

戦後我が国の農業・食料構造の変遷過程

～農業近代化のアウトライン～

仙 北 富志和

The Structural Change of Agriculture and Foods in Japan post World War II ～Outline on Agricultural Modernize～

Toshikazu SENBOKU
(May 2004)

I はじめに

1945年8月、疲弊と混乱の中で第二次世界大戦が終結する。日本の産業経済の復興は遠いものとして、国民の失望は極に達した。しかし、その復興と国際的地位の向上の速さは、国民の勤勉な努力ともあいまって予想をはるかに超えるものになった。農業・農村においても過重労働からの解放、生産技術の向上、生活の豊かさの追求、農村女性の地位向上などいくつかの高いハードルをクリアしてきた。

もとより、戦後60年のそれぞれの時代の経過の中で、例えば、農産物の輸入自由化の波と内外価格差の顕在化、コメの生産過剰と他作物への転換、規模拡大に伴う過剰投資と収益性の低下、労働力の高齢化と農村の過疎化などの新たな問題が提起され、その解決への努力は今に引きずっている。日本の国土条件の制約もあって、国民の食生活の変化に十分対応できないままの食料自給率の低落も喫緊の課題である。

本稿は戦後60年の「農と食」の構造的変化を、日本の産業経済の発展過程とも関連させ、とりわけ[農業基本法制定]の直前(1960年)と「食料・農業・農村基本法」の制定直後(2000年)を対比させて、その特徴的な過程を概観し、これらを通じて今後の新たな農業政策展開への一考察とするものである。

II 生活の困窮と農村民主化の始動

日本軍が真珠湾を攻撃し、世界の列国を相手に宣戦を布告したのが1941年12月。長い暗黒の中で尊い人命を失い、窮乏と疲弊のうちに終結の途についたのが、1945年8月15日である。この日は時代を超

えて忘れることができない、忘れてはならない、昭和天皇の戦争終了のラジオ放送の日である。「朕は、時運の赴くところ、堪え難きを堪え、忍び難きを忍び、万世のために大平を開かんと欲す」。一億国民は、呆然として我を忘れる中で、「農と食」の戦後が始まる。

天皇の放送から数日後、近代酪農の父と称せられ、酪農学園の創立者である黒澤酉藏翁は、NHK札幌放送局のマイクの前に立つ。当時の記録によれば「灼熱の火の玉ようになって」とある。黒澤は「この大試練に日本国民は果たして合格するや否や」と自問しながら、「禍を転じて福と為す民族は、ますます栄えるのみで滅びない」と述べ、農漁業を科学の力によって発展させ、これを軸にして産業の復興を期すべしと「希望と光明」を目標に国民の団結を呼びかけている¹⁾。

(1) 飢えとタケノコ生活

戦後の混乱の中、もっとも緊急な国策は国民を飢えから守るための食料の確保とその公平な分配(配給)であった。戦況の悪化に伴って、減配や遅配を強めていくが、戦争終結の止めとしての米軍の大空襲によって困窮は極に達した。

しかも、1945年の水稻の作況指数は全国平均67という大凶作で、疲弊と混乱に追い討ちをかけるものとなった。この作柄は、1926年以降今日までの最低記録となっている²⁾。食料の公平分配を旨とする厳しい警察の取り締まりを横目に、東京に代表される都市には闇市が林立していく。1945年末の東京都内の闇市は、1万7千という記録がある。当時、国民一人が生きていくための1日の最低熱量は、質は

ともかく 1,000 kcal 程度と試算されていたのでその 4 割以上も下回る配給量に国民は耐えられなくなったのである。

政府の食料の配給が、遅配・欠配を強める中で、生きる方途になったのが農村への買出しで、タケノコ生活という新語も生まれた。極度の食料と生活物資の不足はインフレを生み、お金よりも物の確保が重要になる。街の住民は、家族を守るために戦禍をまぬがれて大切にしてきた着物やカメラ、宝石類などの貴重品をリュックに詰めて農村に出向き、コメやイモを手に入れるのに血眼になったのである³⁾。このように大切にしていた「モノ」を、ひとつひとつ手放して、いわばタケノコの皮を一枚一枚はぐ生活の苦しみを揶揄して生まれたのが「タケノコ生活」という言葉である。

昨今、作る人と食べる人、都市と農村の距離が離れ、相互に理解し合うことの大切さがしばしば指摘されているが、戦後の後遺症を引きずっているようにも思える。

(2) 農地改革と食料増産

日本の降伏直後、マッカーサー連合軍総司令官は、学校教育制度や財閥解体、労働組合の結成など民主化のための大改革を我が国政府に迫った。とりわけ、農村と農民にとって革命的な改革となったのが農地改革である。

時の為政者の中には、早くから地主制の解体によって、農民の貧困からの解放と食料の増産を達成すべきであるとの考えがあり、その実行が企てられてきた経緯がある。しかし、その都度、地主の強い抵抗があり実現をみなかった。したがって、農地改革の断行は我が国政府の内発的なものもあり速やかに実行された側面がある。

農地改革は、第 1 次、第 2 次の 2 段階で行われるが、第 1 次の農地改革は、地主側の強い勢力下での国会審議となり、難航の末、結局は小作料の定額金

納化の実現に止まる。このため、連合軍総司令部 (GHQ) は強い不満を示し、「農地改革に関する覚書」を発し、本格的な農地改革 (第 2 次) を迫ることになる。

その骨子は、① 在村地主の小作地保有面積は、都府県で 1 町歩、北海道で 4 町歩を限度とし、不在地主の小作地保有は認めないこと ② 自作農の農地保有面積は都府県で 3 町歩、北海道で 12 町歩を限度とすること ③ 以上の限度を超える農地は政府が強制買収し、小作者に売り渡すこと ④ 改革は連合軍総司令官が法案を承認してから、2 年間で完了すること ⑤ 第 1 次改革に盛り込まれた小作料の金納化は承認すること、など厳しい内容となったが、日本政府は、特に「自作地は 3 町歩に限る」などの点に抵抗したものの、この方針に従い、自作農創設特別措置法の創設と農地調整法の改正をもって、地主制は解体された (表 1)。

