第7回　11月29日　講義のテーマ

- 農業政策の目標と生産振興の位置づけ
- 農政は農業構造をどのように変えようとしたのか？或いは，維持しようとしてきたのか？

キーワード：

農産物価格政策、農業環境政策、農業基本法，自立農家，選択的拡大，自作農体制

設問1について：日本農業が抱える規模問題は、どのように解決すべきでしょうか？農家があまり土地を売りたがらない、兼業化を強く志向するという条件下で、可能と思われる道筋を示して下さい。

- 農地の集団管理／大規模農地を分担して農業を行う
- 会社化（法人化）する
- 第三セクターの整備
- 農家が土地を売るような制度を設ける（補助金）
- 高収量作物の導入、機械の導入、肥料の改善、農家へ情報提供するなど、農地以外の策を講じる
- 農業計画を学校の教育プログラムへ組み込み、将来の担い手を養成する

（日本の農業が抱えている生産上の問題点を踏まえた回答ができるようにしておくことを期待）

2

コメント1：

耕作面積の拡大によって，経費面からみた生産物1単位当たりの

固定費が減少するという点をしっかり抑えてください。

また，それが実現できない場面が多い日本の農業で，この問題をどうあつかうかが，貿易自由化のなかで，重要な政策課題になっていることも

あわせて考慮しておくこと。

コメント2：

ただ，土地規模拡大，経営規模の拡大が，農業の生産過程すべてではない点には注意！！

質問：単収　とは？

単位当たり収量。日本の農業関連統計では，10アール当たりをもちいることが多い。

3

日本の農業政策と構造問題

農業政策は農業構造問題にどう対処しようとしてきたか？

１　農業政策とは

1-1 農業政策の目標　①

- 農業政策：農業に対する政策

狭義　農業生産・経営に対する経済政策

広義　農業・農村における経済社会政策。加工・流通問題，消費者の厚生，食料の安全性を含めた広い領域をカバー

政策の立場：論争がある！

近年，生産者に力点をおいた政策か？消費者に視点をすえた政策か？という点で論争がおきている。

これまでの日本の農政は，生産者に力点をおいた「消費者負担型」「稲作偏重型」の政策であったというのが共通認識。

国民の大半は消費者であり，食料問題は国民すべての問題。
国民の大半は生産者ではない・・・・・・（伊藤元重）

1-1 農業政策の目標　②

- 農政の要件

①目標，②そのための政策手段，③予算，　④政策遂行の結果を評価するシステム，を備えていることが前提

- 私有財産制を前提にした経済政策，市場原理にもとづく政策

一方，農業問題の解決には，農業の特殊性から社会政策的な措置が含まれ，非市場メカニズムによる政策となる

（太田原高昭編著「農業経済学への招待」）

- 比重の置き方は時代によって異なり，昨今は，WTO体制が確立したこともあって，経済政策として特化する一方，それと矛盾しない形で，非市場メカニズムによる政策活動が強化されるようになった。

1-1 農業政策の目標　③

- 目標には二面性がある

1）効率　efficiency

価格メカニズム，市場原理にもとづく農業作り

農業を産業としていかに自立させるか，という視点からの接近

2）公正　equity

所得分配に関する領域，経済政策に社会政策をくわえて社会正義として扱っている。

- 長期的には，農業保護などの特殊性が貫徹するのではなく，市場原理が働く政策への転換が必要になってくる。
- 貧困対策，農業所得の相対的低下を防ぐ施策にシフトすると，効率性を追求する姿勢は弱くなる。（中所得国・高所得国における農業政策の特徴）

1-2 農政が扱う分野：食料問題　①

食料不安とは？

人々が，正常な成長と発育および活動的で健康な生活に必要とされる十分な量の安全で栄養のある食料への確実なアクセスを欠いている状態をいう。（FAO協会：世界の食料不安の現状　2001）

食料の安全保障の実現

①供給：消費需要を満たすのに十分な食料供給

②安定性：季節、天候、経済変動などにもかかわらず、食料消費が満たされていること

③入手機会：　貧富の差による食料供給が偏らないこと

経済開発への貢献

工業化を推進するためには，豊富で安価な食料を国民に供給する必要。食料価格を押さえる政策！

1-2 農政が扱う分野：食料問題　②

安全・安心な食料の供給　（最近この分野に重点）

食品安全対策，栄養政策，新しい社会システムの開発
（生産・流通履歴等），食文化の維持，etc.

