

地域農業と農政

食品経済学科 上野 恒雄

1. 三全総と農業

昭和30年代、我が国経済は重化学工業優先政策により、飛躍的な経済成長を成し遂げたが、昭和48年の石油ショックを契機とし、経済の高度経済成長は終わったとされ、世界的規模での構造不況を迎えた。

農業政策においては昭和36年「農業基本法」において、この高度経済成長下での農業再編を目指し「自立経営の育成」を取り上げたものの、その後の経過をみると十分な効果が上ったとは思えない。それよりも、この高度経済成長政策の中で、よりいっそうの農工間の生産性・所得格差、「過疎と過密」に代表されるような地域間格差の拡大をはじめ、さまざまな危機的状況が表われた。すなわち、①農業生産の停滞と食糧自給率の低下②農業就業者の質的低下と後継者不足③兼業農家とくに第二種兼業農家の増加④地価上昇にともなう財産保有的意識による農地流動化の停滞、地力減退、土地利用率の低下⑤過剰ないしは過剰気味の農畜産物と極端に自給率が低い農産物の併存、など数えれば切りがないほど危機的状況に陥った。しかも、農業を取り巻く情勢として、貿易摩擦による農産物貿易の自由化の拡大要請とその促進、財政危機による農産物価格の低迷、補助金の削減などが今後もより一層強まろうとしている。

こうしたなかで、昭和40年代後半から低経済成長時代に入ったことにより、農政も従来の基本法農政、総合農政から転換し、地域農業を重視する傾向が表われる。いわゆる国民の生活環境を自然的、社会的、歴史的条件にあわせて地域ごとに整備することを目標にした「第三次全国総合開発計画」(昭和52年11月)の定住構想である。

ここで、地域農業を取り上げる必要性として、従来の「経営組織について専門化、単一経営の方向を目指しており、中核農家を中心として地域農業を組織化することや地域農業を複合化することについては明確にされていなかった」(1)こと、「経営部門を専門化し、単一化する傾向をたどり、このために作目相互間の有機的結合を弱め、畜産部門における公害の発生、稲作など耕種部門における地力低下問題などを引き起している。また地域農業としても特定作目に傾

斜し、主産地化することによって多様化した地場市場の農産物需要に応じきれず地域の非農業者や近隣都市との結びつきも弱ま」(2)ったことから「地域農業の再編と組織化が必要」(3)であるとしている。そして、農業の役割を食糧の安定供給と「国土資源の有効利用、国土の管理、自然環境の保然、農業及び漁業の振興を通じ、食糧の国内自給力を高める」(4)こととしている。

そこで農業の発展方向を、地域別に次のように上げている。

① 北海道、東北、北陸地方

恵まれた土地資源を活用して、大家畜畜産、畑作、稲作等土地の広がりが必要とする作目を主体とした規模の大きい高生産性農業経営を確保し、我が国における主要な食糧供給基地。

② 関東、東山、東海、近畿及び中国地方

市場条件の相対的有利性を生かして、大消費地への生鮮食料品を中心とした食糧供給基地。

③ 九州及び四国地方

大家畜畜産、稲作、畑作等の振興のほか、温暖な気象条件を生かして野菜等の生鮮食料品並びに水田裏作利用による麦作及び飼料作の生産振興を図り、我が国における総合的な食糧基地(5)。

いわゆる農業の「地域的囲い込み」が示されているといえる。

以上のような地域別発展方向を踏まえ、作目別供給体制の整備を次のようにしている。

① 水田の高度利用

過剰基調にある米の需給均衡を図るため、今後増産が必要な作目への転作等、水田の総合的利用の視点を踏まえ、東北、北陸等の水田地帯においては高性能の機械化作業体系による稲作生産性の向上を図る。

関東以西の地域については、麦、飼料作物を中心とする水田裏作の計画的拡大を図り、水田の高度利用を推進する。

② 大家畜畜産

酪農については、北海道、東北、九州等草資源に恵まれた地域及び南関東、東海、近畿等の大都市近郊地帯において、また肉用牛については、東北、中国、九州等の草資源に恵まれた地域において、それぞれ生産の積極的展開を図る。

③ 生鮮食料品

大都市地域での生鮮食料品の需要は大幅に増加すると見込まれ、その安定的供給を確保することが重要な課題となり、そのため、集団的生産地を育成するとともに、大都市周辺地域においても、需給の安定を図る観点から優良農地の確保に努めつつ、生鮮食料品の近郊供給基地としての整備を進めるとともに、生鮮食料品の販売を通じ、近隣都市と農村との結合を深める。(6)

