

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 24 日現在

機関番号：17701

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2009～2012

課題番号：21780208

研究課題名（和文） グローバル下における離島農業・農村存立の論理と政策－南西諸島を対象として－

研究課題名（英文） The logic and policy to survive agriculture of islands under globalism

研究代表者

坂井 教郎(SAKAI NORIO)

鹿児島大学・農学部・准教授

研究者番号：80454958

研究成果の概要（和文）：

本研究では南西諸島を対象に、離島農業・農村の存立の条件と必要な政策を明らかにした。さとうきびの経営安定対策に関しては、その要件に対応できない島が存在し、それ以外の島においても、地域で農家を支える仕組みの存在が必要になることを指摘した。また共通農業政策における島嶼の扱いに関する分析から、EUでは条件不利地域政策のみならず、島嶼の農業・農家の性格に配慮した環境政策等の組み合わせにより、島嶼の農業・農村への支援が行われていることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is to clarify the conditions of existence and the policy of island agriculture and rural areas in the Nansei Islands.

In the stable management policy of sugarcane, there are island where cannot meet the requirement in a small area. And in the other islands, the presence of systems to support the regional farmers is required.

In the analysis of the treatment of islands in the EU's Common Agricultural Policy, we made it clear that support for agriculture and rural areas of islands, has been carried out by a combination of environmental policy such as that not only disadvantaged area policy, in consideration for the nature of agriculture and farmers.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	800,000	240,000	1,040,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学・農業経済学

キーワード：島嶼，さとうきび，農村政策，条件不利地域，EU，共通農業政策

1. 研究開始当初の背景

わが国には、6,847の離島が存在し、領海

や200カイリ排他的経済水域の確保などに重要な役割を果たしている。離島においては、

第一次産業への就業者の割合が2割を超えており、農業や水産業、およびそれらに関連する産業に収入を依存している世帯が多い。

しかしながら離島地域は、市場からの遠隔性、土地の狭小性からくる規模の不経済、自然条件の厳しさなど、農業を行ううえでの不利性が大きく、経済のグローバル化の進展により離島農村は総体としては衰退の傾向にある。

九州・沖縄は、多数の離島を抱える地域であるが、中でも鹿児島県から沖縄県に続く南西諸島の島々は、台風、干ばつの常襲地帯であり、また特殊土壌が広がり、大消費地から遠隔であるという典型的な離島不利性に直面する地域である。

南西諸島の農業は、これまでさとうきびの価格支持制度の下で支えられてきたが、2007年産からは新制度（品目別経営安定対策）に移行した。新制度は南西諸島のさとうきびの生産構造に多大な変化をもたらすと思われるが、その影響に関する研究はほとんど行われていない。さらに、今後のWTOやEPA等の貿易交渉の進捗次第では、さとうきびの新制度の維持さえも危惧される状況にあり、さとうきび以外の農業の展望を模索することも必要になりつつある。

他方、離島の条件不利性を鑑みれば、自助努力では埋められない不利性への配慮、あるいは不利性を克服して自立を目指す取り組みに対しての政策的支援も一定程度必要であろう。しかし条件不利地域を対象としたわが国の中山間地等直接支払制度では、その支援対象は傾斜等の基準で決められるため、離島という条件不利性への政策的配慮は希薄である。また研究の面でも、南西諸島の離島政策に関する近年の研究では、離島農業の詳細な分析や具体的な政策の提示までには至っていない。今後、さらに経済のグローバル化は進展するものと思われるが、そのような経済環境下における離島農村および農業（産業）の新たなあり方と、それを支える政策を構想する必要に迫られていると言えよう。

2. 研究の目的

本研究では、鹿児島県および沖縄県に連なる南西諸島の農業・農村を対象とする。明らかにするのは次の点である。

(1) 南西諸島の島々は社会構造、農業構造ともに極めて多様であり、一括りに分析を行うことはできない。まず多様である南西諸島の島々の分類を行い、各島の特徴を明確にする。

(2) その上で、その島におけるさとうきびの位置づけと新制度の地域への影響と対応策を明らかにする。また、組織的な取り組みや農地集積の展開の条件についても解明する。