○食品産業分野の政策全般とのリンク，あわせてフードシステム政策の枠組のなかで，農業政策をどう位置づけるか？

フードシステム研究：

農業の保護政策が，原料市場のコントロールを通じて，食品製造業や外食産業の成長にネガティブに作用していると指摘する向き。

生産から消費にいたる一連の流れのなかで，川上に位置する農業が直面する問題を扱うという姿勢・・・

9

1-2 農政が扱う分野：農業問題　②

二重構造とは　（資料NO．６　スライド4を参照）

- 二重構造とは，資本集約的な近代的技術を用いる大企業と，労働集約的な在来的技術による中小零細企業が併存し，生産性，賃金の格差が開いていく現象。両者はまったく異なる論理のもとに動いていくが，互いに深く連結しあっている。
- 低生産性部門に労働力を提供し，安価な食料を供給する役割を担うのが農業部門。安価な国内農産物を供給する農業部門の存在は不可欠となるが，工業部門に対して立ち遅れる
- 日本が直面した農業問題とは？

二重構造問題としての農業・農民問題

食料過剰，農産物の価格低下，農家所得の低水準，食料自給率の向上，etc．農業生産構造に起因している諸問題を広くあつかう

1-2 農政が扱う分野：環境問題　③

農業生産にかかわる環境問題とは？

環境悪化による環境問題が発生。農業がもつ環境保全機能の発揮と環境負荷の軽減，環境悪化の改善，維持にどう貢献できるか？

農業環境政策の二面性

1）農業のもつ物質循環機能をいかし，食料生産をつうじた環境の保全をはかる

2）農業がもつ環境負荷（化学肥料・農薬の使用等）の軽減に配慮した持続的農業を実現する

農業政策が扱う分野は時代とともに移ってゆく

○日本は，農業がもつプラスの側面を強調しすぎる傾向がある。アメリカ，EUではネガティブな面を強調して対処する姿勢がより明確・・・

1-3　視点：需給関係と生産　①

農産物の特徴

生産の特徴から規定：工業製品のような一定した生産や製品の管理が十分には及ばないこと

商品の特徴から規定：「必需品」だが，鮮度が劣化しやすい生鮮食品であり，貯蔵がききにくい

需要に関する「価格弾力性」「所得弾力性」が低い

成長農産物の選択的拡大

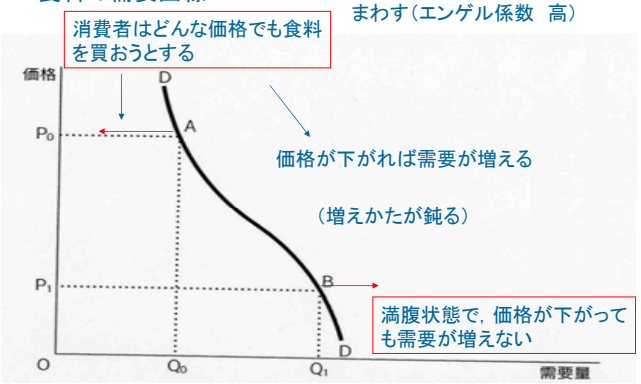
従来的な農産物は価格の変化に対して，需要の変化が少なく，所得があがっても農産物の需要は増えないものが多い

