

# 水田総合利用の推進と地域農業発展の条件<sup>1)</sup>

平 塚 貴 彦<sup>※</sup>

Takahiko HIRATSUKA  
The Promotion on Diversified Utilizations of  
Paddy Fields and the Conditions of Development  
on Regional Agricultures

## 1. はじめに

昭和53年度から10年計画で実施される、水田利用再編対策（いわゆる第2次減反政策）は、昭和53年度～55年度の第1期に、毎年39.1万ha、170万t、13.4%に及ぶ米の生産調整を行うとしている。その背景には、米の需給関係不均衡の激化がある。

昭和30年代以降のいわゆる高度経済成長の過程で、食糧消費構造は大きく変化し、国民1人当たり米の消費量は昭和37年をピークに年々減少し、今日なお減少傾向が続いている<sup>2)</sup>。米の消費量の減少が一時的なものでなく、構造的であることは、若年層の消費量が絶対的に少ないだけでなく、彼らの消費量の減少がとくに著しいことから<sup>3)</sup>も十分理解される。米はまた、需要の所得弾力性値が(-)0.71で、完全な劣等財になっている<sup>4)</sup>。そして、現状では米とパンの代替性は小さい<sup>5)</sup>（朝パン、昼雑食、夜米という食生活パターンの定着）<sup>6)</sup>うえに、米需要の価格弾力性値も(-)0.03ときわめて小さいので、一般にいわれるように米の消費拡大を、米とパンの相対価格関係の変更によって行う方法も、相当むずかしいだろう。

とすれば、稲作農業を守るためには、減少する米の消費量をある程度所与の条件として、生産量の調整によって需給バランスを図るしかなく、その意味では水田利用再編対策は、米生産者にとって、止むを得ない措置であると考えねばならないだろう。かりに生産調整を実施しないとすれば、上述の背景からみて、稲作農業はまさに構造不況に突入することになると考えられる。

さて、そうした状況をふまえて、本稿では水田総合利用の推進をとりあげるのであるが、そもそも水田総合利用の推進は、今日の水田利用再編対策を契機としてではなく、高度経済成長による食糧需要構造の変化を背景に

提起された、日本農業の生産構造改善と生産力発展のための、一貫した古くて新しい政策課題である。しかし、米作偏重からの脱却、総合的食糧自給力の向上に対する農業政策は一貫性を欠いていた。

そのため、水田総合利用は次第に衰退し、個別経営や地域農業の発展にも結びつかなかった。本稿では、政策批判や政策論議はさておき、水田総合利用がどうすれば可能なかを、地域農業および個別経営の発展という視点（従来この視点が欠除していた）から考察する。すなわち、第1に水田総合利用の目的・意義、方向を整理する。第2に水田総合利用と地域農業とのかかわり合い、水田総合利用を地域農業との関連でとらえることの意味を明らかにする。そして、第3には水田総合利用を推進し、地域農業を発展させるための条件を、体系的に整理して提示する。

また、第3の課題は、過去水田総合利用が進展せず、著しく衰退してきた理由を明らかにし、同時に今日的課題である水田利用再編対策推進の諸条件を検討することにもなるのである。

## 2. 水田総合利用の意義と方向

水田総合利用の内容は、(1)表作に大豆、飼料作物、野菜などを作付ける、(2)裏作の利用（麦、飼料作物、野菜など）、(3)労働および土地生産性向上による稲作自体の近代化、である。(1)と(2)は、稲作偏重の生産構造改善、品目間自給率格差の是正、農業生産力向上、水田地力の回復向上に役立つ。(2)はさらに著しく低下した水田利用率の向上、労働力、機械・施設など資源の有効利用に役立つ。水田利用率は、昭和45年以降の第1次減反を契機に100%を切り、50年でも98.5%である。水田への麦類作付率は年々低下し、48年を底に上昇傾向にあるが、わずかに50年で2.7%にすぎない（以上、第1表参照）。そ

※ 島根大学農学部農業経営学研究室

第1表 耕地利用率，水田利用率，水田への麦類作付率の推移 (全国%)

	耕地利用率	水田利用率	水田麦類作付率
S. 30	137.2	...	26.5
35	133.9	...	19.4
40	123.8	...	11.3
41	121.9	...	9.9
42	119.8	110.3	8.9
43	118.3	109.6	7.8
44	116.4	108.2	7.1
45	108.9	98.5	5.8
46	104.5	94.5	4.5
47	102.3	93.3	3.5
48	100.3	92.3	2.2
49	102.4	97.0	2.5
50	103.3	98.5	2.7

(資料) 農林省「農林省統計表」,「耕地及び作付面積累年統計」,「作付延べ面積及び耕地利用率累年統計」より作成。

注) 麦類は小麦, 6条大麦, 2条大麦, 裸麦, えん麦, らい麦の子実用であるが, 子実・青刈兼用面積を含む。S.40, 41年はえん麦, らい麦を含まない。S.49, 50年は沖縄県を含む。

