規模が形成されてきた。これに対し、大航海時代以降の近世・近代において西欧文明に「発見」された新大陸諸国においては「白地のキャンパスに絵を描くように」外挿的に農業生産単位が植え付けられた。このプロセスは、nativesからの土地収奪を伴って遂行されており、一面で暴力的

でありまた他面では「近代法の論理」(契約・協定)を通じて行われ、そこには国家の支援(アメリカにおける Homestead Act 1862 など)が介在している¹⁷⁾。

→ 旧大陸型農業(ヨーロッパ型・(東)アジア型) と 新大陸型農業 の類型区分

②風土・気候条件：土地生産性による「経営下限規模」格差

古代以来の継続する歴史社会であるヨーロッパとアジアにおける農業構造差(規模格差)は、主にその気候・風土的条件(に規定された土地生産力差=植物の生長環境差・成長力差)に影響された経済条件(単位面積当たりの収量・経営収益差)によるものである。アジア地域とくにモンスーン気候地域あるいは温帯湿潤地域は、夏季の高温多雨による旺盛な植物の成長が確保され、作物の単収も高い。一方でヨーロッパ(とくに西岸海洋性気候の西欧・中欧諸国)では、冷涼気候のため、土地生産性は相対的にかなり低い。このため、農業が自立した経済単位を形成するには、アジアに比べてより大きな農地を保有することが必要となる¹⁸⁾。

→ 旧大陸型農業における ヨーロッパ型農業 と (東)アジア型農業 の類型細区分

以上を踏まえて世界農業類型が提示される(図1参照)。

世界農業類型仮説は野田公夫(2007)も提唱している。野田氏は構造政策の有効性に着目した類型設定、すなわち構造政策が有効かどうかを基準に類型設定をしており、筆者のような構造差形成を説明しようとするものではない。筆者はわが国で高度に研究が進展した農法論研究の一連の成果¹⁹⁾を援用して旧大陸型農業内部のヨーロッパ型農業と(東)アジア型農業を分別しつつ、歴史的形成過程に着目して新大陸型農業を指定し、全体として「主要3類型」を設定している(表3参照)。

形成の機序を明らかにしたからと言って、類型間移動(農業構造の転換)そのものの難易が自

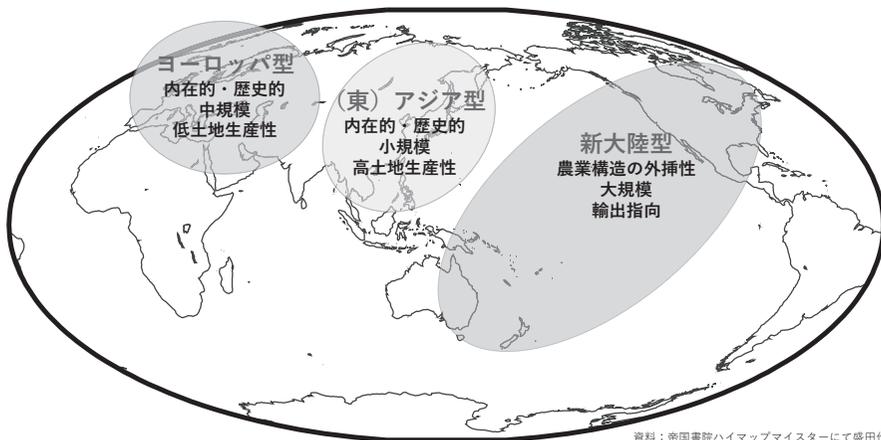


図1 世界農業類型

表3 世界農業の主要類型

類 型	旧大陸型農業		新大陸型農業
	東アジア型	ヨーロッパ型	
典型国	日本（都府県）	EU27 カ国	アメリカ
平均経営規模（ha）	2.2	15.2	178
他の主要国と平均経営面積	中国 0.7、韓国 1.6	フランス 60.9、ドイツ 60.5 イタリア 11.0、イギリス 92.3	オーストラリア 3,125 カナダ 332

資料：日本は2020年農林業センサス、アメリカはUSDA“2017 Census of Agriculture”、EU27、フランス、ドイツ、イタリアはeurostat statistical books“Agriculture, forestry and fishery statistics 2020 ed.”、その他は農林水産省『ポケット農林水産統計2018』による。

注：日本は都府県の経営耕地のある農業経営体、EU27及びヨーロッパ諸国は耕地、永年牧草、永年作物及び自家農園利用土地合計、アメリカは農場の土地面積、中国と韓国は放牧地等を含まない農地面積、オーストラリア、カナダは放牧地等を含む農用地面積。

