

食料・農業と政治

農政を国民の手に取り戻すには

食料・農業政策は政治に大きく左右されてきた。戦前の地主階級と同様、それに代わった農協も、高関税、高米価、小農主義を唱え、構造改革に反対した。高米価による多数の兼業農家の滞留は、農協の経済的な発展の基礎となった。戦前、小作人擁護のため地主階級や帝国議会と対峙した農林省は、農協や農林族議員と同じ立場をとるようになった。しかし、兼業農家の大幅な減少により、農協の土台は揺らいでいる。農政を国民の手に取り戻す方策はないだろうか。

はじめに

2017年の衆院選では、野党分裂に救われた自民党が圧勝した。しかし、自民党農林族議員の中心人物である西川公也氏が落選し、山本有二前農水相も小選挙区では破れた。いずれも安倍政権の環太平洋連携協定（TPP）推進や農協改革を支えたとして、農業界からは批判的な目を向けられていた。北海道や新潟などの農業県でも自民党は苦戦した。

同じく同党が圧勝した16年の参院選でも、東北の地方区では1勝5敗だった。米価下落に対する農政不信があったからだといわれた。13年の参院山形地方区選挙では、TPPに反対する農協が対立候補を応援したために、自民党候補は得票率48%対45%という僅差でやっと勝利した。50対50で競っているところで、少ないとはいえ2%の票が対立候補に入ると、48対52と4%の差がついてしまう。これに政治家はおびえる。自

民党が公明党に選挙協力を求めるのはこのためである。

本稿では、これまで食料・農業政策がどのように政治の影響を受けてきたのかを振り返るとともに、それが今後どうなるのかを展望したい。

地主制と高米価政策

戦前の農業を支配した地主制を確立したのは地租改正と民法である。1873年の地租改正は、年貢（物納）制度を近代的な租税（金納）制

キヤングローバル戦略研究所研究主幹
山下 一仁
やました・かずひと 東大法卒。
77年農水省入省、ガット室長、農
村振興局長などを経て10年4
月から現職。著作に「TPPが日
本農業を強くする」（日本経済新
聞出版社）、「農協解体」（宝島社）
など。

度に改めた。江戸時代、農地には地代（年貢）徴収権と耕作権という二つの権利が併存していたが、地租改正で地租を納める地代徴収権者に所有権を与えたため、地代徴収権者は地主となり、耕作者は農地を賃借するだけの小作人となった。

地租は、東日本などでは旧来の年貢を上回る高額の負担となった。90年開設の帝国議会は、この農村の不満解消の役割も果たした。選挙権は直接国税15円以上の納税者に与えられた。当時、税収の8〜9割が地租だったので、衆院の選挙権者のほとんどは地租の納税義務者である地主だった。貴族院でも、華族と並んで多額納税者の地主に議員資格が与えられた。こうして、地主階級は帝

国議会を舞台に強力な政治力を持った。

国内の米需要が所得の向上などによって増加した結果、90年代後半から輸出できなくなり、輸入するようになった。小作料は物(米)納だったため、売り手として米流通量の半分を占めていた地主階級は、輸入制限によって供給量をさらに減少させ、米価を引き上げて、収入の増加を図ろうとした。地主勢力は食料の自給を口実に関税を要求し、1905年、それに成功した。

しかし、18年に米相場が騰貴し米騒動が発生したため、朝鮮、台湾の植民地米を内地に移入せざるを得なくなった。ところが、植民地米の移入が増加し米が過剰となったので、地主は政府に市場から米を買い入れ・隔離し、米価を維持するよう求めた。

昭和恐慌後の34年、農林省は米価維持・引き上げのため、米の減反を提案した。減反面積は、内地で14万畝、植民地と合わせて36万畝だった。しかし、食料自給を損なうという陸軍省の強い反対に遭った。物価問題を担当する商工省も、米価引き上げは家計を圧迫するとして反対した。

陸軍省もなく、貧しい消費者を代表する組織もない現在、減反政策は半世紀近く実施されている。しかも今日、減反面積は100万畝にも達する。

ところが、39年の朝鮮米の不作により、米需給は一気に逼迫に転じ、高い米価を払えない貧しい消費者への供給が危ぶまれるようになった。200年以上続いた大阪堂島の正米市場(米の先物取引)は39年に閉鎖され、42年には政府が米の集荷から配給まで市場を全面的・直接的に統制する食糧管理法が制定された。

