

農政の歴史と改革方向

経済産業研究所・上席研究員、キヤノングローバル戦略研究所・研究主幹 山下 一仁



大転換期の60年代

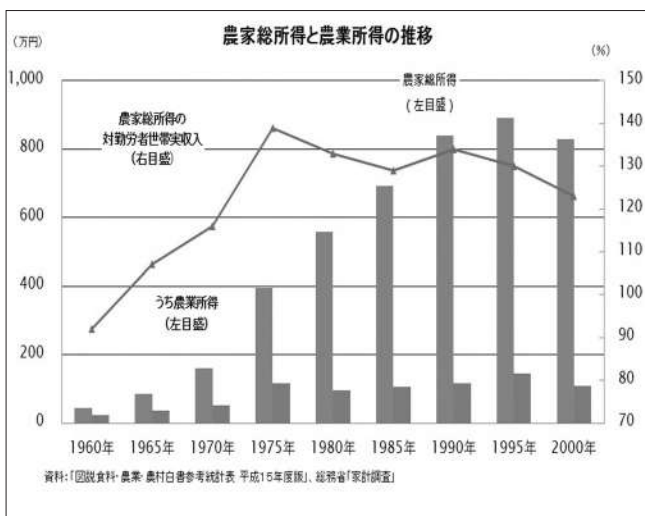
1965（昭和40）年というのは、極めて重要な年です。前の年が東京オリンピックの年で、そのころに農業と工業の格差、都市と地方との格差の問題が重要視され、地方に工場を移転しようとする新産業都市というものが昭和40年ごろから、盛んにつくられるようになった。昭和30年代は農業から工業に移動しようとする、農村から都会に行かないとだめだった。昭和40年代に入ると、地方に工場ができるようになり、農村にいながら工場に勤めることができるようになった、農家も兼業農家になっていった。サラリーマン所得がありますからこの人たちは決

して貧しい農家ではなくなってきた。次のページのグラフは、農家総所得を勤労者世帯収入で割ったものです。100%のときが、農家総所得とサラリーマン所得が一致するところですが、昭和40年代から、農家所得の方が上回ってきています。つまり農村から貧農が消えました。農家所得のほとんどは農外所得、サラリーマン収入ということです。あとは高齢化して年金収入がある。特にコメ農家については貧しい小農はいない。小農のほうがサラリーマンなので豊かだという状況です。

農業もいろいろあります。酪農などは、農家所得のほとんどが農業所得で、専業農家です。水田作についてはサラリーマンと高齢年金生活者によって農業が営ま

れている。コメ農業というのは、他の農業に比べて、極めて立ち遅れた高齢農家主体の農業になっているということです。戦前には、農業3大不変の数字というのがあった。農家戸数が550万戸、農業従業者数が1400万人、農地面積が600万ヘクタール、この3つの数字を覚えていれば、農業経済の論文が書けた。今は、550万戸あった農家は250万戸、農業従事者数も250万人位、農地面積は455万ヘクタールと激減しています。

1960年まで日本の農業は変わらなかったが、1960年を境にして、ものすごい大きな変化が出てきた。当時65歳以上の高齢農業者の比率は1割だったが今は6割です。最もスキヤンダラスなの



は農地面積です。農林省あるいは農業界は「食料安全保障」という言葉がものすごく好きですが、食料安全保障で一番重要なのは農地です。その農地が1961年が609万ヘクタールで、農地面積のピークです。その後、105万ヘクタール農地を造成しています。714万ヘクタールあるはずなのに、455万ヘクタールしかありません。250万ヘクタールの約半分が宅地などへの転用、半分は耕作放棄で農地が農地でなくなっています。

「食料安全保障」という言葉が好きな農業界は、それに不可欠な農地を潰してきたというのが、戦後の実態だったのです。

生産額で見ると、アメリカの生産額は増えています。ところが高い関税で保護しているのに日本の農業生産額は、減少している。特に一番保護してきたコメが減少してきたわけです。高い関税で保護している一方、アメリカやオーストラリアは聖域をなくしているので自由に輸出が可能ですから、衰退の原因は海外にあるのではなく、国内に存在しているという事です。国内に「居る」と言ったほうがいいかもしれません。

日本の農業の最大の問題は何か。コメ農家というのは農家戸数の7割を占めている。実際には8割とか、もっと多いかもしれません。8割位のコメ農家が2割の生産しかしていないということが、日本農業の最大の問題です。