農地改革のねらいは、農地の自己所有による小作農民の貧しさからの解放であったが、同時に絶対的に不足してき国民食料、とりわけコメの増産を急ぐことであった。幣原内閣 (1945 年) の農相に就任した松村謙三は、徹底した自作農主義を主張し、「食料問題の解決には、農民に安心を与えることが大切である。それには自作農を広く作っていくことだ」という趣旨の発言をしている⁴⁾。農地を自分のものにできた喜びが生産意欲の高揚になり、これが緊急な課題である食料の増産にもつながることを期待したのである。

このねらいは栽培技術の確立や品種改良、化学肥料、農業の普及などとも相まって、着実に成果をあげた。なかでも、国民食料の基幹をなすコメについては、10 a 当たり収量が終戦直後の 1945 年～1947 年の 3 ヶ年平均 285 kg から、10 年後の 1955 年～1957 年には 369 kg と約 30% 増加している (表 2)。

一方では小規模農家の大量創設が、とりわけ我が

表 1 農地の保有タイプ別農家数の変化 (全国) (戸・%)

区 分		自作農	自小作農	小自作農	小作農	その他	計
農地改革前	(1945)	1,729 (31)	1,114 (20)	1,102 (20)	1,574 (28)	18 (0)	5,537 (100)
	(1950)	3,821 (62)	1,591 (26)	411 (7)	312 (5)	41 (1)	6,176 (100)
	(1975)	4,126 (84)	599 (12)	117 (2)	53 (1)	11 (0)	4,905 (100)

資料) 農林省「農地改革の成果に関する統計」・農林水産省「農業センサス」

注) 土地保有タイプ別農家の定義は、総農地面積における自作地の割合

自作農：90%以上 自小作農：50～90%
小自作農：10～50% 小作農：10%未満

表2 終戦前後からコメの生産抑制開始までの水陸稲収穫量の推移（全国）
（5ヵ年平均・千トン）

年次	1941～45	1946～50	1951～55	1956～60	1961～65	1966～70
水陸稲合計	8,474 (100)	9,401 (111)	9,740 (113)	11,943 (141)	12,647 (149)	13,668 (161)

資料）農林統計協会「都道府県農業基礎統計」
注）（ ）は1941～45年を100とした指数

国農業の基底をなす稲作経営の小規模分散化を招き、その後の急速な国際化の進展の中でコスト高に悩み、農政上の今日的課題ともなっている。半面、農地改革によって平準化した多くの中産階級を軸に、農村の共同社会が形成されたことは評価すべき側面でもある。このことは、時代の差こそあれイギリスが15～19世紀にかけてとったエンクロージャー政策によって小規模農家が駆逐された結果、農村の過疎化が進み人間関係の欠落を招いた、とされていることとは対照的である。

(3) 緊急入植による開拓政策

戦後の混乱の中、農業政策というよりも、むしろ社会政策のエポックとしてとらえなければならないのが緊急入植者対策に基づく未墾地の開拓であった。1945年3月の東京大空襲後、大都市の強制疎開者や戦災者などに対して食料の増産と自給生活の場を与えるためにとられた国策である。

特に、北海道は20万haに及ぶ不耕作地と50万haもの未墾地を有し、労働力も不足していたことから地域振興策としてこれを歓迎し、内地（本州）からの入植者の移入に努めた。この集団を開拓援農隊と呼び、5万戸、20万人の集団帰農政策が実行された。

しかし、農業経験をまったく持っていない者も多く、人力と馬だけに頼った開墾作業は、想像を絶する自然の厳しさも加わって苦難の開拓となった。その後も、ソ連軍の侵攻などによって、満州を追われた農民開拓団の引揚者などに生活の場を与えるため、全国各地の国有林や未墾地が解放された。国の緊急開拓計画は、155万haの開墾と100万戸の入植という国家的大事業であったが、戦後の混乱した世相がやや落ち着いた1947年の時点では、農家の二・三男の入植や地元増反にも道を開き、「国土の農業上の利用を増進して、新農村の建設に寄与する」という常識的な目的に変化した。

緊急入植者政策の象徴的な顛末の事例を青森県に見ると以下のとおりである。

青森県の下北半島の基部に位置する北部上北地域は、国有林を解放した開拓で、2,000戸を超える地元

増反者と1,180戸の入植者という広大な規模のものであった。開拓当初は、ナタネ、バレイショ、豆類が主要作物であったが、1953～54年の冷害の打撃は大きく、経営の転換を余儀なくされる。1956年、世界銀行の借款による上北地域開墾事業が導入されることによって、大型トラクタや住宅畜舎が整備され、大型酪農の基礎がつくられ、一部に開田も進められた。

しかし、稲作は収量・品質が不安定なことに加え、1970年以降のコメの生産抑制策によって、生産意欲も失い出稼ぎによって農外収入を得る農家が多くなった。また、軌道に乗りかけていた酪農地帯も、1970年からスタートした国家プロジェクト、むつ小川原地域総合開発計画による2,000haに及ぶ工業団地化計画のために買収され、一部農家を残し生活の転換が迫られ離農した。戦後の国策に翻弄された典型的な例である。

III 農業協同組合の創設と農民の地位向上

戦後農政の象徴とされた農地改革による農民解放に合わせて、農政上で重要な意味をなしたのが農協の創設である。そのねらいは、自作農となった農民が再び土地を失い、小作人に転落することのないようにするための農民を守る組織づくりであった。また一方では、食料の増産を基本とする農業の近代化と農村環境の改善という国策を遂行する受け皿づくりとしての行政的な意図があったことも否定できない。

1947年、「農民の共同組織の発展を促進し、農業の生産力の増強と農民の地位向上を図る」ことを理念に農業協同組合法が制定された。

(1) 「農業協同組合」組織の源流

農民が組織する組合運動の源流は、「一人は万人のために、万人は一人のために」(EACH FOR ALL, ALL FOR EACH)を提唱したF.W.ライファイゼン(1818～88年)の組合運動にある。19世紀に入りドイツの農民は体制の改革によって、農地の自己所有が実現した。しかし、土地代金の支払いや凶作に苦しむ事態になる。ライファイゼンは、寒村の村長の

職にあったが、1849年にこの窮状を救うべく貧農救済組合を創る。その後、福祉組合や信用・保険組合などを次々に組織化する。「相互扶助＝自立更正＝無限連帯」の協同主義思想は、世界の共感を呼ぶ。