食管法は、乏しい食料を貧富の差なく国民に等しく配分する消費者保護法だった。終戦直後も高いヤミ価格に比べ、政府が生産者から買い入れる価格は低く抑えられた。このため、終戦後しばらくして生産者保護に立つ国会議員は、米価の引き上げを意図して、統制撤廃(食管法の廃止)を叫んだ。

しかし、経済が復興し農家所得が工業を下回るようになると、食管法は米価引き上げによって農家の所得を確保するという目的に利用されるようになった。今度は、農協等の生産者団体も国会議員もこぞって食管

法の堅持を唱えた。95年に食管法が廃止された後も、農協の反対により、米の先物取引市場は正式には認められていない。

ただし、戦前は国民も貧しかった上、家計に占める米の比重も高かったため、高米価政策を徹底することはできなかった。戦後も昭和30年代までは、主婦連合会などが食管制度による米価引き上げに反対した。今日のように、生協などの消費者団体が農協と歩調を合わせて、関税や高い食料・農産物価格の引き下げにつながるTPPへの反対運動を展開することはあり得なかった。

農林省と帝国議会の対決

民法が小作人の地位をさらに弱めた。小作などの賃借権を強い権利である「物権」として保護しようとした旧民法が地主勢力の強い反対に遭ったため、1898年の改正民法は、賃借権を所有者が容易に契約を解約できる「債権」とした。

戦前の農家が貧しかったのは、小作人が収穫量の半分に及ぶ法外な小作料を賦課され、また、いつでも小作権を解消されかねないという不安定な状況に置かれたことに加え、農

家が、満足に生活できるほどの農地を耕作できなかったためである。小作人が多いほど手間暇かけた米作ができるので、面積当たりの収量は増加し、物納だった地主の小作料収入は増加する。しかし、収穫通減の法則から、小作人にとっては1人当たりの収量は減少する。地主階級の利益を代弁した農業経済学者は小農主義を唱え、小作人が減少する海外移民や構造改革による規模拡大に反対した。大正中期以降、小作争議が深刻化する中で小作人を解放しようとする努力したのが農林省だったが、その試みは農業経済学者や帝国議会にその都度阻まれた。

ところが、1937年の日中事変以降、食料増産と農村平和が求められ、小作争議などを起こすべきではないとされたため、38年になって小作権強化の法案が成立した。なお、都市の賃借権である借地借家権は、地主階級のような反対勢力がないため、その30年前に強化されていた。

また、農林省は食管制度による米の政府買い入れを利用して、政府が小作人に高い米価を払い、小作人は地主に低い米価を払うことにして、小作料の大幅な減額を実現した。戦

時下に、地主制はかなりの程度骨抜きにされていたのである。

終戦後の農地改革は、地主階級に支持された保守党の中では異色の自作農主義者松村謙三が、45年の農林相就任直後の記者会見で「農地制度の基本は自作農をたくさんつくることだ」と発言したことが発端である。悲願達成に燃える農林省は色めき立った。法律原案が出来たのは松村の大臣就任の4日後、国会への法案提出は1月後という異例のスピードだった。帝国議会は葬り去ろうとするが、12月9日「数世紀に亘る封建的圧制の下日本農民を奴隷化して来た経済的桎梏を打ち破り、耕作農民に対しその労働の成果を享受させる」という連合国軍総司令部（GHQ）による農地改革覚書が出たため、第1次農地改革法案はわずか13日で国会を通過した。その後、GHQはこれをさらに徹底した第2次農地改革を農林省に実施させた。

農政トライアングルの形成

終戦直後、小作人の解放を唱え農村で燃え盛った社会主義運動は、農地改革の進展によって急速にしぼんだ。農地の所有権を獲得した小作人

が、保守化したからだ。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、農地改革の成果を固定するよう農地法の制定を農林省に命じた。同省は、小作人の解放の後は零細な農業構造の改善を図るべきだとして小農を固定する農地法に反対したが、GHQと同様、農地改革の防共的役割に気付いた池田勇人蔵相は、農地改革に反対していた自由党議員を説得し、農地法を制定させた。農村は保守党を支える基盤となった。後に農林省はこれを利用する。ソ連が崩壊する以前の冷戦時代、米や牛肉など農産物の自由化を迫る米国に対し、同省は選挙で社会党が勝つたらどうするのだと反論していたのである。

