

戦後農政を規定した農地改革と農業協同組合の設立

戦前の農家が貧しかったのは、収穫した米の半分以上を現物で小作料として納めさせられたことと、三反百姓という言葉があるように耕作規模が零細だったためである。農地改革は、戦前から小作人解放のために努力した農政官僚の執念が実現したものだった。しかし、これによって自作農＝小地主が多数発生し、零細農業構造が固定されてしまった。農政官僚たちは、農地改革の後に零細な農業構造改善のために“農業改革”を行おうとしていた。

他方で、終戦直後、小作人の解放を唱え、燎原の火のように燃え盛った農村の社会主義運動は、小地主となった小作人が保守化したため、急速にしぼんでいった。これを見た GHQ は、保守化した農村を共産主義からの防波堤にしようとして、農地法（1952 年）の制定を農林省に命じた。農地法が目的としたのは、自作農という農地改革の成果を固定することだった。農地法は、小農固定による強力な防共政策であり、自由党から自民党につながる保守系政党の政治基盤を築いたものだった。

この保守化した農村を組織し、自民党を支持したのが、戦後作られた農業協同組合（JA 農協）だった。JA 農協の一人一票主義は農地改革後の均質な農村を組織するのに適していた。戦中・戦後の食料難時代、政府は貧しい消費者にも均一に米を割り当てる配給制度を実施していた。しかし、農家は価格の良いヤミ市場に米を販売してしまうので、政府に米が集まらない。このため、農林省は、食料の供出団体として活用するため、戦時中の統制団体だった「農業会」を 1948 年 JA 農協に改組した。

JA 農協には、他の法人には禁止されている銀行業務と他の業務の兼業が認められ、これが農協発展の基礎となった。そればかりではない。政治活動を行っていた「農会」と経済活動を行っていた「産業組合」（協同組合）を統合した農業会を引き継いだ農協は、経済活動を行うとともに政治活動も行う団体となった。ここに、戦後政治を規定する最大の圧力団体が出現した。

挫折した農業基本法

経済が復興するにつれ、農業所得が工場勤労者の所得を下回るようになった。このため、1961 年の農業基本法は“農工間の所得格差の是正”を目的に掲げた。農業所得は、農産物価格に生産量を乗じた売上額からコストを引いたものである。価格を上げなくてもコストを下げ

れば所得は増加する。同法は消費者家計に負担を与える価格引き上げではなく、農家規模を拡大してコストを下げる方法を選択した。

しかし、このような農業基本法に対して、最大野党の社会党は貧農切り捨て反対というイデオロギー的な主張を行い反対した。組合員を丸抱えしたい JA 農協も、基本法の構造改革を選別政策だと非難して協力しなかった。自民党も、最大の支援団体である JA 農協の強力な政治運動を受けて、食糧管理法の下で政府買入れ価格（生産者米価）を大幅に引き上げた。

これと並行して、都市との格差是正のため、地方に工場が積極的に誘致された結果、農家は農村に居ながら工場に勤務できるようになった。米価引上げはコストの高い零細な農家の米作継続を可能とした。機械化の進展で米作への投下労働時間が大幅に減少し、工場勤務者等の週末労働だけで米は作られるようになった。こうして、農村に零細な兼業農家が大量に滞留してしまい、主業農家の規模拡大は実現しなかった。1965 年以降農家の兼業化（サラリーマン収入）によってサラリーマン収入と農業所得を合わせた農家所得は、勤労者世帯を上回るようになった。

基本法による零細農業構造の改善には、農家戸数が減少していくだろうという見込みがあった。しかし、農村が工業化され、農家は農村を離れなかった。さらに、日本ではフランスのような厳格な土地利用規制（ゾーニング）がないため、農地が宅地や工場用地の価格と連動して上昇した。農地価格は農業の収益還元価格を大幅に上回るようになり、農地の売買による規模拡大も困難となった。農地法は、賃借（小作）権を強く保護したので、所有者は貸したら返してもらえないと思い、賃借による規模拡大も進まなかった。

