

第 1 章

動き出す、
日本の農業

1.1 いまも続く “戦後の農業”

農地解放と小規模家族経営

戦後のわが国の農業は、GHQ（連合軍最高司令官総司令部）の指令により、1947年から実施された農地解放で幕を開けたと言える。大まかに言えば、戦前の農業は地主—小作関係の存在感があったが、戦後は自作農中心の農業に転換した。

こうした転換は、農民の政治的な自立には貢献したと考えられる。一説には、当時世界を席卷していた共産化の波に対処することも農地解放の目的の一つであったとされる。第二次世界大戦後に吹き荒れた共産化の嵐は、持たざる層の支持を獲得できるかどうかが政権奪取の鍵となっていた。労働者と同様に小作人は共産勢力のターゲットであった。

しかし、自作農となった元小作人は、土地の私有制を原則として否定する当時の共産主義にはくみしない誘因が働くこととなった。また、地主—小作関係を解消したことにより、自らの判断で自身の政治的な立場を決めやすくなったと考えられる。

政治面では前記のような効用があったが、地主所有となっていた既存の小作地を分割して売り渡す形であったため、個々の田畑の規模が小さいという状況が生じた。農地解放は小作人の政治的な自立と経済的な自立を促した一方で、企業的経営による大規模化、機械化など産業としての効率性の向上という観点では課題を残すことになった。

地主—小作関係そのものがマイナスイメージで捉えられたことも、その後の農業経営の大規模化、組織化、企業化に負の作用をもたらした可能性があると考えられる。戦前の地主—小作関係は、ムラ社会の中での上下関係として機能し、小作人が一段低い立場に置かれた側面もあった。

1925年に普通選挙法が成立し、満25歳以上の男子は有権者となっていたが（わが国での女性参政権の実現は第二次世界大戦後）、選挙などにおいて地主の意向などもかなり作用していたと推測される。そうした戦前のムラ社会のイメージは、戦後や現代が舞台となっているものの、手塚治虫『W3（ワンダースリー）』ややまむらはじめ『神様ドルズ』などのマンガが良く描けていると思うので、関心のある方はこうした作品などを読んでも良いと思う¹。

農地解放で従来の小作人が自作農となったことは、こうした上下関係の解消に貢献したと思われる。一方、地主—小作関係は、企業における経営者—雇用者関係とある意味パラレルな側面もあり、実際に経営感覚を持って農業を運営していた地主もいたとの話もある。

いずれにしても、農地解放を契機に戦後のわが国の農業は小規模家族経営が中心となり、これが農業政策の前提となったと考えられる。

小規模家族経営での生産性向上とその限界

いわゆる戦後復興期は食糧不足が深刻な問題であり、農業分野では食糧増産が最重要課題であった。肥料増産や新たな田畑の開墾などが進められた。

経営という面では、小作人から自作農への転換は、基本的には個々の農業生産者の意欲向上につながることであり、プラス効果があったと推察される。家族一体となって小規模な田畑を一所懸命耕すことにより、個別の田畑の地勢に則したきめ細やかな対応が可能となり、また生産物である農作物を自身で差配できるようになったことは、一定の規模に達

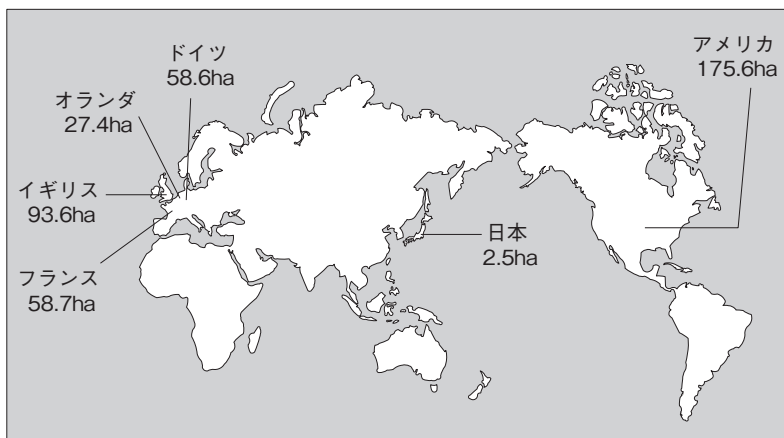
1 『W3』は1965～1966年に『週刊少年サンデー』（小学館）で連載。現在は、講談社の手塚治虫文庫全集や秋田書店のサンデーコミックスなどで入手可能である。『神様ドルズ』は2007～2013年まで『月刊サンデージェネックス』（小学館）で連載。単行本は小学館のサンデーGXコミックス。

