

小規模・家族農業の優位性：新たな経営指標の構築と農政転換

関根佳恵¹

Superiority of Small-Scale Family Farming: Establishing New Criteria on Farming Systems and Turning Agricultural Policies

Kae SEKINE¹¹ Aichi Gakuin University**Abstract**

The objective of this article is to represent four controversial arguments on organic farming, peasant, and family farming and concerning policies in contemporary society based on literature review on this field. The four arguments are the following: 1) To overcome the limits of pre-existing arguments on *conventionalization* and *bifurcation* of organic farming and pay more attention to non-economic decisive factors, it introduces the argument of *good matches*. 2) It reviews the arguments on *coexistence* of diverse agricultural models and proposes to employ the notion of *confrontation* among them to better analyze the rural reality. It also emphasizes the heterogeneity of agricultural policies enforced under the name of maintaining *coexistence* of diverse agricultural models in Japan and EU. 3) It criticizes the economically monopolized criterion adopted to evaluate farming systems, both conventional and organic, and claims the necessity to employ social and ecological criteria to redirect the trajectory of farms' development. 4) When these three-dimensional criteria on farming systems are applied, it argues that small-scale family farming maintains the superiority to realize the sustainable society comparing to other farming systems. It concludes that discussions on agricultural policies and related researches should recognize these four controversial arguments and learning from the policy turns evolving in EU, the US, and the UN organizations.

Keywords : small-scale family farming, superiority, criteria on farming systems, agricultural policy, sustainability

キーワード : 小規模・家族農業, 優位性, 経営指標, 農業政策, 持続可能性

1. はじめに

本稿は、日本有機農業学会の2020年度社会科学系テーマ研究会「有機農業と現代の小農・家族農業の関係を問う」¹⁾の討論者として提起した内容を整理したものである。同研究会において討論者に与えられた役割は、座長解題で掲げられたテーマと2本の研究報告を受けて、本学会の今後の研究に資する論争的な論点を提示することであった。紙幅が限られているため、本稿では今日の日本の農業政策にも関わる以下の4点²⁾にしぼって、関連する国内外の研究成果に触れながら、筆者の問題意識にもとづいて論争的な論点の提示を試みる。

第一に、座長解題において「有機農業の多様化」と表現された現象について、これまで有機農業研究において論じられてきた有機農業の慣行化論、二極化論、およびその再考を促す良好なマッチング論の視点から論じる。第二に、国内外の農業政策で目指すべきとされる多様な農業の「共存」という言説をめぐって、その有効性と限界を検討し、農村空間における多様な農業の「対抗」という現実、および「共存」を目指す具体的政策の中身を検証する。第三に、目指すべき農業の方向性として慣行農業でも有機農業でも適用される経営指標について、既存の生産性/効率性指標の課題を指摘し、経済的指標に加えて社会的指標と環境的指標を導入することを提案する。第四に、上述の3つの指標で農業経営を再評価した場合、これまでは政策的支援の対象から捨象されてきた小規模・家族農業に優位性があることを示し、そのこと

¹ 愛知学院大学

が近年、欧米諸国や国連機関等が小規模・家族農業を支援する潮流に結びついていることを明らかにする。

なお、本稿で農業政策に関わる論点を中心に論じる理由は4つある。第一に、本学会が研究のための研究ではなく、学会と現実社会との有機的結びつきを重視し、農林水産省との政策対話にも組織的に取り組んでいるためである。第二に、日本の農業関連学会で農業政策論を専門とする研究者が相対的に少なく、特に農業政策を論じる若手研究者の育成が課題となっているためである。第三に、農業政策は私たちから遠い存在では決してなく、農家、農村生活者、消費者・市民の暮らし、ひいては社会全体に直接・間接の影響を与えるものであり、そのあり方を論じることで農業政策自体を変化させ、未来のあり方を変えることができるからである。第四に、筆者自身が市民団体「家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン」(Family Farming Platform Japan : FFPJ)を2019年に有志と設立し、日本政府等と政策対話を行っているため、農業関連学会においても農業政策の方向性を論じる必要性を強く感じているためである。本稿が、政策論議と結びついた本学会の研究活動の発展にわずかばかりでも貢献できれば幸甚である。

2. 有機農業の慣行化論、二極化論を超えて—非経済的決定要素への視座—

座長解題において、有機農業の経営が目指す方向として「少量多品目で消費者と直接つながる提携」タイプと「品目を絞り規模拡大・市場流通を志向する」タイプが存在することが指摘された。このように、今日の有機農業経営が目指す方向はひとつではない。しかし、「有機農業は本来、小規模かつエコロジカルな農業であり、(中略)コミュニティづくりをめざすものであった」(Fitzmaurice and Gareau 2016=2018 : vii)。つまり、初期の有機農業は社会運動であり、農家自身が選ぶライフスタイル(生き方)であり、経済的営み以上の意味を付与されていたし、現代においてもそれは少なくない数の有機農業経営、特に小規模家族経営にあてはまる。

ところが、1990年代から2000年代にかけて各国・地域で有機農産物・食品の基準が設けられ、第三者認証機関による評価を必要とする公的認証制度および食品表示規制が始まると、有機農業はその運動としての性格や全体論的(ホリスティックな)アプローチをそぎとられ、単に禁止された化学農薬・化学肥料や遺伝子組み換え作物を用いない農業に矮小化されていった(Fitzmaurice and Gareau 2016=2018)。同時に有機農産物・食品は、アグリビジネス(農業関連産業)によって急速に成長す

るニッチ市場として位置づけられ、新自由主義的政策の下で工業化された食料システムを補完する要素となりつつある。

このような現象をとらえて、Guthman (2004)は政治経済学の視点から有機農業の慣行化論をとらえた。すなわち、有機認証基準の設置—それは、投入材ベースの緩やかな基準であり、運動的性格を不要にした—によって、有機農業は化学合成投入材の代わりに有機投入材を用いればよいとされ、その他の点においては慣行農業と類似したもの—単作化(モノカルチャー化)、生産コストの削減、市場競争力の強化等を追求するモデル—になることを意味する。このような有機農業は代替主義的有機農業、または工業的有機農業と表現できよう。有機農業の工業化によって大規模な企業有機農業経営と小規模な家族有機農業経営の間には市場競争が生じ、前者が後者を駆逐するか、そうならないためには後者が前者の論理を取り入れて少品目に特化して生産せざるをなくなると指摘される。確かに、これはカリフォルニア州(Guthman 2004)やオーストラリア(サンギータ・久野 2011)等の大規模有機農場が支配的な地域の現実を反映している。

