

米の輸入自由化と食糧制度

——1994年12月19日 定年退職記念講義——

大 藪 輝 雄

目 次

- はじめに——戦後農業・食糧問題の三つの画期——
 第1節 米の輸入自由化とガット・ウルグアイ・ラウンド
 第2節 農業「新政策」
 第3節 新食糧法（食糧需給価格安定法）
 おわりに——現代農業論の課題——

はじめに——戦後農業・食糧問題の三つの画期——

まず初めに、戦後農業・食糧問題の三つの画期について述べておきます。農業・食糧問題というように続いているのは、問題を農業という生産者の立場からだけでなく、食糧という消費者または国民の立場からも把握するようになってきているからであります。以前は、専ら農業問題という見地で問題を解明しておりましたが、最近では農業問題という側面と、食糧問題という側面の両方から全面的に把握し、農業と食糧の問題を日本経済のなかに位置づけていくことが必要になっています。

1. 第1の画期（農地改革期）

まず第1の画期、農地改革期であります。「なぜ先生は、農業・食糧問題をやるようになったのですか」ということを学生諸君から聞かれることがよくあります。私はそのような問いに、次のように答えています。私どもの学生時代に農地改革が行われていた。これは日本の経済や社会に大きな変動を与えた。その農地改革によって、日本の農業がどのように変わったか、というのが第1の問題意識であった。第2の問題意識は、当時黒沢明監督の「わが青春に悔いなし」という映画がはやっていましたが、それをもじって「わが青春に喰いなし」というプラカードがメーデーのデモ行進に現れていた。また、そのまま放置すれば、1500万人が餓死するということが言われていた。このような切迫した食糧危機があったわけです。この食糧をなんとかしなければならぬと言うのが第2の問題意識であったわけです。

私どもの先生である山岡亮一先生や井上晴丸先生に「先生はなぜ農業・食糧問題をやるようになったのですか」と聞いたことがあります。お二人とも戦前の日本農業における、半封建的地主制の残存の下での農業恐慌を、自らの学問の出発点としてあげておられ、自分たちは「農業恐慌

の子」である、と言っておられました。すなわち、戦前の日本には地主制というものがあり、この半封建的な制度が、明治維新の地租改正にもかかわらず、農地改革まで残存していました。この地主制度のもとで、小作人は非常に貧しい生活を強いられていましたが、それに加えて昭和5年（1930年）から10年（1935年）にかけて昭和農業恐慌が起きました。これは1929年の世界大恐慌に連続したもので、この昭和農業恐慌によって、農民は半封建的地主制による収奪と資本主義的恐慌による価格下落のもとに苦しんだのであります。いわゆる農村の貧困の問題です。東北本線の線路に沿って、列車の窓から投げられた弁当のカラのご飯粒を子供達が競って食べている。娘を売らなければ生活ができないという状況があったわけです。先生方はこのように答えていましたが、私にとっての研究の出発点は、半封建的地主制の解体をもたらした農地改革と先に述べた食糧危機でありました。

2. 第2の画期（農業基本法期）

第2の画期は農業基本法の時期であります。それは、経済全体では開放経済体制・高度経済成長の時期でもあります。開放経済体制というのは自由化の始まりであり、高度経済成長というのは、日本経済の全面的重化学工業化であります。このなかで、農村から大量の労働力が流出しました。また農業の機械化や化学化、いわゆる近代農法が全面的に取り入れられ、さらに食生活の洋風化が進行します。その過程で農工間の不均等的発展が激化しますが、それに対処するために、政府は1961年に農業基本法を制定します。その条文は全部で30条という小さなものですが、農業の憲法とも言われる法律で、それに基づいて農業基本法農政が展開されます。

3. 第3の画期（農業「新政策」期）

第3の画期は農業「新政策」の時期、つまり現段階です。現在日本の経済では、工業、農業の双方において全面的な自由化が進行しています。また、低成長の時期であるにも拘わらず、ME革命によって技術革新が進行しています。そういう状況のなかで、農業は「存亡の危機」と言われるような重大な事態にあります。食糧自給率は、カロリー計算で46%しかありません。「日本に農業はなくてもいいのか」ということが問われるような危機であります。そして、それをもたらした根元に、ウルグアイ・ラウンドの農業合意や、食糧管理法を廃止して新食糧法をつくるという動きがあります。こういう状況のなかで農業の危機が進行している。われわれはそのような歴史的転換期にいるわけであります。現在、農業・食糧問題を専攻しようとする学生諸君が、後になって考えると、重大な時期にわれわれは育ったと言うであろうような、そういう時代が現代であります。

第1節 米の輸入自由化とガット・ウルグアイ・ラウンド

1. 全アメリカ精米業者協会の提訴（1986, 1988年）

米の自由化問題は、米の輸出にも大きな力をもっている全アメリカ精米業者協会が、1986年に、アメリカの通商代表部に対し、日本の米輸入の制限は通商法301条の不正貿易にあたるので報復措置を取るべきであると、提訴したことに始まります。通商代表部は、その問題はガット・ウ

ルグアイ・ラウンドの場で交渉を行っていて、多国間貿易交渉の方が効果があるからという理由で、この訴えを却下致します。さらに1988年にも同様の訴えがなされています。

2. ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の経過（1986～93年）

次に米の自由化をきめたガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の経過について、お話しいたします。ガットについては、皆さんすでにご承知のことと存じますが、簡単にいいますと、自由貿易を促進する国際的な機関であります。ラウンドというのは、多角的貿易交渉の場のことです。今度のウルグアイ・ラウンドは第8回目にあたりますが、この前の東京ラウンドや、ずっと以前のケネディー・ラウンドなどが有名です。ウルグアイの名前がついているのは、南米のウルグアイで開会式が行われたため、実際の交渉はジュネーブにあるガットの本部で行われてきました。その経過を簡単に見ておきたいと思います。

(1) ウルグアイ・ラウンドの開始（1986年）

ウルグアイ・ラウンドの開始は1986年です。はじめは4年間で終了する予定でした。1980年代の初めに、先進国を中心にして農産物の過剰が発生します。それをどこかに売り込まなければならない。欧州連合（EU）などは輸出補助金を付けて世界市場で販売してきました。その結果アメリカとEUとの間で、販売先をめぐる競争が激化いたしました。このような状況を背景にして、国内支持、国境措置（市場アクセス）、輸出補助金（輸出競争）の三つの分野で、農業保護の水準を引き下げることが、アメリカが中心になって提起いたします。アメリカは、自国の農業生産力が高いので、EUや日本などの農業保護が撤廃されれば、輸出競争に勝利できると考えたわけです。

ここで農業保護の三つの分野について簡単に説明しておきます。第1の国内支持というのは、財政資金による農産物価格の支持と安定のことです。アメリカでは農業法によって、EUではその共通農業政策によって、日本では食糧管理法によって農業保護が実施されています。第2の国境措置（市場アクセス）というのは、輸入に対する対策のことで、関税、輸入課徴金、数量規制などがあります。そして関税以外の措置をすべて関税化して、それを順次削減していこうというのが今度の農業交渉の主題であります。そして、第3の輸出補助金（輸出競争）というのは、EUがその共通農業政策によって、輸出補助金をつけて農産物を安価に販売している。それに対抗してアメリカも補助金付き輸出を始めました。しかしそれがアメリカの財政赤字を拡大したため、輸出補助金を削減しようというのがアメリカの主張であります。日本は世界最大の農産物輸入国ですが、農産物の輸出は殆どありませんから、これには直接の関係はありません。

(2) 中間合意（1989年）

1989年に、予定より1年おくれで中間合意が成立します。そこでは、農業保護の「相当程度の漸進的削減」と「食糧安保を認める」という大きなところでの合意が成立します。この「相当程度の」というところにアメリカの、「漸進的削減」というところにEUの立場が現われています。そして「食糧安保」というのは、日本が主張してきたことです。

(3) ダンケル提案（1992年）

1992年に、ダンケルというガットの事務局長が、最終的な提案をいたします。それは、①すべての輸入制限措置を関税に転換（包括的関税化）し、一般関税とともに削減する、②国内支持の

うち一定の政策をのぞき、削減する、③輸出補助金は、財政支出と対象数量の両面で削減する、というものでした。これは「例外なき関税化」を主張するアメリカの提案に近いものでした。

(4) ブレア・ハウス合意とウルグアイ・ラウンドの最終合意（1993年）

その後アメリカとEUとの間に妥協が成立します。輸出補助金をめぐるブレア・ハウス合意がそれです。そして1993年の12月15日に、ダンケルの後を継いだサザーランド事務局長の提案による最終合意修正案を、参加国が受け入れ、1994年4月にモロッコのマラケシュにおいて調印が行われました。

(5) ガット合意協定・関連法案の批准・成立（1994年）

その後日本では、1994年12月8日の国会でガット合意協定が批准され、その関連法案である新食糧法が可決成立しました。日本共産党以外は、与党も野党も賛成ということであります。こうして、マスコミもあまり報道しないという状況のなかで、ウルグアイ・ラウンドの農業合意は国会で批准されたわけです。

