

農業政策の変遷と農業問題

富田 洋三

生活文化学科 ライフスタイル研究室

Agricultural Issues and Changes in Agricultural Policy

Yozo TOMITA

Department of Human Sciences and Arts, Jissen Women's University

Agricultural means of production is land. Therefore, agricultural productivity is relatively low compared to other industrial productivity. As the economy grows, labor and land will continue to flow from agriculture to other industries. If no action is taken, agriculture will decline, and a food crisis will come. Therefore, agricultural protection policy has been adopted in many countries. As a result of protectionism, there is an oversupply of agricultural products, and their prices drop. Then, further protection policy is required. Japan is a typical example. As a result, farmland has decreased and workers are aging, and Japan has fallen into a crisis of agricultural decline.

Protection policy aims to raise agricultural productivity. To do so, the area of arable land per head had to be expanded. But in reality, the agricultural land per head did not expand. The cause is that the competition has been impeded by the protection policy. From the beginning of 2000s, Japan's agricultural policy has changed towards the integration of the farmland to promote competition. Although it is controversial, in order to increase the power of food self-sufficiency in Japan, we must expand the arable land per farmer to increase agricultural productivity.

Key words : agricultural protection policy (農業保護政策), agricultural productivity (農業生産性), integration of the farmland (農地集積), power of food self-sufficiency (食料自給力)

1. はじめに

弥生の昔から今日に至るまで、水田は日本人の生活と密接に結びついてきた。このことをフランスの哲学者、オギュスタン・ベルクは『水田』はまさに 2000 年の歴史がつくってきた日本性の印そのものである」と表現した。水田が生み出す米は、日本の政治、経済、文化と深く関わりつつ、最も高く、かつ確実な収入をもたらしたから水田はつねに拡張されてきた。それ故に「稲は他の作物を、空間的に、また時間的にますます片隅へと押しやり続けてきた」¹⁾。その 2000 年の歴史を転換させたのは、1960 年代の供給過剰であった。それ以後、政策的に稲作の縮小が図られ水田は減少してきたが、それゆえに米価は高値を維持したから、ここでも米は農家に対して最も高くかつ確実な収

入をもたらしてきた。そして、そのために日本の農業は脆弱化し、生産調整・米価支持を柱とする戦後農政は転換を迫られることになった。

日本の耕地面積は国土面積の 12%、459 万ヘクタールであるが、その面積はピーク時 (1961) に比べて 150 万ヘクタール減少し、しかも埼玉県的面積を上回る 40 万ヘクタールは耕作放棄地となっている。就業者の平均年齢は 65 歳を超え、163 万戸の販売農家のうち、農業を主とする 65 歳未満の働き手がいる主業農家は 36 万戸で、95 万戸には同居後継者がいない。戦後農政はこのような形で食料自給力の低下を導いたが、その原因は農業生産性の向上に遅れたことにある。生産性向上を遅らせた最大の原因は土地の集積が進まなかったこと、すなわち一戸当たり耕地面積が拡

大しなかったことにある。

戦後、日本の農業政策は一方で「農家の保護」を第1に掲げた。それは、農地解放によって解消した戦前日本の搾取と貧困の象徴であった小作制度に2度と戻らないという決意の表明であり、新たに生まれた平均1haの自作農を守ろうとするものであった。だがこの政策は同時に、ピーク時618万戸の農家票を政治家に提供し、保護政策に係わる利権を官僚に提供し、農家との取り引きを独占する農協に莫大な利益をもたらした。他産業に言われた「政治家・官僚・財界」の鉄の三角形が「政治家・官僚・農協」と形を変えて農業を抱え込んだのだった。

他方で農業政策は、生産性向上によって農業所得を他産業並みに引き上げるべく「農業の保護」を旗印に掲げた。これは経済合理的であるにも拘わらず、現実には、生産性を無視した「農家の保護」政策が続いてきた。その背景には、「農家の保護」という大義名分のもとに鉄の三角形の利権擁護志向が働いていた。そしてこの政策は、それによって農地の維持が可能となる小規模農家の支持を得た。高度経済成長を背景に道路・公共用、住宅・商業・工業用等への土地需要が増大し、農地の転用売却価格は農業の生涯所得をはるかに上回るものとなったからである。高度成長は、また農村に農外所得をもたらした。それによって生計の安定を得た圧倒的多数の小規模農家は、保護政策に守られて資産としての農地を守る「農地維持的農業」を続けることになった。政策側と農民側2方向からの締め付けが農業生産性の向上を阻害し、そのため農業所得は他産業のそれに比べて低く、それ故に農業は新規の労働力を引きつけることができず、就業人口の減少と高齢化、農地の減少、耕作放棄地の増加という事態を招いたのである。

以下の本稿では、次の2節で、戦後規制の枠内で成長してきた日本経済が規制緩和の方向を取るようになった事情を説明し、その過程で農業も保護政策の見直しを迫られるようになった経緯を述べる。3節では、先ず、米の過剰生産が明らかになるところで、食糧管理制度を維持しようとする農業政策が自主流通米制度と生産調整（減反）政策をとらざるを得なかった経緯について述べる。次に、自主流通米制度は流通の自由化につながってきたが、現在なお継続している減反政策が、農業生産性の向上を阻んでいることについて述

べる。4節では、1人当たり耕地面積の拡大が生産性向上に直結することを説明し、自由民主党の農業政策がその方向に舵を切ったのに対して、同党に代わった民主党の戸別所得補償政策はそれに逆行することについて述べる。最後の5節は結論として日本農業の可能性について述べる。

2. 日本の「規制緩和」への道

日本経済は、戦前ピークを回復した1955年以来15年にわたって、神武景気、岩戸景気、オリンピック景気、いざなぎ景気と連続した高率経済成長に恵まれた。その間の1964年、名目GDPは約33兆円（90年価格では約113兆円）に増加し、それをもって日本は先進国クラブともいわれたOECD（経済協力開発機構）に加盟を果たしたのだった。高率成長過程を導いた1つの要因は政府主導の「計画経済」にあった。それだけに、「先進国の義務」として課されるその後の貿易・資本の自由化に対する不安は大きかったが、国民の多くは「先進国の仲間入り」を素直に喜んだものだった。経済成長は工業化のたまものであったが、農業はそこに多くの人材を送りつつ、それ自身が成長して国民の食を満たすに十分な規模となった。しかしそれと同時に過剰生産が問題となり、工業（都市）と農業（農村）の所得格差是正の問題と合わせて生産調整政策がとられることとなった。それが、良くも悪くもその後40余年にわたって農業政策の基本となってきた。

国民の経済的豊かさを表す指標である一人当たりGDPが、アメリカを抜いたのは1990年のことであった。さらに円相場の上昇もあって、94年にはアメリカの2万6千ドルに対して1.4倍の3万7千ドルを記録したのだった²⁾。それは工業生産力の拡大による貿易黒字のたまものであって、それだけに欧米からの市場開放圧力が高まった。市場開放に対する「聖域」であった農業もその波を受け流すことはできなくなった。一方国内では、一人当たりGDPの高さに対して「豊かさ実感がない」という声が大きくなり、その原因は欧米に比べて日本の諸価格が高すぎる、いわゆる内外価格差（＝購買力平価／為替相場）が問われるようになった。内外価格差の拡大は、プラザ合意（1985）後の急速な円高によって、欧米商品の円換算価格が低下する一方、日本の物価が上昇を続けた結果

である。円高は別にしても、日本商品の相対的高価格は、経済に対する規制が生み出したものとして「規制緩和」の大合唱が起こってきた。それが、55 年以来規制の元締めとして政権の座にあった自由民主党を野党に転落（93 年）させる一因となった。その後の日本はおおむね「自由化」の道を歩み、米（コメ）を除けば内外価格差が問題になることはほとんどなくなった。だがそれと引き替えに、日本は長いデフレの道を歩んで「失われた 20 年」をかこつこととなった。

日本の産業はいずれも、多かれ少なかれ政府の規制（保護）を受けてきたが、規制の目的は、参入を制限することによって仲間内の利益を守ることにあつた。経済発展度が低いときには、いたずらに競争することなく、各人が自分の持ち分の中で努力することによって、全体の発展を導くことにもなる。これは仲間内資本主義（crony capitalism）として世界的に存在してきたものである。しかしそこには、持ち分の大きなものと小さなものとの間に機会の不平等がある。自分の持ち分を超えて成長しようとするものが、規制の枠に制約されるならマクロの発展はない。外国との競争にさらされる輸出産業が真っ先に規制を排除していった。それが作り出す貿易黒字が為替相場を上昇させた。一方、規制の残る国内産業は生産性の上昇に遅れ、購買力平価は低下した。かくして 90 年代の、規制緩和による内外価格差解消論につながっていく。

