

戦後日本の農業思想と農政論

理事研究員 清水徹朗

〔要 旨〕

戦後、日本経済や国際環境の変化に対応して進められた農政展開のなかで、様々な論者が日本農業を論じ農政のあり方に関する主張を行ってきた。

戦後の日本農業の出発点である農地改革は、農村の貧困解消と民主化に貢献した。また、農業基本法は経営規模拡大と技術革新による生産性向上と農業所得増大を目指したが、これに対し生産性や農民層分解など様々な視点から日本農業の分析が行われた。

一方、日本農法論や農業水利の研究も盛んになり、また近代農法を批判した有機農業も唱えられたが、日本経済の国際化の進展に伴って経済界から農政改革を求める意見が強まり、そのなかで農業は先進国型産業だとしたNIRAレポートが注目を浴びた。

さらに、ウルグアイラウンドで農業保護削減の合意がなされ、日本は米制度改革等の農政改革を進める一方、中山間地域対策を導入したが、地球サミットを契機に農業環境政策が唱えられるようになった。近年では、農地集積、六次産業化、輸出拡大など「農業成長産業化」を掲げた農政が展開されているが、農業政策は成長よりも環境、循環、地域を重視したものに改めるべきである。

目 次

はじめに

- | | |
|--------------------|---------------------------------|
| 1 農地改革と農村民主化論 | 7 バイオテクノロジーの発展と「農業・先進国
型産業論」 |
| 2 農業基本法と農業近代化論 | 8 国際貿易交渉と農政改革論 |
| 3 国家独占資本主義論と農民層分解論 | 9 中山間地域問題と多面的機能論 |
| 4 有畜農業論と複合経営論 | 10 食品安全性問題とフードシステム論 |
| 5 日本農法論と農業水利論 | 11 TPPと農業成長産業論 |
| 6 公害問題の発生と有機農業論 | 12 新しい基本計画と今後の日本農業のあり方 |

はじめに

筆者は、昨年「日本農政思想の系譜」として江戸期以降の農政思想の展開を概観する論考を書いたが（『農林金融』2019年8月号）、本稿では、前稿では1節で触れたのみであった戦後の農業思想と農政論について、どのような論者がどのような主張を行ってきたのかを概説する。

筆者は北関東の都市近郊農村で1956年に生まれ、高度経済成長の過程で日本農業が変貌していく姿を目の当たりにしてきた。その背景と要因を理解したいと考え学生時代に「農業経済学」を学んだが、大学卒業後に就職した農林中央金庫では、産業調査室において2年余り農業機械と食品産業の調査に従事し、その後、農林中金総合研究所で約30年間、日本の農業と農業政策、環境問題、協同組合の調査・研究を行ってきた。この間、全国各地の農村を訪問するとともに海外の農業調査も行い、そのなかで得た知見を本誌等で発表してきた。

また、調査・研究を進める過程で日本農業に関する論文や著書も多数読んできたが、まさに「百家争鳴」で、それぞれの信念に基づいた日本農業論が展開されてきた。そのなかには、一般読者向けの本や雑誌記事がある一方で、一部の専門家にしか理解できないような専門用語（「ジャーゴン」）や数学を多用した論文・著書もあり、特に研究者の論文は細部にこだわり過ぎるあまり、現場の農業者や農政担当者とは大きく乖離

していると感じることが多かった。^(注1) こうした論考の多くは農業経済学者によるものであったが、農業は「経済」だけで成り立っているわけではなく、生物学、生態学、土壌学、社会学、地理学、歴史学、法学など多方面から論ずるべき産業であり、また「日本農業」といっても様々な部門があり地域差も大きい^(注2)ため、日本農業の実態やビジョンは一言で語ることはできないと痛感してきた。こうした観点からも、近年の「農政改革論」や「農業成長産業論」は単純思考で一面的であると考えている。^(注2) 本稿は、以上のような問題意識を踏まえ、筆者がこれまで学んできた戦後の農業思想と農政論をたどることにより、今後の日本農業のあり方を考えてみたい。

(注1) 例えば、最近出版された黒田諠『米作農業の政策効果分析』（2015）、『日本農業の生産構造と生産性』（2017）は、トランスログ型関数を用いて日本農業の統計データを詳しく分析しているが、生産性とコスト以外一切視野に入っておらず、また理論的・実証的な研究だとしているが、数学的装いの割には出している結論は単純で政策的含意に乏しい。

(注2) 例えば、奥原正明『農政改革』（2019）

1 農地改革と農村民主化論

戦後の日本農業の出発点は、戦前の地主－小作関係を解体して自作農体制を確立した農地改革であった。総力戦となった太平洋戦争は日本の敗戦という結果で終結し、GHQの占領下で戦後改革が進められた。その主な内容は、新憲法制定（国民主権、平和主義）、教育改革（教育勅語の廃止と教育基本法制定）、労働基本権確立、財閥解体であり、

農業分野では、農地改革が実施されるとともに農業会が解体された。

小作問題は、大正期からの農政上の重大問題であり、戦前においても農地制度の改革を求める政治勢力は存在したし、小作問題の解決に注力した研究者や官僚（農林省）も多くおり、小作調停法（1924年）や農地調整法（1938年）が制定され自作農創設維持事業が行われた。終戦直後に農林大臣に就任した松村謙三^(注3)は農地改革の必要性を強く主張し、早くも45年11月には農地改革案（第一次）が策定され、12月に農地調整法が改正された。しかし、GHQはその内容が不十分であるとして、同年12月に日本政府に対してより抜本的な改革案を作成するよう指示し（「農地改革に関する覚書」）、46年10月に第二次農地改革法（自作農創設特別措置法と農地調整法改正）^(注4)が制定された。その後、47～50年に政府が小作地を地主から買い上げ小作農に売り渡す農地改革が実施され、その結果、日本のほとんどの農家は1ha程度の自作農となった。

農地改革において日本側で最も重要な役割を果たしたのは和田博雄（1903～67）であり、和田は、第一次は農林省農政局長として、第二次は農林大臣として農地改革に取り組んだ。和田は「農業社会の民主化なしで日本の民主化は有りえない」とし、農地改革の意義について「封建制を打破し日本の民主化の地盤の創造である」と発言した（『和田博雄遺稿集』1981）。

農地改革の評価に関して多くの論議が行われ、山林解放が不十分等の批判も一部に

あったが、①農村の貧困の最大要因であった小作料の負担が軽減した、②農家の生産意欲が高まり農業生産の増加につながった、③農村民主化の基礎となり政治的安定をもたらした、と評価することができ、また農村市場の拡大によりその後の高度経済成長に寄与したといえよう。しかし、農地改革の成果（自作農主義）を固定化するために制定された農地法（52年）は、日本農業の零細構造を維持し規模拡大の阻害要因になったという面もあった。

また、GHQは日本の軍国主義的統制経済を農村部から支えた農業会（43年に産業組合と農会が統合）の解散を命じ、47年に民主主義・協同組合の原理に基づく農協法が制定され、さらに農業改良普及制度、農業共済組合、農業委員会系統など日本農業を支える組織が設けられた。