保守化した農村を組織したのが、農協だった。農協の基本原理とされている、兼業農家も専業農家も同等であるという一人一票制は、1畝規模の均一な農家をつくり出した農地改革後の農村の組織化に極めてよく機能した。

農林省が、政府への米の供出機関として利用するため、全農家を加入させ、農産物販売、貯金の受け入れなど幅広い事業を行った農業会とい

う戦時中の統制団体を48年に衣替えしたのが、農協である。

欧米の農協が、酪農、青果などの作物ごとや、生産資材購入、農産物販売の事業・機能ごとに自発的組織として設立されたのに対し、農協の前身の団体（産業組合）と政治活動を行う団体（農会）を統合した農業会を引き継いだJA農協は、作物を問わず全農家を半強制的に参加させ、かつ、農業から銀行・保険まで多様な事業を行う「総合農協」となった。しかも、戦前は持たなかった政治活動を行う権限も与えられた。さらに、「職能組合」であるはずなのに、農家以外の住民を准組合員にして農協事業を行うことも認められた。

農民・農村の支配者は地主から農協に移った。政治活動を行う力も獲得した農協は、高米価を政府に要求し実現させた。米価を上げたために生産は増え消費は減少し、米は過剰となり、70年に減反が導入された。高米価によってコストの高い零細農家も農業を継続したので、農業で生計を立てている主業農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。地主勢力を打倒した旧小作人たちが組織する農協が、かつての地主勢力

と同じ高関税、高米価、小農主義の主張を展開し、構造改革を妨害したのである。

農林省は農協の政治力に屈した。かつては農業の構造改革を唱えた農林官僚も、農林省の予算確保や組織維持のためには、農家戸数を維持して農業票を確保した方が望ましいと考えるようになった。農協が動員する票は自民党を支え、自民党は農林省の予算や組織の維持、増加に力を貸し、農協は米価や農協施設への補助金などでメリットを得る。こうして農協、農林省、自民党農林族議員で構成される「農政トライアングル」が成立した。水田は票田となり、農村を基盤とする自民党の長期安定政権が実現した。

農協栄えて農業減ぶ

農業、特に米農業が衰退する一方で、米農業に基礎を置く農協は大きく発展し、預金額でわが国第二を争うメガバンクとなった。

農協のように、銀行、生命保険、損害保険、農産物や農業資材の販売、生活物資の販売、冠婚葬祭・ガソリンスタンドなどのサービスの供給など、ありとあらゆる事業を法律上認

められている法人は、日本どころか世界でも珍しい。しかも、経済活動を行っている組織が政治活動も行っている。欧米の農業の政治団体も日本医師会も経団連も、事業者の利益代表団体であって、それ自体が経済活動を行っているのではない。農協のような組織に政治活動を行わせれば、農家の利益より自らの経済活動や農協組織の利益を優先しようとするのは当然だろう。

高米価で零細な兼業農家が農業を継続したため、農協は政治力に必要な組合員数を維持した。兼業農家の農業所得は極めて低いが、兼業所得は高い。2003年時点で、農家平均では農業所得110万円に対して、兼業所得432万円は4倍、年金収入229万円は2倍である。農家は兼業や年金収入だけでなく、農地を転用して得た年間数兆円に及ぶ利益もJAバンクに預金した。こうして、17年にはJAバンクの預金残高は100兆円を突破した。この莫大な預金残高の活用先が、准組合員への住宅ローン融資や米国ウォールストリートでの有価証券投資だった。米国や欧州連合（EU）は農産物を高い価格に維持するのではなく、

財政からの直接支払いを農家に交付することで、消費者には安い価格で農産物を供給しながら、農業を保護する政策に切り替えた。価格を下げれば関税は要らなくなる上、需要が増えるので、減反をしなくて済む。さらに、価格低下で兼業農家が退出し、主業農家に農地が集まり、規模が拡大してコストが下がれば、輸出も拡大し、農業は発展する。兼業農家は、今の農業所得を上回る地代収入を得ることができる。