- 消費動向の変化に対応して，生産をいかに適応させていくか！！
- 所得弾力性が大きい成長農産物（果樹，牛乳・乳製品，肉類，野菜等）

（参考）

食料の需要曲線

家計費の多くを食料支出にまわす（エンゲル係数　高）



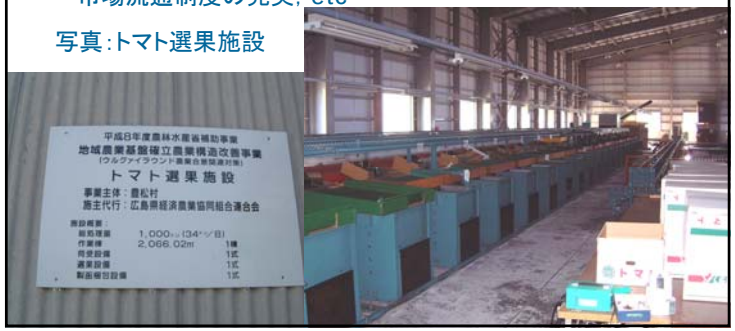
（エンゲル係数　低）

1-3 視点：需給関係と生産　②

物流インフラ（ハード）の整備　（選択的拡大をすすめるために）

生産基盤の整備，機械化などの経営近代化，流通の合理化，市場流通制度の充実，etc

写真：トマト選果施設



1-3　視点：農産物需給と生産政策　③

農業金融の組織整備

農業は工業・商業と同じような金融条件が成立しにくい。

政策金融の必要性がきわめて高い。農業生産力の維持増進に必要な長期かつ低利の資金を準備。

農業の近代化，施設整備，自立経営農家の育成及び農地等の取得資金の提供。

例　農業近代化資金，農業改良資金，農林業金融公庫資金，天災資金，各種振興資金，etc.

○「農協金融」の独自の領域があり，政策金融がそれとの連携をはかる。

価格政策による生産刺激

価格政策による生産誘導；米価決定における生産費・所得補償方式，各種の価格支持制度がこれまで実施。輸入制限政策があわせて実施されることも（酪農，畑作の発展）

1-3 視点：農産物価格安定と所得政策　①

農産物市場の不安定性への対処

1）　供給面　自然条件の影響

需要面　食料品の価格弾力性の小ささ

豊凶変動によって大きな価格変動にみまわれる

2）生産に長い期間が必要（短期的な対応ができにくい）

不確実性によるリスクをかかえやすい

（農業固定資本の形成にも歳月をようする）

農産物価格安定政策

1　農産物価格の暴騰対策　（消費者に向けた対策）

2　農産物価格の暴落対策　（生産者に向けた対策）

1-3 視点　農産物価格および所得政策　②

農産物価格支持政策

1）政策的に価格を決定（需給動向で価格が決まるのではない）

基準：都市勤労者世帯との比較など

農業収入が農家の生活費として十分かどうか

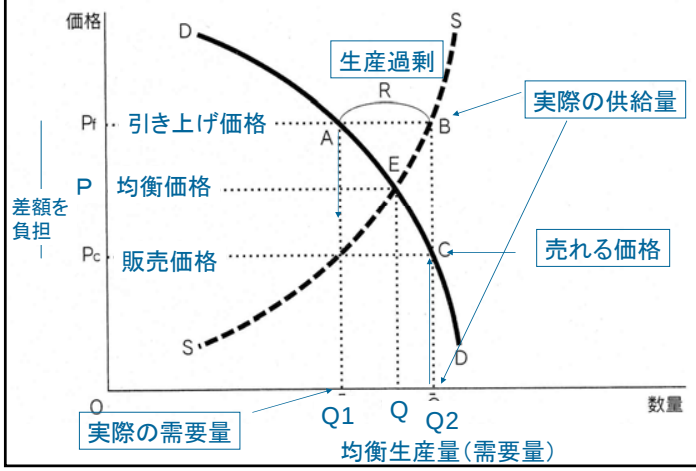
2）過剰生産を防ぐ：農産物の価格を需要と供給が均衡する水準以上に引き上げようとすると，需要は減少し，供給は増加する

防ぐ手段を準備：

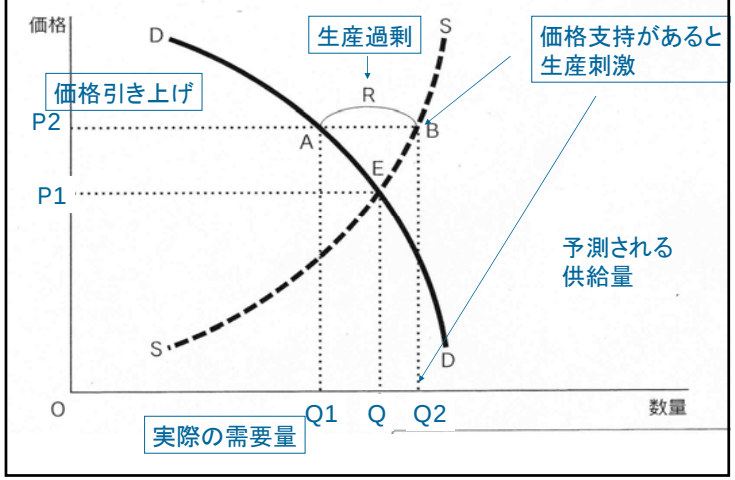
（1）二重価格制度　政府が農業者から均衡価格よりも高く買い上げて，消費者にすべて売り切れる価格で販売。過剰は解消されるが，財政負担が必要。