動的に明らかになるものではない。とはいえ、風土・気候条件は現代では技術開発によってある程度克服可能であるが、歴史的過程を乗り越えての類型間移動（すなわち構造変革＝規模拡大による類型間移行）は容易でないと想像がつくであろう。

このように成立した農業構造類型を、これまで転換しえた国はほとんどない。例外は2度のenclosureで大土地所有と資本主義的大経営を形成せしめたイギリスだけである。つまり、「構造変革」とは途方もなく困難な課題だということを示すものである。このようななかで、アジア的小農をせめて「中規模」に移行させること、その方法論（政策手法）が問われている。

2) 農業構造の変革

これまで農業構造問題についての研究アプローチは、実態（事例・地域）調査によるものであれ統計解析によるものであれ、構造変革の「芽」を探そうとするものであった。また異なる理論的関心からであるが、農民層分解論研究も同じ研究方法を採用していた。1960年代以降、出現する「大規模」経営体に対して、「資本型上層農」、「小企業農」、「大型小農」等多くの理論的概念規定が与えられ、構造変革の萌芽が観測され報告されてきた。

また、梶井＝今村理論（梶井＝今村発見と言ってもよい）が1970年代前半に出現する。稲作における上層剰余>下層所得という経済関係の形成を生産費調査統計から確認し、それが飛躍的農地流動化をもたらすと予想したのである。しかし予想ほど農地が動かず、「昭和ひとケタ」世代の滞留がその要因であるとされ、構造変化を促進する方法論が問われるようになる。それが1980年代に盛んとなった集団的土地利用、土地利用調整の事例発掘であり、それによる自発的・自立的地域農業再編の可能性、すなわち日本型の農業構造変革方式が検討の俎上にのぼることとなった。さらにそれを促進するための制度形成（1975年の農振法改正に起源をもつ農用地利用増進事業の導入・法制化など）が行われた。この時期は、個別経営の規模拡大というよりは農業組織の形成による規模拡大が期待されたのである²⁰⁾。

じっさい、地域農業の組織化は日本農業固有の構造変革手法であり、有効性を持つことは否定できないだろう。集落営農が一定の確固たる地歩を占めていることがその証拠である。しかし、それが全国的な構造変革＝規模拡大をもたらすものではないことも次第に明らかになってきた。

そうした中で21世紀に入って、一方では規制緩和による法人化で構造問題を突破しようとする方向が、筆者から見て過剰としか見えない期待（同時に何ら evidence もない）を込めて現れる。他方ではまた農地取引の特殊性²¹⁾を突破するために農地集積円滑化事業、農地中間管理事業などの政策が、それまでの政策ラインから一段階ギアシフトしたものとして現れてきた。

しかしいくつかの報告でも示されているように、農地中間管理事業が農業構造の変革を推進しつつある、と評価することはできないようである²²⁾。この手法でさえ構造問題解決が不可能であるとすれば、ほかにどのようなオルタナティブがありうるか、そのためにどのような政策手法・政策体系が必要か。あらためて検討が必要な段階である。

再度原点に立ち返った検討が必要なかもしれない。

(補論1)

土地利用型農業の規模拡大について、それは必要か、もしくは目指すべきか、という問いはここで繰り返さない。しかし念を押しておく、規模拡大は最終目的ではなく、手段だということである。農業経営が自立するため、財政支援を節約するため、ひいては農業という産業が国内に確保され、安定的に食料を供給するため、である。さらに言えば、将来にわたる一定の財政支援を確保するための国民的合意形成をより容易にするため、である。

では、目指す場合はどの程度まで規模拡大するか、目標面積もしくは目標とする構造（経営規模別構成）はどの程度か。これは水田作経営で言えば前述のように30ha以上の農業経営が生産の太宗を担うという姿である。規模をこのように設定する条件は二つあって、第1は、日本の米生産は15ha程度で規模の経済が頭打ちになることが統計的に確認されており、当面そこまでの規模拡大を目指すべきこと。第2は、米の需給関係を考慮に入れば水田での主食用米のフル生産は想定できないこと、長期的には水田の50%ほどは主食用米以外の作物を栽培する必要があるからである。だから、少なくとも30ha程度の面積が自立した経営にとっては必要と考えられる²³⁾。

そして、これは世界的に見るとせいぜい「中農」（もしくは「小農」）規模である。日本農業の構造変革は世界的に見ると「中農」もしくは「中小農」育成ということになる。

(補論2)