今回のTPP騒動では、日本の農業は規模が小さいので競争力が無い、したがって関税が必要だという話を聞きます。たしかに規模は重要です。日本を1とする、アメリカは75、オーストラリアは1309で、日本はオーストラリアの1309分の1だから勝てるわけがない。規模は重要なですが、アメリカは世

界最大の輸出国で、そのアメリカがオーストラリアの18分の1です。この数字からすればアメリカもオーストラリアに競争できないことになります。もっとも効率のいい農業をやっているのはアメリカです。どこがおかしい。

日本の農業界は、規模が小さいと、100年間同じ主張をしています。土地の広さも重要なですが、土地の中身が重要だということです。

オーストラリアは4億ヘクタールで日本の80倍くらいの面積があるのですが、9割位が牧草地で、穀物を生産できる農地は5千万ヘクタール位、10分の1程度です。牧草地では牛を放牧して牛肉を作り、牛肉をアメリカに持っていく。アメリカのマクドナルドのハンバーガーの原料はほとんどオーストラリア産牛肉です。アメリカは、一番肥沃な所ではトウモロコシ、大豆を作っています。トウモロコシと大豆を交互に作っていて、次に肥沃な所では小麦を作っています。トウモロコシ、大豆は、伝統的には家畜のえさです。トウモロコシや大豆を作って家畜に与え、高級な牛肉を作り日本に輸出しています。低級な牛肉はオーストラリアから輸入し、穀物で作られた高級な牛肉を日本に輸出しているということです。

アメリカは日本に対し、関税の引き下げを求めています。アメリカは確かにブラジルやオーストラリアに次ぐ、世界3位の牛肉輸出で、同時に牛肉の輸入国です。自動車と一緒に、日本はトヨタもホンダも日産も輸出するが、ベンツもBMWもフィアットもフォードも輸入します。品質が違えば双方に輸出入が行われるのが、世界の貿易の現状です。同じようなことが農産物についても行われています。

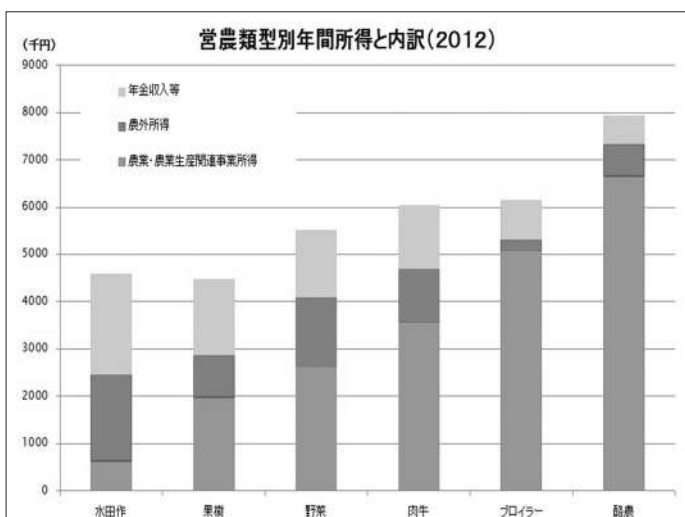
アメリカはコメを、350万トン位輸出しています。基本的にはノングレイドの長粒種、インディカ米、タイ米のようなパサパサした品質の物を輸出し、70万トンか80万トン位のジャスミン米という高級なコメをタイから輸入しています。品質が違うので同じ産業の中でも、双方のいろいろな輸出入が行われているということです。最も重要なのは、品質が違ふということなのです。

海外を見ないコメ産業界

日本のコメは将来どうなっていくかというのですが、20年前は1200万トン生産があったが、今は800万トンを切る生産計画が立っています。20年間で

需要が3分の1失われた。コメ消費は減少、価格を維持しようとすると減反を強化しないとだめだ。米価を上げるとまた消費が減る、また減反を強化する。いたちごっこです。

あと10年、20年位したら、コメの生産量が300万トン位にしかならなくなるかもしれません。その火に油を注ぐのは、高齢化と人口減少です。高い関税で国内マーケットを守ったとしても、どんどん



縮小していきます。それがいやなら、輸出するしかないのです。

日本の産業はどの産業、自動車産業も電気産業も、海外を見ながら今の繁栄があるわけです。コメ産業界だけは日本のマーケットしか見ないのです。なぜなら俺たちは弱い、勝てないのだ、という先入観があるものすごくひ弱な産業です。ひ弱な産業にしたのは、農業ムラだということです。農協とか農林省とかそういう人たちがしたのです。