しかし、実際には有機農業の工業化によって運動を信念としてきた小規模な家族有機農業経営がすべて駆逐され消滅することはなく、産消提携やファーマーズマーケットで直売を続けながら大規模な企業有機農業経営と併存するケースもあり、彼らにとって慣行化は不可避とは言えない。それは、米国ニューイングランド地方(Fitzmaurice and Gareau 2016=2018)や日本(サンギータ・久野 2011)のように小規模農業経営が多数存在する地域だけでなく、カリフォルニア州でも認められる(村本 2001)。Campbell and Liepens (2001)はこうした現象を有機農業の二極化ととらえた。すなわち、工業的有機農業と運動的有機農業は異なる市場や消費者の需要に対応しており、小規模有機農業経営は産消提携等によって慣行農業化の圧力を避けることが可能であると考えられている。

このように、座長解題において「有機農業の多様化」と表現される現象は、既存の有機農業研究においては慣行化論と二極化論というアプローチから説明されてきた。しかし、いずれのアプローチにおいても有機農業経営の経済的合理性が強調されており、どのようなタイプの有機農業を営むかという農家の選択における経済外的決定要因が十分に考慮されてこなかったという指摘がある(Fitzmaurice and Gareau 2016=2018)。経済社会学、人類学、民族学のアプローチを導入するFitzmaurice and Gareau (2016=2018)は、農家がこうした選択において個人的な生き方、社会的関係性、道徳的動機、自らの仕

事（農業と生産物の販売、および兼業等）に付与する意味と経済行為を調和させようと苦闘しつつ、しばしば相互に矛盾するそれらの要素をバランスさせようと、すなわち「良好なマッチング」を見出そうと、努力していることに注目する。また、そこには常にある種のあいまいさが存在することを認めている。こうした視座は、有機農業の慣行化論や二極化論では往々にして見過ごされてきたものであり、Bonanno (1987) の小規模農場の存続にみられる「正当性」(Legitimation) の議論や、徳野報告の「生産力農業論」と「生活農業論」の対比の視座に通じるところがある。本学会の学際的アプローチによる有機農業研究においても、経済的決定要素だけでなく非経済的決定要素を十分に考慮すべきであろう。

3. 多様な農業の「共存」か「対抗」か

有機農業経営に多様性がみられるように農村空間にも多様な農業経営が存在しており、社会科学的研究においては、その経営規模や農法、組織、労働力、市場との結びつき、経済的・社会的・環境的志向性等にもとづく分類や比較が行われてきた。Gasselin et al. (2020) は、こうした農業モデルの多様性やその特徴、個々の経営実績を評価するにとどまらず、同一空間に存在する異なる農業モデルの間の「共存」(coexistence) の様式を分析すべきだと主張する。「共存」の様式には、肯定的な関係（相乗効果、補完、協調）もあれば、否定的な関係（対立、競合、排除）、および中性的な関係（混成、共進化）もある（Gasselin 2019）。Sekine (2021) は、日本における外資系多国籍アグリビジネスの農業参入を事例として、参入地域には家族農業とアグリビジネスの間に自然資源や経済的利益をめぐる競合関係が存在しており、多様な農業モデルは平和的に「共存」しているのではなく、「対抗」と呼ぶにふさわしい関係が認められると指摘している。

1980年代以降のGATTウルグアイ・ラウンド交渉やその後のWTO農業交渉において、日本はEUとともに農業の多面的機能の重要性を主張し、多様な農業の「共存」を実現するための農業政策の必要性を国際社会に訴えてきた。その背景には、アメリカやオーストラリア、アルゼンチン等の新大陸型の大規模農業経営との国際市場競争によって国内・域内の農業経営が淘汰されないように、政府による何らかの形態の市場介入措置を維持したい両者に共通の立場があった。しかし、ここで注意を払わなければならないのは、多様な農業の「共存」をとともに支持するEUと日本が、国内・域内で選択した農業政策には違いがみられるという点である。

池上報告でも触れられていたように、EUは共通農業政策（CAP）の次期改革（2021～27年）（開始年は2023年に延期）において、大規模農業経営に対する直接支払交付金の減額と小規模農業経営に対する再配分をいっそう強化する（関根2020a）。実は、CAPは2013年改革（実施期間2014～2020年）から農業経営の規模拡大を抑制し、小規模経営を育成する方向に舵を切っている。その背景には、小規模・自給的農業経営の比重が高い東欧諸国のEU加盟もあるが、フランス等の農業大国において推進された農業経営の規模拡大が招いた弊害—農村の人口減少、環境負荷の増大、農場外資源への依存度の高まりによる農業経営の不安定化等—を受けた農業政策の方向転換がある（関根2020b）。

加えて、EUはより高い水準の環境基準の順守を農業経営に義務化し、農業政策全体のグリーン化（環境保護強化）を進めることで、欧州グリーンディール（European Commission 2019a）および農場から食卓までの戦略（European Commission 2020）と次期CAP改革（European Commission 2019b）の整合性をとろうとしている。それにより大規模工業的・企業的農業モデルから小規模・家族農業によるアグロエコロジカルな農業モデルへの転換をはかり—2030年までに農地の25%を有機農業に転換する目標を立てている—、食料システム全体の持続可能性を高める改革をラディカルに推進する構えだ。この文脈でEUが新たに導入する国境炭素税は、環境に配慮しない方法で大量生産された安価な域外商品の輸入—環境ダンピング（不当廉売）とみなされる—によって、域内生産者が不当競争にさらされることを防ぐことを目的としており、現行のWTO協定と統合的な制度設計にむけた議論が行われている。EUでは、国連の持続可能な開発目標（SDGs）や気候危機への対応（2050年脱炭素）という国際的アジェンダと歩調を合わせるかたちで、農業政策の社会的役割が大きく旋回している。