するまでは生産性向上などにも資したと推測される。ただ、ある程度の生産量を達成した後は、さらなる発展のためには規模拡大を伴う生産性向上が必要であったと考えられる。

しかし、小規模家族経営が中心である状況が続いたこと、また、コメ作を中心に据えた状態が長く続き、需要側のニーズの変化に柔軟に対応してこなかったことなどが、その後の農業低迷の要因の一つとなったと思われる。

カール・マルクスの共産主義に関する見通しは完全に破綻したと思われるが、ある時代の効率的な生産様式が次代には桎梏しごくとなるという分析は、あらゆる分野に当てはまると考えられる。桎梏という表現をもっと砕いて言えば、「時代遅れ」ということであろう。ある生産方法が時代遅れになる原因はさまざまであるが、需要のニーズの変化に供給がうまく対応していないケースが典型であろう。

図表 1-1 各国の一経営体当たりの平均経営面積



(注) 日本は2015年、米国は2012年、その他の国は2013年の統計値。

(出所) 農林水産省『ポケット農林水産統計—平成28年版—2016』を基に大和総研作成

わが国の農業の低迷は、要は時代遅れとなった供給体制を変化させられなかったことにあると思われる。

なお、主要先進国と比較すると、日本の農業は狭い耕地面積で収量の最大化を図ろうとしているという特徴が浮かび上がる。図表 1-1 に示すように、一経営体当たりの平均経営面積は、アメリカ 175.6 ha (2012 年)、ドイツ 58.6 ha (2013 年)、フランス 58.7 ha (2013 年)、イギリス 93.6 ha (2013 年)、オランダ 27.4 ha (2013 年) に対し、日本は 2.5 ha (2015 年) である (農林水産省『ポケット農林水産統計—平成 28 年版—2016』より)。日本の経営面積が相対的にかなり小さいことがわかる。

戦後の農業政策の主なトピック

戦後復興の食糧増産最優先の時期以降の農業施策としては、

- 1961年 農業基本法制定
- 1971年 本格的な減反政策の開始
- 1995年 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律 (いわゆる食糧法) の施行 (食糧管理法の廃止)
- 1999年 食料・農業・農村基本法制定 (農業基本法は廃止) とコメ輸入の関税化
- 2009年 農地法改正

などが大きなトピックとして挙げられよう。さらに、2015 年の「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」成立も大きなトピックであり、こちらは第 2 章で詳述する。

本節のタイトルは「いまも続く“戦後の農業”」であり、2015 年の法改正などは、“戦後の農業”を大きく変えるための法的措置と言える。

ただ、需要の変化に応じ時代に適合した農業という方向への政策転換は、20 世紀から 21 世紀に入る前後には少しずつ動き出していたと言え

る。その象徴が、1999年の「食料・農業・農村基本法制定」とも言える。

食料・農業・農村基本法に代わり「企業化する農業」へ

高度成長期の1961年に制定された「農業基本法」は、農業の生産性向上と農業従事者の所得増大を目的とした。同法に基づく各種の施策により、農業の機械化や農薬、化学肥料の投入などの近代化は相応に進んだと考えられる。

ただし、機械化進展は農村の労働力の節約につながり、都市部への転出可能性を高め、後の農業の担い手不足、農家の後継者難の一因となったと考えることもできる。事実、高度成長期は工業やサービス業などが集まる都市部へ人口が流入したが、その供給源は農村であった。

農業基本法は農業経営の近代化も規定しているが、経営の近代化はあまり進捗しなかった。つまり、同法に基づく各種施策の効果もあり、個々の農家の農産物生産の物理的な効率性は向上したものの、経営の近代化が不十分であったため、産業としての経済的な生産性向上は相対的に停滞した。

戦後間もない頃は、就業者の半数近くが農業に従事していたが、戦後復興と高度成長の過程で、農業従事者の比率は大幅に減少した（詳細は1.2節）。また、都市への人口流入による日本全体での都市化の進展は、相対的に農村の比重低下をもたらしたと言えよう。食の西洋化はパンや肉類などの消費増加の一方で、コメや日本酒、その他伝統的な食材の消費の相対的な減少につながった。

このような食料、農業、農村を取り巻く環境が大きく変化したことを踏まえ、農業基本法に代わる形で、食料・農業・農村基本法が1999年に制定された。同法は、食料の安定供給の確保のほか、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承などの農業生産活動に伴う多面的機能の発揮などを重視しており、農業基本法とは