

## 日本農業システムの史的展開\*

種 本 洋 哉

1. はじめに
2. 日本農業の長期趨勢：主要マクロ指標による概観
3. 日本農業の転換点：高度成長期を境とする構造変化
4. 農業システムの展開：効率性の観点から
5. むすび

### はじめに

日本農業は、その高い成長を通じ、食糧供給、工業化のための労働力および資金提供、さらには国内市場形成と、我が国の近代化に多大な貢献を果たしてきた。その基調は戦後も変わらず、終戦直後の混乱期を除けば、農業成長率は一段と加速化、高度成長時代を食糧の増産と都市への若年労働力の大量輩出を通じて支えていた。ところが、その後、日本農業、および日本農業を取り巻く環境は一変した。日本人の食糧消費パターンの変化にもかかわらず、稲作技術の進展や農業の機械化、さらに政府の価格支持政策のため米の生産過剰が構造化し、生産調整を必然化した。その結果、農業成長率は急速に鈍化、マイナスにさえ転じた。また、農業の劣位化にともない、他産業部門との所得格差が拡大した。加えて、日本農業が国際的にも競争力を失うなか、海外からの自由化圧力が重なり、日本農業はかつてない程の危機に直面することになる。本稿は、こうした日本農業の長期変化に焦点を当て、とりわけ、この間の農業システムの変化に着目して、高

---

\*本稿は、植草益・編『社会経済システムとその改革 21世紀日本のあり方を問う』（2003年2月、NTT出版）に収録された論文（第15章：種本洋哉・藤井信幸・斉藤孝「日本の社会経済システムの史的展開」）のうち、種本分担箇所（農業部門）に加筆し、紙幅の都合から前稿で論じえなかった部分を含めて、ここに再録したものである。編者による再録の快諾に対し、謝意を表する次第である。

度成長期以来今日に至る農業問題の所在を明らかにしようとするものである。以下、第1節で先ず、農業に関する主要長期データ：成長率、相対生産性、要素（土地）相対賦存、食糧自給率および経済に占める部門シェアを示し、次いで第2節において、我が国農業が高度成長期を境に大きく変容を遂げていたことを明らかにする。第3節では、そうした変容にもかかわらず構造改革は当時十分進まなかった（そのことが今日の農業問題：劣位性、非競争性の発端となった）こと、また、その主たる原因が高度成長期に強化された農業保護政策にあった点に言及する。さらに、この時期の生産技術効率、市場効率、政策決定メカニズム、農村構造の機能性の観察を通じ、「保護」と日本の農業システム全体の不効率性との関連を検討する。結びでは、検討結果を踏まえ、今後の日本農業を展望する。

## 1. 日本農業の長期趨勢：主要マクロ指標による概観

第1表は日本農業に関する主要な長期指標である。これに基づき日本農業の長期的趨勢を概観しよう。

第1表 第1次部門主要指標

	成長率	成長率 (耕種)	人口増加率	相対生産性	土地装備率 成長率	部門シェア	食糧自給率
1889-1900	1.37	0.90	0.96	0.62	0.54	38.1	
1901-1920	1.64	1.60	1.22	0.55	1.15	29.6	
1921-1938	0.99	0.60	1.31	0.42	0.25	20.3	
1956 1970	2.52	1.70	1.09	0.47 0.39	3.42	10.7	79 (1960)
1971-1980	-0.15	-0.30	1.16	0.37	3.20	4.4	54 (1975)
1981-1990	0.32	-0.40	0.55	0.34	2.53	2.9	53 (1985)
1991-1997	-2.90	-0.80	0.30	0.31	2.49	2.0	43 (1995)

(資料) 南亮進[2002]pp.31、48、50、76、207より。相対生産性（第1次部門労働生産性の対全産業比率）は各期最終年度、部門シェアは各期間初年、最終年度の平均。食糧自給率については農林統計協会『食糧・農業・農村白書 参考統計表』（平成12年度）P.139より。

成長率（耕種）は梅村[1966]pp. 152、153にもとづく。

1) 第1次部門成長率：第1次部門の成長率（1.37～2.52%）は、尚大戦戦間期（0.99%）を除き、近代以降戦後高度成長期に至るまで加速化した。戦間期以外の成長率はすべて人口成長率（0.96～1.31%）を上回るものであった。成長の要因としては、戦前期については、明治政府時代以来の勸農政策の展開：在来（＝「老農」）技術の組織的普及・改良と灌漑整備を柱とする耕地整理事業が指摘されている。戦間期（1921～38年）に成長率が鈍化したことについては在来技術のポテンシャルティーの消尽によって説明するのが一般的であるが、日本の稲の