参考までにイギリス・スコットランドの状況を紹介する。スコットランドの農用地面積（林地・放棄地は除く）は562万1,714ha、経営数（Holdings）は51,292で平均面積は109.6haである（Scottish Agricultural Census: June 2019）。このうち条件不利地域（LFA）にある農地面積割合は84%と極めて高率である。スコットランドでは王領地をはじめ大土地所有が優越的で、それ

を背景に大規模階層への農地集中が著しく 200ha 以上経営数は 4,529 だがこれらの経営が 438 万 4,842ha を保有し全経営面積 565 万 9,626ha（こちらは林地を含み共有放牧地を除く）の 78.0% を占めている。このため、政策的には中規模経営育成が課題となっている。

ちなみに England の農地面積 904 万 9,223ha、Holdings は 106,035（1 Holding あたりは 85.3ha）で LFA 比率は 18% と、スコットランドに比べると低率である。

ヨーロッパ主要国で UK 農業は最も大規模なものの一つであるが、こうした状況においてもさらなる規模の経済を追求して Farm Amalgamation が進行していることをスコットランド政府が報告している（以上、井坂友美（2020）及び井坂氏のご教示による）。日・英（スコットランド）の農地問題の局面の違いから、日本の農業構造問題の特殊性が浮き彫りになる。

政策手法としては、すでに多くの提言があるし、また現在では農地中間管理事業が実施されている。これは本来、極めて有効かつ有益な政策手法と筆者は評価するが、現実にはあまりに力不足で中途半端である（盛田 2014c、及び「土地と農業」50 号発行記念座談会の安藤光義（2020）発言 p.17）。現時点で離農や農業縮小により農地供給は急激に増大し続けているが、それを受け止めるだけの担い手経営や候補がいるかどうか、という問題を直視しなければならない²⁴⁾。

4. 多面的機能の維持・増進に向けて

条件不利地域政策の充実と体系化が必要であることに限定して指摘しておきたい。日本の特質に適合した中山間地域対策に加え、劣悪土壌地域、寡日照地域、低人口密度地域など新たな基準による条件不利地域認定も考慮してしかるべきである。このうち劣悪土壌対策としては「特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法」（昭和 27 年制定）などで若干の対策があるが、農地改良への補助上乗せなどが行われるにとどまり、営農継続への支援にはなっていない。日本の条件不利地域対策としての中山間地域対策はそれなりに日本の国土条件に合致した施策であるとしても、条件不利をそれだけに限定して理解する必然性はないし、政策の有効性を限定する結果となっていることにも留意すべきであろう。

また地域政策には新たな視点での支援が必要であり、半農半 X 的生活様式の普及、定住人口確保のための住宅、子育て、医療支援等、実効性のある新規参入者支援対策の充実が課題である。財源が問題となろうが、構造政策によって財政節約を実現すれば一定の見通しは立つのではないだろうか。

5. 食の安全・安心と食料安全保障の確立に向けて

1) 食の安全・安心確保

消費者参加を実質的に保障したうえで食品の安全・安心を担保する制度を確立する。そのため、食品安全確保に関する「予防原則」を導入し、消費者の選択権を支える表示制度の充実を図る。

さらに、食品安全・安心を保証するモニタリング制度を格段に強化し、検査・摘発の実効性を高めるための組織体制を整備し、必要な要員を十分に確保する。モラル・ハザードが起こらないシステム構築を目指す²⁵⁾。

2) 食料安全保障の確立

自給率目標の維持はこれからも必要な社会インフラ（制度）である。食料・農業・農村基本法に基づく自給率目標の政府決定は、人口大国である日本にとって歴史上類例の無い低自給率という食料安全保障上の大問題を正面から取り上げることが可能とし、国民的に考え、議論する契機を提供している。これがなければ、行政施策展開において国内農業維持に向けた強い姿勢は持続できないであろうし、結果として自給率38%前後のミゼラブルな現状すら維持される保証はない。穀物の自給率維持・向上を目標化することは、何度も目標未達を繰り返してきているとはいえ、それを補って余りあるほどのメリットがあると評価できる。

持続可能性、食料倫理と飢餓撲滅の視点を明確に取り入れる。国際機関での議論、国際協定締結交渉において我が国は、低食料自給率国として、もしくは世界から大量の食料を調達している国として、食料生産の持続性確保、食料利用の倫理基準制定、飢餓の撲滅に向けた国際的議論をリードする取り組みを強く推進する。食料輸入大国であり、経済大国である日本が人類社会に貢献する、貢献できる領域・課題である。