一方、終戦直後の日本では食糧難と中国等からの引揚者^(注6)が深刻な問題であり、政府は45年11月に戦後緊急開拓事業（5年で100万戸、154万haを目標）を打ち出し、51年までに21万戸が山間部の未墾地を中心に開拓事業に取り組んだ。戦後開拓は、その後多くの離農者を出したものの、酪農や高原野菜等で優良な産地として発展した地域も多くあった。

(注3) 終戦直後の農林大臣（農商大臣）は千石興太郎（終戦時は石黒忠篤）であったが、50日で退任し、その後松村謙三が就任した。

(注4) GHQの顧問として来日したラデジンスキー（1899～1975）の思想が農地改革に大きな影響を与え、また日本の歴史に詳しいハーバート・ノーマンもGHQで働いていた。ラデジンスキーは、ウクライナ生まれでロシア革命後米国に移住し、米国農務省でアジア諸国の農業を研究していた。

日本農業にも精通しており、スターリンによる農業集団化に対し批判的見解を持っていた（『農業改革—貧困への挑戦—』（1984））。

（注5）農地改革の経緯は大和田啓気『秘史日本の農地改革』（1981）が詳しい。農地改革を巡る諸見解（大内兵衛、山田盛太郎、近藤康男、東畑四郎等）は、『昭和後期農業問題論集—農地改革論Ⅰ、Ⅱ』に掲載してある。

（注6）旧満州や戦地から引き揚げてきた日本人は約600万人いたと推計されている。また、当時、軍事産業解体に伴う失業問題も深刻であった。

2 農業基本法と農業近代化論

日本はサンフランシスコ講和条約を締結し52年に占領体制を終えたが、朝鮮戦争（50～53年）に伴う特需を契機に日本経済は徐々に回復し、55年より高度経済成長の時代に入った。その後、日本経済は重化学工業を中心に「投資が投資を呼ぶ」状況が続き、都市部を中心に国民の所得水準が向上したが、農業者の所得は低水準であり、日本農業の零細性克服と生産性向上が大きな課題となった。

こうしたなかで、西ドイツ（55年）やイギリス（57年）での農業法制定の動きを受けて日本でも農業政策の基本法を求める声が高まり、政府は59年4月に農林漁業基本問題調査会（会長東畑精一、事務局長小倉武一）を設置し、農業研究者を総動員して農業政策のあり方に関する検討を行った。調査会の報告書「農業の基本問題と基本対策」（60年5月）では、農業者の所得が低位である要因の分析と、所得政策（価格政策）、生産政策、構造政策の検討を行い、規模拡大と技術革新による生産性向上と農業所得増大を提言した。そして、この報告書を受け

て61年6月に農業基本法が制定された。

農業基本法は、その目的を「農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、…農業の近代化と合理化を図って、農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活が営むことができるようにする」（前文）としており、そのために政府が行うべき施策を列挙している（第2条）。その中で、「農業構造の改善」として、「農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化」を挙げている。また、第2章「農業生産」で選択的拡大、生産性向上、基盤整備、農業技術高度化、農業災害対策、第3章「農産物等の価格及び流通」で農産物価格政策、流通合理化、輸入対策、輸出振興、第4章「農業構造の改善等」で自立経営農家育成、協業の助成、教育・研究・普及が書かれており、農業基本法は農業政策全般にわたる内容を含んでいた。そして、この基本法に基づいて農業構造改善事業が進められるとともに農地法が一部改正され、農業近代化資金が設けられた。

農業基本法は高度経済成長に対応した農業政策の基本方針であったということができ、その後、酪農・畜産や施設園芸が発展し、また農業機械化が進展して日本農業の労働生産性は大きく向上した。その一方で、農家の兼業化が進行して稲作を中心に日本農業の零細構造は維持され、また食糧制度のもと生産者米価が引き上げられて米の生産過剰をもたらすなどの問題が起き、農業基本法が当初想定したのとは異なる状況が

(注7)
現れた。

農業基本法制定において最も大きな影響を与えたのは東畑精一^(注8)であった。東畑はドイツ・ボン大学でシュンペーターに学び、シュンペーターの経済理論を日本農業に適用して分析した『日本農業の展開過程』(1936)を執筆し、日本における「近代経済学」の導入に重要な役割を果たした人物であった。そのため農業基本法においても、生産性向上、技術革新、企業的農業経営育成、金融の機能など東畑の経済思想が強く反映していた(篠崎尚夫『東畑精一の経済思想』(2008))。

明治期以降の日本の農業経済学、農業経営学はドイツ農学(テア、チューネン、ゴルツ、エレボー、ブリンクマン)の強い影響を受けてきたが、戦後は米国の農業経済学(特にヘディとシュルツ)の影響力が強まった。E.O.ヘディ(1916~87)は、シカゴ大学を卒業後アイオワ州立大学で農業経済学を教えた米国農業経済学会の中心的人物であり、ミクロ経済学の手法を農業分野に応用した著作を多数執筆した^(注9)。また、T.W.シュルツ(1902~98)は、シカゴ大学教授で79年にノーベル経済学賞(スウェーデン国立銀行賞)を受賞するなど農業経済学の第一人者^(注10)であり、日本でも多くの著作が翻訳された。ヘディやシュルツは、途上国も含め農業者は経済的誘因によって動く主体であり、市場機能を活用して農業者に働きかける政策・制度が必要だと主張し、マルクス経済学の影響力が強かった当時の日本の農業経済学において、非マルクス経済学(日本では「近代経済学」と呼ばれた)の視点からの日本農

(注11)
業研究に大きな影響を与えた。

(注7) 農業基本法に基づく農業政策(基本法農政)の評価として、近藤康男・大島清編『基本法農政の総点検(日本農業年報第30集)』(1982)、逸見謙三・加藤譲編『基本法農政の経済分析』(1985)がある。なお、離農促進による農業構造改革を目指したマンスホルトプラン(68年)を巡る西ドイツでの論議(兼業農家を排除しない「バイエルンの道」の提唱)やOECDでの兼業農家研究(80年)を受けて、日本でも兼業農家の位置づけに関する論議が盛んになった。

(注8) 当時、東畑が編者となり、農林省農業総合研究所を中心に研究者を総動員して日本農業を総合的に分析した本(『日本農業の全貌』)が出版された(『日本の経済と農業(上巻)一成長分析一』(1956)、『日本の経済と農業(下巻)一構造分析一』(1956)、『農業生産の展開構造』(1957)、『日本資本主義と農業』(1959))。

(注9) ヘディの著書は60年代に『現代農業経済学』『経済発展と農業政策』が邦訳された。『現代農業経済学』(川野重任監訳)は千頁を超える大著であるが、その内容は当時のミクロ経済学を農業に適用したものである。

(注10) シュルツの著書は『不安定経済に於ける農業』『農業の経済組織』『経済成長と農業』『農業近代化の理論』『貧困の経済学』などが邦訳されており、川野重任、逸見謙三、土屋圭造らが訳者になっている。

(注11) 「近代経済学」による日本農業分析は大川一司、川野重任、速水佑次郎、土屋圭造、唯是康彦、沢田収二郎らによって進められたが、日本農業の現実(過剰就業、低生産性等)を踏まえた実証的研究が多く、米国の経済学を単純に日本農業に当てはめることの問題点を自覚していた(泉田洋一編『近代経済学的農業・農村分析の50年』(2005)、原洋之介『「農」をどう捉えるか』(2006))。