「北進」の過程で、この時期がちょうど稲作地帯“東西”の逆転の時期にさしかかっていたことに留意が必要であろう。従来、常に日本の稲作をリードしてきた西日本は、外延的拡大にも技術的にも、成長の限界に近づいていた。代わって、開発余地がなお多く残されていた東（北）日本が、耐寒品種改良の進展とともに、ようやく日本の“穀倉地帯”へと成長を遂げつつあったのである。結果として西日本の成長率鈍化の分、国全体の成長率は押し下げられたが、その後の稲作の成長基盤を作り上げたという面で、戦間期は日本の稲作史上重要な意味を持っていた。戦後の農業成長要因に関しては、戦前期から進められていた近代育種技術（人工交配品種）が戦後開花したこと、栽培・肥培技術のいっそうの進展と普及、肥料産業の発展に加えて、農業の中・小型機械化が整備されたことが指摘されている。一方、高度成長期以降になると成長率は急速に低下し、1990年代には大幅なマイナス成長を記録している。成長の鈍化・低下は1970年から始まるコメの減反政策によるところが大きい。高度成長開始時期の1960年時点で耕種農業は農業生産の80%を占め、そのうち6割近くはコメであった。これに対し、減反から10年が経過した1980年時点では、耕種部門の比率は70%を切り、コメの耕種部門に占める割合も4割半ば台まで低下した。コメに代わって生産を拡大させたのは、部門では畜産であり、耕種部門内では野菜であった。因みに1999年現在の農業総生産に占めるコメ、野菜、畜産部門の比率は3者ほとんど近似し、それぞれ、26.1%、23.5%、26.1%である。1960年以降、5年毎の部門ないし項目別の対農業生産比率を示せば、第2表の通りである。1960年数値との比較から、この間に農業生産構造が急速に変容を遂げていたことを窺い知る。

第2表 農業生産部門・項目構成（対農業総生産額）比率（%）

	耕種部門	（米	野菜	果実)	畜産部門
1960	80.5	47.4	9.1	6.0	15.2
1970	73.4	37.9	15.8	8.5	23.2
1980	67.9	30.1	18.5	6.7	29.9
1990	72.2	27.8	22.5	9.1	26.8
1999	73.2	26.1	23.5	8.6	26.1

（資料）農林統計協会『食糧・農業・農村白書 参考統計表』（平成12年度）pp. 142、143より。

なお、日本農業の特徴として、成長に対する技術進歩の相対寄与率が極めて高く、慣行的投入要素のそれを大きく上回っていた（速水[1993] p. 90）ことを特記しておこう。戦前期においては所謂日本型の集約（多肥・多収＝BC技術）農法が、また戦後、とくに農村から都市への労働力の流出が顕著となった高度成長以降では、そうしたBC技術に機械化技術（M技術）が新たに加わり、生産力の上昇に貢献していた。

- 2) 相対生産性：全産業の労働生産性に対する第1次部門の相対生産性は、戦前期工業化過程を通じて、当初の60%台前半からその後半には42%に低下した。また、同比率は、第2次大戦期には足踏みするものの、その後再び低下が始まり、高度成長期終盤には39%まで低落して今日(31%)に至る。戦前期の下落幅20%ポイントのうち過半は戦間期に起こったものだが、上述のとおり、この時期における在来(老農)技術ポテンシャルの消尽と土地装備率改善テンポの鈍化が、相対的に、農業労働生産性を低い水準に押し止めた。これに対し、非農業部門の戦間期は、1930年代の工業部門を中心に「高度成長」期にあったのである。一方、戦後の高度成長時代には農業の相対生産性は8%ポイント低下している。この時期には、技術進歩率(BC技術、M技術)も高く、土地装備率、資本装備率の改善も大きく進んで農業の労働生産性は著しく向上したが、10%を超える工鉱業部門の進展を前に、農業はその相対的地位をさらに後退させる結果となった。土地装備率、資本装備率はその後も引き続き改善を見るものの、農業の相対生産性は1970年代以降も徐々に低下を続けた。技術進歩率の鈍化のほか、大型機械化農業実現のための土地制度面での対応の遅れ等、投入要素以外の面に労働生産性成長の制約要因があった可能性が指摘できる。
- 3) 土地の相対賦存度：耕地/農業労働力比率の推移から、土地装備率(土地の相対賦存度)は全期を通じて改善していたことがわかる。また、戦前期では20世紀に入ってから、戦後では高度成長期以降とくに急速に改善をみていたことが判明する。言うまでもなくそれは、農村人口が大量に都市へ流出したことの結果であった。農業労働力は戦前、戦後を通じて減少したが、戦前期では第1次大戦ブーム期を含む1901—20年期でとくに著しかった。逆に、耕地面積は、明治20、30年代の一連の耕地整備関係法(「水利組合条例」、「河川法」、「耕地整理法」、「同改正法」)の制定により戦前期に拡張を続けたが、1901—20年期で拡張幅がとくに大きかった。その結果、この時期の土地装備率の相対的に高い改善率となった。他方、戦後は高度成長期以降、都市化、耕地利用率の低下、減反政策の結果、耕地面積はマイナスに転じたが、農業労働力の大量流出が高度成長以後も長期にわたって続いたため、土地装備率の改善が大幅に進んだ。
- 4) 食糧自給率：戦前期の農産物輸入の太宗は繊維材料である綿花であった。食糧としては砂糖の輸入がやや目立つ程度で、米・麦に関しては、戦時や凶作時を除けば、両者合わせても輸入額は僅かな水準に止まっていた(中村[2001]、P. 43)。戦前期を通じて、基本的に我が国は食糧自給を達成していたのである。食糧輸入に変化が起こるのは高度成長期以降である。当初80%近くあった自給率は、高度成長が終焉した1975年には54%にまで低下した。低下はその後も続き、今日の我が国の食糧自給率は40%台前半にまで落ち込んでいる。なお、1997年現在、供給熱量自給率は40%、主食用穀物自給率は59%、穀物自給率は27%である。また、