(3) 南西諸島の農業・農村の存立に必要な政策のあり方を提示する。

3. 研究の方法

(1) 南西諸島の島の分類は、各種の政府統計を利用する。

(2) 分類結果から、代表的な島の調査を実施する。調査の論点は、さとうきびの新政策とさとうきびの位置づけ、およびさとうきび以外の作物の展開の条件である。

(3) 離島農業農村の存立のための政策については、EUの共通農業政策における離島の扱いとその影響の分析を通じて、課題や成果を明らかにし、離島に必要な政策を提示する。

4. 研究成果

(1) さとうきびの経営安定対策と地域と農家の対応

この研究では、まずさとうきびの経営安定対策の進捗状況から南西諸島の各島を分類し、次に奄美大島笠利地区の実態調査をもとに、同対策についての考察を行った。

南・北大東島をはじめとする大規模地域においては、ほとんどの農家がすでに経営安定対策の交付金支払の要件を満たしており、特例期間終了後の影響は少ない。この点は従来から予想された通りである。

他方、与論島や沖縄本島中南部などの小規模地域では、特例期間終了後の本則による対応はとうてい困難な状況にある。既往研究のいう経営安定対策への批判が当てはまるのはこのタイプの島である。この中には伊江島のように分蜜糖以外の道を模索している島や沖縄本島中南部のような都市化が進んだ地域もあり、いわば南西諸島の島の中でもやや特殊な位置づけになる。これらの島で今後、さとうきび作を維持していくには、別途対策が必要になる。

大規模でもなく、小規模でもない中間のグループ(多くの島はここに含まれる)において、規模と要件区分の関係は明確ではなく、また経営組織と要件区分との関係も見いだすことはできなかった。だが実際には小規模農家の収穫機械化の進展の度合いが島全体の特例率を左右している状況にある。

そこでこの中間グループに属する島の中で、小規模農家の機械化率が高いと考えられ、近年、島全体の機械化が進みつつある奄美大島の事例を考察したところ、補助事業を受けずにハーベスターを導入した受託農家や関係機関の取り組み、および受託組合のような半ば公的な組織の補完によって機械収穫率が向上し、本則要件を満たす農家の割合を高めていることが確認された。

さとうきびの経営安定対策は、実質的に従来の国からのさとうきび農家への支援が制限されることでもある。製糖工場の原料を確

保し、島社会を維持するために小規模農家や条件不利地域の農家の存在が必要であれば、地域の側でそれ相応の負担は免れ得ない。つまり国の政策から抜け落ちる農家を地域で支える仕組みが必要になる。奄美大島における協議会や受託組合は地域がこうした農家を支える1つの形と言える。その際、収穫に関して農家の多くは受託農家や生産組合に作業を委託することで経営安定対策の本則要件を満たしていたように、公的組織はあくまで補完的役割であることが重要である。

(2) 南西諸島における協業組織化の可能性

経営安定対策においては、さとうきび・でんぷん原料かんしょの協業化が交付金を受ける要件の一つとなっている。生産組織化の推進は、南西諸島農業における課題でもある。

南西諸島における協業組織は、比較的経営規模の大きな農家数戸が組織を作る場合と、小規模農家も含めた10戸以上の農家が組織する場合が想定される。以下では種子島の事例に後者の小規模農家も含めた協業組織の条件と可能性について検討する。

協業組織化の最大の課題は経理の一元化である。さとうきび・でんぷん原料用かんしょ作の協業組織化のためにはメンバー間の長期的な共通認識と経済的なメリットは不可欠である。

鹿児島県における平成20年産さとうきび生産者に占める60歳以上の割合は約53%、でんぷん原料用かんしょでは同約65%となっており、担い手の確保という観点では、高齢化が将来に向けての深刻な問題の一つとなっている。種子島・西之町生産組合のT組合員の事例を見れば、個人では農業経営が困難になった高齢生産者も、協業組織の一員となることによって農作業への出役が可能となる。また、高齢生産者の所有する農地が組織によって活用されることにより、耕作放棄地とならずに農地として維持される効果も期待できる。

また、経済的なメリットについては、経理の一元化に必要な事務処理の労力という点でのコストは生じる一方で、農業機械の効率的な利用や生産資材の共同購入によるコスト削減の効果も見込まれ、組織としての収益の増減については、今後検証の余地がある。

