

農政改革の構想

1. 農政改革の必要性と改革の方向

(1) WTO・FTA 交渉にいかに対応すべきか。

(ア) WTO・FTA 交渉から要請されるもの

- ① WTO 交渉では、一定率（例えば100%）以上の関税は認められないという上限関税率や高率関税の大幅引き下げが合意されることが予想される。
- ② FTA 交渉では、実質上全ての貿易（一説によると90%以上の貿易量）について関税をゼロにすることが要請される。
- ③ 以上からすれば、大幅な国内価格の引き下げが必要となる。
- ③ ただし、いずれの交渉でも相手国との合意によりごく限られたセンシティブな品目についての例外扱いを求める道がないわけではない。（UR 交渉における米の特例措置、FTA も全ての品目ではない。しかし、それが農業にとってもよいのかという問題がある。）

(イ) アメリカ・EUと日本の農政比較

アメリカは1960年代から農家に対する保証価格と市場価格との差を財政により補填（直接支払い等）することにより、農家所得を維持しながら消費者への安価な供給と国際競争力の確保を実現してきている。EUは可変課徴金等により域内市場価格を国際価格より高く設定する一方、過剰生産分を輸出補助金によって処理していた。しかし、1992年に農政改革を行い穀物の域内支持価格を引き下げ、財政による農家への直接支払いで補った。現在の穀物の支持価格トン当たり101.31ユーロ（120～130ドルに相当）は、本年2月の小麦シカゴ相場（139ドル）を下回っている。EUはアメリカ産小麦に関税ゼロでも輸出補助金なしでも対抗できる。EUがアメリカと同じ財政負担型農政に転換したにもかかわらず、日本のみ取り残されている。いまやアメリカ・EU対日本という構図になっている。

農業保護の指標としてOECDが開発したPSE（生産者支持推定量）は関税による消費者負担（内外価格差×生産量）に納税者負担による農家への補助・支払いを加えたもの。1986～88年のPSEは、アメリカ418億ドル、EU956億ドル、日本489億ドルである。2003年のPSEは、アメリカ389億ドル、EU1,214億ドル、日本447億ドル（約5.2兆円）となっている。日本の数字はGDPを考慮するとEUと比べても過大ではない。（2002年GDPアメリカ10.4兆ドル、EU8.6兆ドル、日本4.0兆ドル）また、EUが保護水準を上げているのに対し日本は保護を減少させている。しかし、その内訳をみると、消費者負担の部分の割合は1986～8

8年のアメリカ46%、EU85%、日本90%に比べ、2003年ではアメリカ38%、EU57%（穀物、牛肉について改革、砂糖、乳製品についてはこれから改革予定）、日本90%（約4.7兆円）となっている。EUが日本と同程度であった消費者負担型農政を大きく転換しているにもかかわらず、日本の農業保護は依然として消費者負担の割合が極めて高い。

(表) 各国の政策比較

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	×	○	○
環境直接支払い	×	○	○
農地面積当たり直接支払い	×	○	○
条件不利地域直接支払い	○	×	○
生産調整による価格維持	○	×	×
500%以上の関税	2品目 (落花生、こんにゃく、いも)	なし	なし
300~500%の関税	3品目 (米、雑豆、バター)	なし	なし
200~300%の関税	3品目 (小麦、脱脂粉乳、でん粉)	なし	2品目 (バター、砂糖) ただし、改革中

EUはEU拡大（低い中東欧諸国の農産物価格にあわせる必要）や農業支出の増加等EU独自の事情に対処するため農政改革を実行した。これによりWTO交渉のポジションは有利になったが、交渉がなくても改革は不可避であった。

また、農業保護が特定の産品に偏ると経済的により大きな非効率を生む。OECDの指数によるとOECD平均75、EU59、アメリカ29に対し日本は118であり、他の国に比べて、特定の品目、とりわけ米に偏っている。（日本の農業生産額8.8兆円のうち畜産2.4兆円、米2.2兆円、野菜2兆円である。PSEは畜産1兆円（生産額比42%）、米1.6兆円（生産額比73%）である。）

農産物関税に上限を設定するというアメリカとEUのWTO交渉に関する合意が昨年8月13日になされた後、同8月末「諸外国の直接支払いも視野に入れて」食料・農業・農村基本計画を見直すという農林水産大臣談話が出

された。これを受けて、食料・農業・農村審議会企画部会は来月中間取りまとめを行う予定である。

(2) 農業の構造改革による効率化

(ア) 構造改革の進んだフランスーフランス農業の栄光の30年

フランスでは我が国の農業基本法制定に先立つ1960年「農業の方向づけの法律」（農業基本法）を制定した。当時のフランスの平均農家規模は17haで、これをそのまま存続することは考えられなかった。この点は我が国の基本法と同じである。しかし、フランスでは構造改革が順調に進展した。

全農地面積は1960年の3,016万haが1997年には2,833万haとなっており、6%の減少にすぎない。（我が国は22%の減少である。我が国は農地改革というドラスティックな改革を行いながらも、農地を十分に確保できなかった。都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律という制度はあったが、住宅用地、工業用地等都市的用途のための需要から農地を守ることには十分機能しなかった。）フランスでは総合的な土地利用規制（ゾーニング）により都市的地域と農業地域が明確に区分された。その農業地域の中では、農業経営権の強い保証を行う農地賃貸借制度が確立されるとともに、土地整備農村建設会社（SAFER）の創設により、先買権（買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる）の行使による農地の取得及び担い手農家への譲渡、交換分合によるまとまった農地の集積等が推進された。農家規模が拡大すれば剰余、地代負担能力が増加し、当該農家は農地をさらに集積しやすくなる。規模拡大が規模拡大を生むのである。