日本の農協組合運動の源流は、明治時代の後期、ライファイゼンの思想に共鳴した平田東助(1849～1925年)らが中心になって生み出された産業組合運動にさかのぼる。昭和初期、世界恐慌のあおりを受けて、わが国の経済は混乱し、なかでも農家の生活は困窮した。これを救うために「農山漁村経済更生運動」が展開されるが、これをリード（行政指導の受け皿）したのも産業組合である。

その後、主として生産技術の普及指導を担っていた農会と産業組合が改組され、1943年に農業会が設立された。戦後、この組織の財産を受け継ぐ形をとりながら、農家・農村の防波堤の役割を果たすべく生まれたのが農協である。「農業会の財産の継承」という特典もあって、全国に農協が乱立する。農業協同組合等現在数統計（農水省）によれば、1948年度の組合数は15,865(正組合員数 4,220千人)となっている（2001年度現在全国総合農協数1182）。

(2) 農協基盤の安定

日本は、固有の伝統・文化に西欧の血をミックスさせて今日の繁栄を築いてきた。農協も外からの血を上手に入れたことになるが、組織づくりの苦しみを体験したというよりも、農協法によって上からあてがわれたという面は否めない。農協は、農業会の看板を塗り替えたものであり、農民が自発的に組織したものとはいえない。

農協運営に当たる幹部も素人が多く、しかも日本経済再建のための財政金融引き締め政策（GHQによるドッチ・ライン）による物価の急落などの経済不安も重なって経営不振農協が続出した。農協の経営基盤が安定した力を得るのは、1950年代後半から

表3 政府買入れ生産者米価のアップ率

(円・%)

年次	60kg（玄米）	アップ率
1960	4,162	—
1965	6,538	57.1
1970	8,272	26.5
1975	15,570	88.2
1980	17,674	13.5
1985	18,668	5.6
1990	16,500	－11.6

資料）食糧庁「米価に関する資料」

注）①政府買入れ価格は、生産者米価決定時点

②アップ率は対5年前比

の日本経済の好景気と、1960年以降の政府買入れの生産者米価が上昇してからである（表3）。

戦後、農協の経営基盤を安定させた要因のひとつは、国の強い行政指導によって原則として一地域に一農協の存在しか認めなかったことである。経営の健全性を大義名分に、農協間の競合を避ける運営を是としたのである。

もうひとつは、食糧管理法の下で、コメの流通を農協系統がほぼ独占したことである⁵⁾。政府米の保管・管理のための収入による安定である。しかし、輸入農産物が徐々に増加し始め、国内農産物が総じて過剰基調になり、とりわけコメの過剰と自主流通米制度の導入などによって、安定した収入が減退し、農協経営に危機が忍び寄った。

コメの集荷を通じて組合員を束ね、それを通じて信用・共済事業も安定させてきたが、金融の自由化も加わってその伸びも停滞し、農協経営は次第に悪化した。これらを背景にして、今日農協の広域合併や県・国段階の連合会組織の統廃合が進められてきた。

戦後の食料増産と貧困からの解放という単線的な目標が定まっていた時の農協組織は、農政運動も単線でよしとしたため、農協のあり方を原点から見直す姿勢に欠けていたのである。

IV 日本経済の復興と農業近代化政策

戦後、日本経済は予想を超えるスピードで急成長し、復興のテンポを速めた。終戦直後の日本経済再建の第一段階は、まず食料の増産であり、基幹産業としての電力・石炭・鉄鋼等の復興であった。ドッチ・ライン政策による不況も朝鮮戦争による特需で乗り切り、「もはや戦後ではない」という勢いで、1960年代半ばには、年率10%にも達する高度経済成長を遂げた（表4）。

表4 戦後日本の実質経済成長率の推移 (%)

1956～60年	1961～65年	1966～70年	1971～75年	1976～80年
6.3	9.2	11.1	4.6	4.4

資料）内閣府「国民経済計算」

注）実質成長率は、対前年比5年間平均値（概数）

一方、経済が成長期に入るにつれて、農業経営の零細性が農政課題の表面に出始め、「農業の曲がり角」といわれだした。

(1) 産業経済の復興過程

戦後、我が国の急速な経済成長を支えたのは、京

浜・阪神・北九州といった戦前からの工業地帯で、その構造は食料品・繊維・鉄鋼等が主体で、全体としては軽工業の比重が高かった。高度経済成長に伴って、従前の工業地域は土地不足と労力不足が顕在化し、工業の地方分散が始まった。1960年代半ばに入り、家電・自動車・一般機械等の機械産業が台頭する。

その一方で、地方産業の中心であった製材・繊維などの地域資源立地型産業は、人件費の上昇や資源の枯渇、価格競争力の低下などにより衰退していく。1960年代の半ば以降の貿易と資本の自由化（外国企業の進出など）によって、国内産業は脅かされる。しかし、自動車産業のように危機感を国際競争力の原動力にして、その後の輸出振興に貢献する産業構造を創り出していく大型企業も生まれる。

貿易・資本の自由化を乗り越えつつあった日本経済は、1970年前後に至り、ふたつのショックに襲われた。そのひとつは、日本の国際収支が黒字基調に転じ、海外から為替水準の円の切り上げを迫る声が高くなってきた折のアメリカのドル防衛策、いわゆるニクソン・ショックである⁶⁾。1972年、為替レートは固定制から変動制に移行した。

もうひとつは、1973年の石油ショックである。アラブ諸国が第4次中東戦争を契機に原油価格を3倍以上に引き上げたため、国内物価が年間2割以上も上昇した。この物価高騰に対して、強力な引締め策がとられたため、景気は冷え込み、1974年には実質GDP成長率は戦後初めてマイナス（-1.4）になり、高度経済成長は終焉する。

ニクソン・ショック以降、国際化の名のもとでの輸入圧力が強まり、財界からは貿易摩擦を農業分野

表6 ガット（ウルグアイランド）農業合意前後の農産物輸入の特徴的動向（千トン・％）

品目	年次	1970	1990	2000
穀物		15,803	27,785	27,640
豆類		3,465	4,977	5,165
野菜		98	1,551	3,002
果実		1,185	2,978	4,843
肉類		220	1,349	2,755
牛乳・乳製品		561	2,237	3,952
魚介類		745	3,823	5,883
(参考) 供給熱量自給率		60	48	40

