

1970年代の日本の農業問題 (1)

菅 沼 正 久

目 次

- 1 世界経済恐慌と日本農業の停滞
- 2 対米従属の日本の農業問題
- 3 農村の全面的兼業化と生産停滞の構造
- 4 経済の国際化と農業問題
(以上本号)
- 5 農産物輸入の増加と生産調整
- 6 農民の小土地所有と兼業
- 7 近代化投資と小農経営
- 8 国家独占資本主義と農協

1 世界経済恐慌と日本農業の停滞

(1) 世界経済恐慌と日本経済

日本経済の「高度成長」は、1950年代後半にはじまり、1960年代の10年間に頂上を形成し、その間に国民経済のいちじるしい奇形な構造をつくり出した。工業の原材料と食糧を輸入に依存し、工業製品の販路を輸出に依存するという、奇形な経済構造はこの時期に形成された。つまり「加工貿易」型と称される経済構造の出現である。戦後の日本資本主義はアメリカ帝国主義に政治的軍事的に従属する地位にあった。そして経済成長の全過程をつうじて、経済的にもアメリカ帝国主義に依存する関係が発展した。

1973年に始まる世界経済恐慌は、異常な程に深い対外依存の経済関係にあった日本資本主義に影響を及ぼし、恐慌に巻き込んだ。1961年以来、実質経済成長率10%ないし13%という高度成長のつづいた日本は、5%前後の低成長率に転落した。1973年秋に高揚期を迎えた中近東の「石油を武器に」した民族解放闘争は、あいつぐ石油輸出価格の引き上げ政策を実行した。石油輸入に依存する経済構造をもつ、米国、西欧、日本などの発達した資本主義国の恐慌の回復は、その影響を受けて困難を極めるものとなった。日本資本主義は石油

輸入価格の高騰の深刻な影響を受けた。

(2) 財政危機と物価問題

独占資本家階級とその政府は、公共事業投資を柱とした財政支出によって景気回復を促進した。財政主導の経済政策によって、日本は他の発達した資本主義諸国と比べて、年率5~6%というやや高い水準の経済成長を維持した。その反面、1970年代後半には国家財政の歳入額の国債依存率が30%を超えるという、財政危機を招いた。国家財政の窮迫は、一般会計の歳出面において農林水産予算を圧迫し、その比重は1970年度の11.5%から1979年度には9.0%に低下した。農林水産予算の窮迫は、食糧管理特別会計赤字をはじめとする価格政策の収支赤字の解消、財政負担の軽減を求めるなど、価格政策の再検討を迫る口実となった。

1979年8月、農政審議会の中間報告が提起した、「価格政策の所得政策的機能」についての批判は、あたかも従来の価格政策が農民に追加所得を保証していたかのような印象を与え、その保証の停止を求めたものであるが、云い換えるとこれは価格政策の破産をしめすものであった。また、海外農産物価格と比べての、現行為替レートにもとづく国内価格の割高現象をとらえ、これを非難するという、物価問題としての農産物価格問題を提起し、一層の低農産物価格政策の推進を迫った。

(3) 集中豪雨的輸出と農産物輸入

石油輸入価格の高騰によって、各国が恐慌の回復が緩慢であるという条件に置かれているなかで、日本は積極的な財政政策=公共事業投資と低賃金労働という条件を得て、産業構造の転換と合理化を達成しながら、工業生産の回復を急いだ。製造業は1974—5年の2年間、前年対比で10%

近い生産の落ち込みを経験したが、他の各年はそれぞれ前年対比で10%前後の生産上昇を記録した。

工業生産の回復は主として欧米市場向け輸出の急増に支えられた。輸出産業として、自動車、弱電機、鉄鋼などが抬頭し、いわゆる「集中豪雨」型の輸出急増となった。日本の輸出急増は、例えば1970年度の193億ドルが1979年には1070億ドルと5.5倍にふくれるもので、これが相手国である欧米諸国の生産回復の障害になるといふ、いわゆる「経済摩擦」現象を招来した。

工業品輸出の急増は、反射的に相手国の対日農畜産物輸出の要求を生んだ。こうして麦類、畜肉、乳製品、果実の輸入が増加した。1977～8年に起きたアメリカ政府の牛肉、オレンジの対日輸出増加の要求、1979年の東京サミットにおける欧米諸国の農産物対日輸出圧力は、日本の農産物輸入拡大が外交上の問題となったことをしめしている。日本政府は国内での各種の農畜産物輸入の障壁の除去ないし緩和を迫られた。

工業品を主とする日本の輸出額の増加につれて、輸入額も1970年の189億ドルから79年には1204億ドルへと、6.4倍に増加した。輸入増加の主なものは原油、農林水産物であって、農林水産物は同期間に62億ドルから289億ドルへと4.7倍に達した。輸入単価も上昇したが数量も増加し、1970～77年に小麦は469万トンから568万トン、とうもろこしが438万トンから1000万トンへ、肉類は23万トンから55万トンに増加した。こうした農産物輸入の激増は国内農業と対立し、競争を激化した。すでに1970年には小麦輸入の拡大に対して障害となる水稲作の生産制限政策が実行され、1978年には新たに10カ年計画の水稲生産制限政策が実施に移された。酪農、柑橘など、「農業基本法」(1961年施行)のもとで「成長」農産物とされ、増産が奨励された品目があいついで、生産制限の対象となった。

農業政策が輸入農産物の影響のもとにあることは、農業問題が民族問題の構成部分をなすことをしめしている。また、一方では農産物輸入の増加によって工業品輸出を容易とする条件をつくり、他方では輸入農産物増加のために国内農業の生産制限が実施されるといった事情は、農業問題は工

業問題の投映であり、問題の核心に独占資本家階級と農民のあいだの階級矛盾が存在することをしめしている。

農産物輸入が国内農業と対立することがないか、あるいは少ない綿花や大豆から、対立面のある麦類に拡がり、国内農業のすべての分野と対立するまでに、品目と輸入量が増加するにつれて、輸入価格と国内産価格の格差、つまり国内産価格の割高が指摘されるようになった。現在の農産物価格問題には三つの側面がある。その一つは政府の政策価格の水準が農産物の生産費を下まわり、農民経営に破産を強制する低価格の状況である。

第二は、農民にとっては破産を意味する低価格水準が、消費者つまり労働者にとっては家計費支出負担を加重する高価格水準を意味する状況である。第三は輸入価格と比較した国内産価格の割高の状況である。この農産物価格問題の三側面は、価格現象ではあるが、その本質は独占資本主義経済の構造に由来するものである。

(4) 石油危機と農業

原油の輸入は急増し、1970年の1億9711万キロリットルが79年には2億9263万キロリットルに達した。輸入価格も高騰して、1キロリットル当り単価は同期間に12.5ドルから113.2ドルに上昇し、79年秋には189ドルにまで上昇した。したがって、原油輸入額は同期間中に25億ドルから340億ドルにふくれ上がった。原油輸入単価の上昇は直接的には、アメリカにおけるインフレーションの進行とドル価値の低落に対抗するものである。産油諸国は一方ではドル価値の低落に対抗して、原油輸出価格を引き上げ、他方では原油採掘量および輸出量を制限する措置をとった。

原油輸入価格の上昇は、農薬、ビニール、燃料などを介して、石油に直接間接に依存する程度の高い日本農業に深刻な影響を及ぼした。1970年代には中近東をはじめとする産油諸国のいわゆる「石油戦略」の影響をうけて、日本農業は原材料価格の高騰に由来する生産費上昇と、石油消費の節約という問題に直面した。この問題は直接には石油化学独占資本と農民の階級矛盾の表現であるが、また第3世界諸国の民族と第2世界に属する日本の農民との間にも矛盾があることをしめして

いる。

(5) 経済恐慌と農業問題

日本を含む資本主義諸国のすべてを巻き込んだ世界経済恐慌は、産油国をはじめとする第三世界諸国の政治、経済両面にわたる抬頭によって、景気の回復は困難となり、慢性化する状況にある。恐慌の慢性化する条件のもとで、資本主義各国の相互間で、とくに米国、E C各国および日本の間の工業品輸出の競争が激化し、いわゆる「経済的摩擦」現象を生じた。資源輸入と工業品輸出に依存する点で特殊な経済構造をもつ日本は、各国と敵しい「経済摩擦」をひき起し、その緩和のために輸入の拡大が要求された。

恐慌の慢性化と経済成長の鈍化、卸売価格および消費者物価の高騰というインフレーション現象は、農業生産の発展を妨げる主要な原因である。現在の局面で日本経済が農業に与える影響は、農家経済の性質と関連して多面的である。すなわち、兼業農家率(79年)88%、兼業従事者率(79年)53%、兼業所得率(77年)72%という農家経済の特徴は、国民経済と農家の関係が、商品交換にとどまらず、労働力商品の販売の関係にわたることを示唆している。

