

農業基本法の意図と現実

東 井 正 美

はじめに

農林水産省は、92年6月10日に「新しい食料・農業・農村政策の方向」を公表した。これが今後の農政を方向づけることになり、「新農政」といわれている。

わが国の農業・農村は、増大する輸入農産物の圧迫、食糧自給率の低下、農業就業人口の減少、担い手不足、耕作放棄地の増大、兼業化、高齢化、混住化などで大きく変貌している。一方、地球社会との共存を図り、環境保全と両立しうる農業の持続的安定的な発展を目指す新たな経済社会の枠組みが模索されている。このような状況を踏まえて、食料問題、農業構造問題、農村問題を包括的かつ総合的にとらえなおして、新たな農政の方向づけを行っている。

新農政が公表されたことをもって、事実上、農業基本法に基づく農政が終わることになった。顧みると、1965年5月に農林漁業基本問題調査会が「農業の基本問題と基本対策」を答申し、翌年4月には「農業基本法」(以下、農基法と略す)が国会で成立し、6月に公布されている。農基法成立以後の農政は「農基法農政」または「基本法農政」と呼ばれてきた。

農基法といえば、①「農業の他産業との生産性格差の是正、他産業従事者との生活水準の均衡化」(政策の目標)、②「農業生産の選択的拡大」「農業生産性の向上及び農業総生産の増大」(農業生産)、③「家族農業経営の

発展と自立経営の育成」と「協業の助長」（農業構造の改善）を柱とする。1994年8月の農政審議会報告は、農基法の制定後の社会情勢の変化や国際化の進展という状況を踏まえ、「その改正の要否も含め検討すべき」ことを説いた。また同年10月に決定されたウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱では、「農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けて検討に着手する」と宣言された。この検討に当たり、「まず現行農業基本法をめぐる諸問題についての論点の整理等を行うことが必要不可欠である」ため、農林水産大臣主催の懇談会として「農業基本法に関する研究会」が設けられた（『農業基本法に関する研究会』について）1995年9月28日）。

「農業基本法に関する研究会」（座長荏開津典生）の報告（1996年9月）は、①農業基本法の制定の背景、ねらい・内容等を再確認し、②農業基本法の政策目標及びそれを達成するための諸政策（生産政策、価格・流通政策、構造政策）の成果、今日的な意義等について整理し、評価し、③最後に、農業基本法の総括的評価を行うとともに、今後、新たな基本法の制定に向けた検討を行うに当たって考量すべき視点等を整理している（「報告」の「はじめに」）。

そして、「食料・農業・農村基本問題調査会」の発足となり（1997年4月）、農林水産省の「新農政の方向」が公表されたのであった。

「新農政の方向」が公表されたことを契機として、農基法農政の総括が議論の対象になっている。例えば、日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑（1998年版）』（家の光協会、1997年）の特集Ⅰ「新農業基本法」のなかでの「基本法農政の展開と破綻」がある。学術論稿としては、金子貞吉「農業基本法の歴史的検証」（中央大学経済学研究会『経済学論纂』小川浩八郎教授古稀記念論文集〈1998年3月〉所収）等がある。

これに先立ち、農基法農政が30年を迎えたときにも、農基法の総括がなされている。例えば、『農業白書（平成2年度＝1990年度）』（「農業の動向に関する年次報告」）がある。

『農業白書（平成2年度）』は、農基法制定後の30年間を振り返ってこう

書いている。「我が国の経済発展は、食料需給や農業、農村に様々な形で大きな影響を及ぼした。それらの主なものは、①所得水準の向上がもたらした食料需要の拡大と多様化に対応して農業生産と食品産業が発展したこと、②経済の国際化と食料需要の変化のもとで農産物輸入が増大し、食料自給率が低下するとともに、円高の進行等から農産物の内外価格差が拡大したこと、③非農業での就業機会が増大し、農業労働力の非農業部門への流出、農家の兼業化が進行するとともに、農家の生活水準が大幅に向上したこと、④都市化や非農業部門の土地需要の増大が農地の非農業部門への転換を促すとともに、農地価格の高騰をもたらした、土地利用型農業の規模拡大を困難にしたこと、⑤他産業の生産性の向上が農業のそれを上回り、農業所得による農業従事者と他産業従事者との所得均衡を困難にしたこと、⑥人口等の都市への集中化が、都市近郊農村での混住化、中山間地域等での過疎化をもたらしたこと、⑦国民の価値観が多様化し、農業、農村のもつ多様な役割に対する要請が強まったこと等である」¹⁾。

要するに、農地価格の高騰により稲作等の土地利用型農業の規模拡大ができなかったこと、農業と他産業との生産性の格差が拡大したこと、農業所得による農業従事者と他産業従事者との所得均衡が達成できなかったこと等を指摘しているのである。

また、農政ジャーナリストの会編『どう見る農基法農政30年』での「総括討論」において自立経営の育成が失敗に終わったことを数字で示している。「担い手層についてみると、自立経営農家戸数は、昭和35（1960）年度には8.6%、42年度がピークで12.9%、平成3年度現在では6.5%に下がっている。昭和48（1973）年度の白書から、あるいは50年のセンサスから出てきた『中核農家』と呼ばれる担い手は、50年には125万戸、現在は62万5,000戸になっている」²⁾。

1) 『平成2（1990）年度図説農業白書』（農林統計協会、1995年）3～4ページ。

2) 『どう見る農基法農政30年』（農林統計協会、1991年）92ページ。『農業白書附属統計表（平成8年度版）』（農林統計協会、1997年）235ページ。

先の『日本農業年鑑』での「I 農業基本法——理念と現実」においても自立経営についてこう言及している。「構造改善の要を成すのは自立経営志向農家への農地の集積である。農基法の描いた方向は、高度経済成長で他産業への就業機会が増えれば離農も増加し、離農者の農地は残った農家に集積するであろうというものであった。しかし、この予想は当たらなかった。規模拡大は畜産や施設園芸ではかなり順調に進んだが、稲作を中心とする土地利用型農業でははかどらなかつた。」と³⁾。

周知のように、農基法農政は、農工間の生産性格差を解消しえなかつたし、所得格差も解消できなかつた。また、自立経営の育成にも失敗した。農基法農政がなぜ所期の目的を達成することができなかつたか。これらの点を明らかにするために、農基法の意図を改めて検討してみよう。そのさい、農業の特殊性と自作農主義的農地制度のもつネガティブな面に焦点をあわせることにしよう。これがとりもおさず本稿の課題である。この課題の考察にあたっては、農基法を解説した農林漁業基本問題調査事務局監修の『農業の基本問題と基本対策・解説版』（農林統計協会、1960年）——以下、「解説版」と略称する——を検討材料とした。