品目別自給率は、コメ95%、小麦9%、大豆4%、牛肉36%、豚肉58%となっている<sup>(註1)</sup>。

5) 第1次部門比率：経済全体に占める第1次部門シェアは、先ず1900年に入って、大きく縮小を見る(40%弱から20%へ)。そのシェアは敗戦後ややもち直した後、高度成長期に、一気に数パーセントにまで低下する。因みに、明治初年(『明治七年府縣物産表』)の農産物・原始生産物(林産物、水産物、鉱産物)対工業物比率は凡そ6:4であった(山口[1963] p. 5)。ただし、『物産表』数値にはサービス部門がほとんど含まれていない。この点を考慮すれば、明治初期の第1次部門シェアはもう少し低いものとなる。1900年現在で非農化率は4割弱であったから、明治初年以降1900年(明治30年代前半)辺りまでの非農化の程度はさほど急速なものではなかったことになる。また、非農部門に占める伝統的もしくは家内工業的な在来産業の比率は明治期を通じて依然50%以上と高率であった。近代的な製造部門の本格的展開は1910年代後半まで、また、重化学工業化の進展は1930年代を待たねばならなかったのである。高度成長期の農業部門の急速な縮小についてはもはや多言を要しまい。

## 2. 日本農業の転換点：高度成長期を境とする構造変化

上記マクロ・データは、農業、もしくは農業を取り巻く環境が、前兆としてはすでに1910年代後半以降の工業化過程を通じて、しかし基本的には、高度成長を境に急速に変わりつつあったことを示している。高度成長期は、他産業部門同様、日本農業にとってもまた、構造変化を伴う一大転換期であった。

1) 勸農・増産時代から調整局面へ：成長率指標から明らかな如く、戦前、戦後を通じ高い成長力で日本経済を食糧供給面で支えてきた農業(耕種)は、高度成長以降一転して、コメを中心に、その調整(=減反)局面へと方向転換した。コメ離れ現象下での生産力の向上と高米価政策が生産過剰、食糧赤字の累積を引き起こし、そのことが「減反」政策の直接の契機となったのである。過剰米発生により長期=歴史的背景として、需要面では人口成長率の鈍化と所得水準の先進国化に伴う所得弾性低下が、他方供給面では、栽培・育種技術の前進に加えて、新たに農業機械化による生産能力の著しい向上が指摘できる。食糧=高米価政策は、こうした需給両面から構造的に発生する生産過剰をいっそう助長するものであった。深刻化した「過剰」問題解消のためには「市場」による調整が必要であったが、現実には、価格支持制度の見直しのないまま、しかも価格支持政策と本来的に相矛盾する「減反」政策が併行したのである。コメの「価格支持」と「減反」のための社会的コスト(「市場」欠如の費用=財政コスト+消費者余剰減少分と生産調整費用の合計)は膨大な額にのぼったものと考えら

(1) 農林統計協会『食糧・農業・農村白書 平成12年度』p. 139、食糧自給率の推移。

- れる<sup>(註2)</sup>。我が国は食糧問題を克服したものの、農業調整に多くの問題を抱えることとなる。
- 2) 農業劣位化と農業保護への傾斜：農業の相対生産性が低下したのは、他産業部門の労働生産性の伸び率が農業のそれを圧倒していたからである。農業保護とは、そうした劣位化した産業＝農業救済のための政策対応に他ならない。支持価格制度による農業保護はすでに戦前期にもあったが<sup>(註3)</sup>、速水[1993] (pp. 134, 173) にしたがえば、最大でもそれは50%以下の保護率に止まっていた。また、農業補助金が農業に投入されるのはようやく1930年代以降のことである。産業補助金の大方(70~80%)は非農業部門に投ぜられていたのである。農業保護が本格化するの、食管米価の急騰(1965年以降)や補助金の増大(1970年以降)に見られるごとく、高度成長以降のことである。1970年の支持価格＝食管米価による米の保護率は135%、1980年のそれは192%に達している<sup>(註4)</sup>。
  - 3) 規模拡大への道筋：高度成長期における農村人口の大量流出は農業の土地装備率の大幅な改善をもたらし、また、我が国農業が、遠く旧藩時代まで遡るそれまでの小規模且つ労働使用的な集約農業(穂本 [1987]、[1996])から土地使用的大型農業へと転換する歴史的契機となった。「農業基本法」(1961年)が提唱する「選択的拡大」の下での自立経営農家・機械化農業実現への可能性が現実のものになりつつあったのである。実際には、しかしながら、構造調整の遅れから、土地の流動化は一向に進まず、規模拡大への動きは後年(1970年代後半、80年代以降)に持ち越されることとなった。小規模経営のままの機械化は機械の効率利用を妨げ、経営を強く圧迫することとなった。
  - 4) 食糧自給率の低下：高度成長期以降の食糧自給率の急速な低下の背景として、当時の農産物輸入制限撤廃への国際的気運の高揚<sup>(註5)</sup>と日本農業の競争力の低下を挙げることができよう。農業生産性の劣位化を農業「聖域」論の下で放置し続けたツケは、国際化が叫ばれるなか、「比較優位」＝自由化圧力を前に、他の先進国では類を見ない程の食糧自給率の低下となって回ってきた。今日、自給率96%のコメが自由化の俎上に載せられているが、500%に近い高率保護関税でしか抗すべき手建てがないのが現状である。かつて戦前期に輸入米に課した20~40%の保護関税率(速水 [前掲書]、p. 134)との開差にこの間の日本農業が失った競争力の大きさを窺い知る。
  - 5) 急激な農村変革：経済成長の過程で一般的に起こる農業部門シェアの低下について、日本の場合、それが極めて短期間に起こったことが特徴である。突出した製造部門の成長のため