工業品価格の高騰。インフレーションによる通貨価値の下落、独占価格の上昇は、農家の農業生産費および家計費の支出を増し、農家の負担を重くしている。とくに農家総支出の63%を占める家計費の支出増は、農民の生活そのものを圧迫し、農業の基礎を弱めている。

農産物価格の停滞。財政の窮迫に由来する農産物価格政策の破綻、政策価格の実質上の据置きは、農業所得の伸び悩まないしは実質的低下をもたらした。一方での農家購入支払負担の加重、他方での販売収入の停滞は農家経済収支の困難を深めた。とくに後者の事情は、機械化などの農業固定資本の生産性をひき下げる方向に影響した。他方、固定資本の生産性を高めるためには生産規模の拡大を要求し、追加固定資本の投下を要求し、追加資本の生産性が更に低下するという悪循環をひき起している。農民はこの現象を「ゴールなきマラソン競争である」と批判している。この現象は政府の経営規模拡大、機械化、高生産性の政策

構想の破綻を意味するものである。

兼業農家の増加と農外就労の悪化。農家の上層、2~3ha経営の農家のなかの、資金、労働力などの条件のあるものは、経営規模拡大によって、資本生産性の低下に対抗している。しかし、圧倒的多数をしめる中下層農家は、「脱農化」の傾向を強めている。1970年代の10年間にすでに540万戸の農家のうち、66万戸が「脱農」してプロレタリア階級に転じた。多くの農家は農業経営の破産が深刻化する条件のもとで、ますます兼業化の道を歩むようになり、1978年現在で兼業農家は88%に達するにいたった。しかし、1970年代後半に慢性化した恐慌によって、「企業内潜在失業人口」をふくむ300万人の失業者が発生する状態のもとで、農外兼業就労の可能性も低下し、兼業化の道も決して安定したものではなくなった。

2 対米従属の日本の農業問題

(1) 農業問題を規定する三条件

戦後の日本農業の発展を規定する条件は、アメリカ帝国主義、日本の独占資本家階級および農民という三条件である。アメリカ帝国主義は一貫して、独占資本家階級、農民をふくむ日本民族に対して対立面を形成してきた。農業の発展もこれに影響を受けた。その意味で、日本の農業問題には民族的矛盾がある。アメリカ帝国主義と日本の関係の特徴は、何よりもまず日米安保条約に代表される政治的軍事的従属の関係である。その基礎をなす経済的依存の関係は1950年代以降に発展した。1960年代の「高度成長」の時期に、日本の国民経済の規模が拡大するにつれて、対米経済的依存の関係は、資源、食糧の輸入、工業製品の輸出の両面にわたり、ますます深化した。日本の農業問題は、こうした対米経済的依存関係の重要な一側面をなしている。

日本の独占資本主義経済は、1950年代の前半の一時期に、食糧の増産自給を目ざす政策に着手したが、1955年以降、対米輸入依存によって食糧問題を解決し、その基礎のうえに重化学工業化をおし進めた。云い換えると、農民を犠牲に供することによって、工業を発展させる道を選んだ。具体的には一方では輸入農産物を農民を圧迫する道具

として利用し、農民経済の破産を迫り、農民の労働力を都市工業に誘い出し、農地の工業用地への転用を促進した。他方では、残された労働力と農地によって農業生産を発展させ、輸入に依存することのできない品目の国内における調達をはかった。つまり、戦後日本の農業問題は独占資本主義の国民経済の一構成部分として位置づけられ、独占資本家階級とその政府の産業政策の要求に従属させられた。この点で、農業問題をめぐって農民と独占資本家階級の利害は鋭く対立し、この階級的矛盾が農業問題の性質を規定するものとなった。

戦後日本の農業問題の特質を規定する第三の条件は、農地改革によって耕作農地の所有権を基本的に獲得した勤労農民である。農地改革によって、基本的に土地所有権を得て自作農となった農民は、地主階級による高率現物小作料の搾取から解放され、かつて小作料として収奪された剰余生産物を取得する可能性をもった。剰余生産物を貨幣所得として取得する可能性を得たことが、農民が自作地において農業生産を発展させる積極性を発揮する基本的動機をなした。まさにこの剰余生産物の取得をめぐって、農民は独占資本家階級と敵対的に対立する関係に置かれた。

農地改革はそれぞれの農地について、土地所有権を農民に与えることによってその耕作権を確立する改革であった。云い換えると、それぞれの小作地を自作地に改める改革であった。この改革はすべての農民を地主の小作料搾取から解放するものであったが、また、耕作規模、農業経営規模の大小の序列を変更するものではなかった。つまり、0.5haの零細小作農は同規模の零細自作農となり、3haの大規模小作農は同規模の富裕な自作農となった。農地改革におけるこのような農地分配の方法は、農民の内部における農地改革から受けとる利益の差別をつくりだした。このことはまた、農地改革によって生ずる農民の生産積極性についても、農民の間に差別をもたらした。このように農地改革は自作地制度という新しい基礎のうえで、農民内部の矛盾を発展させるきっかけとなった。

戦後日本の農業問題は、アメリカ帝国主義と日本との利害が対立する民族的矛盾、国内において独占資本家階級と勤労農民との利害が対立する階

級的矛盾を主要な動力として展開した。農業問題における民族的矛盾の一つの側面をなすアメリカ帝国主義は、高い水準に達した農業生産力を擁し、農業を主要な輸出産業とする、世界最高の農産物輸出力をもつ帝国主義であって、食糧を武器として行使する帝国主義である。日本の独占資本家階級は一方ではアメリカ帝国主義の農産物輸出政策の要求に対応し、他方では彼らの蓄積政策の要求にもとづいて、農業問題に対処してきた。戦後の全期間を通じて、独占資本家階級は農業問題の解決を基礎にして工業を発展させる道と、食糧と資源の輸入に依存して工業品を輸出する方法によって工業を発展させる道との選択に迫られ、つねに後者の道を歩んだ。そのために、独占資本家階級は農業政策の面で失敗をくりかえし、農民との対立を日まじに敵しいものとしてきた。

戦後における農業生産力の発展、例えば米の生産量が1946年の920万トンから1969年に1400万トンに増大する発展は、主として農民の生産に対する積極性を動力とするものであった。その農民の生産積極性は農地改革の結果としての自作地所有に由来した。農地改革による小作地の自作地化が、農民に与えた利益は決して一様でなく、1ha以下の零細面積を自作地として取得するにとどまった下層農民は、1950年代から60年代にいたる時期に、土地を売却して離村し、都市労働者として流出するか、あるいは兼業農民として主として農外労働に就業するようになった。他方、専業農民は2ha経営層から3ha経営層へと、次第に戸数を減じ、農業生産の主たる担い手としての地位を失なうにいたった。

1978年現在、専業農民は農村社会において政治的指導者の地位を握ってはいるが、経済的には劣弱であって、農業生産の品目ごとの占有率は10%ないし30%を占める地位に落ち込んでいる。これを云い換えると、日本農業の主力は兼業農民、とくに農業を主とし、兼業を従とする第1種兼業農民であって、彼らは戸数において18%を占めるが、生産においては約50%を占有する(1978年)。兼業農民、つまり農外所得によって家計費支出を充足し、そのような生活によって農業労働に従事し、農業生産力を発展させた事実は、戦後日本の農業問題の特質をしめすものである。農業問題の

分析の課題はここにあると云うべきである。

(2) 輸入圧力と「自立経営」育成の失敗

農業生産は1960年代の後半までは混乱のうちにも発展をつづけたが、1970年代に入ったのち停滞の様相を示すようになった。農業が持続的に発展したのは、1950年代の後半から1960年代末までのおおむね15年間である。この期間に、まず、食糧の増産自給政策の輸入依存政策への転換がはかられた。政策の転換は1955年に行なわれたが、あたかもこの年をきっかけにして、水稲生産はそれまでの常習的な災害と作況不安定を脱し、作況の安定化と生産増大がはじまった。反面では麦作の停滞、減産が急速に進んだ。小麦は戦後のピーク77万ha、147万トン（1950年）から、1960年61万ha、153万トン（1960年）をへて、23万ha、129万トン（1970年）に減少し、1975年には9万ha、24万トンとなり、商品作物の地位を失なうに至った。ちなみに米作（水稲作）は1955年の307万ha、1207万トンからひきつづいて増産基調を保ち、1967年315万ha、1425万トンという、米作史上のピークを形成した。

