

## 農業基本法から新しい食料・農業・農村基本法へ

田代 正一

(農業経済学研究室)

平成10年8月10日 受理

### From the Agricultural Basic Law to the forthcoming Basic Law Concerning Food, Agriculture and Rural Areas

Shoichi TASHIRO

(Laboratory of Agricultural Economics)

#### はじめに

農業基本法(1961年)が制定されて40年近くが経過した。この間に日本農業を取り巻く状況は大きく変化してきた。とくに最近では、農業後継者の不足、高齢化の進行、耕作放棄地の増加などに伴う農業生産力の低下が懸念されている。また、都市近郊農村を中心に混住化が進む一方、中山間地域では過疎化の進行により地域社会の維持が困難なところも現れてきた。

こうした中で、農業・農村に対しては、食料の供給機能に加えて、国土・環境保全機能、景観保全機能、教育的機能など、非経済的あるいは社会的・文化的役割が強調されるようになってきた。さらに、健康・安全志向の高まりを背景として、食料に対する国民の関心も強まる傾向にある。

これらに加えて、世界貿易機関(WTO)をはじめとする国際的な貿易の枠組みの尊重、地球規模での環境問題への配慮など、国際社会の中での日本農業のあり方を考えることが必要となっている。

このような状況の下で、農業基本法が掲げた政策目標の中にはすでにその意義を失ってしまったものもある。農業基本法は政策目標と現実との乖離、および内外における新たな政策課題への対応の必要性という両面から、抜本的な見直しをせまられている。

本稿の目的は、戦後日本農業の政策指針とされてきた農業基本法の理念と成果を振り返るとともに、同法に代わる法律として新たに立法化が進められつつある食料・農業・農村基本法の背景と理念を明らかにすることである。

#### 農業基本法の理念

農業基本法は農業の構造改善によって、農村と都市あるいは農家と非農家の間の所得格差問題を解決しようとした。農業生産の選択的拡大や主要農産物の価格保証はそれを側面から支援するための政策であった。

ここで農業の構造改善とは、とりもなおさず農業経営の規模拡大に他ならない。農業基本法が目標とする農業経営は「自立経営」と名づけられた。自立経営とは「正常な構成の家族のうちの農業従事者が正常な能力を発揮しながらほぼ完全に就業することができる規模の家族農業経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なもの」(第15条)と定義されている。

この自立経営の定義には三つの重要な要素が含まれている。第1に、農業経営の望ましい姿として家族農業経営が明示されていることである。ここで家族農業経営という場合、当然のことながら自作農が想定されている。戦後の農地改革の成果を恒久化するために制定された農地法(1952年)において「農地はその耕作者自らが所有することが最も適当である」(第1条)とされたからである。

第2は、「農業従事者が正常な能力を発揮しつつほぼ完全に就業することができる」経営規模の概念である。これは、農業技術の発展に即した適正規模を維持しながら自家労働力を経営内で完全燃焼できる専業農家が望ましい、という理念を示している。

第3の要素は、生活水準の均衡ないし所得均衡で

ある。戦後の食料不足期が終わるとともに、日本農業は再び相対的縮小傾向に直面し始めていた。とりわけ農業労働力には深刻な過剰が生じ、都市世帯と農家世帯の間の所得の不均衡が問題になると同時に、都市に職を求める農民の出稼ぎが問題となっていた。

農業基本法は、農業構造の改善によって、これらの問題の解決を目指すという政策方針の宣言であった。ここで問題となるのは、規模拡大の結果として顕在化する農村過剰人口をどうするかという点である。農業基本法では、それは発展する非農業部門に吸収され、経済成長に貢献し、かつその生活水準も向上すると考えられた。

### 基本法農政下の日本農業の変化

表1は1960年から95年までの日本農業の変化を示したものである。ここでまず注目されるのは農業就業人口の急激な減少である。1960年に1196万人を数えた農業就業人口はその後35年間で865万人減少し、95年には331万人になっている。この間の農家と非農家の生活水準を世帯員1人当たりの家計費で比較すると、1960年には農家のそれが非農家の76%であったが、高度経済成長の過程で兼業所得が増加したことや農家の世帯員数が減少したことから、格差は縮小に向かい、1972年以降はむしろ農家が非農家を上回る状況となっている。ちなみに1995年の数字でみると、1人当たり家計費は農家が128万円、非農家が109万円となっている(表2)。