これに対して、日本国内で唱えられる多様な農業の「共存」が意味するものは、EUのそれとは異なっている。2020年3月に閣議決定された第5次食料・農業・農村基本計画では、確かに農業経営の規模拡大や企業の農業参入促進に関する記述はトーンダウンし、「中小・家族経営など多様な経営体」が地域社会で重要な役割を果たしていると評価し、政策的に支援するとしている（農林水産省2020:42）。これは、国連「家族農業の10年」の設置や「農民の権利宣言」の誕生、家族農業や農民（小農）、小規模農業の価値を再評価し支援すべきであるという国内の農業生産者や市民の声を一定程度反映したものと受け止めることができる³⁾。さらに、SDGsや気候変動対応、新型コロナウイルス禍への対応も盛り込まれ

ており、食料システムの持続可能性を高めるという国際的潮流も意識している。しかし、同基本計画では、従来の「農業の成長産業化」路線も健在であり、「強い農業」を目指すために認定農業者等の担い手に農地を集積・集約化し、重点的に支援すること（農林水産省 2020：39）、生産コストの削減や農地の大区画化等の推進（農林水産省 2020：45）も謳われている。このように、多様な農業の「共存」を目指すといっても⁴⁾、国・地域によって農業政策が目指す方向は様ではないことが分かる。多様な農業の「共存」という表現は、多くの市民にとって政治的に受け入れやすいものであるが、その表現の向こう側にある相互に矛盾する政策の存在や農村空間における「対抗」関係を覆い隠すかたちで作用する場合があることに、われわれはもっと注意を払う必要がある。

それでは、多様な農業の「共存」という言説の下で展開される農業政策を2つの道（プラン）として整理し、検討してみよう。プランAは、大規模経営と小規模経営をそれぞれ異なる方法で支援する日本型農業政策である。一方で大規模経営に平場の優良農地を集積・集約化し、生産コストの低減や輸出を推進する産業政策によって支援し、他方で小規模経営は大規模経営が営農しにくい中山間地域等の条件不利地域で農村の生活基盤や生産基盤を支える存在として、あるいは平場の大規模農業の周辺で畦畔の草刈りや水路の掃除等の共同作業に必要な労役を補完する存在として、地域政策（社会政策）によって支援する。すなわち、産業政策と地域政策の分離であり、異なる農業モデルが異なる農村空間の間で分離される。これにより農業の成長産業化路線や競争力強化路線は維持され、したがって従来の構造再編（農地流動化促進）政策は継続される。第5次食料・農業・農村基本計画では、パブリックコメント等の市民の声を反映して「中小・家族経営など多様な経営体」を「産業政策と地域政策の両面からの支援を行う」とされているが、現在の日本の農業政策は実質的に産業政策と地域政策の分離という性格をはらんでいる⁵⁾。こうした分離政策の下で多様な農業は本当に「共存」できるのだろうか。また、その「共存」政策は、農業経営の、ひいては社会全体の社会的、環境的、経済的持続可能性に貢献するだろうか。

プランBは、小規模経営の農地を流動化させて大規模経営に集積・集約化するこれまでの構造再編政策を見直し、小規模・家族経営を中心に農業構造を「再再編」するEU型農業政策である。これは、上述のように農業政策のグリーン化という文脈と一体的に進められる。2010年代以降にEUがCAP改革で目指してきたプランBの農政は、世界銀行グループ（IAASTD 2009）や国連諸機関（HLPE 2013=2014；UNCTAD 2013）が提唱する

小規模・家族農業によるアグロエコロジーの支援強化の方向性と合致している。さらに、アメリカ農務省も1980年代初頭から工業的農業経営の規模拡大を助長する農政の転換を求めており、1990年代末には小規模農場を支援し発展させる方針を打ち出している（村本 2001）。プランBの農政は農業の成長産業化ではなく持続産業化を目指し、食料安全保障の強化を目的とする。EUでは欧州グリーンディールに従い、従来の産業政策（CAP第1の柱）の環境クロスコンプライアンスを強化することで、多面的機能を支援してきた地域政策（CAP第2の柱）とより整合化し、環境・社会・経済政策を一体的に推進している（平澤 2019）。

プランA・Bそれぞれの農業政策の下で目指される多様な農業の「共存」のあり方は、地域の社会、環境、経済にどのようなインパクトを与えるだろうか。プランAの考え方が明確に現れている農業政策として、2011年の東日本大震災後に策定された仙台市の復興モデルがあげられる。津波被害が深刻だった沿岸地域の農業復興プランとして利用目的別の農地ゾーニング（区分）を行い、規模拡大ゾーン、農業関連施設ゾーン、小規模農業や市民農園を配置する生きがい農業ゾーン等をそれぞれ空間的に分離・配置するもので、2012年3月には仙台市の復興特区「農と食のフロンティア推進特区」の計画に採用された（関根 2013）。しかし、実際には復興プラン通りに農地の再編やゾーニングは進まず、地域の農業経営者らにとって多様な農業の空間的分離による「共存」は受け入れられなかった（Sekine 2021）。背景には、農地の換地・交換分合によって居住空間と農業空間が離れ、通勤型農業になることへの抵抗感、長年親しみ継承してきた農地への愛着、そして、これまで築いてきた近隣農家・住民との人間関係が疎外されることへの懸念もあったと考えられる。

これに対してプランBは、農業モデル別の農地ゾーニングによる空間的分離は行わず、大規模経営と小規模経営のモザイク状の配置が維持され、両者は空間的に統合される。このような農業構造は分散錯圃を温存させるとして従来の農業政策では非効率とみなされてきたが、気候危機によって災害が多発する今日では、むしろ農地の分散はリスク分散につながり、レジリエンスが強化される。また、地域において居住空間と農業空間が一体となるためコミュニティの維持につながり、共同作業がしやすいという利点もある。さらに、農村景観上も好ましいアメニティを提供し、人口流出を食い止め、移住者を引き寄せ、農村ツーリズムにも役立つだろう（Fitzmaurice and Gareau 2016=2018）。