3. 農業合意の概要（第1表）

第1表 ウルグアイ・ラウンド農業合意内容の比較

合意項目		ドンケル案 (1991.12)	米・EC ブレア・ハウス 合意再調整(1993.12)	ウルグアイ・ラウンド 最終合意案(1993.12)
国内 支持	① 削減率	20%	20%	20%
	② 基準年	1986—88年	1986—88年	1986—88年
国 境 措 置	③ 対象外	研究、普及、教育、検査基盤整備、備蓄、食料援助、デカップリング所得支持、所得大幅減少の補償、災害補償、構造調整環境対策、地域援助対策	CAP改革の直接補助、米国の不足支払い、グリーンボックス	研究、普及、教育、検査基盤整備、備蓄、食料援助、デカップリング所得支持、所得大幅減少の補償、災害補償、構造調整環境対策、地域援助対策
	① 関税化	すべての国境措置を関税に転換	国境措置は関税に転換	すべての国境措置を関税に転換（特例措置有り）
国 境 措 置	② 削減率	平均36%、最低15%以上	平均36%	平均36%、最低15%以上
	③ 基準年	1986—88年	1986—88年	1986—88年
	④ ミニマム・アクセス	3%から5%に拡大	3%から5%に拡大	3%から5%に拡大
	⑤ 特別セーフガード	<ul style="list-style-type: none"> 25%以上の輸入数量の増大 10%以上の輸入価格の低下 	<ul style="list-style-type: none"> EC域内への輸入価格が86—88年の平均輸入価格より10%以上低下の場合自動的に加算 	<ul style="list-style-type: none"> 輸入量が過去3年の平均の25—5%以上増大 輸入価格が86—88年の平坂参考価格より低下の場合、自動的に加算
	⑥ 特例措置			日本のコメ—6年間の関税化猶予、ミニマム・アクセスは、4%から8%に拡大
	輸 出 補 助 金	① 財政支出	36%	36%
② 数量		24%	21%	21%
③ 基準年		1986—90年	1986—90年	1986—90年
④ その他			<ul style="list-style-type: none"> 農産物の在庫は対象外 ECの小麦等は91—92年、牛肉は86—92年基準 削減方法に柔軟性 	<ul style="list-style-type: none"> 削減方法に柔軟性

出所：全国農業新聞1994年1月

この農業合意にしたがって、各国は、国内支持、国境措置（市場アクセス）、輸出補助金（輸出競争）の3分野において、具体的かつ拘束力のある約束を作成し、1995年から2000年までの6年間に、これを実施することになっています。

(1) 国内支持

総合的計量手段という計算方法で支持の総額を計算し、6年間にわたってその総額の20%の削減を、毎年同じ比率で実施する。

(2) 国境措置（市場アクセス）

- ① 全ての非関税措置を関税相当量を用いて関税におきかえる（包括的関税化）。米については関税化の特例措置を適用する。
- ② 関税相当量を含め、通常関税は6年間で農産物全体で36%、各品目毎に最低15%の削減を、毎年同じ比率で実施する。
- ③ 関税化対象品目についての現行アクセス機会は維持する。輸入がほとんど無い場合については、ミニマム・アクセス機会として、実施期間の1年目については、国内消費量の

第2表 関税化する主な品目の約束概要

品 目		現行アクセス分						現行アクセス分以外			
		アクセス機会(輸入量)		輸入差益の上限			国家貿易制度	関税相当量			
		1995年	2000年	基準期間	1995年	2000年		基準期間	1995年	2000年	
麦 類	小麦	556万5,000 t	574万 t	53円	51.7円	45.2円	有	65円	63.33円	55円	
	大麦	132万6,500 t	136万9,000 t	34円	33.1円	28.6円	有	46円	44.83円	39円	
乳製品	脱脂粉乳	[国家貿易によるもの 13万7,202 t(生乳換算) 例:脱脂粉乳(25%) バター (35%)]		358円	349円	304円	有	466円+ CIF 価格 の25.0%	454.33円+ CIF 価格 の24.4%	396円+ CIF 価格 の21.3%	
	バター			950円	926円	806円	有	1,159円+ CIF 価格 の35.0%	1,130円+ CIF 価格 の34.1%	985円+ CIF 価格 の29.8%	
で ん ぶ ん		15万7,000 t(25%)		—	—	—	無	140円	136.5円	119円	
雑 豆		12万 t(10%)		—	—	—	無	417円	406.5円	354円	
落 花 生		7万5,000 t(10%)		—	—	—	無	726円	707.83円	617円	
こんにゃくいも		267 t(荒粉換算) (40%)		—	—	—	無	3,289円	3,206.83円	2,796円	
蒟 蒻・生糸	蒟	798 t(生糸換算)		—	—	—	無	2,968円	2,893.83円	2,523円	
	生糸	蒟(140円/kg), 生糸 (7.5%)		—	—	—	有	8,209円	8,003.83円	6,978円	
豚 肉		一定の輸入価格より高い価格で輸入→定率関税 一定の輸入価格以下の価格で輸入→差額関税									
		定率関税					基準輸入価格				
		現 行		2000年			現 行		2000年		
		5.0%		4.3%			482.5円		410円		

注：1) 輸入差益および関税相当量は1 kg当たりの金額である。
 2) アクセス機会の()内の数値は、関税である。
 3) 基準期間は、1986～1988年である。
 4) 1995年の輸入差益および関税相当量は農林水産省試算による。
 5) 小麦、大麦、でんぶん等については、その調整品もアクセス機会に含まれる。
 6) 乳製品のアクセス機会については、畜産振興事業団による輸入のみ示した。
 7) 現行アクセス分とは、輸入制限が行われていた品目+国家貿易品目、輸入数量制限品目)について、基準期間の輸入実績等に基づく水準の輸入が行われる場合である。
 8) 現行アクセス分以外とは、7)以外の輸入が行われる場合である。

