

地域農業の振興策と農政

宮崎県農業会議 山 田 洋 一

はじめに

農林水産大臣から「地域農業の振興ならびに活力ある農村社会の形成方策いかん」という諮問を受けた。

諮問の趣旨は、農地三法を地域に定着させ農業生産の担い手（経営主体）の育成を図り、地域農業・地域社会を発展させるにはどのような方策が必要かということである。

この趣旨に沿って、昨年は全農業委員会を対象に「地域農業の発展と中核的農家の育成について」調査を行った。

検討の柱は、①今後の農政の方向、②農業構造政策の新たな強化策、③農業生産の再編成と水田利用再編第Ⅲ期対策のあり方、④農産物の地場流通・加工の促進策、⑤農村圏整備のあり方とし、このうち①および②について中間答申し、③～⑤は明年度に本答申する予定である。

農業を取り巻く情勢は一層厳しくなり、貿易摩擦の激化とくに農産物輸入自由化など要求の強まり、過度の輸出依存経済体制のかげり、財政危機の深刻化など下で、臨調において農政の基本的見直しが求められるとともに、経済団体、労働団体などから農政について厳しい批判が寄せられた。農政審・経済審でも農政の基本的なあり方が論議され、全国農協中央会でも「日本農業の展望と農協の農業振興方策」を打ち出している。

以上の状況から、経済運営の基本的なあり方、農業の社会的位置づけをはじめ、構造・生産・価格・農村圏整備などの基本的なあり方を検討し、宮崎県農業会議としての地域における農業の担い手の育成強化策、農地流動化の飛躍的促進策、新農構後期対策などの具体的な方策について検討し意見書を取りまとめたものである。

1. 今後の農政の方向について

一 わが国の経済運営の問題

① 工業優先、輸出依存体制の転換

わが国は、第二次大戦後の経済復興期を経て、昭和30年から高度経済期に入り、

昭和48年の石油ショック以来低成長安定経済へと移行したが、国際開放経済のもと、依然としてわが国の輸出は増加を続け、貿易立国の体制をとってきた。

こうしたことから、昭和56年度の国際経済収支は、170億ドルと見込まれ、先進自由諸国においては第1位の黒字国となり、異常なまでの輸出政策は貿易摩擦を生じ、相手国からの輸出自主規制、秩序ある輸出政策を求められることとなった。

一方、輸出攻勢に対し相手国から国際経常経費赤字解消要求は、農畜産物をめぐる外圧としてもろに日本農業への圧力となり、財界の主張する国際分業論のもとに、昭和55年の穀物需給率は世界最低の29%までに低下し、このまま推移すればやがて日本の農業は、崩壊の一途をたどることとなる。

ここにおいて、過度の輸出産業の依存と輸出依存経済体制を改め、諸外国、なかでも輸出国との秩序ある協調的貿易への転換をはかり、対外経済経常収支は若干の黒字を生じる程度を原則として、国内産業間の均衡ある発展をはかるよう経済体制の改善をはかる必要がある。

② ③ 内需促進と財政運営

過度の輸出に依存しない経済体制は、国際経常収支はほぼ均衡化した経済運用となり、当然にして国内需要を中心とした日本経済の運営となる。

しかし、高度経済成長と引続く過度の工業優先と過度の輸出によってつくりあげられてきた経済体質を、世界的な経済不況と国内財政のひっ迫下のもとでどう改めていくかは国民的課題である。

内需拡大にはテコとなるべき財政投下が必要であり、(1)59年度を目標とした財政均衡計画を引延ばすこと、(2)地方都市、農村地域の生活環境整備のため社会資本の投資を行い、(3)特に、国民生活の基礎をなす住宅整備に個人資本の投下誘導をはかること、(4)資源輸出国に対する製品加工の協力と資源の確保、(5)国内資源の有効活用、(6)国内農業再編成と農畜産物自給率の増大等の措置が必要である。

二 農業の社会・経済上の位置づけ

長いわが国の歴史の中で、農業は食糧を供給しつづけ、日本民族の基盤をつくりあげてきた。

明治以降、資本制の発展とともに、農業と農村社会のもつ社会、経済上の要請はより多面的となってきたが、ことに明治初期における産業社会の資本形成と第二次大戦後における国民食糧の供給には決定的役割を果たしたところである。

