

## 農業構造改善事業と地域農業

塩 鮑 二 郎

### I 農基法制定と構造政策

農政の基本目標は他産業との格差是正であり、農業經營規模の拡大、農地の集団化、經營の近代化などによって、自立經營の育成と協業の助長を進めてゆくことである。構造改善のための必要な施策として、農地の流動化、土地基盤の整備、資本裝備、資本裝備の充実、優秀な農業從事者の確保、技術の向上などに努める。

### II 基本法施策

第一次構の発足（昭三十六）、農地法および農協法の改正（昭三十七）、農林漁業經營構造改善資金制度の発足（昭三十八）といった施策が講じられ、構造改善が進むような基礎的な条件整備が主眼に置かれた。

### III 構造政策の基本方針

- 「農地管理事業團法案」衆議院通過（昭四〇）、參議院未了（昭四一）
- 構造政策の基本方針（昭四一）八・MAF決定
- （特徴）農業生産維持増大の中核として、また農業と他産業の格差是正の主導力として、生産性が高く農業によつて相当の生活水

準を維持し得るような、自立經營の育成に資するような施策を強化し、農業構造の改善を推進することが強く要請されるとしている。このように農業生産の中核的な扱い手としての自立經營というような考え方が登場している。

また、兼業農家について、兼業農家を含め、地域的配慮をしながら、たとえば協業等、集団的生産組織を育成助長する等の施策を工夫する必要があると、兼業農家問題にふれていることも、この「基本方針」の特徴である。

#### ○ 「構造政策の基本方針」の下での具体的施策

##### ① 農地の流通化——農地法・農協法の改正（昭四五）

① 農地等の権利取得について最高面積制限の廢止と下限面積の引き上げ

##### ② 農業生産法人の要件緩和（農協法の改正では農事組合法人の

要件緩和が行われており、ともに協業經營の助長に資する）

③ 借地による流通化に資するための賃貸借に関する規制の緩和（離農離村者に対する小作地所有制限の緩和、合意解約、十年

以上の定期賃貸借にかかる更新拒絶等について許可不要、統制小作料の廃止など）

##### ④ 農地の流動化等のための新制度（農協の農業經營受託事業、農地保有合理化促進事業、草地利用権）

（2） 総合資金制度の創設（昭四三）

農林公庫法の改正により、自立經營及びこれに準ずる法人農業經營を目標として農地等の改良造成、農地等の取得、農業施設の

取得、果樹の植栽育成、家畜の導入等に必要な資金を一括貸し付ける。

### (3) 農業者年金制度の創設（昭四五）

本制度は、農業経営の移譲の促進という構造政策上の要請と農業経営主の老後生活の安定という要請との双方に応える制度として仕組まれている。

その加入資格者を一定面積以上の農地等についての耕作等の権利を有する者としてとらえ、また、經營移譲年金の受給資格を認める「經營移譲」とは、農地等の耕作等の権利を農業後継者または、第三者に移転することによって、經營主の若返りまたは、經營規模の拡大をもたらすものとされていることから、農地等の権利の移転に直接結びついている制度といふことができる。

### (4) 第二次農業構造改善事業（昭四四年度～昭五二年度）

「ねらい」自立經營等規模の大きく生産性の高い農業經營を育成し、それらの經營が地域農業の中核的な地位を占める農業構造の実現を図ることを究極の目標とする。  
「対象地域」おおむね大字程度の区域（実施は一地区平均二七五戸）を計画区域として指定し、全国二、一二五〇地区を目標として実施する。

「地域の補助期間」四ヶ年

「地域平均事業規模」補助事業三億円（五〇年度以降四億円）、

「単独融資事業」一億円（五〇年度以降一・三億円）

「総事業規模」補助事業費八、二一八億円、国庫補助金六四、

一一〇億円、公庫資金貸付事業費（単廳）一、四九二億円

### (5) 「構造政策の基本方針」に基づいて講じられたその他の施策

○ 「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」の制定（昭四五）

○ 「農村地域工業導入促進法」の制定（昭四五）

農振法の制定は、従来の農業構造改善事業にあらわれているような、地域における農業構造改善の総合的計画的な推進という考え方を明確に打ち出す契機となつた。

## N 地域主義

「総合食糧政策の展開」（昭五〇年八月農林省決定）のよう、五〇年代にかけて農業生産の中核的担い手の育成確保、あるいは中核農家の育成という政策目標がなげられた。

このための構造政策としては、地域農政特別対策事業（昭五二発足）、農用地利用増進事業制度の発足（昭五〇年農振法改正）、新農業構造改善事業の発足（昭五二年度）がある。

### (1) 農用地利用増進事業

この事業は、借地による農地流動化によつて農用地の有効利用と、經營規模の拡大を促進することを目的とする事業で、制度発足当時は、農振法の農用地区域内の農用地を対象に利用権の設定を行つものであったが、昭和五五年五月に成立した農用地利用増進法により、大巾に拡充強化された。