して, 水田への大豆作付率は, 昭和50年全国平均で0.5%<sup>7)</sup>である。また, (3)は労働力, 水田の効率的利用を通して, (1)と(2)の促進に役立つのである。

ただ, これらはどちらかという, 政策論的あるいは国民経済的意義であるが, 水田総合利用のもう一つの側面は, 個別経営の立場であり, それは経営組織の複合化による規模拡大 (= 農業所得増大) の手段となる。これは部門間の補完 (= 互助), 補合 (= 共用) 関係を実現し, その利益の追求でもある。

かくして本稿では, 個別経営あるいは地域農業として, 水田総合利用による複合化と規模拡大 (組織的対応を含めて)を進めるための諸条件を考察することになる。

しかるに, 農林省の基準によるに, 複合経営 (1作目の現金収入が現金収入合計の60%以上を占める経営が単一経営で, それ以外が複合経営) は自立経営の中でも1/4弱 (第2表)で, 一般農家になると8.2%にしかすぎな

い (1975年センサス, 都府県平均)。それでも水田総合利用の担い手は, 自立経営を中心とする中核農家 (世帯主またはあとつぎ, あるいは両方が農業に専従している事実上の専業農家) であろう。

そして, 水田総合利用の方向は, 第1には個別中核農家がⅡ兼農家などの水田利用権を集積して, 稲作, 飼料作, 麦作などの拡大を図る方向, 第2には中核農家が, 8) 集団で受託組織などの生産組織を形成して対応する方向 (稲作受託, 集団麦作など), 第3には個別経営はそれぞれ専門化の利益を追求して, 異なる類型の農家間で複合化 (補合・補完) の利益をも追求する, いわゆる地域複合 (たとえば, 稲作と酪農で水田裏作の飼料作を中心に結びつく場合) の方向, そして第4には, 以上がいずれも自己完結型経営の枠をこえているのに対し, 従来からの自己完結型の複合経営による方向, などが考えられる。

なお, 複合化を考える場合重要なことは, 現在の自由市場経済体制下では, 農業労働力をはじめ各生産要素はいずれも流動性をもち, 常に産地間競争もあるので, 古典的な農業経営の複合化理論は必ずしも通用せず, 小農的小規模多部門複合化<sup>9)</sup>では水田総合利用は進まないだろうという点である。

### 3. 水田総合利用における地域農業視点

最近, 農用地利用増進事業や地域農政特別対策事業などの推進にもみられるように, 農業近代化, 農業生産力や食糧自給率の向上, 農業計画・農村計画などに関する農業政策が, 地域あるいは地域農業視点から論じられるようになった。これは, 従来農業問題へのアプローチと対応が, マクロ的・画一的・上意下達的で, 諸施策の効果も十分発揮されず, 場合によっては弊害さえあったことに対する反省であり, その点で一つの進歩である。

したがって, 地域農業視点とは, 各地域の実情をふまえつつ, 地域農業の直接的担い手である農家の立場と役割を再認識し, 重視して, 農業問題の解決方法や諸施策の実行方法を, 従来の上から下への一方的な方向からで

第2表 自立経営農家の経営組織別構成割合 (都府県) (単位: %)

	単 一 経 営								複合経営	合 計
	稲 作	野菜作	果樹作	工芸作	養 鶏	養 豚	酪 農	小 計		
S. 40	34.4	8.3	9.8	1.8	6.3	2.6	2.5	66.9	33.1	100.0
45	16.3	24.1	15.9	2.4	5.9	3.3	7.5	78.9	21.1	100.0
50	16.8	23.8	8.2	6.2	2.4	5.8	8.5	77.4	22.6	100.0

(資料) 農林統計協会「農業白書付属統計表」より, 都府県。

はなく、農業の原点である農家のレベルから探求していくという考え方である。

本稿で、水田総合利用を地域農業との関連で捉えようとする問題意識の背景もこの辺りにある。今後、水田総合利用を進めるには、農家は個別経営の枠をこえて、何らかの形での組織的対応が必要で、その場合にまず集落が単位になってくる。たとえば、水田賃貸借（裏小作を含む）、農作業の受委託、機械・施設の共有共用、農家間での経営複合化、販売購買市場への対応など、それぞれについて効率的に実行可能な地域の広さは、組織的活動の種類や内容によって異なり、それぞれ限られてくるだろう。さしあたり、それらの活動を効率的に行うことができるそれぞれの限られた範囲を、農業地域と考えておく。

4. 水田総合利用の推進と地域農業発展の条件

1) 土地条件の整備と栽培技術の向上

水田の区画整備（区画整備後の交換分合を含む）、用排水施設の完備、乾田化、農道の整備など、いわゆる土地条件の整備は、水田裏作物の導入、田畑輪換の促進、そして労働および土地生産性向上の前提条件となる。ただ、土地条件の整備も地域の実情に応じて行われるべきで、都市化の著しい地域に莫大な財政投資が必要かどうかは検討の余地があり、山間棚田地域では平坦地のような基盤整備は無理で、たとえば地目変換や農道整備を中心に方法を考えるべきだろう。