資料) 農林水産省「食料需給表」
注) ウルグアイ・ラウンド最終合意文書採択 1993 年 12 月

で肩代わりすべし、といった要求が高まる。このような背景に加え、国民の食生活の大きな変化もあり農産物の輸入自由化は加速し、1970年以降、急速に食料自給率を低下させた。

1986年以降は、ガット（ウルグアイ・ラウンド）の農業合意に基づき農産物の自由化はさらに進行する（表5・6）。

(2) 農業基本法下の農業近代化政策

1940年半ばまでの農家の暮らしは、商工業の復興の遅れもあり食べ物があるというだけでも、総じて非農家よりもよかったとみることができる。しかし、経済が復興期に入ってくるとそれが逆転し、経営規模の零細性による農業への過剰就労と所得確保の限界が表面化する。戦後農政の柱とした農村の民主化と食料増産という目標は一応達成されたものの、新しい農政の方向付けが迫られることになった。

表5 農産物の輸入自由化の概要

年次	主 な 品 目
1961	ダイズ・羊毛・油粕・生鮮野菜
1962	鶏卵・乾燥シイタケ・ニンニク・タマネギ・生糸
1970	果実の粉・バレイショの粉・でん粉の調整品
1971	ブドウ・リンゴ・ブタ肉・グレープフルーツ
1972	ハム・ベーコン・トマトピューレ・配合飼料
1989	プロセスチーズ・トマトケチャップソース
1990	牛肉調整品・ジュース（リンゴ・ブドウ・パイナップル）
1991	牛肉・オレンジ
1992	オレンジジュース
1995	ミルク・クリーム（生鮮）・ラッカセイ・乳製品（バター・脱脂粉乳・ホエイパウダー）・コメ（制限輸入）
1999	コメの関税化

資料) 農林水産省「平成2年度 農業の動向に関する年次報告」
注) 日本のガット加入は 1955 年

農政のあり方が多方面から議論され始めたことと時を同じくして、1960年に池田勇人内閣が誕生し、「国民所得倍增計画」が打ち出された。この公約は経済界からはもとより、生活の向上をひたすら願っていた大衆から爆発的な人気を呼んだ。

所得倍增計画の実現とも深く関連させて、「農業基本法」が国会に提出される。池田首相は経済の高度成長を目指す中で、農業を近代化させ企業として成り立つものにしなければならないとした上で、「私が10年後に我が国の専業農家は、現在の4割程度に減少するであろう、と言ったところ、それは貧農切捨て論だとの声が起こった。しかし、建設業などの第2次産業や商業・金融などの第3次産業の必要労働力は、自然増分では不足である」と述べ、「潜在失業者の多い農村の労働力をこれに当てるより道はない。また、農家の所得を農家以外の者の所得と均衡させるためには、過大な農業従事者の数を減少させることが望ましい。だから、私の所見は貧農切り上げ論である」と喝破し、農業問題は社会問題であると論じた⁷⁾。

1961年に制定をみた農業基本法は、農業と他産業との生産性の格差、生活水準の農工間格差などの背景を説明しながら、

- ① 農産物の需給見通しの下に、農業生産の選択的拡大を進めること
- ② 土地改良や農業技術の向上によって、生産性と生産力を高めること
- ③ 自立できる家族農業経営と協業システムを誘導すること
- ④ 農業の近代化を担うにふさわしい人材を養成すること
- ⑤ 農村地域への工業導入などを通じて働く場を拡大すること

などを骨子としている。

農業基本法の主眼とした「選択的拡大」については、食生活の質的变化の方向性を受けて畜産物や果実の生産拡大を図ろうとしたもので「畜産3倍・果樹2倍」をスローガンとした。この路線は、農産物の輸入拡大などその後の急速な環境変化の中で、それなりの成果をあげた。畜産については、飼料穀物の国内生産をあきらめ、輸入に依存することによって、その振興が図られたが、中・小家畜は大規模な企業体に集約されていった。

また、1950年代後半から経営規模に合わない機械の過剰投資の問題が表面に出始め「機械化貧乏」といった言葉がしきりに使われ、性急な農業近代化政策が、「過保護」「補助金漬け」といった批判も呼ん

だ。このような課題を引きずりながらも、国内農業の大宗をなす稲作は、機械化一貫体系の確立などによって、労働時間は驚くほど改善された（表7）。

表7 稲作の労働時間の推移
(10 a 当たり時間・%)

年次 項目		1960	1980	2000	増減率 2000/1960
総労働時間		173.9	64.4	34.9	-80
主 な 作 業	育 苗	9.9	7.1	7.4	-28
	田植え	26.6	8.4	5.4	-80
	除 草	26.7	5.9	1.1	-96
	水管理	22.0	9.5	7.9	-64
	収 穫	57.4	14.7	4.6	-92

資料) 農林水産省「米生産費調査」

しかし、労働時間が軽減された代償としての過剰投資（借金）は、生産者米価の停滞によって思惑が外れる一方、余剰労働力を自己の農業経営の改善に向けたものは意外に少なく、高度経済成長の波の中で通勤型の兼業、あるいは出稼ぎという形で他産業へ就労の場を求めていくことになった。

農業基本法下での農業近代政策の目玉として位置づけられたのが農業構造改善事業である。本法は、本来的には宣言立法としての性格を持つものであるが、同法の21条に「国は農業生産の基礎整備及び開発、環境の整備、農業経営の近代化のための施設の導入等農業構造の改善に関し必要な事業が総合的に行われるように指導、助成を行う等必要な施策を講ずるものとする」と異例な扱いで明記され、農業構造改善事業の実施を明確に位置づけたのである。

本事業は、農地の流動化対策といった地域農業や個別経営の改善に直線的につながる施策とは異なり、経営近代化施設などの物的条件を整備しながら、地域農業の再編を強力に進めようとするものであった。農業基本法の翌年から第1次農業構造改善事業がスタートし、以後それぞれの時代背景を踏まえたメニューが盛り込まれて実施された。具体的には大型機械の導入、農産物の大規模貯蔵施設・集出荷施設などを高率の国庫補助事業（事業費の2分の1など）で整備するものであった。