参入規制がもっとも強かったのは、金融業と農業であつた。これは日本に限ったことではないが、日本の場合、金融規制の大義名分は「信用秩序の維持」にあつた。平たく言えば、国民大衆の預金を守ること、そのために銀行は競争によって倒産してはならないことにあつた。「護送船団方式」ともいわれた厳重な規制（保護）措置は、「銀行不倒神話」とともに正当化された。しかしながら、アメリカを中心とする自由化外圧と資金余剰を背景に金融の「効率化」を求める内圧が規制緩和を推進することになった。

それに対して農業に対する規制は、農家の保護（粟田確保）を旗印に、「米は 1 粒たりとも輸入させない」という自民党農水族議員の利権擁護と不可分であつた。日本の農業は、土地と労働力は農家が持って原則参入を許さないこと、農地改良や設備投資には補助金を支給すること（政府による資本投入）によって成り立っていた。しかし「農家を守る」政策を前提したこ

の競争なき産業は自立することができず、価格支持のために絶えず多額の税金が投入されてきた。それにも拘わらず、敗戦後の飢餓状態を知る国民にとって米の自給は悲願であり、それ故に自由化とくに国境の自由化は論外であつた。

自由化の外圧は思わぬ所からやってきた。価格補償によって生産過剰に陥った EC（欧州共同体）農産物は、補助金をつけて輸出されたため、アメリカとの間に貿易摩擦が生じ、それを解決するべく 86 年から G A T T（関税貿易一般協定）のウルグアイ・ラウンドが始まった。交渉は難航しつつも 90 年代に入ると保護政策の見直しと関税化は避けられない状況になり、日本もその流れに巻き込まれることになった。当時の日本では、慢性的な超過供給を抑制して米価を支持しようとする農業政策の結果、国内米価は国際価格の数倍になる一方、農業労働力は流出し、残るものは高齢化して作付面積は減少し、流動性の低い土地は放棄されるなどして農業の縮小が明らかになっていった。それを背景に、むしろ自由化によって食糧自給率を高めようとする内圧が醸成されてきた。

3. 農業保護政策の過程

日本の農業は、食糧管理法（1942）、農地法（1957）、農業基本法（1961）などの下で、政治的・行政的に厳重に保護されてきた。農地法は「自作農となった農民を再び小作に転落させない」ために農家以外の土地取得を認めず、新規参入を原則禁止した。それに対して農業基本法は、農家所得を都市勤労者所得水準まで引き上げるための生産性向上を目的とした。そして戦時中から引き継いだ食糧管理法は、国民の需要に対する米不足を前提に、政府による米の全量買い取りと配給制度を規定した。したがって、米が供給過剰となった 60 年代には、その存在理由はなくなったのであるが、目的を農家の所得支持に変えて 95 年まで存続したのだった。戦前の小作制度の下で呻吟した農村の貧しさは、2つの意味で軍国主義の温床となった。すなわち軍国主義は、貧困な農村からその資金を調達するとともに、その正当性は領土拡張による農民の救済にあつた。しかしながら、地主勢力、ひいては国家権力に虐げられた戦前の農村は、富と権力に抵抗する共産主義・無政府主義の温床ともなった。しかし軍国主義が崩壊した戦後は、農地改革とその後の保護政策によつ

て農村は政権政党の大票田に変わった。そしてそれ故に、農業の自由化は遅れた。

食糧管理法下の米市場は、次のような政府の完全な独占下にあった。① コストを上回る価格を政治的に決定する（生産者価格）。都市勤労者並みの生活費を前提した生産者価格は市場均衡価格よりも高いから当然供給量は均衡量を上回る。そこで、② 過剰分も含めて政府が生産者価格で全量買い取り、民間業者に生産者価格よりも安い消費者価格で売り渡す。③ 農家から政府に向かう集荷・流通段階は農協系が独占し、卸・小売り業者はすべて政府の許可制であったから市場価格（ヤミ価格）が形成されることはなかった。ここでは、消費者は効用最大化行動をとることができないし、生産者も利潤最大化行動をとることができない。そのため、生産拡大を求める大規模農家はそれに異を唱えたが、大多数を占める小規模農家は生産量に応じて安定した所得が約束され農地が維持されるから、多数意見によって政策は支持された。事業を拡大することはできないが失敗することもなく、生産に応じて確実な収入が約束され、農村は豊かになる。所得保障政策の下で米の生産量は増加し、消費者たる国民が飢える心配はなくなった。

問題は、生産者米価と消費者米価の逆ざやによる財政赤字である。生産過剰になれば管理経費も嵩んでコスト逆ざやは大きくなる。表1を見ると、1970年のコスト逆ざやは玄米60kg当たり2,219円。この年、1,000万トンの米が生産されたとして単純計算すれば3,700億円弱の赤字で、これを税金で埋めることになる。当時の財政規模は近年の10分の1以下であるから、大変な赤字が国民の負担となる。そのうえ、米の消費者である国民は、確かに、はら一杯米を食べることはできるが、これがおいしくない。全国一律、同品質同価格に設定される米は、量を満たせても質は満たせない。ここで効用最大化行動は妨げられる。米不足の時代には、麦、あわ、ひえなどの代替品に対して米は上級財であった。所得が上昇するにつれて米の需要は増加し、麦や雑穀は食卓から姿を消した。ところが次には、新たに食卓に登場してきた肉類、乳製品などに対して米はむしろ下級財になったのである。さらに麦が姿を変えたパンやパスタが競争財として登場してきた。ここに「米離れ」、米需要曲線の縮小が起こる。それによって下がるはずの米価は政策的に抑えられ、それによる矛盾が膨らんできた。食糧管理制度の限界である。

表1 政府米の買入価格と売渡価格

(単位：玄米60キログラム当たり 円)

	政府買入価格	政府売渡価格	売渡逆ざや	政府管理経費	コスト逆ざや
1965	6,538	6,107	-431	599	-1,030
1970	8,272	7,442	-830	1,389	-2,219
1975	15,570	12,205	-3,365	2,399	-5,764
1980	17,674	15,891	-1,783	4,157	-5,940
1985	18,668	18,598	-70	3,404	-3,474
1990	16,500	18,130	1,630	3,984	-2,354
1995	16,392	18,123	1,731	7,135	-5,404

出処：農林水産省「米価に関する資料」[12]より作成。

注：売渡逆ざや＝政府売渡価格－政府買入価格。コスト逆ざや＝売渡逆ざや－政府管理経費

そこで 69 年から生産調整（減反）が、70 年から自主流通米制度が始まった。前者は需要の減少に対して供給量を削減することによって米価を支持することを目的とした。そこでは、耕作面積にかかわらず減反率は一律であったから減反面積の大きい大規模農家の収入は減り、小規模農家には補助金のメリットが大きかった。そのため小規模農家を温存することになり、生産性向上のために耕地の大規模化を目標とする農業基本法の方向と抵触することになった。

自主流通米制度は、流通の自由化よりも財政の赤字削減を目的とした。結果的に見るとコスト逆ざやの解消には至らなかったが、以下に述べるように政府米は大幅に減少していったから逆ざやに対する税負担は縮小し、併せて流通の自由化を進めることになった。自主流通米とは、農協が集荷した米の一部を政府（食糧庁）を通さずに直接民間に売り渡すもので、その価格は種類別の入札方式で決定された。生産者は、高値で売れる味のよい優良米は自主流通米に、味のよくない低品質米は政府向けにした。それに対して消費者は高くても味のよい米を求めたから、必然的に自主流通米の比率が高まっていった。さらに、おいしい米を求める消費者に対して、農家が直接販売するようになった。この自由に売買される米、自由米はマーケットに求められて登場したものであるが、全量買い取りをうたう食糧管理法には違反することからヤミ米ともいわれた。しかし、その流通量は次第に増加し、92 年には自主流通米が 48%、ヤミ米が 33% を占め、政府米は 19% に過ぎなかった³⁾。マーケットが作り出したヤミ米は放置するしかなく、政府による米の全量買い取りを前提とする食糧管理法はザル法と化した。同法が廃止されたのは 95 年で、それに代わって「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」、通称食糧法が制定された。

すでに有名無実となっていた政府の全量管理は食糧法によって廃止され、政府の購入は備蓄用（150 万トン±50 万トン）に限られた。この政府米と自主流通米を合わせて計画流通米、ヤミ米を計画外流通米と呼ぶようになった。かつてのヤミ米は、農林水産省の出先機関である食糧事務所に届け出るだけで、あとは生産者が自由に販売できる文字通りの自由米となった。それでも、法律上「計画」という言葉がなくなるには 04 年の食糧法改正まで待たねばならなかった。食糧法の下では、流通・販売業者は未だ許可制のまま