また、水稻以外のとくに麦、大豆、飼料作物は、その収量を高位安定化させるための栽培技術や品種の開発が要求される。第3表によると、10a当たり収量が米は昭和42年以降高位安定化しているが、小麦と大豆は多少の上昇はみられるものの、停滞気味である。昭和31～35年の平均収量を100として、5年ごとの平均収量の動きをみると、米は昭和36～40年105.2、41～46年115.7、46～50年120.7であるのに対し、小麦は98.3、110.2、115.9、大豆は103.1、106.3、111.5で上昇のテンポは鈍い。

こうした、従来水稻偏重の技術開発を軌道修正するとともに、水稻と麦、水稻と飼料作物あるいは大豆と麦、大豆と飼料作物といった、表作と裏作を組み合わせた形での技術開発が必要である。この点は、土地条件の整備にもいえることで、田畑輪換が可能なような土地改良が望まれる。過去、水稻作だけのための一方的な基盤整備や技術開発が、裏作物などを排除する作用をし、その衰退に拍車をかけた面があることも事実である。<sup>10)</sup>

ところが、こうした技術条件の整備には、多額の財政投資を要するだけに、その実効をあげるため、これを農

第3表 米、小麦、大豆の10a当たり収量の推移 (全国)

	米		小麦		大豆	
	収量	指数	収量	指数	収量	指数
S.30	396	100	233	100	131	100
31	348	87.9	219	94.0	118	90.1
32	364	91.9	210	90.1	125	95.4
33	379	95.7	221	94.8	112	85.5
34	391	98.7	233	100	125	95.4
35	401	101.3	265	113.7	135	103.1
36	387	97.7	288	123.6	134	102.3
37	407	102.8	258	110.7	127	96.9
38	400	101.0	69	29.6	137	104.6
39	396	100	233	100.0	111	84.7
40	390	98.5	281	120.6	125	95.4
41	400	101.0	238	102.1	118	90.1
42	453	114.4	259	111.2	135	103.1
43	449	113.4	330	141.6	137	104.6
44	435	109.8	260	111.6	132	100.8
45	442	111.6	178	76.4	132	100.8
46	411	103.8	273	117.2	122	93.1
47	456	115.2	231	99.1	142	108.4
48	470	118.7	263	112.9	134	102.3
49	455	114.9	291	124.9	143	109.2
50	481	121.5	273	117.2	145	110.7

(資料) 農林省「作物統計」より作成。

注1) 小麦は田で収穫されたもの。

2) 大豆は田畑平均。

家や地域主導の農業計画の中で、正しく位置づけた上で効果的な実施が必要である。

2) 収益性の向上

農家を水田総合利用の場に誘導するには、水稻以外の作目（とくに麦、大豆、飼料作物など）の収益性向上を可能にする必要がある。その一つの方法として、麦や大豆の対米価比の是正、各種補助金の交付、野菜の価格補償や価格安定対策の充実など、いわゆる一連の価格政策

第4表 麦価の対米価比の動き (単位：%)

	小麦		大麦		はだか麦	
25～27年産	60.2		51.7		62.7	
28～30	50.3		45.9		53.8	
31～33	52.1		47.6		54.5	
34～36	52.7		46.9		54.9	
37～39	47.4		41.5		49.3	
40～42	41.0	41.1	35.9		42.6	
43～45	40.4	45.1	35.4	35.9	42.0	42.5
46～48	43.1	43.6	37.8	38.8	44.8	45.9
49	41.4	58.5	36.3	53.4	43.1	60.2
50	39.8	56.0	34.9	51.1	41.4	57.7
51	40.1	64.4	35.2	58.2	41.7	65.8

(資料) 農林統計協会「農業白書付属統計表」より作成。

(注) 左の数値は基本麦価、右の数値は補助金を加えた麦価を各々基にして計算されたものである。

第5表 水稲、小麦の1日当たり家族労働報酬，農村臨時雇賃金（全国，単位：円）

	S.35	40	45	46	47	48	49	50
水 稲	1,053	2,008	2,493	2,308	3,004	4,084	5,675	6,953
小 麦	312	525	454	441	702	※ 1,755	※ 5,407	※ 5,549
農業臨時{ 男	382	853	1,611	1,808	2,027	2,412	3,210	3,635
雇賃金 { 女	314	688	1,263	1,423	1,594	1,901	2,515	2,869
土工賃(男)	…	1,153	1,819	2,047	2,314	2,753	3,382	3,800
(軽作業賃)(女)	…	…	…	…	…	…	2,529	2,862