すでに明らかなように、この期間における米麦作の推移は、作付面積が減少しても単位面積当り生産量、つまり土地生産性の上昇によって、総生産量の増加が保たれた。この土地生産性の向上は、農産物の販売価格、販売所得に表わされる交易条件の悪化に対抗し、所得を保つための技術的努力の所産であった。1950年から1960年にいたる小麦作および1960年以降の水稲作の推移は、このことを明瞭にしめしている。そして米麦とくに麦作の交易条件の悪化は、主として輸入小麦の増加、その製品の市場における氾濫に由来するものであるが、その重要な画期をなしたのが「農業基本法」（1961年）の制定であった。

「農業基本法」の基本的目的は、一方においては農産物輸入増加の条件を創出することであり、他方において農業近代化を促進することであった。農業近代化は中下層農民の離農離村をはかり、その土地を上層農民へ集中し、より大規模な「自立経営」農家を創設することであった。「農業基本法」はこの目的にもとづいて、生産政策、価格政策、構造政策の三政策を提起した。

生産政策は「選択的拡大」政策であり、その実質は輸入農産物と競合する品目を減産し、競合しない品目を選択的に拡大することであった。前者は小麦をはじめとする麦作であり、後者は青果物、畜産物であって、前者の転換作物として後者を発展させる関係にあった。

価格政策は従来、「生産費、所得補償」の価格政策が実行されたとみなしたうえで、それを需給均衡価格の原則に変更することであった。その実質は輸入農産物を前提とした需給関係の緩和、実勢価格の軟化を政策価格に反映させることであった。

構造政策は一方では実勢価格の軟化を反映した、より低水準の政策価格によって中下層農民を圧迫し、破産に追い込むことによって、離農離村を促進することである。他方では破産農民が放棄した土地を上層農民に集中し、「自立経営」を育成することであった。

「農業基本法」の三政策は、1961年に同法施行とともに着手された「農業構造改善事業」によって、具体的に実行された。その結果は成功と失敗の両論が相半ばするものであった。成功とみる理由は農家経営の全般的な破産とそれによる「脱農」と離農の増加であった。1960年～70年の間に、農家戸数は606万戸から540万戸に66万戸が減少した。自家農業従事者数（農業だけ従事と主として農業従事の16歳以上の労働力）は1766万人から1562万人に204万人が減少した。そして農地面積は607万haから580万haに27万haが減少した。1960年代の10年間にまい年約80万人の新規学卒の農家子弟が離村し、都市産業に流出した。また減少した農地の大部分は工場、道路、港湾、宅地に転用された。

農家の戸数、労働力および農地面積という、農業の基礎的条件が縮小したが、農業生産はひきつづき発展した。前述のように水稲生産は1967年に315万ha、1426万トンと米作史上の記録を創造した。水稲作付面積が1960年代に微増したのは、一方における全国的な潰廃と転用、他方におけるそれを上まわる、東北、北陸地方などにおける開田、面積増が相殺した結果である。1961年—70年の水田の拡張と開田の合計27万ha、潰廃24万haであって3万haの増であった。

水稲生産力の発展は作付面積の微増による以上に、土地生産性の向上によるものであった。統計によると10アール当り収量は1961年の384キロから1970年の442キロへと15%の増加をみた。15%の増加は1930年の水準300キロが1950年代にいたる、20年間を要して達した増加率に等しいものである。このことは1960年代に如何に急速に土地生産性が向上したかを示している。

水稲生産力の発展は、現在(1978年)水稲生産量の89%を兼業農民が占有していることから類推できるように、主として兼業農民によって達成された。「農業基本法」にもとづく農政は、1960年代に農民経営の破産と兼業化を促進した。兼業農民が増加するにつれて、兼業農民の労働力事情と結びついた、機械化を軸とした水稲技術体系が普及し、水稲生産力の発展を可能とした。このことは、兼業農民の生産占有率の高い肉牛(83%)畑作物(75%)、養豚(73%)および酪農(71%)についても同様に指摘することができる。

農業の基礎的条件の縮小にもかかわらず、農業生産力が急速に発展したことは、「農業基本法」農政の成功と云うこともできる。しかし、同農政の失敗を指摘する有力な見解がある。それは同農政の構造政策が主な目的として提起した「自立経営」育成の失敗を重視するものである。「自立経営」農家の総農家数に占める割合は1960年に8.6%であった。1967年に12.9%というピークに達したのち、次第に低下して1971年に4.4%になった。その後、やや増加に転じたが、1975年~78年に9%を前後するにとどまり、1960年とほぼ同じ割合に停滞している。この事実は輸入農産物の価格圧迫、政策価格の圧力に対抗して、合理化、コスト節約を達成した農家経営を創設し、経済的に安定し、政治的に農村の支柱としての役割をはたす農民を育成する事業の失敗を立証するものである。

3 農村の全面的兼業化と生産停滞の構造

(1) 農村の全面的兼業化

1960年代の10年間に農村社会は急速に変貌した。農家の戸数、人口、農業従事者が全体として減少、農地面積も減少した。農業生産の基礎条件が総じて縮小し弱体化した。農家戸数は1970年に

540万戸になったが、これは明治後期から大正期にいたる、1900~1920年代の戸数に相当するものである。しかし、その専業別内訳では、1970年に専業16%、兼業84%であって、兼業農家が戸数の面で支配的となった。専業農家数は54万戸であるが、全国の農業集落14万(1975年)についてみると、1集落当り4戸にすぎない。全国市町村3257(1975年)についてみると、1市町村当り43戸にすぎない。専業農家は経済的には、農業生産においてはたす役割が低下し、政治的には保守派の農村支配における支柱としての役割も後退した。

1970年代には前の10年間に現われた、農村の全面兼業化の傾向が一層進展した。「兼業化が本格化したのは、農業の前途が暗くみえた45年前後である」(大和田啓気『日本農業再生の条件』日本経済新聞社刊p.27)。1970年から79年にいたる期間に、農家事情は次のように変化した。

農家戸数。540万戸から474万戸へ66万戸の減少。うち専業農家は85万戸から60万戸へ25万戸の減少。

兼業農家数。1960年代には58万戸増であったが、41万戸の減少。内訳は第1種兼業が181万戸から84万戸へ97万戸の減少。第2種兼業が274万戸から330万戸へ56万戸の増加。つまり、60年代にはまず専業農家が兼業農家に変り、兼業農家が増加したが、70年代に入ると、その兼業農家も減少した。つまり専業農家の兼業化以上の速度で、兼業農家の脱農化が進んだ。兼業農家のうち第2種兼業の占める割合は、1970年には456万戸のうちの274万戸、53%であったが、1979年には415万戸のうちの330万戸、80%を占めるようになった。ちなみに第2種兼業の総農家数に占める割合は67%である。「兼業が本格化した」と云う理由はここにある。

農家所得の内訳。農家所得に占める兼業所得の割合は、1960年45%、1970年64%、1978年72%である。この事実は農業生産が兼業所得に依存した家計費支出によって継続されること、農家経済が都市勤労者生活と同じ性質のものに次第に接近したことをしめしている。

兼業労働従事者の状況。16歳以上の農家世帯員のうち兼業従事者数が、有業者(農業従事と兼業従事の計)にしめる割合は、1960年25%、1970年40

%であったものが、1979年には53%に達した。1979年現在、1427万人のうち752万人であって、農業従事者（農業専従者と兼業よりも農業従事日数の多い労働力の計）675万を上まわるに至った。就労事情を農家単位にみると、1979年の総農家数474万戸のうち、男子農業専従者のいる農家は128万戸、農業専従者のいない農家295万戸、農業専従者が女子だけの農家51万戸という内訳である。農業専従者のいない農家が62%を占めるという農村社会の実態は、「兼業化が本格化した」ことを象徴するものである。

農業従事者の年齢構成。農家労働力が農外の兼業従事に傾斜する傾向は、さいきんの10年間に顕著である。このことは農業従事労働力のいちじるしい弱体化とあいまって、農業の前途の多難を示唆する。前述の1979年の農業従事者675万人のうち、農業専従者と主として農業に従事する者の合計429万人の年齢構成は、男子196万のうち30歳以上59歳未満116万人、60歳以上63万人、計179万人で91%をしめる。女子234万人のうち180万人、39万人、計219万人、94%である。男女計の60歳以上が102万人、24%をしめるに至っている。農業従事者の高齢化、弱体化は、農業の機械化のもたらした一つの結果でもあるが、農業の前途を暗澹たるものとしている。

農地利用の状況。農地面積は1960~70年に607万haから580万haへ27万ha減であったが、70年~79年に580万haから547万haへ33万ha減となり、転用、潰廃はより急速である。そして土地の耕作利用率は1960~70年に134%から109%へ低下したが、1979年には103%へと、より急速に低下した。耕作利用率の現況は全国の農地が、年1回作の利用に供されるだけで、多毛作ないしは複合的利用が解消したことをしめしている。農業生産指数が1960年~70年に79.5から100に上昇し、10年間に20の上昇をみたのと比べ、1978年の指数は111にとどまった。つまり生産発展が半減したのである。生産伸び率の停滞は農地面積の減少、農業従事労働力の減少、高齢・弱体化、耕作利用率の低下の総合的な結果である。