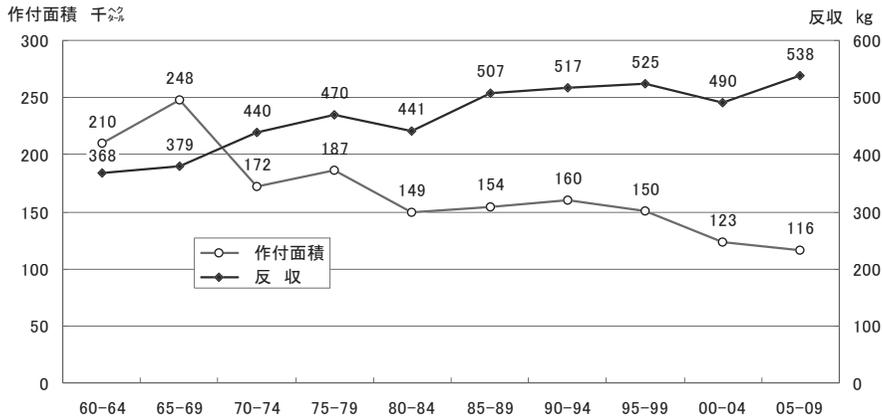
あったから流通形態はほとんど変わらなかった。改正食糧法になると、取扱業者は届出制になり米の流通は基本的に自由化されたのだった。

米の流通管理政策はこうして解消したが、減反政策はなお継続している。60 年代の 1 人当たり米消費量は 120 kg、それは減少し続けて近年では 60 kg 以下となっている。米に対する需要が減り続けるなら米の価格は下落する。そうすると米の生産から撤退する農家が増えてくる。残った農家はその土地を集積して生産性を高め、価格の低下に対応する。こうして農業生産性の向上と農家所得の上昇が実現する。これが農業基本法の意図であった。しかしながら、減反その他の保護政策がそれを妨げた。

消費者・国民の食生活の洋風化による米需要の減少に対して、補助金を支給して供給量を削減し、本来なら下がるべき米価を支持する政策は、消費者余剰を奪い取るとともに税負担を高めることで、国民の犠牲を強いるものであった。それでも、「逆ざや」問題を除けば、こうした農業政策が大きな社会問題となることはなかった。これで農業が発展し農家・農村が潤うならば仲間内資本主義も認められる。しかしながら、価格と数量の両面から市場原理を無視したこの政策の下で、若者は農業を離れ、就業者は高齢化して農地は縮小してきた。その最大の原因は、農地改革によって実現した 1 戸当たり 1 ha（北海道は 4 ha）の農地を（北海道を除いては）拡大できなかったことにある。ちなみに、2009 年の販売農家 1 戸当たりの耕地面積は都府県で 1.4ha、北海道で 20.5ha である。稲作農家は 1965 年の 488 万戸から 05 年の 140 万戸に減少したが、そのうち 102 万戸は 1 ha 未満で、5 ha を超える農家は 2.8 万戸にすぎない。それに加えて 90 万戸の自給的農家の大半は稲作農家である。

ところで、減反によって米の生産量が減ったかという点必ずしもそうではない。生産者は減反、すなわち作付面積の削減に協力したとして、その分反収の増加を図ったからである。60 年代からのデータが得られた北海道でみると、60 年から 5 年ごとの平均で作付け面積は一貫して減少する一方で、反収は増加している（第 1 図参照）。作付面積の減少は減反によるばかりではないだろうが、この 2 つの傾向の下で、北海道の米収穫量は 70～90 年代には 70 万トン台、2000 年以降は 60 万トン台を維持してきたのである。

第1図 平均作付面積と反収（北海道）



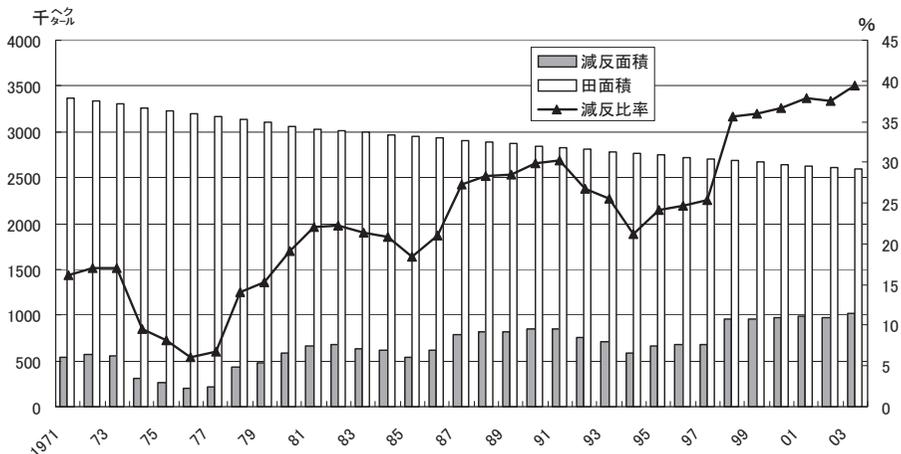
出処：(社)北海道米麦改良協会 HP〔21〕より作成。

注：93年は全国作況75、03年は同90の凶作だったが、北海道の作況はそれを大きく下回っている。そこで、90-94年では93年を、00-04年では03年を除いた4年平均とした。

減反政策は、収穫量の削減によって米価を支持することを目的としたが、ではどの程度の減反が行われてきたのだろうか。70年代から近年まで水田面積は300万ha超から250万ha程度にはば一貫して減少してきた。第2図によると、その間、減反面積はかなり幅をとりながらも傾向的に増加してきた。耕地面積が減少する一方で減反面積が増加するから減反率は高まってきた。第2図に記した減反率を10年平均でみると、

70年代は12%、80年代は23%、そして90年代には28%に上昇した。とくに98年には、それまで20%台だったものが一挙に上昇して36%になり、さらに上昇していく。03年以降、一律減反は廃され地域の自主性が認められるようになって減反面積は公表されなくなったが、近年は水田面積の40%、100万haを超えている⁴⁾。

第2図 平均作付面積と反収（北海道）

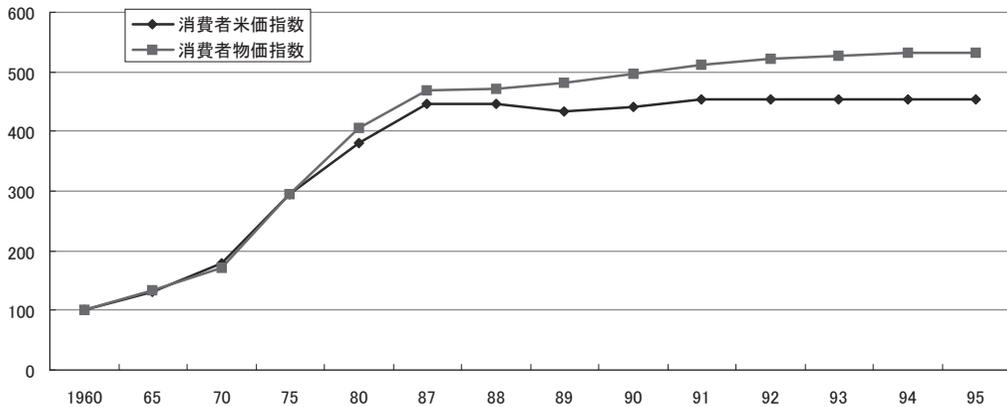


出処：減反面積データは森田〔22〕p.121に、田の面積データは農林水産省「平成20年耕地面積」〔14〕によるが、そこでは田の面積は09年以前は71年、81年、91年しか得られなかったもので、その10年毎の差を各年に案分した。

当初は 400 万戸に及んだ個々の農家の利害得失を納めながら、水田面積の 10～30%、総面積 25～90 万 ha に及ぶ減反を全国一律に割り振るという作業が 40 年以上にわたって続けられてきた。これによってはたして米価は支持されてきたのだろうか。第 3 図を見ると、80 年代以降、消費者米価は消費者物価を下

回り 90 年代になるとその幅は広がってきた。95 年以降は、国内米の過剰とともに、GATT 合意に基づくミニマムアクセス米の過剰もあって減反面積は拡大していった。米価の低下圧力を押さえるためにはより以上の減反が必要になるが、それはもはや適わないようである。

第 3 図 消費者物価と消費者米価の推移



出処：農林水産省「米麦価と各種経済指標」〔13〕より作成。

農家が生産した米は自家米を除いて農協が全量集荷し、それをすべて政府が買い取り、政府の許可を受けた民間流通業者に売り渡し、流通順路も政府が決めるという保護政策は緩みながらも継続し、その間に農家所得も上昇してきた。しかしながら、農家所得の上昇は、次の表 2 にあるように、農業所得の上昇によって、兼業所得の増加によってもたらされたものである。農業基本法は、他産業従事者と均衡する生活を

営むことができるような農業所得を確保することができると経営を自立経営と呼び、その育成を目標とした。しかし、全農家に占める自立経営農家の比率は、60 年の 8.6% から 67 年の 12.9% に上昇しただけで、それをピークに減少の一途をたどり、2000 年にはわずか 5% に低下した⁵⁾。農業基本法の目的は果たされなかった。