(資料) 農林省「生産費調査」，「農村物価賃金調査」，農林統計協会「農業白書付属統計表」より作成。※印は補助金等を含めて計算されたものである。

がある。麦類の価格は，第4表でわかるように，最近対米価比で若干改善されてはいるが，なおその生産を刺激する水準からはほど遠いといわねばならない。そして，麦作（小麦の場合）の収益性は，昭和49，50年には補助金の加算によってかなり改善されたが，長らく著しく低位に置かれていたのである（第5表参照）。なお，大豆の収益性は農林省の生産費調査（昭和50年，全国）によると，対稲作の1日当たり家族労働報酬は20.6%，同じく10a当たり所得は20.4%と著しく低いのである。

しかるに，農家労働力の就業機会が農業経営内に限られていた時代とちがいで，高度経済成長の過程で，裏作の急速な衰退が示すように，近年農家経済の立場からは，水田総合利用による複合経営の必要性は，きわめて小さくなってしまったといえる。

こうした状況のもとで，今後多数の零細農家を水田総合利用の場に引き出すのは不可能で，価格政策にしても限度がある。農業の収益性向上は，基本的には規模拡大を前提に，生産性（労働，土地両方）の向上や生産費の低減によるべきで，価格政策は地域における中核農家の生産費あるいは所得を補償するための<sup>11)</sup>，いわば補助的な政策と考えるべきである。

この点は米についても同様で，稲作所得の向上を米価の引き上げだけに依存するのは，今日の米過剰の解決に

逆行するものでもあり，反省が必要である。

### 3) 集落機能の形成と作働

水田総合利用を推進するには，基盤整備後の交換分合（小地片の分散性解消のため），水稲と裏作物の作期調整，水利用の調整，機械・施設の共有共用，栽培品種および技術の地域内統一，市場対応，水田利用権の中核農家への集積，さらには地域複合など，いずれも個別農家が各々の枠をこえて，組織的対応を必要とするものばかりである。

そして，こうした事柄に組織的に対応しうる，あるいは対応すべき範囲は，集落を最小単位に，数集落，旧村，市町村といった一定の農業地域であろう。また，これらの組織的対応には，地域内農家の協力システムが必要で，中核農家を中心に，主としてII兼農家との協力体制の確立が前提にならう。すなわち，水田総合利用は実質的には中核農家によって推進されるべきで，農業生産性は低いが所得や消費水準の高いII兼農家は，中核農家の育成と地域農業の発展に協力していく立場にあると考える。自立経営農家の割合は，第6表のように相当地域差があるが，昭和50年には全国で9.2%を占めている。そして，この9.2%の自立経営が，全国耕地の28%，農業専従者の29%，農業固定資本額の28%を占め，農業粗生産額の37%をあげているのである。

第6表 地域別にみた農家戸数に占める自立経営農家の割合（単位：%）

	全 国	北海道	都府県	東 北	北 陸	北関東	南関東	東 山
S. 40	9.1	28.4	8.4	15.5	10.6	9.7	10.1	5.0
45	6.6	33.3	5.7	7.8	2.8	7.5	11.6	3.9
50	9.2	43.9	8.2	13.1	6.0	12.9	9.8	6.9
	東 海	近 畿	山 陰	山 陽	四 国	北九州	南九州	
S. 40	7.3	5.4	1.8	3.5	7.0	10.3	2.1	
45	8.5	4.7	1.4	2.9	4.0	5.2	1.7	
50	8.9	4.9	2.7	3.3	8.8	7.8	6.7	

(資料) 農林統計協会「農業白書付属統計表」より。

第7表 農家の形態別農業生産性 (都府県S.50年)

	労働10時間当たり 純生産額		経営耕地10a当たり 純生産額		農業投下資本千円当たり 純生産額	
	金額	指数	金額	指数	金額	指数
自立経営	8,165 <sup>円</sup>	100	222.5 <sup>千円</sup>	100	857 <sup>円</sup>	100
専業	5,396	66.1	161.8	72.7	674	78.6
I兼	6,728	82.4	154.2	69.3	812	94.7
II兼	4,071	49.9	82.0	36.9	522	60.9
うち0.5ha未満	3,296	40.4	75.7	34.0	428	49.9
0.5~1.0	3,875	47.5	85.3	38.3	532	62.1

(資料) 農林省「農家の形態別にみた農家経済」より作成。

第8表 農家の所得および消費水準 (S.50年)

	可処分所得 {金額 指数}	うち農業又は 農外所得 <sup>千円</sup>	家計支出 {金額 指数}	
				勤労者世帯
勤労者世帯	677.0 100		521.6 100	
農家平均	783.1 115.7	531.8 78.6	581.1 114.4	
専業農家	740.4 109.4	552.6 81.6	530.2 101.6	
I兼農家	759.5 112.2	504.9 74.6	542.6 104.0	
II兼農家	800.5 118.2	683.5 101.0	603.6 115.7	