輸出をしようとした時には、相手国の関税が0%がいいに決まっている。日本の農業が生き延びようとする、相手国の関税を下げられる自由貿易協定に積極的に参加しないと日本の農業は生き残れないわけです。

今の農政は、戦後ずっと続いている農政なのですが、3つの大きな柱があります。1つは高い米価によって農家の所得を守るという高米価政策、農協の存在、農地制度です。

コメ政策では基本的に、大正の米騒動が起きるまで、日本政府はコメ市場にはほとんど介入しなかった。大阪堂島の米市場は、江戸時代から世界で最初の先物取引市場です。世界で最初に先物取引をやったのは日本人です。その伝統は政府が関

与し始めてから、堂島の米市場は閉鎖され、コメの先物市場は消えました。

食糧制度のねらいは

コメのピークは昭和17年で、食糧法の成立時です。政府が農家から直接コメを買って消費者に売り渡す政策に変わりました。食糧制度のねらいは、戦時経済になりコメが足りなくなつたので、貧しい人にも均等にコメを分け与える政策だったわけです。配給制度を設け、政府が買って均等に消費者に分けていく制度が食糧制度の当初の姿でした。

その制度を1960年代、農業基本法を作って農業の構造改革をやり、規模を拡大しコストダウンをして所得を上げようとした時に、自民党は米価を上げることで農家の所得を上げようとした。

価格を上げれば売上高を増やせ、所得は上がります。農業基本法は、消費者家庭を考えると米価を上げて農家の所得を保障するのは邪道だとした。柳田國男以降の農政姿勢がまだ生きていたのです。コストを下げて所得を上げ、農業と工業の所得格差を是正しようとした。ところが自民党は、米価をどんどん上げたということです。米価を上げれば農家の所得

は上がりますが、需要と供給を考えずに米価を上げるから、供給は増え農家の生産意欲は高まる。米価を上げると消費者のコメ消費量は減っていく。コメが過剰になるため、1970年から減反政策が開始されます。

食糧法が1995年に廃止された以降は、減反することで、米価を維持する政策に変わった。食糧制度のときの減反政策は、政府が買い入れる量を制限したかったからです。食糧制度では政府が米価を決めますから、農家としては政府にコメを全量販売すれば一番儲かる。農協もその方が儲かる。コメの売上代金の総額が増えたと販売手数料が決まり、農協の販売手数料も増えるわけです。ところが過剰米が溜まり財政も大変で、過剰処理に3兆円位かけた。財政負担がかかるのでできるだけコメを作らないように農家に減反の補助金を与えて、食糧の財政負担を軽減する狙いで減反政策を始めた。

減反政策というのは、当初は財政負担軽減のための政策で、農協は減反に反対でした。食糧の赤字を膨らませるよりも、減反の補助金を実施した方が安上がりだと減反を言ったのが財務省、大蔵省でした。

農協としては、俺たちは政府に全量売

ればそのほうが儲かると減反に反対をしていた。食糧制が95年に廃止され、そこから財務省と農協の立場が変わります。今や減反が唯一の米価維持政策です。

食糧制度による公定価格がなくなったから、生産減少方式で、高い米価を維持する政策を取っている訳です。

今、農協は減反に大賛成、減反がないとだめだ、生産調整は必要だと言っています。財務省からすると減反補助金をなくした方がいい、減反なんてやめてほしいのが財務省の本音でしょう。

8割の農家が2割の生産しかしていない米価を上げたので、コストの高い零細な兼業農家を滞留してしまい、規模は拡大しない。専業農家の人たちが農地を集めて規模拡大しようとしても、兼業農家がたくさん残り、農地が出てこない。規模を拡大しコストを下げて所得を上げるという農業基本法が考えたシナリオは実現できなかった。コメ農業が一番保護されたにもかかわらず衰退してきた。

農協の役割とは？

今問題になっている農協は、自主自立の組織だと農協の人たちはおっしゃいます。でもこの人たちは農協の歴史を知ら

ない、農家の人たちは戦後起こったことをほとんど知らないのです。

農協というのは自主自立の組織ではないということです。戦前、1900年に産業組合法が作られました。最初は自主自立の組織で、地主階級と規模の大きい上層農の資金融通団体、信用組合でした。それが大恐慌の後、1929年に大変な農業不況になる。生糸がだめになった。アメリカの需要がなくなり、日本最大の輸出産業が消えてしまい、農村は大変悲惨な目になった。悲惨な状況になったので政府・農林省が農林経済更正運動という一大農政運動を1932年から展開、各町村に一つで全てができる産業組合を作った。それが戦時中に統制団体になり、その統制団体を戦後農協に衣替えした。当時放っておくと、農家は闇にコメを売ってしまい政府に配給米が集まらないため、戦前の統制団体を農協に衣替えして、コメの集荷業務をやらせたわけです。