（2）生産割当　高い価格では過剰となる分だけ，生産を制限して，需要にあわせる。

（参考）農産物市場の二重価格制度



（参考）生産割当による価格支持



1-3 視点：農業構造と農地　①

経営規模の拡大に向けて

農地は生産手段であるが，農民は資産（家産）として考える傾向が強い。農地の流動性が低くなり，「規模の経済性」(economies of scale)を追求しにくい農業環境になる

方策

1　農地流動化の促進　　2　土地基盤整備の充実

3　経営希望拡大に対する補助・助成

4　協業組織など集団的生産組織の育成

5　機械技術の確立と普及

例　構造改善事業など

1-3 視点：農業構造と農地 ②

担い手の確保に向けて

効率的かつ安定的な農業経緯の育成し，これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立

（1）農業を専業的に営む者のための条件整備

（2）家族経営の活性化，法人化

（3）農地の確保と有効利用

（4）担い手及び人材の確保

例　能力のある専業農業者群の確保（認定農業者）

「選択と集中」の対象

（5）担い手を広くとらえる姿勢

農業経営，法人，農業サービス事業体などに加え，集落営農組織も

1-3　視点：農業環境政策としての充実 ①

環境政策との合流が最近の流れ

農業がもつ環境保全機能の発揮と環境負荷の軽減

環境悪化の改善と維持にどう貢献できるか，が問われる

（1）環境保全型農業の模索

農業のもつ物質循環型機能をいかし，生産性との調和などに留意しつつ，土づくり等を通じて化学肥料，農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続的農業

農業がもつ外部不経済効果を減らす

（2）農業がもつ経済外的効果の評価

社会的な便益は大きいが，市場で評価されず対価の支払が行なわれない。農業に対する所得分配が過小になりすぎると，環境機能の質が低下する。

1-3　視点：農業環境政策としての充実 ②

（参考）　外部経済：

ある企業や消費者の経済活動が、市場取引によらずに第三者に便益・利益を与えること。最近盛んになっている「農業の多面的機能」の論議は，農業がもつ外部経済効果を積極的に評価しようというもの。

農業がもつ本来的機能と副次的機能

本来的機能が低下（つまり，農業が衰退）するなかで，副次的機能もそれにつれて低下している。

○資源循環の担い手，農業資源の利用　と深くかかわる地域の文化・社会の担い手として存在

食料生産が本来的にもつべき安全保障の視点，食料生産を通じた環境の保全，景観の維持，地域社会および文化の継承など，総合的な戦略をめざすことは可能か？

演　習　問　題

1）消費者サイドにたった農業政策とはどのような内容を含むべきか，考えるところを述べなさい。

2）世界的には貿易歪曲効果をもつ価格支持政策はとるべきではないとする潮流が強まっている。価格支持政策がもつ効果と弊害について，それぞれ説明しなさい。

3）農業・農村のもつ多面的機能とは何か？本来的機能である食料生産との関連性に言及しながら，説明しなさい。

（参考）「食料の安全保障」は必要な社会インフラストラクチャー　①

問いかけ：海外からの食料輸入が途絶した時，国民が最低限でも生き延びられるような食料自給力の確保，それが今の日本に備わっているかどうか？

2100キロカロリー（1人1日当たり）を基準に産出した時，
農業・水産資源の利用体制で供給できるか？
海外食料がもたらす多様な食事メニューは維持できない
現在のフードシステム，市場原理にもとづくシステムは機能しない。分配の偏り，価格の高騰，市場の機能不全，等。
「市場の失敗」がおこるのは確実

26

(参考）「食料の安全保障」は必要な社会インフラストラクチャー　②

食料不安は「貧困」と「資源枯渇」の悪循環を招きやすい
1）貧しいがゆえに貧しい社会
2）食料資源の持続的利用に失敗する社会
国際的支援
①「緊急食糧援助」
干ばつや害虫、病気による不作、洪水、地震などの自然災害や戦争・紛争などの人為的な災害によって発生する被災者に対する援助
②「経済社会開発援助」
貧困層の自立を助け，農業を始めとする食料産業の発展を促すための援助