I 農業基本法の意図と現実

1) 農業基本法制定の背景と根拠

「農業基本法」はその前文で、「我が国の農業は、長い歴史の試練を受けながら、国民食糧その他の農産物の供給、資源の有効利用、国土の保全、国内市場の拡大等国民経済の発展と国民生活の安定に寄与してきた。また、農業従事者は、このような農業の担い手として、幾多の困苦に堪えつつ、その努めを果たし、国家社会及び地域社会の重要な形成者として国民の勤勉な能力と創造的精神の源泉たる使命を全うしてきた」。「しかるに、近時、

3) 『1998年版『日本農業年鑑』（家の光協会、1997年）51ページ。

経済の著しい発展に伴って農業と他産業との間において生産性及び従事者の生活水準の格差が拡大しつつある。他方、農産物の消費構造にも変化が生じ、また、他産業への労働力の移動の現象が見られる」。このような事態に対処するための「政策の目標」は、「国民経済の成長発展及び社会生活の進歩向上に即応し、農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることにあるものとする。」（農業基本法第1条）「農業生産」については、「国は、農業生産の選択的拡大、農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図るため、……必要な施策を講ずるものとする。」（第9条）「家族農業経営の発展と自立経営の育成」については、「国は、家族農業経営を近代化してその健全な発展を図るとともに、できるだけ多くの家族農業経営が自立経営（正常な構成の家族のうちの農業従事者が正常な能率を発揮しながらほぼ完全に就業することができる規模の家族農業経営で、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をいう。以下同じ）になるように育成するための必要な施策を講ずるものとする。」（同第15条）

農基法農政がでてきた背景と根拠については、「解説版」は以下のように解説している。

「昭和30（1955）年以降のわが国経済が急速な発展にともない、非農業部門の著しい成長に対する農業部門の成長の相対的な立ち遅れ傾向と、農家所得の相対的低下傾向が顕現、農村消費水準の伸びが都市のそれよりも一貫して低下、国民所得に占める農業所得の割合が次第に縮小、消費者所得の増加の程度には農産物需要が増加しなくなったこと、国際貿易の影響がますます強くなるにいたったことなど、わが国経済の成長発展の過程において農業が『曲がり角』に来ているといわれるところに基本問題があると考えてよい。」「つぎに農業がこのように『曲がり角』にあることは、農

政もまた『曲がり角』に來ていることを意味する。／重視されて來た價格政策も、情勢變化に伴って限界が意識され、新たな展開を迫られるに至っている。／そしてさらに、最近において農業政策を条件づける環境にも生じたいくつかの大きな變化の一つは、米価算定方式における『生産費および所得補償方式』の主張にみられるような所得均衡への要望が農業者の間に高まり、農業所得の維持増大のための総合的施策を農政の課題とせざるをえなくなったことであり、その二つは、貿易自由化の傾向に伴う低位生産性の克服の要請、農業内部の成長部門の進展に伴う新しい経営形態の出現、若い農村労働力の大量的な非農業部門への流出と兼業化の進行に伴う600万農家維持という家父長的な伝統的觀念を通じて、零細農耕そのものの再検討が迫られて來たことであり、その三つは、弾力性を欠いて硬直化した個別分散的な各種施策に対する農業内外の批判が高まり、農政の総合化が要請されて來たことなどである。こうして農政もまた『曲がり角』に立たされている」⁴⁾。

以上が、農基法がでてくる背景と根拠についてである。

ところで、戦後の農地改革(1947～50年)は、237万haの小作地を190万haを解放し、470万戸(総農家数の約80%)に売り渡された。その結果、自作農は総農家の60%を占め、小作地率は46%から10%へと激減した。こうして、高率小作料を特徴とする寄生地主的土地所有は解体した。しかし、農地改革は零細農耕には手をつけることがなかった。広範に零細な自作農が創設されることになった。

この農地改革の成果を維持するために1952年に制定された農地法は、第1条において、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護」という自作農主義を根本理念においた。こうして、自作農主義的土地所有が創設された。

4) 「解説版」1～8ページ。

ついでに述べておけば、1970年農地法改正を転機として、農地の賃貸借否定という自作農主義から農地の賃貸借肯定という借地農主義へ転換することになる。これは、70年代後半において、「農家間の生産力格差の存在、農業所得を無視ないし軽視できるようになった土地持ち労働者の形成、そして高地価という条件」が、賃貸借を通じての農地の流動化を必然にしたからである⁵⁾。その後、賃貸借による流動化がしだいに増加し、最近では、農業労働力の高齢化等による貸手の増加、「農業経営基盤強化促進法」（旧「農用地利用増進法」）の浸透などにより貸借は増加傾向にあり、1994年度には「農地流動化面積の約4分の3を貸借が占めるように」なっている⁶⁾。

農基法農政が農業の近代化＝産業化を掲げる根拠として三つであげることができる。ひとつは「国際貿易の面からわが国農業の低位生産性の克服」が至上命令となっていたことである。農業の低位生産性の要因として「労働力の過剰、経営規模の狭小、農地制度の硬直性、資本の欠乏または不適性利用、技術的知識能力の低位ということなど」があげられていた。昭和27（1952）年～30年の間に「国内価格を上回っていた穀物の国際価格も軒並み低落して国内価格を下回り、それは間接的に国内価格に影響し、わが国農業はその国際競争下に否応なしにさらされるようになった。しかも1958年末に西欧諸国が貿易為替の自由化へ踏み切って以来、貿易自由化の波は次第に世界の氣勢となってわが国にも打ち寄せつつあり、わが国農業に対する国際貿易の影響は直接間接に今後ますます強まるものと予想される」⁷⁾。この見通しは的確であった。国際市場において、わが国の農産物の生産者価格（ここでは庭先価格）が割高になってきた。割安な外国農産物を国境措置で阻止することにも限界があり、国内農産物の価格を引き下げのために農業の生産性を引き上げなければならない。国内価格を行政価格

5) 「戦後農政の総括と80年代農業の展望」『1980年版『日本農業年鑑』（家の光協会、1979年）89ページ。

6) 『平成8（1996）年度農業白書』（農林統計協会、1997年）242ページ。

7) 「解説版」13、6ページ。

で維持し続けることにも限界がある。したがって、わが国農業の低位生産性の克服が至上命令となる。二つは、所得の均衡化を要求する農民は従来のように「過多労働と過少消費」によっては安価な米を中心とする食糧農産物を供給しようとはしないということである。農業と非農業との所得の不均衡が、「戦後農村を含めてひろくわが国社会のうちに浸透した平等ないし均衡という民主主義的思潮とは相容れ難い社会的政治的問題として取り上げられ、その対策が農業政策の課題として要求されるようになっていた」⁸⁾。

