

〔共同研究：米の経済システム改革の政策シナリオ〕

## 新食糧法と日本農政<sup>1)</sup>

望 月 和 彦\*

### 序章 問題の所在

#### 第一節 本稿の視角

わが国のコメをとりまく情勢は、この数年で急激に変化した。1993年のガット・ウルグアイ・ラウンド合意によるコメのミニマムアクセス、すなわち一定量のコメ輸入の決定、1994年の「平成コメ騒動」、そして最後に「食糧管理法」（以下、食管法と呼ぶ）廃止と「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下、「新食糧法」と呼ぶ）の制定と大きな変化が次々と起こっている。このような激変の中で、わが国のコメ生産・消費のあり方も大きく変わろうとしている。

とりわけ、新食糧法によって、これまで建前上、統制品とされていたコメに市場原理が導入された。つまり「作る自由、売る自由」が認められた。それではこの新食糧法は、コメの生産・流通に革新的変化をもたらすのだろうか。それとも新食糧法は、何の新味もない法律であり、現状追認に過ぎず、既得権益にがんじがらめに縛られた農水省が苦し紛れに出した弥縫策の一つなのか。本稿の目的は、食糧政策の大変更である新食糧法制定の経緯を振り返りつつ、その経済的効果を考察し、これまでのわが国の農業政策の問題点を踏まえて新たな農業政策のビジョンを提言しようとするものである。

本稿の第一章と第二章では日本農業の現状を踏まえ、新食糧法成立に至った経緯、新食糧法のもたらすインパクト、またこれによって変わ

るものまた変わらないものについて考えていく。第三章では、これまでの日本農政の抱えてきた問題点について考察する。そして最後に第四章で、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意や新食糧法の施行によっていかなる展望が日本農業に開かれているのか、この新しい環境の中で日本農業に生き残り策があるのかについて考察したい。

本稿は、次のような基本的問題意識に基づいて書かれている。すなわち、わが国において農業は、保護を絶対に必要とする脆弱な産業であり、他の産業、特に大企業を主とする工業部門の犠牲者になってきたという被害妄想意識が根強く存在する。それは「日本農業の衰退は経済の高度成長の裏返しでもある。規模拡大が進まないのは、地価が異常に高騰したためだし、高齢化・兼業化は他産業に若年労働力を奪われたためである。日本の貿易黒字がこれほど大きくなかったら、コメの市場開放を急がされることもなかった。このところの農産物輸入の急増は、製造業の強い競争力がもたらした円高に原因がある」<sup>2)</sup>という主張に典型的に現れている。果たして、この主張のいうように、農業問題を全て他部門の責に転嫁できるのだろうか。日本農業は、被害者だというのが、日本経済に害を与えていないのだろうか。このような主張に、日本農業の主体性が全く見られないのはなぜなのか。むしろ、このような主体性の欠如こそが現在の日本農業の惨状の説明要因になるのではないかという問題意識である。

現実には日本国民は、農業を放置してきたわ

\*本学経済学部

1) 本稿は、桃山学院大学総合研究所共同研究プロジェクト「米の経済システム改革の政策シナリオ」の成果の一つであるが、ここで述べられている見解はすべて筆者個人のものであり、ありうべき誤りもすべて筆者個人の責に帰す。

2) 黒川宣之「自給率が大幅低下 農林水産業を守る国民的合意を」『週刊ダイヤモンド』1996年10月12日号。

表I 各国の農業関係予算の比較 (1994年度)

	日 本	アメリカ	EU-12	フランス	イギリス	ドイツ	カナダ	オーストラリア
農業関係予算額 (億円)	30,357	62,144	50,297	19,051 <8,780>	5,864 <4,065>	15,277 <8,393>	1,550	1,206
国家予算に占める農業 関係予算のシェア (%)	4.1	4.2	59.1	5.9 <2.7>	1.6 <1.1>	5.1 <2.8>	1.2	1.4
農業総産出額に対する 農業関係予算額の割合 (%)	26.8	30.9	20.7	36.8 <16.9>	27.9 <19.3>	43.6 <23.9>	19.0	6.8
農業一戸当たりの農業 関係予算額 (万円/戸)	83	301	69	238 <110>	240 <167>	252 <138>	55 —	100
耕地面積1ha当たり の農業関係予算額 (万円/ha)	59.7	1.6	4.2	6.8 <3.1>	3.6 <2.5>	9.0 <4.9>	0.2	0.03

フランス、イギリス、ドイツの欄の本書はEUからの予算の受取分を含むベース、< >内は含まないベース。

出典：石弘光編『財政構造改革白書』東洋経済新報社 1996年 283ページ。

けではなく、表Iに見られるように他の先進国に劣らぬ手厚い保護を行ってきた。その根底には、自分たちの食糧はできる限り自分たちで確保すべきだという食糧自給論があり、それに応えるべく、自給率を上げるために色々な施策を行ってきた。それにもかかわらず、自給率は低下する一方であり、さらに農業は典型的衰退産業として、今なお私たちの負担となっているのである。これは決して大資本の論理や自由放任主義の結果ではない。むしろその反対で、政府はこれまで農業を放置してきたわけではなく、色々な施策を講じてきたが、その結果出来たのが今日の事態なのである。日本農政は、その意味で失敗の連続であったといってよい。そしてその中で生まれてきたのが新食糧法なのである。これからの日本農政を考えると、みずからの責任を認めようとせず、他人の責任ばかりを追及している限りでは、建設的な展望は生まれてこない。これからの日本農業の展望を拓こうとすれば、まず必要なのは冷静な政策分析なのである。

## 第二節 日本農業の現状

今日の日本農業、特に稲作は、非常に厳しい現実に直面している。周知のように、わが国の食料自給率は、他の先進国に比べて例外的に低い。多くの先進国はほぼ食料を自給しているのに対して、わが国の食料自給率（カロリーベース）<sup>3)</sup>は、1960年度には79%あったものが、1987年度に49%と50%を割り、1996年の食料自給率は、42%と更に低下している<sup>4)</sup>。1993年の冷夏により、記録的なコメの不作に見舞われ、最後の自給の聖域であったコメすら不足するという事態に至った。

生産面では、高齢化に伴う農家数の減少によって、日本農業は瀕死の状態にあり、人によっては既に安楽死したといわれるような惨状にあることは、誰しも認めるところである。図Iと表IIにも見られるように、わが国の農家戸数、農業人口、農業就業人口、農業専従者数とも高度経済成長期以来、一貫して減少し続けている。1995年の総農家戸数は、3,438千戸と1994年の3,644千戸から5.7%も減少し、販売農家数も、

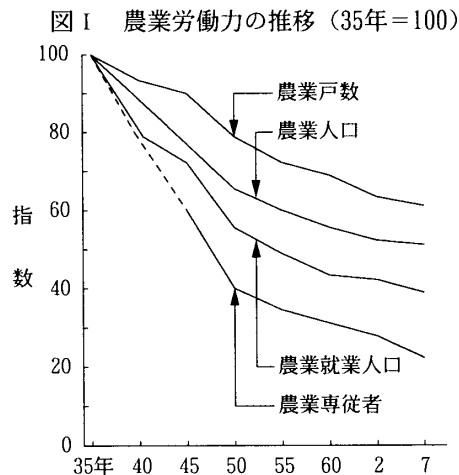
3) 供給熱量自給率をいう

4) 『読売新聞』1997年12月26日朝刊。

表Ⅱ 農業戸数の推移（全国）

（実数）	昭和35年	40	45	50	55	60	平成2	7
農業戸数	6,057	5,665	5,402	4,953	4,661	4,376	2,971	2,651
専業	2,078	1,219	845	616	623	626	473	428
第一種兼業	2,360	2,081	1,814	1,259	1,002	775	521	498
第二種兼業	1,942	2,365	2,743	3,078	3,036	2,975	1,977	1,725
（割合）								
専業	34.3	21.5	15.6	12.4	13.4	14.3	15.9	16.1
第一種兼業	33.6	36.7	33.6	25.4	21.5	17.7	17.5	18.8
第二種兼業	32.1	41.7	50.8	62.1	65.1	68.0	66.5	65.1

（出典：『農業白書付属統計表』平成八年版 210ページ。）



（原資料）農林水産省「農林業センサス」

（出典）『平成七年度 農林白書の徹底分析』316ページ。

2,787千戸から2,647千戸へ5%減少した<sup>5)</sup>。この減少幅、減少率とも平成に入って最大となった。男子生産人口のいる専業農家に至っては、この一年で10%減少している。この結果、農家戸数は、1960年の56.8%にまで低下した。さらに深刻なのは、農業の主たる担い手である基幹的農業従事者の数は、同期間に23.6%にまで低下している<sup>6)</sup>。つまり1960年の四分の一以下にまで減少したのである。日本農業は、農産物の

5) ここでいう農家とは、経営耕地面積が10㌥以上、または過去一年間の農産物販売額が15万円以上の世帯をいい、販売農家とは、経営耕地面積が30㌥以上、または過去一年間の農産物販売金額が50万円以上の世帯をいう。

6) 基幹的農業従事者とは、農業就業人口のうち、ふだんの状態が仕事に従事している者をいう。

再生産ばかりか農家自身の再生産すら困難な状態となっている。農家数の減少とともに、高齢化も引き続き進行している。1995年には農業就業人口に占める65歳以上の者の割合（高齢者比率）は46%に達し、農業就業人口の平均年齢は、60.2歳と、初めて60歳をこえた。日本農業は今や完全にシルバー産業と化したのである。

毎年莫大な予算を農業構造改善につぎ込んでおきながら、現在、60歳以上で後継者のいない農家の農地が、42万㌥、第二種兼業農家（農業所得より農外所得の比重の高い農家）のうち、世帯主が恒常的勤務に就いており、いつでも離農できる農家の農地が、103万㌥あるといわれており<sup>7)</sup>、両者を合わせると、稲の作付面積221万㌥の7割弱にも達する。このように、わが国の米の生産構造は余りにも脆弱になっているのである。だが、他方では、農地の集約はほとんど進んでいないのが現状である。日本農業は、その零細性を構造的に抱えたまま、兼業化の進行という形で変質・固定化し今日に至っている。

わが国の農家の兼業化は、稲作でもっとも進んでいる。それは稲作単一経営の農業所得依存度が他の経営形態に比べて格段に低いことから推察される。稲作単一経営では、農業所得は、農家総所得の8.9%を占めるに過ぎず、農業所得の7.8倍にも当たる農外所得を得ている<sup>8)</sup>。1993

7) 日本農業年刊刊行会編『日本農業年鑑 1996』家の光協会 1995年 132ページ。

年時点での稲作販売農家のうちの専業農家比率は、13.4%（農家全体では15.8%）、うち基幹男子専従者のいる農家は6.2%（同9.7%）に過ぎず、他方、高齢専業農家比率が7.2%（同6.1%）、第二種兼業農家比率は72.3%（同69.1%）となっている。高齢専業農家の43.4%が稲作単一経営となっている（1995年農業センサス）<sup>9)</sup>。すなわち、稲作経営では、基幹男子のいる専業農家の割合が低く、専業の中でも高齢専業農家や第二種兼業農家のシェアが高くなっているのである。つまり稲作は農家の中心的担い手からは見放されているのである。稲作単一経営農家の農業依存度は1994年度で11.4%でしかない。これが都府県の経営規模0.5㌔未満の農家では1.2%、0.5～1.0㌔の農家で5.9%という有様である<sup>10)</sup>。これが日本農業の産出高の34.2%というトップシェアを誇るコメの生産の実情なのである。

その上、ウルグアイ・ラウンド妥結によって、将来コメ市場が関税化され、段階的にせよ自由化されるのは必至となっている。日本農業は、高齢化による空洞化と市場の自由化という内憂外患に直面している。

わが国民が農業を不要なものに見なし、農業に特別の保護を与えずにこのような惨状になったのであれば、それこそ自業自得ということもできようが、事実はそのではない。私たちは、農業に対してこれまで無為無策どころか、手厚い保護を行ってきたのであり、そのために巨額のコストを支払ってきたのである。問題なのは、このような手厚い保護を行ってきたにもかかわらず、今日の農業問題が出来していることなのである。このことを踏まえて、新食糧法が生まれた背景と新食糧法の意義について考えてみることにする。

## 第一章 食糧管理法の廃止と新食糧法の成立

### 第一節 食管法の変容と問題点

#### 1. 食管法の変容

日本農政は、食管法を中心に展開してきたといつてよい。日本農業の保護政策は、いうならば、コメを通じた保護を中心に施行されてきた。食管法は、コメの生産・流通を政府が厳しく規制するものであり、この運用を通して政府は農業の保護育成を図ってきたのである。1960年時点でもコメの生産額は、農業産出額の47.4%と半分近くを占めていたし、現在でも日本農業の支配的作物といつてよいことは先に述べたとおりである。自給率が低い日本の食料の中でコメだけはほぼ完全自給になっている。これはいうならば、コメがそれだけ有利な作物であるという事である。そしてその有利さは食管法によって人為的に作り出されたものである。

食管法の成立は、戦時中にさかのぼる。戦争によって、食糧確保の必要に迫られた政府が、主食であるコメをはじめとする主要食糧を全量管理することによって、食糧の生産を確保し、公平な分配を行なうことを目的として、1942年、食管法を制定したのであった。その第一条は「本法ハ国民食糧ノ確保及国民経済ノ安定ヲ図ル為食糧ヲ管理シ其ノ需給及価格ノ調整並ニ流通ノ規制ヲ行フコトヲ目的トス」と書かれている。第二条には、主要食糧の定義が規定されており、具体的には食糧管理法施行令の第一条に明記され、そこにはコメ・麦などの食糧が主要食糧としてあげられている。従って、食管法の対象はコメだけではないが、以下の説明においてはコメだけに焦点を絞ることにする。そして第三条には生産者はコメを「政府ニ売渡スベシ」とあり、これによって政府はコメを全量管理することが定められたのであった。

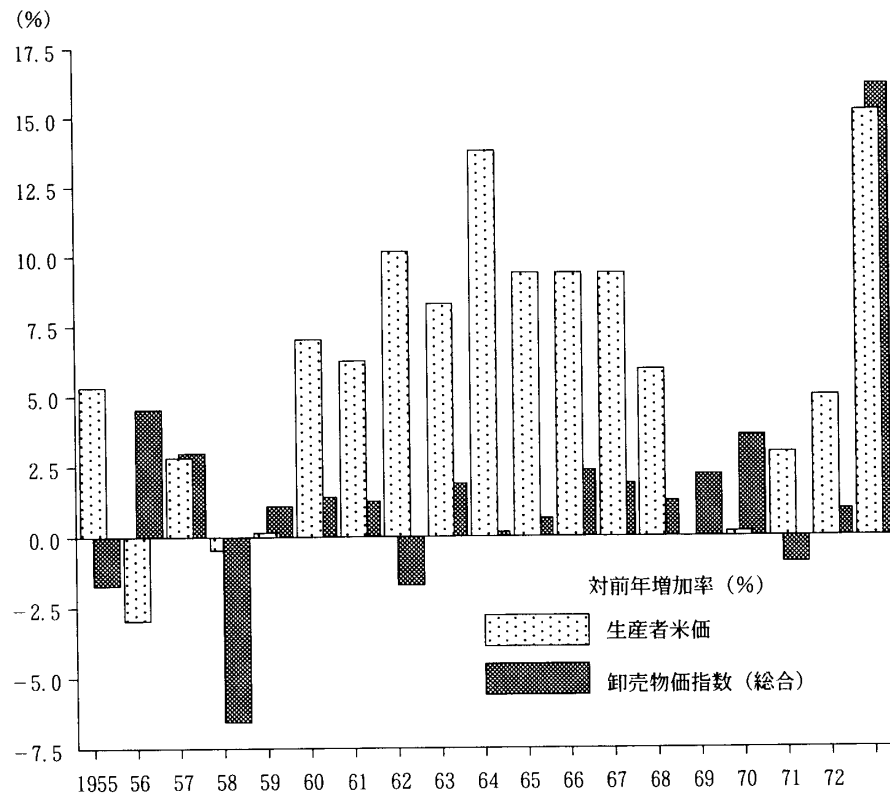
この食管法によって政府は、コメの集荷・配給機能を果たすことになった。その結果、人びとはコメを自由に売買することはできなくなり、農民は生産した米穀を政府に売り渡す義務を負い、流通も政府によって管理され、消費者にと

8) 『農業白書附属統計表』平成7年版 47ページ。

9) 日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑 1997』家の光協会 1996年 75ページ。

10) 農林水産省経済局統計情報部編『平成6年度農家の形態別に見た農家経済』農林統計協会 1996年 2-3ページ。

図Ⅱ 生産者米価と卸売物価の上昇率（1955—1973年）



（出所）川越俊彦「食糧管理制度と農協」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』1993年 263ページ。