(2) 食管の経常的売買から生ずる「逆ざや」、政府管理経費、過剰米処理費、減反補助金に(消費者米価-国際価格との差額)×需要量を加えたもの。

(3) 「米穀法」(1922年)：緩衝在庫操作による米価支持、「米穀統制法」(1933年)：支持価格での無制限買入れ。

(4) 本項(第2節第2項)の数値は、速水[1993]pp. 133-134に依拠している。

(5) 日本、1963年にガット11条国へ。輸入割当制限品目は74年までに102から22品目へ。

## 日本農業システムの史的展開

に農業の劣位化が急速に進んだこと、減反政策を採ったことなどがその主たる理由である。とくに高度成長期の農業部門比率の急激な縮小は農村構造をも大きく変容させた。戦前期の地主・小作制度は終戦直後の農地改革(1946年)と自作農主義を謳った「農地法」(1952年)によってすでに消滅していたが、1960年代以降の若年労働力を中心とした都市部門への大量の労働移動は、戦前・戦後を通じて続いていた農業部門の過剰就業状態を一気に解消させた。また、農村部への企業進出や中小都市の発展は、農業従事者に対する在宅通勤形態での非農雇用機会を大量に創出した。その結果、小規模農業経営を残したまま農閑期の出稼ぎと兼業化が一般化し、他方で高齢化・中山間部での過疎化が進行した。地主・小作制から小農自作体制へ、農外雇用機会の増大と農業保護下での都市・農村所得格差の縮小、また、1970年代後半以降次第に一般化する土地貸借を通じた新しい担い手層（請負、農業法人）の登場等、戦前期と比べて農村構造は一変した。

### 3. 農業システムの展開：効率性の観点から

前節までの検討で明らかにした通り、高度成長期は、我が国農業の一大転機であった。変化への兆しはすでに戦前期より見られていたが<sup>(6)</sup>、それが高度成長期に一気に加速化したと言えよう。ところで、こうした変化にもかかわらず、変化への政策的対応は、経済効率性の観点からは、極めて不十分なものでしかなかった。今日我が国が抱える農業問題の多くもこの時期の農業・農政の不効率性に端を発しているともみることができる。ここでは、戦前期との（生産技術効率、市場効率、政策決定の最適性、そして農村構造の機能性についての）比較を通じ、戦後・高度成長期において農業システムが全体として不効率化していた点に言及しよう。

- 1) 生産効率：変化する相対賦存要素量の組み合わせに規定される生産技術タイプとその時々の生産形態（経営規模、生産組織）が適応した時に生産効率は最大となる。資源＝土地制約下、戦前期の食糧増産時代では狭小な土地の集約栽培（多肥・多労）に伴う収穫減作用回避のために、生産技術の向上（周到的な肥培技術・栽培管理、優良・多収穫品種の改良・普及）と灌漑整備が求められた。このうち灌漑整備は、当初は地主による土地改良の対象であったが、しだいに政府の耕地整備事業に委ねられることとなる<sup>(7)</sup>。他方、狭小な土地の集約栽培を担ったのが小規模な農民家族経営であった。品種改良と肥培管理を主たる技術内容（中立的）とする経営では規模の経済性が作用する余地は少なく、規模拡大の誘因は少なかったものと

(6) 農村の過剰就業状態解消に関する「ダブル転換論」(安場保吉「1980」)は就業面だけに止まらず、農業構造全体に関わるものであった。

(7) 「河川法」(1896)、「改正耕地整理法」(1905)「水利組合法」(1909)等。

判断できる。当時大半の生産農家が小規模家族経営に標準化していたことは、小農経営がそれなりの経済合理性を持っていたことの証左であった。西欧型の大型農業経営が成立せず（「泰西農法」導入の失敗）、小規模自作農もしくは地主制下での小作農が広範に展開する根拠が我が国には当初から存在していたのである。これに対して、土地装備率が大幅に改善された高度成長以降になお大量に存在し続けた小規模経営は明らかに「零細」である。土地賦存条件の改善、機械産業発展に伴う大型農具費用の低廉化、機械化技術の進展<sup>(8)</sup>、他方、労賃コストの上昇、と経営大規模化のための条件が十分整えられつつあったからである。1955～1980年の経営規模別農家戸数比率の推移をみた第3表から、全体として農家経営規模拡大への動きは極めて微弱であること、分布の最頻値は0.5～1.0ha層にあり、全体のおよそ3割を占めるというパターンは観察期間を通じて大きく変化していないこと、1980年時点でなお全体の7割の農家が1ha以下に分布していたことが判明する。しかも、これらの大半は「2兼農家」であった（暉峻[1981]p. 301）。不効率な労働使用（兼業）と非効率な機械利用（小規模経営）が効率的な資源（土地、労働、資本）配分を歪めていたと言わざるを得ない。なお、1990年代になっても、農家戸数の65%以上は依然「2兼農家」である。

第3表 経営規模別農家戸数構成比率（%）

ha	～0.3	～0.5	～1.0	～1.5	～2.0	～2.5	～3.0	3.0～
1955	21.8	17.3	33.7	16.9	6.5	2.3	0.8	0.5
1960	21.7	17.0	32.7	17.2	6.9	2.5	0.9	0.6
1965	20.7	17.4	32.2	17.3	7.4	2.8	1.1	0.7
1970	21.0	17.4	31.0	16.8	7.8	3.3	1.4	1.2
1975	23.2	18.0	29.8	15.1	7.2	3.4	1.5	1.6
1980	24.3	17.7	28.7	14.4	7.2	3.5	1.7	2.1