本事業の特徴のひとつとして、経営近代化施設の整備と土地基盤整備を有機的に一体化させて実施したことがあげられる。本来、土地基盤整備事業は、土地改良法に基づく公共事業として規模に応じて国営・県営・団体営と体系化された中で実施されてきた⁸⁾。その中の団体営規模のものを本事業に取り込んだのである。

これらの農業近代化施策を通じて、農家を重労働から解放するとともに大量の農産物を都市部へ効率的に供給するという流通システムが確立されたのである。しかし、本事業はしばしば受益農業者の合意形成が十分でないままに、市町村や農協が全国一律的な採択基準に合わせて地域を誘導するケースが多くなり、「モノの手当農政」との批判がつきまとった。

しかも、事業実施の前提となる生産の組織化も十分でないために農業機械や施設の共同化も、事業完了後分解するなどの問題が各地で生じた。何よりも目標とした自立経営の育成については、特に稲作部門においては、小規模経営を維持しながら他産業に収入を求める兼業化の進行によって遠く及ばないものになった。

農業基本法の発足によって、特別の指定席を与えられた農業構造改善事業は、以後40年にわたり、経営近代化施設や土地基盤の整備を基本にしながら、農村の生活環境の改善や緑空間の整備など、時代の要請に応じて工夫が凝らされて実施されてきたが、「食料・農業・農村基本法」の制定によって大きな節目を迎えた（表8）。

V 農業基本法下農政の修正と「農と食」の構造変化

戦後の農業を取り巻くめまぐるしい情勢の変遷を経て、1999年7月、21世紀に向けた「食料・農業・農村基本法」の制定をみた。農業基本法から約40年、この間予想を超えるテンポで進んだ国際化への対応やコメの過剰と他作物への転換、進まない自立経営農家の育成などの問題に直面し、農業基本法路線の修正が迫られた。農業基本法から新法制定までの間の国の農政路線を概観し、農業と食生活の変化を検証する。

(1) 農業基本法路線の修正

農業と農村問題をもっぱら国内問題としてとらえた農業基本法が、その後のとりわけ国際化という取り巻く情勢の激変の中にあっても、改正又は新法の制定といった動きは全くみられず、いわば農業基本法を死に体にしたまま、これを軌道修正する形でその都度国の指針が示された。その特徴的な指針は、1970年の「総合農政の推進」、1980年の「80年代農政の基本方向」（農政審答申）、1992年の「新しい食料・農業・農村政策の方向」である。

これらの指針は、農産物の輸入が拡大したことによる国の経済政策「総体」との調整や、コメの生産過剰に伴う転作作物の「総合的」な導入の推進、さらには農業生産施設の近代化・農村環境の「総合的」な整備を基本に、新たに中核農家の育成を打ち出すとともに、国民の食生活のあり方や農村社会の機能、食料の安全保障・食料自給力の強化といった概念が盛り込まれた。

特に、「新しい食料・農業・農村政策の方向」においては、これまでの中央集権的な農政から地域や個人の意欲と工夫を前提とした地域農政の必要性を強調しながら、

- ① 国際化の進展の中で競争原理の導入に耐え得る優れた経営体を育成していくこと
- ② 農政の枠組みを変えていく基本としてコメの生産調整と管理のあり方を見直すこと
- ③ 近代農法の化学資材多投を反省し地力の維持・環境保全型農業技術を確立すること
- ④ 農業サイド重視の政策から食品・流通産業、消費者対策により踏み込むこと

など農政の基本路線が明示された。しかし現実の施策展開では、例えば「総合農政」における自立農家育成のための離農の援助・促進を図ることをひとつのねらいとした農村への工業導入などについては、

表8 農業構造改善事業の期別主要事業の推移（全国）

期別事業名	総事業費の占める上位事業割合	期間別事業名	総事業に占める上位事業名
第1次農業構造改善事業 実施期間 1962～1971年	総事業費 2,757億円 ・ほ場整備 33.9% ・トラクター等農業機械 11.1%	新農業構造改善事業（後期） 1983～1994年	総事業費 3,466億円 ・米麦乾燥調整施設 19.5% ・ほ場整備など 14.1%
第2次農業構造改善事業 1970～1981年	総事業費 7,050億円 ・温室、畜舎など 19.3% ・穀物類乾燥調整貯蔵施設15.3%	農業・農村活性化農業構造改善事業 1990～1998年	総事業費 4,075億円 ・農産物集出荷貯蔵施設 16.2% ・穀物類乾燥調整貯蔵施設14.2%
新農業構造改善改善事業（前期） 1978～1989年	総事業費 7,846億円 ・ほ場整備など 19.6% ・穀物類乾燥調整貯蔵施設10.7%	地域農業基盤確立農業構造改善事業 1994～2002年	総事業費 8,400億円 ・穀物類乾燥調整貯蔵施設19.6% ・農産物集出荷貯蔵施設 13.5%

資料）小沼勇著「農業構造改善事業の系譜」（全国農業構造改善協会）から作成

農業以外の分野との政策調整が不十分であったり、コメ政策にも代表されるように中央管理的な手法を変えることなく、これらの政策課題は 21 世紀「食料・農業・農村基本法」下の農政に引き継ぐことになった。

(2) 有機農産物への関心

「食料・農業・農村基本法」の特徴は、食料自給率の向上を標榜しつつ、農産物価格への市場原理の導入は避けられないものとした上で、政策の非経済分野への踏み込みを明確にしたこととみることができる。そのひとつが、農業の持続的な発展を通じた環境保全であり、食の安全性確保へのシフトである。

地球温暖化やオゾン層の破壊、海洋汚染など世界的な規模での環境問題にも触発されて、生命の根源である食料の安全性や健康を求める消費者が多くなっている。このような中で、有機質肥料をわずかに施すだけで有機農産物と称して流通させ、消費者に不安を与える事態が目につくようになってきた。

このため国は、1999 年に JAS 法を改正し、2001 年 4 月から農薬・化学肥料を完全に 3 年以上使用しないことを基本とする農産物に限って「有機」と認定し、表示できる制度をスタートさせた。「食の安全性」を求める動きは、今後、国内農業が輸入農産物に対抗して、「差別化」「特産化」させていくことへの期待を高めることになるが、「有機畜産」も含め持続可能な農業への取り組みへの広がり注目していきたい。

