

# 産業としての稲作経営確立をめざす農政の転換を

昭和 63 年 12 月 16 日  
全国稲作経営者会議  
昭和 63 年度全国稲作経営研究会

## はじめに

今日、我が国の稲作は、米国からのコメ市場開放圧力の強まり、2年連続の生産者米価引き下げと大幅生産調整の進行等極めて困難な状況に直面しています。

私達は、国際化時代の中で、従来の零細な農業経営から、社会経済の変化に対応した国民・消費者に支持される新たな近代的な経営体への根本的な再編成を加速的に進めなければならないと考え、自ら実践、しているところです。

このため、私達稲作経営者は、国民の主食であるコメについて、安価、安全、良質な生産・供給をなし得るよう、規模拡大等によるコスト低減、低農薬、品質向上等、稲作の近代的再編成への努力を続け、稲作構造の改革への端緒を開きつつあるものと自覚しております。

しかし、農家と名のつくものすべてを対象とする“護送船団式”の農政の流れのなかにあつて、私達のこうした取り組みが社会的な広がりを持つには、なお幾多の困難と障害があります。

足腰の強い日本農業の確立のためには、私達農業経営者自身の経営努力は言うまでもありませんが、農政もまた、新しい時代に対応して、意欲ある農業経営者の経営確立に向かって一大転換を図る必要があると考えます。産業として自立し得る農業の確立は、農政が真に産業政策としての農業政策を打ち出しえるかどうかにかかっていると看しても過言ではないでしょう。環境保全等に果たす農業・農村の多目的役割や高齢化対策等は、産業としての農業確立政策と混同すべきでなく、別途に取り組むべき課題ではないかと考えます。

私達は、我が国農業がおかれている情勢を踏まえ、将来とも稲作経営で生き抜こうとする農業経営者として、これまでの実践をもとに今後の稲作経営発展の方策について以下の見解を示し、同時に勇気ある農政の一大転換を期待するものであります。

## 1. 近代的な経営体をめざす農政理念の確立

産業として自立し得る農業の確立のためには、何よりも農業経営の担い手（主体）育成の視点を明確にしておく必要があります。その場合、産業としての農業を担う経営主体としては、経営責任の所在と損益の帰属が明確な近代的な家族経営とその延長線上に位置付けられる農業生産法人を中心に据えるべきであります。

国際的にも、特に、先進国の農業において、近代的な家族経営の発展は健全な社会・経済を形成する基盤をなすものとして位置づけられ、農政の中心的な課題をなすことが、共通認識となっています。

行政はじめ農政関係者のなかには、個別の大型農業経営の確立について疑問視し、地域主義的な集団農業を評価する傾向もありますが、将来にわたる経営主体の確立を考えると、地域主義的な集団農業は、経過的、補完的には評価されることはあつても、基本的にはおのずと限界があると言わざるを得ません。

かつて組織された生産組織や集団も今日では個別経営に分解しつつあるのが実態であり、また、古い地域社会のしがらみのなかで、個別の経営発展の足枷となっているものも少なくありません。

制度や補助金による地域ぐるみ農業の推進が個別経営のエネルギーを奪い、経営発展の道を阻むという事例さえでています。

このため、農政の転換にあたっては、従来の零細で等質的・生業的な自作農体制を前提とする行政指導による指導・育成型の地域ぐるみ農政から、意欲ある農業経営者の自発的なエネルギーに着目した支援・助長型の農政にすべきだと考えます。

このことなくしては、我が国の稲作経営の確立はもとより、21世紀農業を担う若い農業経営者の確保はできないでしょう。

## 2. コメ市場開放問題と稲作経営

農産物10品目のガット裁定受諾、牛肉・オレンジの3年後完全自由化、さらにコメにまで市場開放が迫られています。EC諸国が60品目に及び課徴金による農産物保護を行

い、米国も16品目にわたるウエーバー等輸入制限を行っていること、さらに、今回のカナダ・モンリオールでの農業部門交渉（決裂）の経過を見ても、野放図な市場開放は、国民の利益を省みない対応と言わざるを得ません。これは、農業者の“エゴ”ではなく、国民全体としての基本的食料の安定確保という点からもそう指摘せざるを得ないと考えます。このことは、国民全体の問題として、政府の毅然たる対応が望まれるところです。