出所：『農業白書』平成5年度。

3%に設定し、実施期間満了の間に、これを5%に拡大する。

(3) 輸出補助金（輸出競争）

6年間にわたって、輸出補助金支出を36%、輸出補助金付き輸出数量を21%削減する。

(4) 検疫・衛生措置を国際基準に基づかせることを原則とする。

4. 国別約束表の概要

次に国別約束表の概要を見ておきます。

(1) 関税化の特例措置（米）

関税化の特例措置を米に適用する。これにより6年間は関税相当量の設定は行わない。7年目以降も特例措置を継続するか否かについては、実施期間終了1年前に交渉を行う。1995年において、基準期間（1986～88年）の国内消費量の4%、2000年に同8%のミニマム・アクセスの約束を行う。

(2) 米以外の輸入制限品目の関税化

小麦、大麦、乳製品、でん粉、雑豆、落花生、こんにゃくいも、繭・生糸、豚肉の国境措置を関税化する（第2表）。これによって米以外の農産物が、すべて完全自由化されることになる。

(3) 主な品目の関税引き下げ

主な品目の関税引き下げの約束概要は、第3表の通りである。

第3表 主な品目の関税引下げの約束概要

品 目	現行関税率	2000年の関税率
牛 肉	50%	38.5%
生鮮オレンジ（6～11月） （12～5月）	20% 40%	16% 32%
オレンジジュース（無糖、しよ糖分10%超）	30%	25.5%
ナチュラルチーズ	35%	29.8% (種類によって26.3%, 22.4%)
アイスクリーム（しよ糖分50%未満）	28%	21%
キャンデー類	35%	25%
マカロニ、スパゲッティ	40円/kg	30円/kg
ビスケット（加糖）	24%	15%
大豆・菜種油（粗油）	17円/kg	10.9円/kg

注：1）現行関税率は、1994年1月1日現在で適用されている税率である。

2）牛肉の関税率は、2000年までに38.5%となるが、輸入量が一定水準を超える場合には、譲許税率（50%）まで引き上げることができる。

出所：第2表に同じ。

5. ウルグアイ・ラウンド合意協定批判

ウルグアイ・ラウンド合意協定は、1994年12月8日に、新しい世界貿易機関（WTO, World Trade Organization）協定へと受け継がれます。すなはち、世界貿易機関という新しい組織が、ガットとその協定を引き継いで、世界の貿易を調整することになります。そういう意味で、世界貿易機関協定を批准するかどうかの問題であったわけですが、国会での十分な論議がないままに批准されました。

私たちが米の輸入自由化に反対してきた理由は、稲作において日本はアメリカの150分の1の面積規模、タイの10倍の賃金で生産しており、これではどのような対策をとっても国際競争力を持ちえないという、日本農業の現状認識にあります。つまり、自由化して国内対策を立てるということではなくて、自由化しないことが最大の対策であると考えているからです。また、この前の総選挙においては、ほとんどすべての議員が米の自由化反対を掲げて当選してきたわけですから、農業合意の批准は公約違反であります。さらに、米は自由化しないで自給するという国会決議が3回も行われていますから、これにも違反することになります。そして、農産物の全面的な自由化が行われますと、それは単に日本農業に壊滅的打撃を与えるだけでなく、農業が維持している国土・環境を破壊することにもなります。

とくに重要なのは、消費者の立場からしますと、食品の安全基準が国際基準に合わせて引き下げられることです。新聞の伝えるところによりますと、すでに厚生大臣の諮問機関である「食と健康を考える懇談会」が、食品の安全基準を国際基準に合わせる、という報告書を提出したようであり、この国際基準はガットにおいて検討されていますが、この検討委員会には、カーギルやネスレなどのアグリビジネスの役員が入っています。彼らにとっては基準が低いほどたくさん売れることになるわけです。このように輸入の自由化は、食糧の安全性からいっても大問題であります。

また、批准後の国内対策として、6年間で6兆100億円の予算がつくということが新聞で報道されています。大きいような印象を受けますが、1年間にすれば約1兆円で、農林予算は約3兆5000億円です。それも、農林予算に上載せするののかしないのか、うやむやのうちに国会を通っているわけです。来年度予算の折衝のなかで、従来の農水省予算の枠内の事業を、ウルグアイ・ラウンドの農業対策として組み換えるという可能性も強くなってきています。こういう状況のなかでは、長期的には農業合意の協定を改定して、国の主権として国境措置を取ることは、日本の農業を守ることはできないと考えます。

第2節 農業「新政策」

1992年6月、農水省はウルグアイ・ラウンドを受け入れることを前提にして、「新しい食料・農業・農村政策の方向」を発表し、そこで大きな政策提起を行いました。これは、農業基本法30年の時点で、日本の農業政策を見直す必要があるということで、農水省内部の委員会で検討されてきたものです。そして、それはすでに「農業経営基盤強化促進法」と「特定農山村地域活性化法」という二つの法律に具体化され、実施に移されてきています。そこでは農業構造政策が中心であります。

1. 土地利用型農業の経営の展望（10年後）

まず、土地利用型農業の経営の展望についてです。ここで土地利用型というのは、稲作に代表されるような、広い土地を使用する農業です。その10年後の展望について、政府は、他産業並みの労働時間と生涯賃金を実現するということを考えています。主たる従事者の労働時間を1800～2000時間に引き下げ、生涯賃金を2.5億円にまで引き上げるということです。それが可能になる

