
<翻 訳>

日本農業の経営規模拡大の経験と示唆*

Farming scale expansion

— Experience and a suggestion in the Japanese agriculture —

著 者 胡 霞 (中国人民大学経済学院)

翻訳者 鏡 味 秋 平 (札幌学院大学経済学部)

欧米の農業と比較して、日本とわが中国の農業は比較的類似しており、双方ともに小規模で分散した土地を利用する家族経営が主体になっている。さらに重要なことは、日本は20世紀60年代から農業規模拡大を主とする構造改善事業を推し進めてきたが、今日にいたるまで、日本はまったく農業規模拡大経営に関しては実質的な進展を得ることができず、その改革は失敗であったとさえ言えることである。成熟した市場経済国家である日本において、日本の農業規模拡大を阻害してきた原因は一体何かを明らかにし、そこからわれわれが参考にできるどんな経験と教訓が有るかをみていこう。

一 日本の農業規模拡大経営の40年間の失敗とその原因

日本における農業経営の規模拡大の始まりは、1961年農業基本法が制定された時点まで遡ることができる。まさに日本経済が高度経済成長に入った時期であり、ちょうど現今の中国経済が快速発展している状況とまったく同じである。かつてなかった経済的繁栄は当時の日本の農業と農村に大きな衝撃を与えた。

1. 農村と都市における所得と生活水準の格差の拡大。1960年の日本の農家の一人当たり所得は都市労働者の所得の70%にすぎず、また、日本の農家の一人当たり消費支出について

* 本稿は中国人民大学経済学院・胡霞准教授の中国語論文「日本农业扩大经营规模的经验与启示」『经济理论与经济管理』2009年第3期号, 61頁～65頁所収の邦訳である。胡霞准教授は2008年度と2009年度に札幌学院大学研究促進奨励金を交付された日中共同研究チーム(研究テーマ=「中国西部大開発の複眼的研究」/代表=札幌学院大学経済学部・浅川雅巳)の中国側メンバーの中心として尽力されてきた。胡霞論文は、日本の実情に通じた中国側研究者が、基本法農政以降の日本農業の経過と現状をどう把握し、どこに問題を見出そうとしているかを理解するうえで貴重な文献と考え、共同研究チームの一員として、著者の了解を得てここに訳出を試みた。訳文は、邦訳版読者の便宜を顧慮し、著者の了解を得て、補強した箇所がある。

も都市の一人当たり消費支出の75%にすぎなかった。この所得格差を生み出した主要な原因は農産品の需要の所得弾力性が低いことによる。所得の増加に伴って農産品への支出は相対的に縮小した。このことによって農業部門の発展は相対的に緩慢となり、需要の弾力性が高い工業部門は比較的速い発展速度を実現することになる。

2. 所得水準の格差によって、大量の農業労働力が都市に流れ、日本の農村は青壮年の労働力が不足し、多くの地方では農業に従事するものは老人と女性となった。労働力の特性はばらばらであり、当然農業生産性の向上に影響する。当時の農業政策制定者は、大量の労働力が農業・農村を離れていくところを目の当たりにして、伝統的な小規模農業を改革する時期がいよいよ到来したと、実感したに違いない。

このような背景のもと、1961年日本では〈農業基本法〉が登場した。日本農業の憲法と称されるこの〈農業基本法〉のなかで、日本は始めて農業経営規模拡大の目標を掲げた。経営規模拡大を促進する構造調整政策は、基本法が定めている各種の政策の要である。もし、伝統的な小規模分散的な経営方式を変革できなければ、生産政策や価格・流通政策などその他の諸政策は、期待した効果を発揮しない。構造政策の重点は土地の合理的な流通を促進し、農業経営規模を拡大することであり、小規模農家＝零細農家が逐次離農している状況において、自立経営農家を育成し、この自立経営農家を日本農業の主流とすることである。

日本は農業基本法制定後2年目に〈農地法〉を改訂した。第1回目の〈農地法〉の改訂は極めて慎重で、わずかに農地保有面積の上限の制約を緩くする程度にすぎなかった。1970年、日本は再び〈農地法〉を改訂し、土地借地期限と小作料規定を緩和した。〈農地法〉の規定の形骸化を避けるために、借地形式の土地の流動化をさらに推し進め、1980年、日本は〈農地利用促進法〉を制定した。これによって、農民間で自由に土地の短期貸借契約を結んだり、解約したりすることが出来るようになった。土地に関わる政策と法規だけでなく、日本は経営規模拡大を促進するその他のいくつかの施策を制定した。たとえば、1961年には〈農業近代化助成法〉を制定し、借入金利息を補助することによって農家の農業機械などの固定資産への投資を促進した。また、日本は1970年農業労働者の年金制度を設置し、離農した農民が安定した生活保障を受けられることを保証した。