(資料) 農林省「農家生計費統計」, 総理府「家計調査年報」より作成。

注 1) 全国, 世帯員1人当たり。

2) うち農業又は農外所得は, 農家平均とII兼農家が農外可処分所得, 専業とI兼は農業所得である。

一方, II兼農家の生産性を, 自立経営と対比すると, 第7表のように著しく低いが, とくに土地生産性の格差が目立っている。II兼農家による土地利用が, いかにか非効率的であるかが理解されるだろう。

ところが, II兼農家は専業農家やI兼農家より所得や消費水準が高く, 農外可処分所得で勤労者世帯の所得水準を上回っており, 家計費をカバーしている(第8表)。II兼農家は, 農業所得に頼らなくても生計が維持できる所得構造を構築しているのである。

要するに, 地域農業の様々な構成メンバーが, 各々の立場を認識し, 役割分担を明確にして, 基本的には水田の所有権と利用権を分離する方向で, 主としてII兼農家の理解と協力を得て, 水田総合利用を推進すべきであろう。水田は農家の私有財産であるとともに, 公共的・社会的財産としての側面をもっており, 水田所有の権利が社会的に認められている背後に, その有効利用の責務があるという認識が形成されなければならない。

いずれにしても, 上述のような集落あるいは地域内で

の協力体制が形成され, それが作動するかどうか, 水田総合利用の推進を大きく左右するだろう。

#### 4) 担い手の確保・育成とその組織化

水田総合利用の推進を, 地域農業や個別農家の発展に結びつけていくのは, 行政機関や農協の援助もさることながら, 結局は農家自身である。これからの農業の担い手は, 単に個別経営における優秀な経営者あるいは技術者であるだけでなく, 経営が自己完結型から組織的対応型へと変貌しなければならないので, 地域農業のリーダー, プロモーター, さらにオルガナイザーとしての能力(これらは, いわば社会的能力といえる)が要求される。そうした幅広い, 高度な能力を備えた人材を地域内に確保・育成しなければ, 水田総合利用推進のための諸条件の整備も実を結ばないだろう。もちろん, 水田総合利用を推進しうる諸条件が整備されれば, 自然に優れた人材が農業内部に確保され, 育っていくという側面もあるだろう。

また, 優秀な人材も個々バラバラに活動するのではなく, できるだけ組織化してより効率的に能力を発揮できる場を作ることが望ましい。担い手の組織化は, 生産組織のほかムラ社会の様々な部面にまで及ぶだろうが, それらは最もその機能を発揮し易い形態でなければならない<sup>12)</sup>。

優秀な担い手(いわば社会的能力をも兼ね備えた)の確保・育成とその組織化の重要性については, 現実に水田総合利用を推進している優秀事例, 成功事例における基本的要件として, 常に秀れた担い手とその組織的活動があることから理解されるだろう。

#### 5) 制度改革

水田総合利用を進めるには, 水田利用権を中核農家へ集積することが一つの条件になるが, そのためには農地法の再改正が必要である。現状でも少しずつではあるが中上層農家で借地が増加しており(第9, 10表), 規模拡大の方法も借地が中心になってきており, とくに中上

第9表 借入耕地のある農家率と借入耕地面積率（都府県，％）

	借入耕地のある農家率		借入水田のある農家率		借入耕地面積率		借入水田面積率	
	S.45	S.50	S.45	S.50	S.45	S.50	S.45	S.50
0.3ha未満	20.4	13.8	18.5	12.1	11.1	7.1	12.7	8.1
0.3～0.5	26.8	18.8	22.6	15.6	9.4	6.4	10.6	7.1
0.5～0.7	29.7	21.4	24.8	17.5	8.1	5.8	9.1	6.4
0.7～1.0	31.5	23.6	25.7	18.9	7.1	5.4	7.9	5.9
1.0～1.5	31.6	25.4	25.1	19.7	6.0	5.1	6.4	5.4
1.5～2.0	28.4	25.3	22.1	19.2	4.6	4.7	4.8	4.7
2.0～2.5	24.3	24.4	18.6	18.2	3.7	4.6	3.6	4.3
2.5～3.0	20.1	23.4	15.0	17.4	2.9	4.6	2.6	4.1
3.0～5.0	16.1	24.2	11.5	17.8	2.5	5.5	2.0	4.9
5.0ha以上	18.4	29.9	10.8	16.5	7.6	10.3	11.5	7.0
計	27.2	20.6	22.8	16.9	6.2	5.4	6.7	5.6

（資料）農林省「農林業センサス」  
注）沖縄県を除く。

第10表 田の借入面積率（稲作農家）（都府県）

	S.45			S.50		
	田の面積	うち借入面積	借入率	田の面積	うち借入面積	借入率
0.5～0.7ha	409,660ha	32,000ha	7.8%	352,555ha	21,037ha	6.0%
0.7～1.0	514,220	33,680	6.5	429,955	23,818	5.5
1.0～1.5	540,340	29,380	5.4	451,801	22,506	5.0
1.5～2.0	292,896	11,470	3.9	259,274	11,196	4.3
2.0～3.0	229,464	6,030	2.6	229,774	9,230	4.0
3.0～	75,132	2,644	3.5	99,700	5,579	5.6
計	2,061,712	115,204	5.6	1,823,059	93,366	5.1