表 2 農家総所得の推移

単位：万円

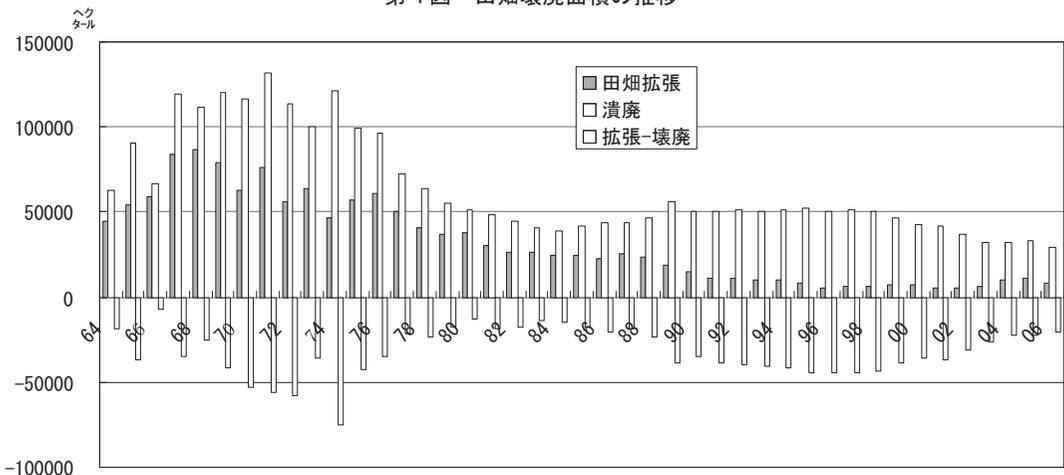
	1970	1980	1990	2000
農家総所得	159.2	559.4	839.4	828.0
うち農業所得	50.8	95.2	116.3	108.4
うち農外所得	88.5	356.3	543.8	497.5
うち年金・被贈等所得	19.9	107.9	179.3	222.1

出処：全農山形「農家所得の推移」〔8〕より作成。

たしかに、品種改良やトラクターなどを導入した機械化、農薬や化学肥料を多用する化学化などによって農業生産性は上昇した。だが肝心の農地面積が拡大しなければ生産性の上昇はたちまち行き詰まる。それでも労働時間は短縮され、暗いうちから暗くなるまで汗と泥にまみれて行う過酷な米作りは家族の片手間の仕事に変わった。そのため兼業が可能となり、農外所得を主とした第2種兼業農家が主流となった。そのなかには、たしかにコストが収入を下回るものもあるが、それでも買うよりも安い米を食べることができる。さらに、経済成長は土地という資源の奪い合いを引き起こす。すなわち、農地は宅地や商工業地、道路・公共用地などに転用されるようになった。転用などによって農地として使えなくなる（農地喪失）ことを潰廃と

いい、これによって農地は減少する。その一方で農地は常に拡張されてきた。拡張と潰廃の差がプラスならば農地の増加、マイナスなら減少となる。日本の耕地面積は1961年の609万haを最大として、その後は減少の一途をたどる。1964年から2006年の間に拡張された耕地は144万ha、潰廃286万ha、差し引き142万haが失われた。その過程を記したのが第4図である。転用によって農地価格は何倍にも跳ね上がる。そのため転用可能性のある農地を保有する小規模農家は、農業収入よりも農地を維持することを目的とした「農地維持的農業」に、はしることになった。そして農村は、農地の転用売却による多くの土地成金を生みだしてきた⁶⁾。

第4図 田畑壊廃面積の推移



出処：農林水産省「耕地面積及び耕地の拡張・改廃面積」〔18〕より作成。

米消費量の減少という歴史過程で、市場原理に逆らう減反という価格支持政策は、いわば官製カルテルである。減反政策を通じて農林水産省が目指したのは、米の作付面積削減と麦や大豆等代替作物の作付け拡大であった。それは収入源である米の生産拡大を志向する大規模農家を否定し、補助金を得て農地の維持をはかる小規模農家を守り、かれらに転用による巨額の売却収入をもたらしたのだった。要するに減反政策は、農業を土地という資産を維持するための手段とする者に利益を与え、農業生産の拡大に取り組もうとする者に不利益を与えてきたのである。多くの農地が資産と

して保有され、生産手段としての利用が阻まれてきた。また、多数派の小規模兼業農家には、米に比べて手間暇のかかる小麦や大豆に転作しても、市場価格に見合うような作物は作ることができないから、転作に応じないか、応じても捨て作りにせざるを得なかった。それに対して補助金を支給するのだから、税金の無駄遣い、ばらまき農政と言われても仕方がない。全国一律の条件で行われた減反政策は、こうした弊害をもたらすとともに、耕地面積の減少と就業者の高齢化を招き、ひいては供給能力喪失の危機を招いたのである。

生産性を無視した農地維持的農業が生き残るのであ

れば農地は固定化して集約は進まない。農地が流動化しなければ、それを集約して成長しようとする者はその道を妨げられる。また、農家以外の土地購入は原則禁止されていたから新規参入も困難である。そうすると農業に就くのは、農業収入は生計の補助で足りる兼業者や年金に頼る高齢者だけになる。小作農から転換した小規模農家の維持を前提する農地法の下で、日本農業のこのような未来は早くから見えていた。だからこそ、すでに 1961 年には規模拡大方向をとる農業基本法を制定するとともに農地法を改正（1962）して農業生産法人の参入を認めたのだ。その後も参入規制は数次にわたって緩和されるが、新規参入は容易に進まなかった。その理由は、すべての農家を対象とする農家保護政策によって小規模農地が維持されたことにある。農家の大多数を占める小規模農家を守るということは、政権政党にとって大票田を守ることを意味する。採算の合わない小規模農家が土地を手放し、それが大規模農家に集約されるなら農業生産性は向上するが、同時に自民党の支持母体は縮小する。そのため、自民党政権にとって農家戸数の減少につながる農業の近代化・市場経済化は認め難いことであった。これが、農業生産性の向上を妨げたもっとも大きな理由である。

小規模農家保護政策はたしかに自民党政権の票田を潤した。しかしその一方で、巨額の税金を注ぎ込んで継続する減反政策にもかかわらず、消費者の米離れが続いて供給過剰は解消されず、米価が下落傾向をとり政策の是非を巡って農民間の亀裂も深まってきた。さらに農地は減少し続け、就業者の高齢化が進行しつつあった。その一方で海外から米に対する自由化圧力がかかってきた。

価格支持政策の結果、国内米価は下がりつつも国際価格に対してはるかに割高になったから⁷⁾、「米が自由化されるなら米作農業は全滅する」という危機感が生まれるのは当然である。それに対して、当初はなにがなんでも保護政策を続けるという感情論が支配するが、その背後では保護政策の見直しによる自由化適応論が生まれてくる。減反による価格支持政策の背景には、戦争という異常事態の下で、不足する食糧を適正に配分するために制定された食糧管理法があった。政府による米の全量買い取りを規定するそれは、敗戦とともに消滅すべきであったが、戦後の食糧難という異

常事態のもとで生き続け、米が過剰となった後は米価の支持による農家の所得補償という目的の下に生き残ってきた。その目的達成の手段は、いかに生産を増やすかではなく、需要が減少する過程で生産量を減らして価格の低下を防ぐことであった。しかし結果的に目的達成にはほど遠く、矛盾を増幅するだけだった減反政策の代名詞として食糧管理法の悪名は高かったが、実はこの政策は、同法に基づくものではなく、自民党政権と農林水産省そして農協の意志に基づくものであった。いずれにしろ国内米価（農家所得）支持政策は、国内では価格の低下を十分に支えることができないまま、国際的には高価格を作り出していったのである。

米に対する需要の減少は、パン食や乳製品・肉製品をとるようになった食生活の変化を原因とし、需要曲線を縮小させるものであった。そうして米価が下がると採算の合わない生産者は退出する。残った生産者がその土地を集積して生産性を引き上げるなら供給曲線を拡張する。それによって米価は大きく下落したはずである。しかしながら、価格支持と補助金と農外所得によって採算の合わない農家も生産を続けた。さらに農地は転用による巨額の期待収入をもたらしたから、赤字しかもたらさない農地の耕作は放棄しても、農地としての売却や賃貸という形での流動化は進まなかった。かくして減反政策は「小規模農家の維持」には成功したが、それ故に大規模農地を持つ農場主としての農家を育てることはできなかった。

4. 農業自由化と戸別所得補償

農産物の貿易自由化を協議する GATT のウルグアイ・ラウンドは、アメリカ・オーストラリアと EC・日本との激しい応酬を超えて EC の農業保護政策見直しと関税化への帰趨が見えてきた 90 年代初め、日本もなんらかの自由化対応を求められることになった。それに対して「米は一粒たりとも輸入させない」という自民党農林族議員のヒステリックな叫びは別にして、国内事情から見ても政府は農業政策の変更を迫られていた。問題は保護政策に支えられてきた日本の米価が国際価格に対して高すぎることにあった。内外価格差問題は、当時、農産物に限らずほとんどの産業分野に広がっていたが、国境の開放が産業の崩壊につながると思われたのは農業だけであった。政府はその対応