具体的には環境保全型農法の開発・普及、食料利用に関する倫理的規制（食用農産物を原料とするバイオ燃料規制）、国際備蓄構想の提案と組織化、食料の囲い込み・輸出規制を制限する国際協定の締結推進（＝食料輸入国の食料アクセス保障）に取り組むことが日本の課題であり、国際社会における日本の presence の強化・向上をもたらすと言える。こうした面で理想主義的行動を起こすことが必要である。

食料安全保障は日本にとってシビアな課題であると同時に世界においても極めて優先度の高い課題である。それは現在食料確保に苦しんでいる途上国に限定される問題ではない。飢餓の撲滅は世界経済・世界経済システムの基本課題である。

この問題を根底から解決するため、あるいはせめて少しでも改善していくためには、飢餓からの解放は基本的人権の問題だという政治的・社会的合意が国際間で行われることが必要で、その上立って、実効性のある行動計画を策定して実行するようにわが国がイニシアティブを発揮する。そして、輸出国にそのリーダーシップを求めるのは難しい。というのはすでに食料生産が経済利益獲得メカニズムに組み込まれているからである。それゆえ、最大の食料輸入国である日本がリーダーシップを発揮して飢餓の撲滅・解消のための国際的枠組み形成に取り組むことが必要であり有効である。

3) 地球環境問題と農業・食料生産の持続性

地球環境問題に関しては国連のSDGsの取組みを始め、すでに世界的な課題として認識、実行段階にある。農業・食料生産の分野においても、温室効果ガスの排出抑制のための取組み、より根源的ともいえる肉類消費の低減（それに貢献する代替肉の開発・普及などの技術革新が進行中）がveganの広がりとともに急速に消費者行動の変容をもたらしている。環境保全型農法・農業技術の普及や家畜飼養技術の改善等への期待と課題も大きい²⁶⁾。

しかし地球環境問題をめぐる最大の問題は、対策の実行面にある。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）など国際組織の地道で精力的な活動・研究を通じてようやく地球温暖化についての科学的知見が確立されたにもかかわらず、その実行についてはようやく端緒についたという段階にとどまる。

それでも遅まきながら、最近では自動車の電動化が各国政府の規制策導入に伴って急速に実行段階に入りつつある。しかし、それ以外の分野では取り組みが進んでいるとはいいがたい。発電事業においてはヨーロッパの一部や中国では再生エネルギーへの転換が強力に進められているものの、アメリカの後退（と政権移行に伴う復帰）、日本の停滞、多くの開発途上国での取り組み未着手により、将来危機は回避不可能にも見える²⁷⁾。

農業・食料生産分野では、生産主体の零細性もあって、農法転換は容易ではない。加えて水資源確保に難点がある。今世紀初頭に指摘された「21世紀は水（資源争奪）の世紀」という指摘と諸問題は決して解消されたわけではないのである²⁸⁾。

6. むすび

日本農政の基軸を奈辺に置くか。新しい社会的目的・価値軸の設定がいま問われている（荻谷・吉見 2020）。また日本農業経済学会 2019 年大会シンポジウムでも政策の「再定義」が試みられている（玉・木村（2019））。時代はいま転換点を迎えているのかもしれない。そうした社会的文脈のもと、最後に次の2点に触れて本稿を終える。

① 農業構造変革を目指すかどうか

かつて筆者は日本農業の構造変革、特に都府県水田農業の20～30ha規模への拡大を主張した。そしてこの論文では30～50ha規模への拡大を提案している。これは世界的に見れば中小規模へのアップグレードと位置づけられる。つまり日本農業にとっては「抜本的構造変革」であるが、世界的水準（その含意は欧米農業に比べればということ）でみて過小農から中小農への構造転換という「穏当な」変革の提案である²⁹⁾。さらに重要な視点だが、構造変革＝規模拡大は、それ自体決して目標などではなく手段だということである。何のための手段かということ、すでに述べたように国内農業の長期的な存続基盤確保と、維持された国内農業による安全・安心で高品質な農産物＝食料のリーズナブルな価格での国民への提供である。

しかしさらに付加して言えば、多様な農業の形成基盤確保のためでもある。30～50ha程度の

水田農業は、経営基盤の確立と同時に、経営者の創意工夫がより発揮できる条件を提供する。良質な農産物をなるべく低コストで生産することを追求してもよいし、消費者と直接結びついてこだわりの農産物を提供してもよい。また6次産業化に取り組んでもよいし、環境重視の農法に取り組んでもよい。要は、一定の経営基盤・経営規模があつて初めて農業者の営農・経営戦略の選択肢が広がるということである。自立した農業者の創意工夫を通して多様な農業が成立する基盤を整備する、ということも構造変革の重要な目的である。