日本は農業経営の規模拡大を全力を傾け推進してきたが、その結果は十分なものではなかった。40数年来農業経営の規模拡大の進展は極めて緩慢であった。1960-2000年、大量の農業労働力が農業・農村を離れたものの、農家総数がそれに応じ大幅に減少することはなかった。耕地面積1ヘクタール以下の小規模農家は2000年においても依然として各都道府県の60%を占めている。この数値は農産物を販売しない小規模な完全自家消費農家を含んでいない。この部分の農家を計算に含めると、小規模農家の総農家数に占める割合はさらに高くなる。5ヘクタール以上の大規模経営農家は増加しているが、充分ではない。この大規模農家数は増

加しているが、その増加速度は極めて緩慢であり、40年を経過した2000年においても僅かに4.3万戸であり、総農家数の1.9%前後を占めるにすぎない。3ヘクタール～5ヘクタールの農家も増加傾向にあるが、総農家数に占める割合は4.3%にすぎない。この事実は、40年を経過したが、依然として日本農業は小規模経営を主とする局面から脱却していないことを示している。いったい何が日本の農業の経営規模拡大を阻害しているのか。筆者は以下の3つの原因があると考える。

1. 大量の小規模農家は農業政策制定者が期待していたように農業を放棄することなく、むしろ兼業化が一般的となった。1960年では、専業農家、第1種兼業農家そして第2種兼業農家はそれぞれ三分の一程度を占めていたが、1990年では専業農家は73%減少し、わずかに総農家数の14.7%を占めるだけとなった。それに反して、第2種兼業農家は63%増加し、総農家数の70.9%を占めるまでになった。専業農家と比べて、兼業農家は大きな農業外就業所得があり、農業経営から得られる所得はたかだか、家計全体の所得を補填する程度であるので、家計支持者としての基幹労働者は自家農業を重視しなくなった。農業生産は想像できないほど煩雑な作業であるが、日本の農業機械化は急速に進み、さらに農協は生産前後の各種サービスを提供しており、代耕の委託も比較的普及しているため、農家に残された老人や女子でも自己の土地経営を行うことができる。このために、兼業農家にとっては自己の土地経営を完全に放棄する必要はない。

2. 農業用地の価格の上昇が、専業農家が土地の売買を通じて経営規模を拡大することを阻害している。日本の全国農業会議所の調査による数値によると、1960-1980年、日本の農業用地の価格は10アール19.8万円から363万円に、18.3倍上昇している。この時期の農業経営利益から見ると、このような高い農業用地の購入による農業経営は明らかに採算が取れない。農業用地のこのような高騰は、農業内部の経済的条件の変化によってもたらされたものではなく、農業外部の土地需要と農業用地の非農業用地への転化による収益の期待によってもたらされたものである。都市近郊の農家は土地の転用による大きな価値増殖の機会を持っており、このために農業経営の収益がたとえ高くなくても、自己の土地を簡単に手放すことはしない。

3. 政府の農産品への価格支持政策も経営規模拡大に対するインセンティブを阻害した。米について言うと、WTO協定が発効する以前には、日本政府はずっと生産コストと所得を補償する方式を採用しており、米の買入れ価格を政策的に制定していた。農民の所得水準は高まったが、これにより生産者米価は持続的に上昇した。政府のこのような価格支持は需給関係を捻じ曲げ、小規模兼業農家に自己の土地を放棄せず保有し続ける猶予を与えたばかりか、減反政策の作付け均等割り当て措置もまた、経営規模拡大による利益を損ねた。

二 生産協同化：新たな経営規模拡大の道

土地の売買や貸借方式を通じた経営規模拡大は遅々として進まなかったが、土地所有権に触れずに経営規模を拡大する別の方式が、日本において漸次受け入れられ益々重視されている。この生産方式は生産組織化あるいは協同化である。具体的に言うと、同一村落内に分散した農家が契約によって連合し、一つの生産協同組織を組成することである。この組織は土地を集中させ、労働力や機械などの生産資源を十分に利用させることができ、農業生産過程の一部あるいは全面的な共同を実現することができる。