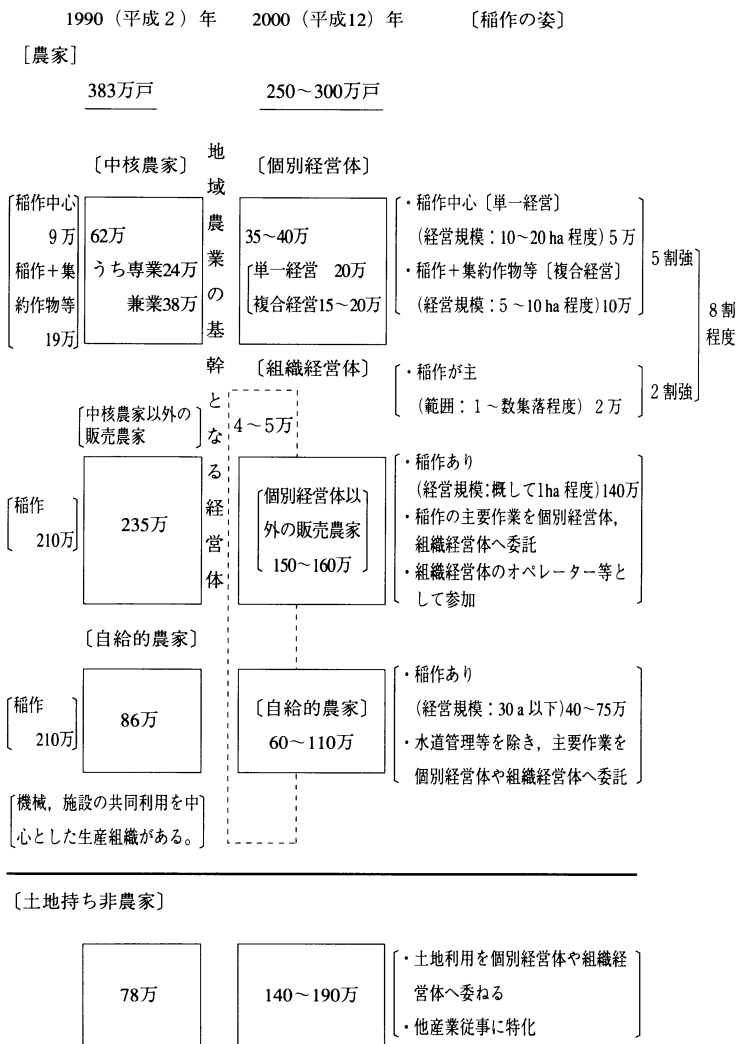
ような農業構造をつくっていくことが必要であり、そのための規模拡大を行うということです。それについてもう少し詳しくみてみます。

2. 稲作を中心とした農業構造および経営（第1図）

第1図の「『新政策』が示す稲作を中心とした農業構造および経営の姿」にしたがって説明したいと思います。新政策は、農業構造を変えるには経営規模を拡大しなければならないと言っています。経営規模が拡大されれば生産性が上昇し、低価格の農産物が供給できる。それによって、低価格の輸入農産物に対抗できるというわけです。言っていることは大変結構なのですが、実際にそれができるかどうかは問題です。

第1図は、1990年の農林業センサスにもとづいた農家構成が、新政策の実施によって、2000年にはどうなっているかを描いたものです。この図によって、農水省が日本の農業をどう見ているかがよく分かります。

第1図 「新政策」が示す稲作を中心とした農業構造および経営の姿



図の左の欄に1990年の「農家」という規定があります。それは全部で383万戸あります。そのうち「中核農家」が62万（うち専業24万，兼業38万）です。その下に「中核農家以外の販売農家」が235万，「自給的農家」が86万，このほかの農業の担い手としては「機械，施設の共同利用を中心とした生産組織」があります。そして，農家以外の「土地持ち非農家」が78万という構成になっています。

このような構成が，2000年にどう変わるかが問題であります。真ん中の2000年の欄を見てみると，全体は250～300万戸へと大幅に減少します。そして地域農業の基幹となる経営体は「個別経営体」が35～40万（単一経営20万，複合経営15～20万）と「組織経営体」が4～5万です。そのほかに，「個別経営体以外の販売農家」150～160万と「自給的農家」60～110万があります。そして，「土地持ち非農家」は140～190万に倍増しています。ここで注意する必要があるのは経営体という言葉です。地域農業の主な担い手には，農家という言葉をやめて経営体という言葉を使うと言うことです。しかし，言葉を使わなければ実体なくなるわけではないので，農家は依然として農業の重要な担い手です。

次に稲作の姿を見ますと，個別経営体では10～20 ha の経営規模の稲作中心の単一経営が5万と，5～10 ha の経営規模の複合経営が10万からなり，組織経営体では1～数集落程度の稲作が主の組織経営体が2万でき，それらで稲作生産の8割を担うことになっています。