（資料）各年次センサスより作成。

第11表 過去1年間に経営耕地を差し引き増加した主な移動事由別農家割合（％）

	計	購入して	借入れ（請負耕作を含む）		開墾・干拓等	その他	
			貸付地を返してもらって	もらって			
全 国	S.43.12	100.0	28.1	22.1	14.2	26.2	9.4
	47.1	100.0	29.7	28.3	18.4	13.0	10.6
	49.1	100.0	24.3	29.1	20.0	11.3	15.3
	51.1	100.0	20.5	42.5	17.2	12.4	7.4
都府県 (S.51.1)	0.5ha未満	100.0	18.7	38.0	25.9	10.2	7.2
	0.5～0.7	100.0	18.4	34.5	26.1	11.5	9.5
	0.7～1.0	100.0	17.5	44.6	16.8	10.9	10.1
	1.0～1.5	100.0	17.6	43.7	17.5	12.1	9.1
	1.5～2.0	100.0	21.7	46.2	12.9	11.7	7.6
2.0ha以上	100.0	22.7	50.3	8.7	15.4	2.9	

（資料）農林省「農業調査」

層でその傾向が強いのである(第11表)。借地農家率や借地率が、全体としては低下しているが、2 ha前後以上層で高まっていることは、事実上担い手がセレクトされつつあるとみられる(第9, 10表)。

とくに、上層農家を中心にヤミ小作が増加している実態からみて、農用地利用増進事業だけでなく、農家間の短期(たとえば1年とか3年とか)の有期賃貸借を制度化する方向での農地法改正が必要である。昭和45年10月の農地法改正で、10年の有期賃貸借が設けられたが、相対型のヤミ小作では口頭による1年契約が多く、10年は長すぎて現実的でない<sup>13)</sup>のである。

また、国や県が行う各種補助事業の実効をあげるため、従来の画一性、硬直性を打破し、地元裁量部分を大きくする、地域農業・農家重視の方向への転換が必要である。各種事業実施に際して、行政当局の弾力的な運用がなされないと、事業の効果があがらないだけでなく、受入れ地域や農家にとって弊害だけが残ることになりかねないのである。

6) 地域労働市場の拡大

今や農業問題は農業内部だけでなく、広く他産業とのかわり合いの中で解決し、地域農業・農家の発展も地域経済全体との関連で、図っていかなければならない局面が増大している。たとえば、中核農家へ水田利用権を集積するには、II兼農家を中心とする多数の農家が、比較的低い一定の地代(たとえば標準小作料<sup>14)</sup>)を受取って、水田利用権を提供しうる所得水準の確保が条件となる。安定勤務II兼農家層と高能力の担い手が、同一地域に共存する階層分化構造が構築される必要がある。

そのためには、地域労働市場を質的・量的に拡大し、地域内に就業機会を確保する必要がある。これは、II兼農家の受け皿としての産業振興でもある。つまり、地域経済発展の中で地域農業・農家の発展を図り、その手段として水田総合利用が位置づけられる。

したがって、水田総合利用の推進は、地域農業計画の主要部分を構成し、地域農業計画は地域経済計画の一環をなすので、とくに土地利用計画(農業だけの土地利用でなく、地域全体の)において、地域経済計画と関連をもつ。

ただ、地域労働市場の拡大は、過去の経験からもわかるように、たしかに両刃の剣的側面をもっている。地域労働市場が拡大すると、安定勤務II兼農家が増加し、その所得水準が上昇する反面、地価の上昇→農地の資産的保有観念の強化→農地の非流動化→総兼業化、という期待に反する方向を結果する可能性が常に潜在しているからである。

7) 国際競争力の強化

土地条件の整備、価格政策の充実などを図るには、莫大な財政支出を伴うが、それを実施するには、農業側としても規模拡大による労働および土地生産性の向上を図り、生産費を引き下げる相当の努力をしなければ、国民的合意を取りつけることはできない。食糧自給率向上の重要性は否定すべくもないが、かといって際限のない農業保護政策が支持されるものでもないだろう。

国際競争力視点を欠いた水田総合利用の推進(したがって価格政策中心の方法による)は、農畜産物過剰問題を一層激化させ、輸入圧力の高まりと相俟って、現在の農業問題解決にも逆行することになりかねないのである。米消費量の構造的な減少傾向に代表される、農業をめぐる厳しい現実に対し、目をつぶり続けるわけにはいかならう。ちなみに、小麦や6条大麦の国内生産費と輸入価格の倍率は、昭和50年は昭和45年に比べるといくらか低くなっているが、それでも2倍をこえている(第12表)。

第12表 小麦の輸入価格と生産費 (単位:円)