(2) 全面的兼業化と農業生産

兼業化が農村社会の全面に及び、農家戸数の88

%が兼業農家になったことによって、農業生産は特殊な様相を帯びるものとなった。例えば兼業農家は農業生産の作目の選択において、兼業と両立するものを選び、両立せず対立する作目は生産しない。また、需要の動向、価格の動向に必ずしも弾力的に反応せず、兼業と両立する作目の生産を継続する。こうした兼業農家の農業生産選択は、高い商品化率をもつにもかかわらず、商業的農業の一般的傾向と比べて特殊であると云わざるを得ない。

兼業農家が農業経営においてしめす特殊性は、その家計経済に起因するものである。結論を言えば、兼業農家の所得構成、家計費支出、生活様式は都市勤労者世帯にいちじるしく類似している。反面、相異もあるが、その最たるものは労働時間の長いことである。例えば、一般の労働者、職員と同様の勤務に従事したうえて、通常日の早朝や夕方、土曜日午後および日曜日に農業労働に従事するのである。兼業農家の労働の特異性を考慮したうえて、都市勤労者との類似性をしめす指標を検討する。

全国の農家一戸平均の農家所得は（「農家経済調査」）、1960年に41万円であったが、農業所得23万円、農外所得18万円であって、農外所得は45%をしめた。この年の家計費は37万円であったから、両所得併せて漸やく家計費支出を充足できた。しかし1970年には農家所得139万円、その内訳として農業所得50万円、農外所得89万円であり、農外所得が64%をしめるにいたった。家計費支出123万円であったから、農外所得があってはじめて充足できるという所得構成となった。ちなみに1970年の「農家生計費統計」によると、一人年間家計費支出は24万円弱であって、都市勤労者世帯の25万円に接近した。この家計費支出額は1972年に農家31万円、勤労者世帯30万円であって、農家が高い水準に達した。政府は農家と非農家の所得、生活水準が均衡したので、「農業基本法」の目標が1972年に達成されたとしているが、これは農家経済がいちじるしく非「農家」化し、勤労者世帯に類似したことの結果にすぎない。

1970年代には農家経済の勤労者世帯類似化が顕著に進展した。1978年の農家所得422万円の内訳は農業所得120万円、28%、農外所得302万円、72

%となった。家計費支出は342万円であったから家計費支出の89%が農外所得によって充足される事態が出現したのである。ちなみに1979年の1年間家計費では、農家71万円、勤労者世帯63万円であって、農家が8万円、12%多い支出をした。これは云うまでもなく兼業化の進展を反映したものである。

農家家計費支出が勤労者世帯の支出を上まわったことは、その基礎に兼業農民の長時間労働、つまり通常勤務時間の農外労働に追加された農業労働時間があることを看過することはできない。ちなみに農家世帯の1戸平均の家族労働時間は1970年に5402時間、1日8時間として675日、1975年に5117時間、640日、1978年に5087時間、636日であった。そのうち農業労働の割合は47%、43%、39%であって、賃労働をはじめとする農外労働の比重が急速に高まった。こうした農民の労働従事と所得、家計費支出に表現される生活様式は、すでに旧来の農家の生活様式といちじるしく変化したものである。そしてこの変化した特異な生産と生活の様式が兼業農家の、したがって農村社会の多数者の政治的経済的傾向を規定している。1970年代に顕在化した兼業農家の特性は、つぎのように要約することができると思う。

第1、兼業農家は農業所得よりも、農外所得に依存して家計を営み、その家計を基礎にして農業を営んでいる。そうした兼業農家が農家の大多数をしめているのであるから、総体として日本農業は兼業の農外所得によって維持されていると云うことができる。

第2、兼業農家は兼業の農外労働従事を不可欠とするのであるから、農外労働従事と矛盾せず、両立することができる農業生産を営むことになる。兼業農家の農業生産は、需要動向や価格動向にも影響を受けるが、より根本的には兼業の農外労働従事によって限定される。

第3、兼業農民はより多くの労働時間を農外労働に充て、家計費支出の充足をより多く農外所得に依存する。その労働と所得は都市勤労者といちじるしく類似している。一片の農地を所有し、あるいは借用して農業を営み、それに由来する農業所得を得ていることは、都市勤労者と区別されるところである。兼業農家は農業労働と所得、農外

労働と所得という二重性格の勤労者である。農民が兼業化することによって、土地所有者、小商品生産者としての性質を保有しながら、他方では労働力商品の販売、賃金所得者となったことは、歴史的にみて進歩であり、農民と比べて進歩した階級である労働者階級に、より接近した階級の位置に立ったことをしめすものである。

土地所有者、小商品生産者という本来の農民としての側面からみると、農民が兼業形態をもって、農外労働において労働者と労働をとにもするという、緊密な関係を取り結ぶに至ったことは、日本の現代史において、かつてみない労働者と農民の結合の出現である。農民は兼業化によって、労働者と緊密な関係を取り結ぶだけでなく、賃金労働者として資本家階級と直接の関係に入り込む。農民が農業労働よりも多くの時間、農外労働に従事することは、農産物販売者として資本家階級と商品交換の関係に入り込むのに比べて、より広い面にわたって労働力販売者として資本家階級と雇用関係に入り込んだことをしめす。1973年にはじまる経済恐慌の全過程にわたり、農民は農産物商品の販売者として、影響を受けたが、他方、より深く、より広い面において労働力商品の販売者として影響を受けたのである。

第4、兼業農家、とくに第2種兼業農家の場合、農業従事者は高齢化し弱体化している。すでにみたように全農家についても、「基幹的農業従事者」の93%弱が30歳以上の中高年齢層にぞくし、16歳～29歳の青年層は7%を占めるにすぎない。「農業基本法」農政のもとで兼業化がはじまった当時、40歳であった壮年者は現在すでに60歳の高齢者となり、世代交替期を迎えている。世代交替を必要とする戸数は40年1世代とすると、474万戸の農家のなかの12万戸、必要後継者数は12万人と推定できる。この必要数に対し、1979年の中学、高校卒業者のうち7600人が農業に就業し、後継者となったので、充足率は6.3%であった。いちじるしく低い充足率であって、農家100戸のうち6戸が新規就業者を得たにとどまり、残り94戸は後継者を見出すことができなかつたのである。日本農業が崩壊の危険にさらされていると云うのは、まさにこの事態を指すものである。

(3) 農産物輸入適応の農業政策

1970年は政府の農業政策が一つの転機を迎えた年であった。その前年からはじまった第2次農業構造改善事業は、農業の大型機械化を日程にのせ、いわゆる「大規模にして高能率の、高い生産性」の農業の出現を期待するものであった。この農業構造は明らかに輸入農産物の増加に伴う農産物需給の緩和、市場実勢価格の低迷を予想し、高生産性＝低コスト農業をもって対応しようとするものであった。しかし、誤算は「大規模、高能率、高生産性」農業が、低コストをもたらさず、かえってコスト上昇を招いたことにあった。これは政策が一般的に増産を抑制し減産を要求する条件のもとでは避け難いことであった。そして本来、機械は単純に導入する場合、増産の手段ではなく、省力の手段である。増産増収入を欠いた場合、機械購入費は農産物単位数量当りのコストを高めるように作用するのである。したがって機械化政策が農業生産の抑制ないし減産の政策と結合して実行されたところに、農民の不幸の原因があったと云うべきであろう。その政策が「総合農政」であった。

「総合農政」の“総合、たるゆえんは、農政を国民経済の総合的見地に立ってうち立てること、つまり独占資本家階級の階級的利害を反映することにあった。1970年代を迎えた時期における、独占資本家階級の主要な階級的利害は何であったか。それは1960年代に肥大した工業生産力の市場の獲得、なかなずく輸出の促進であり、輸出を円滑にする条件を創造することであった。そうした条件の一つが農産物の輸入である。1968～9年に「日米繊維戦争」とよばれた、日本の繊維製品の対米輸出、アメリカ産繊維製品との市場競合が激化したのは、その顕著な例である。

日本の輸出は1960年代後半から1970年代初期にかけての僅か4年間に、100億ドルから200億ドルに倍増した。1970年代には1970年の193億ドルから1978年の975億ドルへと、5倍にふくれ上がった。輸出相手国は北アメリカ(301億ドル)、アジア(363億ドル)、ヨーロッパ(181億ドル)を主としたが、アメリカとヨーロッパに対してはいちじるしい輸出超過となった。上記と同じ期間に