今一つは国際市場で価格競争で打ち勝つためには工業製造品のコストダウンのため賃金コストを低減しなければならず、そのため賃金体系に影響を及ぼす食糧農産物は低価格でなければならないということである。

以上が、農基法農政を制定させた三つの根拠である。また、農基法農政は、農業の国民経済的役割という視点からも農業の近代化＝産業化を推進するものでもあった。

2) 農業の国民経済的役割と農業の近代化＝産業化

農業の国民経済的役割といえば、「国民食糧その他の農産物の供給、資源の有効利用、国土の保全、国内市場の拡大」などである。これに加えるに、他産業への労働力の提供、保守党の基盤としての「社会的安定層」としての役割などがあった。当時はまだ、今日叫ばれている「持続的農業」(sustainable agriculture)としての「環境保全」の役割は今日ほど問題とならなかつた。

「解説版」は農業にその国民経済的役割を近代化＝産業化によって果たすべきだと、以下のように説く。『農業の近代化』は先進資本主義国がたどってきた歴史的事実であり、また現に経験している事実である。現に西欧諸国において、工業化の著しい進展にもかかわらず農業の合理化、近代

8) 「解説版」2ページ。

化を強く推進している事実をみる。たとえば、旧西ドイツでは農工間の所得格差の拡大、農村労働人口の流失の事態を前にして、農民の関税保護と高水準の公定価格の強い要求をしりぞけ、生産費の削減の方向での構造の改善、近代化を進めつつある。全体経済の発展のためには安価な農産物の供給、物価と賃金の安定、国内市場の開拓、国際競争力の強化が必要であることはいうまでもないところであり、農業の近代化はそのための不可欠の条件となっているからである⁹⁾。

農基法農政が農業を近代化することにより農業にその国民的経済的役割を果たさせようとしているのである。少し敷衍しておこう。

まず、「国民食糧」の供給についてみよう。

当時、外貨の獲得と国際市場の拡大が至上命令であった。そのため、製造工業品を輸出しなければならない。国際市場で価格競争に打ち勝つためには、賃金体系に影響を及ぼす食料、特に米の安価な提供が強く要請されていた。第2次大戦前の農民は、寄生地主制のもとで「過多労働と過少消費」でもって安価な食糧を供給していた。しかし、戦後「平等ないし均衡」と言う民主主義的思潮が台頭し、「農地改革」により寄生地主制から解放された農民は、所得の均衡化を要求し、もはや昔日のように「過多労働と過少消費」によって安価な食糧を供給しうとはしなくなった。農業従事者の他産業従事者との所得均衡化の要求は、「生産費および所得補償方式」の主張にみられ、また年々米価引き上げを要求し厳しさを増す「米価闘争」にも集中的に現れていた。

農民は所得均衡を要求する。これを財政負担で応えることは国民経済にとって重荷となる。「経済の発展に伴う農業と非農業との所得格差の増大は農業に対する財政負担をさらに増大させ、国民経済にとって負担となる」であろう¹⁰⁾。

9) 「解説版」163ページ。

10) 同上、同ページ。

かような問題提起は、イギリスで早や1930年代末にみられるのである。同国の「マンチェスター統計学会」の年次大会（1939年12月13日）で「農業におけるマン・パワー（Man Power in Agriculture）」と題して以下のように報告されている。

「最近では農業は、工業の生活水準と均衡する生活水準をもち続けることを可能とする物的報酬がなければ、もはや以前と同じように農業の役割を受け入れようとはしない。一方、農業生産物を非経済的制度〔小農制度〕で生産することはその他の社会に大きな負担を課することであり、さもなくば他で使用されえたであろう購買力を取り上げてしまうことになるであろう」¹¹⁾。

ともあれ、農民は所得の均衡化を要求する。したがって、農民の「過多労働と過少消費」によって安価な食糧農産物を提供することはできない。しかし、「零細農耕と零細土地所有をその特質とする農業構造に規定された生産性の低さに基づく」低い農業所得を「国の支持政策のみによって引き上げることは期待しがたい」。そのため、「経済的合理主義」に立って農業の近代化＝産業化によって食糧農産物のコスト低減を図らなければならない¹²⁾。

農業基本法の近代化＝産業化の要請は、「全体経済の発展のために必要となる、安価な農産物の供給、物価と賃金の安定、国内市場の開拓、国際競争力の強化のための不可欠の条件となっている」¹³⁾。

わが国農業の特質であった零細農耕は、過剰就業を前提とし、低位生産性を特徴としていた。農基法は、この零細農耕を克服するために、農業の近代化＝産業化を目標に掲げた。その近代化＝産業化の一つの意図は、労

11) John P. Maxton, Man Power in Agriculture, Manchester Statistical Society, Read 13th December. 1939. P.19.

12) 「解説版」163ページ。

13) 「解説版」163ページ。

同生産性と反当生産性を上げることにより所得を向上させ、農民みずから所得の均衡を達成させることでもあった。

ところで、生活水準の均衡化という点については、岸康彦氏はこう述べている、1995年現在で「勤労者世帯との生活水準・所得の格差は解消し、逆に農家の方が上回っている。1995年の農家世帯員一当たり家計費は、全国勤労者世帯のそれより12.2%（販売農家では16.6%）多い。その限りでは目標は超過達成されたと言える。しかし、それは、農業所得の増加によるものではなく、圧倒的に兼業によるものである。平均値でみると、1960年から95年までの35年間に農業所得は6.4倍に増えたただけだが、農外所得は29.6倍になった。／今日、農家所得に占める農業所得の割合は20%強に過ぎない。そのことを反映して、60歳未満の男子専従者のいる、言わば農家らし農家では、一人当たり家計費が1995年度にも僅かではあるが全国勤労者世帯を下回っていることに留意したい¹⁴⁾。

農業近代化＝産業化の二つ目の意図は、食糧農産物のコスト低減をはかり、安価な農産物を供給させることである。「解説版」は説く、近代化は「全体経済の発展のために必要となる、安価な農産物の供給、物価と賃金の安定、国際競争力の強化のための不可欠の条件となっている」と¹⁵⁾。