このように農業経営を単なる経済主体として扱うので

はなく、前節で述べたように、非経済的決定要素を含めて分析しなければ有効な政策を構築することはできない。プランAおよびプランBの農業政策の効果は、農業経営の経済的合理性だけでなく農村社会の持続可能性の観点から評価されなければならない。近年、持続可能性を指標化し評価するツールの開発が進んでいる。例えば、国連食糧農業機関（FAO）が開発した食料農業システム持続可能性評価（Sustainability Assessment of Food and Agriculture Systems : SAFA）は、経済、社会、環境、ガバナンスの4分野から100以上の項目を検証するためのツールとして開発された（FAO 2013）。こうしたツールも活用しながら、農業および農村社会の持続可能性を多面的に評価したうえで、多様な農業の「共存」の内実を検証し、農業政策の内容を精査する必要がある。

4. 新たな経営指標の構築

多様な農業の「共存」のあり方をめぐって、なぜEUと日本の間では農業政策の方向性に違いが生まれたのだろうか。その理由の一つとして、両者が採用する農業経営の評価指標の差異を指摘することができる（関根 2020a, 2020b）。すなわち、EUでは21世紀に農業経営が目指すべき新しい経営指標が構築されているが、日本では行政においても、農業生産の現場においても、農業関連学会においても、まだその指標がほとんど共有されていない。

図1は、従来から用いられてきた経済的指標による農

業経営モデルとその発展方向を示している。経営規模が小さく販売額が少ない小規模・家族経営や兼業農家、自給的農家は経済的に脆弱で不安定な経営とみなされ、経営規模の拡大や専門化によって販売額を伸ばして大規模経営に成長し、やがては法人化して企業経営になることが望ましい発展方向だとされる。生産コストを削減し、国際競争力を強化することで農産物や加工品の輸出に乗り出すことも求められ、そのためには超省力化を進める最先端技術を導入したスマート農業も推進される。当然、この経済的指標にもとづく農業経営モデルの発展方向は、有機農業にも適用されており、こうした考え方もとづいて有機農業の経営規模拡大や輸出産業化がとねえられる。

ところが、日本で幅広く受け入れられているこのシンプルな発展モデルには大きな問題がある。つまり、このモデルは経済的指標による評価に偏っており、社会的指標や環境的指標が抜け落ちている。すなわち、農業経営が規模拡大すればするほど、また省力化を進めれば進めるほど農村人口の減少に拍車をかけること、経営規模の拡大や単作化（モノカルチャー化）にともなって環境負荷が増大する傾向があること、輸出志向型農業によってグローバルな食料システムはより多くの食品ロスと温室効果ガスを排出することが、このモデルでは考慮されていないのである。これは、徳野報告が近代化、民主化、規模拡大の「意図せざる結果」として論じている。

この課題をのり越え、図1で示された発展モデルを相

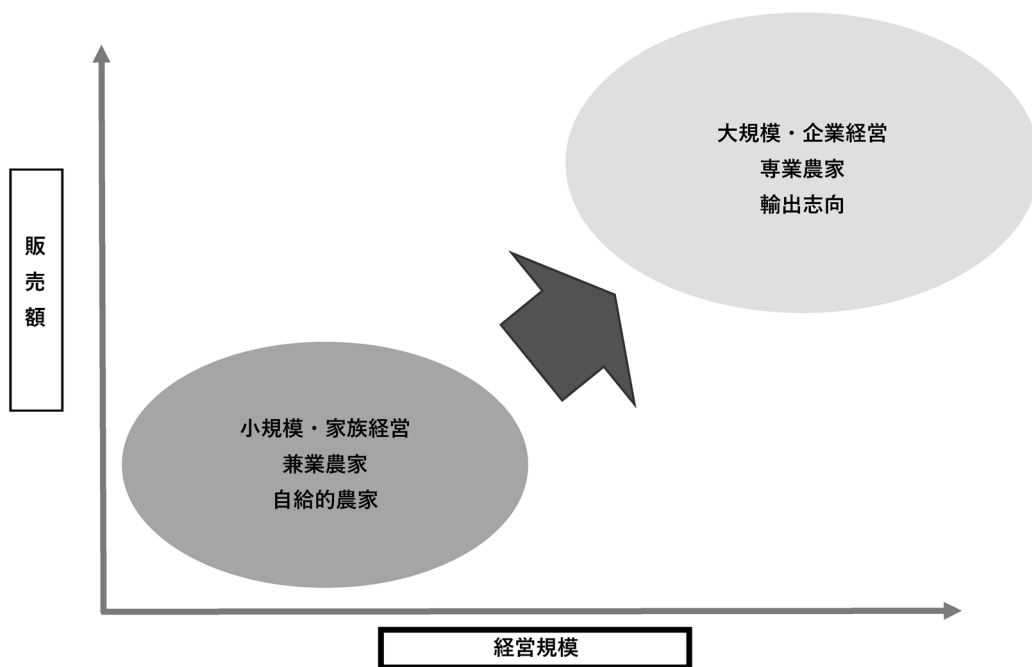


図1 従来の農業経営モデルと発展方向

註) 筆者作成

対化するために、図2では社会的指標（労働集約性）および環境的指標（資源エネルギー投入量）による農業経営モデルの類型化を試みた。縦軸は労働集約性を表し、上方が省力的経営、下方が労働集約的経営である。労働集約性を社会的指標としたのは、省力化が進めば農業生産者だけでなく農村人口の減少が加速し、小学校や診療所の統廃合、商店の閉鎖、自治体の合併等が進んで地域コミュニティが衰退する可能性が高まるのに対して、逆に労働集約化が進めば地域に就業機会⁶⁾が増加するため、地域コミュニティの活性化に寄与すると考えられるためである。横軸は資源エネルギー投入量を表し、左方が低投入、右方が多投入の経営である。現代農業の多くは石油資源に依存しており、農業の脱炭素化をはかり環境保全型の持続可能な農業へ転換するためには、資源エネルギー投入量を低減する必要がある。そのため、資源エネルギー投入量の多寡を環境的指標とした。縦軸と横軸の交点（原点）は1を表し、左の象限は資源エネルギーの投入に対して産出の効率が低いことを表している。