次に注目すべきは農地面積の動きである。再び表

1によると、農地面積は1960年の607万ヘクタールから95年の504万ヘクタールへと100万ヘクタール以上減少している。実はこの同じ期間に新たな農地が100万ヘクタール造成されており、そのことを勘案

表1. 基本法農政下の日本農業の変化

	農地面積 (万 ha)	農家戸数 (万戸)	農業就職人口 (万人)
1960	607	606	1196
1965	600	567	891
1970	580	534	811
1975	557	495	588
1980	546	466	506
1985	538	438	444
1990	524	384	392
1995	504	344	331

資料：農業白書附属統計表

表2. 世帯員1人当たりの家計費  
(単位：千円)

	農 家	非 農 家
1960	60.7	88.0
1965	115.5	139.7
1970	236.8	248.6
1975	546.4	510.3
1980	822.7	725.2
1985	980.6	859.6
1990	1,158.0	1,031.6
1995	1,276.2	1,094.3

資料：農業白書附属統計表

表3. 農家1戸当たりの農用地面積および国土面積の比較

	日 本	イタリヤ	スイス	ドイツ	フランス	イギリス
農用地 (ha)	1.5	6.5	16.8	28.7	37.7	70.4
経営耕地 (ha)	1.2	4.8	5.0	20.0	24.3	25.1
国土面積 (千km <sup>2</sup> )	378	301	41	357	552	244

資料：図説農業白書(平成8年度版)

注：日本は1995年、他の国は1993年の値である。

表4. 専兼業別農家構成比、農家所得、1人当たり家計費(1996年)

(単位：千円)

	構成比 (%)	農業所得	農外所得	年金・被贈等	農家総所得	1人当たり 家計費
専業農家	16.1	2,559.4	607.0	2,427.3	5,593.7	1,251.1
I種兼業	18.8	4,994.4	2,490.2	1,693.5	9,178.1	1,278.7
II種兼業	65.1	680.5	7,369.6	2,001.9	10,052.0	1,410.8
全農家	100.0	1,387.8	5,642.3	2,085.1	8,935.2	1,370.8

資料：農業白書附属統計表

すると、1960年に存在した607万ヘクタールの農地のうちの200万ヘクタールが消失したことになる。この200万ヘクタールの約半分は宅地や工場用地などの都市的用途に転用され、残りの半分は耕作放棄されて野草地や林地に戻った。現在の日本には、もはや農地として造成可能な土地はほとんど残されておらず、政策的な農地造成も基本的に中止されている。こうした中で農地の転用や潰廃がさらに進めば、日本の農地はこれまで以上に急速に減少することにならざるを得ない。

ところで、農家戸数の減少は農業就業人口の急激な減少に比べるとかなり緩やかなものであった。1960年から95年までの35年間に262万戸、43%の減少である。その結果、農家1戸当たり農用地面積は1960年の1.0ヘクタールから95年の1.5ヘクタールに増加しているが、それでもなお諸外国に比べると日本の農業経営が零細であることに変わりはない（表3）。

経営耕地面積の拡大が十分でない中で、大半の農家は兼業農家となった。農業基本法が目標とした自立経営はほとんど増加せず、この点で当初の構想は大きく狂ってしまった。1995年時点で、農家全体に占める専業農家の割合はわずか16%であり、しかもその中には男子生産年齢人口（16～64歳）のいない高齢専業農家も含まれている（全体の7%）。それらを除くと実質的な専業農家の割合は全体の1割弱にすぎない。

一方、兼業農家の大部分は農外所得が農業所得を上回る第2種兼業農家であり、農業を主とする第1種兼業農家の割合は非常に小さくなっている（表4）。これら兼業農家の就業状況について見ると、兼業先が恒常的勤務である安定兼業農家の割合が、1960年の46%から95年の78%へと増加しており、兼業の安定化が進んでいる。

このように農業基本法が想定した農業構造の変化は、一部は実現したが一部は実現しなかった。農業部門の相対的縮小と農業就業人口の減少を経済成長の必然的方向と見た判断は正しかったが、農業経営の規模拡大はあまり進まず、自立経営の代わりに安定兼業農家が増加した。