安価な食糧農産物の供給という点については、割安な食糧農産物の輸入の増大とともに、70年代にはいと米は過剰、畜産・青果も過剰化してきた。この過剰化が国内農産物の市場価格を圧迫した。この過剰化はえんえんと続くことになり、この過剰化を背景として、昭和61（1986）年度は米を除くすべての行政価格が下がり、62年度についてもすでに加工原料乳、豚肉、牛肉、生糸、麦、なたねをはじめ7月には生産者米価についても5.95%が引き下げられた¹⁶⁾。それでも、日本とアメリカの間での米の消費者価格

14) 『1998年版日本農業年鑑』（家の光協会、1997年）54ページ。

15) 「解説版」163ページ。

16) 『昭和62（1987）年版経済白書』（農林統計協会、1988年）60ページ。

の格差が問題とされた。米の消費者価格は、1990年で精米 1 kg 当たりでアメリカの 2 倍強の水準にあると試算されている¹⁷⁾。とはいえ、日本の米の消費者価格が日本の物価体系のなかで必ずしも高いとはいえない。1 人当たり 1 年間の米消費量は、72kg なので、米代は 36,000 円となり、1 日当たり に直すと、約 99 円で菓子パン 1 個分にもあたらないのである。

ともあれ、農基法農政は、零細農耕を克服できず農業を近代化＝産業化することができなかったが、割安な輸入農産物に補完されながら、安価な食糧農産物を供給しえてきたのである。

次に、労働力の供給について見ておこう。

農基法の近代化＝産業化の要請は、過剰就業を前提とする零細農耕を克服することにより経済成長に必要な若い労働力を農村社会から流出させることであった。農業の近代化は、「今後なお増大する非農業部門における労働力需要に応ずるための労働力の排出、国内市場開拓のための農村市場の拡大、農業に対する財政負担の合理化等のためにも、国民経済の立場から要請されることであろう」¹⁸⁾。

労働力流出についての歴史的背景をみておこう。昭和30年（1955年）に高度経済成長がはじまり、35年6月からは“投資が投資を呼ぶ”で特徴づけられた「岩戸景気」がはじまっていた。また、日本が1964年の OECD（経済協力開発機構）に加盟することにより貿易自由化が促進され、日本経済は開放体制へと移って行ったのである。そして、1965年から輸出主導型の第二次高度成長期に入って行く。この期間に輸出依存型・重化学偏重型産業構造が構築されたことはいうまでもない。日本の産業は、質のよい重化学工業品を安く輸出するためには“若くてぴちぴちした労働力”を必要とした。この労働力を農村の青少年労働力に求めようとした。基本法農政以

17) 経済企画庁物価局編『物価レポート'95』（経済企画協会、1995年）169ページ。

18) 「解説版」163ページ。

前の農政の基調は、零細経営を前提とした「小農ないし零細農保護主義」であった。この零細経営は、機械化によってではなく、農村過剰就業人口によって成り立っていた。したがって、農村労働力を流出させるためには、零細農耕制を構造改善することにより生産性の高い近代的農業を成立させなければならなかった。基本法農政は、はじめは、零細農家の家ぐるみの離村を意図していたと考えられる。都市への家ぐるみの離村は、都市の製造工業品の購買者となるとともに、農業生産物の買い手として現れ、国内市場を拡大する。また、家ぐるみの離村により手放された土地が集積されて自立経営が育成されるはずであった。

高度経済成長期に労働力市場は拡大した。これがプル (pull) 要因となって、農業の近代化をまつことなく、農村社会から労働力が「なだれ」のごとく流出していった¹⁹⁾。プッシュ (push) 要因となったのは農業技術の発展——稲作での「30年代の耕うん機等、40年代の刈取機、田植機等の開発・普及」²⁰⁾などによる農業労働の節約——であった。

次三男はもとより農家のあととりまで含めた青少年労働力が流出したが、家ぐるみの離村は遅々として進まなかった。農家戸数の減少は遅々として進まなかった。農村社会に片足をおいて兼業の形で農村から流失していった。①兼業の形での出稼ぎ等の流出者（＝中途転職者）は、比較的低賃金で雇用された。したがって、大中小企業の資本にとっては、家ぐるみの離村者を比較的高賃金で雇用するよりも兼業の形での流失者（＝中途転職組）を比較的低賃金で雇用する方が得策であると考えた。このことも、家ぐるみの離村を進めなかった要因の一つとなった。②農地価格の高騰により零細農家の土地所有熱が高まり土地を手放さなかったことも、兼業の形での流出の一要因ともなった。

金子貞良氏は検証する、「高度成長期（1971年まで）には農業就業人口は

19) 並木正吉『農村は変わる』（岩波書店、1960）「はしがき」参照。

20) 『平成2（1990）年度農業白書』18ページ。

毎年平均4.3%ずつ減少している。結局、日本では農村人口は過疎化を引き起こしながら、同時に高度成長期の都市における製造業および建設業の労働力源として機能してきた²¹⁾。

要するに、高度経済成長期に、重化学工業品の製造・輸出のために日本農業は、①割安な輸入農産物に補完されつつ、安価な食料農産物の供給基盤として、②低賃金労働力の供給源として、③農機具・肥料等の生産手段、衣食住等の生活手段などの工業製品を購入する農村市場（兼業所得を含めて）として、日本の再生産構造に位置づけられたのであった。

II 農基法農政と農業生産の特殊性

『平成2（1990）年度農業白書』は、高度経済成長期に農業生産がどのように変貌したかについて記述している。

「農業生産は、高度成長期において、他産業への大量の労働力、土地資源の移動が続いたにもかかわらず、昭和35（1960）～50年年度間に年率1.9%で拡大した。また、農産物の商品化率が高まり商業生産が進展した」。この時期の農業生産には、「米、野菜、果実、畜産物等ほぼ国内生産により供給される農産物と麦、大豆、飼料穀物等供給の大部分を輸入に依存するという二重構造が形づくられた。／こうした事情の背景としては、一には、米の政府買入価格が他の農産物に比べて高水準となり、収益性の面で有利であったことである。これに加え、単収水準の向上、省力的な技術の開発、普及が進んだこともあり、稲作は兼業農家にとっても取り組みやすいものとなった。このため、米の生産は増加したが、需要は30年代後半から減少に向かったため、40年代前半には生産過剰となり、46年度から本格的な生産調整が開始された。二には、兼業化が進むなかで、労働力不足や稲作栽培の早期化による作期の競合等生産面の理由から裏作の麦等が減少したこ