主業農家も兼業農家も利益を受ける。しかし、兼業農家がいなくなると、JAバンクの預金量が減少し農協の基礎が揺らぐ。だから、農協はTPP反対の大運動を展開したのである。こうして日本では、農業の維持ではなく農産物の関税で維持されている高い農産物・食料品価格の維持が国益になる。政治の世界では、消費税の逆進性は問題とされても、関税の逆進性は話題にもされない。

農協制に陰り

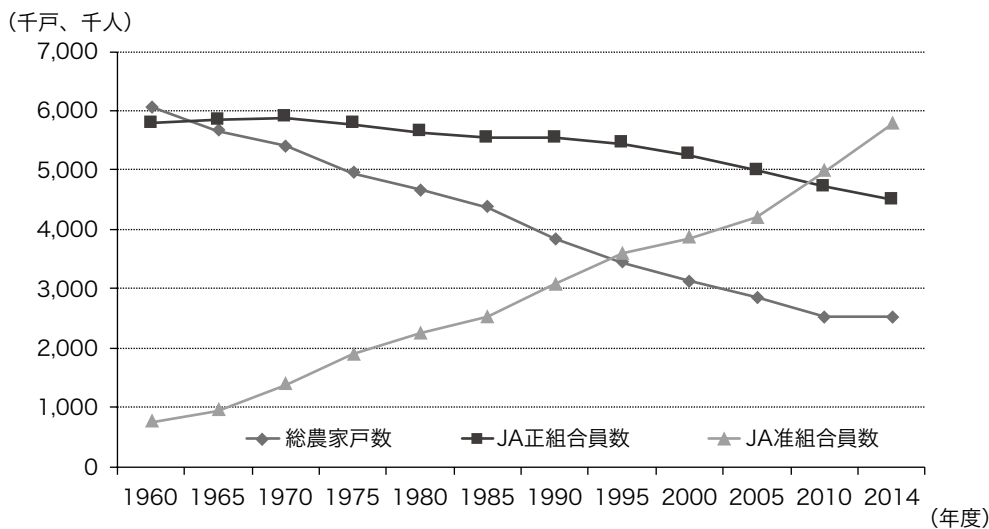
安倍内閣は14年、農協の政治力を弱体化するとの観点から、農協の政治組織である全国農業協同組合中央会（JA全中）を農協法上に位置付

けられる法人ではなく一般法人化することとした。これは、全中だけが対象であり、都道府県の中央会は改革の対象とはならない点で十分ではなく、また、全国農業協同組合連合会（JA全農）などの

株式会社化や准組合員の利用規制なども先送りされた。しかし、これまで政権党が手を着けられなかった農協に、とうとう改革の手が及ぶようになった。TPPや農協改革を推進してきた安倍政権に、農協の機関紙である日本農業新聞は対決姿勢を鮮明にしている。しかし、西川氏の落選のように批判票として表れる場合もあるが、多くの場合、安倍政権を抑えることを期待して自民党農林族に投票せざるを得ず、それが安倍政権の安

定による改革につながるというジレンマに陥っている。農協の土台も揺らいでいる。農家戸数、特に農協の政治的・経済的な

〈図表〉総農家戸数とJA組合員数の推移



(注)2014年度の総農家戸数は10年度の数値を代用している
(出所)農林水産省「農林業センサス」「総合農協統計表」

力の源泉となってきた第2種兼業農家戸数が、1990年の198万戸から2012年には86万戸に大幅に減少しているからである。

農協の正組合員は450万人、1戸から複数の組合員を出している農家もいるので、正組合員戸数は382万戸である。これは、農林水産省の農家とは言えないような農家定義（10㍓または年間販売額15万円以上）に該当する農家戸数216万戸さえも大幅に上回っている。明らかに、今では農業を行っていない人が正組合員となっている。

混住化の進展と農協の勧誘によって、准組合員の数は年々拡大。とうとう、09年に准組合員数が正組合員を上回り、14年度末では准組合員が577万人となり、正組合員の450万人を127万人も上回った。

農業に基盤を置くだけでは、本籍農業、住所地金融業となった農協の組織維持が困難になっている。今の農協を金融業主体の地域協同組合にして、農業は主業農家による農業の協同組合に委ねたらどうだろうか。それが、JAという農協組織にとっても、日本の農業にとっても、利益になるのではないだろうか。