図2の第I象限の「大型機械・装置型施設を用いる『近代的』経営」は、無人走行トラクターや自動環境制御をする植物工場等が該当する。一方で省力化が極限まで進むが、他方で資本集約的で資源・エネルギー投入量は多くなる。これに対して、第IV象限の「農場外資材を用いる有機農業」は大規模な工業的有機農業であり、市

場から有機質堆肥や労働力を調達する。化学農薬・化学肥料は使用しないが、大量に投入する堆肥は第I象限の大規模集約的な工業型畜産の存在を必要としているため、自己完結できない。第II象限の「粗放的栽培・放牧・不耕起栽培」は、省力的で一定の経営面積の拡大が可能であるが、粗放的なため環境負荷は少ない。第III象限は有畜複合経営を含む「アグロエコロジー（農場内資材を用いる有機・自然農法）」である。労働集約的であり、農場内や里山の資源を用いるため資源・エネルギー投入量が低い。それ以外のモデルは中間的または過渡的モデルととらえることができる⁷⁾。

図2のように社会的指標と環境的指標にもとづいて農業経営モデルを位置づけ直すと、図1で示された農業経営の発展モデルとは大きく異なる農業経営の発展方向がみえてくる。すなわち、農業・農村人口の減少と地域コミュニティの衰退という社会的課題を解決し、脱炭素による環境負荷の少ない持続可能な農業を実現して環境的課題を解決するためには、第I象限の農業経営モデルから第III象限の農業経営モデルへと移行する軌跡を描くことができる⁸⁾。

このように、農業経営の類型化や発展経路のモデル化においては、図1で示したように経済的指標が長らく採用されてきたが、農業経営の持続可能性を多面的に評価するためには、経済的指標に加えて社会的指標と環境的

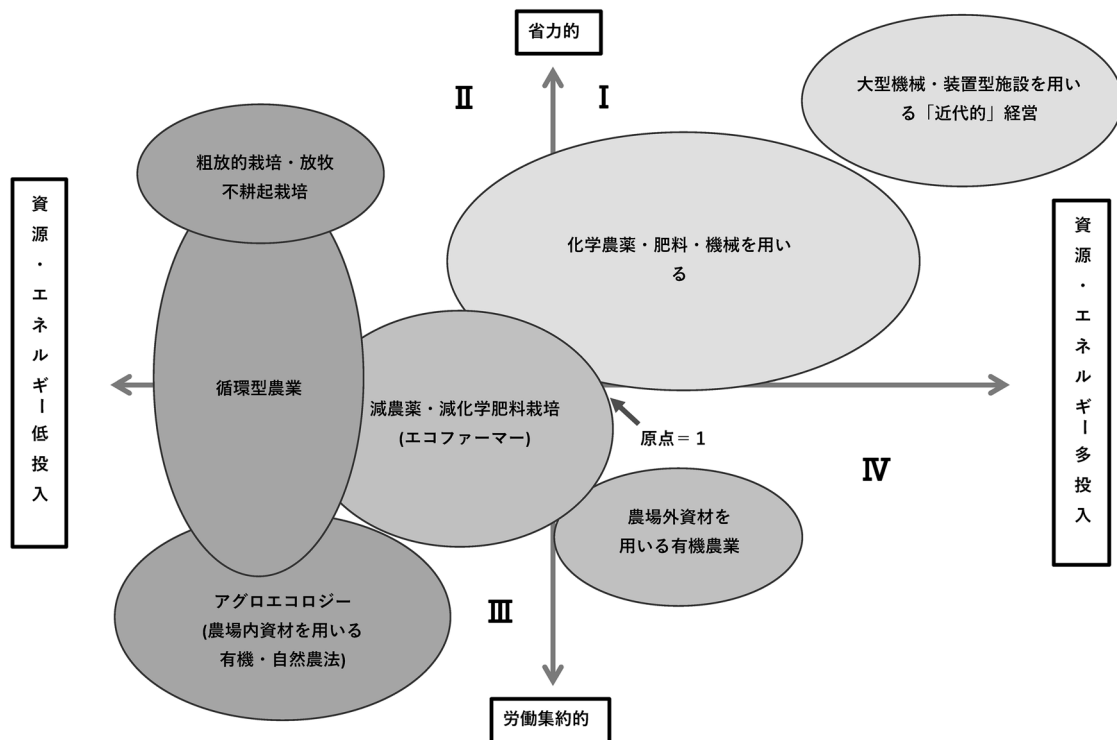


図2 労働集約性と資源・エネルギー投入量からみた農業モデルの位置づけ

註) 関根 (2020a) の第1図を修正のうえ転載。

指標を導入する必要がある。これは、有機農業の経営モデルを考えるうえでも重要な視点ではないだろうか。村本(2016)は、アメリカでは1985年農業法以降、生態学的健全性、経済的実行可能性、社会的受容性が持続的農業の三本柱として位置づけられているのに対して、現行のアメリカの有機農業政策(National Organic Program)では環境面のみが強調された結果、有機農業の産業化、専門化、大規模化、グローバル化が進行していると指摘している。これに対して、EUのCAP改革においては、環境政策、地域政策、経済政策の整合化がはかられ、その結果として農業経営の規模拡大路線から小規模・家族農業重視の路線への転換がはかられた。日本においても、農業経営の効率性/生産性を測る新たな経営指標として、経済的指標に加えて社会的指標と環境的指標を加えて、農業経営が果たす社会的役割を多面的に評価する必要がある。

5. 小規模・家族農業の優位性

本研究会の池上報告および徳野報告において、家族農業と小農の経営規模が議論された。池上報告は、農民(小農)の行う農業形態が家族農業であるとし、Ploeg(2008)に依拠しながら、小農を規定するのは経営規模の大小ではなく、その行動原理や行動様式であるとした。同様に、秋津(2019:197-198)もPloeg(2008)の議論を参考にしながら、農民(小農)は必ずしも経営規模が小さいとは限らず、50ヘクタール近い経営であっても、株式会社であっても農民(小農)的農業様式をもちうると指摘する。徳野報告は、経営規模の拡大がある特定の条件下で合理性を有するとしても、その条件が当てはまらない場合には不合理となりうるとし、「百姓は、規模を拡大したら、つぶれる」という農民作家・山下惣一氏の経験にもとづいた声を紹介した。