悲観論に立てば、構造変革は政治的・財政的にもう無理かもしれない、実施の時機はすでに失したかもしれない、と考えることも可能である。もしそうなら、日本農業の安楽死を回避するため、代替的措置である6次産業化を強化し支える政策を充実することが現実的妥当性を持つだろう（現在の状況を「良い方向に進んでいる」と誤認して放置的対策に終始すると、農村では少数の大規模経営が点在するもとの、国産農産物の劇的な生産収縮が起きる可能性が高い）。かなり悲観的な見方ではあるが、それが実現してしまう可能性は相当に高い。残された時間はあまりないと言わざるを得ない。

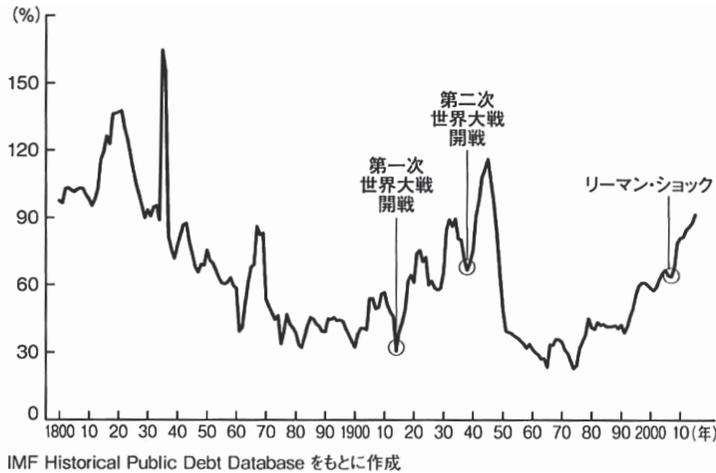
②地球規模での食料安全保障体制構築への貢献

ある程度の方向性と課題はすでに述べた。自国の食料自給率がここまで低いと説得力を持ちにくいかもしれない。それでも飢餓撲滅や食料の安全・安心確保に向けた主張と行動は国際的な共感を得ることが可能な主題であろう。国際社会におけるパワーバランス追求は日本にとってふさわしい方向ではない。「非戦国家」としての日本が議論をリードすることで presence を高め、結果として他国から respect されるような課題に取り組むことこそ国際貢献に結びつく。

(留保した論点)

今回の論文では現在最も喫緊の対応課題となっている「新型コロナ・ウイルス」の農業・農村・食料問題への作用については議論に含めなかった。むしろ、この問題が小さいからではない。おそらく人々の想定以上に「パンデミック」は人類に重大な影響を及ぼす。特に致死率の高い新型インフルエンザに近い将来出現したときに、である。問題を複雑化しないために今回はあえてこれに関連付けた議論を差し控えただけである。

さらにもう一つの論点がある。現代経済とくに金融・財政の面では危機が蓄積されつつあり、現在レベルの財政投入が将来的に確保しえなくなる可能性があること、財政の持続性が失われかねないことである。この含意は財政節約の議論を超えて深刻化する可能性がある。公的債務の未曾有のレベルへの堆積は、もしかしたらすでに制御不能かもしれない（図2参照）。その時点で人類は深刻な食料問題に直面することになるかもしれない。



IMF Historical Public Debt Database をもとに作成

図2 公的債務の対GDP比率の推移（先進20か国）

資料：マルクス・ガブリエル、マイケル・ハート、ポールメイソン、齊藤幸平編『未来への大分岐』集英社2019年、p.259

注

- 1) 塩川白良（2019）が農林水産行政官の立場から新基本法以降の20年間の農政を総括している。農林水産政策研究所の研究成果を援用しての総括であり、示唆に富む内容となっている。
- 2) なお、2020年度からこれまで統計値に含めていなかった携行品などの「少額貨物等」を合算して輸出実績にカウントすることとなった。新定義による2020年の輸出実績は9,866億円で、新たな目標値とされた2025年2兆円、2030年5兆円はこの新定義での輸出目標である。
- 3) 成功例としては特殊な条件下で実行されたイギリスの2回にわたる enclosure くらいしかない。イギリスでの「成功」を目にした19世紀ドイツの経済学者F.リストはしかし、ドイツでの enclosure = 土地囲い込みは無理であるとして別の方策を考えざるを得なかった。また、旧ソ連や中国の社会主義体制下での農業集団化 = 規模拡大はことごとく失敗に終わっている。
- 4) 構造政策に批判的な立場の人々は、経営規模で言うと数ha程度、せいぜい10ha以下の規模を想定している。半農半Xという生活様式を含めて、こうした小規模農業のあり方を否定するつもりはないし、それはそれで今後とも重要な視点・論点である。しかし、それらは生き方 way of life の範疇に属する事象であり、国民への食料供給（とくに食料安全保障と関わって）の基盤を成す農業経営の形成という視点からのアプローチとは異なっている。
- 5) さくらんぼ、りんご、かんきつ類など多くの果樹では、価格ではなく品質競争で国際競争に対処できる。また輸送性の低い野菜など園芸品目でも、安全・高品質という付加価値を含めて価格競争から一定の距離を保ちうる。しかし、米、麦等穀物、乳製品といった commodity に近い農畜産品目では、価格競争の回避は難しい。
- 6) この点は見通しが難しくなっている。アメリカのトランプ政権成立以前は、ほぼ一直線に