しかし、私達はただ単に「市場開放反対」と言っているわけではありません。市場開放を含む国際化の流れが、時代の趨勢であることは、これまでの働きからしても否定できないものとして受け止めております。しかし、稲作等我が国の土地利用型農業は、今ようやく近代化への脱皮を遂げようとしているところであり、国際化に対応し得るためには、さらに特段の努力が必要であります。

そのため、私達は、常に消費者ニーズと国際価格を意義し、コスト低減に努力しています。昭和61年11月20日に発表した「高生産性水田農業の確立について」のなかでは、いち早く、稲作生産コストの3割低減を打ち出し、以後、成果を上げながら、さらに実績を積み重ねているところです。

ただ今のままではこうした私達の経営努力も水泡に帰する恐れがあります。それは、農業改革の展望（戦略的農産物の位置付けと国境措置、優良農用地の確保、それらを担う経営主体の形成など）とそれを促す構造政策体系が、必ずしも国民合意の説得力を持った形で具体的に明示されていないことに起因しています。この農業生産の新しい方向付けと国民合意の形成がなされないまま、なし崩し的に農産物市場開放が進行すれば、意欲ある農業経営者が最も打撃を受け、担い手と農地利用、そして国民食糧の安定供給体制に空洞化が生じるのは明らかです。

### 3. 稲作農業の構造改革目標設定と意欲ある農業の担い手への施策集中・環境作り

今、最も重要なことの一つは、稲作経営の近代的な再編成について生産現場の具体的な実践努力をベースにしたプログラムを提起し、農政（行政）はもちろん、国民・地域社会の合意と協力を確保することだと考えています。

私達は、先に示した生産コスト3割低減の自主目標に向け、技術革新、地代、土地基盤整備、農業生産資材価格等の取り巻く環境条件の改善と相俟って、自らの経営努力を続ける決意です。

このための経営規模としては、稲作専業の場合、圃場の面的まとまりと大区画化の進行と相俟って、平場では夫婦二人で短期的に20ha、中・長期的には50haの経営的まとまりが必要（昭和57年「稲作経営者として勝ち残る道」では基幹労働力一人当たり10ha、夫婦二人で20haを目標として掲げた）であり、先端的稲作経営者においてはこれを目標にすべきだと考えています。また、新たにプロ稲作農業をめざす農業の内外からの参入者については5～10haが当面の目標になると考えます。もちろん、複合等の経営形態や地域性（山間部等）から、様々な経営規模があり得ることは当然です。

こうした生産性の高い近代的な経営体をめざす稲作経営者が生産シェアを飛躍的に拡大し、国民食糧としての供給割合が短・中期的に5割、長期的に7割を占めるようになるべきだと考えます。残りの供給については、高齢者や安定兼業農家の生きがい農家、過渡的な形での地域等の集団農業等が担ってしかるべきだと考えます。私達は、産業として自立し得る生産性の高い稲作農業の担い手は、近代的な家族経営および農業生産法人である（生産組織・営農集団等は過渡的、補完的なものである）と考えます。こうした農業経営主体について、農政上の位置付けを明確にするとともに、これらが点から面へ拡大するよう農業施策の集中化を図るべきであります。

以上のような構造改革プログラムを実現するためには、新規参入者を含めた意欲ある農業の担い手を明確化するとともに、そうした経営の発展・確立を支援・助長する必要があります。

具体的な施策集中項目としては、最低限、規模拡大のための農地集積と団地化の促進、記帳・決算にもとづく経営成果・経営能力を担保とした制度資金の特例、経営における自己資本蓄積強化のための措置、担い手層による農産物供給目標の明示が必要と考えます。

また、この政策の展開にあたっては、個々の意欲ある経営者の経営努力が生かされるようその内容も見直されるべきであります。例えば、小規模・等質な農業生産構造を基本的枠組みとしている農業共済制度について、規模拡大による生産性向上をめざす意欲的な経営者から、経営の近代化のなかであって、より個々の経営体の努力・個性が反映されるような方向での改善が望まれています。

## 4. 農地利用の集積の促進と小作料・農地価格の適正化

### (1) 農地利用の集積の促進

今、農地について「もっと規制を緩和すべきだ」とか、「所有、利用についてもっと自由化すべきだ」とする議論がでていますが、効率的な稲作経営を確立するためには、まとまった優良農地の確保が前提になります。そのため、優良農地は農地を有効に活用する意欲的な農業者が所者また利用することが望ましいとの理念を改めて明確にする必要があると考えます。投機的取得や農外資本による取得は、厳しく排除すべきであります。このため、農地の公共的秩序の維持・強化を図ることが必要であります。