昭和30年代にはじまる高度経済成長期以来、商品生産の国際分業論と経済合理主義のもとに、農業は疎外され世界第1位の農産物輸入国に転落したが、農業の社会的・経済的役割は以前にも増して重要となっている。

(1) 食糧の供給

有事の場合の最低国民食糧を供給しなければならない。

(2) 労働力の供給

高度経済成長期の労働力は農村からの労働力供給が主体であった。

(3) 用地の供給

住宅用地、企業用地、公共用地の殆どの供給は農地からの供給であったし、今後も供給せざるを得ない。

(4) 水資源の供給

国民生活用水、産業用水はかって農林業者の努力による農業用水を主体とした治水によるもので、今後は農業用水を都市用水の調整がより重要課題となろう。

(5) 国土の保全、環境の整備

国土保全の基本は山村の農林家の植林にはじまり、下流域に至る水田の湛水機能は、下流域の洪水防止に大きな役割を果たしていることを相応に評価されなければならない。

(6) 食品産業の原材料の供給

(7) 生産資材市場の拡大

ことに農業用機械、施設、農業肥料の消費市場の役割

(8) 地域社会の維持発展

人口のブール機能として、又、農村の荒廃を防ぐため、地域住民の相互扶助機能を生かして地域生活環境条件の整備を行っている。

(9) 相互扶助

老令独居世帯又は、老令世帯、要援護世帯の扶助活動は集落の地縁、血縁によって行っている。

三 食糧の安全保障

① 自給力、自給率向上のための国の姿勢

国民食糧の安全保障は農政の最大課題であり、農業が国民に果たす使命であるが、食糧輸入の現状下において日本農業が国民食糧の完全自給を果たすことは到

底不可能なことであり、現実的な政策展開とはならないと判断される。

最も重要なことは、国際的緊張のもとに有事の場合（長期・短期）異常気象による不作等の場合を想定した国内の食糧自給についての長期的立場にたった政策的判断基準を明確にして、国民的合意のもとに「食糧は高くつくもの」とする自給体制の確立をはかるべきである。

国民食糧の安全保障は、国の興亡に直結する重大課題であることは自明の事であり、40才世代以上はかつての大戦後の食糧不足を経験しており、今こそ国民的合意を取りつける好機会であると思われる。

食糧が戦略物資・外交手段として使われる現状を直視し、輸入は多国間輸入を原則とすることは、かつて米国の大豆輸出規制に学ぶべきである。

② 地域において(県)考えられる自給力、自給率向上のための方策

ア．農用地の確保・拡大の方策

国土は国民的財産であり、なかでも農用地は有限で最大の活用がはからなければならない。

本県の耕地面積は田畑とも毎年減少し、昭和50年の89,200 ha から昭和55年には83,700 ha となった。

このまま推移すれば10年後には10,000 ha 減少して73,000 ha 前後とみこまれる。

農用地の確保、拡大については、水田利用再編対策は強化される方向にあり耕地の拡張拡大は見込めないこと、土地利用型農業の交易条件、価格動向からして、現在においても、耕作限界地においては農地取得需要は少なく、荒廃化の傾向すらみられ、また開拓による農地造成は期待できない状況にある。

大面積の農用地拡大の方向は、畜産的土地利用を目指した国有林野の草地化となるが、農地の熟成までには、多額の資本と年数を必要とすること等、また大家畜の経営の採算が見込まれず展望は決して明るいものではない。

むしろ、現実的対応としては、既耕地の転用を極力防止して農用地を確保することにある。

強いて農用地の拡大を図るとすれば、国営開拓事業により農地造成を行い、経営安定の経済価格で売渡を行うことが必要であろう。

又、大規模国有林野の農業的活用は新規参入者又は、農場移転者等が主体に移用することが適当と考えられる。

いまひとつは、荒廃して植林等転用されたかつての農地の再開発である。植林

等に転用された土地は非農地のうち、農地として利用されていたことから、一定の面的要件を備えているものについては、再開発についての助成措置をとるとともに、農道の整備、水利条件の整備を行うことによって農用地の再開発は可能となるが、権利調整に問題は残る。