確かに、本研究会の枠組みである国連「家族農業の10年」や「農民(小農)の権利宣言」において、家族農業や農民(小農)は「耕作面積〇ha未満」や「家畜飼養頭数△頭未満」のような明確な定義は与えられていない。それは、農業経営の規模が国・地域によって大きく異なり、同一国内でも地域や生産品目、農法によって大きく変化する相対性を有した概念だからである。また、農業経営の規模を測る指標も、経営耕地面積、家畜飼養頭数、資本装備、販売額、被雇用者数等、国によってさまざまである(HLPE 2013=2014)。

しかし、見過ごしてはならないのは、少なくとも国連の家族農業や農民(小農)の定義は、両者の相対的小規模性を表しているという事実だ。国連は、家族農業を「家

族が経営する農業、林業、漁業・養殖、牧畜であり、男女の家族労働力を主として用いて実施されるもの」と定義しており、雇用労働力を主体とした大規模経営と明確に区別している(小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン編2019:23)。また、農民(小農)の権利宣言において、農民(小農)は「自給のためもしくは販売のため、またはその両方のため、一人もしくはその他の人びとと共同で、またはコミュニティとして、小さい規模の農的生産を行っているか、行うことを目指している人、そして、例外もあるとはいえ、家族および世帯内の労働力ならびに貨幣を介さないその他の労働力に大幅に依拠し、土地(大地)に対して特別な依存状態や結びつきを持つ人」(傍点筆者)と定義している(小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン編2019:89)。やはり、ここでも小さい規模であることが明示されている。

すなわち、家族農業や農民(小農)とはメガファームではないし、その多くはそうなることを目指していない。池上報告、HLPE(2013=2014)、小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン編(2019)、および関根(2020a, 2020b)が述べているように、2010年前後から世界銀行グループ(IAASTD 2009)や国連(HLPE 2013=2014; UNCTAD 2013)の報告書において、家族農業や小規模農業によるアグロエコロジカルな農業(有機農業や自然農業を含む)が大規模な工業的・企業農業に対置され、前者が後者の矛盾をのり越えてSDGsを達成するために不可欠な主体として位置づけられている。この点を見誤ると、「日本では農業経営体の98%が家族経営体であり、既存の農業政策ですでに十分支援されている」という誤解が生じたり⁹⁾、「家族経営を規模拡大して企業経営にするべきだ」という農業政策立案者や研究者らが繰り返してきた既存の議論に逆もどりしたりする可能性がある。そのため、農業経営の規模に関する議論はマイナーな問題ではなく、本稿第3節で確認したように、EUやアメリカ、国連でなぜ小規模農業への支援強化が議論されているのかを理解するうえで極めて重要である。

他方で、本学会においても、有機農業の経営規模拡大や市場競争力強化、法人化が必要だという主張はあるだろう。しかし、実際に有機農業の経営規模はどこまで拡大できるのだろうか。あるいは、拡大することが望ましいといえるのだろうか。それは、前節図2で示された第IV象限のビジネス型有機農業モデルだろうか、それとも第II象限の粗放的農業モデルだろうか。こうした議論は、単に技術的に可能であるかだけではなく、社会的側面、環境的側面、および経営的・経済的側面から検討されるべきだろう。さらに言えば、単独の経営モデルとして成立しうるかという検討だけでなく、有機農業市場に

において大規模な企業農業経営の有機農業（工業的有機農業）が市場シェアを高めていくことが、社会全体にどのような影響を与えるのか、小規模・家族農業型の有機農業にどのような影響を与えるのか、農村住民はそれを望むのか、消費者・市民はそれを望むのか、という視点から慎重に議論しなければならない。

それでは、小規模農業ならではの優位性というもの是否存在するのだろうか。存在するとすれば、それはどのようなものなのか。この疑問に関しては、すでに多くの議論がある。第一に、小規模農業の環境的効率性に関して、ETC Group (2017) は農民（小農）が世界全体の資源（土地、水、化石燃料）の25%を用いて食料の70%を生産していると指摘している。逆にいえば、大規模農業は75%の資源を消費しながら30%の食料しか生産していない。同様に、深澤（2014）は、エネルギー収支という評価軸を農業生産においても導入する必要があるとし、この新たな評価軸で測れば小規模経営の優位性（スモールメリット）があることを明らかにしている。Fitzmaurice and Gareau (2016=2018) もまた、小規模農業は「投入を産出に変換する」点でより効率的であると述べている。確かに、生産段階における小規模農業の環境的効率性、すなわち、農業投入材の原料輸入、製造、輸送、稼働、廃棄を含めて農業生産に必要な総エネルギー量と、それに対する生産された農産物のエネルギー量の比率（エネルギー効率性）は高く評価されている。しかし、それだけでなく、小規模農業はファーマーズマーケットや産消提携等の販売を重視し、大規模経営に比べて地元市場で販売する傾向が強いため、流通・消費段階の環境効率性も高いと考えられる。流通・消費段階においても輸送・保冷・廃棄に必要なエネルギーを考慮して、自給、地産地消、および国内市場中心のシステムに移行し、エネルギー効率性を高めるとともに、気候危機対策をすることも社会全体の目標とすべきだろう。

第二に、小規模農業の社会的効率性に関して、Altieri (1995) は、アグロエコロジー的でコミュニティを基盤とした有機農業は「より小さくあるべき」だと指摘している。村本（2001）は、カリフォルニア州の大規模な有機農場が低賃金で過酷な労働に耐える移民労働者を大量に必要としていることを明らかにしているが、Fitzmaurice and Gareau (2016=2018) はニューイングランド地方の小規模有機農場では比較的高い人件費が支払われていること、雇用主による労働者への配慮がなされていること、その結果として労働者の労働意欲が高いことを紹介している。さらに、Fitzmaurice and Gareau (2016=2018) と関根（2020a, 2020b）は、小規模でローカルな農業生産は地域経済の成長のエンジンになるのに対し

て、大規模で工業的な農業の台頭は農業および農村人口の減少をもたらし、地域社会の衰退につながったと述べている。本稿第3節および第4節で論じたように、EUのように自営業としての小規模農業の存続を広義の雇用創出ととらえて、農村地域の過疎化対策としても小規模農業の可能性を位置付けるべきだろう。