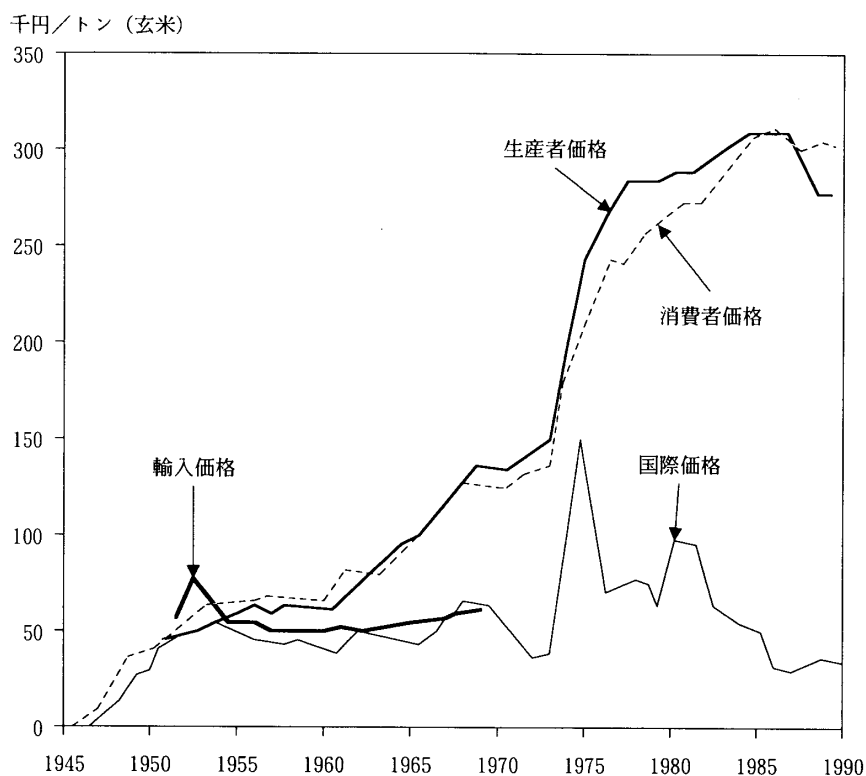
ってもコメは配給制になったのである。戦前・戦中に作られた制度が、戦後占領下の「改革」によってほとんどが解体される中、食管法は、戦後の食糧不足という状況の中で生き残り、戦後の日本農政の根幹を形成したのであった。そして不思議なことに、食糧が不足から過剰に様変わりしたにも関わらず、食管法は廃止されず、その都度の状況に合わせて弥縫的改訂が行われ、戦後50年以上も生き延びたのである。

もともと食糧不足に対応するために作られた食管法を食糧過剰、飽食とまで言われる時代に適合させるため、まさに換骨奪胎的な改訂が何度もなされてきた。食糧供給公団の廃止（1951年）、供出割当制度から事前売り渡し申し込み制への移行（1955年）、生産費所得補償方式への移行（1960年）、自主流通米の導入（1969年）、予約限度制の導入（1971年）、物価統制令の適用廃止（1979年）、特別栽培米制度の導入（1987年）、自主流通米価格形成機構の設立（1990年）等々

といった食管法の変容は、そのまま政府による全量管理という本来の法律内容が現実からひたすら乖離し続けた事情を物語っている。その上改訂のたびに、本来想定されていなかった目的が食管法に新たに付け加えられていった。

例えば政府の全量管理といいながら、食管赤字を軽減するために、自主流通米を導入したり、政府の買入量を制限したりしたことは前者に属し、生産者米価算定に所得補償方式を取り入れたことは、食管法がいつのまにか農民の所得補償メカニズムとして位置づけられたことを意味する。つまり食糧確保のための食管法が産業政策・所得政策のための法律に変わっていったのである。おそらく食管法の長寿の秘密はここにあると思われる。だが、このような改訂にも関わらず、食管法は長い間、名存実亡の法律の典型例としてその令名を馳せていたのであった。

図Ⅲ コメの生産者、消費者価格及び国際価格の変化（1946—1990年）



(出所) 川越俊彦『前掲論文』261ページ。

## 2. 食管法の問題点

コメの全量管理を目指す食管制度は、資本主義日本経済システムの中に飛び地として存在する社会主義システムであったとすることができる<sup>11)</sup>。そしてそれは社会主義の毒を絶えず日本経済の中にまき散らしていた。その毒の最大のものは米価である。本来市場の自由な取引の中で決定されるべき価格が、あやふやな生産コスト算定式によって一方的に決められ、さらにそれに政治加算と称するお手盛り部分がつけ加わり、実態とかけ離れた価格となって、消費者に転嫁されていった。生産者米価の相対価格が高くなっていたことは、図Ⅱからも明らかである。その結果、当初世界価格よりも低かったわが国のコメ価格は、世界のコメ価格の動向とは関係

なく高騰し、今日ではわが国のコメ価格は世界価格の4倍から7倍という「法外な」値段で取引されている（図Ⅲ）。

これだけ高い価格になれば、誰もがコメを作りたいがるのは当然である。このような状況に対して、価格による需給調整を拒否した食管法システムで、数量調整が導入されたのは必然的結末であった。「減反」である。生産調整は、史上空前の720万トンの在庫を記録した翌年の1971年から実施され、1998年度の減反予定面積は、水田総面積の三分の一強に当たる96万3千ヘクタールにもなる。

これだけ大規模な生産制限をしなければならぬほどの過剰生産であるのにもかかわらず、農水省が発表した1995年産のコメの生産費は、支払い利子や地代を含めると60%増のあたり平均19,728円にもなる。規模別では、作付面積が0.5ヘクタール未満の農家の生産費は、25,320円で、15ヘクタール以上の大規模農家の生産費は、14,628円である<sup>12)</sup>。これは零細農家の場合、魚沼・岩舟コシヒカリでも作っていない限り、赤字になるとい

11) 例えば、社会主義中国の「統購統銷」といわれる食料・農業政策は、日本の食管法とほぼ同じシステムであった。中国の食料・農業政策の変遷については、

厳善平「中国における食糧の生産・流通・価格」『桃山学院大学経済経営論集』第35巻第4号1994年3月、参照。

うことであり、この生産費の計算が本当なら、ほとんどの農家は米作りをやめているはずで、生産制限を実施する必要はないことになる。しかし実際には、コメ作りをやめるどころか、生産調整をして無理矢理やめさせているのが現状である。つまり生産費のデータと生産調整の現実とは矛盾しているものであり、そこには、後述するように、別次元の経済計算が働いていることを示している。

政府は、生産者価格も人為的に定めたが、消費者価格もまた人為的に決定していた。政府は余りにも高い生産者価格をそのまま消費者価格に転嫁できなかったために、生産者価格よりも低い価格で消費者に売り渡していた。これが逆ざやであり、食管赤字といわれるものである。1975年度には食管赤字は、8000億円にまで達していた。この食管赤字を少しでも軽減するために、政府は「自主流通米」制度を導入した。これは消費者に高品質のコメを提供するためと称していたが、その内実は、消費者により高いコメを買わせることによって食管赤字を少しでも減らそうという政府の苦肉の策であった。驚くべきことに、政府は、自主流通米を奨励するために、わざわざ自主流通米に奨励金をつけたのである。農家は、価格の高い自主流通米を売ってより多くの収入を得ると同時に、政府から奨励金まで受け取ることができたのである。

このような食管体制の弥縫の手直しに農協も積極的に対応してきた。食管法では政府が主食であるコメを全量管理することになっており、食糧不足が深刻であった戦後しばらくは供出制がとられ、半ば強制的にコメを買い入れていたが、コメの大豊作によって食糧需給が緩和した55年産米から予約売り渡し制に転換した。すなわち、政府が直接コメを集荷するのではなく、集荷団体が農家からコメの予約売り渡し数量をとりまとめて、政府に一括して売り渡す方式になったのである。ここにいう集荷団体とは実質的には農協のことであり、ここで農協は政府機関の代理としての機能を果たすようになった。

さらに自主流通米導入や生産調整実施にも農協は積極的な役割を果たしてきた。岸は、「約四半世紀前に生産調整と自主流通米制度が始まった後、消費者米価の物価統制令適用廃止、卸・小売業者の参入規制緩和、自主流通米価格形成機構での入札へと進んできた統制の緩和——いいかえれば、コメが商品性を回復する過程——に、系統農協はそれなりに柔軟に対応したと言える。建て前はあくまで「食管の基本の堅持」でも行動はより現実的だった。「生産調整は行政の責任で」といいながら、現場では行政と二人三脚で転作の完全実施に努めたこと、自主流通米制度は食管を崩すと反対しつつ、実際には全国農協連合会（全農）による一元的な販売で有利な価格の実現に成功したこと、さらに自主流通米の入札開始後も全農の圧倒的な力を利用して、入札はもちろん相対販売でも主導権を握ったこと、などがある。それだけでなく、自主流通米については系統各段階とも政府米より高い手数料率を設定することができた。1992年事業年度の自主流通米手数料率は農協3.0%（政府米2.3%）、経済連0.6%（同0.2%）、全農0.3%（同0.08%）となっている。価格が高い上に手数料率も高いのだから、政府米に比べれば格段にうまみがある」<sup>13)</sup>と食管制度の変容においても農協が深く関与してきたことともに、それなりの利権を得たことを指摘している。

食管法による経済の歪みは、流通面でも現れた。コメビジネスへの参入は厳しく制限され、既存業者は強大な既得権を得た。戦後の流通革命の中で消費者の信頼を勝ち取ったスーパーマーケットにコメの小売許可証はなかなか交付されず、やむなく、スーパーマーケット各社は、既存の米屋の許可証を借りてコメを扱うようになった。これらスーパーマーケットが支払う名義料の総額は年間23億円にも達したという。これは政府による人為的な参入制限の結果生じた unnecessary コストである。そしてこれらのコスト

13) 岸 康彦「『農協食管』への模索」大内力・佐伯尚美編『政府食管から農協食管へ 新食糧法を問う』日本農業年報42 農林統計協会 1995年 119ページ。

12) 『朝日新聞』1996年8月11日。

は全て消費者が負担していたのである。このような参入制限は、憲法に保障された「職業選択の自由」及びそのコロラリーとしての「営業の自由」に反しているにもかかわらず、食管堅持の旗印のもとで、無理が通されてきたのである。

このような競争制限は、さらに色々な弊害を生む。食管制度は、元来食糧不足時の配給システムであって、今日のような飽食の時代、グルメの時代には適合しない。つまり配給システムは、元来消費者が持っている多様なニーズに応え得るようなシステムではない。何よりもまず、量を確保するシステムであり、質の問題は等閑視されていた。例えば、食管法では、生産者や流通業者の間で競争が起こるような表示は禁止されていた。つまり消費者ニーズから完全に背を向けていたのであった。

生活水準が向上するにつれ、消費者からよりおいしいコメ、より高品質なコメ、より安全なコメに対する需要が増加してもこのような硬直的な流通システムでは対応することはできなかった。その中で現実に起こったことは、「ニセ銘柄米」、「格上げ混米」という事態であった。例えば、日本で一番人気のある新潟コシヒカリの中でも最高級品とされる魚沼産コシヒカリの収穫量はせいぜい7万～8万ト<sup>14)</sup>であるが、市場にはその2～3倍の「魚沼産」コシヒカリが流通しているのである<sup>14)</sup>。コメは日本人の主食といわれながら、コメ自体の取引はきわめて不透明なものであった。その最大の原因は、参入が制限され、競争のないというよりも禁止されていたシステムでは、消費者に対する裏切り行為をしたところで何のペナルティもなかったからである。食管法によって定められた複雑怪奇な流通システムは、流通コストの肥大化を引き起こし、消費者は、正体の知れないコメを高い値段で買わされ続けたのである。その一方で、書類の上だけ取引して、中間マージンだけを取るといふ商売が横行していたのであった。

### 3. 食管制度の崩壊

このような硬直した食管制度に対して、各所から反乱が起こったのも蓋し当然であろう。それが自由米とか不正規米といわれるヤミ米である。これは、減反に反対する農家が、自力で顧客を開拓する必要に迫られたこと、従来の流通経路で搾取される中間マージンが余りにも大きいために、直接取引することによってむしろより有利な価格で売り渡すことができることといった要因により自然発生的に生まれた食管法の落とし子であった。

流通機構を通すよりも直接販売した方が有利であるといった事態は、流通機構が本来の機能を果たしていないことを意味する。本来、直接取引は、取引費用が多くかかるはずであり、不効率な取引形態である。だが、その直接取引の方が流通機構を通すよりも生産者にも消費者にも有利になるということは、流通コストが余りにも高いということであり、本来考えられないことなのである。「直販（直接販売）」が有利になるようなコメ流通は、競争が排除された流通機構が機能不全に陥ってしまった証左であるといつてよい。

消費者としては、自由米ならば、自分たちの欲しいものがリーズナブルな値段でいつでも買えるという利点があった。つまり自由米だけが消費者のニーズに応えるものとして登場したのである。後に、政府も、「特別栽培米」という形でこの「産直米（産地直送米）」を公認することとなったが、当初、食管法が消費者のニーズに応えられないまま、自由米がそのニーズを満たしたのである。これは、食管法が消費者の利益と一致しないことを意味する。それが一挙に露わになったのは、いわゆる「平成コメ騒動」であった。政府が予算上の理由からコメ備蓄を怠ってきたところに、1993年に冷夏が襲い、作況指数は、74と記録的な凶作となった。このため政府は、アメリカやタイなどから計259万ト<sup>15)</sup>のコメを緊急輸入しなければならなくなったのである。そしてその際の混乱から、米屋から、そして家庭の食卓からコメが消え、米屋の前には大勢の人が行列を作ることとなったのである。

14) 日本経済新聞社編『2020年からの警鐘』日本経済新聞社 1997年 145ページ。



食管法のもとで、消費者は高い価格を押しつけられ、多大の不便を強いられてきたが、それでも曲がりなりにも食管法が存続していたのは、主食であるコメを安定供給するという役割を果たしているからだと多くの人が考えていたからであった。ところがその食管システムのもとでコメ不足から一時的なパニックが起こり、コメが米屋から姿を消し、コメ価格は急騰した。同時に、コメ不足に便乗した農協スキャンダルも露見した。その結果、国民から食管体制に対する不信の声がわき起こったのである。食管法に対する国民の支持はこれで完全に失われたといえてよい。このまま食管法を維持したところで、形骸化は進むばかりであっただろう。既に、食管法違反を宣伝文句にする米屋がマスコミで取り上げられて話題になっていた。この時点で既に、食管法が有名無実であることは公然の秘密であったといえてよい。折しも、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意によって、日本はコメの関税化を拒否する代わりに、ミニマム・アクセスを受け入れることになった。いよいよコメの市場開放が地平線上にみえてきたのである。これまで弥縫策を積み上げてきたものの、ついに法律と現実の乖離に耐えきれなくなって、食管法は廃止され、1994年12月8日、新食糧法が成立したのであった（施行は1995年11月1日）。

## 第二節 新食糧法の概要と問題点

### 1. 政府の役割

法律と現実のギャップを埋めるべく制定された新食糧法は、これまでの食管法とどこが違うのだろうか。この違いを先ず政府の役割から見ることとする。

食管法では、建て前としてコメは全量政府が管理することになっていたのに対して、新食糧法では第二条で、「政府は、米穀の需給及び価格の安定を図るため、米穀の需給の的確な見通しを策定し、これに基づき、計画的にかつ整合性をもって、米穀の需給の均衡を図るための生産調整の円滑な推進、米穀の供給が不足する事態に備えた備蓄の機動的な運営及び消費者が必要とする米穀の適切かつ円滑な流通の確保を図る

とともに、米穀の適切な買入れ、輸入及び売り渡しを行うものとする」と政府の新たな役割を規定している。

これによると、新食糧法では、政府は、コメの生産計画を立て、備蓄をし、輸入を管理するという役目を負うこととなった。つまり政府の役割をドラスティックに縮小したのである。政府によるコメの全量管理というタテマエは完全に放棄された。政府がコメに直接関与するのは、備蓄と輸入だけとなった。備蓄米については、150万トンを目標とし、これを基本的に回転備蓄で運用することになった。

### 2. 農協の役割

政府が食糧管理の主役の座をおりと同時に、新食糧法では新たな主役が登場することになった。農業協同組合（農協）である。食管法では明示されていなかった農協の役割が新食糧法でははっきりと明記されている。「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律施行規則」の第一条は「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律施行令第二条第一項の規定による農業者の動向の参酌、同条第二項の規定による農業者の動向の参酌及び同条第三項の規定による農業者の意向の参酌は、農業者の組織する団体等が米穀の生産調整の円滑な推進を図るために行う活動の状況を踏まえて行うものとする」<sup>15)</sup>とあり、新食糧法において農協は、生産調整の役割を負うことになったのである。これまで、減反という名の生産調整は、法的な根拠もなく、一種の行政指導のもとで行われてきた。それが新食糧法では、生産調整が明記され、生産者の調整機関として農協の役割が法的に定められたのである。また自主流通法人として、全農が自主流通計画を作成するとともに、自主流通米の備蓄及び調整保管を行うことになった。自主流通法人としては、全農以外に、商人系の全国主要集荷協同組合（全集連）が農水大臣の指定を受けているが、計画流通量の95%を全農が握っているのが現実なので、実質的には全農の独占体

15) 食糧庁監修『食糧関係法規集』大成出版社 1996年 57ページ。

制となっている<sup>16)</sup>。

### 3. コメ流通制度の変化

そしてコメ自体が、これまで政府米、自主流通米と分けられていたものが、この両者を合わせて計画流通米とされ、それ以外のコメは計画外流通米として認定されることとなった。後者はいわゆる不正規流通米、つまりヤミ米であり、これまで日陰者の存在であったものが、法的に認知されたのである。

流通に関しては、食管法時代には、売買の相手や営業登録に関して厳しく規制されていたものが、大幅に自由化され、1996年6月にコメ流通ビジネスへの新規参入が事実上自由になった。生産者も、農協以外の業者や消費者に直接売ることが認められるようになった。特に、計画外流通米に関しては完全自由化となったといつてよい。この結果、1996年6月時点で、コメの小売業者の販売所数は175,600と88%増、また卸売業者数も339と24%増になっている<sup>17)</sup>。参入自由化による競争激化が予想される。