農地が確保される一方、農家戸数は1960年の177万戸から1997年には68万戸に減少した。この結果、平均農家規模は17haから42haへと約2.5倍に拡大した。

また、フランスでは農政の対象を農業が所得・労働時間の半分以上を占める主業農家に限定するとともに35歳未満の青年農業者が農業経営者として自立することを積極的に推進した。フランスの農業経営者の年令構成（1997年）は35才未満12%、35～54才51%、55～64才21%、65才以上16%となっており、日本のような高齢化は進展しておらず、農業後継者の確保に大きな成果を挙げた。

フランス政府が1960年から農業の構造改革を先んじて推進する一方、欧州共同体は1968年から高い支持価格制度（域内でコストの低いフランスではなく高いドイツのコストに合わせて価格を設定）を持つ共通農業政策を実施したため、自給率は1961年の99%から1980年代以降130～150%の水準へ上昇した。（食料自給率がどんどん低下し構造改革が進展

しなかった我が国農業の40年と対照的である。)

(イ) 日本農業の現状—農業の衰退傾向に歯止めがかからず、国民・消費者への食料の安定供給から憂慮すべき事態

1961年制定の農業基本法は農業の規模拡大・生産性向上によるコスト・ダウンや需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の選択的拡大によって農業構造を改革し、農工間の所得格差を是正することを目的とした。所得は売上額(価格×生産量)からコストを引いたものである。売上額を増やすかコストを下げれば所得は増える。米のように需要が伸びない作物でも、農業の規模を拡大していけば、コストの低下により、十分農業者の所得は確保できるはずであった。

にもかかわらず、実際の農政は農家所得の向上のため構造政策よりも米価を上げる道を選んだ。消費は減り、生産は増え、米は過剰となった。30年以上も生産調整を実施する一方で、農業資源は収益の高い米から他の作物に向かわず、食料自給率は1960年の79%から40%へ低下した。一人一年当たりの米消費量はピーク時の1962年118kgから63kgに減少した。他方、この間、小麦の消費は26kgから32kgへと増加している。この結果、米について約1400万トンの潜在生産力がある中で約450万トンに相当する生産調整を実施する一方、米の生産調整量を上回る約600万トンにも及ぶ小麦を毎年輸入している。また、畜産物や油脂の消費が増加したが、これらを生産するための飼料穀物や大豆は輸入に依存した。1960年の国民一人一日当たり供給熱量2,291キロカロリーの内訳は、米1,106、畜産物85、油脂105、小麦251、砂糖157であった。しかし、2002年の同熱量2,758キロカロリーの内訳は米612、畜産物400、油脂379、小麦321、砂糖210となっている。高米価で保護された米の一人負けの状態である。

600万haあった農地のうち農地改革で解放した面積(194万ha)を上回る230万haが消滅した。農地の転用規制、ゾーニングが厳格に運用されなかったうえ、米が余っているだけなのに農地も余っているという認識が定着したため、対外交渉では食料安全保障を主張しても、国内では食料安全保障に不可欠な農地資源の減少に誰も危機感を持たなかった。今では国民がイモだけ食べてかろうじて生き長らえる程度の農地しか残っていない。

農産物一単位のコストは面積当たりのコストを単収で割ったものだから、品種改良等による単収の向上は農産物のコストを低下させる。しかし、米過剰のもとでは生産調整の強化につながる単収の向上は抑制された。農地の集積も規模の経済を発揮させ、コストを下げる。しかし、高米価のもとではコストの高い農家も米を買うより作るほうが安上がりとなるため、零細農家が

滞留し農地は集積しなかった。

明治から1960年まで不変の3数字といわれた農地6百万ha、農家戸数6百万戸、(主として農業に従事する)農業就業者人口14百万人はいずれも大きく減少した。戦後の食糧難の際には人口7千万人に対し農地は6百万ha存在した。今は人口13千万人に対し農地は5百万haを切っている。農業就業者人口は2.8百万人へ激減した。農業就業者のいないパートタイム的農家が増加したため、農業就業者は農家戸数3百万を下回っている。逆に**第2種兼業農家の比率は3割から7割へ、65歳以上高齢農業者の比率は1割から6割近くへ上昇している。**

農政は戦後の消費者行政から生産者保護行政に転換した。しかも、不十分なゾーニングに加え、消費者に負担を求めながら全ての農家に利益が及ぶ高米価政策をとったことから、兼業農家は利益を受けたが、農業の構造改革は遅れ、食料供給の主体となるべき企業的農家は育たず、農業の体力は衰え、米が過剰となる一方で食料自給率は低下した。もちろん、いかに食料安全保障が重要だとしても無駄で過大なコストをかけてよいというものではない。国内生産にも効率性が求められる。食料が不足して困るのは消費者であって農家ではないからだ。食料安全保障とは本来消費者の主張であって農業団体の主張ではない。1918年の米騒動で米移送に反対して暴動を起こしたのは魚津の主婦であって農家ではなかった。戦後食料の買出しのため着物がひとつずつ剥がれるようになるタケノコ生活を送ったのは都市生活者であって農家ではなかった。