いずれにしても、個々の農家がいきなり担い手の段階としての協業組織を目指すのではなく、機械の共同利用などを発端として徐々に組織を発展させることが、協業組織化には必要となる。併せて、地域のリーダーがイニシアティブを発揮し、地域での協力が得られれば、経理の一元化という課題を克服して協業組織化を実現する可能性も見いだせるだろう。

(3) 経営安定対策と農地集積および人・農地プラン

鹿児島県の離島地域における基幹作物であるさとうきびは2007年より品目別経営安定対策の対象となった。経営安定対策ではさとうきび経営の構造改革を進め、「小規模生産者等から認定農業者等への農地の流動化が円滑に進められる」ことが目的の一つであり、この点は人・農地プランの農地集積対策と同様の主旨である。以下では、経営安定対策の検証を踏まえて鹿児島県離島における人・農地プランの農地集積協力金について考察したい。

さとうきびの経営安定対策(2007)では、要件を満たした農家のみが1t当たり約16,000円の交付金の支払いを受けることにより、実質的にさとうきび作を継続できることになった。交付金を受ける(本則)要件は、①認定農業者・特定農業団体など、②一定の収穫規模を有する(個人1ha以上、協業組織4.5ha以上)、③収穫面積が4.5ha以上の共同利用組織に参加し、基幹作業を委託する、④基幹作業を受託組織等に委託する、のいずれかである。とはいえ、経営安定対策の本則要件に対応が困難な地域が一部あったことなどにより実質的な要件の緩和が進められ、これまでは従来通りの経営であっても交付金の対象となっている。ただし鹿児島県の離島においては、基本的には経営安定対策の本則要件をクリアするよう進められてきた。そのため、受委託によるさとうきびの収穫作業の機械化は大きく進み、ハーベスターによる収穫率は2006年の62%から2011年には86%へと高まった。

この間のさとうきびの構造変動について、同対策開始前の2006年産とその前後5年間の2001年産、2011年産について比較した。特徴的な点は、2006年以降においては、それ以前に比べて、50a未満層の減少が著しく進む中で、中規模層ともいべき1~5ha層がそれまでの減少から増加に転じていることである。

次にこうした構造変化をもたらした要因についてみていきたい。経営安定対策の開始以降のさとうきび作付規模0.5ha未満層の10a当たり所得は平均で56,867円であり、零細層のさとうきびからの所得は大規模層の剰余を上回っている。経済的条件において零細層から大規模層への農地の流動化が進む状況にはなっていない。

一方、ハーベスターによる収穫の①委託料金(約5000円/t)、②単収(約6t)、③収穫の半分をハーベスターに委託という条件を想定しても、15,000円/10aほどの料金支払い後の0.5ha未満層の10a当たりの所得は4万円を超える。

このような状況の中で、ハーベスター収穫

の推進により、多数の農家が委託料を忌避してさとうきび作を廃止したとは考えにくい。零細層の減少は基本的には高齢化や病気等による離農、あるいは牧草地や園芸等への転換などによるものである。そして中規模層の増加は、さとうきびの収穫、植付けなどが集中する時期に、収穫を委託することで規模拡大が可能になった農家が多数いたと考える方が自然であろう。

さて、人・農地プランにおける農地集積協力金が、離島のさとうきび作の農地の流動化にどれだけの影響があるだろうか。市町村に配分される農地集積協力金そのまま全額農地の出し手に支払われたとした場合、0.5ha以下の地権者には1戸当たりの30万円が支払われる。この金額は0.5haのさとうきび農家が10a当たり得られる所得の約1年分に該当する。この程度の協力金で農地を貸し出す経済的なインセンティブが働くのは、1,2年でさとうきびからのリタイアを検討している農家のみである。農地集積協力金による経済的な支援によってさとうきび農家の農地流動化が大きく進むとは言い難い。

一方、経営安定対策導入時に指摘されていた問題として、複合経営が経営安定対策に対応できない可能性が指摘されたが、人・農地プランがさとうきびだけでなく、他の作目も含めた経営全体の農地集積対策である点については一見プラスに評価できそうである。しかし、土地面積当たりの収益が最も低いさとうきびでさえも農地収益協力金の効果が見通せないなかで、より収益性の高い他の作目において農地の流動化が進む可能性は低いと言わざるをえない。