この他、新食糧法では、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意に基づくミニマムアクセスの受け入れにともなう輸入手続きが定められている。

以上が、新食糧法の概要であるが、問題はこの新食糧法によって、実質的にどこが変わったかという点である。

## 第二章 新食糧法における変化と問題点

### 第一節 新食糧法と政府の役割

新食糧法によって、政府の役割は本質的に変化したように見える。つまり食管法では建前上コメは政府が全量管理することになっていたのに対し、新食糧法では、コメの生産も流通も政府の管理から離れ、農協による自主管理になるか、自由化されたからである。だが、これまでの実態を見れば、新食糧法によって事態がはじめて変わったわけではないことがわかる。コメ

の政府による全量管理という建て前は、既に自主流通米の導入や、予約限度数量制という買入制限の実施によって実質的に放棄されていた。また生産調整は、これまで法的裏付けのない行政指導という形で、農協主体に行ってきたものが、新食糧法では明確に農協による調整というのが明記されただけであり、これも現状追認に過ぎない。

それでは、流通の方はどうか。新食糧法によって政府米というものがなくなった。それでは政府米という存在が全てなくなるのかというとそうではない。新食糧法における政府の役割として備蓄が挙げられている。政府は、毎年、150万トンをメドに備蓄を行う予定となっている。これは回転備蓄で行われることになっていることから、政府は、少なくとも毎年150万トンのコメを買い付けることになる。これは平成4年産の政府米154万トンとほぼ同じであり、これは結局、政府米というのをやめて備蓄米という名称にするという「朝三暮四」に他ならない。つまりこれもまた現状追認政策なのである。政府は、コメ過剰時には、備蓄水準を50万トン増やすと言っているが、これは平成6年産の政府米買い付け量205～215万トンとほぼ同じである。まさに、直近の政府米買い付け量を基準に備蓄量を決定したといってもよいくらいである。

さらに、備蓄米の価格は「自主流通米の価格の動向その他の米穀の需要及び供給の動向を反映させるほか、生産条件及び物価その他の経済事情を参酌し、米穀の再生産を確保することを旨として」決められることになっている<sup>18)</sup>。この規定に基づき、米価審議会が1995年12月に新しい米価算定方式を決定した。これによると、政府買入価格は、自主流通米の価格変動と生産費の動向の両方を考慮して決められることになっており、政府買入価格に自主流通米の価格変動が入ることから、価格メカニズムの一部が取り入れられているように見えるが、実際の価格決定は旧態依然の政治的プロセスによって行わ

16) 岸康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社 1996年 359ページ。

17) 岸康彦『前掲同書』353ページ。

18) 食糧庁総務部企画課内食糧制度研究会編著『知っておきたい食糧法』大蔵省印刷局 1996年 52～53ページ。

れており、なんら変化は見られない。そして政府に備蓄米としてコメを売るのは、生産調整主体である農協に限られており、この点で、農協は、さらに既得権を拡大したと言える。農協は、毎年最低150万トから200万ト（但し、輸入米がこの中に含まれるとそれだけ量は減少する）のコメを高い価格で独占的に政府に売却する権利を得た。これはコメの流通市場自由化にともなう政府から農協への「迷惑料」と考えることができる。政府による備蓄米の大量買い付けは、新食糧法によって流通市場が自由化されたという主張が半面の真理でしかないことを意味している。

政府による大量の備蓄米の高値買い付けは、コメの市場価格を人為的に釣り上げる効果を持っている。これに関して、松島は、「こうした政府買入数量が、そのまま価格下支え効果を持つわけではない。他方では、備蓄米を売却しなければならないからである。」<sup>19)</sup>と述べているが、これは新米と古米の品質差を無視した議論である。もちろん両者は連動しているのだから、古米価格が新米価格に影響を与えることは否定できないが、政府が大量の新米を自主流通米を基準にした高い値段で買いつけ、それを備蓄という形で一年間保管して、古米として売却するのである。これによって新米供給が減ることは明らかであり、新米価格は備蓄がない場合に比べて上昇する。もっとも、後に述べるように、この価格支持政策は、コメ余りという現実と直面して早くも挫折している。

さらに、政府の備蓄米買入が、生産調整と連動している以上、政府は、毎年大量の備蓄米を買い入れなければならない。仮に、毎年豊作で、既に備蓄米が買い入れ限度一杯の水準になっても、大量の買入を行わねばならないのである。もし備蓄米の買入を減少させれば、生産調整のための大きなインセンティブ（誘因）を失ってしまうので、生産調整自体を断念せざるを得なくなるからである。そのようなことが許されるはずもないから、必ず政府は毎年大量の備

蓄米を購入しなくてはならないのである。具体的にどれだけの備蓄米を購入するかは、政治決定の対象となるだろう。

また政府は、自主流通米を買い付けて、それを古米として売却するので、かつての逆ざやが再現することになる。つまり備蓄米に関して毎年巨額の赤字が生まれる。例えば、1\*。2?当たり200円の価格差が生じれば、逆ざやによる赤字は、150万トで、3000億円にもなる。これは一種の農業に対する補助金であるが、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意で削減対象となっている国内支持の中には、公的備蓄に対する補助は含まれていないので、いかにこの部分で補助をしてもウルグアイ・ラウンド合意違反にはならない。これは農業合意の一種の抜け道になっている。例えば、内外価格差を過大に評価して、より高い価格を消費者に押し付けるとともに、備蓄米をより高い価格で買い入れることで、実質的な農業保護を行うことは理論的には可能である。もっとも、これも財政構造改革法により予算増額に歯止めをかけられた現在コメだけを特別に手厚く保護することが可能かどうかは大変疑問である。

## 第二節 在庫——新食糧法システムにのしかかる重圧

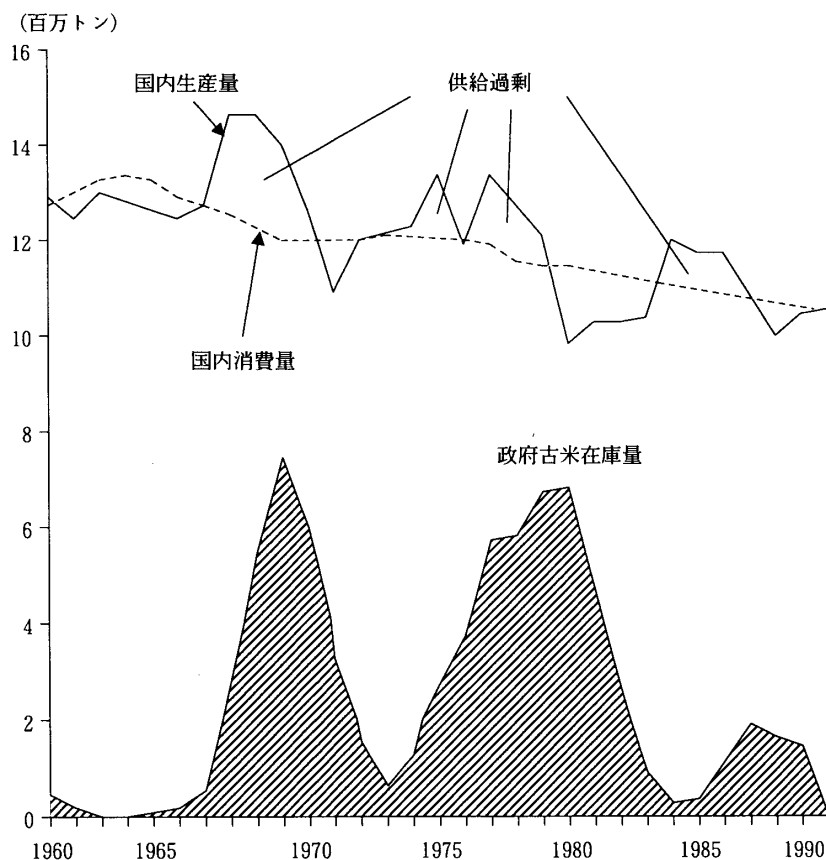
問題なのは、現在でも多くのコメ在庫を抱えており、新食糧法での備蓄がはじめから非常に高い水準で開始されることである<sup>20)</sup>。政府としては、開始早々、この厳しい財政事情の中、大幅な備蓄米の積み増し覚悟で大量にコメを買い付けるか、それとも厳しい生産調整を求めて、計画外流通米を増やし、コメ価格が低落するのを手をこまねいて傍観するかという二者択一を迫られることになる。1996年産米の1034万ト（陸稲を含む）に続き、1997年産米も作況指数102、収穫量も1004万トと4年連続で一千万トを

19) 松島正博「新食糧法下の米価政策と米価形成」大内力・佐伯尚美編『前掲書』72ページ。

20) 1996米穀年度における政府米の販売は極めて不振で、前年の半分程度にとどまっている。このままでは、1997米穀年度に入る11月には、約60万トの94年産米が古々米として残ることになる。

『読売新聞』1996年9月28日朝刊。

図Ⅳ コメの国内需要と政府保有古米在庫の変化（1960—1990）



(出所) 川越俊彦『前掲論文』261ページ。

越える豊作となった<sup>21)</sup>。それとともに、97年10月末で370万トンの在庫米（政府米，自主流通米，輸入米の在庫）がさらに積み増されることになる。この在庫米以外に民間に100万トンの在庫米があり，このままでは，1970年の720万トン，1980年の666万トンに迫る500万トン程度の在庫水準になる恐れが出てきている（図Ⅳ）<sup>22)</sup>。在庫水準が高くなれば，それだけ保管コストも上昇する。米1トンあたりの保管料は年間14,000円なので，仮りに在庫を500万トンとすると保管費用は約700億円という巨額なものとなる。さらに在庫米を援助や飼料用に処分すれば，内外価格差がそのまま処理費用となって財政を圧迫する。かつて在庫米を大量に処分した1971—74年度には約1兆円，1979—86年度には約2兆円の財政負担が生じた。

政府は未曾有のコメ余り状況の中で新食糧法を維持しなければならない状況に追い込まれて

いる。回転備蓄方式を取れば，毎年大量の古米を捌かねばならず，他方もし古米の売却を回避して回転備蓄方式から棚上げ備蓄方式に政策を転換すれば，今度は政府米購入量が激減して，生産調整への有力なインセンティブを奪うことになる。大量の在庫の存在は，政府の生産調整・備蓄政策に大きなジレンマを持ち込むことになるのである。

事実，政府はすでに過大な政府在庫を抱えている。現在でも古古々米である94年産米を54万トンを抱えており，最近のコメ市場の低迷のために，この古古々米の販売を打ち切ったほどである<sup>23)</sup>。政府米の過剰在庫に悩む政府は1997年産米の購入量を120万トンに引き下げるほか，これまで保管して一年経過した古米のみを政府米として販売する方針を転換して，新米も販売することに決めた。これによって，政府の財政負担は

21) 『読売新聞』1997年12月17日朝刊。

22) 『読売新聞』1997年8月16日朝刊。

23) 『読売新聞』1997年11月22日朝刊。

軽減されるが、この二つの措置によって、市場への新米の供給が増加し新米の価格は大きく下落する。つまり政府の財政負担が減った分、稲作農家の打撃が大きくなる。

事実、政府は1997年11月25日、98年産米の政府買い入れ価格を現行価格より2.5% (412円) 引き下げ、60<sup>キログラム</sup>当たり15,805円とすることを米価審議会に諮問し、同審議会は政府案通りの答申を27日に行い、これによって政府価格が正式に決定した<sup>24)</sup>。同時に、98年1月から適用する97年産米の売渡価格も、1.5% (257円) 引き下げ、同16,982円とした。ミニマム・アクセス米といわれる輸入米も、6.5% (882円) 引き下げ、同12,652円とした<sup>25)</sup>。これは現在のコメの供給過剰を反映したもので当然といえるが、他方で、これは農家側の生産調整に参加するインセンティブを奪うとして、政府は減反農家を対象に97年産米の価格下落に対応すべく、60<sup>キログラム</sup>当たり1,038円を補填することを決めた。だが、このような政策は、政府に過度の財政負担を強いることになり、いつまでも続けることは不可能である。さらに、これまでの経過を見れば、現在の生産構造の下では慢性的生産過剰状態に陥ることが予想される。これがさらに米価を引き下げることになるだろう。

このような政策は、全く一貫性がない。もともとわが国のコメ生産及び価格政策は、いわば自動車でブレーキとアクセルを同時に踏むようなところがあった。1997年産米価格の引き下げと、価格補填金の給付を見ても、全くあい矛盾する政策を行っている。なぜなら、自主流通米の価格も連年の豊作による供給増加のため、96年産の19,806円から97年産に対しては、17,404円と2,400円も下落しているのである。生産者は絶対価格ではなく、相対価格、つまり機会費用で生産調整に参加するかどうかを決定するのであるから、97年産米に対する1,038円の価格補填金は全く不要である。つまりこれは単なるバラマキ政策にしか過ぎないのである。

このようなことをすれば、いたずらに資源を

浪費するだけに終わるであろう。それ故、このような政策を長期的に維持することは不可能といわざるを得ない。最終的には、需給が均衡するように退出を促進するような価格水準のところまで価格が下落するだろう。

市場メカニズムを無視したツケは、最終的には備蓄に現れる。これまで政府は厳しい生産調整を実施して、コメ供給量の安定を図ろうと努力してきたのであるが、現実には、図IVに示されているように、国内消費量は一貫して低下傾向にあるのに対して、国内生産量は大きな変動を繰り返しており、その結果、大量の在庫を抱えたり、「平成コメ騒動」の時のようにコメ不足に陥ったのであった。

さらにウルグアイラウンドによって認められたコメのミニマムアクセスによって、わが国のコメの出来高に関わらず、一定量のコメを輸入する義務を負わされたが、これによって生じる供給増加に対して、生産調整、即ち減反は行わないことが閣議了解されている。例えば、ミニマムアクセスによって60万<sup>トン</sup>のコメの輸入が行われるのであれば、それに見合う12万<sup>トン</sup>の減反をしなければ、供給過剰になってしまうが、それは行われない<sup>26)</sup>。2000年度にはこのミニマムアクセスは、85万<sup>トン</sup>に達する。ミニマム・アクセス米の輸入量が増加するにつれて、供給過剰は大きくなるが、政府はこれを放置するというのである。それでは一体、何のための生産調整かといわざるを得ない。このように政府の政策は、マクロ的整合性がない。

新食糧法によって、政府と農協は備蓄の役割を負うことになったが、これによって生産の変動が収まるわけではなく、生産調整の実施状況によって、慢性的な生産過剰に陥ることも十分考えられる。その時の備蓄コストは誰が負うのか。新食糧法はこのまま豊作が続けば、やがては行き詰まってしまうこととなるだろう。

### 第三節 新食糧法と農協

新食糧法では、農協に大きな負担が課せられ、

24) 『読売新聞』1997年11月28日朝刊。

25) 『読売新聞』1997年11月26日朝刊。

26) 『読売新聞』1997年10月22日朝刊。

この点で、農協側の不満も大きいと言うことだが、これまで農協が食管法で大きな利益を得ていたのであり、農協にはこれまで通りの生産、流通システムを実質的に維持したいという動機をもっているのであるから、その農協が新制度で中心的役割を担うのは当然の成りゆきといえよう。

小農保護を根拠にこれまで抜本的な農業改革に抵抗してきた人々、以下「小農保護論(者)」と呼ぶ)は、「系統農協はいくつかの点で当初の政府案からの譲歩を引き出した代わりに、極めて大きな責任と負担を自らが負う結果となった」と述べている<sup>27)</sup>。これは流通が自由化される一方で、農協が生産調整の主体となったことを指していると思われる。しかしながら、そもそもこうなった原因は、食管法でコメの生産者の政府への売り渡し義務が罰則つきで定められていたにもかかわらず、事実上これが空洞化し、自主流通米が創設され、さらには自由米が大量に取引されるようになり、本来これを抑制すべき農協すらも自由米を取り扱うといった事態に立ち至ったことにある。このことは農協すら、流通の自由化は、抗しがたき時代の波として、受け入れざるを得なくなったのであり、農協自身も食管法の維持は不可能であると認めたことに他ならない。

これまで高米価を維持できたのは、政府と農協が強力な生産カルテルを結び、輸入を禁止することで、世界市場から国内市場を遮断し、供給を制限したためである。ところが、これによって国内のコメ価格が世界価格よりはるかに高くなったため、および複雑な流通経路で法外なマージンがつくり出されたために、常に食管法をくぐり抜けて、販売しようとするインセンティブが働き、それが消費者の良いコメへの需要とも相まって、自由米すなわちヤミ米市場の拡大を招いたことはすでに述べた<sup>28)</sup>。農協は正規米の95%を扱っていたが、その正規米のシェア

は年々低下し、大凶作であった93年には、価格の高い自由米にコメが流れたため、農協の取扱シェアが辛うじて過半数を保つという体たらくにまで陥った<sup>29)</sup>。このまま放置すれば、正規の流通ルートを通さない自由米の量は増大し、農協のコメ流通支配力は浸食され続けていっただろう。建前上、農協は自由米を扱えないから、シェア縮小に対して有効な手だてを講じることができない。このまま食管法に固執すれば、食管法空洞化の中でみすみすビジネスチャンスを失いかねないと言うことを農協も認識せざるを得なくなったのである。いうならば食管法が農協自体にも桎梏となってきたということなのである。そのため、コメ小売業者や卸売り業者を切り捨てて、流通の自由化を図ったわけである。新食糧法によって、自由米は、計画外流通米として、法的に認められることになった。現在計画外流通米の年間流通量はコメ生産量の3割強に当たる約330万トンにも達し、自主流通米流通量440万トンに近づいている<sup>30)</sup>。