に迫られていたのである。ここではまず、内外価格差の生じる理由を原理的に求め、次に政府がそれにどう対応してきたかを見ることにしよう。

競争市場では、価格が限界所用労働量（＝1／限界生産力）に賃金を乗じたものに等しくなるまで（利潤が最大になるまで）生産が行われる。国際価格に対して日本の米価が高いのは、賃金が高いことと限界所用労働量（追加生産に必要な労働量）が高い、言い換えれば限界生産力（追加労働がもたらす追加生産量）が低いことに原因がある。日本が米を輸入するタイや中国は日本同様に1戸当たり耕地面積が小さく、そのために限界生産力は低い。しかしながら、それら諸国の賃金は日本の賃金に比べてはるかに低く、そのために米価は日本よりも安くなる。一方、最大の米輸入先であるアメリカは1農場当たり耕地面積が広大で生産性は日本に比べてはるかに高い。それが日米価格差の原因である。日本の米価を国際価格に近づけるためには、賃金を下げるか生産性を上げるしかない。日本の

賃金を下げるためには生活費を下げなければならないがそれはできない。そのため日本の米価を下げるためには生産性を引き上げるしかない。それにはどうしたらよいか。農業生産性は次の形で描ける。すなわち、

$$\text{生産性} (y/I) = \text{単収} (y/L) \times 1 \text{人当たり耕地面積} (L/I)$$

（ y は農業生産量、 L は耕地面積、 I は労働量）

生産性は単収が多いほど、1人当たり耕地面積が大きいくほど高くなるが、品種改良、機械化、化学化によって単収はすでに限界に来ているから、これをさらにあげることは難しい。そうすると生産性を上げるためには農地を集積し、1戸当たり面積を増やさなければならない。このことは事実としても明らかである。次の表4は、水田および畑作経営農家の所得と経営耕地面積を記したものである。これによると経営耕地面積は販売農家よりも主業農家が、都府県よりも北海道が大きくなるが、それに応じて1ha当たり所得も増加している。この傾向は畑作よりも水田作に顕著である。

表4 農家1戸当たりの耕地面積と所得（2007年）

（単位：千円、耕地面積 ha）

			粗収益	所得	耕地面積
水田作経営農家	都府県	販売農家	1,655	300	1.62
		主業農家	7,337	2,978	5.43
	北海道	販売農家	11,006	3,601	10.33
		主業農家	17,044	5,899	15.55

			粗収益	所得	耕地面積
畑作経営農家	都府県	販売農家	4,154	1,595	2.01
		主業農家	8,966	4,022	3.41
	北海道	販売農家	25,592	8,129	27.05
		主業農家	28,978	9,311	30.02

出処：農林水産省「平成21年農業構造動態調査結果の概要」〔15〕より作成。

農地面積の拡大とともに生産性が向上することを端的に示すのが次の表5である。これによると、1997年におけるアメリカの農場数は191万、平均面積195haであるが、農場規模は様々である。規模のもっとも小さな農産物売上高1万ドル未満の農場は全農場の50.4%、数にして96.3万である。その平均農地面積は54ha、1ha当たり売上高は57ドルにすぎない。農地面積が増えるにつれて農産物の売上高も増加して、1ha当り売上高（生産性）も上昇していく。すなわち、平均面積が54haから25.6倍の1,386haに広がると、1ha当たり売上高は57ドルから40倍の2,286ドルに増加する⁸⁾。

1人当たり耕地面積の拡大は生産性を引き上げる。そのため、農業の他産業並み所得（生産性）を求める農業基本法は、まず一戸当たり経営規模の拡大を、そして狭い耕地を有効に利用するために需要に合わせた選択的拡大（経営の多角化）を志向したものである⁹⁾。高度経済成長が始まった1950年代半ばから大量の農業就業者が都市（他産業）に流出したが、彼らは従来いわれた「農村の過剰人口」で、土地を手放し一家を挙げて離農する者は少なかった。残った者も農業以外に所得を求めることができたから、資本の投下や労働力を必要とする経営の多角化を試みる者は希であった。農村に大多数を占める小規模兼営農家は、農

表 5 アメリカの売上高規模別農場数 (1997 年)

農産物売上高	農場数 (比率)	平均面積	平均売上高	ha 当売上高	売上高 (比率)
	単位: 千 (%)	ha	ドル	ドル (円)	100 万ドル (%)
計	1,912 (100.0)	195	102,970	528 (63,360)	196,865 (100.0)
～ 1 万ドル未満	963 (50.4)	54	3,050	57 (6,840)	2,937 (1.5)
1 ～ 2.5 万ドル	274 (14.3)	110	15,955	145 (17,400)	4,372 (2.2)
1.5 ～ 5 万ドル	171 (8.9)	192	35,642	185 (22,200)	6,084 (3.1)
5 ～ 10 万ドル	158 (8.3)	298	71,741	240 (28,800)	11,347 (5.8)
10 ～ 25 万ドル	189 (9.9)	438	159,137	363 (43,560)	30,143 (15.3)
25 ～ 50 万ドル	88 (4.6)	631	347,531	551 (66,120)	30,505 (15.5)
50 ～ 100 万ドル	43 (2.2)	852	685,140	802 (96,240)	29,365 (14.9)
100 万ドル以上	26 (1.4)	1,386	3,166,152	2,286 (274,320)	82,110 (41.7)

出処: アメリカ合衆国商務省『現代アメリカデータ総覧 (2001)』(鳥居泰彦監訳) 東洋書林 2002、No.801 を改変の上転載。

注: 原データの面積単位はエーカーであるが、日本との比較のためにヘクタール単位とした。また、ドル/円換算は 1997 年の平均相場 \$ 1 = ¥120 に依った。

業収入を生計の柱とすることなく、低率の固定資産税と相続税に守られて農地を維持することができた。だがこれでは、土地を持つ農家を保護しても低生産性は解消できず農業の衰退を招くばかりである。

そこで 1980 年には、一戸当たり耕作面積を拡大するべく耕作者の利用権設定を促進し、農業上の利用の促進を図るべく農用地利用促進法が制定された。だがそれは実質的には 10 年以上にわたって放置された。生産性向上に必要なのは一戸当たり耕作面積の拡大で、そのためには小規模農家が土地を手放す必要がある。農家が土地を手放すということには自作農が小作農に転落して貧困の道を歩むという歴史的イメージがある。この非現実的イメージの下で、大規模化を図る農業政策は「弱者切り捨て」の批判を免れなかった。しかもこの弱者は農家の大多数を占めるから、それは単なる人情論ではなく、農村を地盤とする政治家にとっては票田に関わる死活問題であった。それゆえに生産性向上をうたう法律は絵に描いた餅で、現実への適用は進まなかった。

農業政策に明確な変化がないままに、80 年代から 90 年代にかけて専業及び第 1 種兼業農家は減少し、第 2 種兼業農家が増加しつつ、就業者の高齢化が進んだ。さらに自由化への圧力が上がり始めると効率的で

持続可能な農業経営の必要性はさらに高まってきた。かくして農林水産省は 1992 年 6 月、「新しい食料・農業・農村政策の方向」を公表した。それは、「新政策」と呼ばれたが、要は、昔から言ってきた「農業経営に効率性と安定性」をあらためて主張したにすぎない。そこでいう新しい土地利用型農業経営(米作経営)とは、他産業並みの労働時間と生涯所得を確保できる経営であって、当初から農業基本法が求めてきたものである。違いは、個別経営体の農地を 10 年程度で 10 ～ 20ha に拡大し、コスト半減を目指すとする具体的な数値が明示されたことである¹⁰⁾。

これを受けて 93 年、農用地利用促進法が改正されて「農地利用促進」の具体的方法が示されるとともに名称も農業経営基盤強化促進法と変わった。その第 1 条は「効率的・安定的な農業経営が農業生産の主体となるべく経営改善を進めようとする農業者に農地の利用を集積する」とうたい、ここに初めて「集積」という言葉が登場する。

「新政策」について農林水産省は次のようにいう。まず、「効率的・安定的な農業経営の指標」にしたがって都道府県が作成した農業改革の基本方針の下で、市町村が基本構想を作成する。次に、経営規模の拡大、生産方式および経営管理の合理化を目的とする農家

(農業経営体)は「農業経営改善計画」を提出する。そしてそれが基本構想にマッチすると市町村が認めると、提出者は認定農業者として認められる。そして行政は彼らに対して「スーパーL資金等の低利融資制度、農地流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種施策を実施」する¹¹⁾。すなわち新政策は、支援の対象を、従来の農家全体から農地の拡大と効率化を求める「やる気のある者」に限定して彼らを新しい農業の担い手として育てようとするものである。

ここに農業政策の基本方針は、「すべての農家」に対する支援から「やる気のある者」を選別支援する方向へに変わった。「やる気のある者」とは、耕作規模を拡大して効率的・安定的な農業経営をしようとする者であり、行政は農地を流動化して彼らのもとに集積するよう措置する。行政はまた、そうした彼らに認定農業者という名称を与えて支援方法を具体的に示したのだった。自民党農政は、農業基本法以来、理念的には農業生産性の向上をうたいながら、実際にそれを具体化するには30年以上を要したのだった。そしてそれを現実の成果につなげるには、さらに20年を必要とした。