(4) EU・共通農業政策における島嶼の扱いと条件不利地域政策

EUでは共通農業政策によって農産物の貿易自由化と価格の引き下げを進めつつも、条件不利地域を守ってきた。これはわが国の農業・農村政策にも多くの示唆を与えるものであり、これまでもわが国ではEUの条件不利地域政策に関する研究が広く行われてきた。しかしこうした研究は主に山岳地域を対象にしたものであり、島嶼地域を対象にした研究は皆無に等しい。

本研究では、EUの共通農業政策における島嶼地域の扱いと、条件不利地域政策を中心とした政策が島嶼の農業経営に及ぼす影響について明らかにする。そのことにより、わが国の南西諸島の農業・農村政策への示唆を得たい。まずEUの共通農業政策の中における条件不利地域政策の位置づけとその変遷について概観したあと、イタリアのサルデーニャ島を事例として検討する。

EUの共通農業政策の中で、島嶼が特別な扱いを受けているわけではないが、サルデーニ

ャ島は農業の生産性が低く、低人口地域であるため、島の多くが「山岳以外の条件不利地域」として条件不利地域支払の対象となり、イタリアの「山岳以外の条件不利地域支払」予算の過半を使用している。ただしこれだけで他地域との所得格差を埋めるには十分ではない。

他方、EUでは条件不利地域政策の透明性・客観性を高めるとともに、その支出を減らす方向の改革を進めている。また農村振興政策は、市民の支持の高い環境保全や動物福祉に今後はより力を注ぐ流れにある。こうした流れに沿ってサルデーニャ島においても、条件不利地域支払だけでは所得格差の是正に十分でない分を、環境支払や動物福祉支払の形で実質的に補っている。また農協が申請の手続を代行することで、農業者の事務的な負担を軽減し、これまでの経営の内容を大きく変えることなく島内の農業者に広く支援が行き渡るような仕組みを島(州)レベルで作っている。

ただし、環境支払や動物福祉の基準がこの島独自のものであるとしても、その基準はルールに基づきEUから承認を受ける必要がある。サルデーニャ島における環境支払の対象は島独自の貴重種の家畜であり、動物福祉支払の対象は動物福祉に合致する放牧形態の家畜である。このように、いずれも島内では一般的品種・飼養方法であるが、EUのルールと方向性に適合する基準をうまく地域の中から見出ししているとも言える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

- ①李哉法・坂井教郎, 南九州畑作地帯における人・農地プランの意義と課題, 日本農業年報, 査読無, Vol. 59, (2013) (印刷中)
- ②坂井教郎, EU・共通農業政策における島嶼の扱いと条件不利地域政策—イタリア・サルデーニャ島の事例から—, 食農資源経済論集, 査読有, Vol. 64, No. 1, pp. 99-108 (2013).
- ③坂井教郎, さとうきび・でん粉原料用かんしょ作における協業組織化の条件と可能性, 砂糖類情報, 査読無, pp. 2-12 (2010).
- ④坂井教郎, さとうきびの経営安定対策をめぐる農家と地域の対応, 農林業問題研究, 査読有, Vol. 178, pp. 33-41 (2010).

〔学会発表〕(計3件)

- ①坂井教郎, 島嶼の畑作農業の視点から, 食農資源経済学会シンポジウム, 2012年11月(沖縄).
- ②Norio Sakai, Politiche di sviluppo rurale: Sardegna e Giappone esperienze a confronto, La politica Rurale in

Giappone Colderetti Giovani Impresa,
Sardegna, 2010, 9, Sardegna, Italy

- ③坂井教郎, さとうきびの経営安定対策と
地域の取り組み, 沖縄農業経済学会,
2009年11月(沖縄).

[図書] (計1件)

- ①坂井教郎, 南西諸島における畑作の展開,
農業経営研究の軌跡と展望, 農林統計出版,
pp. 335-337 (2012)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坂井 教郎 (SAKAI NORIO)
鹿児島大学・農学部・准教授
研究者番号: 80454958