GHQは、農業協同組合というのは自主的な組織であるべきだとしましたが、戦後の食糧事情がそれを許さなかったということです。農林省内にあった意見も消えてしまいました。

統制団体を衣替えしたものだから、トップダウンの組織になった。全中など政治

団体が問題だと言われるのは、そういう構造からです。

米価が高いと農協としては販売手数料が増える。昔も今も変わらない農協の行動は米価を高くということです。農協を通じて農家は政府にコメを売っていますから、政府からのコメ代金は農林中金を通じて農協の口座にいく。農林中金は市場で運用して莫大な利益を得たことが農林中金発展の基礎になっている。兼業農家は農業所得だけでなくサラリーマン所得も農協口座に預けてくれる。JAバンクは、日本第2位のメガバンクです。1%しかない産業にもかかわらず、金融部門は日本第2位のメガバンクになっているということです。

農地法に関しては、戦前2つの農政の課題がありました。1つは零細な農業構造の改革。農業の規模が小さ過ぎるので農業では食えない、規模を拡大しコストを下げて所得を上げる、これが柳田國男以降の農政思想だった。

コメについては45%位を地主に直接納めなければならず、悲惨な小作問題が起こり、小作争議が頻発していた。これを解決しようとしたのが戦後の農地改革です。

戦後経済改革はいろいろありますが、

唯一農地改革だけは日本政府のイニシアチブによるもので、農林省の提案です。松村謙三という農林大臣が就任直後の記者会見で「これからの農政は自作農をもっと作るべきだ」という発言をしています。GHQの担当者は当初、反対しないとしてまったく関心がなかった。その後、GHQは、農地解放はすごいことだと気づくわけです。

GHQと農地法

これまで帝国議会は、地主階級の議会だった。地主階級は政友会とか民政党とつるんでいた。これに対抗して、小作人の権利を擁護したのが農林省でした。

農地改革をやる過程で農村に入ってきた社会主義勢力や共産主義勢力がしぼんでしまった。農家が小地主になり保守的になったためです。これに目をつけたのがマッカーサーです。これで日本の農村を保守勢力の金城湯池にできる、ソ連からの防波堤にできるとしてやらせたのが第2次農地改革で、農地改革はより徹底したものになった。

その次にマッカーサーが言いだしたのは、農地改革の成果を固定するために農地法を作れと言った。農林省はこれに反

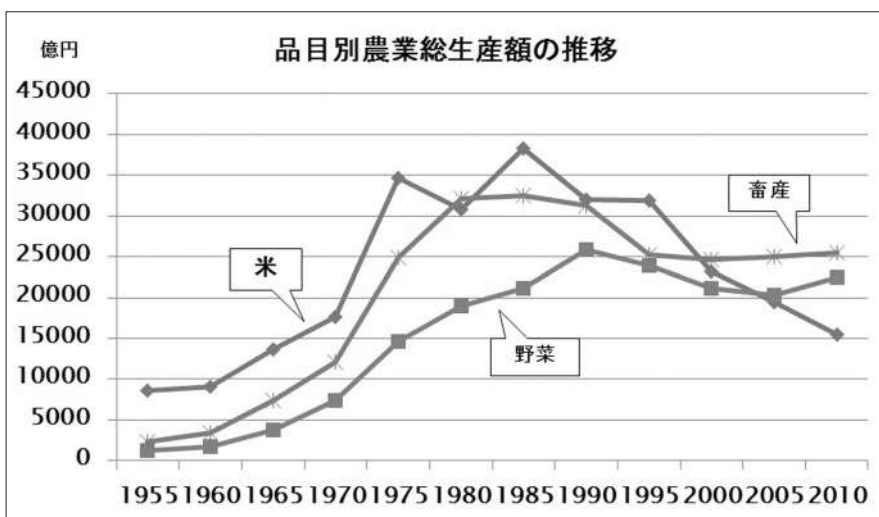
対をしました。ところが与党の中で池田勇人は、マッカーサーと同じようなことに気づいた。自由党を説得するわけです。自由党は戦前からの国会議員で農地改革に反対で、池田勇人が説得して作らせたのが農地法です。農地法は単なる農業関係の法律ではない。あの時期において、防共法体制の法律だったということです。