農業政策に転換が見られる中で、日本農業に対する外的な要因も変わってきた。ウルグアイ・ラウンドは93年12月に包括関税化の合意に至ったが、米だけは関税特例措置によって輸入割当制度と国家貿易制度(民間企業ではなく政府による貿易の統括)が認められた。それによって日本は、米の関税化を実施する代わりに、ミニマムアクセス(MA)米を受け入れることになった。内容は、1986～89年の平均国内消費量(1千万トン)の4%、40万トンを95年に輸入し、その後、0.8%ずつ増やして2000年には8%、80万トンを輸入するというものだった。それが国内米価の下落圧力ならないように用途は工夫されたが¹²⁾、将来の自由化は避けられなくなった。そのため、6兆100億円に上るウルグアイラウンド対策費が計上された。しかしそれは、農地の整備などで土建業者を大いに潤わせたが、新しい農業の担い手、大規模農家の育成に使われることはなく、「個別経営体の農地を10～20haに拡大」という新政策の目論見は全く顧みられなかった。前述の票田切り捨てができなかったからである。

それでも95年には「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」、通称食糧法が施行されて食糧管理法は廃止された。食糧法第5～7条には新しい生産調整方針が明記され、減反(生産調整)の法的根拠をつくった。これによって減反政策は、従来の政府の指令によるものから生産者による「需要に合わせた生産数量目標の設定」に変わった。また、その後の改正も含め同法の下で流通及び価格形成の自由化が進んだ。そして99年には米の関税化が始まった¹³⁾。こうした状況の下で、61年制定の農業基本法は時代にそぐわなくなった。そこで1999年にはこれを廃し、新たに「食料・農業・農村基本法」が制定された。当時すでに農業の縮小は明らかになり、食糧自給率の低下が進んでいた。そこでこの法律は、最初に「食糧の安定供給の確保」を掲げ(第2条)、そのために国は「効率的かつ安定的な農業経営を育成」し、それが「農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため」に「必要な施策を講ずる」と定めている(第21条)。ここで効率的とは、他産業並みの労働時間で同等の所得が得られる経営ということであり、安定的とは、それが持続できるということである。それを実現するために必要な施策として、家族農業経営の活性化・農業経営の法人化、農業用水の確保など農業生産基盤の整備、そして「効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農地の利用の集積、農地の効率的な利用の促進」などを掲げている(第22-33条)。すなわちこの法律は、小規模農家の保護を前提とした従来の方向を、効率的かつ安定的な経営のできる大規模な農業経営体を育成し、彼らを中心とする農業構造に変えようとするものであり、そのために個人であれ法人であれ「やる気のある者」に広い農地を提供することを国家目的としたのだった。

食糧管理法下の米に対する政策は、政治的価格決定と政府による全量買い取りに始まって、自主流通米制度の導入・拡大など徐々に価格の自由化を進める一方で、持続的な需要の減少に対して生産調整(減反)による価格支持政策を続けてきた。また、米麦以外の重要農産物価格の支持を目的とする農産物価格安定法(1953～2006)も生きていた。それに対して「食料・農業・農村基本法」は、その30条1項において「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映し

て形成されるよう、必要な施策を講ずる」として、価格形成自由化の環境整備を宣言している。それを受けて 2004 年には食糧法が改正され、これによって米の流通・販売は完全に自由化された。

効率的かつ安定的な農業経営をうたった「食料・農業・農村基本法」にしたがって、2005 年 3 月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画 (2005)」は¹⁴⁾、「戦後の農政を根本から見直すことになる政策方針の転換」、すなわち、農産物価格を支える価格政策から税金で農家所得を支える所得政策への転換を図るもので、そのための施策として 07 年から品目横断的経営安定対策が実施されることになった。それは「これまで全農家を対象とし、品目ごとの価格に着目して講じてきた対策を、担い手に対象を絞り、経営全体に着目した対策に転換した」ものである。さらに、政策の内容を具体的に示し、対象とする経営体の規模を明示したのは、2005 年 10 月に農林水産省が発表した「経営所得安定対策等大綱」であった。そこでは、従来の米、麦、大豆など品目別にすべての農家に助成金を支払ってきた品目別経営安定対策を廃して、品目横断的経営安定対策を採用した。それは、複数の作物を組み合わせて生産する営農者に対して総合的な所得補償をするもので、補償の内容は、① 外国産農産物とのコスト差を直接支払う生産条件不利補正対策 (麦、大豆) と、② 価格変動の緩和、すなわち収入減少影響緩和対策 (米、麦、大豆) から成る¹⁵⁾。そしてその対象となるのは、すべての農家ではなく「すでに一定規模以上の水田または畑作経営を行っている」認定農業者、あるいは集落営農など特定農業団体であり、その規模は、認定農業者なら北海道で 10ha、都府県で 4ha、集落営農で 20ha 以上とした¹⁶⁾。

水田農業の規模を拡張し、効率的な経営を行ってその体質を強化し、それによって「食料の安定供給を確保し、地域・農業の発展を図る」べく農水省の施策は、2007 年度に本格導入された。しかし、その年 7 月の参院選で民主党が圧勝し、さらに 2009 年 8 月の総選挙で民主党は大勝した。その結果自由民主党は政権を失い、9 月には民主党・鳩山由紀夫内閣が誕生した。実はこの背景に、農業政策上の大きな転換があった。

自由民主党の政策対象は、前述したように「すべての農家ではなく一定の要件を備えた担い手農業者」に変わって「大規模農家が主流」の農業を目標とするよ

うになった。ところが民主党への政権交代によって、この新政策路線は大きく転換した。民主党政権下の 2010 年 3 月に農林水産省が発表した「食料・農業・農村基本計画 (2010)」は、まず、従来の (自民党の) 政策を「結果として農業者の間に不公平感」を生んで、農村それ自体に大きな亀裂をもたらすとともに、「麦や大豆等への生産転換も円滑に進まない状況をもたらしている」と難じる。そして、「国内農業の体質強化を急ぐあまり、対象を一部の農業者に重点化して集中的に実施する手法を採用してきた」従来の施策では、農業所得の確保にも、担い手の育成にもまったくつながらず、政策方針を「担い手」の育成から「意欲ある多様な農業者」に変えたのだった¹⁷⁾。そして、2007 年参院選以来の選挙公約であった戸別所得補償制度が実施されることになった。

「我が国農業の産業としての持続性を速やかに回復させ、食糧自給率の向上と多面的機能の維持を図るため」に戸別所得補償制度を導入し、それによって「小規模農家を含め意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整え、創意工夫ある取り組みを促していく」。このように民主党が基本計画において導入意図を説明する同制度の内容は、① 米の生産調整に参加した販売農家・集落営農に対して、生産費と販売価格の差額分を交付する。それに加えて② 麦、大豆、飼料用米等戦略作物の生産に対して、主食用米並の所得を確保する額を交付する。① は戸別所得補償モデル事業であり、② は水田利活用自給力向上事業である。① の交付金は定額部分 (10a 当たり 1 万 5 千円) と変動部分 (過去 3 年平均の標準的販売価格 - 当年産販売価格) から成る。② は生産調整への参加を条件とせず、米から小麦や大豆など戦略作物への転作奨励である¹⁸⁾。すなわち①において小規模農家を維持しつつ米を減産し、②において戦略作物の増産を図って食糧自給率を高めるということである。しかしこれが刺激となって「意欲ある多様な農業者」を輩出することになるのだろうか。

自民党農政は、小規模農家の保護から大規模農家の育成にはっきりと変わってきた。民主党はそれを「弱者切り捨て」とばかりに、小規模・サラリーマン農家も含めた全販売農家に戸別所得補償を実施した。民主党自身が言う「サラリーマン農家」への補助金支給には反対論が多いが、これに対する同党の答えは、「担

い手が不足している」から「サラリーマン農家を後押しして、担い手を育てていくのが現実的」ということにある¹⁹⁾。果たして戸別所得補償で担い手は育つであろうか。

稲作農家のうち販売農家は140万戸。そのうちの73%が1ha未満(102万戸)で高齢化も進み、農業所得はわずかでマイナスの場合も多い。1haの農地に米を作ると生産額は平均して130万円程度になるが費用控除後の収入は40万円程度にしかない²⁰⁾。この副業的農家を含めて10アール当たり1万5千円の戸別所得補償が給付されるとどうなるだろうか。これには生産調整への参加が前提で、1haを耕作する小規模農家の場合、調整率は4割(40アール)、残り60アールのうち10アールは自家米用として補助対象とならない。かくして耕作面積1haの農家に対する補助金は50アールについて7万5千円となる。これが耕作面積50アールの農家だと、対象となるのは20アールで補助金は3万円にしかない。