輸入は1970年に189億ドル、出超4億ドルから、1978年に793億ドル、182億ドル出超となった。「集中豪雨型輸出」として相手国から非難され、いわゆる「経済摩擦」の緩和策として、輸入の自由化、なかなずく農産物輸入の自由化、輸入拡大が要求された。農政がこれに応えることが、独占資本家階級のきびしい要望となった。

農政が農産物輸入の拡大に応えることは、つまり、国内の農業生産が農産物輸入に対して、数量と価格の両面にわたって、弾力的に対応することである。数量的には輸入動向に対応して、生産の伸縮をはかり、价格的には低コスト生産を以て対応することであり、つまり、輸入補充的な農業生産の地位に置かれることである。1970年2月20日に閣議決定をみた「総合農政の推進について」は、そのような農政の骨格をしめすものであった。この決定は「農政の基本的方向」として、つぎの6項目をしめした。

(1) 大規模、高生産性の近代的農業の育成、(2) 米の生産調整、(3) 農産物価格の安定化と加工流通の近代化、(4) 農業所得、農外所得の増加による他産業従事者との所得均衡化、(5) 希望者離農の援助促進、(6) 農村の生産基盤と生活環境の総合的整備。

項目の羅列では意図の図り難い基本的方向であるが、農産物輸入の増大傾向に適応した農村づくりを目ざすことは明らかである。それを示唆するのは、農政は貿易政策に協力する立場に立つこと、まず米の生産調整に着手すること、農産物価格政策によって需給調整を進めること、中下層農民の離農の促進、所有権、賃借権の集中によって近代的農業を育成すること、などの政策の提唱である。この諸政策はすでに1960年代の「農業基本法」農政のもとで、部分的に、あるいは自然発生的に出現したものである。また、1970年代におけるその後の推移のなかで、例えば1973年の国際的な「食糧危機」の教訓に学んで、1975年に「総合食糧政策」によって自給率の向上が叫ばれるなどの紆余曲折はあったが、独占資本家階級は彼らの階級の利害をかけて、政策を実現する努力をつづけた。「総合農政」の諸政策は、前年1969年9月29日に「農政審議会」(小倉武一会長)が、佐藤首相に対して行なった答申を根拠とするもので、答申は総合農政の観点を詳述している。答申のな

かで、1970年代を通じて貫徹される、貿易政策に協力する農業政策、米の生産調整政策、価格政策を手段とする需給調整および農業近代化政策は、つぎのようなものである。

4 経済の国際化と農業問題

(1) 貿易政策に協力する農業政策

「経済の国際化の進展とともに、農業も輸入制限などの国境保護措置の軽減、撤廃を内外から強く要請されている。……農政としても国民経済の成長を図るためには貿易の拡大が必須の条件であるというわが国の基本的立場を認識し、可能な限り貿易政策に協力すべきである。」「政府としては、農産物の輸入制限品目について早急に全面的検討を行ない、国際競争力および農業生産と雇用に対する影響度などを考慮して、今後自由化をすすめるもの、一定の条件が確保されれば自由化して差支えないもの、輸入制限を継続すべきものを明確にし、漸次輸入制限の撤廃を行なうことが必要である」。

政府関係の文書としては、あまり例をみない程の率直な表現を以て、農業政策が「国民経済の成長を図るために」、つまり独占資本家階級の蓄積と生産発展の要求を反映し、「可能な限り貿易政策に協力すべきである」ことが語られた。具体的には農産物輸入の拡大に協力することである。第1は農産物輸入の増加に対して、農業は弾力的に生産縮小をはかり、硬直的な生産の継続によって輸入と対立したり、障害となることを避けることである。言い換えると、農業は輸入の足らざる部分を補充する生産を基調とすることであろう。第2は農業経営は輸入農産物の影響下の価格条件に適応すべく、近代化を推進し効率的な経営を実現することである。言い換えると価格条件の悪化に反撥して、政府の価格政策に対して、所得補償を要求するような事態を回避することであろう。第3は輸入拡大の障害となる関税、非関税の障壁をとり除いて、自由化をはかることである。一言を以て要約すると、農業近代化は農産物輸入の拡大と結びつき、輸入拡大のための条件を農業内部で整備するという、新しい課題を担うことになったのである。

農業政策のこのような基本的方向は、「経済の国際化」と云われる新局面を反映して提起されたものである。新局面について、1968年版『経済白書』は「国際化の進展と日本経済」という一章を設け、つぎのように述べた。まず、「日本経済の地位向上はいちじるしい。先進国に追いつくことを目標にした明治維新後の経済成長が速かった以上に、戦後日本の成長は急速であった。……(1957年以来国民総生産は)年率15%弱(実質で10%)の伸びをつづけ、1966年には1000億ドルをこえた。1968年には経済の規模は米ソにつき世界第3位となって、英独仏をぬくと見込まれて」いること。つぎに、「こうした発展の過程は、国際交流の場における日本の地位向上でもあった。世界の輸出(除く共産圏)に占める日本の比重は5.5%に達し、第6位になっている。……それは世界に対する発言権が増大してきたことを示すとともに、果すべき役割も大きくなったことを意味している」。

『経済白書』が述べるように、1966年の国民総生産は38兆3995億円(1066億ドル)に達し、1970年にはさらに倍増して73兆2137億円(2033億ドル)に達した。国民総生産の急成長の基礎をなした鉱工業生産は、その指数(1965年基数)で1960年の57.8から、1970年には215.9と約4倍に増大した。経済規模の膨張につれて、対外経済依存の傾向も進み、鉱工業生産は輸出に依存して発展をつづける型をしめすようになった。成長品目とされたテレビ受像機は、その輸出比率は1965年34.8%から、1970年には38.8%に上昇した。乗用自動車の輸出比率は1960年の8.3%から、1970年には24.8%に上昇した。工業生産の急発展とその輸出比率の上昇につれて、「国際交流の場」において「果すべき役割」、つまり輸入の拡大の課題を重くした。農産物の輸入自由化、輸入増大は、輸出に依存して経済成長を達成するという類型の必然の産物であった。農政審議会の答申(前述)が、農政が貿易政策に協力することを基調とする基本的方向を提唱したのは、こうした経済の新局面の反映であった。

農政審議会、実質的には農林省当局は、この時期に国際化という新局面において、農政の孤立主義を批判する見解を機会あるごとに表明している。例えば1970年12月「農産物価格政策について

の審議結果の報告」において、つぎのように述べている。「国際化は秩序ある国際関係の存在を前提としているが、その要請すなわち貿易の自由化のほか、経済協力の拡充との調和を十分に考慮すべきである。すでに国内的にも、国際的にも農業は孤立的ではあり得ない。国際協調が農政の新たな一つの基調となるべきである」。

この「国際協調」の指導思想は、こと農業に關しては「国際分業」の思想である。そしてその理論的基礎をなすのが「比較生産費」説である。上述の農政審議会の行なった農産物価格政策についての「報告」は、現実をある程度考慮しながら、つぎのように述べている。

「農産物および食料品の安定的かつ効率的な供給を図る。この場合の供給には国内産業による生産は勿論のこととして、輸入によるものを含む。国内産業による供給の場合にも、安定性のほか効率性を重視すべきであり、単に量的な供給の維持ないし増大を図るべきではない。効率性の発揮と供給力の安定ないし増大は矛盾するものではないが、食糧および飼料の国内自給度は漸減してきており、おそらく今後も漸減を続けるであろう。ただし、これは日本経済の安定成長に支障を与えるおそれのある程度のもではなからうし、かつ、支障を与えるおそれのある程度のものであってはならない」。

この「報告」は効率性と安定性は矛盾しないという見解を語ったが、すでにこの時期に、効率性の追求が安定性を弱め、自給率の低下、需給の不安定を結果する事態が生じていた。1968年版『経済白書』は、1960～67年に農産物輸入増が年率15%にたっし、総輸入額増加についての寄与率が85%に及んだことを指摘し、つぎのように論じた。

「こうした輸入の増加は、国内の需要をみたし価格上昇を直接間接に抑制し、国民の食料支出の増大をある程度抑える効果をもったが、またわが国農業にも大きな影響を与えた。すなわち、国際的に割高で収益性の低い農産物の生産は縮小した」。

『経済白書』はその端的な例として、小麦、大豆、菜種の作付減少を指摘し、麦という「主要な作物の一つの柱が細くなってしまった」ことに注目し、麦類の減産によって「米作収入に対する依存が高められている」結果について、憂慮をかく