（資料）暉岡衆三[1981] p. 300、表6-7より。

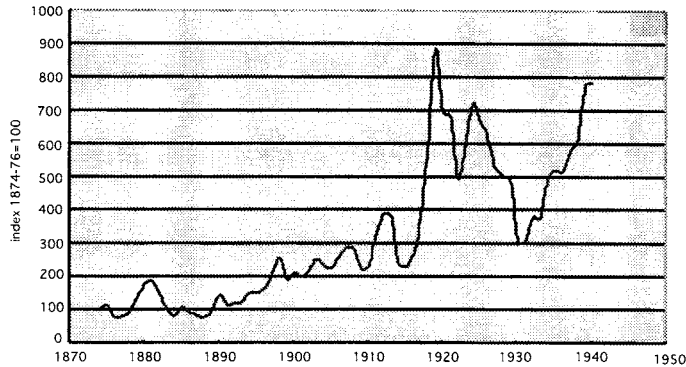
2)市場効率：戦前期の農産物（コメ）市場は、戦後期に比べて競争的であった。対外的には1913年に米穀保護関税が定率化されてはいるが、国内的には、政府買入れによる米価支持政策が採られる1921年（「米穀法」制定）までは市場に対する直接介入はほとんどなかったのである。これに対して戦後のコメ市場は、終戦期の低米価政策（1946年「食糧緊急措置令」）を経て、食管制度下、政府によるコメの全量管理と高度成長期の稲作農家保護を目的とした高米価支持政策（生産費・所得補償方式による米価引き上げ）のため、まったく機能していなかった。第1図および第2図は、戦前期と戦後、高度成長期を経て今日に至る米価（生産者価格）の推移をみたものである。

(8) 動力耕耘機、農用トラクター、田植機、動力刈り取り機、自脱型コンバイン等大型化。



## 日本農業システムの史的展開

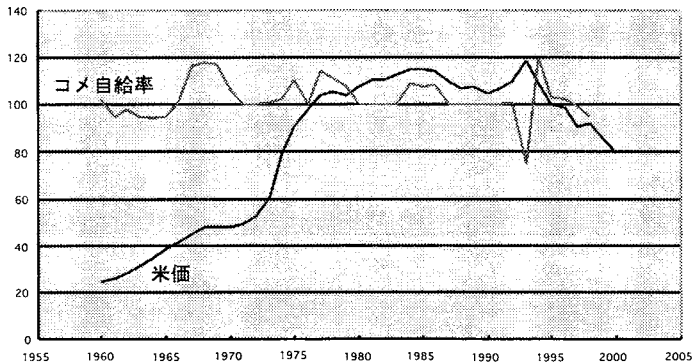
第1図 生産者米価指数の推移：1874—1940（1874～1876=100）



（資料）梅村 [1966]、「農産物産先価格指数:1874—1876年ウエイト」(p.156) より。

戦前期の米価（第1図）は、全般的には上げ基調、起伏に富んだ動きを示していることが特徴である。松方デフレ後1910年代の上昇基調は、明治工業化から第1次大戦ブームにかけて次第に逼迫の度を増す食糧需給の結果である。我が国は日清戦争を境にコメの輸出国から輸入国へ転じている。図中の1910年代末の米価の暴騰は、農業成長率に驕りが見えるなか、第1次大戦ブーム下での都市化、コメ消費量の拡大にシベリア出兵にからむコメの買占めが重なったことによる。それが、米騒動の直接の引き金となったことは言うまでもない。反対に、1920年代の急落は、戦後恐慌を皮切りに打ち続く一連の慢性不況と世界恐慌期のデフレの反映である。米騒動の反省に端を発した大量の植民地移入も米価を大きく押し下げる要因となった。米穀法の改正による政府の買支え政策の本格化、米穀統制法の制定に基づく無制限の買入れ・売渡しがスタートするのはこの時からである。

第2図 生産者米価指数の推移：1960—2000（1995=100）

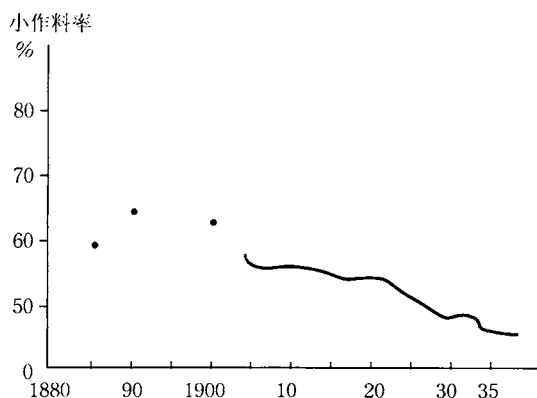


（資料）農林統計協会『食料・農業・農村白書 参考統計表』（平成12年度）「食料自給率の推移」（p. 139）および「農産物生産者価格指数の推移」（p. 144）より。

戦前期の米価が総じてコメの需給事情を反映して推移していたのとは対照的に、戦後、とくに高度成長期以降、米価は、政府による価格支持政策の結果、市場動向とはかけ離れて推移した。そうした市場機能欠如の様子は、大量の余剰米の発生にもかかわらず、1965年以降米価が連年上昇を続けていたことに示されるように、米価およびコメ需給バランス＝自給率の推移をみた第2図にはっきりと読み取ることができる。生産者米価据え置きが決定されたのは、ようやく、1985年のことであった。米価は、翌86年も据え置かれた後、87年には、実に31年ぶりの引下げとなったのである。