政策手段は**e f f e c t i v e** (目標をより効果的に達成できること)、**e f f i c i e n t** (効率的であること、最も少ないコストで目標を達成できること、他に別の非効率を生むものではないこと)、**e q u i t a b l e** (公平であること、貧しい者に多くを負担するようなものでないこと)を満たすものでなければならない。**消費者負担型の価格支持政策**は、所得向上に直接資するものではないという点で非効果的であり、需給の不均衡等副作用を生むという点で非効率的であり、貧しい消費者も負担(他方、日本では裕福な土地持ち兼業農家も受益)するという点で不公平であり、3つのEのいずれの基準も満たさない。**対象を絞った納税者負担型の政策(直接支払い)**は、負担と受益の関係を国民に明らかにし、真に政策支援が必要な農業や農業者に受益の対象を限定できるとともに、消費への歪みをなくし経済厚生水準を高める。1つの問題にはそれを直接解決する政策を採ることが経済政策の基本なのに、日本の場合、農家所得を直接向上させる政策ではなく価格支持という間接的な政策を採ったため、食料自給率や国際競争力の低下等大きな副作用が生じてしまった。

(3) 農政改革の基本方向

WTO・FTA 交渉等の国際化が進展するなかで日本農業はどのように対応すべきか。農業で後ろ向きの対応を採り続けることは WTO・FTA 交渉全体にもよい影響を与えない。米のみ高関税を維持することは米のみ高い国内価格を維持することに他ならず、内外価格差のある中でアクセス（関税割当）量の拡大は国内生産・食料自給率の縮小をもたらす。（WTO 交渉で高関税の大幅引き下げに対する特例措置を求めればアクセスについて代償を要求される。ウルグアイラウンド交渉の教訓である。）これはかつての高米価政策・生産調整政策の繰返しである。これは農業の生産性向上を阻み、食料自給率の低下を招いた。この選択はたんに農産物貿易の問題にとどまらず、農業の担い手を育成し強い農業を目指すのか、引き続き二兼農家も含めた護送船団方式を採るのかという農政全体の選択に他ならない。

関税引き下げに対応するためには、EU が行ったように消費者負担型の価格支持政策から、納税者負担型の直接支払いに転換し、国内価格を引き下げる必要がある。しかも、これまでの交渉のように対外的に譲歩を迫られてから、国内対策を行うのではなく、EU と同じように、WTO・FTA 交渉とは関係なく（交渉で一部品目について例外扱いが認められたとしても）我が国も日本農業それ自体に内在する問題に対処するために改革を行う必要がある。農政改革は WTO・FTA 交渉や産業界のためだけではなく、農業自身、さらには国民・消費者のためにこそ必要なのである。

しかし、対象農家を限定しない一律の護送船団方式的な直接支払いでは、消費者負担を納税者負担に置き替えるだけで農業の効率化は図れず、国民負担は減少しない。EU では価格支持政策が行われる以前から構造改革のための政策が強力に実行され、農業の規模拡大、効率化が相当進んだ。日本では構造改革が充分に行われないうち価格政策による一律的な農家保護が実施されたため、零細な農業構造が温存され、農業は非効率なままとなっている。

そのため、日本においては、単に関税引き下げに対処するためだけの直接支払いではなく、構造改革を促進させる対象者を絞った日本型の直接支払いの導入が不可欠である。（稲作副業農家は戸数では 64% を占めるが、その所得 792 万円のうち農業所得はわずか 12 万円にすぎない。この農業所得は守るに値しないのではないか。また、兼業化により、稲作副業農家 792 万円の所得は勤労者世帯 662 万円を大きく上回っており、これへの所得補償は国民の理解が得られない。）また、そのような直接支払いでなければ財政負担、国民負担も膨大なものとなる。そして、そのような直接支払いによって、日本農業を効率化し、国際競争力を高めることができる。品種改良等の技術進歩により単収の向

上を図るとともに、企業的農家に限定した直接支払いにより農地を集積しコスト・ダウンを図っていけば、農政の財政負担は消費者の利益に転化していく。このような考え方を採らないと、農政は国民の支持を失い、存立しえなくなるのではないだろうか。

2. 農政改革の具体的な仕組みと論点—直接支払いの制度設計

米についていえば、当面WTO交渉で合意される関税水準で決定される輸入米の価格水準、将来的には国際価格水準まで国産米価を引き下げることが目的として、担い手に限定した直接支払いを導入する。(例えば、日本米と品質的に競合すると思われる中国産短粒種の価格は約4,000円、予想上限関税率100%の関税賦課後の価格は約8,00円となる。)

(ア) 生産調整の段階的縮小による米価の引き下げ

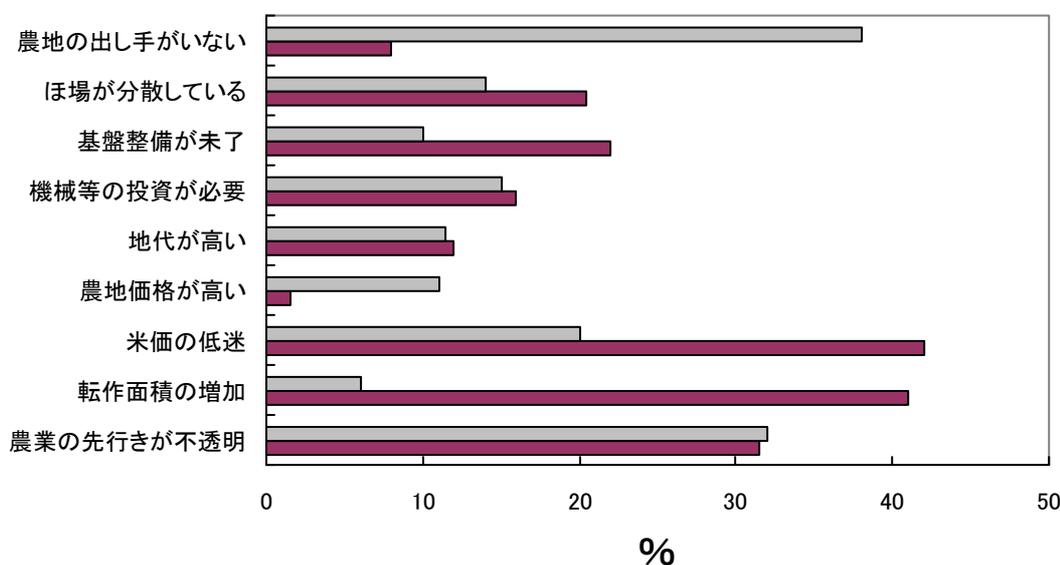
まず米について、関税が下げられていけば生産調整により価格を維持することはできなくなる。米の生産調整を段階的に縮小・廃止することにより米価を徐々に需給均衡価格まで下げていく。