すなわち、新しい農用地利用増進法に基づく事業は、

① 農用地等の権利移動を円滑に進める利用権設定等促進事業

(従来の農用地利用増進事業に比べ、実施地域、対象となる土地、権利の受け手が大幅に拡大された。)

② 集落、大字等一定の地縁的なまとまりをもった地域内において、集落機能の活用等を通じて関係農業者等の合意を形成し、

作付地の集団化や農作業の効率化、さらには農用地の利用関係の改善を進める「農用地利用改善事業」が新設された。

③ また、農業経営の実質的な規模拡大を進め、地域の農業の生産性の向上を図るため、個々の農家の事情や作目の特性に応じて、農地の権利移動の段階に至らない農作業の受委託を促進する「農作業受委託促進事業」が新設された。

なお、五四年度から農用地高度利用促進事業が発足し、これによつて農用地流動化推進員の設置及び農用地流動化奨励金の交付が行われるようになった。

(2) 新農業構造改善事業の発足(昭五三年度)

〈目標〉 この事業は、ひとことにしていえば農村地域の構造改

善事業として仕組まれており、地域内の広範な農家層の包括した農業の組織化を通じて、農業生産の担い手の育成確保、農用地の利用管理の適正化および地域農業の複合化を図り、高度で安定的な農業生産力を有する地域を整備し、あわせて環境条件の整備を図る。

〈対象地域〉 (前期五ヶ年)一、八九〇地区再編(一～三集落)

の範囲)——、二五〇地区、農村地域(おおむね旧町

村の範囲)——六〇〇地域、広域(原則として市町村の区域をこえる広域)と特別地区(大規模農用地開発区域)

と/or四〇地区

〈実施期間〉 計画地区区域指定——五三～五七年度、事業着手年

度——五三～五八年度、完了年度——六二年度

〈地域の補助期間〉 地区再編——三ヶ年、農村地域——五ヶ年、広域——二ヶ年(三ヶ年)、特定地区——五ヶ年

〈地域平均事業規模〉 地区再編——補助事業三億円・単独融資事業一億円、農村地域——補助十億円・単融四億円、

広域——補助三億円、特定地区——補助一三億円・単融五億円

〈補助対象事業〉 農業組織化の促進のための構造改善推進事業

(新設)、土地基盤整備、農業近代化施設整備、集落環境施設整備

〈補助率〉 一地区(地域)平均五割、集団農区整備の面的工事は五五%

〈総事業規模〉 補助事業費一兆円、単独融資事業費約三五〇〇億円

〈特色〉 新農構は、国民食糧の安定供給、国土の保全等農業に対する国民の立場から求められる「公益」と農業者個々の立場から求める「私益」とを「地域」という場の自律性によって調整し、「共益」を実現するという理念に立

つてゐる。

このため、新農構（とくに地区再編事業）においては、地区内の農用地について不作付地や荒し作りの解消や防止、裏作の導入、合理的な作付体系などを組織的に推進する方法を「作付・栽培協定」にとりまとめ、その実践を通じ、それぞれの地域の特色性格に応じた合理的な土地利用体系の下で転作作目が農業經營に定着し、地域農業の再編を積極的に図ることとしている。

ここには、地域主義といわれる地域単位の農業構造改進の考え方があらわれており、また、前記の地域農政特別対策事業に端を発した、地域における協議、調整、および推進の活動を重視する傾向も注目すべきものである。さらに、構造改善事業により、農業生産の中核的担い手への農地利用の集積とならんと、不作付地の解消等、農用地の高度利用、農業の複合化などを進めることとしている点も、地域における農用地の利用管理の適正化という考え方のあらわれとみることができよう。

## V 集落機能の活性化

新農構の作付・栽培協定の締結と実践の手法さらには農用地利用増進法で集落、地域の団体について規定し、この団体に農用地利用規程に基づいて、作付地の集団化、農作業の共同化、利用権の設定の促進などを行なうことは過去における構造政策の盲点を埋めること

とに役立つ。

農協法の制定時に、農林省は部落農業団体を市町村農協の下部組織とし、これにかなり生産協同体的な色彩を与えるとした。しかし総司令部の反対で撤回した。それ以来集落の輕視が続いた。

戦前の歴史は逆であった。部落小組合、部落実行組合などの育成は、農林省及び府県の農政として明治中期とくに大正中期から一貫して重視され、昭和農業恐慌下の経済更生運動においては、自力更生の基盤とされ、簡易法人化の道がひらかれた。

戦後、集落の評価は変わった。集落こそ古き農村の象徴であり、地主制の基盤であるといわれ、集落のしがらみから農民を解放することが進歩だといわれた。農民の個人意識がまた充分に確立していなかつたことから、或る意味で合理性をもつ主張であったが、集落の性格機能について偏った理解であった。基本法農政以降も農政としては集落について理解が不充分で、構造政策としてそれを活用することができなかつた。

構造政策を集落に据えて考えるようになったのは昭和四〇年代後年からであるが、五二年の地域特対、五三年の新農構にもその傾向がつよい。

昨年十月末に農政審議会から「八〇年代の農政の基本方向」と題して、内閣総理大臣に対して答申が行われた。