TPPのような貿易自由化協定が、とりわけ農産品の競争力の強い新大陸諸国との間の自由貿易協定締結が進む、と見通されていた。しかしトランプ政権の成立とともに状況は大きく変化した。筆者は日EU・EPAやRCEPなど主に旧大陸諸国との貿易協定を優先させるべきと考えており、さいわいにも現在はそれがある程度進みつつある。しかし、TPPにアメリカが再加入すればまた元の流れに復帰することとなる。その可能性を織り込んだ主張を本論文で行っている。

- 7) 実際に2007～2008年頃には世界各国で食料輸出規制・禁止措置が実施された。現在も食料安全保障は脆弱な基盤の上にあることは変わらないし、今後とも相当長期にわたり変化しないであろう。
- 8) 農業の大企業化は不可能であり、それゆえ今後とも一定の経営者数の確保（つまりは経営体数の維持）が必要であることを論じた盛田（2019）を参照。
- 9) なお念のために述べておくと、農村現場では農地集積が加速化している現実を目にすることも多い。100haを超える経営体は続々と現れ、増え続けている。これらの経営では最近年の農地集積は顕著なペースとなっている。しかし、こうした日本の「大経営」はまだまだ点的存在である。こうした経営では飛躍的な農地集積が観察されるが、そもそもこうした大経営があまり多くない。そのうえ、これら大経営ではICT技術の活用が進んでいるとはいえ、さらに数百ha規模に進むかという、たぶん難しい（堀口健治・梅本雅 2015）。
- 10) ちなみに筆者は2007年4月から2008年3月まで内閣府の規制改革会議の農業問題に関する専門委員を務めたことがある。当時の「審議」「議論」の実態といえば、事実の検証（evidence）や実施を目指す政策効果の事前評価もない、自称「専門家」や改革会議幹部の思い込みによる報告文書の作成（当時は農地法廃止が目指されていた）であったことを付記しておく。
- 11) 調査体系、調査対象と定義の違いのため、厳密に言うとも1950年と2020年をこのように並列して置くのは適当ではない。注にも若干記したが、2020年の経営耕地面積は「農業経営体」の数値で、それを総農家数で割って平均経営耕地面積を計算している。総農家ではなく農業経営体の2020年の「平均経営耕地面積」は都府県が2.2ha、北海道が30.2haである。
- 12) なお1950年時点では、都府県と北海道の規模構造の差は意外に小さい。この点は専業兼業別構造でも同じで、1950年の都府県と北海道の専業農家率はともに50.0%と同率であった。むしろ第2種兼業農家率では北海道が32.8%で都府県の21.2%より高かった。これは北海道では漁業を主とする兼業農家が多かったからである。
- 13) 50haを超える水田作経営、100haを超える畑作経営などが存在しており、各階層の経営類型は実際にはもちろん多様である。しかし「典型」「代表類型」でみるとそういうことができるということである。
- 14) 農業の基本数値の把握は難しい。経営の数、農地の面積ですら確定させるのはほぼ不可能である。農地と言えば、農地・農用地・耕地等の定義と実際の区分、経営・作付・不作付・休

耕・放棄・荒廃等の定義と適用、調査手法・体系の違いから、統計値の不整合はほぼ解消不可能である。最新の2020センサスで経営耕地面積は323.3万haであり、耕地面積統計では439.7万ha（2019年）である。この差の一部は、非法人の集落営農の集積面積19.5万ha（2020年集落営農実態調査）、耕作放棄地面積42.3万ha（2015センサス）、農家及び土地持ち非農家の貸付耕地合計と借入耕地の不整合、である程度説明できるが、すべてを完全に説明することは無理に近い。ここではそういう事情を胸にとどめて検討している。