農地法のエッセンスは、農地改革の成果を固定することです。農地改革の成果は耕作者＝所有者つまり小作人に所有権を与えたということで、自作農主義といひ、これを堅持したのが農地法です。株式会社は耕作者は、従業員になってしまふ。株式会社の所有者は株主で、この所有関係が成立しない。だから株式会社が認められないという変な法理論になってしまふ。今でも部分的にしか株式会社は認められないということです。

高い価格で農業を保護したが、外国は直接政府が農家にお金を出すことで農業を保護する政策に代わっています。したがって価格を下げてでもいい、関税もいらないのです。日本だけがバカでかい関税が必要だという状況になっています。

小麦の例です。国内の小麦生産は、消費量の14%しかありません。14%の小麦に高い価格を課して、高い価格を維持す

るために、農林省が輸入して関税もどきのものを徴収している。高価格を維持するために外国産小麦についても、高い価格を消費者に負担させているわけです。もし価格を直接支払いに置き換えて価



格を下げていけば、当然関税はいらなくなる。しかし、この関税を守ることが、日本の国益だと永田町の人たちは言うわけです。

かたや消費税を引き上げて貧しい人の食料品価格は上がって苦しくなるから、食品については軽減税率を導入すべきだと言っている。何でこれが国益になるのかわかりません。貧しい消費者に高いうどんやラーメンやパンを食わせておきながら、消費税を上げるときに限って何で軽減税率だ、堂々と消費税は上げていいのです。軽減税率はいらない。軽減税率は農税コストを高めるだけで何のメリットもない。一番いいのは、関税を撤廃することです。消費税を上げて関税を撤廃して、影響を受ける人には直接支払いをすればいいのです。

コメはもっとひどい、減反の補助金がトータルで4千億円あります。これによって供給量を減らして高い米価を実現している。減反補助金がなかった場合に比べて6千億円の消費者負担があります。ただか2兆円の産業に対して、1兆円の国民負担が生じているということです。

規模が拡大すると、コストが下がる、コストが下がるので所得が上がりまふ。秋田県の大潟村、八郎潟の農家はこの水

準の所得を稼いでいます。大潟村の農家は全部後継者がいます。皆、東京の大学に行き東京では就職しません。田舎に帰ったら1400万円稼げるわけです。高学歴者、大卒で農業をやる。後継者がいるので高齢化はしない。耕作放棄もありません。こんなに儲かるのに耕作放棄するばかりはいません。

減反を廃止すれば、米価が下がります。兼業農家が農地を出していく。これに対して主要農家に限って直接支払いをすれば、主要農家の地代負担料が上って、農地が借りられるようになり、主要農家の規模が拡大して、コストが下がります。コストが下がるので、この人たちに払う地代も上昇する、いい循環が生まれるということです。

米価が下がって主要農家の人は困るので、その主要農家の人に限って直接支払いをすればいいのです。4千億円減反の補助金があると言いましたが、主要農家に直接支払いをすれば1600億円で済みます。

今年米価が暴落しました。来年、どうなるか。減反の補助金10万5000円というのは、主食用のコメと同じ位の数字に設定をしたのです。さらにいろいろな補助金とか、米粉、飼用の販売収入があ

りますから今でも有利です。米価がどかんと7万円位下がりましたからこの差がものすごく開いたわけです。来年はえさ米の生産が増えるということで、べらぼうな財政負担が増えるということです。アメリカは怒ります。米粉の生産が増えると、小麦の輸入が代替され、えさ用のコメが増えると、えさ用のトウモロコシのアメリカからの輸入が減ります。アメリカはカンカンになって怒ります。

農地政策は所有者≠耕作者で、これを自作農主義と呼んでいます。株式会社はこれに適合しないということです。若干の要件緩和はして、ある一定の農家が作る株式会社を認めているのですが、農業というのはものすごく資本のかかる産業です。農業機械を買わなくてはなりません。肥料、農薬も買わなくてはいいし、ランニングコストもかかります。2、3年は収入ゼロの状態を覚悟しなければいけない。新規参入する場合の資金調達が重要で、借金した場合は失敗したら借金をずっと背負って生きていかなければいけない。