生産協同組織はおおよそ 20 世紀 70 年代末に始まった。初期の生産組織活動は主に、農業機械の共同使用、新品種の導入と作付け、農作業の統一、労働と機械が不足する農家の栽培委託の受け入れなどである。これは個々の農家の土地規模が小さく、さらに分散しているために、単独で機械を購入し利用することは非効率で、経済的に採算が合わず、新品種の導入や新しい作付け技術は一般的に近隣農家の統一した行動が必要であるからである。

農村労働力の大量の減少、とくに青壮年の基幹労働力の流失は、農村に労働力不足、高齢化、農業生産効率の低下、土地の荒廃などの現象をもたらした。生産協同組織は組織形式や活動内容においてもさらに発展し、全面的に小規模兼業農家の耕作委託を受け入れ、農村内の各種の農家（専業農家や兼業農家）を組織に組入れ、各農家の土地を集中させ、生産活動を統一的に手はずし、統一販売、統一分配を行っている。このような生産組織内においては、基幹労働力を有する農家は生産過程の主要な農作業を受け持ち、労働時間に応じて所得を受け取り、体力の劣る女子や老人も相応の軽い農作業に従事することができる。統一した生産と経営ではあるが、集中した土地は依然として私有であり、労働賃金やその他の費用を除いた収益は各家庭の土地面積に応じて分配される。

上述した生産協同組織の役割とその地位について、日本では異なった見方がある。ある学者は次のように捉えている。「農業施設投資の大型化は個々の農家の能力を超えており、兼業化は自立的で体系的な家族経営の維持を困難にしている」ので、この種の生産協同組織は“小農”式家族経営を十全なものにするための補助的手段であるとする見方である。一貫して農産物自由化を主張してきた代表的人物である速水裕次郎氏は、これは“迂回”的経営規模拡大方式であると捉えている。日本農学界の主流派に属する代表人物である梶井功氏は、生産組織と農家の家族経営は同じ一つの“経営体”であり、生産組織の発展も大型農家の育成も同じ規模拡大の途上にあるものと捉えている。

日本政府はしばらく様子を見ていたが、漸次最後の捉え方を受け入れ、政策的に生産協同組織を支持し始めた。1992 年に制定された“新しい食糧、農業、農村政策の方向”の中で、初めてこの種の生産組織を“組織経営体”と定義した。1999 年の新〈農業基本法〉の中では、

農家の経営規模拡大化を部分的に推進すると同時に、積極的に村落を単位とする生産組織を発展させなければならないことが指摘されている。2003年に提起された“米政策改革基本綱領”の中では“村落型経営体”を政策的に支援することを定めた。2007年に実施された“産品に関する経営安定化政策”は生産組織を農業経営規模拡大の方式の一つと認識し、政府の直接的な所得補助を享受することを可能にした。

日本の農林水産省の調査によれば、日本の全体の農村の中で、各種の生産協同組織は2000年に9961組織であった。2005年には10063組織に増加し、全国の13.5万の村落の中で7.4%を占める。生産組織の平均規模から見ると、生産組織に加入している農家が9戸以下のものは総数の10.4%を占め、10戸から19戸の組織は24.2%、20戸から29戸は21%、30戸から39戸は14%を占めている。経営の耕地面積から見ると、日本の都府県では、経営の耕地面積が10ヘクタールから20ヘクタールの生産組織は27.9%、20ヘクタールから30ヘクタールは18%、5ヘクタールから10ヘクタールは16%を占めている。日本の北海道では生産協同組織の経営耕地規模はさらに大きくなる。50ヘクタールから100ヘクタールの生産協同組織は20%、100ヘクタールから200ヘクタールを擁するものは25.8%、300ヘクタール以上を擁するものは13.4%を占めている。単純に上の数値だけを見ると生産協同組織はなお大きく発展する余地がある。農林水産省が2005年に発表した〈農業構造展望〉の中で描かれた将来の理想とする農業構造は、2015年までに210万から250万の農家の中で、33万から37万の大規模化した家族経営と2万から4万の生産協同組織が日本農業経営の主流となることである。