21) 金子貞良，前掲稿，前掲論纂，88～9 ページ参照。

とである。[割安な米国産小麦の輸入が国内産小麦を駆逐していった側面も看過すべきではない。] こうしたこともあって、耕地利用率は35年の134%から50年には103%へと低下した。三には中小家畜を中心に輸入飼料依存型の生産構造となったことである。また、大豆等の油糧種子も輸入の拡大によって安定供給が図られた。四には、野菜、果樹については主産地の形成が図られるとともに、野菜では施設化の進展により供給の周年化が進んだことである。このような結果、中小家畜や施設型部門及び大家畜畜産の生産は大幅に拡大したのに対し、土地利用型部門は横ばいないし減少した²²⁾。

たしかに、農業生産は1960～75年度間に年率1.9%で拡大した。生産性も向上したが、これは農業就業人口の減少に負うところも少なくないという指摘もある。農業就業人口は高度経済成長期には（1971年まで）毎年平均4.3%ずつ減少しており、それ以後やや鈍化しながらも減少を続けた²³⁾。

さらに、同白書は言う、「わが国経済の変化が急激であったこともあって、構造調整に長時間を要する農業の対応には立後れがみられ、農業・農村社会に様々なひずみが生じた。／土地利用型農業では、宅地等の土地需要の増大に伴う地価の高騰を反映して農地価格が上昇し、農地の資産的保有傾向が強まった。このため、『農用地利用増進法』の制定等により貸借を中心とする農地の流動化が促進され、成果をあげつつあるものの、依然として零細な規模の農家が大部分を占め、自立経営農家のシェアは低水準に止まっている。また、農業の生産性についても、農業基盤整備、省力化技術の開発・普及等が推進され、向上が図られたものの、他産業の生産性の伸びが農業を上回り、相対価格の上昇を加味しても、農業と製造業との生産性格差は大幅な改善をみるには至らなかった²⁴⁾。

22) 『平成2（1990）年度農業白書』10～12ページ。

23) 金子貞良，前掲書，前掲『論纂』88ページ参照。

24) 前掲『白書』52ページ。

このように農基法農政は、生産性格差の是正も、所得の均衡も実現できなかったし、自立経営の育成にも成果をあげ得なかった。これは、農基法農政が高度経済成長に吞まれて仕舞い、その時々には総合的な施策をとりえなかったことによるものである。とはいえ、農業の特殊性、自作農自体のウイークポイント等が、農基法農政の展開過程において大きな障害となったことは否定できない。そのうえ、自立経営の育成には高地価が立ちふさがったことも看過すべきではない。以下これらの点について順を追って述べることにする。

農業は、人間の生命維持のために欠くことができない特殊な消費財（すなわち食糧）となる動植物を生産する。農業は有機的生産である。また、農業にとっては、土地が生産の場面であると同時に、決定的な生産手段である。本来的な農業（すなわち穀物生産）は土地生産である。農業は、「土地の規則的な利用による経済活動である」。農業が有機的生産であり、土地生産であるがゆえに、農業は、自然力、自然条件への依存性をきわめて大きなものとする²⁵⁾。

農業生産には特有な「自然的技術的特殊性」がある。これに反して、機械的生産であり、工場生産である、工業においては自然的技術的制約を農業ほど受けることはない。この点は、農業と工業との相違である。また、農業には土地所有と地代などの「社会的経済的特殊性」がある。

「解説版」は的確にこう把握している。「農業生産は季節的な有機的生産であるために、自然災害、病虫害等各種の災害を受けやすく、また零細多数の生産者は生産調整等の機能をみずから果たし難いために、生産は不安定かつ無計画的となりがちである。そのために部分的一時的な過剰供給による値下がり、あるいは供給不足による暴騰という事態が起こりうる。とくにわが国のように家族労働に依存する小農経営の場合には、農業経営の非弾力性に加えて窮迫販売といわれるような事態もおこる可能性がある。

25) 大島清『改定農業問題序説』（時潮社、1955年）第5章 農業の後進性 参照。

生産および市場供給の安定と価格の安定を図らなければ、生産政策の達成は帰し難い²⁶⁾。つまり、わが国の小経営が農業の自然的技術的特殊性のために「競争原理・市場原理」になじまず、生産政策のために価格支持が必要だということである。のみならず、農業には社会的経済的特殊性がある。これについてみよう。

第1に“工業は収穫増、農業は収穫減”といわれているように、農業では、収穫増がすぐ減に転じるということである。わが国の場合は特に、所有農地は、猫額大といわれる小さな地片＝圃場（a field）に多く分散されている。狭い圃場には追加投資が極めて限られていて、収穫増は殆ど望めない。

第2に稲作等土地利用型農業では経営規模が小さく、そのうえ圃場が極めて小さいため規模の経済性が望めない。導入された耕耘機など小型機械でさえも小さい経営規模で過剰投資となっている。猫額大の圃場ではその効率も悪いのである。日本の米の生産者価格は、もみt当たりで、アメリカのその約6倍の高さである（1996年²⁷⁾。かような日本産米とアメリカ産米との間での生産者価格差は規模の経済性から説明がつく。アメリカの農場は経営規模が大きく、圃場もまた大きく、規模の経済が生じうからである。

第3に人間の胃袋には限界があるということである。今日、わが国では“飽食の時代”といわれており、所得が増えても、食糧農産物の需要は増えない。農産物の需要の所得弾性値が低く、1以下である。わが国の各食品需要の所得弾性値について、木島実氏の試算（計測期間1986～1990年）によると、「それらが必需品であることを反映して、そのほとんどが1よりも小さく、マイナスのものもある。なかでも、米（-0.233）、みそ（-0.544）、しょう油（-0.246）のように、わが国の在来型食料の需要は、所得の上昇

26) 「解説版」148ページ。

27) 経済物価局編，前掲書，64ページ。

にもなってむしろ減少している。／これに対して、牛肉(1.362)、乳製品(1.450)のように、1よりも大きい食料がわずかながらある。これは、所得の上昇にもなって需要が増加してきている数少ない成長農産物のなかでは、上級財であることを示している。また、外食や調理食品のように高い弾性値をもつ部門もある」²⁸⁾。

牛肉、乳製品などの輸入農産物が増大していることや、国内家畜の飼料が輸入に依存していることを考慮すると、牛乳、乳製品の弾性値が高いからといってそれほどわが国の農業または農業者にプラスするわけではない。外食や調理品の所得弾性値が高くても、その原材料の大部分が輸入農産物にたよっていることから、国内産食糧農産物の需要拡大につながらないのである。そのうえ、食糧農産物の需要の所得弾性値は消費者の支出額からみたものであって、中間マージンが大きいことを考慮すると、農業者の手取りが少なくなり、したがって農業者にとっては食糧農産物の需要の所得弾性値はそれだけ小さくなるのである。