確かに、流通自由化は農協にとって大きな賭けである。流通自由化によって、コメ価格の下落が加速することが予想されるからである。だがこれによって、農協が従前よりも不利になることはない。これは単なる現状追認に過ぎないからである。むしろ、このままでは、なしくずしの流通自由化の下で、販売ノウハウをもたない単協は、商社や他の新規参入者との競争の中で、集荷能力を失ってしまう可能性すらあった。これを防ぐために、生産調整補助金ならびに自主流通米に対する補助金というアメに加えて、計画流通助成金(60\*。㊦当たり良質米で1,000円)をつけ、さらに経済連や全農を通せば、60\*。㊦当たり140円を追加するという、まさに至れり尽くせりの優遇策を施し、計画流通米制度の中にできるだけ多くのコメを取り込もうとしている<sup>31)</sup>。このような助成資金のパイプとなっているのが、公益法人である。農水省所管の公益

27) 大内力・佐伯尚美編『前掲書』22ページ。

28) 農家が自由米を販売する要因についての分析は、西口利治「計画外米と流通市場」大内力・佐伯尚美編『前掲書』157-159ページに詳しい。

29) 西口利治『前掲論文』157ページの表参照。

30) 『朝日新聞』1997年10月23日。

31) 本間正義「新食糧法によるコメ政策の問題点」『経済セミナー』1996年12月号。

法人である社団法人「全国米麦改良協会」には農水省から「計画流通推進対策助成金」と称して1,000億円の補助金が出ている<sup>32)</sup>。このような補助金を使って、流通自由化の中で、コメの囲い込みを図ろうというわけである。先にも指摘したように、計画流通米の中心である自主流通法人は、事実上農協の独占になっており、いわば、計画流通米市場は、農協の聖域であることが新食糧法によって認められている。農協は、補助金と政府備蓄米という安定大口需要家をうまく利用することで計画流通米を増やすことができる。計画流通米制度にはこのような農協支援の意図も含まれていると思われる。

さらに、農協による生産調整についてであるが、小農保護論者によれば、「これまで法律的根拠をもたず、いわゆる行政指導として実施されてきた生産調整は、新食糧法では明確に法文化された」が、「なんらの実質をとまなうものではない」とされている<sup>33)</sup>。

確かに、小農保護論者のいうように、もともと生産調整は、明確な法的根拠もなく行われてきており、その執行者は、事実上農協の営農指導員であったわけで、新食糧法によって、あらたに農協に生産調整の役割が与えられていたのではなく、これまで事実上行われてきたことを新食糧法が追認したということに過ぎない。むしろ重要なのは、これまで法的な裏付けなしに行われてきたことに法的裏付けが与えられたことではないだろうか。これによって、農協は、事実上の行政執行機関としての位置づけを新食糧法によって保障され、生産調整に附属する主要な利権を農協がコントロールすることが認められたといってよい。生産調整は、確かに困難な作業ではあるが、デメリットばかりではない。高齢化に伴う離農が進めば、生産調整も容易になるだろうし、生産調整のもとになる水田の算定の仕方によっては、年間970億円にもなる生産調整助成金が濡れ手に粟の利権と化する可能性もないわけではない<sup>34)</sup>。例えば、97年産米から

実施される「米需給特別対策事業」で導入される補助金であるが、これは、減反を達成した農家の出荷先、即ち農協に対する補助金である。農協には、すでに減反の事務経費分の補助金(水田営農推進交付金)として82億円(96年度)が支払われているのに加えて、新たにこのような補助金が100億円も導入されることになったのである。生産調整主体である農家ではなく、農協に対してこのような補助金を出す意義がどこにあるのだろうか。しかも土門が指摘するように、生産調整の実績がこれまで100パーセント達成されており、わざわざ補助金を出してまで生産調整を進める必要がないにもかかわらず、このような補助金が認められたのである<sup>35)</sup>。これも生産調整が事実上農協所管となった事による利権の創出といえる。

この他、新食糧法では、農協による調整保管が行われることになっている。これも新たな負担であるように見えるが、実際には、1994年産自主流通米では、全農が中心となり調整保管として計40万トンの需給調整を行っている。農協組織は、この40万トンの需給対策の資金としてだけでもすでに160億円以上を負担したのである<sup>36)</sup>。つまり現在でも、農協は、自主流通米の調整保管を行っており、新食糧法に規定されている調整保管は、これまで農協がやってきたことを明文化したに過ぎないのである。農協の負担としては、この調整保管の他に備蓄があるが、この問題については政府のところで触れたので

---

積の算定については、以下の記述を見てもわかるように恣意的要素が混入することが避けられないからである。

「ここでいう水田面積とは農林水産省のいう「潜在水田面積」を含めてのことであるが、生産調整面積を算出する根拠の一つとなる潜在水田面積のフレームが現行(水田営農活性化対策)の約271万ヘクタールで適当なのかどうかという問題がある。これについては例えば潜在生産力は過大に評価しているのではないかという梶井氏の指摘もあり、全中常務の高野氏は潰廃面積のトレンドを考慮すると潜在生産力をどう考えるか難しいとしている。」

大内力・佐伯尚美編『前掲書』105ページ。

35) 土門剛「減反、新たな100億不要」『読売新聞』1997年3月21日朝刊。

36) 西口利治『前掲論文』167ページ。

32) 『毎日新聞』1997年2月3日朝刊。

33) 大内力・佐伯尚美編『前掲書』28ページ。

34) なぜなら、生産調整の策定のもとになる水田面

ここでは繰り返さない。

#### 第四節 コメのミニマム・アクセス

コメのミニマム・アクセスに関して、小農保護論者は、マーク・アップ制によって、内外価格差の上限が1<sup>キログラムあたり</sup>、292円に抑えられていることをとらえて、内外価格差を完全に遮断することはできなくなったとしている。確かに、完全遮断はできなくなったが、それでも一般輸入の場合、292円という上限は決して、わずかなものではない。1<sup>キログラムあたり</sup>292円ということは、60<sup>キログラムあたり</sup>では17,520円となり、これだけで97年産米の売渡価格(16,982円)を上回ってしまう。カリフォルニア米のC I F価格が10<sup>キログラムあたり</sup>700円であることを考えれば<sup>37)</sup>、最高400%以上の関税をかけることができるのと同じなのである。もう一つの輸入方式である売買同時入札であるSBS方式でも、政府による値幅制限があるため、自由な取引からほど遠いものである。それ故、実質的に内外価格差は遮断されているといっている。

農協としては、とりあえず次回の交渉においても、コメ関税化は絶対に阻止し、コメの一元輸入を堅持することで、国内市場と世界市場の遮断を図ろうとするだろう。同時に、国内支持の削減幅を可能な限り小さくすることによって、内外価格差を維持することに全力をあげるであろう。2001年以降の国境措置は、2000年に再交渉されることになっているが、農協としては、現在のようなミニマム・アクセスを維持し、最低輸入量を最小限度にとどめようとするに違いない。とりあえず、コメを第二の麦とするわけである。

麦の輸入は、指定入札制度が取られてきており、落札業者は事実上談合によって決められている。麦の輸入は、全量政府が買い付けるために、売れ残りリスクがなく、非常にうまみのあるビジネスになっている。そのため取り扱いシェア自体が利権化しており、それ自身が売買の対象となっているという。ミニマム・アクセス

によって輸入されるコメの内外価格差は初年度でも1000億円を超えるから、コメ輸入も大きな利権に成長することは確実である。もっとも麦自体の食糧制度も崩壊しつつあるので、コメも過渡的には、麦のような管理体制になるかもしれないが、これを長期にわたって維持することはおそらく不可能であろう。

農水省としても、ある程度の価格低下は、コメ生産からの退出を促すためには必要悪として受けとめ、これによって生産調整を行いつつ、できるだけ生産構造転換のコストを小さくしようとするだろう。ミニマム・アクセスをうまく利用すれば、近い将来予測されるコメ生産農家の減少による供給低下もミニマム・アクセスによって補うことができ、かつ価格の急低下も回避することことができる。だが、このようなシナリオが実現するためには、コメの生産が将来減少して、マクロ的に供給不足になる必要がある。長期的には、農家の高齢化によってコメの生産はやがて低下していくことが予想されるが、現在のところ、コメは生産過剰にあり、ミニマム・アクセスは、しばらくは農水省にとって大変な重荷となるだろう。その上、2001年以降も関税化を拒否し、特別措置の延長を行なう場合にはミニマム・アクセス枠の拡大は避けられない。最終的には、コメもいずれ関税化され、自由貿易の流れに巻き込まれることは確実である。

#### 第五節 新食糧法とコメ価格の動向

新食糧法によって、短・中期的にコメ価格が下がるかどうかは、ひとえに生産調整の成否にかかっている。そしてそれは、大規模稲作経営農家の動向にかかっていると言えるのである。彼等こそ、コメ価格の低下によって一番大きな打撃をこうむるグループであるからだ。彼等は生き残りをかけて、よりシビアなコストダウンと、価格維持に向けて全力を投入することになるだろう。コメ生産者にとって最良の策は、農協と大規模稲作農家との共謀による生産カルテルであろう。

だが、カルテル結成は可能性として不可能ではないにせよ、生産調整を実際に結成・維持で

37) この価格は、1994年度の緊急輸入米のものである。大内力・佐伯尚美編『前掲書』90ページ。



きるかとなると非常に困難といわざるを得ない。天候などによる収穫の変動が避けられない農産物の生産カルテルの有効性は大いに疑問である。また一口にコメといっても、産地や品種によって様々な違いがあり、売れ行きも異なる。人気のあるコメは、全体が供給過剰なときにも、順調に売れ行きを伸ばすだろう。このような地域差、品種差を生産調整の実施の際どれだけ考慮できるだろうか。農協が、生産調整を一律に強制すれば、人気品種を作っているところはたちどころに計画外に逃げてしまい、農協のコントロール下におかれるのは人気のないコメだけになってしまう。これを放置すれば、計画流通米は政府米のようになってしまうだろう。他方、相対的に売れ行きの良い計画外米は生産制限を拒否して増産に励むかも知れない。このように産地間・銘柄間競争は、計画流通米と計画外米の選別過程として機能することになるかも知れない。つまり高級品は計画外米に、標準品は計画米になっていくことも考えられる。この場合、計画外米には常に増産へのインセンティブが働くので、供給は増大し、価格は低下するだろう。そして計画外米の価格低下は、計画米の価格にも下方圧力をかけることになる。経験的に見ても、自主的な生産カルテルを維持するのは非常に難しい。効果的な生産カルテルを実行するためにはどうしても政府による強制力が必要となる。

だが、1997年初頭に橋本高知県知事が減反指導を止めると発言したことを見ても、新食糧法下での生産調整には早くも暗雲が立ちこめている。食糧庁が1997年3月19日に決定した「コメ需給基本計画」でも、計画流通米の集荷予定量は、昨秋段階より20万トン少ない575万～585万トンに下方修正されている。これは昨秋に新食糧法が施行されてから、農家が直接販売する計画外流通米が増加したためである<sup>38)</sup>。4年連続の豊作を受けて、コメ生産はさらなる減産を迫られている。農水省は1997年11月、1998年度の水稲の生産調整（減反）面積を96万3千ヘクタールに決定

した。これによる減反率は全国で35.5%に達し、これは97年度の28.8%に比べても一段と厳しくなっている<sup>39)</sup>。だがこれ以上の減反を行うのは大変困難といわざるを得ない。それに伴い減反に要するコストは上昇する一方となっている。農水省は生産調整政策実施のため、価格下落時の減反協力農家への所得補償や転作への補償金交付を行うことにしているが、この政策実施のための費用は1998年度と99年度の2年間で6000億円にもなる<sup>40)</sup>。

だが政府のこのような努力にもかかわらず、すでに述べたように、小農のコメ供給の価格弾力性は低いため、コメ価格が少々下落しても、生産量は低下しない。そのため当面はコメ価格は続落する可能性が高い。

流通と生産両部門における変化によって、コメの消費者価格の低下は、避けられないであろう。事実の問題として、4年連続の豊作のため、コメの消費者価格は低迷を続けている。他方コメの価格が低下していかない限り、消費者のコメ離れは加速し、コメ需要は減少の一途をたどるであろう。

長期的には、コメの価格は国際価格に近づかざるを得ない。なぜなら、ウルグアイ・ラウンド農業合意の中に、農業に対する国内支持総額の削減があり、この国内支持の中には内外価格差も含まれているからである。そして日本は、2000年までに、国内支持の指標である総AMSを基準期間である1986～1988年の5兆円から4兆円にまで20%引き下げなければならない。もっと重要なのは、この国内支持総額が交渉事項になったことである。そのため、これから交渉の度ごとにこの国内支持の削減が求められ、最終的には、この国内支持の全廃が求められることになろう。この総AMSの太宗は、コメの内外価格差であるから、政府としてもコメの国内価格を下げる方向に持って行かざるを得ないのである。

結局、長期的には、生産カルテルの維持は困難であり、ウルグアイラウンド合意の結果、価

38) 『読売新聞』1997年3月20日朝刊。

39) 『読売新聞』1997年11月22日朝刊。

40) 『毎日新聞』1997年11月19日。

格支持が認められなくなってしまうために、いずれ日本のコメ価格は世界価格レベルに収斂していかざるをえない。

### 第六節 新食糧法と消費者

他方、いくつかの点で、新食糧法は、消費者の利益の増進になるだろう。もっともそれらの変化は、新食糧法がなくとも早晚起こるべくして起こる変化であり、なんら画期的変化ではないということもできる。

先ず、これまで不当に高かった流通マージンが競争によって削られることにより、コメの小売価格は低下することは確実である。また小売レベルの流通自由化は、新たな消費者ニーズを掘り起こし、コメ需要を増加させる可能性を秘めている。これまでパンや麺類の消費量が増加する一方で、コメの消費量だけが減少している。例えば、1人当たり小麦の消費量は1985年には31.7\*<sub>0</sub>だったものが1996年度には33.0\*<sub>0</sub>と若干ながら増加しているのに対して、同期の1人当たりコメ消費量は、74.6\*<sub>0</sub>から67.3\*<sub>0</sub>へと減少している。

この原因として、よく食生活の変化や日本人とくに若年層の嗜好の変化があげられ、その関連でパン食中心の学校給食制度がやり玉にあげられる。人によっては、これはアメリカの食糧メジャーによる陰謀の結果であるという人もいる。もちろん食生活は所得水準が上昇するにつれて多様化するのでこのような変化は避けられない。だが、「アメリカの陰謀」といった強引な因果関係を求めなくとも、急激ともみえるコメ離れは経済学的に説明できる。その主要な要因は、価格要因である。すなわち、パンや麺類に比べて相対的にコメが高いことである<sup>41)</sup>。さらに制度的・構造的要因として、コメの購入に色々な制限があったことの他に、コメの全量管理が建て前の食糧法のもとでは、生産者・流通業者

も販売リスクを負うことがなく、生産したもの、仕入れたものは全て売れることになっていたために、それほど真剣に需要の開拓をしてこなかったためと考えられる。むしろ、これまで非常識な生産・流通政策がとられ、コメが価格面でも不利になり、商品価値を高める努力もなおざりにされていたにもかかわらず、なお膨大なコメ需要があるということは、日本人のコメ好きは無類のものであるといわねばならないだろう。流通の自由化によって、販売リスクが生じることになり、生産者、流通業者ともより魅力的な製品を送り出さねばならなくなるので、その点では消費者は多大な利益を得ることになる。

また新食糧法のもとで、精米表示制度も改正され、「産地・品種・産年」の三点セットの表示が全国統一基準で行われることになった。これ自体は、消費者にとって大きな利益となるわけだが、同時に、消費者利益を名目にして自己の権益の拡大をはかろうとする意図も見える。すなわち、品質表示制度の名のもとに、計画流通米への囲い込みや新たな利権開拓が行われようとしている。未検米すなわち計画外流通米については、精米表示認証制度による認証マークや精米表示確認制度による確認マークがつけられず、三点セットの表示が認められていない<sup>42)</sup>。これは計画流通米を有利にするための制度であると考えられる。

また認証を受けるためには、1\*<sub>0</sub>当たり50円もの検査料を払わねばならない（カリフォルニア米の価格が1\*<sub>0</sub>70円であることを想起されたい）。さらに、この三点セットを表示するために、精米段階での認証が必要となる。そのためには、食糧庁の外郭団体である財団法人日本穀物検定協会の承認する検定工場で精米を行い、その精米袋に、協会の発行する「認証シール」を張らねばならないのである。そのシールも有料で、10\*<sub>0</sub>の袋で4円となっている。つまり三点セットを表示するためには、検定工場に精米料を支払った上に、シール代まで払わねばならないのである。この日本穀物検定協会は、食

41) 持田によれば、1963～71年頃に起こったコメ消費の急減は、小麦のコメに対する相対価格が低下し、コメから小麦への代替が起こったためである。現在でも、小麦製品はコメに比べれば割安である。大内力・佐伯尚美編『前掲書』53～54ページ。

42) 米穀出荷販売制度研究会編著『米穀の出荷・販売業者必携』大成出版社 1996年 36ページ。

糧庁最大の天下り先となっており、この制度が利権がらみであるのは明白である<sup>43)</sup>。ちなみに、新食糧法によって、政府によるコメ全量管理体制が名目的にも廃棄されたにもかかわらず、食糧庁定員は、1996年度で10,354人である<sup>44)</sup>。