価格低下で影響を受ける一定規模以上の担い手農家に対し、一部が農地の貸し手への地代として吸収される面積当たりの直接支払いではなく、生産・価格に影響しないため所得減を十分補償できる**デカップルされた直接支払い(価格低下分の85%を補填)**を交付する。対象を絞り込んで助成することこそ直接支払いの本質であり、価格低下により影響を受けない農家に助成することは不適切(稲作副業農家の農業所得は12万円に過ぎない)である。

(イ) 構造改革促進型の直接支払い

これまで米価の上昇は農地の出し手である零細農家の農地保有意欲を高め農地の流動化に逆行するとする考え方と米価の下落は農地の受け手である規模拡大農家の地代負担能力を低め農地の流動化に逆行するとする考え方が対立してきた。しかし、次の一つのグラフだけでこの論争に終止符を打つに十分である。これは、平成6年と13年の規模拡大が困難である理由を比較したものである。平成6年と13年の大きな違いはこの間米価が24%低下したことである。米価の低下により農地の出し手がいなくという理由は大きく減少している。他方、借手側の理由として米価の低迷が大きく増加している。借り手の支払可能地代は農地を借り入れ規模拡大した後におけるコスト・ダウンによる収益増加と将来における予想米価に依存する。したがって、コスト・ダウン以上に米価が下がると予想すれば、支払可能地代が低下するので借りにくくなる。(転作面積の増加という理由も急増しているが、転作面積が増えると農地を集積しても稲作の規模拡大につながらず、コスト・ダウンによる収益の増加が見込まれないからである。)

(図－1) 規模拡大が困難である理由 (複数回答)

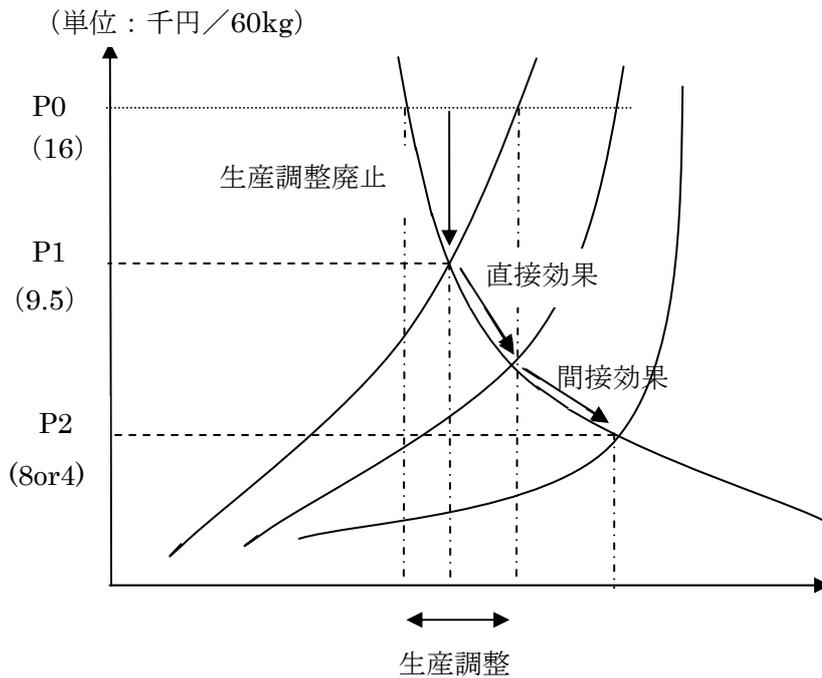


出所：2002年度食料・農業・農村白書

すなわち、価格が下がると零細農家は農地を手放すが、借り手の地代支払い能力も低下するため、農地は耕作放棄されてしまう。(逆に、価格が高いと零細農家が農地を手放さないで農地は流動化しない。) 生産調整の廃止により価格を下げ零細農家に農地を手放させるとともに、一定規模以上の農家に農地面積に応じた直接支払いを交付し地代支払い能力を補強してやれば、農地は零細農家からこれら企業的農家へ集積しコストは下がる。この直接支払いは実質地代の軽減による供給曲線の下方シフトという直接的効果と、農地の流動化による規模拡大、生産性の向上による右下方へ膨らんだ形での供給曲線のシフトという間接的効果を生じさせる。

直接的効果については、直接支払いが一部地代として貸し手に帰属することおよび直接支払いを受ける担い手のみに影響が及ぶことから、全体の供給曲線は直接支払いほど下方にはシフトしない。しかし、仮に直接支払いが全て貸し手に帰属するとしても、間接的効果により農業の構造改善、価格の引下げは進展するし一気に国際価格等まで引き下げるよりも財政負担は大幅に軽減できる。しかし、対象が限定されないと構造改革効果はなくなる。