第三に、小規模農業の経済的効率性も改めて注目されている。農民運動全国連合会編著（2020）は、北海道東部の小規模な酪農経営（マイペース酪農と呼ばれている）の経営状況を地域の一般酪農経営と比較分析し、前者8戸の平均農業所得率（農業所得/農業収入×100）50.3%が後者（地元A農協）の酪農経営の平均農業所得率26.3%を大きく上回っていることを明らかにしている（2018年）。低投入でアニマルウェルフェアを重視する経営が、経済的にみても合理性を有していることがわかる。Fitzmaurice and Gareau (2016=2018) もまた、小規模農場は単収が高く、またその収益は地域コミュニティ内にとどまる可能性が高いと指摘している。こうした理由により、EUでは地域内の循環型経済（サーキュラー・エコノミー）や連帯経済を推進する欧州グリーンディールの一環として、小規模農業の政策的支援に乗り出しているのである（関根 2020a）。村本（2001）もまた、アメリカ農務省が1981年の報告書のなかで、「農業生産では大規模化がもたらす経営採算上のメリットが乏しい」にもかかわらず「規模拡大を助長している農政」は「抜本的転換」をしなければならないと指摘していたことを紹介している。さらに、1998年の同省報告書も、「真のコストを考慮した場合、常識とは反対に、大規模農場は小規模農場よりも効率的に農産物を生産しない」と指摘していた（村本 2001）。真のコストとは、市場の寡占化の弊害、環境的リスクの増大、災害時の食料安全保障上の危険性、食品の安全性、長距離輸送にともなう化石燃料消費の増大等である。その後も同省の論調は変わらず、大規模経営への生産集中に警鐘を鳴らし、小規模農場への財政的支援を拡大すべきだとしている（Fitzmaurice and Gareau 2016=2018: 242）。こうした見方は、世界銀行グループ（IAASTD 2009）や国連（HLPE 2013=2014; UNCTAD 2013）の報告書においても一様に支持されている。

第四に、小規模農業は技術的側面からも検討されるべきだろう。生物多様性と土壌の健康、コミュニティづくりを重視する小規模な有機農業経営が目指すものと、単作化と短期的利益の最大化を重視する慣行農業経営および工業的有機農業が目指すものは必然的に異なる。Fitzmaurice and Gareau (2016=2018) がいうように「生産的農業では多様性は邪魔になる」のである。工業的有

機農業では、輪作や間作、有畜複合、少量多品目生産といった作業の複雑さをともなう有機農業が本来有していた技術的特性は失われる傾向にある。しかし、単作化した工業的有機農業はリスクに対するレジリエンスの低下を免れられない。さらに、労働編成の面でも労働意欲が高く意思疎通や合意形成がしやすい家族労働力を主として営まれる小規模農場に比べて（関根 2019）、移民労働力（日本の場合は外国人技能実習生・特定技能在留者）等の雇用労働力に大幅に依存する場合、人件費の上昇だけでなく指導・監督の難しさにも直面することになる。2020年以降の新型コロナウイルス禍では、外国人労働力が入国できず人出を確保できない大規模農場の脆弱性が改めて浮き彫りになった。

以上のように、前節で示された農業経営の効率性/生産性を測る新たな経営指標で評価した場合、従来は農業政策の支援対象から捨象されてきた小規模農業に優位性があること、しかもその優位性はEUにおいてもアメリカにおいても政策当局によって認識されており、農政転換が叫ばれているということがみえてきた。日本においても、第5期食料・農業・農村基本計画の見直しの議論が始まった2019年頃から、ようやく改革偏重の農政への批判が高まり、これまでの規模拡大偏重政策の検証を求める機運が高まってきた。与党自由民主党内からも中小規模の家族農業を重視すべきとの声が出ている。日本の政策議論においても、本学会の研究活動においても、そのことを踏まえた研究および農政議論を発展させることが期待される。

要旨

本稿は、有機農業と現代の小農・家族農業について、国内外の研究成果に触れながら、今日の農業政策をめぐる論争に関わる4つの論点を提示する。第一に、「有機農業の多様化」と呼ばれる現象について、これまで有機農業研究において論じられてきた有機農業の慣行化論および二極化論において十分に論じられてこなかった非経済的要素を考慮した良好なマッチング論の視点の重要性を論じる。第二に、国内外の農業政策で目指すべきとされる多様な農業の「共存」という言説をめぐる、その有効性と限界を検討し、農村空間における多様な農業の「対抗」という現実、および「共存」を目指す具体的政策の中身を検証する。第三に、目指すべき農業の方向性として慣行農業でも有機農業でも適用される経営指標について、既存の生産性/効率性指標の課題を指摘し、経済的指標に加えて社会的指標と環境的指標を導入することを提案する。第四に、上述の3つの指標で農業経営を再評価した場合、これまででは政策的支援の対象から捨象

されてきた小規模・家族農業に優位性があることを示し、そのことが近年、欧米や国連機関等において小規模・家族農業を支援する潮流に結びついている状況を描く。

注

- 1) 同研究会ではPeasantの訳として「小農」があげられているが、以下の本稿では「農民（小農）」と記載する。家族農業、小規模農業、農民（小農）の定義については、関根（2020b）を参照されたい。
- 2) 紙幅の都合により、本研究会で報告した5つ目の論点「スマート農業の再考」は割愛した。スマート農業に関する筆者の考え方は、関根（2021）に詳しい。
- 3) 家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン（Family Farming Platform Japan: FFPJ）は、家族農林漁業を中心とした政策を実現し、持続可能な社会への移行をうながすため、農林水産省に対して第5次食料・農業・農村基本計画に関する政策提言を行った（詳しくはFFPJウェブサイト<https://www.ffpj.org/>を参照のこと）。
- 4) 第5次食料・農業・農村基本計画において、多様な農業の「共存」という表現は用いられていないが、「多様な農業経営の推進」といった表現がみられる（農林水産省 2020: 56）。
- 5) 第5次食料・農業・農村基本計画で産業政策と地域政策は「車の両輪」と位置づけられている。
- 6) 就業機会とは、資本＝賃労働関係を意味する狭義の雇用だけでなく、自営業としての個人経営・家族農業経営を含む概念である（関根 2020a）。
- 7) 図2の循環型農業は、農場内または地域内の資源（家畜糞尿や落ち葉を発酵させた堆肥や緑肥等）を用いて実施される持続的農業であり、その実践の一部は不耕起栽培や放牧、アグロエコロジーと重なる。
- 8) 社会的指標と環境的指標にもとづく農業経営の類型化と発展方向のシナリオに関しては、関根（2020a）を参照のこと。
- 9) 日本の経営安定政策の受給者は、水田農業で全体の6割に過ぎない（安達・鈴木 2020）。