コメ流通制度改革の目玉として登場した自主流通米価格形成センターの仕組みにも問題が多い。その際たる点は、買い手と売り手の両方に農協が参加していることであり、これでは自由な価格形成ではなく、「出来レース」であるという批判が出てくるのも当然である。この点は、既に公正取引委員会からも問題として指摘されている。つまり、自主流通米価格形成センターに売り手として登場するのは、全農と経済連であり、買い手として登場するのは、卸売業者であるが、その卸売業者の中に本来売り手である経済連が卸業者の免許を取得して参加しているのである。そして売り手である経済連が自分たちの商品を高値で買うように自身の卸業者に指示を出していることが問題となった。これでは市場が正常に機能することは期待できない。このようなことを認めている食糧庁の見識も疑われて然るべきである。ところがこれを改善するためには、市場への参加者を増やして個々の参加者の影響力を小さくすることが必要になるが、参加者拡大には全農が反対している。要するに、農協はコメの価格形成に市場原理を持ち込むことにはあくまでも反対なのである。

また価格形成センターでのコメ価格の変動幅には一定のタガがはめられており、この点でも自由な価格形成が阻害されている<sup>45)</sup>。市場に売り手と同時に買い手として参加し、価格を自由に設定するという非常識な行為は巨大独占企業さえも夢想だにできないことである。だが、農

協は、自らの利益のために、市場のルールを踏みにじり、独占的特権を享受して手放さないものである。

また農産物市場に特有の価格の不安定性に対しては、先物市場が有効なリスクヘッジ機構となるのだが、現物市場ですら、正常に機能することを妨げられているのであるから、コメの先物市場の創設などは遠い先の話になりそうである<sup>46)</sup>。

このように、新食糧法は、「作る自由、売る自由」を標榜しながら、これまでの規制の多くを温存しており、非常に矛盾したものであるといえることができる。

計画外流通米の取引が合法化された結果、1997年10月に、この自由米の市場が開設されたのは、これまで自主流通米を扱ってきた価格形成センターに対する業者の不満の表れといえよう。全農がいくら市場化に反対しようと、自由化の流れを止めることはできない。

このように、新食糧法によって、コメの生産流通で変化するところと変化しないところがあることがわかったが、それでは次に新食糧法が生まれるに至るまでの日本農政は日本農業にどのような影響を与えたかを考えてみたい。

### 第三章 日本農政の失敗

#### 第一節 規模拡大政策の失敗

日本農業の国際競争力の欠如が問題になると、常にその原因としてあげられるのが経営規模の問題である。この場合の経営規模というのは農地に関するものである。養鶏のように土地に余り関係のない分野では、規模拡大が進んでおり、その生産性は国際的に見ても遜色ないものとなっている。つまり日本農業の全てが低生産性に悩まされているわけではない。しかしことコメ生産に関しては、経営耕地の零細性が労働生産性の向上のボトルネックになっており、

43) 『週刊東洋経済』1996年4月20日号。

44) 石弘光編『財政構造改革白書』東洋経済新報社1996年 306ページ。

45) ここでの入札価格は、年間で前年度産の基準価格の上下10%の値幅制限が設けられているが、実際にはこれまで上下7%の変動幅に抑えられてきた。本間は、全体としてのコメ価格の安定には意味があっても、個々の銘柄の値幅制限は必要ないとしている。

本間正義「前掲論文」。

46) 日本におけるコメの先物市場の展望については、岸本裕一「国際化時代に対応する米取引の経済ルールづくりと米先物市場再創設の可能性」『桃山学院大学経済経営論集』第37巻第2号 1995年10月参照。

もともとの労賃の高さと相まって、農業から競争力を奪っているのである。それでは日本農政はこれまで農家の経営規模拡大の問題をどう考えていたのかをしてみることにする。

日本農政は、当初、農地改革の成果を守り、自作農の小作への再転落を防止するために、農家の経営規模拡大には否定的態度をとってきた<sup>47)</sup>。当初の農地法では、農地の権利の移動は許可制であり、厳格な制限のもとにおかれていた。当時の事情を川越は、「農地改革の成果を維持し、過去の地主制の復活を阻止する目的で1952年に「農地法」が制定された。この法律は全く新たな法律ではなく、戦時統制以来の「農地調整法」、農地改革の実施のための「自作農創設特別措置法」、「政令307号」を廃止して一本化したものであった。農地法の下で農地の売買・賃借には厳しい規則が加えられた。例えば、小作料は非常に低い水準に凍結された。耕作者の権利が極端に強化されたため、農地の所有者がその小作地の返還を受けることはほとんど不可能となった。農地の所有は3㌔(北海道は12㌔)までに制限された〔引用者注 旧第三条二項三号〕。さらに農地の賃借・売買などには農業委員会の許可を必要とした。かくして農地の所有と利用は農地改革完了直後の状態で凍結されてしまったのである<sup>48)</sup>と述べている。このように、大規模な寄生地主の再現を恐れたために、土地の売買や賃貸借を規制するとともに、経営規模にも厳しい制限を付けていたのである。これによって、日本農業の零細的経営形態が固定化・永続化したことは否定できない。

しかし1961年の農業基本法は、これまでの政策を一転し、家族経営を基本にして、経営規模拡大することを目標として掲げるようになった<sup>49)</sup>。同法第十五条には、「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(正常な厚生)の家族のうちの農業従事者が正常な能力を發揮しながらほぼ完全に就業することができるよう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必要な施策を講ずるものとする」とあり、専業農家が、他産業に匹敵する程度の所得を稼得することが目標となっていたが、これは当然それなりの経営規模の拡大を前提にしていた。機械化などによる生産性の上昇も、経営規模拡大がなければ、効果がないためである。もし経営規模を不変とした場合、農家の所得を上げようとすれば、農産物価格の急激な上昇か、反収の大幅な増加がなければならない。

この農家の経営規模拡大は、これ以降幾度となく繰り返し強調されてきた。しかしながら、現在に至るも、規模拡大はほとんど達成されていない。1995年時点でも、経営耕地1㌔未満の農家が全販売農家の58.9%を占める一方で、5㌔以上の農家数は、3.2%を占めるに過ぎない<sup>50)</sup>。

規模拡大失敗の根本原因は、日本農業の兼業化のインプリケーションを見誤ったことにある。マルクス史観に支配されていた当時の見通しでは、経済発展とともに、農民層分解が進み、零細規模農家はやがて、賃労働者として都市に流出し農地は集積されて、大規模農家が出現すると考えられていた。生産者米価も、小農保護論者の主張によれば、再生産を償うことのできる水準以下に抑えられており、そのような状態が続けば、兼業滞留している農家もいずれ離農するものが続出するはずであった。ところが、現実には、農民層の分解は生じなかった。この理由は、日本農業の兼業化にある。

産業構造の転換は、理論的にはともかく、実際問題としては非常に時間のかかるものであり、

47) 農地改革の評価については、拙稿「経済発展過程における農業政策」『桃山学院大学経済経営論集』第38巻第4号 1997年3月、参照。

48) 川越俊彦「食糧管理制度と農協」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』1993年258-259ページ。

49) 加藤によれば、この当時考えられていた大規模経営とは、1~1.5㌔であった。

加藤一郎『農業法』有斐閣 1985年 13ページ。

50) 財団法人 矢野恒太郎記念会編『日本国勢図絵』1996/97 国勢社 159ページ。

その調整には時として数世代もの長期にわたる。日本経済が農業中心から工業中心の経済構造に変化するためには、長い時間が必要であった。その主な理由は、労働力移動にある。工業化が進展しても、一家を支える基幹的労働者が容易に転職できるわけではない。転職にともなうコストやリスクが余りにも大きいからである。それ故、工業労働者は、はじめは、女子などの補助労働力の雇用から始まった。戦前における紡績業は、このような農村の女子労働力を基盤に発展した。戦後の高度経済成長期には、若年労働力が第二次産業や第三次産業への新規雇用として移動していった。高度経済成長開始期に基幹労働者として農業に従事していた昭和一けた世代は、そのまま農業部門に残ることとなった。これは転職によるコストとリスク及び、就農を続けることによる機会費用が小さかったためである。

高度経済成長は、都市部における非農業部門の成長をもたらしただけでなく、農村部における非農業雇用をも生み出した。日本農業の兼業化は、この農村部における非農業雇用機会の増加によって生じた。折しも、農業部門と非農業部門の所得格差も拡大しており、農業だけでは生活水準を維持できなくなった農家の多くは、農閑期における出稼ぎや非常勤雇用で追加的所得を得ていたが、やがて、非農業部門に恒常的に就業するようになった。この背景には、農作業の機械化による農作業時間の短縮も寄与した。農政担当者達は、日本農業に起きたこのような構造変化のインプリケーションを読み誤った。その例が、農村地域工業導入制度である。この制度は、農村地域に工業を誘致すれば離農が進み、残った農家の規模拡大が可能になるという思惑で作られたものである<sup>51)</sup>。だが実際にはこの制度によって、兼業農家は雇用先が増えることになり、その結果、兼業化に拍車がかかって、規模拡大という当初の目的とは逆の結果をもたらしたのであった。

この結果、農家の農業所得依存度は年を追うごとに低下していった。1960年時点で、全農家の農業所得依存度は、平均50.1%であったものが、1980年には17.0%へ低下し、それ以降、15%前後で推移している。農外所得を主とする第二種兼業農家や零細規模経営農家では、農業収入の比重がさらに低下しており、現在では、前者の農業所得依存度が8.1%、後者は2.6%とほとんど無視しうる程度にまでなっている。稲作単一経営でも、依存度は8.9%である<sup>52)</sup>。他方、兼業農家の稲作依存率は高く、農業専従者のいない農家の農業粗収益のうち、稲作が60~70%近くを占めている<sup>53)</sup>。これは日本の主食であるコメを作っている農家の多くは、中核的農家ではなく、サラリーマン農家や高齢専業農家であることを示している。このことは、図Vの経営部門別の農業専従者数や年間農業従事日数からも看取できる。

ここまで農業所得依存度が低下しているにもかかわらず、農業を続けているのは、既に、農業が限界的稼得手段であり、正常利潤はなくとも、限界的所得があればそれで十分であるのと、離農すれば、農業機械や設備などに投下した費用を回収することができなくなるというサンクコストの存在、営農することによって固定資産税の軽減特例を受けるという課税回避、営農を続けることの機会費用が小さいこと、特に高齢者の場合には、他に有利な雇用機会がなく、農業所得は、重要な追加的所得になるという事情がある。

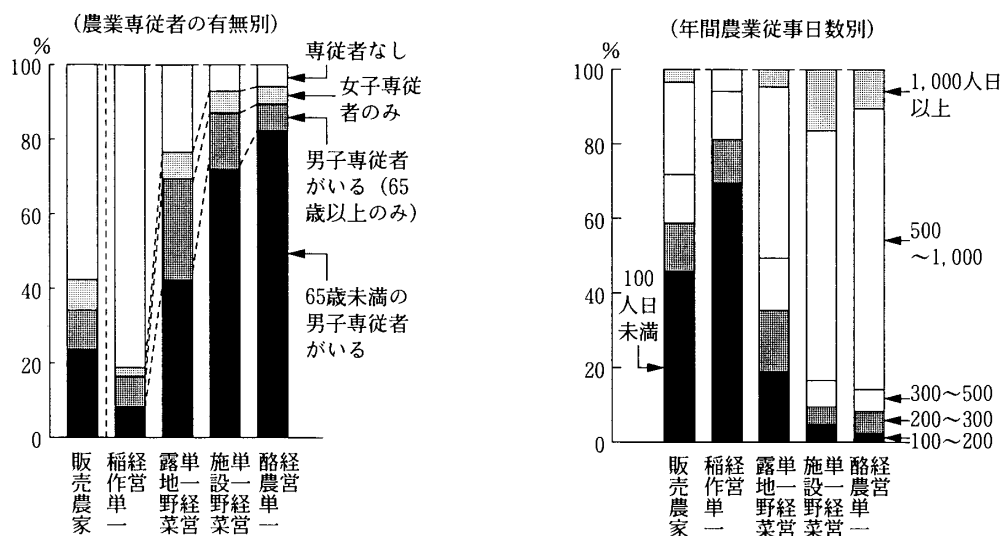
このような状況の下では、農産物価格の変化は、農業生産に影響を与えなくなってしまう。コメの場合、1991年来、生産者価格が据え置かれ、実質的に価格が下がっているにも関わらず、生産調整をしなければならないのは、コメ生産で多数を占める第二種兼業農家や高齢専業農家では、少しでも純所得があれば、コメ生産を続けようとするインセンティブがはたらくからで

51) 「農業基本法に関する研究会報告」『農業と経済』臨時増刊号 第63巻第2号 1997年 (19) ページ。

52) 『農業白書附属統計表』平成7年版 46-47ページ。なおここで、零細経営規模というのは、0.5㌥未満の耕地しかもたない農家である。

53) 『農業白書附属統計表』平成7年版 187ページ。

図V 経営部門別にみた農業専従者の有無別、年間農業従事日数別農家戸数シェア（平成7年）



(原資料) 農林水産省「農林業センサス」

(出所) 『平成七年度 農業白書の徹底分析』321ページ。

表Ⅲ 水稻の10a当たり収量と労働時間の推移

	10a 当たり 収量 (kg)	10a 当たり 労働時間 (時間)	生産物一単位当 たりの労働時間 (指数)
昭和35 年度	371	172.9	100.0
40	403	141.0	75.1
45	431	117.8	58.6
50	450	81.5	29.3
55	471	64.4	29.3
60	481	55.1	24.3
2	494	43.8	19.0
7	501	38.0	16.3

(出典) 『農業白書付属統計表』平成八年版 47ページ。)

ある。彼等にとってコメ生産によって得られる賃金が、相場の数分の一でしかなくとも、他に所得源がなかったり、生産をやめるコストの方が高くつく場合には、営農を続けるであろう<sup>54)</sup>。

このように、日本の場合、兼業化が農家の規

模拡大の足枷となってきたのである。挙家離村がなければ、農地の供給は増加せず、農地価格は下がらない。同時に、都市部における土地価格の上昇は、農地の買い換えを通じて玉突的に農村部の農地の価格をも上昇させ、資産としての農地の魅力を増すことになり、農業を資産保有の手段としてしまったのである。この結果、規模拡大するには、農地は高すぎ、農産物価格は安すぎると言うことになってしまっている。つまり現在の農地価格は、収益還元価値をはるかに超えてしまい、農業は、通常のビジネスとしては成立しなくなっているのである。これが、農業への参入を阻む大きな要因となっている。事実、耕作目的の所有権移転面積は、年々減少し続けている。

他方、他産業に匹敵するだけの収入を確保するのに必要な経営規模水準は、年々大きくなっている。奥野の試算では、「現行米価を前提にしても、家族労働に他産業なみの賃金を支払った上で世帯主が800万円の収入を確保するには、25%の耕地が必要である。しかも米価水準が三分の二になれば、同額の年収を確保するには25%の費用削減が必要である」<sup>55)</sup>となっており、現在の制度の枠組みや経済条件では、他産業なみ

54) 詳しくは、拙稿「日本のコメ生産構造とコメの市場開放問題に関する一考察」『大阪大学経済学』第42巻 第3・4号 1993年3月 参照。

55) 奥野正寛「農業経営に営利法人を」『週刊東洋経済』1996年1月27日号。

の所得を得られるような経営規模を達成することが非常に困難であることがわかる。

これまで日本農業を再建しようとする試みは、あくまで農業部門内部に限られており、外部からの新しい人材や資本や経営ノウハウの導入には頑なに拒否してきた。その象徴が農地法である。「農地は耕作者自らが所有することをもっとも適切である」(第一条)とする農地法は農地改革の成果を守るべく、「耕作者主義」、すなわち、農地の取得は農地を直接耕作するものに限られるという原則に基づいて制定された。農地法はその制定以来、いくどかの改正を通じて、当初の厳格な移動制限規定を徐々に緩和してきた。しかし今日でも、農地の移動は自由ではない。農地の権利の移動は、農業委員会の許可事項であることには変わりはなく、農地法第三条によって、許可の条件が厳格に定められている。これによって、農地を取得できる方法は限られており、これが新規参入や規模拡大を妨げているのである。本間も、農地法が農地改革によって生まれた自作農の農地の所有形態を守るという視点のみで制定されており、その後の経済発展に全く適合していないと批判している<sup>56)</sup>。

例えば、農地法は、農地を取得できる法人として農業生産法人を定め、それ以外の法人による農地取得を禁止している(『農地法』第三条第二項二号の二)。そして農業生産法人には、株式会社は含まれていない(同法第二条第七項)。そしてその理由を農水省はその通達の中で、「株式会社については、それが株式の自由譲渡性を本旨とするため、共同経営的色彩の濃い農業生産法人制度になじまず、かつ、農業生産法人の要件を欠くことになる危険に不断にさらされることにかんがみ、農業生産法人に含めないことにした」<sup>57)</sup>と述べている。他の農業生産法人にしても、かつては構成員は全員農業に従事しなければならないことになっていた。1993年の改正によって、事業要件と構成員要件が若干緩和さ

れたが、それは認められる事業と構成員の範囲が少し広がっただけであり、根本的な変化とはとても言えないものである。要するに、耕作者主義を墨守する農地法によると、農地は代々の農民しか保有してはならないということなのである。農業には家族経営が適しているというのが根拠となっているのであれば、それは株式会社参入禁止の根拠にはならない。もし家族経営の方が優れているのであれば、参入を自由にしても家族経営は十分株式会社組織に対抗できるはずであるからである。株式会社の参入によって、不利になるのは、零細農家ではなく、実は別の組織ではないかと勘ぐられても仕方あるまい。少なくとも、今まさに消えようとしている多数の零細高齢農家にとって、株式会社の参入が致命的結果をもたらすとは思えない。このままでも既に彼らの命運は尽きているからである。