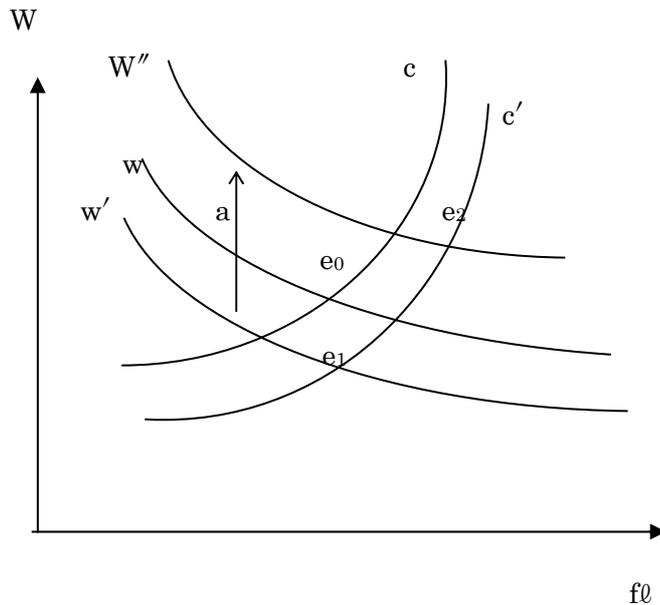
(図－2) 生産調整廃止と直接支払いの効果



農業団体が農家選別だと反対する理由はない。零細農家が自ら耕作すれば直接支払いは受けられないが、農地を受給資格農家が借り入れれば零細農家も直接支払いの一部を地代として受け取ることが可能となる。

(参考) 農地市場の需給関係

(図-3) 直接支払いの効果 (地代と耕地利用)



ある経営体が利潤を極大化するための条件は、生産要素の価格が生産物の価格にその生産要素の限界生産物に乗じたものに等しくなることである。農業経営者の利潤 $P \cdot Q(f_i) -$

$\sum w_i \cdot f_i$ (P は生産物価格、 Q は生産量、 w_i は生産要素の価格、 f_i は生産要素の使用量であり、この式は売上額－コストを示している) を最大にするための一階の条件を求めると

$$w_i = P \cdot \frac{\partial Q(f_i)}{\partial f_i} \quad \text{となる}$$

限界生産力逓減の法則により農地への需要曲線 $w(f_l)$ は右下がりの曲線となる。

オリジナルな均衡は e_0 点である。価格 (P) が低下すると w は下方へシフトして w' となる。他方、農地の貸し手からすれば価格が低下するので農地の留保需要が減少するため市場への農地供給を増加させる。 c はこれにより右下方へシフトする。しかし、 w も c も低下するので農地が流動化するかは明らかではない。

ここで土地の1単位当たり a の直接支払いを導入したとしよう。農業経営者の利潤は $P \cdot Q(f_i) - \sum w_i \cdot f_i + a \cdot f_l$ となる。したがって、 f_l に関する一階の条件は

$$P \cdot \frac{\partial Q}{\partial f_l} - w_l + a = 0, \quad w_l = P \cdot \frac{\partial Q}{\partial f_l} + a \quad \text{となり、}$$

w は a だけ上方へシフトすることとなる。これが直接支払いの効果である。

直接支払いにより、農地の流動化を促進し、農業経営の零細性も克服することができる。注目すべきは“課税の転嫁”とは逆のケースであるが直接支払額 a の一部は w の上昇により出し手農家にも帰属することである。すなわち、大規模農家に限定した直接支払いはそれ以外の農家にも利益を及ぼすのである。OECDでの分析ではEUの面積当たりの直接支払いの約半分は農家の保有農地に、他の半分は非農家の農地保有者に、すなわちほとんど全てが農地に帰属したとしている。

水田の上に何を作付けても直接支払額は同じなので、米作偏重という政策の歪みも排除できる。

水田と同様に畑、草地についても実態に応じ単価、対象農家を設定する。その際、単価については水田と畑、草地の小作料の比率により設定する。畑作については連作障害を避けるため、小麦、大豆、てん菜、馬鈴薯の輪作体系が確立されているが、現在品目別の価格政策が採られ小麦に対する保護が高いため、労働生産性の高い小麦（一時間当たり小麦7,947円、大豆1,052円、てん菜2,622円、馬鈴薯3,180円）の作付けが拡大している。単作化の進行であり、これによる単収悪化を防ぐため、農薬、化学肥料の投入が増加するおそれがあり、環境にも好ましくない。品目別の価格政策を廃止し、畑地についてもそのうえに何を作付けしても畑面積当たりの直接支払いが受けられるようにすれば、このような問題は解決できる。

(ウ) 制度設計の留意点

① 対象者は当初5年間、都府県3ha、北海道10ha以上の規模農家（畑、草地については調整が必要）とし、規模拡大を考慮し、次期5年間、都府県5ha、北海道15ha以上の規模農家とする。ただし、現在の規模は小さいが規模拡大の意欲、客観的条件が備わっている者、新規就農者については暫定的に対象とする。上記の規模を維持できなかった者、暫定的な対象者のうち一定期間内に上記の規模に達しなかった者については、直接支払いの返還を求めるが、不可抗力による場合には免責する。

農業団体の中には**集落営農**を対象にすべきであるという議論があるが、これを安易に認めると全ての農家が対象となりかねない。（農業基本法の実施が営農団地という主張によって農業団体から協力を得られなかったことを想起する必要がある。）集落営農といっても、一地域一農場といったレベルの高いものしか対象とすべきではない。また、リーダーのいない**集落営農は長続きしない。農地は集落で、農業は担い手でという考え**を採るべきである。（農地の出し手は直接支払いによる地代の上昇分を農地の維持管理費に充てればよい。限られた財源の中で農地の維持管理のための直接支払いを別途出す必要性については疑問がある。）