27

(参考）「食料の安全保障」は必要な社会インフラストラクチャー　③

食料の安全保障は，社会にモラル・スタビリティーをもたらす
（生源寺　1998）
パニックによる社会の自壊作用を防ぐことができる
日本社会の意思決定機構が安定的に機能しつづけるための措置であり，社会の土台・・・・・

市場経済を含む社会システムが正常に機能しなくなる恐れ
市場取引は，社会が安定して正常に機能するので，食料の安全保障は市場経済が活力をもつための土台でもある

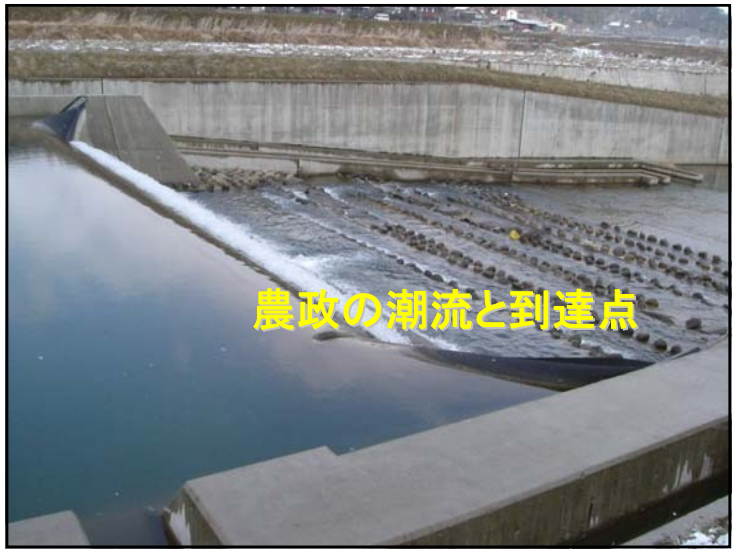
28

(参考2）　食料の安全保障：資源争奪戦のなかで

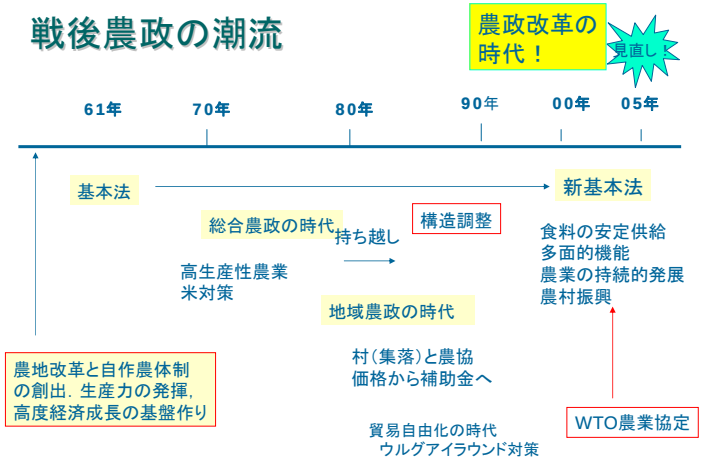
- 巨大開発途上国の経済成長がもたらす食料需要の急増
  突発的な緊急事態に対する食料安全保障ではなく，
  長期的な需給構造の変動への関心の高まり

- 食料問題か，農業問題か？2000年代の様相
  食料問題　需要の伸びが供給の伸びを上回る結果，食料価格が上昇
  農業問題　供給の伸びが需要の伸びを上回る結果，農産物が過剰となり，食料価格がさがる。そのため，農業保護政策をとらざるを得ない

29



戦後農政の潮流



2-1 戦後農政の出発点：自作農体制の維持 ①

戦後改革：農地改革をひとつの柱とし，農村の民主化，耕地をめぐる地主・小作関係の解消をめざし，社会変革，経済成長の軸とする

自作農体制とは？

戦後改革の一環として，地主的土地所有制度を廃止し，耕作者主義にもとづく農地所有制度に転換；自作農体制の創設とそのもとでの生産力発展を志向。農地委員会の設置による監視体制。