- 15) ここで考察の対象としていない畜産経営では大規模化の進行と企業形態の変革（法人化）が顕著に進行中であり、園芸経営でも規模拡大こそ漸進的であるものの、雇成型経営の形成と6次産業化を含む競争力の維持・向上努力は経営レベルでこれもまた顕著に進展している。問題は都府県の「土地利用型農業」の構造変革＝農地問題なのである。
- 16) こうした「前提」が必要かどうかは議論の余地がある。新大陸諸国では必ずしも我々のイメージする「農村コミュニティ」が形成されていないからである。しかし、定住条件とコミュニティ形成は、日本のような高密度社会、もしくはアジア的共同体の歴史と伝統のもと育まれてきた共同心性のもとでは不可分だとみなしうる。さらに水田農業では、灌がい排水施設や畦畔などの生産インフラ維持が必要であり、孤立した農業者の存続は著しく困難である。
- 17) 日本のアメリカとしばしば表現される北海道の農業構造成立の機序もこれと相同である。
- 18) アジアの高い土地生産性は、一方で雑草対策が大きな課題となる。近代以前では、雑草対策は基本的に手除草に依存せざるを得ず、容易に耕作限界規模に到達する。労働力に見合う規模以上の面積を耕作した場合、雑草によって農作物の単収（単位面積収量）が低下することは当然として、場合によっては栽培作物が壊滅して総収量の減少さえ起きる。アジアの「過小農」体制はこのような技術的背景をもって、歴史的存在として成立したのである。
- 19) たとえば飯沼二郎（1985）、加用信文（1972）、農法研究会（1975）などが代表的なものである。
- 20) 筆者が取り組んだ一連の長野県宮田村研究はそうした背景を持つ研究であった。
- 21) 2000年代以降、草薙仁・中川聡司（2011）に代表されるような農地取引コスト等農地取引の特殊性に着目した研究も増えてくる。
- 22) たとえば秋山満・槇平龍宏（2020）が包括的に検討し、各地域レベルの実態について渡部岳陽（2020）、宮田剛（2020）、大仲克俊（2020）、磯田宏（2019）、山浦陽一（2019）が分析している。いずれも一定の農地集積機能を確認しつつ、共通して目標達成度の低さ＝構造変革へのインパクトの少なさを指摘する。
- 23) この目標設定はより厳密になされるべきである。経営試算の面からも、地域性を考慮に入れるという面からもである。しかし、それはまた別途行うべきことなのでここでは大枠を示した。
- 24) 筆者は農林水産省の優良経営体表彰事業や、NHK・全国農協中央会共催の日本農業賞の審査でわが国有数の優良経営、大規模経営を見る機会がしばしばある。これらの経営をみるたび

に日本の農業もまだまだ大丈夫という「錯覚」に陥る（陥らないようにしばしば自戒せざるを得ない）。実際には農地の受け手が枯渇した地域の方が多いだろうし、見聞する優秀な経営体においてもあとどれだけ農地を引き受けられるのだろうとしばしば懸念を感じる。ちなみに、大経営がすでに多数存在する北海道でも、現在の担い手だけで今後供給される農地を受け止めきれぬか、という深刻な懸念がある。

- 25) モラル・ハザードを起こさない仕組みというのは、基本的には公的機関が当該分野のモニタリングを実質的に遺漏なく行う体制（組織整備と要員確保）を構築するということである。市場主義・市場原理を基調とするアメリカでは、モニタリング体制が日本とは比べ物にならないくらい整備されている（たとえば証券取引監視委員会＝SEC、あるいは食肉処理場の検査体制）。日本では表面的な「規制緩和」は見習うが、その背景にあつてモラル・ハザードを抑制する仕組みを欠いたままである。日本が先進国の中で公務員比率が極めて低いのは、そういう仕組みを欠いている、言い方を変えればこれまでそういう仕組みがなくても一定程度実質的規制が機能していたからである（ムラ社会としての共同体的規制、成員による監視の眼の存在）。
- 26) 農林水産省は2021年5月「みどりの食料システム戦略」を公表した。2030年から2050年にかけての種々の目標設定をかかげ、化学肥料・農薬の大幅な低減も目指すとしており、もしこれが実現すれば画期的な政策転換と評価できる。農業技術者の一部には有機農業への抵抗が以前からあり、有機農産物の安全性への疑問・批判もあるが、日本の場合は米の生産調整を結果的に強化する取り組みともなり、その方面での合理性も存在する。
- 27) 地球環境問題の制約下において経済をどのように組み替えるかという問いにはたとえば佐和隆光（2009）が「グリーン資本主義」を唱えており、傾聴に値する。
- 28) 中村靖彦（2004）など。
- 29) もちろん規模拡大に批判的な立場は多く、注4で紹介したことを含めて多くの批判が行われてきた。加えて最近のものでは宮崎（2021）がある。これは、盛田らが編集した日本農業経営学会（2014）所収の秋山、梅本論文を引用したもので、規模の経済に関連して宮崎氏のような経済学専攻（農業経済学ではなく）の研究者が農業問題に関心を向けてくれたことに敬意を表したい。しかし、宮崎氏の引用論文では7ないし15ha以上になると米生産における規模の経済効果が頭打ちになるとして、規模拡大に否定的である。しかし逆に言うと、それ以下では規模の経済が作用しているということである。実際、現状の平均的稲作面積（都府県平均1.68ha：2020年農林業センサス）では、規模拡大を通して規模の経済を発揮する余地がまだまだ大きいことを示している。