### 農業の生産性と内外価格差

農業経営の規模拡大が進まなかったことは、農地の効率的利用という点で大きな課題を残した。農地の零細分散錯圃の問題がそれである。もちろん、こ

の問題がこれまで全く放置されてきたわけではない。農地の基盤整備には毎年多額の農業予算が投入され、田畑の整形および農道の開設を主とする圃場整備が政策的に推進されてきた。1960年には多くの田畑が不定形で小さく、農道や用水路も整備されていなかったが、現在では主要な農地は30アール規模の長方形に整形され、トラクターがアクセスできるように農道も配置されている。

ところが、分散錯圃の問題はほとんど解決することなく今日まで残っている。1戸の農家が所有する圃場があちこちに分散し、かつ他の農家の圃場と交錯しているのは、規模拡大のメリット（規模の経済）を発揮することは難しい。それは農業の労働生産性を高める上で大きな障害となっている。世界でもっとも労賃の高い国となった日本の農産物価格を、世界でもっとも高いものとしている最大の原因のひとつはここにある。

とはいえ、日本農業の労働生産性がこの間停滞していたわけではない。たとえば、表5に示すように、稲作の10アール当たり必要労働時間は1960年の173時間から95年の38時間へと5分の1にまで減少している。同じ期間に10アール当たり平均収量は371kgから501kgへと35%増加しており、そのことを考慮すると労働の生産性は35年間で約6倍上昇したことになる。

これは通常ならば驚異的な生産性の向上であるといってよい。しかし、この期間の日本経済の成長テンポからすると、35年間で6倍という労働生産性の伸びは必ずしも十分なものではなかった。同じ期間に農業賃金は20倍になり、ドル・ベースでは円高の影響もあって70倍に跳ね上がっている。その結果、日本の米価は35年間で約4倍、ドル・ベースでは12倍に高騰している。

表5. 稲作の生産性と米価の推移

	平年収量 (kg/10a)	10a当たり 労働時間	農業賃金 (円/日)	政府買入米価 (1960年=100)
1960	371	173	382	100
1965	404	142	853	160
1970	430	118	1,611	209
1975	449	81	3,640	396
1980	471	64	5,054	449
1985	482	55	5,981	474
1990	493	43	6,711	420
1995	501	38	7,963	391

資料：農業白書附属統計表

世界市場との関連で日本農業が抱える最大の問題は農産物の内外価格差がありすぎることである。たとえば、米を例にとると、一方で労働生産性の上昇をはるかに上回る農業賃金の上昇があり、他方で政府による価格支持政策があったため、国内米価は高水準に維持されてきたが、それに円高ドル安という為替要因が加わって、内外価格差は異常に大きくなっている。ちなみに、日本、アメリカ、タイの米価を1995年時点で比較すると、アメリカ米はタイ米の約2倍、日本米はアメリカ米の約7倍の価格差がある。

農地が相対的に狭小な日本では、国内農産物価格がある程度割高になるのはやむを得ないことである。そして、割高となった国内農産物の生産を縮小し輸入を増やすか、それとも経済効率を犠牲にしても非経済的機能の保全のために国内生産を保護するか、そのいずれを採るかはひとつの価値判断の問題である。とはいえ、内外価格差が10倍を越えるような事態が長期間続くようであれば、それは正常なこととはいえない。

#### 穀物自給率の低下要因

表6に示すように、日本の穀物自給率は先進諸国の中では際だって低い。その要因として次の三つが考えられる。第1に、国民1人当たりの農用地面積が非常に小さいことである。1990年の数字で見ると、日本の国民1人当たり農用地面積は5アールしかなく、ヨーロッパの45アール、北アメリカの149アールなどと比べて非常に小さい。農用地面積は農業生産の絶対的制約要因であり、日本の穀物自給率が低くなっている最大の原因もそこにある。

第2は、食料消費の成熟化に伴って穀物消費が多様化し、米の消費が減少する一方で小麦の消費量が増加したことである。国民1人1年当たりの米消費量は、1962年の118kgをピークに減少に転じ、95年には65kgにまで落ち込んだが、同じ期間に小麦の消費量は26kgから32kgに増加している。日本の小麦自給率は現在10%程度にすぎず、年間600万トン近くを海外から輸入している。その一方で、減反によって毎年300万トンから400万トンの米の生産調整が行われていることを考えると、穀物自給率が低下した要因のかなりの部分は生産面ではなく消費面での変化にあるといつてよい。