要素市場はどうであったか。まず、戦前期の土地市場は、コメ市場についてと同様、戦後期と比べると競争的であった。「地租改正」(1876年)により土地の売買が解禁され、また、土地rental(小作)市場が形成されていたことは周知の通りである。市場が競争的であったことは、第3図にみるとおり、小作料率が時代とともに低下し、また、地域＝横断面的には大都市周辺部で相対的に低く、小作料が小作地に対する需給関係によって強く左右され、さらに、それが当時の都市や他産業の(全体として農村労働力を吸収する方向での)図示はしていないが)労働需給動向を反映したものであったことに端的に示されている<sup>(註9)</sup>。また、第1次大戦後から激化する小作争議や農民運動<sup>(註10)</sup>は、広義には、土地市場における農民の交渉力の上昇の結果であった、とみることができる。

第3図 小作料率の推移



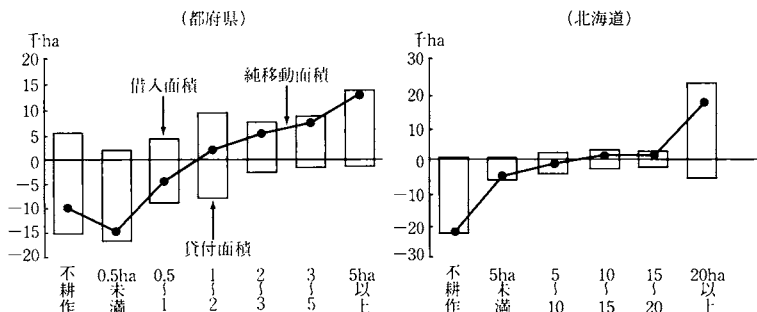
(資料)友部[1996]p. 140, 図7-2より。

(9)『大正十年府縣別小作賃行調査集成』によれば、小作料騰落の主要な要因として、小作料低落の場合には「他業ノ有利」、「小作人ノ転業」、「労働ノ都市集中」、「小作人ノ減少」が、反対に騰貴の場合には、「耕地不足」、「人口増加」を挙げている。都市部の労働需給動向が小作料率に大きな影響を与えていた様子が判明する。府縣別に見た小作料率が大都市周辺で相対的に低く、また、時代とともに低下傾向にあるのも都市の労働需要の広がり・改善に小作料率が敏感に反応した結果と思われる(穂本洋哉[2000])。

(10) 小作料減免、日本農民組合結成(1922年)、「小作調停法」制定(1924年)。

これに対し、戦後・高度成長期の農地市場は極めて閉鎖的であった。戦後の「農地改革」(1946年)とその自作農体制の恒久的保持を狙った「農地法」(1952年、農地保有面積3町歩以下、統制小作料、小作権の強化)がその後の市場を通じた農地の流動化、経営規模拡大に対する強い制約になっていたからである。1960年代に入って「農基法」(1961年)の掲げる規模拡大、自立経営育成のための施策、規制緩和策が打ち出されたが<sup>(註11)</sup>、しかし、1960年代、70年代を通して、都市部の地価高騰が農地価格を押し上げ、土地売買による規模拡大を事実上妨げる結果となった。また、小作人耕作権の強い保護(地主による小作契約の解除・農地返還請求の制限規定)は緩和化せずにそのままであったため、貸借を通じた農地流動化の道も開けなかった。規模拡大のための法整備は、保有面積上限の撤廃と小作＝地代統制の廃止、小作権保護規定が緩和化された<sup>(註12)</sup>第3次「農地法」改正(1970年)まで待たねばならなかったのである。さらにその後、「農業振興地域整備法」改正(1975年)、「農地利用増進法」(1980年)も制定され、貸借による土地の流動化がようやく本格的に開始されることとなった。高度成長時代を通じて、土地市場整備の法制面での対応の遅れが効率的自立経営の発達の障害となっていた点は否めない。第4図は、平成11(1999)年度について、貸借による農地集積状況を経営規模別にみたものである。近年では、貸借による大規模層への農地の利用集積が進んでいる様子がはっきりと窺える。

第4図 貸借による経営規模別農地集積状況



(資料)『平成12年度 食料・農業・農村に関する年次報告』p. 156, 図II-30より。

戦後の農業資金市場もまた市場性に著しく欠けていた。戦後資金市場の特徴の1つは直接、間接に政策金融に深く関わりを持っていた点である。制度金融、就中、農林漁業金融公庫と農業近代化資金制度による、もしくはそれらから融資を受けた農林中央金庫や農協による融

(11)大型圃場整備プロジェクト(1962年「第1次構造改善事業」)、保有面積の上限の緩和化、農業生産法人による農地所有の制度化・農協による信託制度導入(1962年「農地法」改正)等。