3 国家独占資本主義論と 農民層分析論

一方、戦後復活したマルクス経済学は、戦前の日本資本主義論争を受けて戦後の日本経済の発展段階と現状分析、改革方向に関する研究を盛んに行い、そのなかで「国家独占資本主義」という視点から日本経済、

日本農業を分析する論考が多く書かれた。

資本主義経済の発展過程において資本の集積、集中が進むことはマルクスが『資本論』(1867) (「資本の蓄積過程」) で指摘していたことであるが、現実には米国では市場の寡占化・独占が起き、その弊害に対処するため1890年に反トラスト法 (シャーマン法) が制定されるなどの動きが見られた。こうした動向を受けて、ヒルファーディングは『金融資本論』(1910) で市場の寡占化と金融資本が支配的になっている状況を分析し、さらにレーニンは『帝国主義論』(1917) で、生産の集積と独占体の形成、世界市場の分割と金融資本が果たしている役割を明らかにした。^(注12)

レーニンは、資本主義経済の危機的状況 (恐慌) に対処するため国家 (政府) が大きな役割を果たすようになっている状況を「国家独占資本主義」と表現したが、1930年代にはニューディール政策や農産物価格支持政策など経済に対する国家介入が強まり、^(注13) 日本でも昭和恐慌に対応して経済統制が行われた。

戦後の日本では、50年に宇佐美誠次郎・井上晴丸『国家独占資本主義論』(のちに『危機における日本資本主義の構造』に改題) が出版され、その後、池上惇、青木昌彦、大内力、島恭彦、南克己らによって国家独占資本主義論が展開された。さらに、その国家独占資本主義体制下における農民層分解や農産物市場など日本農業の分析も多く行われた。^(注14)

「農民層分解」とは、資本主義経済の発展

過程で独立自営農民が没落して一部の富農に農地が集積する一方で、没落した農民が賃労働者となる過程のことであり、マルクス (『資本論』) やエンゲルス (『フランスおよびドイツにおける農民問題』1894) が指摘し、カウツキー (『農業問題』1899) とレーニン (『ロシアにおける資本主義の発達』1899) は、当時のロシアにおける農民層分解の実態を分析した。^(注15)

日本でも、これらの著作の影響を受けて農民層分解に関する研究が盛んになった。^(注16) 特に、栗原百寿が『日本農業の基礎構造』(1943) で示した「小農標準化」(日本では両極分解は起きておらず小農層が増加) を巡る論議が盛んに行われ、綿谷越夫は農家の家族労働評価という観点から「中農標準化」を説明し、大内力は、農民層分解は原理論ではなく段階論 (宇野弘蔵が主張した経済学方法論) として論ずるべきだとし、帝国主義 (独占資本主義) 段階において両極分解が進まない要因を指摘した (『日本における農民層の分解』1969)。

しかし、60年代後半になると、農業機械化が進展するなかで日本農業に新しい動きが見られるようになり、今村奈良臣 (『稲作の階層間格差』1969)、伊藤喜雄 (『現代日本農民分解の研究』1973)、梶井功 (『小企業農の存立条件』1973) は、詳細な実態調査に基づいて規模拡大を進める経営体 (「小企業農」 「新しい上層農」) が現れていることを示した。その後、これらの研究を受けて集団的土地利用、地域農業再編の研究が進むなかで、次第に「農民層分解」という用語は使われ

なくなり、「農業構造問題」として論じられるようになった。^(注17)

また、80年代以降、マルクス経済学の影響力が弱まるなかで「国家独占資本主義」という用語も使われなくなった。その背景として、資本主義がグローバル化して1国のみ資本主義分析では解明できない現象が現れたことがあり、現代資本主義を分析する方法として多国籍企業、グローバル資本主義、新自由主義、金融化という視点からの研究が行われるようになった。^(注18)

(注12) 独占・寡占の問題は既にクルノー、エッジワース、マーシャルが論じていたが(青山秀夫『独占の経済理論』1937)、1930年代にジョン・ロビンソン(『不完全競争の経済学』)とチェンバリン(『独占的競争の理論』)が独占・寡占の経済理論を確立し、その後、産業組織論として発展した。なお、鈴木宣弘は寡占価格理論を使って寡占状態にある牛乳市場の実証的研究を行った(『生乳市場の不完全競争の実証分析』1994)。

(注13) 国家の介入を経済学において正当化し理論として提示したのがケインズ『一般理論』(1936)であり、第二次大戦後もケインズ政策(財政金融政策)が実施され、政府の役割は大きくなっていった。

(注14) 御園喜博『農産物市場論』(1966)、近藤康男『日本農業論』(1970)、井野隆一・暉峻衆三・重富健一編『国家独占資本主義と農業』(1971)、中村卓『戦後「資本」の展開と農業』(1976)、菅野俊作・安孫子麟編『国家独占資本主義下の日本農業』(1978)などがある。

(注15) 渡辺寛はレーニンの農業理論の変遷をたどり、後のスターリンによる農業集団化に至った問題点を指摘した(『レーニンの農業理論』1963)。また、阪本楠彦は『幻影の大農論』(1980)で、欧州・ロシアにおける農業論争を詳しく検討し、マルクス、カウツキー、レーニンの農業理論を批判的に考察した。

(注16) 農民層分解論について、大内力は「農業問題研究の帰結をなすもの」(『日本における農民層の分解』1969)とし、佐伯尚美は「日本の農業問題研究史のなかで中心的地位を占め続けてきた」(『現代農業と農民』1976)と書いている。農民層分解に関する主要論文は『昭和後期農業問題論集—農民層分解論Ⅰ、Ⅱ』にある。

(注17) 玉真之介は、農民層分解論は「総括されないままに地下に潜った理論」とであると指摘した(『農家と農地の経済学』1994)。しかし、小規模農家が離農し農地が集積する過程は現在も続いており、酪農や養豚では小規模層の廃業と一部経営体の大規模化が進展するなど、「農民層分解」という用語はふさわしくないとしても、その分析手法は今日でも有効であると考えられる。なお、戦後の日本農業の進路の一つの道として協業化、共同経営が提起され、地域営農集団、農業生産組織の取組みが進められたが、朝日新聞は63年に営農集団を対象とした朝日農業賞を創設した(団野信夫編『農業における個と集団』1984、酒井富夫編著『集団営農の日本的展開』2001)。また、86年に協同農業研究会(小倉武一会長)が発足し、農業の協業組織に関する研究を行った(小倉武一編著『日本と世界の農業共同経営』1975)。

(注18) 宮崎義一は、『現代資本主義と多国籍企業』(1982)で実証的で優れた分析を行った。また、宇野「三段階論」を乗り越えようとする研究として、馬場宏二『新資本主義論』(1997)、新田滋『段階論の研究』(1998)がある。ピケティが『21世紀の資本』(2013)で明らかにしたように、現在の金融資本主義のなかで一部の富裕層が富を蓄積する一方で格差が拡大しており、「資本主義」の視点は今日でも有効である。