この程度の補助金では第2種兼業は必然で、これまでやる気のなかった若い者が農業に意欲を燃やすとは思えない。では10haならどうか。減反4割、自家米用10アールを除く590アールが補償対象となって、補償金は88万5千円。590アールの米の収量は、10アール当たり500キロとして29.5トン。60キログラム当たり1万5千円とすれば、売上高は737万円。生産費を差し引いた純収入は5割として369万円²¹⁾。補償金を合わせた収入は457万円。そのほかに米の生産調整に応じた4haに補助金付きの戦略作物を植えられるのだから、若い専従者のいる主業農家は生計費を得、さらに農業経営の多角化も試みられるであろう。

小規模農家に対する戸別所得補償は、民主党が言うように担い手を育てることにはならないが、大規模農家に対しては営農意欲を刺激することを見てきた。これに加えて戸別所得補償には農地の流動化を妨げる作用がある。農地を貸し出すと借り手には借地(小作)権が生じるから、所有者の土地に対する自由度は低下する(たとえば転用売却機会があっても直ちに対応できない)。それに対して借地(小作)料は安く全国平均で10アール当たり1万2千円(2009年)程度である。そのため、たとえコスト的に合わない小規模農家でも農地を貸し出さず耕作を続けてきたものである。

そこに小作料より3千円高い10アール当たり1万5千円の補償金が支払われるなら、土地を貸し出す者はさらに少なくなるだろう。かくして戸別所得補償制度は、小規模農家を温存して大規模化に対するブレーキとなる。一方で大規模化に対するアクセルとしての経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策から名称変更)は有効である。かくして現下の農業政策は、大規模化に向かうブレーキとアクセルを併用するという矛盾を犯している。この矛盾を解消するためには、所得補償を一定規模以上の農家に限定すべきである。そうすることによって、所得補償のない小規模農家は小作地として農地を提供するようになり、それは所得補償が就業へのインセンティブとなる大規模農家に吸収されることになり、やがては戸別所得補償の前提となる生産調整も不要となるだろう。

民主党農政の矛盾はそればかりではない。支援の対象をすべての農家から担い手に切り替えた自民党政府が、担い手・認定農業者の条件とした耕作面積は当初、都府県で4haであった。民主党はそれを弱者切り捨てとして激しく批判し、政権獲得後には「食料・農業・農村基本計画(2010)」において「小規模農家を含む、意欲あるすべての農家」を支援対象として戸別所得補償を導入したのだった。ところが自民党政府は2011年10月には「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」において、今後5年間に「平地で20~30haの規模の土地利用型農業の実現」を打ち上げた。なぜ5年間かという、「高齢者の引退を考えるとこれ以上は待てない」ということで、翌年から「地域農業マスタープラン」、通称「人・農地プラン」を推進することになった。集落・地域は、①今後の中心となる経営体(個人、法人、集落営農)を決めて、そこにどうやって農地を集めるかを決め、②中心経営体とそれ以外の農業者(兼業農家、自給的農家)を含めた地域農業のあり方を決める。それが認められると農地集積協力金、スーパーL資金の当初5年間無利子化といった特典が受けられ、新規就農者の場合は青年就農給付金が支給される。そして農林水産省は、あとで見直しはできるからともかく人・農地プランを作成するよう求めている。要するに民主党農政は、農地の集積・大規模化を図る一方で票田確保手段として全農家を対象とする戸別所得補償制度を続けているのである。

5. むすび

知の巨人と称された民俗学者の柳田國男は、明治の農商務省に勤務する農政学の専門家でもあった。かれは、農村が貧困から脱出するためには政策が必要であり、その前提として次の2つを明確にすべきだと言う。①安全・有益な農業を営むためには1人当たり土地面積をどれほどにするか、②農地総面積はどれだけか²²⁾。①は自立農業に欠かせない当然の理であるが、戦後農政はこれに明確な数値を与えることなく迷走を続けてきた。そして民主党政権は2011年になって、唐突に一戸当たり耕作面積の目標を20～30haとした。②について考えると次のようになる。近年の水田面積は250万ha、稲作農家は140万戸、平均面積1.8haである。政府の目標にならって1戸当たり25haとすれば耕作に必要な農家は10万戸になる。もとより農地が位置する状況は、たとえば平地、中間地、山間地など多様であり、その機能も異なるから全国一律に耕作面積を割り振ることはできない。こうした事情を考慮しつつ、規模拡大を実現するためには小規模農家の退出が必要である。すべての販売農家を対象とする戸別所得補償を実施しながら、130万戸の農家を削減して1戸当たり水田面積を14倍にするという大規模化計画はたして現実味があるのだろうか。

農地集積・生産性向上は、農業基本法以来その必要を認めつつ、農地法のしばりと「弱者（小規模農家）切り捨て」の反対論（利権擁護論）が、その実行を妨げてきた。2000年代に入ってようやく実行の方向が定まったかに見えたところで、戸別所得補償制度によって再び足踏み状態に陥った。それでも、農業就業者の過半が65歳を超え、その多くが後継者を持たないとしたら、必然的に耕作放棄地が増える。耕作放棄地も「農地」であれば、法制上租税は減免され農外からの取得は困難であるから放棄されたままとなる。そこで、2009年の改正農地法は、農地取得の要件を大幅に緩和した。これまでそれを阻んできたのは、農地の集積が進んで農業経営が大規模農家や法人によって占められるなら、小規模農家集団が育んできた農村文化が失われるという感情論であった。しかしながら、農業経営の大規模化は小規模農家を排除するものではない。たとえば株式会社のような法人では、集積した農地を耕すのは土地を提供した農家と新規参入者であ

り、多くの場合、収穫に応じてかれらに報酬を支払っている。法人は、農業機械を有効に利用するなど経費の削減を図る一方、販売先を開拓し、あるいは農産物を加工し自ら販売もして売り上げの拡大を図っている。農業生産法人のうち会社法人（株式会社等）の生産拡大は、一方における農地提供者（地権者）と他方における農産物等の買い手という2面の顧客を拡大することによって可能になる。農林水産省が推進する農業の6次産業化は、土地の集積と販路の拡張があって可能となることで、副業農家にはとうてい無理なことである。

法人のうち農事組合法人は集落営農から発展する。農水省は集落営農を「合意の上で農作業を共同化・統一化して行う集落」と定義する。集落営農は任意組織であるが、これが法人化して農事組合法人や株式会社となる。2010年現在、集落営農は1万3千経営体で、その15%が法人化されており、多くは農事組合法人である。集落住民の合意で集落営農ないし農事組合法人が組織されるにあたって、個々の農家はそこに農地を提供して賃貸料を受け取る。農地は専業の担い手に集積され、彼らを中心とした耕作が行われる。しかし、使用料を払えばだれもが必要に応じて農地を利用し収入を得ることができるし、また、耕作はしなくても畦畔の草刈りや水の管理に参加することができる。こうして集落共同で農業に参加することによって耕作放棄がなくなり、後継者問題もなくなって農地は維持される。たとえば、山口県阿武郡の宇生賀盆地に生まれた「うもれ木の郷」は、圃場整備を機に4集落1農場として設立された農事組合法人である。その目的は「地域の農地は地域で守る」ことにあり、内容は、耕地面積122ha（うち水田104ha）、農家戸数49戸（地権者76戸）で農家人口165人、水稲、大豆のほか、パイプハウス（農協から賃借）でスイカ、ホウレンソウ、ハクサイ等を栽培している。大型機械の導入で水稲、大豆の生産性が上昇し、浮いた労働力でスイカなどの戦略作物の栽培が可能となった。「うもれ木の郷」は次のように記している。「法人化によって機械や資材の購入、農産物の販売等にメリットが出てきた。かくして、法人、個人の所得が確保でき、高齢化の中で永続的な営農の可能性が見えてきた」²³⁾。ここで「地域の農地を守る」ということは、単に農地を維持するというのではなく、収入を増やしてコストを削減し

得を高めて雇用を生み出すことをいう。

農林水産省の「人・農地プラン」は唐突に提示されたが、兵庫県加西市網引町の農事組合法人「あびき」はそれに積極的に対応した。「あびき」は、地域の高齢化による先行き不安から2006年に営農組合を設立し、2012年1月に法人化したものである（農家数75戸、農地は網引町の60%を集積した87ha）。集落営農が基本理念とする「地域の農地を守る」ためには「離農者が安心して農地を任せられる受け皿があること、そして中心となる経営体に農地がうまく集積」されなければならない。農水省の人・農地プランは、集落営農の基本理念に沿うものとして「あびき」は、これを受け入れたのだった²⁴⁾。

人・農地プランは、未だ政治的利害を映してはいるが²⁵⁾、それを超えて、「高齢者の引退、農地、農業の荒廃」という危機に直面してきた多くの農村にとって、将来計画の策定・実行の励みとなる可能性もっている。農業基本法以来、「生産性向上」を旗印に掲げながら、政治的利害からあらぬ方向を向いてきた農業政策は、既存の高齢担い手の大量引退という現実を前に、農地集積・生産性向上という本来の方向に向かわざるをえなくなってきた。2012年12月の総選挙で政権は自民党に移ったが、農業政策の方向が変わることはないだろう。