(12)10年を超える借地については契約期間終了とともに自動的に返還。

資が中心であったのである。特色の第2は、とくに高度成長期、1961年に始動した「基本法」農政が目指す農工間所得格差是正、農業生産性の向上、自立促進、規模拡大、機械化等のための積極的な政府補助金の交付にある<sup>(13)</sup>。「農業金融の財政化」(加藤[1984]、p. 210)と「補助金農政」は、かつて工業化資金の提供者であった農業部門がいまや完全に保護される劣位化部門に転落したことを如実に物語る。また、補助金は無論のこと、制度資金の場合でも、金利、融資期間、担保保証等の面で市場性を度外視した融通が行なわれたのである。これに対し、戦前期には、農業補助金は当初は僅かな額でしかなく、また、政府系の勸業銀行、農工銀行、北海道拓殖銀行についても、政府による監督、収益補填と金利規制はあったものの、戦前期の場合、3行がいずれも民間の営利銀行として設立されていたこと、資金は債権発行により民間から広く求め、銀行原則による自由貸付けを行なうなど(加藤[上掲書]、p. 133)、高度成長期の制度資金とは異なる側面を有していた。また、政府金融は農家負債の2割にも満たず(寺西[1991]、p. 119)、残りは普通銀行、信用組合、そして大半は在来金融からの借入れで占められていた。当時、一般的には、自由金利制の下で銀行間、在来金融間ともに競争は熾烈を極めていた(寺西[上掲書]、p. 124、133)。なお、上記3行が土地を担保に地主や中農以上に長期資金貸出しを行なったのに対し、産業組合(1897年発足)系金融は、農地を持たない零細農家向けの短期営農資金貸付機関であった。とくに産業組合中央金庫の設立(1923年)は、政府資金による中金債引受けを通じて小農に対する社会政策的救済の道を開くものであった。この時期から顕在化する農業の劣位化＝農業保護や農民運動の高揚との関連に留意が必要であろう。

3) 政策決定の最適性：工業化過程における、とくに戦後・高度成長期以降の農業部門の劣位化は、農業保護政策を必然化した。戦後日本農業の生産の非効率性、財・要素市場の閉塞性は劣位化した農業を救済するための「保護」の結果であった。「保護」は農業システムの効率性を著しく損なわしめたと言えよう。ところで、同じように農業劣位化が進行した戦前期に保護水準が比較的低く、高度成長期にそれが助長されたのは何故であろうか。ここでは、それが、両時期の保護に対する拮抗力の存否(速水[前掲書]pp. 132-133)に大いに関係していた点を指摘しておく。地主に代表される「保護」勢力に戦前期に拮抗したのは、20世紀変わり目前後の谷干城 v s 山口卯吉の地租増否論争(飯沼[1981]p. 49-85)や横井時敬 v s 福田徳三による米穀関税論争(速水[1993]pp. 132-133)に象徴されるごとく、地代所得課税強化を唱え、関税＝高米価に反対する(低米価＝低賃金＝高利潤獲得をめざす)産業ブルジョアジーであった。これに対して、戦後は、地主勢力に代わって農協に組織された小農自作農が「保

(13) 農業投資に占める政府補助金の比率は1960～80年に15%から39%に増大した(速水[1993]P.155)。

護」の主唱者となったが、食糧価格高騰が社会問題化しなくなった高度成長期以降では「保護」に対する直接の拮抗力は衰微したのである。そのために「保護」に歯止めがかかりにくくなっていた。だが、食糧問題を克服したとは言え、「保護」の一方的展開が生み出す広義の社会的コストがなお膨大な額にのぼっていたことを考慮するならば、成長時代の拮抗力不在下での政策決定は、「パレート最適性」の意味において、やはり効率性を欠いたとの評価が妥当である。

「保護」の程度はまた、農村構造の在り方とも深く関わりを持っていたと考えることができる。その時時の市場変化に高い即応力を有した戦前期の農村（小農制、地主・小作制度、過剰就業状態）とは対照的に、戦後・高度成長期の農業・農村（不徹底な経営階層分化、残存する「零細」経営と所得の過半を農外に依存する兼農家の大量輩出、過疎化、高齢化）は、規模拡大の道を断たれ、所得と生産費を補償されるなか、農業を取り巻く環境（要素賦存、生産技術）変化や市場の動向（生産物価格、コスト）に対する機能性、応答性を失っていった。それはまさしく自作小農主義に傾斜した「農地法」行政と過度の「食糧」保護農政の帰結に他ならなかったが、長年の「保護」の定着により農業は構造的に非市場指向化＝「聖域」化し、農村は、同時に、農業団体の力を背景に保護政策実現の重要な政治基盤と化したのである。

## むすび

日本農業を取り巻く環境の中で高度成長期を境に最も大きく変化したのは、とくに耕種農業の場合、農村労働力大量流出に伴う土地／人口比率の改善であろう。それは、前工業化期、戦前期を通じ、土地制約の下で土地節約的・労働集約的農法に強く傾斜していた我が国農業を土地・資本使用的大規模農業へと向かわしめる、まさに歴史的な西期となりえた。現実には、戦前型地主制の復活を怖れる戦後の強い自作・小農体制（「農地法」行政）への傾斜と、我が国の突出した工業化力の成長に伴う農業劣位化対策＝農業保護政策（「零細」稲作農家擁護）のために、規模拡大への動きは大幅に（1980年代以降まで）遅れた。しかし、近年（90年代以降）、「食糧法」制定（1995年）、「食料・農業・農村基本法」（「新基本法」）制定（1999年）や農業経営の一層の推進を図るための「農地法」の改正（2000年）にみられるように、食糧の安定供給とともに経営の大規模化、法人化、市場原理の導入を通じた体質強化への取組みが本格化しつつある。平成12年度『食料・農業・農業に関する年次報告』にしたがえば、1960年に0.99ヘクタールであった農家1戸あたりの平均経営規模はその後拡大傾向を辿るが、10年ごとの拡大率を示せば、10.1%（1960—1970年）、8.3%（1970—1980年）、12.7%（1980—1990年）、33.1%（1990—1999年）と拡大の程度は近年