4 有畜農業論と複合経営論

戦前の日本では、農耕用の牛馬飼育や小規模な養鶏は行っていたものの畜産はそれほど盛んではなく、家畜が農業経営のなかに組み込まれている西欧農業に対して、日本農業は水田稲作を中心とする「無畜農業」と呼ばれていた。しかし、日本でも畜産を積極的に取り入れていくべきとする「有畜農業」が唱えられるようになり、52年に有畜農家創設事業が始まり、54年に酪農振興法が制定されるなど畜産振興政策が進められた。^(注19) さらに、農業基本法において畜産が「選択的拡大」部門と位置づけられたこともあり、日本の畜産はその後急速に発展し、

日本人の食生活を大きく変えることになった。^(注20)

畜産にとって飼料をどう確保するかが非常に重要であり、当時、山間地域の林野を放牧地や採草地として活用することが検討され（近藤康男編『牧野の研究』1959）、林間放牧や山地酪農が唱えられた。また、その後も畜産的土地利用や飼料基盤に関する研究が進められ（土屋圭造編著『畜産開発論』（1981）、梶井功編『畜産経営と土地利用（総括編、実態編）』（1982））、農林水産省は飼料生産基盤を拡充する努力を続けてきた。

また、ドイツ農学では、農業経営において資源（土地、労働、資本）を有機的に結合して活用するという「集約度」の概念が重視されており、日本の農業経営学においても、その影響を受けて集約度の観点から「複合経営」^(注21)が提唱された。そのなかで、農業経営モデルの一つとして「水田酪農」（水田農業と酪農の複合経営）が提唱され（桜井豊『水田輪作と水田酪農』1948）、また山間地域を中心に副業的な和牛素牛生産が盛んになった。

しかし、日本は日米安保体制のもとMSA協定を締結して米国の余剰農産物を輸入せざるをえなくなり、^(注22)その後の日本の畜産は米国等からの輸入穀物（トウモロコシ、小麦、大麦、ソルガム）を原料とする配合飼料に依存した構造（「加工型畜産」）となり、飼料自給率は大きく低下した。さらに輸入自由化と円高がその傾向に拍車をかけ、生産性向上を目的に畜産経営の専門化、多頭化が進んで複合経営は縮小し、そのなかで家

畜の糞尿処理が大きな問題になった。

(注19) 岩片磯雄『有畜経営論』（1951）。なお、明治初期に駒場農学校で教えたM.フェス力は日本における畜産の導入を主張し、1931年に有畜農業奨励規則が公布された。

(注20) 畜産が発展する一方で、かつて日本農業の主要部門であった養蚕は、化学繊維の普及と安価な輸入品の増加によって60年代以降急速に衰退した。

(注21) エレボア『農業経営学の基礎理論』（1905）、プリンクマン『農業経営経済学』（1922）、大槻正男『農業経営学の基礎概念』（1954）、金沢夏樹『農業経営の論理と政策』「第3章 単作の論理と複合化の論理」（1976）、金沢夏樹編著『農業経営の複合化』（1984）

(注22) 近藤康男「MSA小麦と日本の独立」（1954）。MSA協定（＝日米相互防衛援助協定、1954年）は米国の相互安全保障法（Mutual Security Act）に基づいて締結され、日本は米国の余剰農産物を受け入れ、その後、日本の食料が米国に大きく依存する契機になった。

5 日本農法論と農業水利論

農業とは動植物を栽培・飼育して人間生活に必要な食料・衣料原料等を生産する営みであり、最大限の生産量を持続的に得るため、人類は品種の選抜・改良を行うとともに農業技術の向上に努めてきた。農業基本法が進めた「農業近代化」とは、農業構造を改革し自立的な農業経営体を育成するとともに「近代的」な農業技術を導入することであったが、こうしたなかで農業技術^(注23)に関する研究が盛んになった。

西欧の農業では、三圃式（休閒・放牧による地力維持）から穀草式（牧草の導入）を経て輪栽式農法（飼料用根菜の導入と休閒の廃止）が導入され、この農法転換（「農業革命」）がエンクロージャーによる労働者の形成と産業革命をもたらしたとされており、西欧の

農学を学んできた日本の農業経済学者（農業経営学者）は、西欧の農学・農法に関して詳細な研究を行った。^(注24)

しかし、西欧と日本では自然環境、土地条件が大きく異なっているため（和辻哲郎『風土』（1935））、西欧と比べて日本の農法の独自性とは何かという「日本農法論」の研究が60年代より盛んになった（熊代幸雄『比較農法論』（1969）、加用信文『日本農法論』（1972））。日本農法の特色として水の重要性、多肥多労、草の堆肥化、人糞尿の活用などが指摘され、飯沼二郎は中耕農業論（保水や除草のため作物の生育期間中に耕起）を展開した（『農業革命論』^(注25)1956）。さらに、この時期に江戸期の農書に関する研究も盛んになった。

また、日本農業の中核である水田農業（稲作）では水が非常に重要であるが、日本資本主義論争では土地所有関係が最大の争点で、戦後も地代論の研究が盛んに行われており、農業水利に対する理解は不十分であった。こうしたなかで、金沢夏樹は『稲作の経済構造』（1954）で稲作における農業水利の経済的意義を指摘した。^(注26)金沢は同書で、肥培管理（除草、肥料）と水利の関係、河川灌漑と溜池灌漑の差異、農業用水の配分機構について事例に基づいて詳細に解明し、水利慣行（番水、養い水）や農業生産の停滞要因に関する分析を行った。

その後、農業水利に関しては、新沢嘉芽統『農業水利論』（1955）、永田恵十郎『日本農業の水利構造』（1971）、志村博康『現代農業水利と水資源』（1977）、玉城哲『水

の思想』（1979）などの著書が書かれ、土地改良事業の役割、工業用水との調整、費用負担問題、農業構造変化が農業水利に与える影響などの研究が進められた。^(注27)

(注23) 飯沼二郎『日本農業技術論』（1971）、渡辺兵力『農業技術論』（1976）、須永重光『日本農業技術論』（1977）

(注24) 飯沼二郎『農学成立史の研究』（1957）、相川哲夫『農業経営経済学の体系』（1974）、加用信文『イギリス古農書考』（1978）、岩片磯雄『西欧古典農学の研究』（1983）、川波剛毅『ドイツ農業経営論』（1988）

(注25) F.H.キング（当時ウィスコンシン大学土壌学教授）は、『東アジア四千年の永続農業』（1911）で、多くの人口を養ってきた中国、朝鮮、日本の持続的な農法を紹介した。

(注26) ウィットフォーゲルは東洋社会における灌漑の社会的意義を示し（『東洋的社会の理論』1938）、小池基之『日本農業と水田』（1942）、岩片磯雄『食糧生産の経済的研究』（1942）は稲作における水の重要性を指摘していた。なお、同じ54年には渡辺洋三『農業水利権の研究』が刊行され、古島敏雄は67年に名著『土地に刻まれた歴史』を書いている。

(注27) 『昭和後期農業問題論集—水利制度論』

6 公害問題の発生と有機農業論

人類は産業革命以降、化石燃料（石炭、石油）を大量に使用する一方で、人工的な化学物質を製造し、また重金属を得るため鉱山開発を進めたが、その結果、大気汚染や水質汚濁等の公害問題が発生した。日本でも明治期に鉱毒事件や煙害問題が発生したが、60年代以降の高度経済成長の時代に深刻な公害問題と自然破壊が進行し、水俣病などの健康被害が問題になった。