ベンチャーの株式会社をつくって出資金を集めて参入する方法は、1人10万円、100人から集めると1千万円が集まる。失敗したら株券がタダ券になるだけ、ベ

ンチャーで農業をやった人は借金を背負いません、安心して参入できるわけです。ところが農地法があるため、ベンチャーの株式会社をつくって参入することができないわけです。

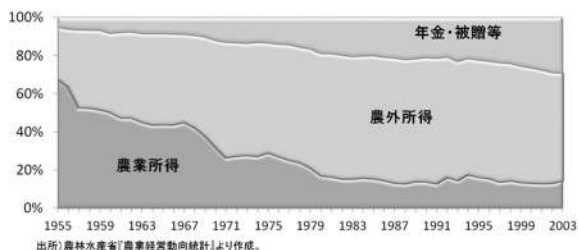
巨大になったJAバンク

兼業化が進んでいるので、1955年に農業所得は6割、7割位あったのが、今は十数%しかない。この4倍の農外所得があり、2倍の年金収入があります。これを全部JAバンクの口座に預けてくれるわけです。日本のJAというのは国外でも稀な法人です。銀行は他業の兼業は禁止されていますが、JAという農協は何でもできます。銀行を兼業できる特権を利用して、ものすごく繁栄しました。その根っこに高米価政策があるということです。

高米価政策で兼業農家を大量につくりあげ、その所得を信用事業、金融事業に預けてくれた。農協の特典で、地域の人以上に誰でも准組合員として農協からの融資とかは受けられる特別な制度があり、この人たちに貸し付けたのです。今、90兆円の農協の預金があります。90兆円のうち、農業に融資しているのは1・5%

農業衰退して、農協は繁栄する

- ▶ 金融（信用）事業を兼業できる協同組合・法人は、我が国でもJA農協のみ。生保も損保も兼業。准組合員という農協のみに認められた組合員制度（特殊な歴史的経緯）
- ▶ 高米価政策＋[兼業所得＋信用事業＋准組合員]⇒預金量第二位の、“まちのみんな”のJAバンク。生保最大手の日本生命に匹敵するJA共済（ひと・いえ・くるまの総合保障）。



位で、融資は3割やっています。3割の融資のほとんどは准組合員に対する住宅ローン、教育ローン、車のローンです。米価を上げたことが、農協のいろいろな機能とマッチして、上手く機能した。今ではJAバンクのキャッシュフレーズが、「まちのみんなのJAバンク」です。自分で認めているわけですね。

農協の問題は大きく分けて2つあります。1つは、構造改革に徹底的に抵抗してきたということです。兼業農家を滞留

したほうが有利だとして、高米価を実現しようとした。農家戸数が減っては農協は困るわけです。共同組合のため独禁法の適用除外になっています。したがってカルテルができます。肥料とか、農薬、農機具、コメは6割のシェアを持っています。この巨大な組織が独禁法違反にはならず、普通なら分割が当然検討されるような組織がそのままになっている。高価格を維持するには高い関税が必要だ、従ってTPPに反対する、こういうわかりやすい構図になっています。

「食料安全保障」というのは農業界で大好きな言葉だったのですが、人口が減少するときに、国内の農業を守り、農地資源を守ろうとすると、輸出により農業生産量を拡大し、維持しないと日本の食料安全保障も維持できないということです。人口減少時代には自由貿易こそ、食料安全保障の基礎になるということです。

日本が世界に誇れる最高の宝物はコメです。そのコメを何百万トンも減反させている、こんなバカなことはやめて堂々とコメを作りたいだけ作って世界に売っていく、困る農家に対しては直接支払いをやる、そういう政策に転換すべきだと思います。今まで通り高い価格、関税で農業を保護するのか、アメリカ、EUが

やっている直接支払いで農業を保護するのか、いずれの政策を採るべきかが今問われている問題でないかと思います。（2015年1月9日・公開フォーラム）

講師略歴（やました かずひと）

- 1977年 東京大学法学部卒
農水省入省 GATT室
長、EU日本政府代表、
農村振興局次長など歴任。
 - 1982年 ミシガン大学行政学修士・
同応用経済学修士
 - 2005年 東京大学より博士（農学）
取得
 - 2008年 （独）経済産業研究所上
席研究員
 - 2009年 キヤノングローバル戦略
研究所客員研究員
 - 2010年 同研究主幹
- 最近の著書は『農業解体』2014
『日本の農業を破壊したのは誰か』
『農業立国』に舵を切れ』2013
『農業ビッグバンの経済学』2010
など