そして、「中核的担い手を中心として、土地利用を高度化し、生産力を高めるため、地域農業の組織化」(7)を行ない、「兼業農家の農地を、中核的農家に集積」(8)し、また「作目間の有機的結合を通じ、地域農業全体として複合化を図」(9)り、従来の一部農家層を対象とした「選別的農政」から、兼業農家をも包摂する農政に転換している。

2. 地域農政の概要

直接の地域農政に関するものとしては、前述の三全総を踏襲するなかで「地域農政特別対策事業」が昭和52年、第三次農業構造改善事業ともいわれる「新農業構造改善事業」が昭和53年に登場している。

(1) 地域農政特別対策事業

「従来の農業において農業労働力の質的低下、農村の混住化、農地流動化の停滞、地力低下などが指摘され、集落ぐるみの農業振興、それによる農地の有効利用と担い手育成を目標に」(10)、集落ごとの話し合いによって「農政総合推進方策を作成し農用地等の利用調整を行なうことにより、地域農政を確立し、地域農業の振興を図る」(地域農政推進活動実施要領)として、地域の単位を「集落」とすることと、集落内の話し合いを通じて農民を農業振興計画に参加させるという趣旨をもつものである。

(2) 新農業構造改善事業

「第三次農業構造改善事業」ともいえる「新農業構造改善事業」が昭和53年6月制定された。その概要を「新農業構造改善事業促進対策要綱」でみると以下の如くである。

すなわち、我が国農業をめぐる情勢は、低経済成長に移行しても兼業化の進展、農業労働力の質的低下、地力減退、農地流動化の停滞など農業の体質

は改善されず農業生産においても米の過剰と一方での麦、大豆、飼料作物の生産は伸び悩みの状態である。更に農村社会の多様化、混住化による集落機能の低下などの現象をとらえ、第一次、二次農業構造改善事業の反省を踏まえ地域農業者等により自主的に計画された地域農業振興の方向にそって「農業の組織化」「農業生産条件の整備」「集落環境の整備」に必要な事業を実施するとして計画作成時において、農民の話し合いを通じ自主的な創意に基づいた計画を尊重し、事業を実施しようとしている。

その対策の方向は、地域内の広範な農民層を対象としながら農業の組織化を通じ、中核的担い手への農地の集積と高度利用を推進することにより、中核農家の育成と地域農業の複合化によって地域農業の再編を行うというものである。

そして、この事業態様を①地区再編農業構造改善事業（2～3集落を対象）②農村地域農業構造改善事業（旧町村を対象）③広域農業構造改善事業（市町村の区域を超える地域を対象）④特定地区農業構造改善事業（市町村の地区を超えて農用地が大規模に開発されている地域）に区分し地域主義、地域ぐるみの構造改善の強調がみられる。

又、一方においては、構造改善計画を規制するものとして①農産物の需要と生産の長期見通し、②農業生産の地域指標の試案、③水田利用再編対策、④農用地利用増進事業等の他、数項目を設けている。これはすなわち、真の意味で農民の自主性を尊重したものではなく、条件付きの自主性尊重といえる。すなわち、国の示す枠の中での地域の自主性により国家的統一を図ろうとするものである。

3. 地域農政の特徴と地域主義の意図

ここで従来の政策との比較からみた地域農政の特徴をみると①従来は「上からの政策ヴィジョンを押付ける」的なものであったのに対して、地域農政においては計画作成時において「地域農政推進対策事業により地域農業者等の英知と創意に基づいて定められた……自主的な計画に基づき」(11)構造改善事業を実施するという、農家の話し合いを強調し、下からの積上げ方式をとった形になっている。

②従来は政策対象を一部の農家である大規模経営農家に置いていたものを地

域農政においては、兼業農家を包摂する中での中核農家の育成という地域農業全体としての農業構造改善としてとらえており、いわゆる「点の政策」から「面の政策」への転換の意味をもつといえる。

③しかし農業生産においては農業者等の意志を尊重しながらも「農産物の長期見通し」などの指標にそった生産計画の樹立をいっており、基本的ねらいは従来の農政と同じである。生産物に対する価格政策は何ら新しいものは見られず、農民が安心して生産できる条件はない。ただ表面的には国からの生産計画を押しつける形態はとらず、地域の責任のもとに、国の計画に組み入れようとするという所に特徴が見られる。

次いで地域主義の意図するものは何かをみると以下のようなことが考えられる。

まず第一に米の過剰問題に対する「水田利用再編対策」であるが、従来は上からの転作割当てを、農民の強力な反対の中で実施し、しかも未達成部分は翌年度に積上げるという罰則付きで強行していた。これを「農産物の需要と生産の長期見通し」及び「農業生産の地域指標の試案」等の農産物の「品目別」「地域別」割当といった、地域別農業生産の発展を唱えながら、農家の話し合いや地域農民の自主性を強調するなかで、いわゆる「村落共同体的規制」を利用し、話し合いを通して転作目標を円滑に処理し、責任を集落にもたせようとしていること。