（参考）農地の規定

耕作の目的に供される土地：土地に労力を加え，肥料を施して作物を栽培する土地が農地。労力を費やせずに作物だけを収穫する採草放牧地は農地と区別される。

自作農体制を維持することが農政の大きな目標

自作地　54%から87%　　自作農　28%から55%

自小作　21%から28%

33

2-1 戦後農政の出発点：自作農体制の維持 ②

農地法の成立　1952年成立

戦後の農地制度を維持するためにできた法律。趣旨は，農地改革の成果を維持すること。

①農地保有制の制限　②不在地主は認めない

③地代の制限，著しく低い水準

農地の売買または貸借による流動化を防ぎ，小作人の保護を徹底。

問題点

○明確な土地利用計画，ゾーニング政策の不在。農地転用に対する規制があいまい

○農地税制が保有することに有利（農地の資産化と兼業化）

34

2―2　農業基本法がめざしたもの　①

背景には農工間の所得格差

原因は，零細農耕制，農業の低生産性，価格条件の不利さ，農村の過剰人口にある

経済成長によって農村過剰人口が吸収されれば，規模拡大が進展：所得均衡，生産性向上，構造改善が実現

基本目標：　農業の発展と農業従事者の地位の向上

1）農業の不利を補正，2）他産業との生産性の格差を是正

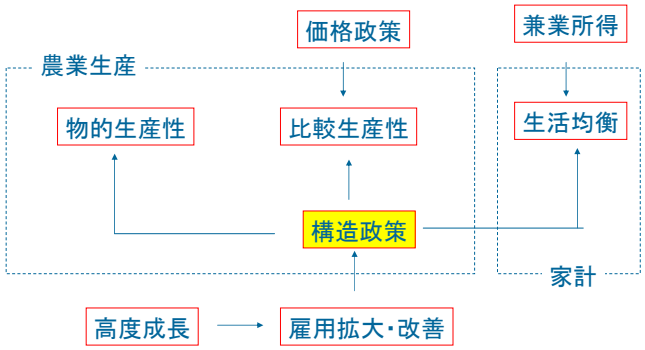
3）所得の拡大，4）他産業従事者なみの生活

5）生産政策，価格・所得政策，構造政策を実施

戦後自作農体制が発揮したエネルギーを受けながら，農業近代化への道筋をつける。自作農体制下にあって，零細経営の限界をいかに突破するかが農政の大きな課題に・・

35

農業基本法の考え方



（資料）田代洋一作成。一部加筆

2―2　農業基本法がめざしたもの　②

基本的な施策

農業生産の選択的拡大（成長農産物），生産性向上，総生産の増大，価格安定，家族経営の発展，自立経営の育成，協業化

1）生産政策：選択的拡大　畜産・果樹など，輸入農産物と競合しない範囲に国内農業を誘導

2）構造政策の実施：（構造改善事業としてインフラ整備が本格化）

A 自立経営の育成

2－3人の農業従事者　（世帯主と後継ぎ）

1－2ha規模（当時）　他産業従事者の所得と均衡

目標：平均2ha専業農家　250万戸

平均40a兼業農家　250万戸

効率的な商品生産を行う，経済的に自立可能な近代的家族経営を想定

37

2-2 農業基本法がめざしたもの　③

2）構造政策：

B　構造改善　＝＞農業の近代化と合理化

①　農地の流動化；生産法人を認め，組合や有限会社による農地取得に途を開く；農地の保有制限を撤廃）

②　協業組織の奨励；協業経営を含む

③　構造改善事業；土地の基盤整備；機械・施設の導入

構造改善の結果は？

労働生産性が高くなったが，浮いた労働力は兼業化に回った。

兼業収入が増大。農業所得は高米価に支えられる

兼業の深化；第1種兼業から第2種へ

（在宅通勤が一般化する）

38

演　習

1）次の事柄について説明しなさい。（調べてください）

　１　選択的拡大品目　　２　構造改善事業

　３　近代化資金

2）瀬戸内海に面した島嶼部や沿岸部では，選択的拡大品目のひとつとして柑橘栽培が盛んになった。瀬戸内海の柑橘産地と栽培の盛衰について調べ，農業基本法が目標としたような農業近代化が実現したかどうか，説明しなさい。

3）農地改革で創出された自作農体制のもつ意義と限界を説明しなさい。

39