参考文献

- 秋山満・榎平龍宏（2020）「特集にあたって・座長解題」『農業問題研究』51(2)、pp.1-9、特集とは「農地所有・利用と担い手をめぐる課題——農地中間管理事業の中間的総括を踏まえて——」をテーマとする2019年春季大会シンポジウムテーマ
- 安藤光義ほか（2020）「『土地と農業』50号記念座談会」『土地と農業』No.50、社団法人全国農地保有合理化協会
- 堀口健治・梅本雅編（2015）『戦後日本の食料・農業・農村第13巻 大規模営農の形成史』農林統計協会
- 飯沼二郎（1985）『農業革命の研究』農山漁村文化協会
- 井坂友美（2020）解題・翻訳「スコットランド農村地域における土地所有モデル別の社会・経済・環境的アウトカム」『のびゆく農業』No.1047、農政調査委員会
- 磯田宏（2019）「福岡県における農地中間管理事業の特徴と課題」『土地と農業』No.49、社団法人全国農地保有合理化協会、pp.147-169
- 苅谷剛彦・吉見俊哉（2020）『大学はもう死んでいる？』集英社、特に第4章「文理融合から文理複眼へ」
- 加用信文（1972）『日本農法論』御茶の水書房
- 草苅仁・中川聡司（2011）「不完全競争市場における米作農家の借地行動——取引費用と不確実性の影響分析——」『農業経済研究』83(1)、pp.28-42
- マルクス・ガブリエル、マイケル・ハート、ポール・メイソン、斎藤幸平編（2019）『未来への大分岐』集英社
- 宮崎雅人（2021）『地域衰退』岩波書店、特に第4章第1節「農業の大規模化は農村の持続を困難にする」
- 宮田剛（2020）「北関東における農地中間管理事業の成果と課題」『農業問題研究』51(2)、pp.21-32
- 盛田清秀（2014a）「土地利用型農業の構造変革」『週刊農林』2224号、農林出版社、2014年8月5日
- 盛田清秀（2014b）「土地利用型農業の構造変革（2）」『週刊農林』2226号、農林出版社、2014年9月5日
- 盛田清秀（2014c）「日本農業の構造変革と世界農業類型論」『土地と農業』No.44、社団法人全国農地保有合理化協会、pp.5-14
- 盛田清秀（2019）「社会的資源としての経営者能力の有限性」『農業経営研究』57(3)、pp.1-6
- 中村靖彦（2004）『ウォーター・ビジネス』岩波書店
- 日本農業経営学会編（2014）『農業経営の規模と企業形態』農林統計出版
- 野田公夫（2007）「現代農業革命と日本・アジア」野田公夫編『生物資源問題と世界』京都大学

- 学術出版会、pp.207-237
- 農法研究会編（1975）『農法展開の論理』御茶の水書房
- 大仲克俊（2020）「岡山県における農業構造変動と農地中間管理事業」『農業問題研究』51(2)、pp.33-42
- 佐和隆光（2009）『グリーン資本主義』岩波書店
- 塩川白良（2019）「食料・農業・農村基本法の理念と政策展開」『農業経済研究』91(2)、pp.146-163
- 生源寺真一（1986）「稲作の費用と専業経営下限規模」『農業経済研究』58(2)、pp.30-40
- 玉真之介・木村崇之（2019）「[新基本法制定から20年、これからの20年] 解題」『農業経済研究』91(2)、pp.140-145
- 渡部岳陽（2020）「東北における農地中間管理事業の取組みの特徴と課題」『農業問題研究』51(2)、pp.10-20
- 山浦陽一（2019）「農地中間管理事業の課題と現場の模索」『土地と農業』No.49、社団法人全国農地保有合理化協会、pp.170-176