農業は自然環境のなかで動植物を栽培・飼育する産業であるため公害・環境問題とは密接な関係にあり、農業は公害（水質汚

濁等)の被害者としての側面もある一方で、農業生産自体が農薬、畜産公害、土地改良事業に伴う生物多様性の劣化など環境・生態系に悪影響を与える面もある^(注28)。

こうしたなかで、政府が進めてきた「農業近代化」路線を批判し有機農業を主張する農業者や研究者が現れるようになった。本来、農業生産は有機物の生産を目的としているものであるが、あえて「有機農業」を唱えたのは「近代農業」が化学肥料や農薬などの「無機物」を多用している状況に対して異議を唱えるためであった。日本の有機農業運動の発展において一楽照雄が大きな影響を与え、一楽らは71年に日本有機農業研究会を設立し、同会はその後の日本の有機農業運動の中心的役割を果たした^(注30)。さらに、70年代には生産者と消費者との提携、産直などの運動・事業も盛んになり、「農産物自給運動」も展開された。また、この時期に地力問題が大きな問題になり、地力に関する研究が行われた^(注31)。

有機農業のルーツはドイツのシュタイナーの思想であるといわれているが、今日の有機農業運動に大きな影響を与えたのはハワード『農業聖典』(1940)とロデル『有機農法』^(注33)(1945)であり、またレイチェル・カーソン『沈黙の春』(1962)や有吉佐和子『複合汚染』(1975)の影響も大きかった。また、当時は、60年代末の学生反乱(全共闘運動)に見られるように、資本主義経済や近代工業技術に対する批判が広がった時期であり、経済学においても、ジョージエスターレーゲン『エントロピー法則と経済

過程』(1971)が書かれ、日本でも玉野井芳郎らによってエコロジー経済学や地域主義^(注34)が唱えられた。

(注28) 農業と環境との関係については、松尾孝嶺『環境農学概論』(1974)が優れた解説を行っている。

(注29) 一楽照雄は農林中金理事、全中常務を経て長い間、協同組合経営研究所の理事長であったが、協同組合経営研究所には小農論を展開した守田志郎が勤務していた。

(注30) 農林中金研究センター(農林中金総合研究所の前身)では、荷見武敬、鈴木博、鈴木利徳らが有機農業の研究を行っており、1988年から96年まで「資源・環境保全型農業研究会」を組織し、その成果を3冊の本(『環境保全型農業の展望』(1989)、『環境保全型農業と世界の経済』(1991)、『環境保全型農業とはなにか』(1996))にまとめている。

(注31) 農政研究センター編『日本の地力―技術的・経営的解明―』(1976)、山田龍雄ほか『地力とは何か』(1976)、椎名重明『農学の思想―マルクスとリービヒ―』(1976)

(注32) 藤原辰史は、『ナチス・ドイツの有機農業』(2005)で「血と土」を掲げたナチスと有機農業の関係を論じたが、有機農業運動が有する反近代、エコロジーの思想は農本主義と共通しており、有機農業は農本主義の現代版と見ることもできる。

(注33) 原著名は『Pay Dirt』(土〔排泄物〕への支払い)で、主に土壌と堆肥のことが書かれており、1950年に邦訳された際は『黄金の土』という書名で出版された。

(注34) 70年代には農業経済学においても「地域農業論」が盛んに論じられた。

7 バイオテクノロジーの発展と「農業・先進国型産業論」

農学は生物学、化学、物理学、地質学、気象学、経済学など多くの分野にまたがる総合科学であり(新渡戸稲造『農業本論』(1898)、柏祐賢『農学原論』(1962))、これまで農学は、遺伝学、植物生理学、病理学などの成果を取り入れて品種改良を行うとともに栽

培技術を向上させ、農業生産量を増大させてきた。

さらに、53年にワトソンとクリックがDNAの二重らせん構造を発見し、70年代に遺伝子を人為的に操作する技術（遺伝子組み換え）が確立すると、その成果を医学や農学、薬学に応用しようとする研究が進んだ。そして、80年代には、遺伝子組み換え技術は農業生産を大きく発展させる可能性があるとしてバイオテクノロジーブームが起き、農業は先端的な生命産業であると喧伝され、それまでの遅れた衰退する産業とのイメージを転換させることになった。^(注35)

バイオテクノロジーブームとは必ずしもリンクはしていないが、この時期に農業における技術革新の意義を強調した「農業・先進国型産業論」が現れた。日本経済は70年代に2度のオイルショックに見舞われ、日本企業は経営合理化と海外進出によって危機を乗り越えてきたが、農業は経営規模拡大（構造改善）が遅れる一方で食糧会計の赤字が問題になり、また円高によって日本の農産物価格の割高感が現れるなかで、経済界から農政改革を求める意見が強まった。そして、81年に第二次臨時行政調査会（いわゆる「土光臨調」）が設置されて本格的な行財政改革の検討が開始され、農業政策のあり方に関する論議が活発になった。

こうしたなかで81年にNIRA（総合研究開発機構）が『農業自立戦略の研究』を発表し、「農業は先進国で比較優位を持ちうる産業であり、日本農業に競争原理を導入し政府介入を後退させれば、規模拡大と技術革

新によって日本農業は輸出産業になりうる」とする大胆な提言を行い、大きな反響を呼んだ。^(注36) この研究を中心的に担った叶芳和は、82年に『農業・先進国型産業論』、84年に『日本よ農業国家たれ』を発表し、米国や欧州は農産物輸出国であり、農業こそ先進国型産業で成長産業であるとし、日本農業も4つの革命（市場革命、土地革命、技術革命、人材革命）によって輸出産業になることが可能だと主張した。

しかし、NIRAレポートや叶の主張は農業関係者や農業専門家から批判を浴び、荏開津典生は「一部だけ取り上げれば同意できるところも少なくないが、全体としてみれば論理もなければ事実認識も欠けている」とし、「何の根拠もないデタラメ」と厳しく批判した（『農政の論理をただす』1987）。また、戸田博愛は、「どう考えてみても、わが国農業の現状について多少とも知識のある人にはとてもいえることではない。何か意図をもった結論としか言いようがない」と指摘した。^(注37)（『現代日本の農業政策』1986）。

(注35) 80年代に土壌に頼らないで（＝水耕栽培）環境を完全に制御する「植物工場」が提起され（小林茂『農業が土を離れるとき』1988）、現在も実用化を目指して研究が続けられている。

(注36) NIRAが国民経済研究協会に委託して実施した研究であるが、研究委員として今村奈良臣、玉城哲、倉内宗一等の農業経済学者、研究諮問委員に並木正吉、川井一之、内村良英等の農林水産省OBや山地進（日経新聞）を入れるなど、専門家による日本農業研究であるかのように装っていたが、実質的には国民経済研究協会の竹中一雄（会長）と叶芳和（研究部長）が大部分を執筆したと考えられる。