さなかった。しかし、1970年代の農業政策は、1973年に発生したソ連の大量の穀物輸入に端を発した国際穀物市場の異常な緊張、価格の高騰（例えばシカゴ市場の小麦価格は1ブッシェル2.5ドルから7ドル以上に騰貴した）など、「食糧危機」と称される事態にもかかわらず、また、我が国における輸入大豆の払底、輸入穀物価格の高騰という事態にもかかわらず、農産物輸入拡大の政策を継続した。農林省当局はこの「総合農政」において、安定性を捨て、「効率性」を選んだわけである。

1970年代には農産物輸入制限の撤廃、自由化の政策が急速に推進された。1969年4月現在、120品目あった残存輸入制限品目は、約2年にして半減し、1973年10月には31品目に縮小した。この間、農林水産物資の輸入制限品目も73品目が42品目へ、さらに23品目へと縮小した。そして全体としての自由化水準が97%に、農業関連品目で95%に高まった。その結果、日本の農業関連の残存輸入制限品目はフランスの39、イギリスと西ドイツの19品目と並ぶ水準となり、その自由化については先進諸国と比べて遜色ないものとなった（『日本農業年鑑』1980年版p.60）。

ちなみにこの時期の農産物輸入自由化の特色は、(1)、加工食品の比重が上昇したこと、(2)、グレープフルーツや豚肉など、果実・畜産という従来、成長品目として奨励された二大基幹部門に自由化政策が及んだこと、(3)残存輸入制限品目については、オレンジ、濃縮ジュース、ホテル用高級牛肉の例にみるように、輸入枠の拡大を政策的に利用する条件を残したことである。

(2) 米の生産制限政策

総合農政の推進を決定した、前述の1970年2月の閣議は、1970年産米から生産制限を実行することを決定した。総合農政が日本農業の基幹作物である米の生産制限からはじまったことは、まことに象徴的なことであった。なぜなら、米の生産制限政策を実行することは、米に替る主食である小麦の消費奨励、輸入拡大の条件づくりを意味するからである。閣議は1970年産米について、150万トン以上の減産を目的に、うち100万トン以上を生産調整目標数量として農民に割当て、他作物へ

の作付転換を推進し、50万トンに相当する水田の他用途への転用を進めることを決定した。この生産調整はのちに1978年に新段階を迎え、170万トン、40万haの水田について、「水田利用再編対策」を実行した。この第2次生産調整政策は1978年から1987年までの10年計画という長期施策であり、また、単純な作付転換ではなくて、水田面積の14%弱を水稻作以外の作物に利用して、「利用再編」をはかるものであった。

1970年産米の制限政策は「過剰在庫」の一掃、食糧管理特別会計の負担軽減を口実に、「過剰在庫」の原因が「過剰生産」にあるという前提で着手された。しかし、以降8年間の経過が明らかになっているように、生産を制限し、生産者米価の抑制の措置をとっても、「過剰在庫」は減少しなかった。生産を制限しても、他方で米の消費量は減少しつづけた。「食糧需給表」によると、国民1人1日当り摂取量は米は1970年261グラムから1977年228グラムに減り、小麦は逆に84グラムから87グラムに増加した。小麦の消費増は輸入増を招き、輸入増が消費増を促進したとみることができる。

事態の経過は米の「過剰在庫」が生産に由来するものではなく、主として小麦、雑穀などの過剰輸入に由来することを示している。こうした因果関係は1969年当時、ある程度まで明らかであった。しかし、「答申」はあえてつぎの見解をしめした。

「米はわが国農業の基幹作物であるが、従来の農政が稲作に偏っていたこともあって、米の生産は伸長が著しく、他面消費は停滞から減少に転じ、過剰在庫が大量に累積している。これは農業の面からばかりでなく、国民経済的にみても大きなロスである。米の生産は需要に見合って緊急に縮小されなければならない事態となっている」。

米の増産が「従来の農政が稲作に偏っていたこと」によるとみるのは、事実と反するものであって、「従来の農政」によって破産に追い込まれた兼業農家が米作の主力であり、兼業化の進展につれて米作が伸張したとみる方が事実と合っている。他方、米の「消費が停滞から減少に転じ」という変化は、小麦の輸入による粉食の奨励によるとみるのが事実と合っている。国民は米麦を併せて主食とし、その組合せを選択するのであるか

ら、米と小麦のそれぞれ単品の需給関係は成立しない。

この事実から出発すれば、米の減産、供給減少が小麦の消費増、輸入増を招くことは明らかである。米の減産とともに小麦の輸入は確実に増加した。輸入は1969年に433万トン、2億9702万ドルであったが、1972年515万トン、3億6120万ドル、1973年539万トン、6億5990万ドルと増加した（『日本農業年鑑』1971年版p.136、1975年版p.194）。小麦の輸入による供給量の増加が、その消費を促進し、ひいては米消費の減少をもたらした。また、日本の主食の需給関係と価格動向が、国際的な経済変動の影響を強く受ける関係が生じた。1972年から73年にいたる「食糧危機」の情勢のもとで、小麦の輸入価格は3倍近くに高騰した。アメリカ産小麦（Western white）の1ブッシェル当りFOB価格は、1971年1.62ドル、1972年2.19ドル、1973年4.71ドルと急騰した。政府は輸入価格の上昇を売渡価格に転嫁して1972年のトン当り3万4511円を、73年に3万8012円、74年に4万5602円へ引上げた（食糧庁『麦価に関する資料』1979年6月）。小麦の輸入価格の高騰は、ソ連における小麦の不作、大量輸入によるものであり、また国際的な外国為替の変動相場制への移行に起因したドル不安によるものであった。

(3) 国際価格に順応した価格政策

農政審議会の前述の「答申」は、米の増産は「農政が稲作に偏っていた」ためとする見解を表明していたが、これは主として米価政策を指すものであった。答申はこの見地から、「価格政策の是正」を提唱して、つぎのように述べた。

「米価政策に象徴されるように、価格政策が米に偏し、かつ、価格の安定よりも価格引上げに傾斜して運用されたこと、および価格政策と他の生産政策、構造政策などとの関連が必ずしも明確に考慮されなかった」。

価格政策が「米に偏して」いたとする認識が、従来の米価のもとでさえ、米作農家の収支が償わず兼業化した事実を承知のうえでその他の農産物価格の水準が米価と比べて、より一層の低水準であったことを指摘するものであるならば、それも一つの認識である。そのように云うのは、従来

の米価、青果物や畜産物の価格水準はいずれも農家全体に対しては破産と兼業化をもたらす水準であり、少数の限られた富裕農家だけが収支を償うことができ、専業農家として留まることを可能とする水準であったからである。

つぎに価格政策が「引上げに傾斜して運用された」ことは、生産費、生活費の要素をなす購入品＝農村向け工業品の価格の上昇に追随するのに終始したにすぎない。また、そのような価格政策であったがゆえに、「生産政策、構造政策などとの関連」を考慮することができなかつたのである。つまり、価格政策は全面的兼業化を促進する以外の政策上の意図を欠いたものであった。しかし、国民経済発展の新局面、「経済の国際化」の局面を迎えて、農業を農産物輸入の進展に順応的に再編する必要に迫られたとき、従来の政策基調は当然、再検討を必要とした。「答申」は価格政策再検討のきっかけを輸入農産物にもとめて、検討すべき問題の所在をつぎのように指摘した。

「農産物の国際価格のなかには、ダンピングや輸出奨励金などの問題もあるものの、一般的には、わが国の農産物価格と国際価格との間に傾向的な乖離がみられ、国内物価についても、農産物がその上昇に大きな比重をしめていたなどの問題がある」。

指摘された価格政策の問題点は、わが国の農産物価格の国際価格に対する割高傾向、国内物価に対する底上げ作用といった、高水準であった。しかし、この問題は単純でなく、農業の合理化、コストの引下げによって解決されるという性質のものではない。農産物価格が国際価格と比べて割高であることは、現行の円の対外為替レートで計算する限りでは事実である。しかし、為替レートが工業部門の社会的平均的なコストを中心に変動し設定されることを考慮すべきである。国際的な競争力を実現し、「経済の国際化」を要求するまでに成長した工業部門の要求にもとづく外国為替レートを、生産性の水準がいちじるしく相異なる農業部門に適用することはできない。また、国内の物価動向にたいする農産物価格の底上げ作用についても、その農産物価格水準が、農村向け工業品の独占価格によって規定されている事情を考慮しなければならない。しかし、「答申」はこの農産物価格

問題の基礎をなす諸事情を考慮の外に置いて、次の三点を指摘し、価格政策の再検討を提起した。

第1は「価格政策をすすめるに当っては生産政策、構造政策などの諸施策との関係に留意し、農業の生産条件、交易条件などに関する不利を補正する施策の一環として、その位置づけを行なう」ことである。