農地の利用調整については、規模拡大の経営計画にもとずき意欲ある農業経営者に優先的に集積するシステムの確立が重要だと考えます。この場合、流動化がスムーズに図られるよう税制等地の制度等との整合性をとる必要もあります。

現在、政府においてはいわゆる構造立法として農用地利用増進法の改正の検討が進められていますが、私達稲作経営者の立場からも今回の法案には極めて大きな関心と期待を寄せています。

構造政策の新たな展開のため、意欲ある農業経営者に円滑に農地が集積するような内容になるよう強く要望するものです。

意欲とエネルギーを持った経営の確立・発展は跛行的に進んでいるのが実態であり、農業経営の基盤となる農地利用も、一定の作業面積を確保することで効率化が図られるため、道路・交通網の整備とともに広域化しています。意欲ある担い手層の掘り起こしと拡大は、現に規模拡大に努力している先駆（モデル）的経営者が成功する後ろ姿を見て、若い農業者が発奮することこそが最大の決め手となるものです。今後、兼業農家の担い手層（昭和一ケタ世代）の引退とともに、農地利用の供給増が見込まれることから、この担い手層を拡大し（密度を高め）ていく中で面的集積を進めていくことが重要だと考えます。

このため、都道府県段階に市町村の区域を越えた広い範囲での、農地利用権（取得を含む）のプール、保全管理、規模拡大農家への再配分機能を備えた公的な農地利用の調整システムの本格的な確立を望むものです。その場合、市町村段階の農業委員会、都道府県段階の農業会議、農業公社の農地利用調整機能の連携強化により農地利用権等のプール、担い手への農地の面的再配分を推進する仕組みを確立すべきだと考えます。

また、最近、農協による農地管理への志向が強まっているように見受けられます。もちろん、農地の利用調整は関係農業者の意向を基礎に関係機関・団体が一体となって進める必要がありますが、農地の権利の調整については経営の自由な発展のために経済的に中立な公的機関が行うべきであります。

### (2) 小作料・農地価格の適正化

私達稲作経営者の規模拡大は、主に借地によっているのが実態であり、大規模稲作経営においては小作料が生産費の最大費目となっています。小作料は、規模拡大によってコスト節減が可能な農業機械等の減価償却費と異なり、規模拡大に併行して増大する性格な費用であり、転作による収益性の低下のなかでより深刻になっています。

このため、特に、農地の貸し手と借り手との間で民主的に小作料が設定されるよう配慮するとともに、小作料設定の基準となる標準小作料について、農業経営の発展を睨みつつ、米価引き下げ、転作が経営に及ぼす影響を十分踏まえた設定が行われるよう国等の指導がなされるべきであります。

農地価格についても、将来の担い手層の規模拡大意欲を減退させることなく、経営の確立・発展が図られる適正な農地価格が形成されるよう、根本をなす土地・地価対策について根本的な施策を講ずべきであります。

## 5. 土地基盤整備の促進による高生産水田の確保

農業の構造政策を成功させ、低コストで生産性の高い農業経営を確立するためには、土地基盤整備が大前提になることは言うまでもありません。しかし、一方では土地基盤整備の工事コストが農業者の肩に重くのしかかり農業経営を圧迫、土地基盤整備事業を忌避する兼業等の農業者が増える傾向にあります。生産者米価引き下げ、生産調整の進行のなかで、あらためて農業者の立場に立った土地基盤整備の在り方を検討するとともに、大型経営にふさわしい土地基盤整備と農地の利用集積（集団化を含む）をあわせて行うことがとりわけ重要であると考えます。

このため、土地基盤整備の促進を農政の最重要課題として位置付け推進するとともに、千葉県印旛沼土地改良区に見られるような農道と圃場の高低差の縮小、用・排水路の地下

化・パイプ化など、現場の創意や知恵を活かした低コスト工法の開発・導入を強化に進めるべきであります。

土地基盤整備の工事内容についても、農業者にとって最も重要な圃場の改良（整地工）に重点をおく必要があるとともに、地域の交通や環境浄化に貢献する道路・排水路等の基幹部分や国土の保全・維持に寄与している工事のコストについては、国及び地方公共団体が全額負担する方向での検討が必要です。