対象農家の基準があいまいだと地方の現場を預かる行政担当者が混乱する。

（「認定農業者」の認定は市町村でまちまちであり、これを対象農家基準のベースとすることには疑問がある。）また、国民・納税者も納得しない。

② 政策体系が頻繁に見直されるようだと、生産者は長期的視点にたつて機械や設備の投資を行えない。中山間地域等直接支払いで5年間単価、制度を固定することとしたのはこのためである。新しい直接支払いも、営農の安定を考慮し5年間は単価、制度を固定し、5年ごとにこれを見直すこととすべきである。

(エ) 試算値（米について完全自給・生産拡大を前提とした場合）

①生産調整廃止に対するデカップルされた直接支払い…2, 100億円

②面積当たり直接支払い

i 米の上限関税率が100%の場合

10a 当たり単価：水田3.6万円、畑1.8万円、草地0.9万円

所要額：水田8,300億円、畑2,600億円、草地500億円

ii 米の関税ゼロの場合の面積当たり直接支払い

10a 当たり単価：水田5.0万円、畑2.5万円、草地1.25万円

所要額：水田1兆200億円、畑4,300億円、草地760億円

(オ) 農政改革の効果

全ての水田・畑・草地について、米の上限関税率が100%の場合には約1.1兆円、関税ゼロという極端な場合でも多く見積もっても約1.7兆円ですむ。段階的に国際価格等に鞅寄せしていくとの観点からはそれが実現するまでの間

単価、予算額も段階的に拡大していくという案も考えられる。財政の観点からはこれが現実的であろう。EUの直接支払いも同様の方式をとった。

国の農業予算は2.4兆円、補助金の地方負担を加えると3兆円もある。直接支払いを農業予算内で処理すれば、消費者が負担してきた4.7兆円に及ぶ農業保護は消滅し、国民負担は大幅に軽減できる。農業保護水準（PSE）はアメリカの半額の2兆円以下に低下する。世界最大の農産物輸入国でありながら、最も農業を保護している国との国際的な批判を返上できる。

生産調整廃止により米の生産は増加し、米価低下により米と他作物の相対収益性が是正され他作物の生産も拡大すれば、先進国中最低となっている食料自給率は向上する。国民・消費者への安価な食料供給が図られ、食品産業の原料問題も解決できる。担い手農家の所得も向上する。週末兼業農家と異なり、農業に専念できる規模の大きい農家ほど環境にやさしい農業を推進していることから農薬・化学肥料の投入も減る。

(参考) 農政改革思想の系譜

(1) 日本民俗学の父柳田國男（1875－1962）の中農養成論

戦前の日本農業には零細農業構造と小作問題という二つの課題があった。

農商務省の法学士第一号である柳田が農商務省に在籍したのはわずか2～3年だったが、かれは当時学界や官界で有力だった農本主義的な小農保護論に異を唱え、企業として経営できるだけの規模をもつ2ha以上の農業者、中農養成策を論じた。「日本は農国なり」とは「農業の繁栄する国という意味ならしめよ。

困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ。」と主張する。

当時水田小作料は金納制ではなく物納制であった。地主には収穫物の半分の米が集まった。寄生化していた地主勢力は、農業の生産性を向上させて農業所得を増加させるという方法ではなく、米の供給を制限することにより米価を引き上げ彼らに集まった米を売却し所得の増加を図ろうとした。具体的には朝鮮、台湾という植民地からの米の輸入を制限しようとしたのである。国防強化を口実として食料の自給が必要であると主張された。柳田は当時論じられていた農業保護関税に関し、保護主義ではなく農業の構造改革が必要であると主張した。高コストの生産を保護することは望ましくないとし、国防のために食料を自給すべきであるといっても、労働者の家計を考えるのであれば、外国米を入れても米価の下がるほうがよいと主張した。日本が零細農業構造により世界の農業から立ち遅れてしまうことを懸念し、農業構造の改善のためには農村から都市へ労働力が流出するのを規制すべきではなく、農家戸数の減少により農業の規模拡大を図るべきであると論じた。これこそ半世紀後農業基本法が唱えた構想であった。「それは、営農の規模の観点から、農業構造の改善を提案したものである。農業基本法に規定している「自立経営」と類似する考えが、その半世紀以上も前に彼によって論じられているのである。」(小倉武一)「柳田の農政論の中核には、いつでも「だれが真実の生産性を荷っているか」の意識が浮かび、このものが擁護されるべきとなした。彼の農政批判の原点はここにあった。」(東畑精一) (しかし、残念なことに、地主勢力が米価引き上げを目指したのと同様、実際の農政は、農家所得の向上を規模拡大によるコスト・ダウンではなく米価の引き上げによって実現しようとした。農政をめぐる構造は今も昔も変わらないということだろうか。)

このような地主勢力の運動のもととなっている水田小作料物納制に対する柳田の批判は地主勢力、これを擁護する官界・学界から強い反発を受けた。小作人の地位が低く地主勢力すなわち農業勢力という当時の状況の中では、柳田の主張は荒野の孤鶴の叫び(東畑精一)にすぎず、彼は農商務省を去るのである。