食料安全保障に必要なものは農地資源である。しかし、高度成長による地価の高騰は転用による農地資源の減少を招いた。この巨額の農地転用利益も兼業収入とともに JA バンクに預金された。JA バンクは急増した預金量を農業や関連産業への融資では運用しきれなくなった。このため、JA は、農協だけに認められた准組合員制度を活用して農家以外の人を組合に積極的に勧誘し、他の都市銀行に先んじて住宅ローンなどの個人融資を開始した。今や准組合員は 634 万人で農家組合員の 1.6 倍に達する。しかし、それでも 100 兆円を超える預金額の 3 割くらいしか融資できない。融資できない 60 兆円超の運用を任せられる農林中金は、日本有数の機関投資家として海外有価証券市場で大きな利益を上げ、預金集めの見返りとして傘下の JA に毎年 3 千億円の利益を還元してきた。

食料・農業・農村基本法と構造改革思想の後退

米価引上げで 60 年代後半から米が過剰となり、3 兆円もかけて過剰米をエサや援助用等に処理するとともに、1970 年からは減反政策を実施するようになった。他方で、1980 年代に入ると、日本の大幅な貿易黒字がアメリカ等から問題視され、日本に対して農産物自由化の要求が高まるようになった。経済界やマスコミからも農政批判の声が高まった。

農政でも、規模拡大等の構造改革で価格を下げ農業の国際競争力を高めるべきだという考えが復活し、1999 年「食料・農業・農村基本法」が作られた。新基本法が理念として掲げたのは、食料安全保障と多面的機能である。

しかし、これは再度後退する。WTO（世界貿易機関）は機能不全に陥った。関税撤廃を要求されるかもしれないと思って戦々恐々とした TPP 交渉も農業には大きな影響なく妥結した。農産物貿易の自由化要求は遠のいた。農業の国際競争力を心配しなくてもよいと農業界は考えるようになった。

2020 年政府の「食料・農業・農村基本計画」は、「経営規模や家族・法人など経営形態の別にかかわらず、担い手の育成・確保を進める」とし、大規模農家育成を軸とした基本法から大きく舵を切ったとして、JA 農協や守旧的な農業経済学者を中心とした農業界から高く評価されている。この流れを受けて 2023 年基本法は改正された。

自民党農林族議員・JA 農協・農林水産省の農政トライアングルは、農業従事者や農家戸数が減少すると農業生産が減少して食料安全保障が危うくなるという主張を行うようになった。しかし、1995 年から今日まで、農業従事者数は 7 割も減少しているのに、農業生産額（物価変動を除いた実質値）は 1 割しか減少していない。米でも兼業農家が退出したあとは主業農家が引き受けるので、食料供給に支障はない。

農政を国民の手に取り戻す

2040 年の経済社会に向けて、わが国周辺の安全保障上のリスクが高まることが予想される。穀物価格が高騰してもわが国が輸入できなくなることはないが、シーレーンが遮断され輸入が途絶すると未曾有の危機が起きる。輸入途絶という危機の時に、どれだけの食料が必要なのか？この場合、小麦も牛肉もチーズも輸入できない。輸入穀物に依存する畜産はほぼ壊滅する。生き延びるために、最低限のカロリーを摂取できる食生活、つまり米とイモ主体の終戦後の食生活に戻るしかない。

戦時中の米の一人一日当たりの配給は 2 合 3 勺だった。1 億 2400 万人に 2 合 3 勺の米を配給するためには、玄米で 1600 万トンの供給が必要となる。しかし、1967 年に 1,445 万トンの米生産を実現したが、それ以降減反でどんどん生産を減少させてきた。現在生産は約 700 万トンである。輸入途絶という危機が起きると、半分以上の国民が米を買えなくなり、餓死する。1960 年から比べて、世界の米生産は 3.7 倍に増加したのに、日本は 4 割の減少である。