生産協同化を大規模経営化の道筋の一つとすることは、前述した土地を農家に集中させる規模経営方式と比べると、以下の利点がある。

第1に、日本の小規模兼業農家は今後も自己の土地資産価値に対する期待は依然として高く、容易に自家の農業経営を放棄することはないので、土地売買貸借を通じて大規模経営農家を養成することができるかどうかは楽観視できない。それに比べて、生産協同化は土地所有権の問題に触れることなく、土地の私有を保持したままで、利用効率を高めるために土地を集中させ統一耕作を進めることができる。同じように生産コストも削減することができ、規模の経済利益を得ることができる。明らかに、効率性からみると、生産協同化は個々の農家に比べて大規模化経営を容易に実現することができる。

第2に、生産協同化はその他の小規模兼業農家を排除するものではなく、彼らを積極的に組織内に組み入れていくものである。それぞれの能力に応じて、統一的に労働力を配置し、老人婦女のようなひ弱な労働力であっても有用な役割を果たすことができる。こうした側面から見ると、生産協同化は伝統的な村落共同体の機能を維持するばかりか、労働力を合理的に利用することに関しては、個々の農家が独自で経営規模を拡大することに比べて、一層効

率的である。

第3に、日本農業経営の特徴は土地の規模が小さいばかりか、その土地が分散していることである。このために、購買や貸借の方式を通じた農家の経営規模拡大は、必ずしも土地を一続きにすることが出来るとは限らないからである。土地が一続きにならなければ、機械化耕作は相応の効果を得ることが出来ない。生産協同組織は村落共同体の機能を充分に利用することができ、村内の農家の協議を通して土地を集中させ、有効に経営規模拡大を展開することができる。

当然、生産協同化においても欠点はある。例えば、生産協同化組織は各種の異なった類型が組み合わさって組織されたものであるので、加入している個々の農家は異なった経営習慣と経験を有しており、人の思惑は複雑であり、生じた矛盾を解決することは難しく、経営の決定や内部管理において統一した認識を得ることが難しい。このほかにも主要作業を請け負う労働の審査や加入した農家間の利益配分の公平性は処理するのが難しい問題である。それに比べて、個々の農家が経営規模拡大を実施すれば、経営思想の統一と利益配分は比較的簡単にすることができる。

三 WTO 協定発効後の日本の経営規模拡大化の動向

40 数年間日本の農業は経営規模拡大化に関して期待した効果を得ることが出来なかった。しかし、これは日本が経営規模拡大化の目標を放棄したことを表すものではない。それどころか、WTO 協定が発効した後に、海外の廉価な農産物の衝撃的な圧力に直面し、いかに大規模農業経営を発展させ、それによって本国の農産品の競争力を高めるかは、過去に比べて一層緊迫したものとなった。

1999 年日本では〈食糧、農業および農村基本法〉が公布された。旧〈農業基本法〉に比べて、新しい〈農業基本法〉は食料自給率の向上、農業の多面的な機能、役割などを重視した政策目標を追加しているが、農業構造改革の推進、農業経営規模の拡大、大規模専業農家の育成などの問題については、新旧〈農業基本法〉の目的は一脈相通するものがある。

WTO 協定発効後の 10 年間において、日本は新〈農業基本法〉に内在する一連の政策法規を制定したが、それらは根本的に小規模農業を主とする局面から改変することは出来なかった。真に日本農業の現状を改変させなければならないと決断させたものは、2003 年 8 月の WTO 協議における欧米の関税削減の妥協である。もし、農産物の関税が欧米の妥協方案のように 200%あるいは 100%以下に引き下げられたならば、高額の関税によって保護されている日本の農業は（たとえば、米の関税は 400%）は致命的な打撃を被ることになる。このような背景の下に、2005 年に日本でいわゆる“品目横断的経営安定政策”が打ち出され、翌 2006 年にはそれを実施する「担い手経営安定新法」が制定された。これは近年の日本の農業政策上最も