また、すでに EU 諸国では、家畜の愛護・福祉について具体的な法規制にまで進展している。各家畜の生理・行動にあった飼育管理方法に転換（回帰）させようとの方向である。我が国においても、生産効率至上主義の行き過ぎの軌道修正が、遠からず政策課題になっていくことは避けられないものとして、論議を深めていく必要がある。

(3) 農業と食生活の構造変化

以上のように、戦後「農業基本法」下における農業近代化政策から「食料・農業・農村基本法」制定にいたる農政の基本方向の変遷を概観した上で、その間の農業と食生活の構造変化を検証すると以下のとおりである。

1) 農業の産業経済に占める位置

産業経済が高度化・発展するに従って、産業構造全体に占める第 1 次産業の比重が相対的に小さくなる方向をたどるとされる「ペティ＝クラークの法則」

に照らして、農業関連の指標を農業基本法に基づく農業近代化政策スタートの直前(1960 年度)と食料・農業・農村基本法の制定直後の (2000 年度) とを対比すると、

- ① 国内総生産と農業総生産の伸びの比較では、前者が 30 倍を超える伸びに対し、後者は 4 倍強に止まっているため国内総生産に占める農業総生産の割合は 9.0%から 1.2%に低下
- ② 農家戸数は 606 万戸から約半分の 312 万戸に減少
- ③ 総就業人口に占める農業就業人口の割合は 26.8%から 4.5%に低下
- ④ 耕地面積は 607 万 ha から 456 万 ha に減少などとなる (表 9)。

表 9 「農業基本法」と「食料・農業・農村基本法」制定時前後の農業関係主要指標

項 目	1960年度	2000年度
国内総生産 (兆円)	16.7	513.7
内農業総生産 (兆円)	1.5	6.3
国内総生産に占める割合 (%)	9.0	1.2
農家戸数 (万戸)	606	312
総就業人口 (万人)	4,465	6,455
内農業就業人口 (万人)	1,196	290
総就業人口に占める農業就業人口の割合 (%)	26.8	4.5
耕地面積 (万ha)	607	456
農業関係総予算 (円)	1,062億	2兆5,702億
国の一般歳出に占める割合 (%)	8.4	5.3
農業総生産に対する農業関係予算の割合 (%)	7.1	40.8

資料) 農林水産省・財務省資料より作成
注) 農業就業人口は総務庁「労働力調査」 年度平均

また、国の一般歳出に占める農業関係総予算の割合をみると、1960 年度が 8.4%に対して 2000 年度が 5.3%。農業総生産に対する農業関係総予算の割合は、1960 年度が 7.1%、2000 年度が 40.8%となっている。

さらに、同年度間における主要農産物の生産規模の推移をみると、豚肉・鶏卵をはじめとする畜産物の伸びが大きいのに対して、野菜・果実がやや増加、コメ・ムギ類・イモ類・豆類など穀物の著しい生産低下となっている(表 10)。コメについては国民の食生活の変化に伴う消費量の減少を予見しながらも、水田の基盤整備と増産といったコメに特化した政策の転換が不十分のまま、その課題は今日に引きずっている。

表 10 主要農産物の生産規模の推移（全国）
（千トン・％）

年次 品目	1946	1960	2000	比率（倍） 2000/1960
コメ	9,208	12,858	9,490	0.74
ムギ類	1,483	3,832	902	0.24
豆類	271	919	366	0.40
野菜	4,634	11,742	13,670	1.16
果実	505	3,307	3,847	1.16
牛肉	—	141	521	3.70
豚肉	—	149	1,256	8.43
鶏卵	—	103	1,195	11.61
牛乳及び乳製品	144	1,939	8,414	4.34
〈参考〉 総合食料自給率 (カロリーベース)		79	40	

資料) 1946 年は都道府県農業基礎統計（農林統計協会 1983）
1960 年以降は農林水産省「食料需給表」

このような、全産業構造に占める第一次産業（農業）のウェイトの相対的低下を論拠に、国内農業の非経済性を批判、あるいは産業の国際分業論を主張する向きもある。農業の生命産業としての特殊性や、食料の量的・質的な安定確保の必要性、加えて地球環境の保全などの観点から、広く国民が農業・農村の存在価値を正しく認識するための啓発が求められている。

2）食生活の構造変化と国民意識

一方、戦後復興期（1960 年）から近年（2000 年）に至るまでの国民の食生活の構造変化を概観すると以下のとおりである。まず国民 1 人当たりの供給純食料の推移をみると、穀類、とりわけ精米の供給量が減少して 0.56 倍、イモ類・でんぷんも減少して 0.57 倍、野菜はほぼ横ばい。反面、果実は 1.86 倍、肉類は 5.54 倍、鶏卵 2.70 倍、牛乳・乳製品は 4.24 倍、魚介類は 1.34 倍、油脂類は 3.51 倍に増加している（表 11）。

表 11 国民 1 人 1 年当たり供給純食料の推移
（kg・倍）

区分 年次	1960	1980	2000	2000/1960
穀類 (内コメ)	149.5 (114.9)	112.9 (78.9)	98.5 (64.6)	0.66 (0.56)
イモ類・でんぷん	37.0	28.9	21.1	0.57
豆類	10.1	8.5	9.0	0.89
野菜	99.7	112.0	101.5	1.02
果実	22.3	38.8	41.5	1.86
肉類	5.2	22.5	28.8	5.54
鶏卵	6.3	14.3	17.0	2.70
牛乳・乳製品	22.2	65.3	94.2	4.24
魚介類	27.8	34.8	37.2	1.34
油脂類	4.3	12.6	15.1	3.51

資料) 農林水産省「食料需給表」
注) コメ消費のピークは 1962 年の 118.3 kg

この間、国民 1 人当たりの供給熱量は 2,300 ～2,600 kcal で推移し、国内経済が安定し生活水準が向上した近年でも大きな伸びになっていない。しかし、その構成はコメを中心にした穀類が減少し、畜産物が増加している（表 12）。このような傾向から近年、たんぱく質・脂肪・炭水化物（P・F・C）の摂取バランスの崩れが懸念され始めている。