ともあれ、これによって、事実上、農業という産業には外部からの参入は不可能となっている。自ら厳格な参入障壁を設けておいて、農家数や就農者数の減少を嘆くのは自己撞着といえるだろう。また既存の農業法人の規模を見ても、半数以上が構成員四人以下であり<sup>58)</sup>、農業法人は経営規模拡大にも貢献していない。

農地改革の精神にあくまで固執する農地法は、当然のことながら、小作に対しても否定的である。農地法は第二節でわざわざ「小作地等の所有の制限」という節を設けて、小作地の所有制限を細かく規定している。第六条第一項二号では、小作地の保有面積の上限が規定されており、北海道では4.0㌥、都府県では0.5～1.5㌥という制限が定められている。当然のことながら、農地を所有できない株式会社は農地を賃貸借することもできない。このように農地の賃貸の制限も、規模拡大や新規参入の阻害要因になっているのである。

このように、経営規模拡大の必要性は認められながら、現実の制度としては経営規模拡大には種々の制約をつけてそれを阻害してきたのがこれまでの農政であったのである。日本農業の

56) 本間正義『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社 1994年 168-169ページ。

57) 通達「農地法の一部を改正する法律の施行について」(昭和三七・七・一、三七農地二五一八)第三の2の留意点の(1)

58) 『農業白書附属統計表』平成7年版 183ページ。

再生のためには、「逆農地改革」が必要であったにもかかわらず、それに本格的に取り組むことなく、農業の高齢化に手をこまねいてきた。この根本的な原因は、農地改革の精神というマインド・コントロールであった。

これは農業だけでなく、わが国社会全体に大きなコストを強いたのである。農地転用に厳しい規制がかけられたことは、他の土地関連政策の失敗とあいまって、わが国の土地利用を非常に非効率にした。都市部の中心に膨大な農地が残存する一方で、宅地開発は進まず、人々は職場から遠く離れた土地に貧弱な住宅を求めざるをえなくなった。「ウサギ小屋」とも揶揄される劣悪な住宅に対して、人々は年収の五倍もしくはそれ以上の価格を払っているのである。これによる所得分配の悪化、通勤による逸失利益、人々の厚生水準の低下は恐るべき規模に達している。日本人が、国際的に見た場合、所得水準に比して生活水準が低い原因の一つはここにある。

## 第二節 保護の対象とその手段

これまで日本農政の保護の対象は零細農家であった。というのも、零細農家は、都市世帯に比べて、所得も低く、生活水準も低いと考えられていたからである。農業と工業の生産性の伸びを見れば、明らかに後者の伸びの方が高いため、放置すれば、農工間の所得格差は広がり、農民は相対的に不利な境遇に陥ってしまう。だからこそ、彼等を保護しなければならないという主張が生まれるのであり、もし彼等が都市生活者よりも裕福であれば、貧しいものが富めるものを援助するという逆説が生まれることになる。だが現実はその逆説通りなのである。つまり多くの農家は兼業化によって、都市部と比べれば若干不利ではあるが、農業よりもずっと有利な雇用先を確保しており、それに加えて農業所得を得ているのである。そのため農家世帯の所得はかなり前から、都市世帯のそれを上回っており、最近では、一人当たりの所得でも勤労者より有利になっている。結局、小農保護を主張する人々は、農家の兼業化の帰結を無視し

ていたのであった。第二種兼業農家と都市のサラリーマンに本質的な違いはなく、どちらもサラリーマンなのであり、前者は単に副業として農業をしているだけなのである。

例えば、95年度の農家の平均貯蓄額は、2923万円であるのに対し、サラリーマン世帯の平均貯蓄額は、1261万円で、農家の資産はサラリーマンのそれをはるかに凌駕している<sup>59)</sup>。1996年度予算で紛糾した住専処理は、多額の資金を住専につぎ込んでいた農協の救済を目的としており、結果として、相対的に貧しい都市労働者の税金を使って相対的に豊かな農家の資産を守ったということなのである。小農保護論者の主張は、「農家は貧しいものである」という旧態依然の先入観に基づくものであり、社会的公正を著しく損なうものであるといえる。

農業保護手段にも問題がある。コメのような価格支持策は、価格に歪みをもたらし、資源配分を不効率にすることはよく知られている。日本のコメに対する価格支持政策もその例外ではない。日本の食糧自給率が全般的に低下している、すなわち、供給が不足している中で、コメ生産だけは、過剰生産のために生産調整が行われている。これはいかに日本農業の中でコメ生産が有利であることを示している。そしてこれまで生産調整は強化され続けてきたのに、一向にコメの過剰感は解消されていない。この大きな要因は、反収の増加にある。昭和35年に401\*<sup>kg</sup>であった反収は、平成8年には、525\*<sup>kg</sup>にまで増加した。実に31%もの増加である。この間作付け面積は37%減少したが、この減少のほとんどが反収の増加によって相殺されたのであった。他方、コメの価格が世界価格の七倍という高価格になったため、コメに対する需要は減少し、その分がコメ余りとなったのである。

コメに対する価格支持と、生産調整の強制は相互に矛盾する政策であること、つまり、自動車のアクセルとブレーキの両方を踏むような政策であることはすでに述べた。価格支持とは、生産を奨励するインセンティブを持つ。これに

59) 土門剛『農協大破産』東洋経済新報社 1996年 237ページ。



対して、生産調整とは、文字どおり生産を人為的に調整して減産を行うものである。日本農政は、このように一方で生産を奨励しながら、減産を強制してきたのである。

そして何よりも問題なのは、減反の内容が不透明であることである。農家の数は減少する一方である。だが、農家の平均経営規模はほとんど増加していない。だが、減反面積は増加しているのである。農業の担い手が減少しているのに、なぜ減反しなければならないのか。本当に減反が行われているのか。減反が有効に働いているのか。これらの点について、大いに疑問が残るといわざるを得ない。農業参入に対して禁止的といえるほどの重大な制約が長年課されてきたのは、政治経済学的に見れば、農業自体に非常に大きな既得権益があったからに他ならない。その既得権益の一つに、コメの生産政策があると考えられるのである。このような疑問が出てくるのも、コメ生産政策には不透明な部分が多くあるからである。この不透明を払拭するためには、減反政策を止めて、生産調整は価格を通して行うようにしなければならない。

ここまでコメ生産が優遇されてきたのは、コメが日本農業の主要作物であり、コメの価格を高く設定することによって、農家の所得保障を行おうとしてきたからである。先にも述べたように、経営規模一定のもとで農家の所得を上げようとするれば、農産物価格をあげるか反収の増加が起これねばならない。生産者米価の上昇は、経営規模拡大が進まない中での農家所得上昇の有力な手段となってきた。

だが、このような価格支持による所得保障は所期の成果を上げたのだろうか。零細農家では、販売量も小さいので、少々米価が高くなっても、それによる恩恵の額は少ない。事実、高米価によって最大の恩恵を受けるのは、零細農家ではなく、大規模農家である。彼らの生産費は低く、販売量も多いので、米価が高くなれば、巨額の収入を得ることができる。農協もまた高米価の恩恵を受ける。彼らは、正規米のほとんどを扱っており、米価が高くなれば、彼らの取扱額も増え、手数料も増えることになる。つまり小農

保護論者は小農保護のつもりで高米価を主張したのだが、その結果は、大農と農協保護に終わっているのである。多くの零細農家は、高米価でも農業を専業として続けることができず、兼業化してしまったのであった。さらに兼業農家の農業所得依存率は低いので、高米価が彼らの生活向上に大きな影響を与えるわけではない。つまり高米価による小農保護というのは、全くの的外れであったわけである。

現在起きていることは、この逆の流れである。即ち、4年連続の豊作によって、米価は下落が続いている。この米価下落によって最も大きな打撃を受けるのは、小農ではなく、大規模米作専業農家である。兼業農家である小農は、米価下落による所得低下の絶対額がもともと小さいので、米価が下落しても米作を続けようとする。つまり供給の価格弾力性が低い。この結果、減反は進まず、供給過剰も解消しない。他方、大量に米を販売する大規模専業農家は、米の販売価格が下落すれば、所得が激減する。大規模専業農家の生産コストは低いため、ある程度の価格低下には耐えることができるが、米価が大幅に下落すれば、これからの日本の米作を担うこれら大規模専業農家もさらなるコストダウンを迫られることになる。

本当に、零細農家の所得保障をしようとするれば、直接的な所得移転の方が有効である。これに関していえば、農業の高齢化が進むにつれて、農業従事者のなかで年金受給者が増加しているので、農業保護のための実質的な所得移転が別の形で進行していることになる。これは現在の価格支持を廃止する根拠ともなる。なぜなら、彼等は年金という形で国から所得移転を受けているので、これ以上の価格支持を通した所得保障は必要ないはずである。

つまり大規模経営農家はもともと所得保障の対象外であり、所得保障の必要な零細経営農家の多くは年金を受給されるようになるのでやはり所得保障は不必要という事になる。要するに、米価支持による所得保障政策の意義は失われていったといってよい。もしそれでも価格支持を行えば、野口のいうように、保護の「二重取り」

ということになる<sup>60)</sup>。

さらに、農村整備などの名目の土木工事がある。これは確かにインフラ整備という大義名分がつくが、一般道路と見まごうばかりの立派な農道に象徴されるように、明らかに過剰投資の部分がある。近年、農協予算に占める公共事業の比重は増加している。75年度の農水省の予算は、2兆1768億円で、そのうち公共事業のシェアは27.8%でしかなく、最大の費目は、食糧管理費9086億円(41.7%)であった。ところが、公共事業のシェアは年々増加し、97年度の予算3兆5922億円のうち1兆9604億円(54.6%)を占めるようになった。これに対して食糧費はわずか2692億円(7.5%)にまで落ち込んだ。

この公共事業費を使って行われるのが、圃場整備などの基盤整備である。圃場整備の費用は、10a当たり約120万円で、このうち9割が農水省の公共事業予算から支出され、残り一割を農家が負担することになっているので農家に対して手厚い補助がされているように見える。しかしその内実は、日本の他の補助金行政と同じで、もともとの工事の単価が非常に高く設定されており、農家の実際の負担はかえって重いともいわれている。自力で圃場整備をすれば、六分の一の20万円くらいでできるという推定もあり、このような圃場整備は、土木建設会社を儲からせるだけだと言う指摘もある<sup>61)</sup>。まさに「土建国家日本」の面目躍如といえよう。

それに加えて、ウルグアイ・ラウンド国内対策費として、94年度から6年間にわたり6兆100億円の予算が計上された<sup>62)</sup>。この予算額自体が十分な積算根拠もなく農林議員を黙らせるためのバラマキ予算であることは明らかである。いくら予算を取ってきても、米作りの将来が悲観

的である状況で、一体誰が、稲作のための基盤整備のために自腹を切ろうというのか。いくら補助金がついても、幾ばくかの費用は自己負担しなければならない。しかし将来米輸入が自由化され、厳しい競争にさらされることが目に見えているのに、投資をしようとする者が果たしてどれほどいるのか。稲作農家の実態を心得た上での予算なのか大変疑問とせざるを得ない。これが、農業基盤整備を口実にした公共事業の拡大であり、土建業者とその利権に集まる政治家・官僚(特に農業土木技官グループ)などの関係者のための予算であることは明白である。果たして、この予算は使い残しが続出し、特に生産条件の悪い中山間地域の「中山間農地保全対策事業」は6年間で実施率がわずか0.01%、農地流動化対策も9%と、ほとんど実施されていないのも同然の有様に陥っていることが明らかになっている<sup>63)</sup>。予算消化に窮した自治体の中には、この予算でクアハウスなる温泉保養施設を建設するという首を傾げるような使い方をするところも出てきて、結局、総事業費6兆100億円のウルグアイ・ラウンド対策費のうちの公共事業に当たる総額3兆5500億円の農業農村整備事業の規模を圧縮することになった<sup>64)</sup>。ここから従来バラマキ予算が行き詰まっていることは明らかである。

### 第三節 農協栄えて農業減ぶ

現在の日本の農業政策は、農業のためではなく、農協のためにあると言ってよい。農地改革の一環として作られた農協と農業協同組合は、食管法と並ぶ戦後日本農政の象徴であった<sup>65)</sup>。その設立以来、日本の農業人口は減少する一方であるのに対し、農協は業績を着々と伸ばしている。農協の販売総額は1997事業年度で約5兆9047億円、購買額4兆9681億円、1997年3月末

60) 彼自身の言葉では、「二重の保障」である。

野口悠紀雄『1940年体制』東洋経済 1995年 165ページ。

61) 『週刊東洋経済』1996年4月20日号。

62) 1995年から2000年までの6年間に、事業費ベースで6兆100億円、地方単独事業で1兆2000億円の予算が計上されている。

『農業と経済 別冊 農業白書の徹底分析』富民協会・毎日新聞社 1996年 220ページ。

63) 『読売新聞』1997年2月8日朝刊。

64) 『読売新聞』1997年5月28日夕刊。

65) 一九四五年十二月の農民解放令には、農地改革とともに農協奨励が指示されていた。

岸康彦『前掲書』65ページ。

農業協同組合法は、四七年十月に成立、十二月に施行されている。

の農協貯金残高67兆6928億円と、農協は日本の超巨大商業・金融コンプレックスである。

今日、農業と農協の盛衰のコントラストには瞠目せざるをえない。93年に新卒の就農者数が1800人であったのに対して、農協の新卒採用者数は、11,464人であった。農協職員数は、53年には13.5万人であったが、70年の24.7万人から94年には30万人に増加した。他方、農協の基盤となる農家は減少の一途をたどっている。特に、専業農家の減少は深刻である。1994年時点での専業農家は数は、44万9000戸、このうち高齢専業農家が18万4000戸含まれているので、本当の専業農家は、26万5000戸しかないということになる。これは、農協職員の数よりも少ない。この他、第一種兼業農家が38万6000戸あるので、高齢専業以外の専業農家と第一種兼業農家2軒に一人の農協職員がいるという計算になる。ここからも農業の停滞と農協の繁栄のコントラストが浮かび上がる。政治家たちも農協には親身になって動く。この端的な例が住専処理である。住専破綻によって明らかになった系統金融の問題は、もとをただせば、本来、その職務ではない者が時代の波に流されていくうちに、全く専門外のところに手を出さざるを得なくなったところにある。農協は本来金融機関ではないのであるにもかかわらず、膨大な資金が流入するようになったことが問題の発端であった。資金は運用しなければ収益に結びつかない、だが、運用ノウハウがない、農協全体が流入を続ける資金の運用に困っていたのである。そのような状況の中でバブルが発生し、そのバブルの中に運用先を求めざるを得なかったところに系統金融の失敗の濫觴があったのである。

これまで、農協に対しては、農協を保護することが農業を保護することであるとして、手厚い保護がなされてきた。農協は物品販売以外にも金融や保険業も行えるという、業界の棲み分けが厳しく行われている日本では考えられないような幅広い業務が認められており、そのため、農協に対しては独占禁止法の適用除外とするという特権まで与えられている。農協にこれだけ強大な特権が与えられたのは、農協を構成する

農家が零細で大企業に対抗することができないという前提があったからである。しかしその結果できあがった農協は、日本最大の企業のひとつになっている。この巨大企業に対して、なお例外的な特権を与え、各種補助金の受け入れ機関とし、かつ住専処理に見られたように、ごり押しとも思える救済措置を講じているのである。農協の活動で目立つ分野といえば、金融・保険・ガソリンスタンドなど、いわゆる規制分野であり、他の民間企業が自由に参入できないところで、農協の特権をフルに生かして収益をあげているのである。民間企業と対等の競争を強いられる物品販売では農協は巨額の赤字を計上しており、農協自体に本来の競争力がないことは明白である。つまり農協は、地縁と特権を元手に日本経済に巣くうキメラ (*Χίμαιρα*: 獅子の頭、山羊の胴、龍の尾をもつギリシア神話の怪物) といってよいであろう。農協の存在は、国家から付与された特権によって民業を圧迫している典型例なのである。

農協は、企業と違って、営利追求組織ではないから、このような特権が許されると考える人もいるかも知れないが、営利追求組織でなければ、不正・不当行為はしないかというところではない。農協も組織であり、組織利益というのがある。またその組織を構成しているのは、企業と同じ人間であり、その人間の利害・思惑も絡まってくる。農協をめぐるスキャンダルはこれまで数多く出来た。先年露見した全国酪農業協同組合連合会 (全酪連) の宮城工場や長岡工場で脱脂粉乳を混入させた牛乳を「成分未調整牛乳」として販売していた不正表示牛乳事件は、非営利団体であっても不正が行われることを示している。この事件は、全酪連中央もこのような不正が行われているのを知っており、それどころかそのような不正を奨励していたといわれている<sup>66)</sup>。このように、たとえ非営利組織といえど、不当利得の追求や行政・政治家との癒着が大企業以上に行われないという保障はない。

66) 『読売新聞』1996年9月12日夕刊。

このように、日本農業を保護することと農協を保護することは全く別物なのであり、後者を保護したからといって前者を保護することにはならないのである。むしろ後者を保護することは前者を圧迫することになっている可能性すらあるのである。自主流通米や農業投入資材の販売などで農協及び上部団体がマージンを取っているが、そのうちのいくらかは単なるペーパーマージンであり、農協全体では、それが年間1697億円に達していると推定されている<sup>67)</sup>。肥料や農業資材の価格が農協によって釣り上げられていることや他用途利用米の差益や自主流通米対策費を農家に還元していない問題などを見れば、農協の利害と農家の利害は一致していないことがわかる<sup>68)</sup>。