重大な改革である。

新しい農業政策は、これまでの、小規模兼業農家も含む全農家を対象とし、個別品目ごとに価格支持を講じてきた政策から転換し、もっぱら一定の経営規模を有する認定農業者または、特定農業団体などの一定の要件を満たす農作業受託組織に限定し、交付金を支給するものである。具体的に言うと、北海道地区では10ヘクタール以上を、都府県では4ヘクタール以上を擁する農家だけが、政府の農業所得の直接的な補助政策を受けることができる。生産協同組織については、新しい政策は農業所得直接補助を受けることが出来るためには、20ヘクタール以上の規模が必要であり、さらに生産協同組織の内部での統一販売、統一会計、統一分配を要求している。明らかに、この政策の目的は海外の圧力に対する農家の所得の補助であるだけでなく、長い間全く進んでいなかった農業構造改革を加速するために補助を通して進め、小規模農家は土地の放棄を迫られ、これによって基幹農家が請け負う農業経営規模を拡大しようとしていることである。想像できるように、2007年の新しい政策が実施された後、小規模兼業農家は生存の危機に瀕した。とくに関税の引き下げによって、農産物の価格は大幅に下落し、生産効率の低い小規模兼業農家は大きなダメージを受けた。政府の保護を失い、彼らは農業経営を放棄し、土地を大規模農家に与えるべきか、土地を持って生産協同組織に加入するべきかの選択を迫られた。新しい政策はまだ始まったばかりであり、それが今後日本の農業規模にどのような影響を与えるかは注目に値する。

四 日本の農業経営規模拡大の示唆

この10年来の日本の経験は、経済の快速な成長に伴い、農業構造と農業生産要素に大きな変化が生じ、伝統的な小規模零細農業は新しい農業環境に適応しなくなり、経営規模の拡大は伝統的な農業が現代的な農業に変化する過程にあることを示している。このような経験は日本だけでなく、20世紀70年代以降の韓国や中国台湾地区においても同じような過程にある。伝統的な小規模農業の改革は東アジア地区が直面する共通した課題である。

中国の経済発展は世間が注目するところであるが、快速な経済発展は中国農業にも大きな衝撃をもたらし、都市農村の所得格差は不断に拡大し、農村労働力は大量に都市に移転し、農村の労働力はばらばらとなり、農民の生産意欲は高くならなくなった。このような問題は日本の20世紀60年代の高度経済成長期に発生した問題と類似しており、その背後には伝統的小規模農業が農業生産効率の上昇を阻害していることである。このために、農村の社会経済が大きく変化するなかで、小規模農業を改造することがすでに議題に挙げられている。

日本の経営規模拡大を阻害している原因は、農家の土地資産価値に対する期待と捻じ曲げられた農産物価格であるが、これらの要因は中国においては存在しない。農村の集団的土地所有制においては、中国農民は資産価値の上昇を待つと言う考えはなく、完全に市場化され

た農産物価格は長期に低迷しており、これも中国農民に土地に対する執着をなくしている。もちろん、これによって我々は中国の土地の流通と経営規模の拡大は日本に比べて容易であると結論づけることは決してできない。これは、中国農民は都市に流入するが、正式に都市の住民になるわけではなく、仕事も不安定で、必要な社会的保障もないからである。2008年大量の農民工が珠三角、長三角地区から戻ってきた現象はこの点を説明している。日本の兼業農家が土地を放棄しないのは、兼業農家の90%の所得は農業外からのものであり、出稼ぎ労働の80%以上は固定した職業である。まさにこのような違いは我々に、農民の土地請負経営権を早計に移動させることは出来ない。さらにある地区のように土地の流通を政府の工作の指標とすることも出来ないことを示している。もし、強行に土地集中式規模経営を推し進めるならば、農民を傷つけ、彼らを“無産者”あるいは他の発展途上国のような大量の都市貧民層を形成してしまうことになる。

農民の土地請負経営権に触れないということは農業経営の規模拡大が出来ないということの意味しない。日本の生産協同組織の経験は我々に、農民は自己の土地請負経営権を保証することを前提に、生産互助組織あるいは生産協同組織に加入し、機械の共同使用、統一耕作、統一販売等の方式を通して、個々の農家では得ることが出来なかった規模の利益を得ることができることを示している。現実には自己の土地の耕作を親戚や近隣の農家に委託し出稼ぎにでる現象が一般的に存在しており、いかにこのような個人間の委託が生産協同組織の委託経営に発展していくかが、今後の中国農業が規模経営を実現していく上で重要な方式である。

最後に、本論文の結論として、筆者は次のように考える。経済発展地区は日本の経験を参考にできる。都市に流入した農民が安定した職業に就き、良好な社会保障を得られると言う前提のもとで、土地を経営能力のある農家に与えることによって、彼らの経営規模を拡大することができる。経済が比較的立ち遅れた地区では、都市に流入した農民は不安定であるので、日本の生産協同組織の経験を参考にすることができる。自発的な契約にもとづき、労働力の不揃いな農家を組織し、統一耕作、統一経営を推し進め、迂回的な経営規模の拡大を実現することができる。