3. 経営体の育成政策

以上が新政策のめざすものですが，このような経営体を育成するのにどのような政策をとるかという点，まず地域農業を再編して，土地の移動を現在の3倍レベルに引き上げる。そして，10ha 規模の農家に土地を集中していく。所有権の移転に金がかかるということであれば，借地によって規模拡大していくということです。それから，経営感覚に優れた経営体を育成していく。個別経営体，組織経営体という概念の導入です。最後に経営形態の選択肢を拡大すると言っています。そのために法人化を促進する。株式会社についてはなお検討を要するということになっていますが，農業生産法人や有限会社など多様な形態の法人化によって，農業に資本主義的経営形態を取り入れようということです。

4. 農村地域政策と環境政策

地域政策と環境政策としては，次のようなことが考えられています。日本は山の頂上が海から顔を出しているような国で，国土の4割が中山間地域です。中山間地域は農家が存在していることによって維持されています。これらの地域に対して直接に所得を保障するという考え方，つまり農産物の値段によって所得を保障するだけでなく，中山間地域の自然を守ってくれている役割に対して所得を保障するというデカップリングの考え方が，ヨーロッパやアメリカなどで出てきています。しかし新政策では，日本の場合にはその条件はないといっています。国民的合意が得られないから当面直接所得保障はやらないということです。さらに，環境保全型農業を確立する，あるいは農業の環境保全機能を評価し，近代農法に代って「持続的農業」を実現するということは，最近国際的にも強調されていることです。新農政もそのように言っていますが，具体的な提起はなされていません。

5. 農業「新政策」批判

以上のように、農業「新政策」は、ウルグアイ・ラウンドの批准前に、その批准を前提にして、自由化にも耐えうるような大規模な農業経営を作ろうとしています。しかし、すでにみた面積規模や労賃の面からしても、また現存する大規模経営の動向からしても、その条件が存在しないのは明白であります。ましてや、それを1992年から10年間で作ることは不可能です。自立経営を目指した農業基本法農政が成功しなかったことから考えても、このような政策は「絵にかいた餅」に過ぎません。

そうした政策のために、戦後の日本農業を支えてきた国境措置や農地法・食管法体制を根底から切り崩し、また日本農業の現実の担い手である大部分の農民的家族経営を否定することは、許されないと思います。それは日本農業の危機を極限にまで押し進め、農業の存続を危うくするものであります。

第3節 新食糧法（食糧需給価格安定法）

ウルグアイ・ラウンドの農業合意を批准するためには、食糧管理法の改定が必要であると考えられていました。たしかに、米は国家貿易をやっているわけですから、米を自由化するということになりますと、国家だけが貿易するということにはならないわけですから、食管法の改定が必要になるわけです。ところが、農政審議会は1994年8月12日に「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」という報告書をだしました。これは、大変大きな農政上の文書でありまして、そこで新たな米管理システムを提起し、「現行食糧管理法にこだわらず、新たな法体系を整備すべきである」としました。それを受けて、新しい食糧法案（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律案」）が国会に提出されたわけです。私どもは、食管法の廃止ではなく、その大枠を維持しながら、食管制度の充実・発展をはかるべきであると考えていましたが、農政審議会報告を契機にして、政府は食管法の廃止と新しい食糧法の成立へと、動きはじまりました。そして、国会でもあまり論議されないままに新食糧法が成立させられたわけです。

1. 食糧管理法の成立と展開

次の簡単な年表を見ながら、食管制度の概略を見ておきましょう。

食管制度略年表

1921（大10）年 米穀法	1969（昭44）年 自主流通米制度
1933（昭8）年 米穀統制法	1970（昭45）年 減反政策開始
1942（昭17）年 食糧管理法	1979（昭54）年 末端逆ざや解消
1952（昭27）年 食管法改定（二重米価制）	1981（昭56）年 食管法改定（自主流通米の法制化）
1960（昭35）年 生産費・所得補償方式	1994（平6）年 新食糧法成立

まず1921年の米穀法の成立ですが、これは1918年の米騒動の結果です。それまでは米の売買は自由であり、東京の深川と大阪の堂島に米の取引所があって米相場が立ち、米の投機も行われていました。ところが、米価の暴騰によって発生した米騒動によって、社会不安が激化すると、政府は米穀法によって米の間接的な統制に乗り出します。そして、昭和農業恐慌の激化する1933年

には、米穀統制法によって統制を強化します。この年がアメリカのニューディール政策の一環としての農業調整法や、ナチスドイツの帝国食糧団の成立の年であることに注目しておきたいと思えます。そして第2次世界大戦中の戦時立法として、1942年の食糧管理法の成立とすることになります。「腹が減っては戦はできぬ」というわけで、乏しい食糧を分配するということによって成立したわけです。