第3は、畜産物消費の増加に伴う飼料用穀物の輸入増加である。1960年から95年までに、平均的日本人が畜産物から摂取する食事エネルギー量はおよそ

表6. 主要国の穀物自給率  
(単位: %)

	1961年	1992年
日本	76	29
オランダ	35	32
マレーシア	55	32
韓国	99	37
中国	93	95
ドイツ	62	112
イギリス	53	120
アメリカ	115	151
フランス	116	228
オーストラリア	294	254

資料: 図説農業白書(平成8年度版)

6倍に増加した。この期間に濃厚飼料の自給率は67%から25%へと低下している。

このように日本の穀物自給率が異常に低くなった背景には、食料消費の成熟化がある。国民1人当たりの農用地面積が小さく、しかも水田農業を中心とする国が、小麦と畜産物を大量に消費するようになれば、穀物自給率が低下するのはむしろ当然の成り行きなのである。このことは韓国や台湾についてもほぼ同様のことがいえよう。

#### 結 び

以上のような日本農業をめぐる状況の変化を背景として、現在、農業基本法に代わる新たな法律として食料・農業・農村基本法の制定作業が進められている。新たな基本法は現在の農業・農村を取り巻く状況の変化に適切に対応し得るのみならず、21世紀の成熟した経済社会の流れにも適合したものでなければならない。さらに、国際化が進展する中で、問題を単に国内的視点からのみ捉えるのではなく、WTO体制の下での国際的な協調、世界的な経済発展のあり方、人口・食料・環境問題の解決など、地球的な視野から考えていく必要がある。また、地域の自主性、個人の創意工夫などが十分に発揮されるような制度的仕組みも求められている。そこで、今後の日本農業の政策指針となるべき新基本法に求められる理念として、ここではとくに次の4点を指摘して結びに代えたい。

##### (1) 食料の安定供給の確保

今日の日本人の食生活は「飽食」ともいえるほど豊かなものであり、このような国民の食料需要をすべて国内生産で賄うことは不可能である。現在の豊

かな食生活を前提に食料の安定供給を確保していくためには、国内生産に加えて輸入および備蓄を適切に組み合わせていく必要がある。

国内農業の位置付けについては、一方に、安価な海外農産物の輸入を拡大し、その安定的な供給の確保に努めることが国民経済的にも有利であり、多大な国民負担をかけてまで国内農業生産に固執する必要はないという意見もある。

しかし、21世紀の世界の食料事情の不透明さを考慮すると、国内資源を有効に活用し、不測の事態にも対応し得る国内供給体制を維持・継承することは今後とも重要な政策課題である。そのため、国民負担の増加を最小限に抑えつつ、可能な限り国内農業生産を維持・拡大していく必要がある。

その際、食料自給率の向上を政策目標に掲げるべきだという意見もあるが、しかし食料自給率は食生活の内容によって大きく左右されるものである。むしろ、食料安全保障の観点からは、国民が必要とする最低限の栄養水準を国内で供給できるよう、農地、担い手、技術などからなる食料供給力の維持・確保に努めるべきである。

#### (2) 新しい農業構造の実現

食料の安定供給を確保するために国内農業を重視するにしても、農業生産に際限なくコストをかけるということでは国民の支持は得られない。それゆえ、制約された国土条件の下でも、可能な限り生産性の高い農業生産を実現し、生産コストの低減を図っていく必要がある。また、農業を魅力とやりがいのあるものにするという観点からも、農業構造を改善していくことは重要な課題である。

その場合、農地の流動化が重要なポイントとなる。これまで貸借に重点を置いた農地の流動化が進められてきた結果、現在、各地で借地による大規模経営がみられるようになった。今後、これらの大規模借地経営が安定した経営形態として存続できるような制度を整えていく必要がある。

また、農業従事者の減少と高齢化が進行する中で、農業生産の担い手を幅広く確保していくことも重要な課題である。例えば、新規就農者を含めた農業の担い手の広域的募集、技術経営研修や就農条件の更なる整備などが求められる。さらに、農業生産活動