イ．基盤整備促進の方策

本県のは場整備は区画整理 10a 以上の水田で 42%、畑で 35%、かんがい排水にあっては水田 41%、畑地は 8% の整備率にすぎない。

水田利用再編対策の円滑な推進と穀類および飼料作の展開には、高能率の機械作業に適合した幹線を含めた農道の整備、区画形質の変更、水田の汎用化、小区画整備農地の再整備など農業生産の基本となる農地の整備は特に急がなければならない。

しかしながら、農用地の基盤整備には多額の固定投資を必要とするが、投資効果は多年におよび農民の自己投資は行なわれていないと言える状況にある。

また水利体系を中心とするかんがい排水、農地の区画形質の変更は面的制約を前提とするし、基幹農道、取付道路は、集落を中心とする全体計画の中で設定される等基本的制約が前提条件であり、そこには現在みられるように混住社会化した非農家も含めた集落全体の合意が得られることにより、基盤整備事業は可能であり、農地を利用する者とその所有者のみの合意により事業が可能となるよう単純な社会構造ではなくなった。

一方、近年農地は、法制的社会的きびしい規制を受けることとなった。

つまり農地法をはじめとする国土利用計画法、農業振興地域整備法、都市計画法等が、土地利用を制約することにより、国土保全と農業的利用と非農業的利用の調整、食糧生産の確保をはかろうと意図されているが、所有権を前提とする資本制社会において農地の所有権ほど公的制約を強く受けているものはないのではなからうか？

農業経営の座折により借財の整理を図る場合、農振地域指定のために転用はできず、農地として処分せざるをえなく、なお残る負債と金利を離農後の不安定就業の中で工面せざるを得ない実態にある。農地の社会性、公共性を法律によって規制される反対給付として農用地の基盤整備は国の直轄事業として実施し、地方公共団体および農民の負担は排除されるべきである。

また、このことにより、農地の非効率的利用について新たな勧告制を法制化することが可能となる。

ウ。飼料生産の拡大対策

(農業生産の再編成の項に記述)

四 今後の農産物価格政策のあり方

価格政策の対象は農業生産の80%におよぶとされているが管理価格対象品目の米、たばこ。交付金制度の加工原料乳、安定基金制度の肉用子牛を除いては、保障価格と生産コストとの乖離が大きく、農業者側からは価格政策の効果に疑問がもたれている現状にある。

元来、農産物は不特定多数の農業者により生産され価格形成は完全競争構造にあって産地間競争と規模の競争をくり返し産地は崩壊、新生の過程をくりかえしている。

安定した食糧の供給は安定した生産農家の育成、安定した産地の形成のうえに実現すると思われるので、価格政策以前の施策として、国の責任において生産の地域分担を明確にし、次の価格政策をとるべきである。

(1) 生産奨励策と価格政策の関連

① 輸入依存度の極めて高い小麦、大豆について

純食用小麦、大豆は食用の自給を目標として適地適産により生産の地域を設定し、地域内生産については思い切った生産奨励を目標とした価格政策をとることにより小麦および大豆生産の再生を期すべきである。

② 牧草等の飼料作物については、乳用牛や肉用牛に良質な粗飼料を供給する必要があること、飼料穀物の輸入抑制をはかり国内供給力を高めていくことから当面は生産奨励金制度による運用が妥当と考えられる。

③ 国内農産物は最も安い外国の農産物価格との競争関係に立たされていることとあわせて、その根底にある農業生産資材の国際価格との対比において検討しその差額は当然価格決定の算定に考慮されなければならない。

(2) 価格政策と構造政策、所得政策の関連

価格政策は全農家の生産物を一物一価として取扱うという原則にあることから所得政策に比重をおくと、構造政策の推進を妨げる弊害をもち、構造政策と所得政策は相反する面もある。

将来、中核農家が農業生産の大半を占めることを目標とした構造政策の展開を指向すれば、その進み具合をみながら長期的視点に立った生産政策とあわせて中核農家の経営全体としての所得を保障する価格政策がとられなければならない。

五 農業生産の再編成と水田利用再編対策の基本的検討方向

① 農業再編成の方向

ア. 飼料米等飼料穀物生産および飼料生産の拡大策

イ. 転作作物の拡大定着策

昭和65年を目標にした米の需要見通しによると消費対策を講じてもなお、転作が必要な水田面積は76万haと見込まれている。

この水田の有効利用を図っていくには、その殆んどを輸入に依存している、大豆、麦類、飼料作主体に切り替えていくことに大方の異論はなく、また第二期水田利用再編対策もその方向で実施され基本的方向として了承されているところである。