#### 第四節 既得権益最大化を目指した日本農政

日本国民は、農業保護のために巨額の支出をしている。農林水産予算は、90年度の3兆1221億円から、95年度には、3兆5400億円にまで増加した。この伸び率13.3%は、一般会計予算の伸び率7.1%に比べてもかなり高いものである<sup>69)</sup>。さらに、95年度の補正予算を加えれば、農業予算は4兆円を超えている。これを農業生産との比率で見ると、1993年の生産農業所得は4兆7,694億円であったが、これに対して農業予算は、同年度で、3兆3,707億円計上されているのである<sup>70)</sup>。つまり農業関係予算100円に対して農業所得は141円でしかないのである。但し、これには、地方公共団体の農業関連予算は含まれていない。奥野の試算によれば、1991年度の農業予算は、中央・地方合わせて9兆円弱、これに対して農業の付加価値合計は、7.9兆円であるから、日本農業は、114円の保護費用をかけて100円の所得を生み出しているに過ぎないと

いう<sup>71)</sup>。他方、農業所得は、俗に「クロヨン」とか「トーゴーサンピン」と呼ばれるように、サラリーマンの給与所得がほぼ十割捕捉されているのに対して、農業所得は三、四割しか捕捉されず、税負担面での不平等の一つの原因となっている。つまりわが国の農家は税負担を逃れる一方で手厚い保護を受け続けてきたのである。

それでは、このように手厚い保護を与えることでわが国の農業は発展したのであろうか。確かに、農協は発展し、巨大企業に成長したが、逆に日本農業は衰退の一途をたどり、農家数は減少の一途をたどっている。即ち、食糧自給率は先進国中最低であり、農業従事者数は、90年の565万人から94年の429万人へと100万人以上減少しているのである<sup>72)</sup>。それとともに耕作放棄地も増加したことは序章第二節で述べた。この放棄地の中には、せっかく予算をつけて優良農地として造営したものも含まれているのである。1994年の「農政審報告」の予測では、土地持ち非農家の数が1990年の78万戸から2000年には140～190万戸へ激増するので<sup>73)</sup>、耕作放棄地も同様に激増することが予想される。また耕地利用率も1994年には100を切って99.3となった<sup>74)</sup>。1992年の「新政策」で農業経営の複合化が提唱されている中での耕地利用率の低下である。

これらのことは、食糧自給率の低下が問題となっている中で、労働投入と土地投入が減少していることを意味している。つまりわが国の農業は、本来利用すべき資源を利用しないで、供給力を低下させているのである。そしてその間隙を輸入が埋めるという構図になっている。

政策の評価は、その意図ではなく、そのもたらした結果によって評価されるべきであるとす

67) 『週刊東洋経済』1996年4月20日号。

68) 農協がいかに農家を「食いもの」にしているかについては、千田實『弁護士が明かす「農協」と「農民」の歪んだ関係』はまの出版 1997年が詳しい。

69) 土門剛『前掲書』231ページ。

70) 農林水産省『農業白書附属統計表』平成6年度版および7年度版 農林統計協会。

71) 奥野正寛 「前掲論文」。

72) 土門剛『前掲書』231ページ。

73) 農業問題研究会編『前掲書』39ページ。

74) 『農業と経済 別冊 農業白書の徹底分析』1996年 118ページ。

なお楠本雅弘によれば、実際の耕作放棄地の面積は公表されているものの三倍近くあるものと推定されると言う。それは土地持ち非農家の農地も実質上耕作放棄されているからである。

るならば、これまでの日本農政の評価は、既得権益集団の利益の最大化に貢献したといえることができるだろう。この場合の既得権は、農地改革によって成立した小規模自作農の利益として出発した。彼らを保護するために、農協が結成され、農地法が定められ、しばらくして後、食管法を通じた高米価政策による所得保障が追求された。また農村振興のために、圃場をはじめとする農村インフラ整備などを中心とした種々の投資が行われた。その過程の中で、日本農政の真の受益者は、小農から農協自身、大規模農家、土木建設会社と移り、さらにそのその利権に群がる政治家、官僚等も現れた。今では彼らが日本農業の既得権益集団を形成し、毎年、3兆円を越す国家予算、4兆円を越す地方財政予算、高米価によって代表される約4兆円の価格支持という莫大な資源をわがものにしているのである。他方、これによって保護されるべき農家は、農地法による参入が事実上禁止されている中、他産業への退出や高齢による引退のために、減少する一方なのである。

日本農業が縮小を続ける中で、巨額な予算・保護を獲得し続けたという意味では、既得権益集団にとって日本農政は大成功であったといえることができる。彼らは、農業保護というスローガンが高く掲げることによって、莫大な利権を得、それを拡大することができたのである。当然のことであるが、真の農業保護はおざなりにされているために、従来までの農政を続けても日本農業は再建されることはない。それは新食糧法が施行されても同じであることは既に述べたとおりである。

近年、特に荒廃が深刻になると予想される中山間地域の振興策として、グリーン・ツーリズムが盛んに喧伝されているが、これは要するに、農業だけでは自立できないので、他の付加価値をつけようとするものである。しかし、観光が成り立つためには、それなりの施設やアクセスの整備が必要となる。これは、政治家・官僚の得意とする「箱モノ」政策であり、農村に対する過剰投資を一層促進しようとする狙いが隠されているものと見なければならぬ。このよう

な政策がどういう結果をもたらすかは、論ずるまでもなく明らかであろう。

わが国の産業政策は、しばしば内外からの称賛の的となってきた。だが、そのような議論は余りにも一面的であるといえるだろう。例えば、賞賛の中心官庁である通産省管轄では石油業界や大店法に象徴される流通業界、運輸省の管轄下にある全ての産業、そして公共事業の主体となる建設業界など、産業政策が成功したとはとても言えないような産業は数多く存在している。わが国の経済発展の要因として産業政策の宜しきをあげるのは、非西欧社会であるわが国の経済発展を説明する他の有力な根拠が見つからなかったためであると思われる。わが国の産業政策を子細に見れば、リビジョニストたちの見解が皮相浅薄なものであることは明らかである。つまりわが国の産業政策は過大評価されているのである。

そしてその中で、日本農政こそわが国の産業政策の典型的な例と言えるであろう。政策手段の観点からいえば、農業政策ほど完璧な産業政策はなかった。食管制度は価格メカニズム・競争メカニズムを徹底的に否定した制度であった。国境措置によって、外国からの競争から国内市場を遮断し、コメ価格を世界市場の七倍の価格に維持することに成功した。コメの生産・流通に価格メカニズムを導入することに頑強に抵抗し、価格調整の代わりに減反という数量調整を行い、コメの生産・流通の参入を厳しく制限することで、競争の可能性も排除した。農地取得に厳しい制限を課すことで、外部からの参入は、株式会社だけではなく、他の法人や個人にとってもほぼ不可能となった。農地という農業にとって中心的な生産要素の移動制限によって、農業は、実質的に「世襲制」となった。農業部門には、外部から人・資本・経営ノウハウが入れないような制度が作られていったのである。コメの流通にも参入制限が課され、流通面からも競争排除の締め付けが行われた。わが国の産業政策の中心コンセプトは、「過当競争の防止」であるが、まさにわが国のコメ生産では過当競争防止、すなわち競争の否定があらゆる局面で追

求されたのである。だが、これらの政策が何をもたらしたかは今更繰り返すまでもない。真剣に日本農業の再生を模索しようとするならば、私たちには、これまでの農政のコンセプトを捨て去ることが先ず必要となる。

#### 第四章 日本農業再建への道

##### 第一節 現状認識

日本農業をどのように再建するかを考える前にまず、現状をどうとらえるか、農業をとりまく環境条件は何であるのかをはっきりと認識しなければならない。これらの環境条件が日本農業再生のための出発点となり、前提条件となる。これをどうとらえるかによって、日本農業の将来ビジョンは大きく異なってくる。

その環境条件の中で誰しも認めざるを得ないのが、農業の高齢化の進行である。わが国の農業は、昭和一けた世代が基幹的農業従事者として戦後一貫して支えられてきており、彼等を継ぐ者はさし当たり見あたらないというのが現状である。若年層の新規参入はほとんど見られない。ビジネスとしての日本農業の魅力が劇的に増さない限り参入は起こらないであろう。

農産物市場から見れば、わが国の農産物市場はコメを含めて開放が進んでいくことが予想されるので、これまでのような人為的に有利な価格で全量販売できるコメのような商品に頼ることはできない。つまり国際競争力がなければならない。

それでは、国際競争力をつけるのに欠かせない規模拡大の見通しはどうかというと、暗いといわざるを得ない。これまでずっと規模拡大に失敗してきたのであるから、根本的な政策転換でもない限り、規模拡大成功の見通しはほとんどないといわねばならない。兼業農家の行動パターンから見て、コメ価格が下落しても、それによって離農が進むとは思えない。もちろん、コメ価格の下落が大幅で、いわゆるクローズドポイントを下回るような場合には、作付をやめてしまうだろう。たとえ仮に、離農が増えたところで、規模拡大が進展するかというとその保証もない。単に耕作放棄地が増加するだけに終

わるかも知れない。

離農の原因としては、健康上の理由が大きいだろう。もはや体力的に農作業できなくなれば、離農せざるを得まい。就農者の離農率は70歳代後半から五割を超えるようになる<sup>75)</sup>。高齢化が進むにつれて、離農者は増加するだろうが、農地の移転が自由でない現状では、離農した者の耕作放棄地が虫食いのように点在し、それが段々拡大していく可能性が高いのではないか。

またこのような耕作放棄地は集積しなければ経済的には意味がない。散在した農地では規模拡大効果が出てこないからである。またそのような耕作放棄地を買ったり借りたり交換したりするときの権利関係の問題が残る。農地は購入するのが望ましいが、現在の状況では余りに土地価格が高いのが難点である。耕作放棄地が増加すれば、土地価格も下がるだろうが、同時に農産物価格も下落しているので、土地の収益還元価値も下落する。農地をあくまでも資産として保有するならば、土地の供給はそれほど増えず、農地価格は高止まりし、農地購入による経営規模の拡大は経済的にペイしないだろう。以上のことから農家の経営規模拡大は楽観視できないのである。

また一次産品全体に対していえることだが、一次産品それ自体の付加価値は小さく、例外はあるものの、多くの農産物生産では、高付加価値を得ることはできない。新製品を開発することで所得をのばす余地は限られているということである。このことは、家計支出のなかで食材である穀類・生鮮品に対する支出が年々低下していることから明らかである。高橋によれば、1995年の全世帯の平均食料費支出はほぼ100万円であるが、その内訳は、国内の農漁家に21万円、食品製造業に26万円、食品流通業に28万円、外食産業に17万円、輸入品に8万円となっており、全食料費支出のうちの二割が農漁家に向かっているにすぎない<sup>76)</sup>。この事実も、これから農業が生き残っていくためには、新製品（新品

75)『農業白書附属統計表』平成7年版 151ページ。

76) 高橋正郎編著『食料経済』第2版 理工学社 1997年 11-12ページ。

種)の開発もさることながら、生産プロセスの改善が必要であることを意味している。

## 第二節 農業は有望なシルバー産業である

前節で述べた条件は現在の日本農業にとって非常に厳しいものである。高齢化が進む中で、働き盛りの新規参入は期待できず、競争条件は厳しくなる一方で規模拡大も難しい。そのような環境の中で何よりも日本農業が生き残るためには、新規参入を促進しなければならない。農業は農民の世襲の職業ではないはずである。新たな個人・組織が参入してこそ、日本農業に新たな可能性が生まれる。日本以外の先進国の農業部門と比べて、日本農業の悲惨さは突出している。一般的に、工業部門で高い生産性を上げている国は、農業部門の生産性も高い。そしてわが国においても、全ての農業分野で生産性が低いかというとそうではない。養鶏・養豚・ハウス栽培などでは高い生産性を上げているのである。それ故、日本農業には、大きなポテンシャルがあるといっても良いであろう。

それでは、工業部門であれだけ成功しているわが国がなぜ農業ではその力を発揮できないのか。その大きな原因は競争の欠如にあるといわざるをえない。そこで競争促進のためにも参入の自由化を進める必要がある。そのためには、農地法を改正し、農地の権利移動に関する不必要な制限を撤廃しなければならない。日本農業への新規参入者として有望と思われるのは、株式会社と高齢者である。

日本農業を支えてきた農家が、農家自身の再生産に失敗したことが日本農業の将来に大きな影を落としている。しかしながら、産業構造の変化が激しい経済で、家族組織に産業の将来を依存すること自体がナンセンスであると言えよう。家族も個人も、移動の自由、職業選択の自由をもっている。その自由を農家だけに認めないわけにはいかない。その中で、農業を維持するためには、参入の自由を保障するとともに、家族とは無関係の組織を生産の担い手にすることも必要である。その新たな担い手が法人である。特に、株式会社は、所有と経営が分離して

おり、農家のもつ農業資源を株式化すれば、資源の所有権の移動がそれだけ自由になり、結果的には、農業資源の有効利用につながる。現在規制緩和の総体的な流れの中で、株式会社の農地保有解禁もようやく論議の俎上に載せられることになった。

なお株式会社に農地保有を認めれば、土地投機が起こるなどの反対論に対しては、三輪の批判があるので<sup>77)</sup>、ここでは繰り返さないが、小農保護論者の規制緩和反対論には、競争を制限し、参入を規制した結果が今日の状況を招いているという反省が見られない。彼らこそこれまで、現状維持に固執し、新しい試みには何があんでも反対することによって日本農業を窒息させてきた張本人なのである。価格メカニズムを無視した経済運営が失敗に帰することは社会主義体制の崩壊からも明らかである。それを承知の上で、なお市場原理導入に反対する小農保護論者には、日本農業の再建についての確たる展望があるのだろうか。

例えば、農地の転用規制緩和および農地の株式会社保有を通じた参入許容に反対する原田は、農業保護の理由として、「①日本のとくに土地利用型農業は、いかに規模拡大の努力をしても一定の国境措置なしには存立困難なこと、②21世紀の世界的食糧不足の懸念を見通せば、食糧の自給率と自給力の維持向上はまさに国民的課題であり、③そのためには一定の農地総量と食料供給基盤の確保が不可欠であること、④地球規模での環境問題の深刻化、都市社会化の一層の進展の下での、国土と社会の全体的均衡の維持の必要、自然への希求の強まり等を考慮すれば、農業と農村のもつ多面的な保全機能(国土・環境・景観だけでなく社会的なそれを含む)の意義は今後一層強まるであろうことなどは、多数の論者の認めるところである」<sup>78)</sup>と論じている。このような小農保護論者の食料需給予想については色々な異論があるが、ここではそれは

77) 三輪芳朗「農地の所有・利用にかかわる規制緩和」『農業と経済』1996年4月号。

78) 原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」『法律時報』1997年4月号。

割愛する。小農保護論者の議論の特徴は、農業保護の理由づけは熱心にするが、肝心の農業振興策になると沈黙してしまうことである。いかに国境措置で農業を保護したところで、これまでのように参入を規制したまま、このまま退出を許せば、いずれ日本農業は壊滅してしまうことは明らかである。だが、小農保護論者はあくまでも参入制限に固執するのである。彼らにはこの論理的結末が理解できないのである。

次に、高齢者の参入であるが、今日、日本農業で高齢化が語られるときには、否定的なトーンで取り上げられることが普通である。だが、高齢化が進んでも農業をしている人間がたくさんいるということは、今日の農業は、高齢者に向いた産業であることの証しでもある。冷静に考えれば、農業の高齢化は別に否定的な現象ではなく、高齢化をもっと積極的にとらえる余地があることを示している。農業就業人口の平均年齢は、1995年で60.2歳、65歳以上のシェアは、46.5%と農業では高齢者優位の就業構造になっている。これまで農業は昭和一けた世代が支えてきたといわれているが、実は、彼等以外にも132万人、就業人口シェアでいえば27%もの明治大正世代が農業に従事しているのである。農業の高齢化はこれまでマイナスのイメージで話されていたが、逆に言えば、農業は高齢者の活用に成功してきたとも言えるのである。もし農業が高齢者向きの産業でなければ、とうの昔に日本農業は壊滅していたであろう。

表IVからも見られるように、現在73万人の70歳以上の高齢者が農業に従事している。全体で五人に一人、男性に限れば四人に一人が70歳以上の高齢者なのである。このように農業は立派なシルバー産業なのである。日本の農業がこれまで維持できたのも、農業部門が高齢化に適応できたためである。日本の農村は、日本社会全体よりも一足早く高齢社会に突入し、それに適応したのである。事実、日本農業は高齢化が進行する中で、生産水準は落ちていない。例えば、平成2年度を100とする農業生産指数は、平成7年では95.3だが昭和35年度の72.4から見れば大きく増加している。実際、農業生産指数は、昭和

表IV 七十歳以上の農業就業人口

カッコ内は農業就業人口全体に対する割合

単位：千人

	男 性		女 性		合 計	
昭和35年	356	(5.9)	223	(3.1)	579	(4.3)
40	337	(6.7)	141	(2.4)	478	(4.4)
45	345	(8.3)	180	(3.5)	525	(5.6)
50	298	(9.3)	119	(3.4)	417	(6.2)
55	319	(11.8)	143	(5.1)	462	(8.4)
60	356	(14.3)	172	(7.3)	528	(10.9)
平成2年	361	(17.7)	197	(10.4)	558	(14.2)
7	460	(25.0)	270	(17.0)	730	(21.3)