(注37) そのほか梶井功（『日本農業再編の戦略』1982）、安達生恒（『日本農業の選択』1983）、桜井豊（『論理ゼロ大国』1988）らによる批判がある。

8 国際貿易交渉と農政改革論

73年のオイルショックを契機に高度経済成長は終焉したが、日本企業はその後活路を米国等の海外市場に求め、自動車、家電、産業機械等を大量に輸出して貿易黒字が増大し円高が進行した。また、日本企業はASEANをはじめとするアジア諸国に進出し、日本経済のグローバル化が進んだ。

しかし、円高によって輸入農産物の価格が低下したため日本国産の農産物価格との格差が拡大し、原料コスト削減を求める食品企業から内外価格差の是正を求める声が強まった。^(注38) また米国は、貿易不均衡の解消を求めて日本に対してオレンジ・牛肉など農産物市場の開放を要求し、さらに日本の経済システムの改革を迫った。

86年にウルグアイラウンドが開始されたが、その最大の争点は米国、EUの農業保護と輸出補助金を巡る問題であった。米国は1930年代の農業恐慌の際に農業調整法（33年）を制定して農産物価格支持制度（価格支持融資制度）を導入し、第二次大戦後も価格支持政策を維持するとともに73年からは不足払い制度を導入した。また、欧州でも農業保護政策が行われ、特に57年に結成されたEEC（欧州経済共同体）は共通農業政策として介入買入れと可変課徴金による農産物価格支持政策を導入した。しかし、こうした農業保護政策は農産物の過剰生産をもたらし、その処理のために行った輸出補助金による輸出は他の農産物輸出国の輸出機会

を奪い、また農業保護の財政負担は消費者等から批判され改革が迫られた。

農業保護政策のあり方に関して、「ハーバラー・レポート」（1958）が価格支持制度改革と不足払いの導入を提言したが、^(注39)その後、ファーノン『世界農産物貿易の諸問題』（1968）、ゲール・ジョンソン『混迷の世界農業』（1973）が国際農産物市場の問題点を指摘し、ジョスリングは『農業支持政策の費用と便益』（1972）で、厚生経済学的手法を使って農業保護政策を分析し改革方向を示した。著書『世界農産物市場の課題』（1963）で農産物過剰問題、商品準備通貨案、国際商品協定を論じるなど国際農業問題を研究していた逸見謙三は、こうした欧米諸国の農政改革論議を早くから把握しており、70年に「転換する農業支持政策とその背景」（『農業近代化への道』第2章）を書いてマンズホルトプラン（68年）や米国の改革論議を紹介した。

こうした研究・論議を受けて、OECDは農業保護水準を計測する手法の研究を行い、87年に『世界の農業補助政策』で、各国の農業保護の実態を数値化して示すとともに改革方向を提言し、GATT農業交渉に大きな影響を与えた。こうした動向に関して、日本でも紙谷貢・是永東彦編著『農業保護と農産物貿易問題』（1985）、中野一新・太田原高昭・後藤光蔵編著『国際農業調整と農業保護』（1990）が出版され、88年に米国を中心とした研究者による『世界農業貿易とデカップリング』（逸見謙三監訳）が翻訳された。

日本ではウルグアイラウンドは米の輸入自由化問題としてとらえられ、速水佑次郎と森島賢による大論争が行われたが、交渉の最大の焦点は農業保護水準（AMS）と輸出補助金の削減問題であり、EUはマクシャリー改革（92年）で支持価格の水準を引き下げるとともに直接支払いを導入し、米国も不足払いと生産調整を廃止した。^(注40)

本間正義『農業問題の政治経済学』（1994）は、ウルグアイラウンドの背景と合意内容、日本農業にとっての意味を総括的に解説した本であり、日本の交渉責任者であった塩飽二郎は、GATT農業交渉の歴史的背景を解説した『ガット農業交渉50年史』（ジョスリングほか著）を翻訳出版した（98年）。また、交渉担当者であった山下一仁は、『詳解WTOと農政改革』（2000）で、交渉経緯を紹介するとともに、WTO体制下での農政改革について背後にある経済理論も含め詳しく解説した。^(注41)

日本でも70年代以降、米、みかん、牛乳の生産過剰が問題になり、特に米については政府在庫の処分により多くの財政資金を使い、また生産調整のための行財政負担が大きくなって米制度の改革が課題となった。そして、ウルグアイラウンド合意を受けて、米、酪農等の制度改革が行われた。^(注42)

(注38) 経団連（農政問題懇談会）は、81年に「食品工業からみた農政上の諸問題」、82年に「わが国農業・農政の今後のあり方」という報告書を発表した。

(注39) 「ハーバラー・レポート」（1958）は、ハーバラー（ハーバード大学）、ミード（ケンブリッジ大学）、カンポス（ブラジル大学）、ティンバーゲン（オランダ経済研究所）という当時の著名な経済学者にGATTが委託し「国際貿易の趨

勢」としてまとめられたもので、農業保護水準の計測、保護水準の引下げと自由貿易推進、不足払いの活用を提言し、その後の国際的な農業政策・貿易論議に大きな影響を与えた。

(注40) 是永東彦ほか『ECの農政改革に学ぶ』（1994）、村田武『世界貿易と農業政策』（1996）、今村奈良臣ほか『WTO体制下の食料農業戦略』（1997）

(注41) ただし、これらの著書は、GATT（WTO）、OECDの主張の背後にある厚生経済学、貿易理論の根源的考察までには至っていない。新古典派厚生経済学は、ヒックスの反省（『世界経済論（序文）』1959）やセンの批判（『不平等の経済理論』1973、『合理的な愚か者』1989）等によって破綻しており、貿易理論も地球環境問題等により根本的な反省・再検討が迫られている。また、デカップリングに関しても批判的研究が行われている。

(注42) 後藤康夫『現代農政の証言』（2006）、生源寺眞一『現代日本の農政改革』（2006）、生源寺眞一編著『改革時代の農業政策』（2009）、荒幡克己『米生産調整の経済分析』（2010）

9 中山間地域問題と多面的機能論

内外価格差が問題視され日本農業の構造改革が課題になる一方で、平地に比べ条件が不利な中山間地域の農業をどう位置づけるかが大きな問題になった。

日本では、経済成長の過程で人口が大きく減少した「過疎地域」^(注43)に対してインフラ整備（電気、道路、医療、教育等）に財政資金を投じてきたが、過疎地域に特化した体系的な農業政策は行われてこなかった。しかし、欧州の条件不利地域政策が紹介されると、日本でも同様の対策が必要であるとの主張が強まり、93年に中山間地域を対象にした特定農山村法が制定された。ただし、その内容は「ソフト事業」（地域特産物の振興、都市との交流等）^(注44)が中心で、この時は農

業者に対する直接支払いは見送られたが、99年に制定された食料・農業・農村基本法では、「中山間地域等の振興」として「農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行う」と書かれ、2000年に中山間地域等直接支払制度が導入された。^(注45)

また、日本はウルグアイラウンド農業交渉において、例外なき貿易自由化は農業生産を縮小させ農業が有する多面的機能（食料安全保障、環境保全、災害防止、文化的価値等）を損なうとの主張を行ったが、農業経済学においても農業の非経済的価値に関する研究が進められた。^(注46)