第4に、所有または借地する圃場が猫額大であって、それも隣接しないで方々に分散していることである。交換分合によって分散している圃場を隣接させて集中する施策が講じられることができるにしても、それには土地が地目、地籍、等位(土性、水利、傾斜、温度など)の相違、土地に対する強い個人的愛着心などにより限界がある。

第5に、土地所有と地代をあげることができる。資本制的農業は、土地所有者と資本家的借地農と賃労働者の「農民階級の3分割制」を前提とする。資本が生み出す剰余価値のうち平均利潤をこえる特別剰余価値または超過利潤は、工業の場合には資本家の資本蓄積に役立つ。これに反して、農業の場合にはこの超過利潤は土地所有者によって収奪されて、農業資本の取得するところとならない。したがって、超過利潤は、工業ではその生産の発達に寄与するが、農業では生産の発達に寄与しないのである。

28) 高橋正郎編著『食料経済』(第2版)(理工社、1997年)40ページ。

わが国においては3分割制はみられず、土地所有者と経営者と労働者の三位一体的性格を有する自作農が支配的である。この場合には、より肥沃度の高い土地に生じ得る「差額地代」としての超過利潤は、農民の懐に入って、資本蓄積に寄与するのである。自作農のネガティブな面とポジティブな面については後述する。

生田靖氏は指摘されている、「わが国の経済の高度成長過程と1960年代から70年代の農基法農政、総合農政等の進行は、おおかたの中下層農家を兼業化に走らせるとともに、例えば稲作経営等の面においては、請負耕作あるいは経営受委託という形態の、いわば新しい農業経営形態を生み出すことになった」と。そしてこの経営受委託と、当時の農地の所有・利用の問題とが関連している諸点について、検討が加えられている²⁹⁾。

近年、土地の所有と経営の分離が進展している。1985年から1990年にかけて、農用地利用増進事業による利用権設定を中心とする、経営耕地総面積に対する借入耕地総面積の割合は、7.9%から10.4%へと高まっている。この借入耕地面積は、大規模な農家（3 ha以上層）に集積される割合が高くなっている。かような「貸借の進展によって経営耕地の規拡大が進み、都府県における3 ha以上の農家及び農家以外の農業事業体の経営耕地面積のシェアは昭和60（1985）年の15.5%から平成2（1990）年には19.0%へと拡大した。貸借を中心とする農地の流動化に加え、近年、農作業受委託が進み、1989年産の水稻作付け農家のうち作業の全部又は1部を他へ委託した農家の割合は約5割におよんでいる³⁰⁾。稲作等の土地利用型農業では経営規模が大きくなるほど、支払い小作料が増えている。水田実納小作料（全国平均）は1985年以降引き続き下落傾向が続いているとはいえ、最近、低米価のために小作料負担が重くなってきているようである。

29) 生田靖『農業問題 現代日本資本主義と農業』、マルクス経済学全集11、(同文館、1957年) 93～9ページ参照。

30) 『平成2（1990）年農業白書』195～7ページ。

以上が自然的技術的特殊性と社会的経済的特殊性である。「解説版」は、記述する、「むろん、農業では土地と労働と経営が完全に分離するような資本主義的経営の存立ないし発展ははなはだ困難と思われる。すなわち農業は自然条件に支配されることが多く対象が生物であり工業におけるほどの機械化が困難である。また規模の拡大には土地の制限がある。さらに農業生産には季節性があり常時大量の雇用労働力の使用が困難である。このような条件は技術の発展により、また資本主義の発展構造により異なるが、なかでも資本主義の発展の特殊なわが国の場合にあってはとくに近い将来に農業の完全な資本主義化ははなはだ困難かと思われる」³¹⁾。

この記述に先立って、大内力氏は『農業問題 改定版』において以下のように述べている。

「ほんらい農業生産はさまざまの点で資本家的生産として処理することが工業よりは困難な性質をもっている。例えば技術的な条件からいっても、そこでは労働過程が季節におうじて断続的にしかおこなわれえないから、資本を均等に回転させえないし、年々の豊凶によって収穫が、したがって収益が大幅に変動することもさげられない。また、機械化がおこなわれるとしても、工業のように一貫的にはなかなかおこなえないから、大経営も小経営にたいして決定的な生産力の差をつけることがなかなかできない。そのうえ経済的な条件としては、ここでは土地所有が決定的な役割を果たし、とくに生産力の発達にとって極めて重要な、長期的な、土地に固定するような投資を阻害する。こうしたことから、農業生産力の発達はどうしても工業生産力の発達に立ちおくれざるをえないのであり、また農業の内部では大資本への集中は、比較的小さいものにならざるをえないのである。このような農業生産を資本主義的に最も合理的に処理する方法は、いうまでもなく他の農業国に工業製品を輸出し、それによって農産物を輸入しつつ国内の農業生産を排除してゆくという道、すなわち国内的にいえ

31) 「解説版」168ページ。

ば、工業をもって農業におきかえてゆく道である」³²⁾。

このように、農業の特殊性の制約もあって農業では小経営が数的に優越するのである。それにもまして興味を引くのは、農業生産を効率的に処理する方法として工業製品を輸出し、農産物を輸入するという指摘である。農基法農政が好むと好まざるにかかわらず、そういう効率的な処理方法をとることになる。その結果、『平成8年（1996年）度農業白書』によると、「昭和35年度においては、国内の作付延べ面積が813万 ha であるのに加え、同年度に輸入された主な農産物を生産するのに必要な海外での作付け面積はその半分以下の約330万 ha で」あったが、平成6年度の国内食料供給に必要な作付け面積は、35年度の約1.5倍の約1700万 ha（国民1人当たりでは14アール）で、そのうち海外に依存する作付け面積は、国内の2.4倍の約1200万 ha まで拡大した³³⁾。

わが国の高度経済成長期において、重化学工業が突出した「極端な加工貿易型」の産業構造であり、食料品・原料品・鉱物性燃料を輸入して、重化学工業品を輸出するという「国際垂直分業型」の貿易構造であった。日本の再生産構造のなかで日本農業は、重化学工業＝巨大企業とその「下請け・外業部門」の中小零細企業とに対して、割安な輸入農産物に補完されながら安価な食料農産物を供給する基盤として、かつ労働力を供給する基盤として位置づけられていたのであった。

小経営が数的に優越していることは、以上のような農業の特殊性によるところが大きい。それにもましてそれぞれの国の歴史的社会的経済的諸条件に規定されるていることも見落とすべきでないといわざるをえないのである。

農基法農政が「農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正」することによりどれだけ農業の近代化と合理化を推進したかは、はなはだ疑