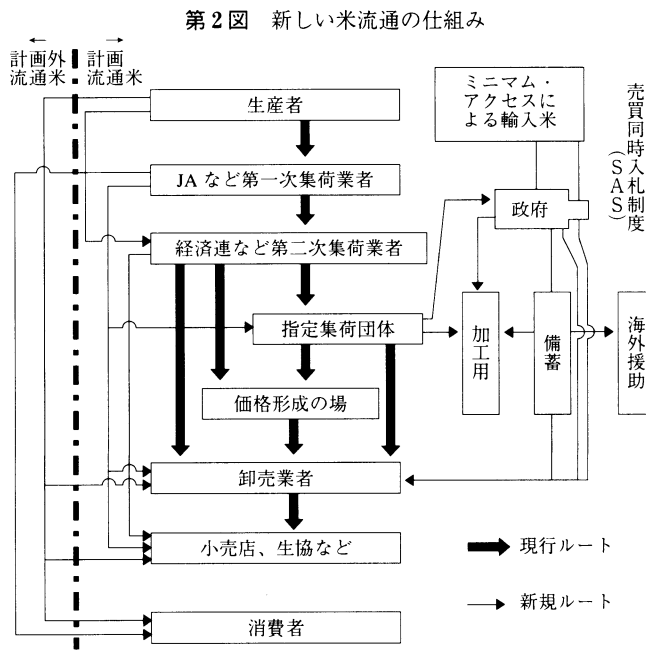
しかしこの法律は戦後の過程で、国民の運動や消費者運動の力を背景にして、その性格を大きく変えました。1952年に二重米価制が導入されます。生産者米価を高くし、消費者米価を低くして、その差額を一般会計で負担する。これが二重米価制です。食糧法は戦時立法だから駄目だ、50年以上前の法律が適用されているのは問題だ、という議論がありますが、戦後のこの性格の変化を見ておかなければなりません。さらに1960年の生産費所得補償方式の成立によって、米価はその生産費を反映して決められるようになりました。

しかし、1960年代末からの米過剰の発生と、自主流通米制度や減反政策の開始によって、食糧制度への市場原理の導入が図られ、米の管理はなし崩し的に直接統制から間接統制へと移行しています。

このような歴史的経過をへてきた食糧制度の根幹をなすものは、次の4点です。第1は米の国による全量管理、第2は米の流通ルートの特定化、第3は二重価格制、第4は国家貿易、であります。とくに全量管理と二重価格制が重要であります。

2. 新しい米流通の仕組み（第2図）

こうした食糧管理制度に代わって導入された新しい流通の仕組みはどうかを、第2図によって説明します。



出所：日本農業新聞 1994年9月17日

太い破線の右側が計画流通米であり、左側が計画外流通米です。真ん中の欄は現行ルートを示しています。まず〔生産者〕である農民は、米を市町村にある〔JAなどの第1次集荷業者〕に渡します。JAはこれを府県段階にある経済連などの〔第2次集荷業者〕に引き渡します。経済連は〔指定集荷団体〕である全農を通して価格形成に参加したり、直接に価格形成の場に登場したり、米の〔卸売業者〕に販売したりします。そして、米の卸売業者は〔小売店、生協〕などを通して〔消費者〕に販売します。

以前は価格形成の場はなくて、政府が米の全量を管理し、米価審議会での審議をへて米価を決定していました。そして生産者米価は米の再生産を確保し、消費者米価は家計の安定をはかることを目標として決定され（二重米価制）、その差額は一般会計から補填されていました。ところが、新しい流通では国家が右の方にはじき出されています。

新規ルートでは、計画流通米、計画外流通米とも自由な売買が行われていることと、政府の役割が極めて小さくなっていることが特徴です。政府は国家貿易としてミニマム・アクセスによる輸入米を購入し、全農からの購入分を加えて、備蓄、加工用、海外援助に仕向けます。これは結局、米の管理に市場原理を大幅に取り入れ、米の直接統制を間接統制に移行させようとするものです。

3. 新たな米管理システムの特徴

(1) 基本的骨格

新たな米管理システムの基本的骨格は次の4点にあります。

- ① 米に関する計画制度を中心に生産調整や中期的観点に立った備蓄の運営等を位置づけ、全体需給の調整を図る。
- ② 民間流通による自主流通米を主体とする制度とし、政府は、政府米の操作を通じて、備蓄の運営やミニマム・アクセスの運用を行う。
- ③ 自主流通米の価格形成の場の制度化等により、適切な価格運営を行う。
- ④ 自主流通米、政府米の安定流通を基本としつつ、流通規制を緩和する。

(2) 現行食糧制度からの変更点

現行の食糧制度からの変更点としては次の7点を挙げることができます。

- ① 政府米から自主流通米を主体とする。
- ② 法的位置づけのない生産調整を、基本計画に要調整数量を明記し、生産調整を生産者の自主選択とするとともに、政府米買入れを生産調整実施者に限定する。
- ③ 法的位置づけのない備蓄を、基本計画に備蓄量を明記する。
- ④ 輸出入については国家貿易とし、マークアップ上限規定等を行う。
- ⑤ 価格については自主米価格センターを法的に位置づけ、価格形成の基本とし、政府買入れは需給動向、再生産確保の両面より決定する。
- ⑥ 政府への売渡義務は廃止する。
- ⑦ 流通、集荷販売については、自主流通米主体の流通とし、集荷販売主体は現行の許可制から登録制へ変更する。