また、兼業農家等が土地基盤整備事業に参加しやすいよう長期に農地を貸し出す者に対する大幅な負担軽減措置を講ずるとともに、既存の負担についても無利子資金への借り替えや、農地の借り手が負担を肩代わりする場合の償還金の費用化等の負担軽減措置を講ずべきです。さらに、個人で行う土地基盤整備に対する助成措置についても配慮すべきだと考えます。

## 6．食糧管理制度と生産調整対応

国際化、コメ過剰のもとで、生産者米価は2年連続で引き下げられ、客観的には今後もこの傾向は避けられないとみられますが、私達稲作経営者はこれを乗り切って経営を確立していかなければなりません。

しかし、このためには、食管制度の運営および生産調整等について、果たしてこれまでの大幅生産調整が米価、食管制度を守り得たのかどうかの反省と、今後いかなる方向に展開するかの的確な見通しを明確にした上で、経営者の能力と努力が生かされるような方向での新たな対応が必要です。

コメの流通については、可能な限り市場メカニズムの導入を図り、経営者能力がフルに発揮できる環境を強く望むものであります。当然、その代償として経営者自身がリスクを負うことは言うまでもありません。

売れ行き不振で政府米の在庫が増加する中であって、当面、自主流通米の拡大と特別栽培米制度の改善・拡大を図り、生産者と消費者との連携を強め、消費者ニーズにあったコメ生産により消費拡大が図られるようにすべきであります。また、政府備蓄米についてはモミ貯蔵により食味の低下防止を図るべきです。

一方、米の検査、流通についても、簡素化、規制緩和（具体的には、一定量のコメ販売能力を持つ生産者によるコメの自主検査・自主販売、コメの大口出荷者のバラ出荷、米販売店新規登録の申請手続簡素化、生産と消費の直結等）を思い切って進めるべきだと考えます。

生産調整については、規模拡大という私達経営者自らのコストダウンの切り札を奪い経営発展の道を著しく阻害していることは否めません。生産調整の実施にあたっては、総量調整は維持しながらも、適地適作を考慮し、画一的でなく、生産者が自由に選択し得る仕組みを考える必要があります。

また食管制度の在り方については、時代にあった新しいコメ管理方式の基本的枠組みを打ち出すべき時だと考えます。その場合、私達は、生産者白らがマーケティング能力を発揮でき、消費者に自信を持ってコメを提供できる仕組みをのぞみます。

## 7．農業生産資材の内外価格差是正の促進

私達稲作経営者は、現下の厳しい情勢の中で生産コストの低減に懸命の努力を続けているところですが、肥料、農薬、農業機械等の農業生産資材が国際価格、また輸出価格に比べ法外に割高な状態におかれている中では自らの努力もおのずと限界があります。私達経営者の努力もさることながら、農業生産資材の国際価格・輸出価格と国内価格の格差是正については、行政も関係業界に対し、指導を強化すべきであります。

また、農業生産資材の流過程についても、価格引き下げの観点からその合理化・改善を図る必要があると考えます。

農協等においては、以上に伴い市場対応力を強化し、農業者のニーズに応えられるよう販売力や競争力を強化することを強く望むものです。

## 8．技術開発の推進・普及

21世紀の農業はハイテク等新技術を駆使しての新たな発展が期待されています。こうした先端的な技術開発は、私達農業者だけの努力には限界があり、どうしても力の及ばないところでもあります。このため、こうした新技術の開発については、国・地方自治体等の試験研究機関の体制整備を強化するとともに、門戸を広く開放し、その研究開発が、農業者の経営・生産等に直結、寄与するよう強く望むものであります。

特に、消費者ニーズの多様化等を睨んで、新たな需要の創造・拡大に向けたコメの新品

種の開発、普及、さらに、加工・利用技術等の開発に力を入れていく必要があると考えます。

#### **9．農業の持つ公益的機能の重視**

農業が国民生活に果たす役割について、とりわけ水田農業の持つ、国土保全や水資源確保等の公益的機能を重視する必要があります。ただ、こうした農業の持つ公益的機能の確保についても、産業として自立し得る稲作農業の確立がなければ、やがては消滅せざるを得ないことが明らかです。同時にまた、山間部等では特別の水田機能の保全が図られるべきであります。しかし、このことの実現のためには、産業政策としての農政を、総ぐるみ農政に埋没・混同させるのではなく、産業政策とは別途の対策を講ずる必要があります。