32) 大内力『農業問題』改定版（岩波書店、1961年）32～3ページ。

33) 『平成8（1996）年度農業白書』（農林統計協会、1997年）76～7ページ。

問といわざるをえないのである。

III 土地問題と農基法農政

農基法農政の構造政策は、要するに「零細農耕と零細土地所有を特質とする農業構造を、新しい近代的家族経営の育成の方向で改善しようとするものである。」³⁴⁾

「解説版」は、こう解説する、農業では、「土地と資本と労働が完全に分離するような純粋な資本主義的経営の存立ないし発展ははなはだ困難」である。したがって、「ここ10年や20年の方向としては、経営形態は依然家族経営が支配的とならざるをえない。家族経営のなかには自給的な家族零細経営ないし家族小経営(生計的経営)と商品生産を行う近代的家族経営(農民的経営)とがある。近代的家族経営の場合には労働力が主として家族に依存する点を除けば、その本質的性格においては資本家的経営と通ずるものがあるであろう。事実欧米諸国におけるいわゆるファミリーファーム(近代的家族経営)の多くはまさにこのようなものである。それは高い技術をもち、純収益の最大をめざす継続企業(going concern)としての経営体を確保して、それによる所得で他の勤労者に匹敵する生活水準を保ち近代化された家族関係にある家族労働力により経営されるものである。/今後の方向として育成されるべき家族経営はまさにこのような近代的家族経営(ファミリーファーム)であって、目標としては正常な能率をもち、農業によって他の勤労者と均衡した生活水準を享受することのできる2~3人の労働単位(成人男子1人に能力換算した労働力をいう)からなる近代的家族経営でなければならない」³⁵⁾。

ここに近代的家族経営とあるのは、農基法農政が育成しようとする自立

34) 「解説版」170ページ。

35) 「解説版」169ページ。

経営のことである。「解説版」では「純収益の最大をめざす継続企業としての経営体」としているが、実際に農基法農業政策が育成しようとしたのは企業体ではなくして、農家であった。農家を止揚して「個人を基本単位とした望ましい経営体」の育成を方向づけるのは1992年の新農政であった。欧米の近代的家族経営にとっては所有と経営の分離が不可避的で、自作農を近代的家族経営に育成することは極めて困難なことであるであろう。

家族農場といえば、1946年4月にシカゴ大学において開催された「アメリカ合衆国の土地政策における家族農場の位置に関する会議」(The conference on the place of the Family Farm in the United States Land Policy) において提起された理念的な家族農場の定義がある。

「家族農場という用語をなす農場とは、基本的には生産単位である。経済学的には一継続企業 (a going concern) としての農場である。家族とは、生産・消費にかかわる社会的実体である。家族農場を定義する場合には一継続企業としての農場の基本的要素である土地・労働・資本・管理の4要素を総合した一つのものとして利用する概念をつくらなければならない。厳密に言えば、家族農場という用語は、これらの4要素がすべて土地で働く家族の掌中にあるということを意味する。家族農場の特質をあげれば、①企業家的機能が家族の掌中にあること、②農場経営に必要な人間労働は家族労働とその補充的な労働（季節的ピークや、家族の労働成員が生産年齢人口に達していないときに必要な家族外労働力——家族外労働量は通常の家族の総労働量を超えてはいけない）とから成る。③土地・資本・近代的技術その他の諸資源を利用するに当たり、農場家族の労働力が余すところなく能率的に稼働しうるに足る十分な大きさの農場であること等である」³⁶⁾。

かような家族農場の定義は、家族農場の理念ともいべきものである。

36) Marshall Harris & D. C. Joseph Acherman, Co-editor, Family Farm Policy (University Chicago Press, 1947) P.7.

この理念的な家族農業経営が農基法農政の自立経営のモデルとみなしてもよい。大規模農業の国といわれているアメリカでさえも、かかる理念的な家族農場は目標であって、支配的形態ではない。まして、わが国のような零細な規模の農家が支配的な場合にはかかる理念的な家族農場を育成することはもっと困難なことであった。農基法は高望みをしてしまったのである。

その上、自作農にはポジティブな面とネガティブな面とがある。これについて教えてくれるのは、『資本論』第3巻第37章第5節の「分割地所有」論である³⁷⁾。分割地所有のもとでの分割地農民は、土地所有者と経営者と賃労働者の三位一体的な性格を兼ね備える者である。わが国の自作農も三位一体的な性格を兼ね備えている。したがって、範疇的には自作農を分割地農民としてとらえることができよう。

分割地所有のポジティブな面とネガティブな面についてみよう。これについて、戦後いち早く指摘されたのは、ほかならぬ平田清明（物故者には敬称をふさない）であった³⁸⁾。

ポジティブな面。土地の自由な所有ということは、①農民の「人格的発展のための基礎」であり、「自由な個性の発展のために必要な一経過点である」。②土地の肥沃度に基づく差額地代は自分の懐に入るのである。

ネガティブな面。①「土地の価格は、資本還元された、したがってまた先取りされた地代にほかならない」。したがって、「土地購入のための貨幣資本の支出は農業資本の投下ではない。この支出は、小農民が自分の生産

37) 訳本としては、社会科学研究所監修・資本論翻訳委員会訳『資本論』第13分冊（新日本出版社、1989）405～42ページ。長谷部文雄訳『資本論』第3部下巻（青木書店、1954年）1131～46ページ。岡崎次郎訳「マルクス＝エンゲルス全集、第25巻第2分冊（大月書店、1967）1030～42ページ。岡崎次郎訳本を使用するが、適宜訳し変えた。他の訳本も参考にした。使用した原書は、Karl Marx-Friedrich Engels Wreke, Band 25, Insitut für Marxismus-Leninismus beim ZK DER SED, Dietz Verlage Berlin, 1975. 引用頁は付さない。

38) 平田清明「分割地所有と地代範疇」山田盛太郎編『変革期における地代範疇』（岩波書店、1956）268～8ページ。

部面自体で自由に使用しうる資本をその分だけ減少させ、彼らの生産手段の量を減少させて、再生産の経済的基礎を狭くする。「生産者にとって費用価格の要素としての土地価格と、生産物にとっての生産価格の非要素としての土地価格の衝突は、ただ、一般に土地の私有と合理的な農業との、つまり土地の正常な社会的利用との、矛盾が表示される諸形態の一つではないのである」。平田清明は言う、「この点の指摘こそ分割地所有論の枢要点である」と。②優勢な分割地所有のもとでは「土地の所有が生産者の大部分にとっての生活条件をなし、また彼らの資本にとっての不可欠な投下場面をなすこの場合には、土地所有に対する需要が供給を超えることによって、土地価格は、利子率とは無関係に、またしばしば利子率に反比例して、高くなる。土地が分割地として売られるこの場合には大きくまとまった土地として売られる場合よりも、はるかに高い価格になる。なぜなら、この場合には、小さな買い手の数が多く、大きな買い手の数が少ないからである」。それゆえ、「農業生産に無関係な、土地の価格という要素が、この場合には生産を不可能にしてしまうような高さまで上がりうることもある」。