第二に、地域内において一部農家への土地集積と兼業農家の排除である。これは、新農業構造改善事業促進対策要綱において「地域農業者の英知と創意に基づいて定められた……自主的な計画に基づいて……地域内の広範な農家層を包摂した農業の組織化を通じて、農業生産の中核的担い手への農用地利用の集積」(12)を推進すると述べているように、一部生産性の高い中核的農家へ農地を集中するために、「地域発展のため」「公的利益のため」ということで、零細農家、兼業農家を農業生産から排除する方向と結びついていることである。すなわち、集落の話し合いの場に零細農家、兼業農家を参加させることにより個人的意見を封じ、全体の意向としての農地流動化をはかる意図をもったものと言える。

4. 地域農業と兼業農家

我が国の重化学工業編重政策による高度経済成長下において農工間の生産性・所得格差は、兼業農家を増大させ、とりわけ第二種兼業農家の増加が著しい（昭和50年で62.1%）のは周知の通りである。労働力の流出状況を男子について見れば、当初は次、三男の若年労働力中心から、後継者、世帯主中心へと移行した。こうしたなかで、「基本法農政」では離農促進と大規模経営農家（自立経営農家）の育成を図ったが、実態は兼業農家の増加にとどまり、その兼業形態も、表1でわかる通り、恒常的勤務が圧倒的に多い。しかも、農地価

表－1 専兼別兼業種類別農家戸数の動向（全国）

	総農家数	専業農家	兼業農家	第1種兼業						第2種兼業					
				小計	恒常的 職 員	恒常的 賃労働	出稼ぎ	人夫日雇	自営兼業	小計	恒常的 職 員	恒常的 賃労働	出稼ぎ	人夫日雇	自営兼業
	千戸	千戸	千戸 %		千戸	千戸	千戸	千戸	千戸		千戸	千戸	千戸	千戸	千戸
昭 16	5,412	2,245	3,167(58.5)	2,019	139	797		164	918	1,148	122	450		81	495
22	5,909	3,275	2,635(44.6)	1,684	271	635		86	692	951	184	336		46	385
30	6,043	2,105	3,937(65.1)	2,275	415	389	86	531	854	1,663	384	364	27	164	724
35	6,057	2,078	3,979(65.7)	2,036	382	493	79	475	607	1,942	458	498	31	264	691
40	5,665	1,219	4,446(78.5)	2,081	390	451	234	744	261	2,362	645	613	148	395	564
45	5,342	831	4,510(84.4)	1,802	289	437	151	735	190	2,709	620	856	117	523	592
50	4,953	616	4,337(87.6)	1,259		531	80	509	139	3,078	1,873		98	541	566
55	4,661	623	4,038(86.6)	1,002		522	36	344	101	3,036	2,021		54	443	519

資料：『改訂 日本農業基礎統計』106頁による。原資料は各年センサス。

注：55年は沖縄を含む。

（出所）：「兼業農家問題を考える」田代洋一（『農村文化運動』88号）P4より引用

格の上昇と、農業機械の普及、兼業農家、とりわけ第二種兼業農家の安定的収入等により、農地の流動は十分に進行したとはいえ、農地の経営規模の拡大を困難にした。

そこで昭和40年代の後半から50年代前半にかけて、「作業受委託」「生産組織」「農用地の利用増進」など一連の農地利用の集積政策が打ち出されこれが、「地域農政」によって集大成されたといえよう。すなわち中核農家育成のための土地集積の相手を兼業農家、特に第二種兼業農家とする理由を「図説80年代の農政の基本方向」で見ると第二種兼業農家は①農家戸数の70%、②経営耕地面積の44%、③農業総産出額では32%、④稲作では49%と稲

作依存度はきわめて大きい。

しかし、「①農業所得の依存率は低く、②後継者のいない農家とその農地が相当存在する、③第二種兼業農家は、経営をやめ、あるいは縮小する意向が専業農家より強い。従って、中核農家の規模拡大の条件は整いつつある」(13)、としている。

すなわち、兼業農家の私的経済と地域の発展という公的経済を対立させるなかで、地域全体の総意とする公的経済を優先させ農地の流動化を促進しようとするものといえる。

しかし図 1 をみるとわかるとおり、今後の経営規模に対する意向のなかで

第 2 種 兼 業 農 家	やめたい (4.2 %)		
	縮小 (11.8%)	現 状 維 持 (74.8%)	拡大 (9.1%)
専業農家	縮小又はやめたい (4.4)		
		現 状 維 持 (76.9)	拡 大 (18.7)