(出典：『農業白書付属統計表』平成八年版 213ページより計算。)

和50年度から一進一退状態になっているが、この間、高齢化は着実に進んでいるのである。これは農業部門における高齢化は、生産に対してそれほど重大な悪影響を与えていないことを意味する。稲作などは、今でも過剰能力を抱えており、大幅な減反が進められているほどである。私たちはこの事実をもっと積極的に評価すべきなのだ<sup>79)</sup>。

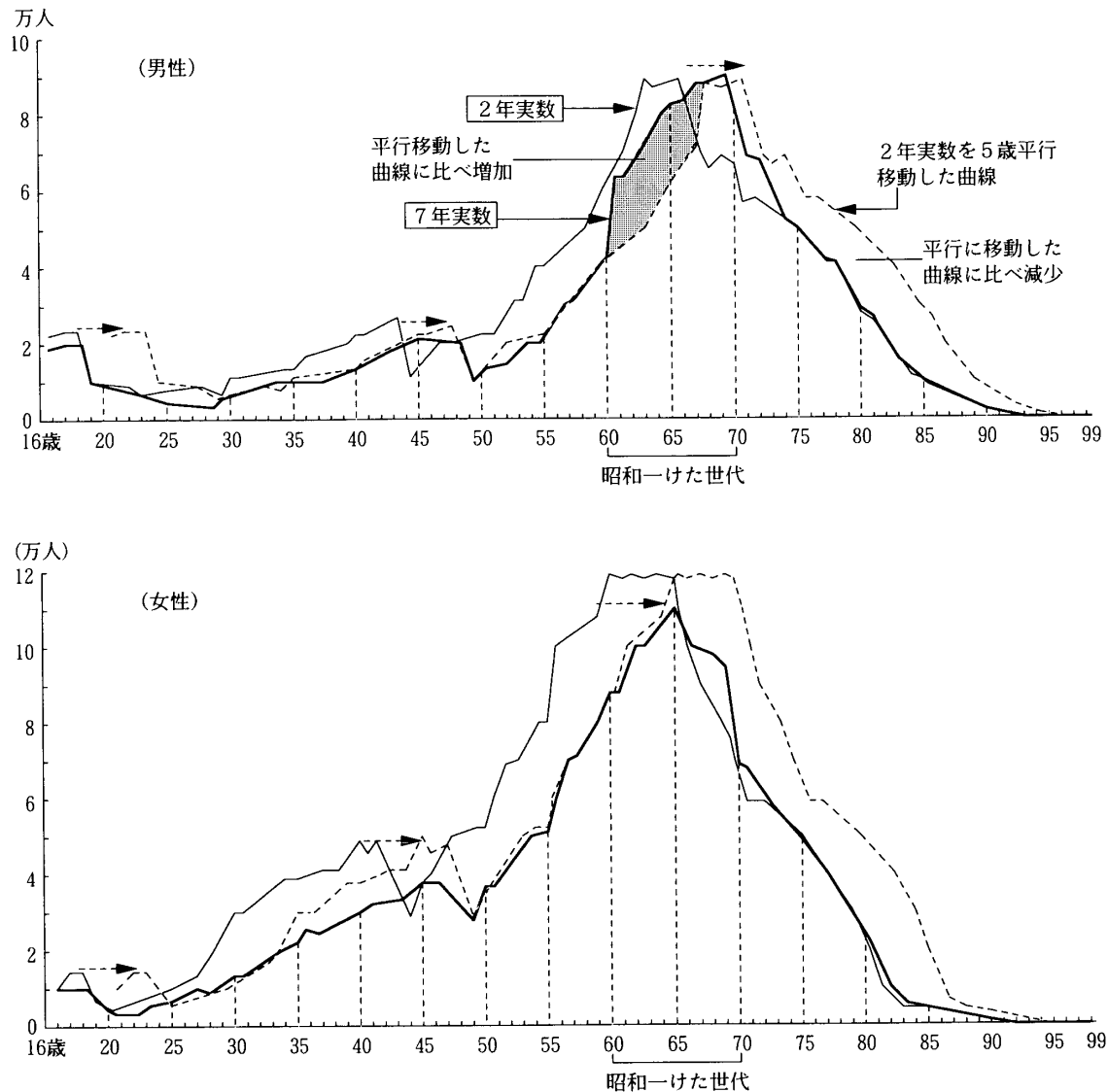
将来、年金支給開始年齢は65歳になることになっているが、企業の定年が65歳に延長されるという見通しは立っていない。定年延長は、日本的雇用慣行の中心である年功序列賃金制度の下では大変困難といわざるを得ない。このまま定年延長が前進しなければ、60歳代前半の人々の生活は不安定になってしまう。つまり定年後から年金支給開始年齢までの間、高齢者は新たな雇用先を探さねばならないのである。そこで農業は彼らに所得機会を与えることができる。

また団塊の世代が高齢化するにつれ、終身雇用制度が維持できなくなり、早期退職勧奨が盛んに行われることも十分考えられる。つまり現

79) 高齢層の積極的活用については拙稿「提言21世紀の農村—農村再生の途はあるか」ですでに論じた。



図VI 1歳刻みにみた農業就業人口曲線の平成2～7年の変化



(出典)『平成七年度 農業白書の徹底分析』318ページ。

在の労働慣行では、定年は延長されず、逆に早期退職が半ば強制的に勧められる可能性の方が高いのである。そのような状況の下で、定年前のサラリーマンにとっても自営業である農業の相対的魅力は増すであろう。

高齢者の就農には実は色々なメリットがある。高齢者は当然年金を支給されているので、農業からフルペイメントを期待する必要はない。例えば、中山間地域での営農継続のためには、所得保障が必要であるといわれるが、高齢者の場合には、既に年金が支払われているので、このような所得保障は必要ない。

また高齢就農者に対して、農地を貸す場合、

その農地の流動性は相対的に高くなる。なぜなら、高齢者の就農期間は限られているからである。そのために農地も貸しやすくなる。

高齢者の雇用機会は余りないために、就農による機会費用は少ない。彼等にとって農業は退職後の有利な就職先となりうる。企業の早期退職制度と就農とを組み合わせれば、農業への参入は増加するだろう。50台の後半で企業を退職して就農しても、約20年は農業に従事できるのである。事実、高齢就農者の数は増加している。図VIからも明らかなように、1995年の60～64歳層の農業就業人口は、5年前の55～59歳層の就業人口よりも増加しており<sup>80)</sup>、この年齢層で過

去5年間の間に新規参入があったことを示している。1997年4月に農水省がまとめた全国就農者調査によっても、1995年度の新規就農者のうち約四分の一に当たる24,600人が60歳以上のサラリーマンからの転職者である。他方、新規学卒者の就農数は、1800人と低調なままである<sup>81)</sup>。この統計を見ても、日本農業が高齢者によって積極的に支えられていることがわかる。

これまで政府は、若年層もしくは壮年層の農業参入増加に力を入れてきた。1992年に公表された「新しい食糧・農業・農村政策の方向」、いわゆる新政策でも、これまで稲作経営の中核として期待されていた「中核農家」に代わって、大規模経営の「個別経営体」を中心に農業を発展させるべく努めることになっている。だが、既に見てきたように、経営規模の拡大はこれまで失敗の連続であり、計画通りの規模拡大ができるかどうかは大変疑問である。現状では、専業農家で、他産業に匹敵するだけの収入を確保できる場所は少ない以上、若い世代が農業に参入することは余り望めない。つまり新政策も所詮は「画に描いた餅」に終わる可能性が高いのである。

それに対して、この小論で提唱する高齢者就農促進政策は、世の中の流れを変えようとするものではなく、既にある流れを強めようとするものである。高齢者で、農業に参入する人がいるということは、個人レベルで考えて、農業をすることに利益がある、何らかの合理的理由があるということを意味する。個人が就農へのインセンティブをもっているならば、政府が高齢者の就農を容易にする環境を整えることによって、より多くの人々が農業に参入することになる。もちろん、他方で、大規模経営も推進すればよい。高齢者を活用するのと、大規模経営農家を育成することは矛盾しない。最近になって、農水省も、中高年齢者へ目を向け始め、1998年度から就農融資の資格を40歳以上にも与える制度を作ろうとしている<sup>82)</sup>。

これから日本は未曾有の高齢社会を迎える。2016年には、65から74歳までの元気な老人の数は、1700万人に達するという。これら高齢者をいかに活かすかが日本社会の活力維持のポイントとなる。高齢者の農業参入促進は、日本農業と日本社会の活性化の有力な政策となりうるのである。これによって、日本社会は、高齢者に就業機会を与えることで、資源の有効利用ができ、高齢者は、所得機会と生き甲斐を見いだすことができ、日本農業は就業者の確保ができるのであり、まさにこれは一石三鳥の効果を持つのである。

## 結 語

日本農業の空洞化は、農政の招いた意図せざる結果であった。農政の本来の目的は、農業と農家の保護にあったが、今日の日本農業の状況を見れば、その目的が達成されなかったことは明らかである。それではこれまでの日本農政が何の役にも立たなかったというのもまた極論であろう。戦後日本経済が経験した未曾有の経済発展の中で、農業政策は、経済発展に伴う社会変化から生じる緊張を緩和する役割を果たした。産業構造の変化は必然的に就業構造の変化をもたらす。農業保護政策は、敗戦後の時点において基幹的労働者であった昭和一けた世代を農業にとどめ、工業化に伴う新規労働需要は、新卒者が賄うようにしたのであった。これによって、就業構造の変化を世代交替に任せたのであった。さらに工業化が進展し、農村部にも非農業雇用が増加すると、今度は農家自身が兼業化した。これによって挙家離村を通じた産業構造の変化が阻止されたのである。このようなプロセスを通して、私たちは、農業社会を極力温存することにより、工業化に伴う過疎・過密の弊害を極小化し、日本社会の伝統を培ってきた社会基盤の変化を緩和し、人びとのライフスタイルの激変を食い止めることで、日本社会の安定に寄与したのである。

だが、いまや産業構造の世代間調整は、その最終局面に突入している。特にコメ生産システムは崩壊の危機に立っていると言ってよい。従

80)『農業白書附属統計表』平成7年版 151ページ。

81)『読売新聞』1997年4月3日朝刊。

82)『読売新聞』1997年7月27日朝刊。

来の政策のままでは、農業の担い手は、「絶滅」する他はない。日本農政をここまで追いつめてきた農政当局や関係者に、いささかでも期待をすることは初めから無理というものであろう。これまで日本農政を支配してきた思考わく組みが有効でなかったことはもはや明らかである。これから求められるのは、農地改革のマインドコントロールから脱した新たな農政のコンセプトなのである。戦後体制の総決算がここでも待たれるのである。

### 参 考 文 献

- 朝日新聞経済部『苦悩する農協』朝日新聞社 1994年。
- 石弘光編『財政構造改革白書』東洋経済新報社 1996年。
- 井野隆一・田代洋一『農業問題入門』大月書店 1992年。
- 宇佐美 繁「担い手問題の諸相と農業経営体」『農業と経済』1991年10月号。
- 大内 力・佐伯尚美編『ガット農業交渉と日本農業』日本農業年報37 農林統計協会 1991年。
- 『政府食管から農協食管へ 新食糧法を問う』日本農業年報42 農林統計協会 1995年。
- 大野和興『農と食の政治経済学』緑風出版 1994年。
- 小笠原裕『農業に明日はない』学文社 1996年。
- 奥野正寛「農業経営に営利法人を」『週刊東洋経済』1996年1月27日号。
- 梶井 功『現代農政論』柏書房 1986年。
- 嘉田良平『農政の転換』有斐閣選書 1996年。
- 加藤一郎『農業法』有斐閣 1985年。
- 兼坂 祐『わが農業革命』中公新書 1988年。
- 叶 芳和『農業・先進国型産業論』日本経済新聞社 1982年。
- 『農業ルネッサンス』講談社 1990年。
- (社)経済団体連合会『21世紀に向けての農業政策のあり方』1992年3月24日『農業と経済』1992年8月号所収。
- 川越俊彦「食糧管理制度と農協」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』1993年。
- 岸 康彦『食と農の戦後史』日本経済新聞社 1996年。
- 岸本裕一「国際化時代に対応する米取引の経済ルールづくりと米先物市場再創設の可能性」『桃山学院大学経済経営論集』第37巻第2号 1995年。
- 工藤昭彦「国民の人権という視点から株式会社の農地保有を考える」『農業と経済』1997年8月号。
- 倉内宗一「農政転換の課題と方向——市場メカニズム重視農政の限界——」『農業問題研究』第42号 1996年3月。
- 経済企画庁編『国民生活白書』平成九年版 大蔵省印刷局 1997年。
- 厳 善平「中国における食糧の生産・流通・価格」『桃山学院大学経済経営論集』第35巻第4号 1994年3月。
- 国土庁地方振興局過疎対策室監修『過疎対策の現況』平成八年度版 東京官書普及株式会社 1997年。
- 小島 清「農業保護主義とコメ自由化」『世界経済評論』1991年6月号。
- 「コメ輸入自由化宣言を出せ」『世界経済評論』1992年1月号。
- 食糧政策研究会編『日本の食料と食管制度』日本経済新聞社 1987年。
- 食糧庁総務部企画課内食糧制度研究会編著『知っておきたい食糧法』大蔵省印刷局 1996年。
- 食糧庁監修『食糧関係法規集』大成出版社 1996年。
- 食糧庁『食料管理統計年報』平成2年版 1992年。
- 食料・農業政策研究センター編『1990年版食料白書 アメリカの米と日本の米』農山漁村文化協会 1991年。
- 総務庁編『高齢社会白書』平成九年版 大蔵省印刷局 1997年。
- 総務庁行政監察局編『コメ作りの展望』大蔵省印刷局 1989年。
- 『農協の現状』大蔵省印刷局 1988年。
- 高木勇樹「新しい食料・農業・農村政策に関する検討の枠組みについて」『農業と経済』1991年10月号。
- 高橋正郎編著『食料経済』第2版 理工学社 1997年。
- 田代洋一編著『論点 コメと食管』大月書店 1994年。
- 玉真之介『農家と農地の経済学』農文協 1994年。
- 田村義雄(編)『図説 日本の財政』平成9年度版 東洋経済新報社 1997年。
- 千田 實『弁護士が明かす「農協」と「農民」の歪んだ関係』はまの出版 1997年。
- 暉峻衆三編『日本農業百年の歩み』有斐閣 1996年。
- 土門 剛『農協大破産』東洋経済新報社 1996年。
- 『コメと農協』日本経済新聞社 1997年。

- 日経産業新聞編『「農」を変える企業』日本経済新聞社 1996年。
- 日本農業年刊刊行会編『日本農業年鑑』各年版 家の光協会。
- 農産物市場研究会編『自由化にゆらぐ米と食糧制度』筑波書房 1990年。
- 農業問題研究会編『図説 農政審報告』地球社 1994年。
- 農林水産省『農業白書』各年度版。
- 『食料・農業・農村の現状と課題』平成4年5月。
- 農林水産省構造改善局農政部農政課『農地の転用と移動』1992年。
- 農林水産省統計情報部『農業調査報告書』各年度版。
- 『農家経済調査報告』各年度版。
- 『農家の形態別にみた農家経済』各年度版。
- 『米及び麦類の生産費』各年度版。
- 『平成3年度農業経営に関する担い手層の意向調査結果の概要』(平成3年9月調査)平成4年3月30日公表。
- 農林水産大臣官房調査課監修『農業白書附属統計表』各年度版 農林統計協会。
- 野口悠紀雄『1940年体制』東洋経済 1995年。
- 服部信司『日米経済摩擦と日本農業』全国農業協同組合中央会 1988年。
- 『ガット農業交渉』富民協会 1990年。
- 速見佑次郎『農業経済論』岩波書店 1986年。
- 『開発経済学』創文社 1995年。
- 原田純孝「農業・農地からみた規制緩和と地方分権論」『法律時報』1997年4月号。
- 平野稔「農村社会と新しい役割」『農業と経済別冊 農業白書の徹底分析』富民協会・毎日新聞社 1997年。
- 米穀出荷販売制度研究会編著『米穀の出荷・販売業者必携』大成出版社 1996年。
- 本間正義『農業問題の政治経済学』日本経済新聞社 1994年。
- 「新食糧法によるコメ政策の問題点」『経済セミナー』1996年12月号。
- 「農業の経営形態と規制緩和～株式会社参入促進の論拠～」『農業と経済』1997年8月号。
- 日本経済新聞社編『2020年からの警鐘』日本経済新聞社 1997年。
- 三輪芳朗「農地の所有・利用にかかわる規制緩和」『農業と経済』1996年4月号。
- 望月和彦「日本のコメ生産構造とコメの市場開放問題に関する一考察」『大阪大学経済学』第42巻 第3・4号 1993年3月。
- 「経済発展過程における農業政策」『桃山学院大学経済経営論集』第38巻第4号 1997年3月。
- 「提言21世紀の農村—農村再生の途はあるか」『地上』創刊50周年記念応募論文1997年11月。
- 森島 賢編『米輸入自由化の影響予測』富民協会 1991年。
- 矢野一郎監修『日本国勢図絵』各年版。
- 山本 修編『日本農業の課題と展望』家の光協会 1990年。
- 吉田俊幸『米の流通—「自由化」時代の構造変動』農文協 1990年。