減反は生産を抑える政策なので、米の面積当たり収量（単収）を増加させる品種改良はタブーになった。今では、カリフォルニアの米単収は、日本の 1.6 倍になっている。水田面積全てにカリフォルニア米ほどの単収の米を作付けすれば、2040 年に向けて 1,700～1,900 万トンの米を生産することができる。単収向上のためには遺伝子組み換えよりも容易に活用できるゲノム編集の技術の利用を検討すべきである。単収が増やせない短期でも、1000 万トン程

度の米は生産できる。最も効果的な食料安全保障政策は、減反廃止による米の増産と輸出である。平時には米を輸出し、危機時には輸出に回していた米を食べるのである。平時の輸出は、財政負担の必要がない無償の備蓄の役割を果たす。また、他の穀物と比べ米の貿易は規模が小さいうえ頻繁に輸出制限が行われる不安定な市場である。今の世界の貿易量の2割に相当する米を我が国が輸出すれば、世界の食料安全保障に貢献できる。そのような日本に攻撃すれば、グローバルサウスの国から批判を受ける。米の輸出はソフトパワーとして将来のわが国の安全保障に貢献する。

医療のように、本来財政負担が行われれば、国民は安く財やサービスの提供を受けられるはずなのに、減反は補助金（納税者負担）を出して米価を上げる（消費者負担増加）という異常な政策である。国民消費者は納税者として消費者として二重の負担をしている。減反を廃止して米価を下げれば、貧しい人の対策になるし、財政的にも3500億円の減反補助金を廃止できる。米価が下がって困る主業農家への補てん（直接支払い）は1500億円くらいで済む。サラリーマン収入に依存している兼業農家には、所得補償となる直接支払いは不要である。

最近カリフォルニア米との価格差はほぼ解消した。減反を廃止すれば米価はさらに低下し、輸出は増える。消費者は利益を受ける。コストが高い零細農家は耕作を止めて主業農家に農地を貸しだす。主業農家への直接支払いは地代補助の働きをし、農地は円滑に元零細兼業農家から主業農家に集積する。規模拡大で主業農家のコストが下がると、その収益は増加し、元兼業農家である地主に払う地代も上昇する。

農業所得がマイナスの零細農家が何戸集まってもプラスにならない。しかし、規模が拡大するにつれ、コストは下がり所得は増える。1人の農業者に30ヘクタールの農地を任せると、2千万円近い所得を稼いでくれる。これを地代として配分すれば集落全体の利益になる。家賃がビルの維持管理の対価であるのと同様、地代は、地主が農業のインフラ整備にあたる農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。健全な店子（主業農家）がいるから、家賃によってビルの大家（地主）も補修や修繕ができる。農業を行う人とそのインフラを整備する人との役割分担をはっきりさせなければ、農村集落は衰退する。農村振興のためにも農業の構造改革が必要なのだ。

併せて農地制度の改革も必要である。わが国ではゾーニングや転用規制が甘いので、簡単に農地を宅地に転用できる。農地を貸していると、売ってくれと言う人が出てきたときに、すぐには返してもらえない。それなら耕作放棄しても農地を手元に持っていた方が得だ。

フランスでは、ゾーニングにより都市型地域と農業地域を明確に区分し農地資源を確保するとともに、農政の対象を主業農家に限定し、農地をこれに積極的に集積した。また、土地整備農村建設会社（SAFER、サフェール）が創設され、先買権（買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる）の行使による農地の取得及び担い手農家への譲渡、分散している農地を農家の間で交換して1か所にまとめて農地を集積する等の政策が推進された。我が国では1970年農地保有合理化法人、2014年農地中間管理機構（農地バンク）が

導入されたが、強力なゾーニングや先買権は導入されなかった。

ヨーロッパには農地法はない。農地はゾーニングで守っている。農地資源を確保するためには、ゾーニングを徹底したうえで、企業形態の参入を禁止し、農業後継者の出現を妨げている農地法は、廃止すべきだ。強固なゾーニングがあれば転用できない。農業界が企業による農地取得に反対する根拠はなくなる。