国民 1 人当たりの供給熱量に対して、厚生省（現厚生労働省）の国民栄養調査から摂取熱量をみると、ここ 40 年間で 2,000 kcal 前後の水準で推移している。農林水産省が公表する供給熱量と厚生省が公表する国民栄養調査は、その調査・統計処理手法に差異があるので単純比較はできないが、きわめて大雑把に類推すれば両データ間に生じている 500～600 kcal の差は、無駄に廃棄されているとみても大きな間違いではなさそうである。飽食とか贅沢の時代といわれている所以の説明には十分である。

食生活の形態変化については、家庭の食卓でも各自が別々の物を食べる「個食化」や「食」をファッション化する風潮が強まり、外食産業も回転寿司や牛丼、ハンバーガーにも代表される「安さ・速さ・うまさ」を戦略にチェーン店を広げている。その一

表 12 国民 1 人 1 日当たりの供給熱量の推移
（kcal）

年度	1 人 1 日当たり 供給熱量	左の主要品目構成（％）				〈参考〉 1 人 1 日当たり 摂取熱量
		米	豆	肉類	牛乳・乳製品	
1960	2,290.6	48.3	10.9	1.2	1.6	2,096
1980	2,561.5	30.1	12.7	5.4	4.2	2,119
2000	2,644.6	23.8	12.4	6.5	6.3	1,948

資料) 農林統計協会「図説 食料・農業・農村白書・参考統計表」

表 13 国民の「我が国の将来の食料」についての考え (％)

調査時点	非常に不安	ある程度不安	あまり不安なし	全く不安なし
1984年 9 月	16.6	47.4	28.1	3.3
1993年 9 月	17.1	53.9	23.1	4.0
2000年 9 月	26.6	51.8	16.6	1.9

資料) 総理府「農産物貿易に関する世論調査」

方では、牛の BSE や輸入農産物の残留農薬問題を契機にして「食」の安全・健康ニーズに対応した差別化食品への関心も高まりをみせているなど一層多様化の様相を呈している。

このような食生活の形態変化の中で、国民の食料に対する意識変化をみると、将来の食料供給には「非常に不安」「ある程度不安」と考える階層が増加の傾向をたどっている（表 13）。

古沢広祐は、その著「地域・文明ビジョンー環境が語る脱成長社会」（NHK ブックス）の中で「消費エネルギーのピラミット」を解説している。つまり、個人が 1 日 2,000～2,500 kcal の食べ物を得て生活（活動）するためには、これを支える家庭レベルでの消費エネルギーが約 1 万 kcal、さらに、これを支える社会（産業）レベルの消費エネルギーは 6 万 2,000 kcal に及ぶというのである。これは約 30 人分の食料に相当するエネルギーだと試算している。

要するに、人間の生活（食料）は膨大な物財（エネルギー）に支えられているというわけである。21 世紀は、地球規模で食料の不足時代が到来するとともに予測されている。「モノ」の豊かさから「心の豊かさ」を求める国民意識の醸成に努めながら、農業を生命と地球環境を守る産業として、その存在価値を再認識し合い、地域農業の新たな発展を期していく心構えが必要とされている。

Ⅵ 考察 ― 希農社会の創生へ ―

戦後の我が国の農業と食生活の変遷課程を、産業経済の急テンポな復興とも絡めて概観した。

敗戦によって、国全体が疲弊し国民生活も困窮の極に達したが、GHQ による国家体制の改革と国民の勤勉さによって、社会秩序の回復と産業経済の復興は急速なものになった。

農業と農村においては、農地改革による自作農の創設による生産意欲の高揚や農協組織の新たなスタート、戦災者等の入植対策、さらには農畜生産と生活改善をサポートする農業改良普及事業など矢継ぎ早の政策によって、農村社会における人間関係の民主化も含めて「貧しさからの解放」というハードルを越えた。

とりわけ、1961 年に制定された農業基本法下の近代化農政によって「補助金漬け」「過保護農政」といった批判を受けながらも、急速に農業・農村の改善が進められた。振り返って、我が国の戦後農政が目指した農業近代化の方向を端的に言えば、アメリカ型の農業経営の実現ではなかったかと推量される。つまり、国民食料の安定確保という緊急課題もあり、「定時・大量・安価」こそが農業経営の目指すところ（役割）だとする単線的な経営規模拡大路線政策であったとみることができる。

結果として、畜産部門は小家畜を中心に農地も自前の飼料も必要としない形での規模拡大が進み、一方稲作部門の規模拡大は遅々として進まず、コメの生産過剰による作付け転換と兼業化の道を歩んだ。アメリカ型農業の行き着くところは、化学肥料・農薬の多投であり機械化による単作経営化であった。しかし、近年になって遅まきながら日本の農業の特質を再認識しようとする動きが出始めている。

貿易の限らない自由化の方向は、農業にあっても例外ではないとする外圧（国際化）が避けがたいものだとするれば、「定時・大量・安価」を求める大型流通市場への対応には自ずと限界があり、戦わずしての敗北である。もともと農産物は、どこで獲れても同質で市場競争に勝つには量と価格が決め手であるとされてきた。現に日本の大豆、ナタネ、生糸、羊毛などは敗北の道をたどった。畜産部門の大規模化を農業近代化政策の成功例とみる向きもあるが、「特産・わけあり」を経営戦略とするのは難しく、経営改善の力点が大量生産に置かれ、先の見えない規模拡大と離農に追い込まれたのである。「ゆとり」ある農家生活を実現させるための手段であるはずの規模拡大が、目的化してしまったのである。

農業基本法以降の畜産部門と稲作部門の構造変化は、前者は規模拡大と離農を加速させ、後者は生産過剰と米価の低迷下にあっても、コメづくり農家の減少進度は緩やかで安定兼業の道を進んだのである（表 14）。

表 14 酪農と稲作の構造変化（全国）

区 分		1960 年	1975	1985	2000	2000/1960
酪農	飼養戸数（千戸）	410.4	147.1	78.5	33.6	0.08倍
	一戸当たり飼養頭数（頭）	2.0	12.3	26.8	52.5	26
稲作	栽培戸数（千戸）	5158.6	4116.4	3550.6	1997.9	0.39
	一戸当たり収穫面積（a）	55.3	60.1	60.8	80.9	1.46