において重要な役割を担っている女性農業者を、担い手として明確に位置付けていくことも重要である。

#### (3) 農業と環境の調和

農業は様々な公益的機能を有する反面、化学肥料や農薬の過剰な投入、家畜ふん尿の不適切な処理などにより、環境に悪影響を及ぼしている。このため、近年、地球環境問題への関心の高まりを背景に、国内外で環境と調和した持続的な生産様式への転換が求められている。今後は環境負荷の軽減に配慮した農法への転換や未利用有機物資源の循環的利用を推進し、農業を環境と調和した持続的な生産様式に変えていくための政策的支援がこれまで以上に必要である。

#### (4) 農村地域の維持・発展

国民の価値観の多様化や余暇時間の増大を背景として、農村地域は農林業の生産の場や地域住民の生活の場としてだけでなく、国土を守り環境を保全する場、地域特有の文化や伝統を育む場として、さらには景観や緑、水に恵まれ安心して過ごすことのできる生活空間として、その評価が高まってきている。また、大都市への過度の人口集中を防止し、国土の均衡ある発展を図る観点からも、農村地域の維持・発展が期待されている。このような中で、今後の農村地域の振興に当たっては、地域資源の活用や秩序ある土地利用、情報通信の高度化などを図りながら、都市住民にも開かれた快適な農村空間を創出していく必要がある。

#### 文 献

- 1) 荏開津典生：農業経済学，岩波書店，東京（1997）
- 2) 農業基本法に関する研究会：農業基本法に関する研究会報告，農林水産省（1996）
- 3) 農業基本法に関する研究会：農業基本法制定後の諸情勢の変化（附属参考資料），農林水産省（1996）
- 4) 農林水産大臣官房調査課監修：農業白書附属統計表（昭和50年度版），農林統計協会，東京（1975）
- 5) 農林水産大臣官房調査課監修：農業白書附属統計表（平成9年度版），農林統計協会，東京（1998）
- 6) 農林水産省：図説農業白書（平成8年度版），農林統計協会，東京（1997）
- 7) 農林水産省監修：農林水産六法（平成9年度版），学陽書房，東京（1997）
- 8) 食料・農業・農村基本問題調査会：中間取りまとめ，農林水産省（1997）

### Summary

The Agricultural Basic Law of 1961 aimed to ensure firstly that agricultural productivity shall increase large enough to reduce the gap in productivities between agriculture and other industries and secondly that the agricultural professionals shall be able to earn incomes permitting them a standard of living comparable to that of those who are engaged in other industries. To achieve these aims, the law dictated that the state should take all the necessary measures, including the enlargement of farm-size, which is to be executed to improve the agricultural industry-structure; the promotion of selective expansion of agricultural production appropriate to supply the changing demands; and the stabilization of prices of important agricultural commodities, forceful enough to offset the various disadvantages inherent in agriculture.

Gradually, the incomes of those who are engaged in agriculture have managed to reach a par with those of the non-agricultural groups. Nevertheless, this has been owed largely to risings in the supplemental incomes obtainable from activities other than agriculture. Although agricultural productivity has increased steadily, the gap in productivities between agriculture and other businesses has not reduced. On the one hand, this situation may partly be attributed to the unexpectedly rapid changes in economic and social conditions during the period of high economic growth in Japan. On another hand, the following may be counted as some unfavourable factors in the changes: an increasing in opportunities for earning supplemental incomes through non-agricultural side-businesses; a rapid increasing in the incomes of non-agricultural professions; and a sharp increasing in the agricultural imports.

The establishment of a new basic law has been deemed to be essential to ensure an appropriate response to the recent epoch-making changes in Japan, including, firstly, the changes in agriculture and rural societies; secondly the shifting in social values toward emphasizing a comfortable, affluent lifestyle rather than the personal sacrifice indispensable for getting the maximum production output; and thirdly, the rapid progress observable in the socio-economic internationalization. In the execution of the new policy, great attention should be paid to the following items: the creation of an economy supporting a comfortable and affluent lifestyle; any contribution to the solution of global problems concerning food, population and the environment; promotion of a social climate encouraging the personal initiatives and ingenuities.