4. 新食糧法批判

新食糧法の性格をどのように評価するかという問題に移ります。第1に、従来の食糧法が管理を原則し、市場原理を例外としていたのに対して、新しい食糧法の特徴は、市場原理を原則とし、管理を例外としているところにあります。計画を立てるといっていますが、自主流通米は自主的に動いており、それを規制することはできません。管理から市場へと大きく政策転換したということです。第2に、政府は食糧の需給と価格の安定のために、基本計画を策定することになっていますが、それは難しい。戦前のように米が投機の対象となる可能性が大であります。第3に、規制を緩和するということですが、ここでは官僚的規制と国民のための民主的規制とが混同されています。食糧の公的管理と安定的供給は、生産者にとっても消費者にとっても必要であります。このような管理の必要性は、戦前と戦後の食糧法の歴史からも明らかです。この間の「平成米騒動」で食糧法が役に立たないことが明らかになった、と言うひとがいますが、むしろそれは、食糧法がなし崩し的に改廃されてきたために起こったことです。食糧法に問題があるとすれば、その官僚的規制の側面を排除して、国民の立場から食糧制度を充実・発展させることこそが必要であったのです。ところが、食糧法を全面的に廃止して、市場原理を基礎とした新しい体制にもっていこうとするのが、今度の法律の中身であります。新聞報道によると、農水省はすでに食糧事務所11か所と支所160の廃止、数千人の人員削減を提起しています。

おわりに——現代農業論の課題——

以上、三つの分野にわたって述べてきました。内容的にいうと、ウルグアイ・ラウンドにみられる国際的な問題、また国内的な問題では、生産の側面を規定している農業構造にかかわる農業「新政策」、つまり稲作単一経営で10~20 haの個別経営体を中心に農業構造を再編成していくこと、それから国内流通の側面を規定している食糧法の廃止と新食糧法の成立など、最近の農業・食糧問題に関する重要な論点を見てきました。最後に、現代農業論の課題について、4点の提起を行って講義を終わりたいと思います。

1. 農産物貿易の新しいルールを確立する必要性

第1は、農産物貿易の新しいルールを確立することが必要ではないかということです。自由貿易か保護貿易かといった単純な対立ではなく、それらを越えたより高い次元での貿易ルールを模索することが必要です。本来、自由貿易というのは、普遍妥当な真理というわけではなく、先進国を中心とした強者の論理であります。自由貿易論者は、なんらかの形でリカードの「比較生産費説」に依拠していますが、この理論の前提は生産要素が自由に移動するということであります。しかるに、農業においては、土地が主要な生産手段であり、それは移動できないものであります。また、貿易の基本原理は、効率だけではなく、公正という原理を導入することが必要であるともいわれてきています。効率と公正の問題をどう繋げて理解するかが重要であります。実践的には、すでに国連において発展途上国を中心として、公平・公正・互惠・平等の「新国際経済秩序」の

形成をめざす運動が展開されています。今こそリカードの亡霊から解放されることが必要であります。

2. 基幹産業としての農業の位置づけ

第2に、「存亡の危機」にあるといわれる日本農業の危機は、日本資本主義の全構造のなかで起っているものであります。工業を中心とした輸出中心の経済構造が、500億ドルというアメリカの対日貿易赤字を引き起こしています。その代償に農産物を自由化しようというのはお門違いであります。日本の農産物はほとんど輸出されていないのですから、アメリカの対日貿易赤字に、日本の農業は責任がないのであります。つまり農業だけで問題を解決しようとしても解決できない。したがって日本農業の展望は、日本経済全体の民主的改革の一環としてしか開けないのではないかということです。その場合、農業を工業と並ぶ基幹的な産業部門として位置づけることが重要であります。

3. 農業における家族経営の重要性

第3に、農業における農民的家族経営の重要性を再確認することが必要であります。資本主義の下においては、農民層は絶えず両極に分解していますが、それに農工間の不均等的発展の法則が重なって作用するために、農民層は長く滞留し続けます。また、社会主義への移行にさいしても、農民的家族経営は簡単には無くなりません。そこから自主的共同化の課題が出て来ます。旧社会主義国において、強制的集団化が行われましたが、農民の支持が得られずに失敗し、改めて農民的家族経営の重要性が再認識されています。農民的家族経営は100年単位で存続し続けると考えておいた方がいいでしょう。

4. 農業と環境の問題

第4に、農業と環境の問題を解決する課題があります。農業の役割には、安全で安価な食糧を安定的に供給するという役割がありますが、それだけではなく自然環境を維持する機能があります。また、機械化・化学化という近代農法の行き詰まりと、それが環境を破壊する側面も注目されています。農薬などが地下に流れ込み、地下水が汚染されるということです。農業の環境を維持する側面と環境を破壊する側面の両面を、見ておく必要があります。そして、欧米では農業の環境維持機能に対する支払いとして、デカップリングという問題がとりあげられています。それから、近代農法に代わるものとして「持続的農業」という問題が提起されています。つまり、一言でいえば、自然の再生産と社会の再生産のなかで、農業はどのような位置を占めるかという、農業の根本問題の再検討が必要になっているのです。

井上晴丸先生は、往年の名著『農業問題入門』の中扉のところに、芭蕉の言葉を引用して「古人のあとを求むることなかれ、古人の求めたところ求めよ」と言っておられます。学生諸君が、これらの重要な問題について積極的に取り組んで下されば有意義だと考えます。私も皆さんの驥尾に付して、これらの重要な問題の解明に努力していきたいと思えます。