(資料) 近畿農政局調べ、54年

(出所) 「図説 80 年代の農政の基本方向」新農政研究会
大成出版社 1982 年 P 75 引用

図 - 1 今後の経営規模に対する意向

「経営をやめたい」「縮小したい」意向の農家が 16%、専業農家のそれは、4.4%となっているが、ここで重要視すべきは「現状維持」あるいは「拡大」を希望する第二種兼業農家が約 84%あることである。

この 84%の農民の意向は当分の間は経営規模、労働力の面からも十分農業に対応できるものと考えられ、これを無視しわずか 16%の意向を重視して、第二種兼業農家を農業生産から放逐することは、いかに地域・集落の話し合いを重視したとしても、困難が予想される。逆に、これら兼業農家を農業生産の場に位置づけて、地域農業として地域全体の中で相互に補強し合うことが重要と思われる。

5. 地域農政・地域農業の課題

①地域農業という場合、一般的には、行政区域あるいは、自然・社会経済条件による特徴からの区分が多かったといわれているが、しかし、近年はそれ以外の意味で使用される場合が多くみられる。そこでここでは、地域農政の推進という立場から地域農業をとらえ行政区域としてみると、特定地域の中に、出耕作、入耕作の存在、水利問題、基盤整備等で、その範囲を超える隣接地域との利害関係をもつことが多い。従って、これら地域間の連絡調整を十分行わなければ、種々の事業計画が地域内の話し合いでまとまったとしても、実施段階で問題を生ずる可能性があり、関係他地域との調整が必要となる。これについての対策を講じなければ、地域農業としての組織対応ができず、本来の狙いを達することが困難である。

②地域農業振興のためには、地方自治体は従来のような国の画一的制度の導入ではなく、それぞれの地域の特性を生かした、地域住民本位の施策をとることが必要である。すなわち、生産、生活の両面においても個別農家の主体制を貫きながら、地域全体としての調和と発展をもたらす施策が要求される。従って、広範な知識、専門的な技術に基づく指導体制が必要である。しかしその点で重要な改良普及制度は、行政改革による広域指導体制で十分な機能を果せないのが現状である。

③兼業農家の存在は、農地利用の低下、粗放化などで農業生産力の面でとかく否定的立場におかれがちであるが、農地面積、農業粗生産額をみても、まだ大きな位置を占めている。しかし一方、営農意欲を失いつつある兼業農家の存在も事実である。従って可能性をもつ兼業農家に対しては、組織的対応のなかで地域農業発展の方向に組み入れ、生産拡大に結びつけることが必要である。そして営農意欲が喪失しつつある農家については、農地の農外流出を極力押え、農用地利用増進事業等で、受委託、貸借関係など当事者相互の利益を保障することが必要である。

④農村の混住化の進展については、十分な相互理解が重要となる。農民と非農民の混住が増加する中で、ともすれば対立関係を生じやすい。例えば、「農業用水路に生活廃水が流される」「子供が畑の作物を荒しても親は知らぬ顔」などの例がみられる。従って、地域行事の積極的開催、農業生産物の地域内販売の促進などを通じて、住民全体のコミュニケーションを図る必要があろう。

⑤農民が地域農業の振興計画に参加する場合、利害関係の対立を誰がどのように調整するかを考える必要がある。

地域農政において地域農業振興計画は農民の話し合いで作成することが示されているが、とかく利害関係が起りがちとなる。例えば、中核的農家と兼業農家との対立などがある。

ここで弱肉強食的解決方法はできるだけ避けなければならない。そこで、これらの問題を調整するためには十分な配慮が必要である。

参 考 引 用 文 献

- (1) 「三全総と農林漁業」一定住構想の課題と展望一
創造書房 1977年 P 290
- (2) 同 P 291
- (3) 同 291
- (4) 「第三次全国総合開発計画」第5巻 国土庁 P 1188
- (5) 同 P 1190 ~ 1191
- (6) 同 P 1194
- (7) 同 P 1201
- (8) 同 P 1201
- (9) 同 P 1201
- (10) 「農政転換と自治体の機能」 井野隆一
(『地域と自治体』自治体問題研究所編) 1978年 P 165 参照
- (11) 「新農業構造改善事業促進対策要綱」(昭和53年6月30日)
- (12) 同
- (13) 「図説'80年代の農政の基本方向」 新農政研究会編著 大成出版
1982年 P 72 ~ 74 参照