(2) 農政の神様石黒忠篤（1884－1960）の農本主義

柳田と共に新渡戸稲造の郷土会に参加し、柳田に大きな影響を受けた石黒は、小作料が収穫量の半分以上にもなる小作人の地位向上に尽力するとともに零細農業構造の改善のため海外移民にも努めた。石黒の農本主義は、昭和15年第二次近衛内閣の農林大臣として農民に食料増産を懇請する中に現れている。「農は国の本なりということは、決して農業の利益のみを主張する思想ではない。所謂農本主義と世間からいわれて居る吾々の理想は、そういう利己的の考えではない。国の本なるが故に農業を貴しとするのである。国の本たらざる農業は一顧の価値もないのである。私は世間から農本主義者と呼ばれて居るが故に、この機会において諸君に、真に国の本たる農民になって戴きたい、こういうことを強請するのである。」石黒がいう国の本たる農業とは国民に食料を安定的に供給するという責務を果たす農業であった。食料供給に不可欠の貴重な農地資源を食いつぶす農業でなかったことだけは自明であろう。

(3) 忘れられた戦後経済復興の最大の功労者**和田博雄**（1903-1967）

農林省の悲願であった小作人の地位向上、自作農創設を実現したのが、石黒の愛弟子和田である。和田は戦後の経済復興の政治舞台に彗星のように現れた。和田は戦前治安維持法違反である企画院事件の主謀者として、部下の勝間田精一、稲葉秀三らとともに3年間投獄され、生死の境をもさまよっている。終戦の年の9月に無罪判決が下りたばかりの者が、翌月には農政局長となって第一次農地改革を行い、その7ヶ月後には農林大臣（第一次吉田内閣）となって食糧危機を凌ぐとともに与党の強い反対にも屈せず第二次農政改革を遂行し、その一年後には空前絶後の権限を持った経済安定本部長官（片山内閣）となって傾斜生産方式の実行等により戦後の経済復興を導くことになるとはだれも予想しなかったに違いない。片山内閣の評価の低さと後に社会党に入党したことから今日忘れられた存在となってしまったが、和田がいなければ戦後の復興はどうだったであろうか。傾斜生産方式なくしてライヴァルだった池田の所得倍増計画もなかったのではないだろうか。

終戦直後の食糧危機に直面する中で組閣の大命を受けた吉田茂は、この内閣は食糧内閣であるとして、武見太郎を通じ追放中の石黒忠篤と相談したうえ東畑精一東大教授に農相就任を懇請した。行政経験がないこと等から固辞する東畑に、吉田、武見、石黒、和田は和田を次官にするからと何度も説得・要請を重ねたにもかかわらず、断られてしまう。吉田は組閣を投げ出そうとするが、和田を局長から次官を飛び越して大臣にすることで踏みとどまった。農地改革には政治的反対が強い中でGHQの力を借りたが、財閥解体等他の改革と違い、日本政府から自主的な改革案が出されたのはこれのみであった。アメリカは日本の成功を他のアジア諸国に適用しようとするが、このような素地のない国ではすべて失敗している。農林省の改革への情熱、準備がなければ「非共産主義世

界で行われた農地改革のなかで最も徹底したもの」(吉田茂)は定着しなかった。マッカーサーは農地改革を最重要視したが、マッカーサーのものとして実施するのではなく、日本政府、和田農相の発案として国会に関連法案を提出し、実行するよう求めた。与党の反対に直面した和田はGHQの積極的な後ろ盾を要求するが、GHQは応じなかった。当時農林省労働組合は農林省玄関前に「農民解放ニ挺身セムトスル職員諸君ニ訴フ」という激文を貼った。これは「悪地主征伐のためにこれから義勇軍となって飛び出していけ、その有志を募るのであるというような意味にとられないことはない」として保守系の議員から抗議されたりもしたが、和田農相の下農林省は一丸、火の玉となって農地改革に取り組んだのである。この時石黒、和田の師弟コンビに付き合った吉田茂は後に石黒から絶縁状のような手紙を受け取っても終生彼らに変わらぬ敬愛の念を持ちつづけた。

戦後農政は労働コストを抑制し経済復興を図るため食料品価格を引き下げつつ食料を国民に公平かつ安定的に供給するという消費者行政からスタートした。米は50年代初めまで国際価格より安かった。米価の抑制にもかかわらず、小作人への農地の所有権の付与、傾斜生産方式による化学肥料の増産により、食料生産は増加した。米価の抑制、農地改革、傾斜生産方式、これら全てを実施したのが和田だった。和田は農地改革の意義の一つを農業経済の振興による工業産品への市場拡大、これによる経済復興と捉えていた。農業のみの利益からだけではなく経済全体の動きの中で農業・食料政策は立案された。

他方、農地改革により**零細農業構造**が固定化してしまった。「日本の農業問題は単に農地改革だけでは解決せず、今後は**経営の合理化**が直ちに**プログラム**にのぼると考えます。」(和田農相) 零細農業構造改善という仕事を受け継いだのが和田にとっての盟友東畑精一と部下小倉武一による1961年農業基本法だった。

(4) シュンペーターの高弟東畑精一(1899~1983)

「日本の農民層が**単なる業主**(経済生活の循環に応じた行動をするだけの経済の動態的過程における追随者に過ぎない者)から成り立っているという事実こそ日本の農業問題の核心である。それ故に**農業政策は営農企業家**(外生的前提的必要の変化に巧みに適応し、かつ経済における内生的な変化をもたらす者)を育成し、**企業家精神を鼓舞**することを目標としなくてはならない。」

(5) 農業基本法の生みの親小倉武一(1910~2002)

食料・農業政策の目的として①**食料・農産物の安定的供給**に努めること②**農業によって自立的生計を営もうとする者、農業を企業的に営もうとする者のために、社会的に妥当な所得の確保**に努めること③**国際貿易との調和**を図ること④**農村的環境の改善と農村的天然資源の維持**に努めることを挙げ、その手段と