さらに、地球環境問題に対する関心の高まりとともに、農業政策は環境の観点から論じられるようになった。地球環境問題は72年に開かれた国連人間環境会議とローマクラブ『成長の限界』で提起され、米国政府の報告書『西暦2000年の地球』（1980）を経て、92年に地球サミット（国連環境開発会議）が開催され、地球温暖化、熱帯林保護、生物多様性に関して一定の合意がなされた。これを受け、日本でも93年に環境基本法が制定され、環境基本計画（94年）において、それまで環境政策の対象とされてこなかった里山や雑木林の自然環境における位置づけ（里地自然地域）が行われた。こうしたなかで、農業と環境の関係、環境と貿易の関係に対する関心が高まり、農業環境政策が提起された。^(注47)

(注43) 1970年に過疎地域対策緊急措置法が制定され、その後、10年ごとに名称を変えて今日に至っている。そのほか、離島振興法（1953年）、山村振興法（1965年）、半島振興法（1985年）が制

定されている。

(注44) EC委員会編（矢口芳生訳）『条件不利地域農業をどうする』（1991）

(注45) 小田切徳美『日本農業の中山間地帯問題』（1994）、柏雅之『条件不利地域再生の論理と政策』（2002）

(注46) 大内力『農業の基本的価値』（1990）、嘉田良平ほか『農林業の外部経済効果と環境農業政策』（1995）、OECD『農業の多面的機能』（2001）

(注47) 矢口芳生『食料戦略と地球環境』（1990）、服部信司『先進国の環境問題と農業』（1992）、OECD編『環境と農業』（1993）、矢口芳生『食料と環境の政策構想』（1995）。なお、農林水産省退任後も農政研究センター会長として農政に影響を与え続けた小倉武一も、晩年『農業生態学』（1994）、『自然の富—環境の歴史とエコロジーの構想—』（1997）の翻訳を行うなど農業と環境の関係に強い関心を抱いており、逸見謙三も『地球環境問題概説』（2009）を執筆した。

10 食品安全性問題と フードシステム論

日本農業の研究は伝統的に農業生産分野に偏っており、農産物の流通・加工については「農産物市場論」の一環として研究され、食品産業についても加工資本対農業者という対抗関係で論じられることが多かった。また、農業基本法でも流通・加工について言及されていたが（第12条）、「食品産業」という用語は入っていなかった。

しかし、食の外部化が進んで加工食品の割合が高まり、また大手量販店（スーパーマーケット）や外食産業が成長すると、それまでの卸売市場と小規模小売店を中心とした農産物流通の分析のみでは十分解明できない問題が多くなってきた。さらに、円高の進行に伴って日本の食品企業が海外に進出し、また海外からの食品輸入や外資企業

の日本進出が増加すると、こうした動向が「アグリビジネス論」として論じられるようになった。^(注48)

また、農政審議会報告書「80年代の農政の基本方向」(80年)では「食品産業」という1章が入り、「21世紀へ向けての農政の基本方向」(86年)では「食品産業政策の充実」という項目が盛り込まれ、これを受けて農林水産省は食品産業問題研究会を組織し『21世紀の食品産業』(87年)をまとめた。さらに、日本大学を中心に食品産業研究が進められ、^(注49)93年にフードチェーン研究会、97年に日本フードシステム学会が設立された。

一方、70年代に残留農薬や食品添加物など食品安全性に対する関心が高まったが、日本経済のグローバル化の進展に伴って中国産冷凍食品の残留農薬問題やBSE問題など新たな問題が発生し、食品安全対策の強化が求められるようになった。そのため、03年に食品安全基本法が制定されて食品安全委員会が設けられ、原産地表示や輸入食品の監視体制が強化された。また、WTOやFTAにおいても食品安全性や表示問題が重要な交渉テーマになり、こうしたなかで^(注50)食品安全性に関する研究も増加した。

(注48) 小野寺義幸『日本のアグリビジネス』(1982)、荏開津典生・樋口貞三編『アグリビジネスの産業組織』(1995)、中野一新編『アグリビジネス論』(1998)、豊田隆『アグリビジネスの国際開発』(2001)

(注49) 日本大学食品経済学科編『現代の食品産業』(1989)、加藤謙編著『食品産業経済論』(1990)。なお、食料・農業政策研究センターは、87年に『日本の食品産業』(全4巻)を発刊している。

(注50) 中嶋康博『食品安全問題の経済分析』(2004)、新山陽子編『食品安全システムの実践理論』(2004)

11 TPPと農業成長産業論

日本は2000年頃から、それまでのWTOを中心とした多国間貿易交渉重視の方針を転換してFTAを推進するようになり、その後、ASEAN諸国を中心に多くのFTAを締結した。さらに、13年よりTPP、日EUEPA、RCEP(東アジア地域包括的経済連携)の交渉が開始され、TPP11と日EUEPAが発効に至った。

FTAは原則として二国間で関税を撤廃することであり、小泉政権の時代に、「日本の農産物は高品質で輸出が可能だ」として農産物輸出拡大が推進されるようになった。さらに、安倍政権のもとで成長戦略の一環として「攻めの農業」が唱えられ、13年12月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が策定された。そして、六次産業化推進のため農林漁業成長産業化支援機構が設立され、農地中間管理機構による農地集積、国家戦略特区による企業の農業参入促進、IT技術によるスマート農業推進など「農業成長産業化」を掲げた農政が展開されてきた。

しかし、「農業成長産業論」は「農業・先進国型産業論」と非常によく似た主張であり、理論的・実証的根拠に乏しいことも共通している。日本の人口は減少局面にあるため農産物・食品需要は縮小することが見込まれ、またコストが高い日本の農産物を大量に輸出することは困難であり(特に米)、関税撤廃・削減によって輸入農産物の価格低下と輸入量増大が見込まれるなかで、日

本農業の「量的な成長」は期待できない。日本農業の「質的な成長」というのはありうるしそれを推進すべきであるが、現在の農業成長産業論はその定義と内容について十分な考察がなされないままに政府の政策目標として掲げられている。

また、「KPI」という民間企業が使っている手法・用語を目的が異なる行政に導入し、農地集積8割、農業所得倍増、六次産業10兆円、法人経営体5万、農林水産物輸出1兆円、米生産コスト4割減など日本農業の実態を踏まえない実現困難な高い目標値が掲げられており、農業・農政の現場はその対応に苦慮し困惑している。

12 新しい基本計画と今後の日本農業のあり方

以上、戦後の日本農業に関する論説を概観したが、日本農業を取り巻く環境変化に対応して様々な研究・主張が行われてきたことがわかる。^(注51) 論者の多くは大学の研究者や農林水産省官僚（とそのOB）であり、それぞれの主張には「一理」あり、日本農業に対する理解を深めその発展に寄与した面がある一方で、「農業・先進国型産業論」や近年の「農業成長産業論」に代表されるように日本農業の実態と乖離した主張もあった。また、これまでの日本農業論の特色として、欧米の学説・理論（経済学、農学）や農業政策を、日本との差異を無視・軽視して適用し論じる傾向があったことが指摘でき、そのことはかつてのマルクス経済学者

による日本農業論も同様であった。^(注52)