	小麦		6条大麦	
	食糧	飼料	食糧	飼料
国内第2次生産費(田畑)	S.45 S.50	4,909 7,161	3,885 6,554	
政府買付価格	S.45 S.50	1,712 3,585	1,641 3,286	買付なし 2,677 1,396 2,412
生産費/買付価格	S.45 S.50	2.87 2.00	2.99 2.18	— 2.45 2.78 2.72

(資料) 農林省「生産費調査」、食糧庁「食糧管理統計年報」より作成。  
小麦は60kg、大麦は52.5kg当たりの金額である。

8) 稲作の体質改善と再編成

水田総合利用や水田利用再編の推進を考える場合、とかく麦類、大豆、飼料作物など水稲以外に関心が集中する。しかし、米は今日なお農業粗生産額の35.4%(昭和51年都府県)を占め、わが国食糧農産物の中心である。したがって、稲作自体の体質改善こそは、常にわが国農業問題解決の基礎として位置づけられるべきであろう。地域によっては、稲作が地域農業のすべてである場合も少なくないのである。

稲作の体質改善あるいは再編成の方向としては、米穀市場の実質的自由化の進展、米の産地間競争の激化に対応して、品質(主として食味)の向上と生産費の低減を図ることが必要になる。そのためには、食味のよいいわ

ゆる銘柄米の生産拡大によって、消費の量から質への変化と品質競争に対応し、経営規模拡大→生産費低減によって価格競争に対処するしかないだろう。こうした稲作の方向は、いずれにしても今日なお支配的な兼業農家による、「片手間の零細な捨て作り」的な稲作では、とても対応しきれないので、有能な担い手による新しい経営が必要になる。<sup>15)</sup> いわゆる銘柄米の生産には、とくに綿密な栽培管理が、そして経営規模拡大による生産費低減には、水田利用権の担い手への集積が、それぞれ必要になってくるのである。

また、稲作の体質改善あるいは再編成の方向は、地域によって異なったものになるだろう。<sup>16)</sup>

たとえば、平坦稲作地帯では、わが国稲作生産力を支える地帯として、徹底した近代化が推進されるべきだろう。他方、畑作地帯では、畑作物や畜産部門との有機的結合関係を重視して、稲ワラの生産体制を確保することが考えられてよい。<sup>17)</sup> コンバイン刈取り→カントリーエレベーターまたはライスセンターによる乾燥・調製という方式でなく、バインダー刈取り→稲架乾燥という方式を残す方向である。その方法として、老令労働力を組織的に活用することが考えられる。農村では農作業能力を持ちながら、機械化によって排除され、遊休化している老令労働力は少なくないのである。これは、農村の老人対策としても一考の余地があるのではなかろうか。

中山間の棚田地帯でもある程度事情は同様で、機械化には限界があり、稲作に固執せず、地域特産を育てる方向も考えねばならないが、やはり稲作は捨てがたく、老令労働力の組織的活用を積極的に推進する必要度がきわめて高いといえる。また、都市近郊地帯では、次第に稲作の適地ではなくなりつつあるため、水田利用の方向としては、田畑輪換あるいは畑地化による、集約的な作物栽培への転換が中心で、そのほか農業以外の多面的利用（都市公園、学校、住宅など広く地域の土地利用計画の一環に組み入れる）に供することも考えられてよいだろう。

#### 9) 農協の役割増大と活動強化

水田総合利用を推進するには、すでに指摘した諸条件の整備が必要であるが、そのほか、農家を支援する意味においても農協の果すべき役割は大きい。地域内で農家間の協力体制を形成する場合には、様々な利害の調整が必要である。担い手を育成し、組織化していく場合の第三者的指導性も農協に期待すべきであろうし、土地利用計画を通して地域経済計画における農業と非農業の調整を図る機能（農業側の）も、農協に期待されるのである。

さらに、国や県などの価格政策を補完したり、農家を

組織化して市場対応体制を構築する役割なども、これらを果すべき適当な主体は農協以外にないといえる。

このように考えると、水田総合利用推進の主役はあくまでも農家ではあるが、農協の果すべき役割の大きさも理解されようし、農協の活動強化が水田総合利用の推進に多大の効果を及ぼすだろうということも推察できる。

また、近年、各種事業の導入実施を通して、農協だけでなく、地方自治体や土地改良区などは、地域農業の間接的担い手としての役割を果すようになってきているといえる。<sup>18)</sup>

## 5. 結 び

以上みてきたように、水田総合利用を推進し、それを地域農業・農家の発展に結びつけていくための諸条件は、その内容がきわめて多面的で、その上、各条件が互いに直接間接に関連し合っ、効果を発揮する関係にあるといえる。

たとえば、麦作、大豆作、飼料作などの収益性を高め、国際競争力を強化するには、1), 3), 4), 5), 6), 9) などの諸条件が整備され、中核農家の規模拡大と生産性向上が可能にならなければならない。平坦稲作地帯において、稲作の体質改善あるいは再編成を進める場合も、上述の場合と同じである。1), 3), 4), 6) の諸条件が整備されないと、5) の効果が十分発揮されないだろうし、3), 4) の条件整備には9) の条件が作用する。