第2は価格水準を低くすることである。「価格水準としては、基本的には生産者および消費者を含め、国民的合意の得られる安定的かつ適正な水準でなければならない。わが国の農産物は国際的にみて相当割高になっているので、今後は長期的にみて、国際価格と国内価格との動向が相反することのないよう留意する」。

第3は価格を需給の実勢を反映したものとすること、価格に需給調整機能を求めることである。「今後の価格政策は、需給の実勢を反映した価格の形成と、過度の季節的周期的変動などを防止する意味での、価格の安定に重点を移すとともに、価格の需給調整機能をいかす方向で考えなければならない」。

この三点は個別的には理にかなうが、日本農業の実際に適さない点がある。また、これを価格政策の三側面としてまとめてみると、相互に矛盾するところが多い。まず、価格政策が生産政策、構造政策との「関係に留意」することであるが、全面的兼業化の進んだ農村においては、生産の選択的拡大ないし縮小は、必ずしも価格を基準とせず、兼業就労との両立を選択基準として優先させる実情にある。また、低価格政策によって構造改善を迫るならば、構造改善に進む以前に兼業化の傾向を強め、耕作放棄に走る可能性がある。

つぎに、農産物価格水準を国際価格に準拠して低く定めることも一理あるが、農業経営をより一層深刻な破産に追いやるであろう。また、価格の需給調整機能の発揮を求めて、供給の増加したある種の農産物について、減産を期待して、低価格を実行するならば、かえって増産を刺激し、供給の増加を促すことになるであろう。価格が生産選択機能や需給調整機能を果たするためには、農産物価格全般について、一定の高水準が要求されるのである。したがって、国際価格に準拠した価格政策は、価格の本来的機能をますます弱めるものであ

って、今日の農村の実情においては、価格に経済的機能を要求する政策と、低価格水準を要求する政策とは両立しないことを知るべきである。

価格政策、つまり価格に生産選択、需給調整などの経済的機能を要求する政策は、農家にその生活費支出を充足する所得を補償する水準以上の価格水準を前提とするのである。つぎに、もともと小農経済は利潤にもとづく経営ではなく、生活費支出を充足する所得にもとづく経営であって、価格低下はしばしば増産による所得額の追求を刺激することになる。それに加えて、全面的兼業化の進んだ現状では、価格の農業生産に与える影響力が低下し、価格政策の機能が制約されていることを知らなくてはならない。しかし、「答申」の起草者たちがこうした実情の認識に欠けているはずはない。この認識をもったうえで、なお上述の価格問題の提起を行ったのであるとすれば、上述三点のなかの一つ、「国際価格と国内価格との動向が相反することのないよう留意する」ことだけが真意であったのであろう。なぜなら、この「留意」だけが現実性を帯びているからである。農政審議会の「農産物価格政策についての審議結果の報告」（前出）は、この「留意」をより卒直に説明している。

「報告」は「農業の体質も国際化する経済構造に適応した変革を強く要請される」として、要請に応えた価格政策の基本をつぎのように提起した。「農産物価格政策の長期的方向についても、このような国際化に対応し、正常な国際価格水準に適正な保護水準を加えた国境価格水準を目標とし、各種の要請との段階的調整を行ないつつ漸次にこれに接近することが基本となる」。

国際価格水準に加えられる「適正な保護水準」は、実は限られたものである。「農業擁護の理由は価格政策においても考慮されるべきであるが、それは価格の果すべき正常な機能を阻害するものであってはならず、また価格政策以外、さらには固有の農政の分野以外においても考慮されるべきものである」。ちなみに「価格の果すべき正常な機能」とは、第1に価格の周期的な変動の抑制、第2に需給の実勢を反映した生産の選択に寄与することである。つまり、前者は変動の安定化であり、後者は作物間の比率価格であって、ともに価

格水準に直接に関係するものではない。価格政策を価格水準の維持機能から解放することは、経済の国際化に適応して「農業の体質」を変革する構想の重要な構成部分をなすものである。すなわち、「価格の上昇によって所得の均衡を期待するわけにはいかない」のである。「一般的な農業所得と勤労所得の均衡は、基本的には農業の物的生産性の向上と適切な経済成長政策によって達成されるべき理念であって、徒らに価格政策によってこれを求むべきではない」。

価格政策が所得水準の維持、あるいは所得の均衡をはかる機能をはたすものではない、とする見解はここに明らかである。そして、「報告」は一方では「正常な国際価格水準に適正な保護水準を加えた国境価格水準を目標」とすることを提起しながら、他方ではその「保護水準」がはたす「農業擁護」は「価格の果すべき正常な機能を阻害する」ものであってはならないとすることによって、価格政策は国内の農産物価格水準を国際価格水準に接近させるという、積極的な役割をはたすものとなる。

この国際価格順応の価格政策は、その原則において、「経済の国際化」の以前において、以後においても変わらない。それは1950年代にはじまる小麦価格の低落と小麦作の衰退という経過が立証している。農政当局は生産者米価は、1960年代以降、「生産費所得補償方式」にもとづいて、所得維持機能を果してきたと考えているようである。しかし、米作農民の大多数が政府米価によっては、生産費と生計費の支出が補償されず、経営が破産し兼業化した事実が、農政当局の見解の非を雄弁に立証している。

価格政策の原則は「経済の国際化」の前後において変わらないが、以後における重要な変化を見落すことはできない。その変化は農産物輸入自由化が対象品目を広げたこと、工業品の輸出に比例して農産物の輸入が急増したことにある。すなわち、国際価格は農産物の大部分の品目に影響を与えるようになり、農産物価格水準の実質的な低落現象を普遍化するにいたったのである。前述の「答申」や「報告」の起草者および農政当局が、農産物輸入自由化の拡大、輸入量急増を以て、国際価格の影響による国内農産物価格の実質的低落

を意図するのに留まるならば、それは農業政策の放棄というそりを免れることはできない。しかし、彼らはこうした価格環境を構造政策の展開に活用することによって、政策に筋を通そうとしている。その構造政策は「近代的農業の育成」を目ざすものであり、なかんずく自立経営農家の育成を目標とするものである。

(4) 近代的農業の育成政策

農政審議会の「答申」(前出)は、価格政策と構造政策を有機的に結びつける見地に立って、「農政の基本的目標」を次のように提起した。「国民に良質な食料を安定した価格で豊富に提供するとともに、農業従事者の所得と生活水準の向上を図る」。すなわち、「安定した価格」と農民の「所得と生活水準の向上」とを結びつけるのであるが、その意味するところは、国際価格の影響下で低水準にきまる農産物価格の環境において、所得、生活水準を向上しうような農業経営を示唆したことである。「答申」はそれを「近代的農業の育成」政策として、次のように提起した。

1、「規模が大きく生産性の高い高能率の農業経営ないしは農作業単位を、できるだけ広範に育成する」。具体的には「自立経営農家」を育成することであって、「他産業従事者と均衡のとれた所得を農業からあげうる家族経営」を目標とするもので、1977年時点での計算では「200万円程度の農業所得(1967年価格)」を必要とする。水稲単作経営では少なくとも4~5ha程度、酪農経営(ともに内地)では少なくとも搾乳牛20頭程度の経営である。全国の農家戸数540万戸、農地面積580万haであるから、(1970年)、平均5ha経営に改めると、農家戸数は108万戸に減少し、432万戸の離農を促進することになる。

このように育成された「自立経営農家が農業の中核的担い手として着実に発展し、農業生産のかなりの部分を占めることとなるよう、農家の経営努力とあいまって、政府としても必要な施策を総合的かつ強力に展開しなければならない」。ちなみに1978年に自立経営農家が占めた比重は、農家戸数8.9%、農業粗生産額39%、耕地面積29%にとどまり(1979年度『農業白書』)、「農業生産のかなりの部分を占める」には至らなかった。

2 集团的生産組織の育成。「答申」は総合農政によって、少数の農家は自立できるが、広範な農家は兼業農家となることを予想し、「自立経営農家を中核として、これら兼業農家を含めるなど、各種の集团的生産組織を育成する」ことを提起した。「この集团的生産組織の発展過程において、技術条件の成熟と離農条件の整備に伴って、中核的農家への農地の集積がすすみ経営面積の規模拡大の道が展望される」。

集团的生産組織は組織の内外の二方面にわたって機能する。組織の内部においては、自立経営農家を中核とし、兼業農家をその周辺に配して、土地、労働力、技術および資本を提供し、一つの経営単位を形成する。兼業農家は農外就労の関係上、実際は土地利用権の提供、地代請求者となり、中核農家が土地利用権を集中することになる。したがって、この生産組織は単純な相互協力の農業経営体ではなくて、土地利用権を兼業農家から中核農家に集中することを課題とした組織である。

