

第 1865 回 定例研究会報告要旨(10月2日)

## 戦後日本の農業保護政策

(明治学院大学) 神門 善久

戦後の日本農業における最大の矛盾は、省力化技術の発展により営農の適正規模が飛躍的に増大したにもかかわらず、小規模農家に農地が滞留していることである。本報告では、農地の滞留の原因を農業政策の歪みという観点から説明する。

機械化の普及過程や投入労働時間など、生産技術の面から戦後の日本農業を観察すると、1980年頃には大規模農家(10ha程度以上)が可能になっていたことを確認できる。1975年には農用地利用増進事業が発足するなど、制度的にも大規模農業が成立する要件は整っていたと考えられる。しかし、1995年現在で、いまだに都府県農地の四分の三は3ha未満という農地改革以来の小規模農家に滞留している。明確な規模に関する収穫増が成立しているにもかかわらず、四半世紀以上にわたって農地の集積が遅れており、政策の歪みの存在を強く示唆している。

政策の歪みの典型として、減反政策、農地政策、農協政策の三つが指摘できる。減反政策は、いわば政府主導の生産カルテルである。生産効率の高低に関係なく全ての農家にほぼ一律に作付け面積の削減が課せられるため、大規模農家をとくに不利にする。たしかに、減反政策のおかげで米価が支持されるから、その意味では大規模農家ほど減反の恩恵を被っているともいえない。しかし、過去の生産関数分析の結果によれば、減反と高米価のポリシーミックスは、大規模農家を相対的に不利にすることを示している。そもそも、カルテルに頼るようでは農家の発意を減退させるから、この点でも企業的な大規模農家の存立を阻害する。

農業政策の歪みの第2は、農地の転用規制である。表向きは、農地法ならびに農振法(農業振興地域の整備等に関する法律)によって厳しく転用が禁止されているが、実際には規制の運用が曖昧で、政治力次第で公共事業などの転用機会が発生し得る。ひとたび転用となれば莫大なキャピタル・ゲインが発生し、農家は農業経営ではなく転用期待で農地を保有し続けようとする。所有権と利用権の

分離が不完全なわが国にあって、せつかくの転用機会遭遇時に離作補償を強いられるのを避けるため、小規模農家は農地の貸出にさえ慎重になる。また、大規模農家が集落全体の農地を席捲しているよりも、小規模の多数の農家がドングリの背比べ状態をしている方が、票数も多くなるから、政治家に公共事業誘導などの圧力をかけるにも優位になる。

農業政策の第3の歪みは、農協制度である。農協の組合長は農家間の選挙で選ばれるから、少数の大規模農家よりも多数の小規模農家の利益を優先する傾向がある。もともと金融業は政府による規制と保護が強かったが、農協の信用・共済事業の利益はとくに優遇されていた。この利益を背景に、共同販売や共同利用事業などを赤字でおこない、小規模農家を助けた(大規模農家は自力で設備投資をしたり流通チャネル開発をなしうるので、農協の共同販売・共同利用事業の最大の受益者は小規模農家と考えられる)。

このような歪んだ諸政策が採用された背景には、農水省自身が陰伏的であれ、小規模農家を滞留させたいという意図があった可能性を窺わせる。伝統的な小規模農家群は、居住地域が固定しており、用排水管理などで互いに監視し合うなど、票田としては魅力的な性格を持っている。昔ながらの小規模農家群が滞留している状態は、農業生産上は不効率であるが、政治力学上は強力である。農水省が農家と政治家の凭れ合いを促し、予算や人員確保に利用した可能性がある。

ただし、1990年代中頃以降、農家の政治力に変化の兆しがある。新食糧法の制定やWTO体制の発足も要因としてあげられるが、より重要なのは農家と政治家の橋渡し役をしてきた農協の経営基盤の弱体化である。従来、農協経営を支えていた信用・共済事業の収益性が劇的に低下した。経済力を失えば農協の組織力・政治力も早晚喪失する。もちろん、一朝一夕で農業政策を巡る政治力学が変わるものではないが、1990年代中頃以降、農業において市場原理がより強く作用する局面に移行した可能性がある。実際、農業予算面でも、公共事業の比重がゆるやかに低下しはじめるなど、政治力学の変化を窺わせる。

なお、本報告は、速水・神門「農業経済論」(岩波書店から近刊)の第9章をベ-スにしている。