Endnotes

- 1) ベルク [20]。最初の引用は p.139、後の引用は p.145。なお、「空間的に」というのは、米作りは条件の良い平地で行われ、他の作物は高地に追いやられたという意味であり、「時間的に」というのは、米以外の作物は裏作に回されたということである。しかし戦後になると、兼業農家の多くは裏作も拒否してもっぱら米を作ってきた。
- 2) 数値は、日本銀行『外国経済統計年報（2004年版）』による。
- 3) ここにおける数値は、加古 [4] p.161 による。
- 4) 第2図の水田面積は、09年以前は71年、81年、91年のデータしか得られなかったため、この間の差を各年に案分したものである。参議院農林水産委員会調査室「水田（本地）面積と減反面積の推移」[7] は水田面積と減反面積の数値をグラフに示しているが、データの表示はなかったため、このような方法をとった。

- 5) 農林水産省『平成22年版 食料・農業・農村白書』巻末付録「年次報告50年を振り返って」[17] 参照。
- 6) 神門 [5] によると、1980～03年の農地転用面積は59万3千ヘクタール（年平均1万7千ヘクタール）、転用収入は175兆円で「耕種農業生産額の6割に相当する」という（同書 pp.146～7）。また、2004～09年の転用面積も9万7千ヘクタール（年平均1万6千ヘクタール）に上る（農林水産省『農地の移動と転用』表-14による）。
- 7) 近年の日本の米価は、種類によってちがうが、60kg当たり1万4千円～2万2千円くらいである。1万5千円として、1トン当たり25万円。\$1=¥80なら3,125ドル。それに対してアメリカ米は540～610ドル程度である。
- 8) 表5の数値には解せないところがある。売上高1万ドル未満の平均的農場が米を作るとして、単収は日本並みの5トン、価格は200ドル/トンとすると、54haの土地から得られる売上高は54,000ドル（=5×200×54）になる。ところが表の数値は3,050ドルである。アメリカの場合、作付面積は農地面積の3分の1であることを考慮してもこの売上高は低すぎる。この想定値と実際の数値の違いは、売上高階級が上がるにつれて縮小し、25万ドルを超えると実際の数値は想定値を超える。
- 9) 農業政策としては個別農産物に対する価格政策も広く行われてきた。これについては森田 [22] pp.109-111 参照。
- 10) 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」[9] 参照。
- 11) 農林水産省「認定農業者制度について」[19] 参照。なお、97年に9万8千人だった認定農業者数は、08年には24.6万人、そのうち1万3千は法人である。
- 12) 伊藤 [2] 参照。なお、ミニマムアクセス米の購入品種は中粒種を主とし、用途は加工、援助、備蓄向けを主として、主食用は10%程度である。すなわち、MA米は、主食用国産米と競合しないよう「隔離」されてきたのである。
- 13) 96年度からMA米輸入量を0.8%ずつ増やすという取り決めに対し、関税化するなら増分は0.4%になることから、この措置に踏み切ったものである。なお、米の関税化が実施された98年の従量税は1kg当たり351円（60kgだと2万1千円）。これだけで輸入米価格は国内米価を超えるから禁止的関税と言えた。近年、1年限りの暫定税率は0～49円/1kgで、暫定税率が決められない場合は基礎税率402円が課される。暫定税率49円なら60kg当たり関税は2,940円であるから、国際米価にこれを上乗せしても国内米価よりかなり割安となり輸入は大幅に増えそうであるが、現実はそのようではない。その理由は、農水省が輸入米1kg当たり300円の輸入納付金を義務づけているからである。なお、98年当時の従価税は77%といわれたが、それ

は、1 kg 当たり輸入米価格に対して 351 円の関税をかけるなら税率 778%になるという意味である。

- 14) 食料・農業・農村基本法の第 15 条は、政府は「食料・農業・農村基本計画を定めなければならない」と規定している。それによって 5 年ごとに作成されるのがこの「基本計画」である。
- 15) ①は WTO（世界貿易機関）による青の政策、②は黄の政策である。①は過去の作付け実績に応じた補助金で、これは生産刺激的ではない。それに対して②は価格支持政策で、生産を刺激する可能性がある。生産を刺激する補助金は赤の政策で、これはやめるべきであり、刺激しない青の政策は続けて良い、黄はその中間でやめたほうがよいというのが、補助金に対する WTO の態度である。なお①はゲタ対策、②はナラシ対策とも呼ばれる。
- 16) 農林水産省「経営所得安定対策大綱」〔10〕参照。なお面積要件は、後に認定農業者で 2.6ha 以上、北海道で 6.4ha 以上に緩和された。
- 17) 農林水産省「食料・農業・農村基本計画（2010）」〔11〕p.1
- 18) 以上については、農林水産省「食料・農業・農村白書（平成 22 年版）」pp.21～22 参照。
- 19) 農林水産省『食料・農業・農村白書（平成 22 年版）』p.23
- 20) 農林水産省「農業統計調査」（平成 20 年度産 米生産費）によると、耕作面積 1～2ha の農家の平均生産費は 1ha 当たり 130 万円、全額参入生産費から自己払いを控除した費用が 91 万円である。この数値は、反収 500 キログラム、60 キログラム当たり 1 万 5 千円とすればほぼ合致する。
- 21) 農林水産省「農業統計調査」（平成 20 年度産 米生産費）によると、耕作面積 5～10ha の農家の 10 a 当たり収入は 14.1 万円、自己払い控除後の全額参入生産費が、同 7.2 万円である。それをもとに計算すると本文の数値となる。
- 22) 柳田〔23〕pp.271-2 参照。
- 23) 以上についてはうもれ木の郷〔3〕参照。
- 24) 石井〔1〕pp.332-5 参照。
- 25) 「人・農地プラン」は、地域の担い手を定め、そこに農地を集約する約束や仕組みを策定した経営体を支援しようとするものである。これは基本的に自民党の認定農業者支援と変わらないが、「人・農地プラン」ではその関係が曖昧になっている。そこには、政策の連続性を否定するかのような政治的思惑が見られる。生源寺〔6〕はその点を批判する。

参考文献・URL

- 〔1〕石井和博「うちの『人・農地プラン』は多くの人が働ける場所作りのため」、『現代農業』2012 年 11 月号、pp.332～5
- 〔2〕伊藤正一「WTO 合意における日本の米輸入」
<http://worldfood.apionet.or.jp/kokusai/Revised%20WTO.pdf>
- 〔3〕うもれ木の郷 HP : <http://umoreginosato.or.jp/>
- 〔4〕加古敏之「日本における食糧管理制度の崩壊と米流通」
<http://worldfood.apionet.or.jp/kako.pdf>
- 〔5〕神門善久『日本の食と農』NTT 出版 2006
- 〔6〕生源寺眞一「迷走する農政と人・農地プラン」:
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=944>
- 〔7〕参議院農林水産委員会調査室「水田面積（本地）と減反面積の推移」
<http://www.dpj.or.jp/news/files/4suidenmenseki.pdf>
- 〔8〕全農山形「農家所得の推移」:
<http://shonai.zennoh-yamagata.or.jp/data/image/noukei.pdf>
- 〔9〕農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」（1992 年 6 月）
<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/hoko.html>
- 〔10〕農林水産省「経営所得安定対策大綱」（2005）:
http://www.maff.go.jp/j/syotoku_antei/pdf/antei_taisaku.pdf
- 〔11〕農林水産省「食料・農業・農村基本計画（2010）」
http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf
- 〔12〕農林水産省「米価に関する資料」
(<http://www.library.maff.go.jp/GAZO/3-0000120526.htm>)
- 〔13〕農林水産省「米麦価と各種経済指標」
(<http://www.library.maff.go.jp/GAZO/20016356/20016356-01.pdf>)
- 〔14〕農林水産省「平成 20 年耕地面積」
<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sokuhou/kouti2008/index.html>
- 〔15〕農林水産省「平成 21 年農業構造動態調査結果の概要」:
http://www.maff.go.jp/j/tokei/sokuhou/kihon_kouzou09/index.html
- 〔16〕農林水産省「2010 年世界農林業センサス」:
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001034606&cycod=0>
- 〔17〕農林水産省:『平成 22 年度 食料・農業・農村白書』巻末付録「年次報告 50 年を振り返って」
(http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h22_h/trend/part1/kanmatsu/k02_07.html)

- [18] 農林水産省『平成 22 年 耕地及び作付面積統計』農林統計協会 2011
- [19] 農林水産省「認定農業者制度について」
http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/nintei_gaiyou_tx.html
- [20] ベルク, オギュスタン『空間の日本文化』(宮原信訳) 筑摩学芸文庫 1994
- [21] 北海道米麦改良協会:
http://www.beibaku.net/rice/2011/manual/ricetext/ricetext_16.pdf
- [22] 森田 明「価格政策と日本農業」, 矢口・山崎編『現代「農業構造問題」の経済学的考察』農林統計協会 2011
- [23] 柳田國男「農政学」, 『柳田國男全集 I』所収 筑摩書房 1999