文献

- 安達英彦・鈴木宣弘（2020）『日本農業過保護論の虚構』筑波書房。
- 秋津元輝編、日本村落研究学会企画（2019）『小農の復権』農山漁村文化協会。
- Altieri, M.A. (1995) *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture, 2ndnd edition*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bonanno, A. (1987) *Small Farms: Persistence with Legitimation*. Boulder, CO: Westview Press.
- Campbell, H. and Liepens, R. (2001) Naming Organics: Understanding Organic Standards in New Zealand as a Discursive Field. *Sociologia Ruralis* 41 (1): 21-39.
- ETC Group (2017) *Who Will Feed Us? The Peasant Food Web vs. The Industrial Food Chain*. ETC Group.
- European Commission (2020a) *Communication: From Farm to Fork Strategy*. Brussels: European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>. (Access on November 22, 2020)
- European Commission (2019a) *A European Green Deal*. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. (Access on

- November 22, 2020)
- European Commission (2019b) *Post 2020 Common Agricultural Policy : Environmental Benefits and Simplification*. Brussels : European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-enviro-benefits-simplification_en.pdf. (Access on November 22, 2020)
- FAO (2013) Sustainability Assessment of Food and Agriculture (SAFA), *Sustainability Pathways*, FAO. <http://www.fao.org/nr/sustainability/sustainability-assessments-safa/en/>. (Accessed on November 30, 2020)
- Fitzmaurice, C.J. and Gareau, B.J. (2016) *Organic Futures : Struggling for Sustainability on the Small Farm*. Yale University Press (=2018, 村田武・レイモンド・A・ジュソーム・Jr. 監訳『現代アメリカの有機農業とその将来—ニューイングランドの小規模農場』筑波書房).
- 深澤竜人 (2014)『市民がつくる半自給農の世界—農的参加で循環・共生型の社会を—』農林統計協会.
- Gasselin, P. (2019) Transformation of French Family Farming : from Diversity Study to Coexistence Analysis of Agricultural Models. Working Paper in the *Natural Resource Economics Review*. Special Issue : 61-73.
- Gasseline et al. (2020) The coexistence of agriculture and food models at the territorial scale : an analytical framework for a research agenda. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*. doi.org/10.1007/s41130-020-00119-7.
- Guthman, J. (2004) *Agrarian dreams the paradox of organic farming in California*. University of California Press.
- 平澤明彦 (2019)「EU 共通農業政策 (CAP) の新段階」村田武編『新自由主義的グローバリズムと家族農業経営』筑波書房.
- HLPE (2013) *Investing in Smallholder Agriculture for Food Security*. CFS/HLPE (=2014, 家族農業研究会・(株)農林中金総合研究所共訳『家族農業が世界の未来を拓く—食料保障のための小規模農業への投資—』農文協).
- IAASTD (2009) *Agriculture at a Crossroads : International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*. IAASTD.
- 村本穰司 (2016)「アメリカの家族農業, 持続的農業と有機農業 : ロナルド・イェーガー著『家族農業の運命 : アメリカ理想の変化』を中心に」『有機農業研究』8 (1) : 59-67.
- 村本穰司 (2001)「アメリカで見直される小規模農場」『三愛農業レポート』(10) : 25-29.
- 農民運動全国連合会編 (2020)『国連家族農業の10年—コロナで深まる食と農の危機を乗り越える—』かもがわ出版.
- 農林水産省 (2020)『食料・農業・農村基本計画—我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために—』農林水産省.
- Ploeg, J.D. van der (2008) *The New Peasantries : Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, London : Earthscan.
- サンギータ・ジョーダン・久野秀二 (2011)「有機農業部門の『コンベンショナル化』過程に関する日本とオーストラリアの比較研究」『農業市場研究』20 (1) : 15-26.
- 関根佳恵 (2021)「スマート農業—農業関連資材産業の新展開—」冬木勝仁・岩佐和幸・関根佳恵編著『アグリビジネスと現代社会』筑波書房.
- Sekine, K. (2020) Néolibéralisation de la politique agricole au Japon et contradictions des modèles agricoles. Gasselin, P. Lardon, S. Cerdan, C. Loudiyi, S. and Sautier, D. (Eds.). *Coexistence des modèles agricoles et alimentaires, un nouveau paradigme du développement territorial ?* Quae (coming soon).
- 関根佳恵 (2020a)「持続可能な社会に資する農業経営体と多面的価値—2040年にむけたシナリオ・プランニングの試み」『農業経済研究』92 (3) (掲載予定).
- 関根佳恵 (2020b)『13歳からの食と農—家族農業が世界を変える—』かもがわ出版.
- 関根佳恵 (2019)「家族農業」日本有機農業学会監修『有機農業大全—持続可能な農の技術と思想—』コモンズ.
- 関根佳恵 (2013)「東日本大震災の復興特区における新たな野菜生産の取り組み—株式会社みちさきを事例として—」『野菜情報』117 : 30-40.
- 小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン編 (2019)『よくわかる国連「家族農業の10年」と「小農の権利宣言」』農文協.
- UNCTAD (2013) *Trade and Environment Review 2013 : Wake Up Before It Is Too Late, Make Agriculture Truly Sustainable Now for Food Security in a Changing Climate*. UNCTAD.
- [原稿受付日] 2021年1月4日
- [原稿受理日] 2021年6月8日
- [連絡責任者] 関根佳恵
- 所属 : 愛知学院大学
- Email : kaesekin@dpc.agu.ac.jp