他方、集团的生産組織はそれ自体として機械、施設を一貫体系として装備した自立的な組織ではなくて、より広い範囲において配置された大型農業機械、近代化施設に組織的に依存する組織である。つまり、「高能率生産団地」と称される農業団地の構成単位となるものである。「高能率生産団地育成対策は、早急に生産性の向上を図る必要がある肉用牛、酪農、野菜、果樹、畑作物等を中心として……高能率な機械の導入、近代的な施設の整備および生産の組織化を進め、あわせて農業生産基盤の整備、農地保有の合理化等を推進して、機械・施設の効率的な稼働を可能とする生産性の高い高能率生産団地を育成するものである」

(1972年5月29日農林事務次官通達「農業団地育成対策基本要綱の制定について」)。

3 広域営農団地の育成。総合農政が「近代的農業」育成の指標とした「大規模、高生産性、高能率の農業経営」は、自立経営農家、集团的生産組織、農業団地などのすべて農業生産単位を、数カ町村ないしは一部の広域において包摂した広域営農団地を頂点とするものである。これは「地域のすべての農業者を包摂し、生産段階から加工流通段階まで一貫した組織」である。広域営農団地は一種の「流通団地」(前出、農林事務次官通達)

であって、「企業者的感覚を備えた指導者の指導、管理のもとで、生産から集出荷、さらに販売、加工の各段階の運営が大型高能率の機械・施設を利用して最適の規模で行なわれ、市場の動向に応じて統一された品質、規格のものが適期に出荷されるように組織化されるものである」。

この営農団地は1960年代の初期から農協が提唱し、野菜、果実、畜産などの分野において組織された。農協は作目ごとに専門化された営農団地をつくり、営農指導、営農金融、集荷、選別、包装、出荷販売、市場開拓などを一貫した制度を設けた。参加の農家は必ずしも専門化された農業を営なむものではないが、営農団地との関係においては、特定の専門作目の集団の構成員となるものであった。市場販売や農産物加工資本との取引においては、専門化集団にぞくすることが有利でもあり、不可避でもあった。総合農政は営農団地についての農協の経験を継承するとともに、新しく「大規模、高生産性、高能率の農業経営」構想を持ち込んだ。具体的には大型の機械、施設の技術上の要求にしたがって、営農団地の専門化集団の特性に着目し、専門化を促進する組織として強化することを企てた。しかし、専門化は大規模化の要求に適し、労働生産性を向上させるものであるが、その反面、機械・施設の稼働率が低く、資金回転率が緩慢という欠陥を避けることができない。

4 農地流動化と規模拡大の促進。総合農政の核心は「大規模、高生産性、高能率の農業経営」の育成にある。農業生産組織は直接にそのために貢献するものであり、農業団地、流通団地も大規模農家の便宜をはかり、規模拡大を促進する組織である。こうして多方面から規模拡大を促進するのであるが、窮極的には農地の所有権もしくは耕作権の大規模農家への集中を必要とする。総合農政の核心はここにあるのであって、「答申」は農地の流動化の方針を次のように提唱した。「自立経営農家の育成を図るには、なによりも農地の流動化を図ることが重要である。この場合、所有権の移動による経営面積の規模拡大を図ることが必要であるが、当面の諸状況を考えると、賃借権の取得による経営面積の規模拡大について、積極的な措置を講ずる必要がある。また、農地の移動が規模拡大に資するよう方向づけられなくてはなら

ない」。

「答申」は農地の流動化をつうじて大規模農家を育成する方針を明らかにし、そのために「現行農地制度の速やかな改正」と、「農地流動化の促進と農地移動の方向づけを行なう公的機関」の設置を提案した。この提案は1975年の「農業振興地域整備法」の改正、1980年の農地三法の制定（農用地利用増進法の制定、農地法と農業委員会法の改正）にいたる。この間の経過は農地所有権の移動による経営規模の拡大が困難であって、主として耕作権の流動化（それは必ずしも規模拡大ではないが）が進行したことをしめしている。いずれにせよ、総合農政が農地の流動化、耕作権の集積によるより大規模な自立経営農家の育成の方針を提起したことが重要である。「答申」が述べる「農地移動の方向」とは、「すなわち規模拡大を志向する者が農地を取得し、または利用しやすいようにするとともに、これらの者に対して、農業を廃止または縮小しようとする者が農地を譲渡し、または貸付けしやすくする」ことである。

こうした規模拡大、例えば水稲単作経営の4～5ha程度の規模の実現が、「経済の国際化」の新局面において「農業の体質」を改善する方策として提起されたことは容易に推測できる。また、農産物輸入の自由化によって、国際価格の影響が拡大する事態にそくして、コストの低い農業経営の実現を図るためのものであることも理解し易い。

経済審議会農業問題研究委員会（東畑四郎主査）は1969年11月、「日本農業進歩への途」と題する報告書をまとめた。報告書は「海外農産物輸入促進の国民経済的要請」が強まるなかで、「国内農業資源の再評価」をおこなう視点に立って、農業の当面する課題を次のように提起した。

「この視点に立って、農業に課せられた最大の課題は、低生産性を克服して農業を効率化していくことである。この場合効率化の程度は国際的にみれば輸入農産物と競争力を持つコスト水準であるが、たんに海外農産物の攻勢に対する防御といった消極的段階にとどまることなく、究極的にはみずから国際経済のなかに乗り出し、積極的に農産物の輸出にも転じていくことのできるコスト水準が目標となろう。もとより、外国農産物との競争は、同時に自由化された段階において国内の

激しい産地間競争を生ぜしめることとなろう。このような産地間競争を通じて、農業に投入する労働、土地、資本の生産要素が他産業と相応する収益を生むこととなり、低生産性によって拘束されていた農業労働力を余剰化し、これを他産業へ供給することを可能とすることにもなる。

たいへん率直な表現を以て、価格政策が輸入農産物価格を政策価格として活用し、その価格水準に順応したコスト水準を農業に要求することが語られている。総合農政の上述の「答申」はこれ程に率直ではなかったが、「近代的農業の育成」の真意もこの「報告書」と共通するものであろう。すなわち、「近代的農業」における効率化は「輸入農産物と競争力を持つコスト水準」を目標とするものであろう。このことは「農産物の輸出にも転じていくことのできるコスト水準」は、「世界最大の農産物輸入国」の現実にてらして論外としておいて、輸入農産物が氾濫する環境のもとでも、よく低価格水準に耐えて、「自立経営」を維持する農業経営を育成することを意味する。一言にして言えば、農産物輸入に順応した農業構造の実現である。総合農政の真骨頂はまさにここにあると云わなければならない。

ところで、次の点に留意する必要がある。「輸入農産物と競争力を持つコスト水準」である。これは一見して現実的であるようにみえて、非現実的であると思う。海外農産物との競争力は、その競争の場が自国内市場であると、第三国の市場であるとかかわらず、単純にコストや労働生産性の競争ではない。それぞれの国の農産物のコストや労働生産性は直接的に競争の関係にあるのではなく、当事国が異なった内国通貨制度をもつ限りは、外国為替レートを以て隔絶されているので、この媒介によってはじめて競争関係に入り込む。また、各国は多かれ少なかれ関税、非関税の障壁

を保持しているのであるから、この障壁を無視して、直接的な競争を論ずることはできない。この場合とくに留意すべきことは、外国為替レートの設定は当事両国の農産物のコストを基準にするものでなく、その国民経済の戦略的位置を占める工業部門のコストを反映して設定されるものである。

農業問題研究委員会報告書は理論的には数々の問題をふくむ見解ではあるが、「経済の国際化」の新局面において、「総合農政」が育成をはかろうとする「近代的農業」が、それ自体としての発展の前途を有するものでなくても、農業経営は農産物輸入に順応すること、云い換えると農産物輸入が作り出す経済的条件に順応できる農業経営だけが存続を許されることを明らかに主張した功績を有する。しかし、この功績は「総合農政」の政策としての本質を解明した限りでのことであって、その後の事態を正確に予測したものではなかった。1970年代の10年の経過が立証したように、日本農業は「近代的農業」には発展しなかった。また「輸入農産物と競争力を持つコスト水準」への到達を目ざしたものでもなかった。

(補遺)

「総合農政」については、この政策が提起された1969年～1970年の時期に、この政策と「基本的方向」を同じくする、次の5件の立法措置がとられた。1970年に制定をみた「農地法」改正は、農地の流動化を促進するための措置であった。1970年5月に制定をみた「農協法」改正も、農地流動化について農協に積極的役割を課した措置であった。1968年5月制定の「新都市計画法」は、都市計画区域の農地の農外転用を促進する措置であった。1970年5月制定の「農業者年金法」は、高年齢の農業従事者の離農を促進して、農業の就業構造の「改善」をはかる措置であった。