になって顕著であることがわかる。1999年の平均経営規模は1.77haであった。経営規模別農家数の動向をみても、1995～2000年の5年間の増減の境目は3.0～4.0ha階層と4.0～5.0ha階層の間であり、今日農業経営規模が4ha以上の層に比重を移しつつある様子が窺える<sup>(14)</sup>。1990年代は農業生産法人数についても3,816（1990年）から5,889（2000年）へと飛躍的な増加がみられた時期であり、この間農事組合法人が減少したのに対して有限会社が倍増したことが特色である<sup>(15)</sup>。また、「新農業基本法」制定に基づき、平成12年11月に、会社法人に新たに株式会社も含まれるよう農地法が改正されている。農産物価格形成における市場原理の導入をコメについても、政府がコメの全量を管理し買入価格を決定する方式に代わって自主流通米制度を導入したのは1969（昭和44）年であったが、入札取引による価格形成が始まるのは大幅に遅れて、1990（平成2）年のことであった。今日、コメ流通の主体は自主流通米であり、政府買入米価格は自主流通米価格を参酌して決定される。自主流通米基準価格（各銘柄市場価格3年間平均）下落分の一定割合（8割）は生産者の拠出金と政府補助金により補填する経営安定対策が1998（平成10）年の「新しい米政策」以降採られている<sup>(16)</sup>。

こうした新たな動きが生み出された背景にウルグアイ・ラウンド農業合意＝WTO農業協定（輸入数量制限を関税化し削減、平均36%の関税削減、価格支持・不足払い等助成合計量および輸出補助金を6年間で、それぞれ、20%、36%削減、1993年）に象徴される、自由化圧力があげられる<sup>(17)</sup>。国境措置の緩和化、価格支持政策の排除への国際的取組みが強化されたのである。農産物自由化の圧力はすでに1960年代からあったが（121品目輸入自由化）、本格化は1980年代の日米農産物交渉以降のことである（RMA、日本のコメ輸入制限撤廃を提訴：1986、牛肉・オレンジ等12品目自由化決着：1988年）。ガット・ウルグアイ・ラウンドがスタートするのはちょうどこの時（1986年）であった。政府買入価格が31年振りに引下げられたのもこの時期（1987年）であった。こうして、それまでの「保護」の一方的展開に対する拮抗力が言わば外部から持ち込まれた恰好である。近年の農村構造の変化（農地の集積を図り、経営の効率化を目指す大規模農家の出現や作業請負に加え、生産法人、集落営農、農業サービス事業体等の生産組織）に示されるように、「外」からの拮抗力を「内部」化しつつ、新たな均衡（「最適性」）へ向けて模索が再度始まったように思われる。

この自由化圧力は、他面では、国全体の食糧自給率を低下させ、「食糧安保」問題を浮上させている。主要先進諸国がこの数十年間に自給率を高めてきたのとは対照的である。このため、「新農

(14) 『平成12年 食料・農業・農村の動向に関する年次報告』（第151回国会提出）pp. 3-9、101。

(15) 『同年次報告』pp. 121、122。

(16) 『同年次報告』p. 141。

(17) 『同年次報告』p. 82

業基本法」では、将来にわたる食料安定供給を図る目的から、安定的な輸入の確保、適切な備蓄の実施とともに、国内農業生産の増大を基本理念の1つとして掲げている。一方、地球的規模での環境破壊の観点から、「農業保全」論の台頭を促してもいる。農業の有する多面的機能（自然環境の保全、国土の保全、水源の涵養、良好な景観の形成等）が今日、改めて認識されつつある。平成12年度から開始した「中山間地域等直接支払制度」は、中山間地域の耕作放棄の発生を防ぎ、農業の多面的機能を確保する観点から導入された農業保護・補正政策である<sup>(註18)</sup>。環境、食糧セキュリティの確保と市場効率性の追求という、新たな対立基軸の形成が今日急速に進んでいる。

### 参考文献

- 穂本洋哉[1996]、「農業」、西川俊作/他編著『日本経済の200年』、日本評論社  
穂本洋哉[1987]、『前工業化時代の経済』、ミネルヴァ書房  
穂本洋哉[2000]、「近代日本地主制再考」、『経済論集（東洋大学）』、第25巻2号  
飯沼二郎[1981]、『思想としての農業問題』、農山魚村文化協会  
梅村又次[1966]、『長期経済統計9 農林業』東洋経済新報社  
加藤謙[1984]、『農業金融論』、明文書店  
寺西重郎[1991]、『工業化と金融システム』、東洋経済新報社  
暉峻衆三 [1981]、『日本農業史』、有斐閣  
友部謙一 [1996]、「土地制度」、西川俊作/他編著『日本経済の200年』、日本評論社  
中村隆英[2001]、『日本経済 その成長と構造』、東京大学出版会  
南亮進[2002]、『日本の経済発展』、東洋経済新報社  
速水佑次郎[1993]、『農業経済論』、岩波書店  
安場保吉[1980]、『経済成長論』、筑摩書房  
山口和雄 [1988]、『増補 明治前期経済の分析』、東京大学出版会

---

(18) 『同年代報告』 p. 245。