このように、それぞれの条件が揃って、互いに有機的に結合して作用し合わないと、水田総合利用の推進はむずかしい。

しかし、どの条件もこれを整備するのは、現今の低経済成長下ではことのほか容易でなく、著しく低下した水田利用率を上昇させるのも、相当むずかしいとみられる。もちろん、従来も地域によってはある程度これらの条件整備が進み、優良事例・成功事例の形成がみられるものの、今後は農業をめぐる環境がきわめて厳しいので、条件整備の地域差したがって水田総合利用の地域差は、一層大きくなるだろう。

かくして、水田総合利用が点的にはともかく、面として各地で広く展開し、それが地域農業・農家の本格的な発展に結びつく方向を期待することは、少なくともすぐにはむずかしいと考えられる。同じ意味で、水田利用再編対策による麦、大豆、飼料作物などの本格的な生産振興も、補助金のかさ上げがあるものの、基本的には提示した諸条件の整備が進まない、持続的な展開（転作の定着）は困難が予想される。

そして、諸条件の整備には莫大な財政支出と長い時間



が必要であるから、その成果としての水田総合利用の進展による地域農業および農家の発展、あるいは農業の体質改善効果についても、結論を急ぐべきではなく、長期的視点から地道に取組んでいくべきであると考えらる。

## (注)

1) 本稿は、昭和53年7月14日に島根県庁講堂で開催された、昭和53年度関西農業経済学会中国支部大会で報告した「水田総合利用と地域農業」を、加筆修正したものである。報告前の研究会や報告当日、関係各位から種々貴重なコメントをいただいた。記して謝意を表する。

2) 中野賢一「水田利用再編対策の目的と概要」『農業と経済、臨時増刊』、1978.6., 富民協会。

3) 総理府「全国消費実態調査」によると、世帯主の年齢が30才未満の世帯の1人当たり年間米消費量は、38.8~41.5kgであるが、45才以上の場合61.7~64.0kgと大差がある(昭和49年)。また、昭和44年から49年にかけての1人当たり消費量の減少率は、30才未満世帯が27~31%、45才以上世帯が11~16%となっている。

4) 荏開津典生「転作と農産物価格政策」, 前掲『農業と経済、臨時増刊』所収。

5) 唯是康彦「米需給のシミュレーション」『農業と経済、1977年12月号』、1977.12., 富民協会。

6) 荏開津典生, 前掲稿。

7) 農林省『作物統計』、『1975年農業センサス』

8) 最近、受託組織の展開は著しい。たとえば、平塚貴彦「農協再委託型の水稲請負耕作」、『農林業問題研究、第48号』、1977.9., 富民協会、参照。

9) こうした点について詳しくは、平塚貴彦「農業における複合経営について—ブリンクマンの場合—」、『農村開発、No.7』、1976.3., 島根大学農学部農山村地域開発研究調査室、参照。

10) 土地改良が不完全だと、特定の田に水を入れると隣接の田にも水が浸透するため、水稲の植付時期の裏作麦や飼料作物の収穫に悪影響が出る。そして、表作の大豆、飼料作物の栽培もむずかしい。

11) 1975年農業センサスによると、麦類、大豆収穫農家の平均収穫面積は、麦類が北海道185a、都府県27a、大豆が北海道89a、都府県7aと、北海道はともかく、きわめて零細である。大豆は90.5%が収穫面積10a未満(畦畔を含む)で、販売農家は12.3%にすぎない。

12) たとえば、機械や施設の共有共用方式にしても、組織があまり大きくなり過ぎたり、機械・施設そのものもいたずらに大型化するとかえって能率的でなくなる場合がある。

13) この点については、筆者はすでに見解を著している。平塚貴彦『水稲請負耕作の経営と経済』、1976.11., 農林統計協会。平塚貴彦「進展する請負耕作と農地法」、『農林統計調査、1977年9月号』、1977.9., 農林統計協会。

14) 標準小作料について、詳しくは平塚貴彦、前掲著書参照。

15) 1970年代には、稲作農家は大きく変貌し、新しい経営が展開している。たとえば、平塚貴彦「1970年代における稲作担い手の構造的変化—島根県斐川町を中心に—」、『農村開発、No.9』、1978.9., 島根大学農学部農山村地域開発研究調査室、参照。

16) 詳しくは、平塚貴彦「稲作転換と地域農業」、『農業と経済、臨時増刊』、1978.6., 富民協会、参照。

17) たとえば、平塚貴彦「受託組織を下部にもつ—鳥取・大栄町農業機械銀行—」、『農業富民、1978年5月号』、1978.5., 富民協会、参照。

18) 農業の間接的担い手として、農協の果している役割の大きさについて、たとえば平塚貴彦、前掲「1970年代における稲作担い手の構造的変化—島根県斐川町を中心に—」で事例的にとりあげている。