資料）酪農「畜産統計」 稲作「センサス」
注）① 酪農の戸数・頭数：1975・1985 年は次年の 2 月現在
② 稲作の 2000 年の数値は販売農家
③ 2003 年次：酪農飼養戸数 29.8 千戸，一戸当たり飼養棟数 57.7 頭

国の農業政策の基本方向は同一としても、その歩みは両極化したが、それぞれに課題を抱えたまま 21 世紀を迎えたことになる。1999 年 7 月に制定をみた「食料・農業・農村基本法」は、これを契機に農政の転換が期待されている。具体的には、農業分野における市場原理の強まりは避けられないものとしても、これまで農業近代化政策の枠外とされてきた非経済性分野の大切さを位置づけたことである。また、「食」の安全性と国内自給力の向上を前提とした持続的農業（環境保全型農業）の推進であり、定住条件をも視野に入れた中山間地域等への支援である。

これらの対策が EU のような広がりと思われるが、農業・農村のもつ公益的役割について国民的合意を形成していく作業が緒に就いたものとして評価したい。このことは、これまでの生産効率優先の単線的な農政の終焉を意味するとともに、地域農政は、あくまでも個々の生活設計や地域特性を踏まえたものでなければならないということでもある。

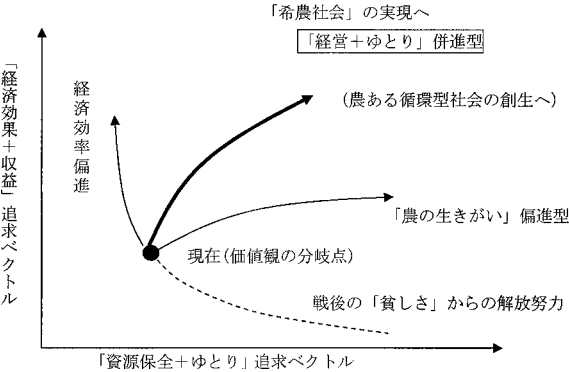
戦後の農政が、農業と農村の近代化に大きな成果を上げてきたことは誰しもが認めるところである。しかし、中央管理的で全国一律的な農政の継続は、「個」の発揮に自信を失わせたきらいがある。足元の地域特性を総点検しながら、個性豊かな経営改善の機運を醸成し、これを後方支援する農政でなければならないのである。筆者は、より地域や個人の求めに応じていく真の地域農政の確立を提唱し、これを「地域選択型農政」と名づけている。

21 世紀の農業は、経済効率偏重の呪縛を解き、経営的「ゆとり」と心のゆとりを併せもった方向に旋回すべきなのである。「農を軸にした循環型社会」の創生である(図)。その意味においても、とりわけ専門的農家群に対する総合的な生活安定対策の実現は急務である。環境保全や緑資源の提供といった公益的役割に対する保障（感謝）も含めてである。モノの手当てを優先させた行政先行の補助金政策からの

脱却である。

筆者は、21 世紀の農業は生命と地球環境を守る産業として、また、教育・福祉にも積極的に活用される場として、その存在価値が再認識されていくであろうことを確信し、希望と期待に満ち生きがいを感じる未来社会、「希農社会」の世紀になることを提唱している。

戦後の激動した社会・経済の構造変化に一息入れ、農ある暮らしを大切にしたい「共生・協調」時代到来への期待である。



(図) 21 世紀「希農社会」への方向

注

- 1) 青山永著「黒沢西藏」黒沢西藏伝刊行会，1961 年，pp.294～299
- 2) 昭和年代以降，水稻の主な凶作年（全国）の作況指数は，1934 年 85。1945 年 67。1953 年 84。1880 年 87。1993 年 74。（農水省作物統計）
- 3) 岸康彦著「食と農の戦後史」日本経済新聞社，1996 年，pp.2～15 に詳しい。
- 4) 岸康彦著「食と農の戦後史」p.52 に詳しい。
- 5) 政府買入米の集荷業務は，農協系と商人系の二元集荷になったが，全国集荷量の約 95%が農協

系の取り扱いになった。

- 6) 1971 年 8 月にアメリカのニクソン大統領が講じた経済政策で、アメリカ経済を保護するために金とドルの交換停止による世界経済の混乱。
- 7) 青山永著「黒沢西蔵」黒沢西蔵伝刊行会，1961 年，pp.434～435
- 8) 灌漑排水事業の場合，国営は 3 千 ha，県営は 2 百 ha，団体営は 5 ha 規模に区分されている。区画整理の場合，県営は 20 ha，団体営は 5 ha 規模に区分されている。

参 考 文 献

- 「1」 青森県『青森県長期経済計画 基本計画』，1962 年
- 「2」 青森県『第 23 次青森県経済白書』，1997 年
- 「3」 青森県企画部企画調整課編『経済開発要覧』，2000 年
- 「4」 青森県農林部農地課編『青森県戦後開拓史』，1976 年
- 「5」 青森地域社会研究所『青森県農業の展開方向』，1986 年
- 「6」 青山永著『黒沢西蔵』黒沢西蔵伝刊行会，1961 年
- 「7」 飯沼二郎著『飯沼二郎著作集・第三卷農学研究』
- 「8」 岸康彦著『食と農の戦後史』日本経済新聞社，1996 年
- 「9」 古沢広祐著『地球文明ビジョン ― 環境が語る脱成長社会』日本放送出版社，1999 年
- 「10」 仙北富志和著『「農業」希望宣言』富民協会，1998 年
- 「11」 仙北富志和著『地域農政の展開手法』RAB サービス，2002 年
- 「12」 酪農学園エクステンションセンター『「くらしのサイエンス」 No.25』，1999 年
- 「13」 酪農学園エクステンションセンター『酪農ジャーナル 9』，2001 年

Summary

In August 1945, World War II finished having caused hardship for the Japanese citizens and collapsed the Japanese economy with convulsion. Japan's economy has since recovered at a fast pace following the war, resulting in high economic growth with this in mind. The Japanese government established modern agricultural policies. During this period, Japan's National Income has grown, and people's eating habits have changed remarkably.

This dissertation describes the features of Japanese agriculture and eating habits after the war. It contrasts agricultural policies of the period before "The Basic Law on Agriculture" was enacted in 1960, and following the enactment of "The Basic Law on Food, Agriculture, and Rural Area" in 2000. Based on these results, this dissertation proposes the agriculture and food policies for 21st century.