して、①構造改革の推進、特に土地用益権の集積②食料・農産物の国内生産、その生産者の所得維持、これらと国際貿易との調和を図る方途としての不足払い（直接支払い）を挙げている。

（6）農業基本法が目指したもの

農業基本法は経済が著しい成長を遂げる中で、農業部門から他産業へ労働力が移動するとともに、消費面では、所得の向上により農産物需要は畜産物や果樹等へシフトしていくという背景の下で策定された。農業部門からの労働力の流出により、経営規模は拡大し、我が国農業の零細性という構造問題を解決できるとともに、新たな作物展開の方向を見いだすことができると考えられた。このため、農業基本法は①生産対策としては、需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の選択的拡大と農業の生産性向上、農業総生産の増大、②生産政策を補完する役割としての価格政策、③経営規模拡大、農地の集団化、機械化その他農地保有の合理化、農業経営の近代化による構造改善を掲げたのであった。この「三本の柱はけっして平面的に並んでいるわけではなく、構造政策がもっとも基礎に置かれ、生産政策と価格政策はそれを前提としている。」（大内力東京大学名誉教授）**農業基本法は農業の構造改革による規模拡大、コスト・ダウン**、これを前提として、需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の**選択的拡大**、これらを補完する安定政策としての価格政策、これらによる農業収益の向上、**農工間の所得格差の是正**を目的とした。これにより、“農業従事者が正常な能率を發揮しながらほぼ完全に就業できる規模の家族経営で、当該農業従事者が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所得を確保することが可能なもの”と定義される「**自立経営農家**」の育成を目指した。自立経営農家とは「何ゆえに農民は貧なりや」という問いを發した柳田以降の農政思想の到達したところと言ってよい。

（7）総括

農業を保護するかどうかの問題なのではない。そのためにどのような政策を採るかが問題なのである。先日和田の蔵書の中に1910年に刊行された柳田國男の著書には含まれた“農業経済の基本問題”という和田のメモ書きを見つけた。その中で和田は貧農救済のために米価を吊り上げるのではなく国債または税金により奨励金（今日でいうなら直接支払い）を交付すべきであると書いている。和田も小倉も農業を保護するために農産物価格を上げようという発想はしなかった。それは消費者政策に反するからである。

「国際世論の悪評を買い、世界の自由貿易体制のなかで孤立するという犠牲を払い、なお米を輸入した場合の稲作農家の壊滅におびえ、主食の供給が外国の手に渡ってしまうことにおびえる日本の現状に、私は深い憂慮を覚える。米の輸入反対の論拠に「食糧の安全保障論」なるものがあるが、外国の七倍も八倍

も高い米を作っておいて、何が安全保障といえようか。戦前から日本の農業、農政は農村の困窮か、さもなければ食糧不足に苦悩してきた。その最もラジカルな打開策が戦後の農地改革であった。農地改革に関与した一人として現在を見つめれば、農村生活、食生活の改善には今昔の感がある。だが、この経済的繁栄はどこか虚弱である。日本の農村は豊かさの代償として「農業の強さ」を失った。もう保護と助成のぬくもりは当てにならない。輸入反対を唱えるだけでなく、自由化に耐えうる「強い農業」を目指し、本気で自活、再生への道を考える時期である。」(小倉武一) 10年も前の小倉の言葉だが、今日色あせるどころかますます輝きを増している。この言葉にどれだけの人が共感できるかに日本農業の将来がかかっているといっても過言ではない。

戦前の農政は強大な政治力を持つ地主勢力への抵抗の歴史であり、農林官僚の使命は小作人の地主制からの解放、それによる国民への食料供給の増大であった。その中でも柳田が主張した小作料金納制の実現は小作権確立の最重要政策課題であった。これは戦後松村謙三農林大臣と和田博雄農政局長による第一次農地改革でやっと実現した。しかし、600万haの農地のうち農地改革で小作人に開放した194万haを上回る230万haの農地を転用・潰廃し、食料自給率を40%に下げた今日の農業を柳田や石黒が期待したのだろうか。「何ゆえに農民は貧なりや」という問いが柳田の農業問題への取り組みの基本にあった。しかし、農業が衰退するなかで農家・農村の豊かさが実現するとは夢にも思わなかったのではないか。農家・農村は豊かになったが、柳田や農業基本法の目指した生産性の高い健全な農業はとうとう実現できなかった。解放された小作農が新たな地主となり農地の宅地等への転用売却により大きな資産を取得するとともに、兼業所得により零細農家の所得は勤労者所得を上回り、また農地改革の結果生じた零細農業構造が米価引き上げによって一層強固なものとなりその後の農業の規模拡大、発展を阻害するという事態の前で、今日柳田國男や石黒忠篤がいればどのようなメッセージを発するのだろうか。

農地等の農業資源を守り、将来とも国民・消費者に安全で必要な食料を安価に安定的に供給するという健全で強い農業を確立してこそ、農政は国民と歴史に責任を果たしたといえるだろう。柳田國男はいう。「国益国是が国民を離れて存するものにあらざることは勿論なれども、一部一階級の利害は国の利害とは全く抛を異にするものなり。…(一部の利益団体はもとより) 仮令一時代の国民が全数を挙げて希望する事柄なりとも、必しも之を以て直に国の政策と為すべからず。国家が其の存立によりて代表し、且つ利益を防衛すべき人民は、現時に生存するもののみには非ず、後世万々年の間に出生すべき国民も、亦之と共に集合して国家を構成するものなればなり。」これが国民と歴史に責任を果たすということではないだろうか。