しかしながら、異論があるのは①各都道府県別転作割当面積が、社会的、経済的、立地的、農業諸生産力の観点から果して公平が保たれているか？決定の手続きについても農業者の直接参加の機関において民主的に割当面積が決定されているか？割当面積算定の根拠が詳細に係数として公表されていないところにある。

その②は、団地化加算の問題である。

全国一律なおかつ山村、平地を問わず適用が画一的であるところにある。

到底団地化が困難な山村においては、団地化加算に相当する工夫があってしかるべきであり、この2つの問題解決は、水田利用再編対策が今後強化されていくうえで、農業者の理解と協力を得る前提事項である。

方 策

1. 品種改良と栽培技術の開発

大豆、麦類は30年代から輸入依存体制に入り、安楽死の運命をたどったが、近年食糧の戦略物資化に伴って増産が叫ばれ農業者はとまどいを感じている。

この間30年近くの品種改良と栽培技術の試験研究のおくれは大きい。品質改良と栽培技術の研究を進め、水田の田畑輪換により単位当たり収量の向上をはかりコストの低減をはかっていくことが重要である。

2. 飼料用米の生産

穀類で最も収量の多い作物は米であり、水田を水田として利用する機能を生かして飼料用米の奨励に踏み切るべきである。

飼料用米が、食用として出回る可能性の心配と、食用としての米の価格差の問題があるが、飼料用米は品質において相当劣ってよく、多収性のものでなければならぬことから、当面食料用米と区別される品種の指定をすとか、飼

料用米の収穫は、特定指定団体等に作業委託を義務づけるとか（収穫後は食用米とならないようコウリャンなど混入）等何らかの工夫があってしかるべきである。

ことに、湿田における転作物は稲に限定されることを考慮すべきである。

3. 粗飼料の生産

本県は、需要の増大が見込まれる肉用牛の生産は全国第3位であり、現在転作物の中心は、粗飼料である。

肉牛、乳価の採算が得られるならば水田の汎用化の促進と暖地牧草の開発、高性能農業機械に応じた栽培、管理技術の開発、普及により将来の展望は明るいとみるべきであろう。

① 転作奨励補助金のあり方

専門的農業経営群又は、それを指向する農家群は高度な資本装備型農業を行っており、米作の農業上のウェイトは農家経済上の主役ではないが、しかし兼業農家群にとっては米作により家計の大半を維持してきたものであり、第三期水田再編対策において転作奨励金、廃止措置をとるとすれば水田利用再編対策の協力は得られない。

② 転作の集団化のための方策

年間150日以上農業に従事している男子の年齢構成は極端に高年齢に集中していることから、すでに世代交替期に入り、多くの農家が急速に脱農化又は、農業の縮小を余儀なくされ、一方生産性の高い中核農家への農地の集積が見込まれる。

たとえ、個別農家への農地の集積が困難であるとしても、このような中核農家を中心とした生産組織の形成が地域集団の要請として出てくるものと思われる。

この場合、土地の効率的活用が可能な基盤整備がされていなければならない。

六 農村環境整備の必要性

農村は単に農業生産者の地域集団ではなくなり、兼業農家、非農家の混住化の進展、就業業態別、世代間等の意識の相異や、利害の対立が生じ、従来の集落連帯感は薄れ、例えば集落道等の協同清掃すら困難な状態に変化しつつある。

農村には空間と緑と自然があり、都市にみられない生活の質の豊かさをづくりあげる環境があり、これまでの農業生産主体の集落環境を近代的な生活環境に再編し専業農家、兼業農家、非農家の合意による農業生産条件の整備をはかること