こうしたなかで、今年（20年）3月、今後5年間の農業政策の方針を示す新しい食料・農業・農村基本計画が決定された。12年に発足した安倍政権のもとでは15年に次いで2回目の基本計画である。前回の基本計画では、食料・農業・農村政策審議会での審議に先立って産業競争力会議や規制改革会議で農政の検討が行われ、両会議の提言に基づいて策定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に沿う形で基本計画（15年3月）が決定された。そして、その後の農業政策は、TPP、日EU EPAの交渉が進展するなかで、農地中間管理機構設立、農業競争力強化支援法、収入保険導入、農産物輸出促進法など「官邸主導農政」が続けられてきた。

今回の新しい基本計画は、前回の基本計画に対する批判的意見を受け止め、農業者等からのヒアリング、地方意見交換会、インターネットでの国民の意見募集など現場の意見を反映させる努力を行い、決定された基本計画では、地域農業に果たす家族経営や農協の役割を評価するなど、ある程度軌道修正が行われたものの、これまでの農業政策の検証を十分行ったとは言い難い。

制度改革は関係者との十分な意見交換を行って納得感を得ながら進めるべきであり、その過程を省いた改革は上滑りになって現場に混乱をもたらす。また、事実に基づいた判断を行うこと、批判を含め多様な意見を聞くこと、専門家の意見を尊重することが重要であるが、近年の農政改革は特定の

立場に立った研究者と農業者、農業の現場を知らない規制改革会議の委員が主導して進められてきたため、打ち出された政策は十分機能していないのが実態である。環境変化に対応した改革は今後にも必要であるものの、地域差を無視して全国一律に8割の農地集積を目標とするのは妥当ではなく、農業構造の改革は地域の特性を考慮し世代交代と農業機械の更新速度に合わせ漸進的(注53)に進めていくべきであろう。

大内力は最晩年の著書(『大内力経済学大系 第8巻 日本経済論(下)』2009)で、「おそらく農家なるものは、あと10年もすれば、歴史的景観を形成する一要素にすぎなくなるであろう」と書いたが、10年後の現在も農家はなくなっていないし、今後も「農家が消える」ことはないだろう。いくら政府が推進しても企業的農業経営、株式会社が日本農業の大宗を担うことは考えられず、今後も家族経営(農家)が日本農業の中心的存在であり続けるであろう。(注54)

また、日本にとって食料安全保障は今後も非常に重要であり、日本で食料生産がなくなることはなく、日本農業への「絶望」を安易に語るべきではない。地域社会を維持することが食料生産を安定化させ日本の社会を健全にすることを再認識すべきであり、一部の生産性の高い農業経営体のみが生き残るだけでは地域農業は維持できず、小規模兼業農家や高齢農家も共存できるような農業政策を進めていくべきである。

新型コロナウイルス問題はグローバリゼーション、都市集中、格差社会の問題点を浮

き彫りにし、原発問題、地球環境問題とともに現代文明のあり方が根本的に問われる事態に至った。農業政策は成長よりも環境と循環を重視し、地域、生態系、文化の視点を含んだものとするべきであろう。

(注51) 泉田洋一は、近年の農業研究が多層化・多元化している状況を「ポリヴァレント化」と指摘した(『ポリヴァレント化する農業・農村経済学とその総合化』2013)。

(注52) 外国の思想・制度を尊重し受け入れようとするのは、岩倉使節団以来(あるいはそれ以前から)の日本人の精神構造である。

(注53) 田代洋一は、農政改革を巡る構図を「A 農政派」「B 農業ビッグバン派」「C 『農政改革』批判派」の三極構造として示したが(『東アジア共同体のなかの日本農業』2006)、筆者の立場はAとCの間の「漸進的改革派」であり、思想的には「共の思想」(磯辺俊彦)や「共生農業システム論」(矢口芳生)に共感している。

(注54) 「満天青空レストラン」(日本テレビ)、「まんぷく農家メシ」(NHK)、「笑ってコラえて! ダーツの旅」(日本テレビ)など地方ロケを行っているテレビ番組を見ていると、現在でも日本の農業は家族経営(農家)が支えていることがよくわかるし、高齢者やUターン、定年帰農者が地域の重要な担い手であることが理解できる。

<参考文献>

- ・近藤康男責任編集『昭和後期農業問題論集(全24巻)』(1982~86)、農山漁村文化協会
- ・戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村(全17巻)』(2003~19)、農林統計協会
- ・中安定子・荏開津典生編『農業経済研究の動向と展望』(1996)、富民協会

本稿に関連する筆者(清水)の論考は、以下のとおりである(大部分が農林中金総合研究所のホームページから入手可能)。

- ・「日本農業の構造変化と農業機械産業の展望」『農林金融』(1991年3月号)
- ・「環境問題の構図と地球環境問題」(『水と緑を守る農林水産業』第2章、1994)、東洋経済新報社
- ・「地球環境時代の日本農業—新しい農業観を求めて—」『農林金融』(1995年9月号)
- ・「自然保護政策の展開と里地自然地域」『農林金融』(1996年12月号)

- ・「農産物貿易自由化と環境問題」『農林金融』（1997年8月号）
- ・「日本における農業環境政策導入の課題」『農林金融』（1997年10月号）
- ・「国土政策の転換と農村政策の課題」『農林金融』（1998年10月号）
- ・「畜産環境問題の現状と課題」『農林金融』（1999年9月号）
- ・「食料消費構造の変化と食品産業の展開」『農林金融』（2001年9月号）
- ・「地方分権と農業政策」『農林金融』（2002年3月号）
- ・「みかんの需給動向とみかん農業の課題」『農林金融』（2002年8月号）
- ・「自由貿易協定と農林水産業」『農林金融』（2002年12月号）
- ・「農業財政の現状と改革の課題」『調査と情報』（2003年7月号）
- ・「稲作農業の実態と今後の見通し」『農林金融』（2004年2月号）
- ・「日・タイFTA交渉における農業問題」『農林金融』（2004年7月号）
- ・「沖縄の農業」『調査と情報』（2004年9月号）
- ・「中山間地域の稲作農業」『農林金融』（2005年6月号）
- ・「中国の貿易構造と貿易政策」『農林金融』（2005年9月号）
- ・「インドにおける経済・貿易自由化とその影響」『農

- 林金融』（2006年8月号）
- ・「EUの農業政策と貿易政策」『農林金融』（2007年6月号）
- ・「日本の農地制度と農地政策」『農林金融』（2007年7月号）
- ・「米国の農業と農産物貿易」『農林金融』（2008年10月号）
- ・「酪農・乳業の現状と展望」『農林金融』（2009年3月号）
- ・「米政策の展開と稲作経営政策の課題」『農林金融』（2009年10月号）
- ・「ロシア・ウクライナの農業・食料」『農林金融』（2010年3月号）
- ・「農業所得・農家経済と農業経営」『農林金融』（2013年11月号）
- ・「農産物輸出の実態と今後の展望」『農林金融』（2014年12月号）
- ・「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望」『農林金融』（2015年4月号）
- ・「TPPと食品安全性」『農林金融』（2016年4月号）
- ・「日本農業の実像と農業構造の展望」『農林金融』（2017年9月号）
- ・「日本農政思想の系譜」『農林金融』（2019年8月号）

(しみず てつろう)