このネガティブな面は、わが国の自作農主義的土地所有のもとでの自作農にも当てはまるのである。これを、「解説版」はこうとらえている。

「自作農経営の場合には、経営の目的は利潤におかれず、しかも労賃、利潤、地代が分化せず、粗収益から物的経費を控除した残余がいわゆる混合所得としてあらわれるから、高地価の一因となっているといわれる」³⁹⁾。

「また農地価格は昭和25（1950）年の統制失効以来急速に値上がりして、昭和33年には対戦前騰貴率が卸売物価の騰貴率をこえるに至ったが、その農地価格の高さは、それが地代の先払いと考えられる以上、生産過程に投下される資本量を制限するものである」⁴⁰⁾。

わが国においては高度経済成長期において農地価格は騰貴した。農地価

39) 「解説版」162ページ。

40) 「解説版」12ページ。

格の騰貴について見ておく。農業会議所調査の「耕作目的の中田自作地売買価格」(10アール当たり)の騰貴率をみると、昭和35(1960)～40年、40～45年、45～50年、53～54年には、全国で11.6%、24.4%、22.5%、5.8%、都市では40.4%、29.0%、26.1%、3.0%、平坦では10.7%、29.3%、21.5%、7.3%、準平坦では9.7%、28.0%、19.9%、10.8%であった。耕作目的の中畑自作地売買価格(10アール当たり)の騰貴率では、昭和35～40年、40～45年、45～50年、53～54年には、全国では、16.8%、26.6%、23.8%、4.8%、都市では42.5%、30.0%、25.4%、4.3%、平坦では15.3%、26.5%、25.5%、8.0%、準平坦では15.4%、29.7%、20.2%、8.0%となっている⁴¹⁾。

農地価格の騰貴について、生田靖氏は次のように説いている、1960年後半に入ると、「高度経済成長の過程を通じて生じた農地に対する農外需要が増大し」、「転用農地」の価格騰貴が「耕作目的の農地価格にも大きく影響を与えて」、「その後押しなべて農地価格は急騰していくという傾向へと推移し」、農業に利用する農地の現実の取引価格は理論的農地価格＝主として稲作経営採算価格をはるかに超えてしまった」。この農地価格の高騰傾向は「自立経営農家」の「育成、出現を大きくはばむことになった」と⁴²⁾。喜多克己氏も言う、「68～74年の農地価格(耕作目的の中田自作地価格)の年平均上昇率は30%におよぶさまじものであった(全国農業会議所調査)。／農地価格の急騰は75年以降の不況の長期化のなかで騰勢鈍化を示してきたものの依然年率5～6%の上昇をつづけており、農地売買をつづる『自立経営』育成方式は壁にぶつかっただけの状態であった」と⁴³⁾。

かように、農基法農政の目標である自立経営育成は、農地価格の高騰によってはばまれたのであった。農地価格の高騰は、土地の購入を困難にす

41) 『昭和54(1979)年度農業白書付属統計表』(農林統計協会、1980年)34～5ページ。

42) 生田靖、前掲書、80～90ページ参照。

43) 喜多克己「農民層の動向」日本農業年報第30集『基本法農政の総点検—20年の総括』(お茶の水書房、1982年)211～3ページ。

る。さらに、稲作等の土地利用型農業では理論的農地価格＝稲作経営採算価格をはるかに超えた農地価格は、農地購入を躊躇せる。たとえ購入しえたとしても、多額の農地購入費は、農業資本の投下ではなく、その分だけ、生産過程で自由に使用しうる資本を減少させて、再生産の経済的基礎を狭くするものであった。

農地価格の高騰により、稲等の土地利用型農業の規模拡大は、経営と所有との分離（借地）を通じておこなわれなければならなかった。1970年の農地法改正を転機として、農地制度については、農地の賃貸借否定という自作農主義から農地の賃貸借肯定という借地農主義へと転換した。これは必然的帰結である。農業の近代化は所有と経営の分離を前提とするから。

この時期までが農基法が「農政の指針」たりえたのではなからうか。

梶井功氏は言う、「農業基本法に関する研究会」報告が、「“農業基本法がどの時期まで農政の指針足り得たかは議論があろうか”というだけで『時期』の究明は行っていない。梶井は、基本法が農政の『指針』として有効だったのは1970年までではないかと判断している。70年以降、“農業基本法に沿った政策運営”ではやっていけなくなった状況変化、新しい政策理念を必要とする諸関係の進展があったのだと考えている。／状況変化は国の内外で生じた。国内的には米過剰＝生産調整問題の登場が象徴し、国外的にはニクソン・ショックが象徴している。……70年以降自由化スピードは速くなり、制限品目数は70年58、71年28、74年24に急減する。」と⁴⁴⁾。

あ と が き

戦後、農地改革で創設された零細な自作農民は、それまでのように「過多労働と過小消費」によって安価な食糧を供給しなくなっていた。農民は所得の均衡化を要求した。農基法農政は、農業の近代化＝産業化をはかり

44) 『1998年版日本農業年鑑』54～6 ページ参照。

ながら自立経営を育成して農民の要請に答えようとした。その近代化＝産業化の狙いは、「国際貿易の面からみたわが国農業の低位生産性の克服」であり、安価な食糧農産物を供給させることであり、過剰就業を前提とする零細農耕制度を近代化させることにより農村社会から青少年労働力を高度経済成長のために流出させることであった。

高度経済成長期に、農基法農政によってというよりもむしろ、資本の論理に基づいて、重化学工業製品の製造・輸出のために日本農業は、①割安な輸入農産物に補完されつつ、安価な食糧農産物の供給基盤として、②低賃金労働力の供給源として、③農機具・肥料等の生産手段、衣食住の生活手段等の工業製品を購入する農村市場（兼業所得を含めて）として、日本の再生産構造に位置づけられた。

一方、農基法農政は、農地価格の高騰という壁に突き当たって、農地売買を通じての自立経営育成を意図どおりには達成できなかった。

70年の農地法改正を転機として、自作農主義的土地所有から農地の賃貸借肯定という借地農主義的農地制度へ移行しはじめた。くしくも、この時期は、「基本法が農政の『指針』として有効」でなくなった時期でもあったのである。