によってはじめて中核農家が安定した営農の要件を得ることができる。

(1) 農政手法の転換

① 補助政策についての改善方策

農業補助金は生産政策を主体としてこれを配分、交付しかつ農業を指導、組織化するための行政機構維持に必要な人件費等をも含んでいる。

しかし大部分の補助金が単品で全国的、画一的に配分され、結果として補助金の零細性が指摘されてきた。

しかし最近の兼業化、脱農化の進行による農業の動態をみるに、生産政策を中心とした政策体系では農業のもつ矛盾は解決されないものとなった。

つまり、これまでの生産政策の体系をとった補助金政策とは異なった階層性、選別性、地域性等を導入した補助金政策の体系へと組みかえ、併行して補助金政策とは異なる農地流動化による規模拡大対策がとられ農業構造革新の政策が総合的に実施される必要がある。

補助金の体系変化に伴って旧来の補助金と不即不離の関係において形成された農業行政諸機構の改正も同時併行的に実施しなければ補助金行政の大きな混乱を招くこととなるので留意しなければならない。

② 基盤整備の項で記述

③ 融資利子の補給制度

今日の農業制度金融は、政策金融の目的にそってかなり複雑に、きめ細かく細分化され、農家の資金需要にも充分に応えている。

しかし、このようにして制度金融が膨大なものとなり、政策手段として重要性を増してくるにつけて基本的な問題を生むこととなった。

つまり、農業経営が安全的に発展する条件が整っていないときに、いかに低利長期といえども多額の資金を金融という形式で生産投資を進めることは、結果として負債整理という形で離農を強いられるか、償還金返済のための不安定就労を招いている現実もある。

農業金融がもつ特質 — 長期性、危険性、季節性、地域性、零細性、低収益性、 — を基礎として農業が国際競争にさらされている現実から金融においても国際ベースで現行資金の再検討を行うとともに農場または世代を単位とした本格的な構造改善を目的とした長期超低利の選別金融政策の導入を採用する必要がある。これに伴い経営体を単位とした経営共済も債務保全のために必要となろう。

七 新農業構造改善事業後期対策へ何を望むか

地域農業の再編振興と活力ある農村社会の形成をはかることを目的として新農業構造改善事業が実施されて早くも前期5か年を終了しようとしており、事業成果としてその趣旨にそった新しい活力が各所にみられるようになってきた。

今後後期事業にとりくむにあたっては、前期対策の成果と問題点をふまえ、これらの反省のうえにたって、より効果的な農業の実施体制を早急に確立するため、後期事業計画の策定にあたっては、次のことがらを配慮する必要がある。

1. 後期対策の構想のなかに全体的に配慮すべき事項

- ① 高令者が生きがいを感じて生活できるよう年令に応じた就業個所の設定、或いは生活、加工、技術等過去の経験を生かすなかで集落の改善に寄与する役割をつくり、新しい村づくりに参画させることが必要である。
- ② 経営的に安定した担い手農家が育成されるよう、担い手農家を対象とする経営管理指導体制の整備とこれら農村を担う農家が、より健全な発展をはかるため技術経営等、必要な関係資料情報が容易に入手出来るような体制の整備をはかる必要がある。
- ③ 地区再編事業が目標としているモデルを実現するため、まともりの良い集落を対象に小型モデル地区再編事業を高率補助と濃密指導でおこない一般実施地区の改善指標とする必要がある。
- ④ 農用地の利用集積、作業の受委託は各農家がそれぞれ所有している大中農業用機械を整理、処分できない限り急速な進展はむづかしい。
これらの農業用機械が適正は価格で整理できるよう抜本的な対策が構ぜられる必要がある。

2. ハード事業に関連して配慮すべき事項

- ① 前期事業では集落排水施設整備事業が補助対象にならなかったが、後期においては補助対象とする必要がある。
- ② 土地基盤整備の実施に当たって山間地域は、その地域的特殊性を充分配慮し補助対象条件の緩和をはかる必要がある。
- ③ 地域集落の総意に基づく改善計画と実施体制が完全に出来た地区からハード事業の着工を認め、ソフト事業の実施に重点をおくような事業の運用をはかる必要がある。
- ④ 補助事業終了後行なわれる経営管理指導実施期間中に更に成果をあげるために必要と認められるものについては、追加補助が出来るよう補完事業を制

度化する必要がある。

3. 他のソフト事業との関連で配慮すべき事項

- ① 農業委員会及び関係機関団体の果たす役割を要領等で明確にし、予算措置を構ずる必要がある。
- ② 各種ソフト事業について末端市町村段階で有機的に活用されるような事業の推進体制の強化について指導上の配慮をする必要がある。