



# デフレ時代の日本農政：新基本法の歴史的位

玉 真之介

## はじめに

昨年成立した「食料・農業・農村基本法」(新基本法)を歴史的な観点から論じてみよう。歴史的に見ると日本農政には2つの軸があり、新基本法の成立は明らかに農政の軸心が一方から他方へと移ったことを宣言するものだからである。しかし、新基本法の立法過程を振り返っても、また農水省の見解を見ても、そのような日本農政のDNAが正しく認識されていたとは思われない。

それには、農業を土地制度の近代化の歴史として描く歴史観が関係している。私が「土地問題史観」と呼ぶこの歴史観では、地租改正の前後、農地改革の前後で、農業の「段階」が異なると考えられるため、最も高い段階にある現代を論じるのに過去の段階にさかのぼる意味が見いだせない。こうして、現状研究者からは歴史への関心も、歴史から学ぶ態度も薄れてしまったり。

これに対して、近代という長期の時間軸の中で市場経済のダイナミクスとそれに対する小経営的家族農業の適応行動を問題とする立場にたつと、たとえ幕藩期(近世も大区分すれば近代)であっても、そこには今日と共通の問題領域が見いだせる。むしろ、地域資源の有効活用、風土条件を生かした暮らしの創造などに関しては、幕藩期から

●玉 真之介(たま・しんのすけ)●

1953年岐阜県高山市生まれ。岩手大学大学院連合農学研究所教授。日本農業史:日本農業論、「農家と農地の経済学」、「日本小農論の系譜」、「主産地形成と農業団体」いずれも農文協刊。

学ぶことが多くなっている。

この「市場問題史観」に立つときには、時代をインフレ期とデフレ期に分けて見ることがとりわけ重要である。近代は、ある意味で産業化=都市化が進み、パイが拡大して物価が上昇するインフレ期と、パイが縮小する中で価格引き下げ競争が苛烈化するデフレ期の繰り返しだからである。そして、グローバリゼーションとIT革命をキーワードとする現在は、新しい長期のデフレ時代の到来と言わざるをえないのである。

しかるに、インフレ時代があまりに長かったために、新しい時代を理解できず、未だインフレ時代の発想でしか考えられない人や組織が、現在の日本社会を身動きとれなくしている。農政においても、中央の学者、中央の官僚機構、農業団体中央は、「自給率の向上」といったお題目しか言えず、地域がまったく見えていない。新基本法をめぐる焦点の1つは、そうしたインフレ時代と共に終わった人と組織をいかに退場させるかである。

## 1 新基本法の特徴

昨年成立した食料・農業・農村基本法は、第2条で食料の安定供給、第3条で多面的機能、第4条で持続的農業、第5条で農村の振興、第6条で水産業・林業への配慮、が謳われている。このことは、旧基本法が、専ら「農業の生産性向上」「農業従事者の所得増大」を目的としたものであったことを考えると、大きな変化といえる。

中でも新基本法は、第5条で「地域住民の生活の場で農業が営まれている」と、農業が地域社会

キーワード:日本農政 (agricultural policy in Japan), デフレ時代 (deflationary era), インフレ時代 (inflationary era), 家族総働き (pluriactivity of household), グローバリゼーション (globalization)

という「生活の場」の一部であるとしている。しかし、農業があって農村があるのではなく、農村が「生活の場」としてあって、そこに人の社会があって、その後に食料供給も、多面的機能も、持続的農業も問題にできるのである。それなのに、なぜ旧基本法は農業生産だけを問題にし、新基本法にいたってようやく「生活の場」としての農村が取り上げられることになったのか。

常識的な回答は、「1980年代より環境問題が社会的に重視されるようになり、それまで食料生産の場としてのみ問題とされた農業・農村が環境維持をはじめとして多面的な機能を果たしていることが認識されるようになってきたからである」というものだろう。確かに、このようなトレンドはこの間の、そしてこれから先も重要である。しかし、日本農業の歴史を知る者から言わせれば、「生活の場」としての農村が政策の主要な対象になったのは、何も今回が初めてではない。過去にも何度もそれは農政の柱になったのである。

しかも、それは前田正名が活躍した松方デフレ期、日露戦後経営で経済が沈滞した明治末から大正初め、そして何といても昭和恐慌期と、決まって経済が深刻なデフレに陥った時であった。ではなぜ、デフレ期には農村が丸ごと政策の対象となったのか。インフレ期とデフレ期で、日本農業は何がどう違うのか。このことを理解するためには、「地域住民の生活の場で農業が営まれている」日本農業の歴史的な性格を知らねばならない。

## 2 日本農業の歴史的な性格

たとえば、山形県のある山村を例にとると、ここでは稲作、野菜、肉牛、林業の他にIT革命の先端を行く携帯電話のアンテナをメッキする工場がある。世界を代表するオーディオメーカーの孫請け部品工場もある。NIKEやELLE, ellesseなど、ブランド物スイムスーツの縫製工場もある。こういったせいぜい従業員50人程度の工場で中国人研修生と一緒に働いているのは、幅広い年齢層の農家女性である。産業分類的に見ると農業とは無関係の先端花形部門も、その底辺を支えてい

るのは農村の農家労働力ということになる。

ちなみに、六本木のブティックを飾るデザイナーズ・ブランド(DB)の縫製も、家族営業的な農村企業が行っている。1デザイン20着程度のDBは、大工業や海外工場では対応できない。こうした女子型に対して、各種の自動車部品製造は男子型である。様々なパーツの多くが農村の孫請け会社で作られている。それに加えて、役場や農協、学校などのサービス業にも農家世帯員がいっぱいいる。さらには砂利採取や建設業、少なくなったとはいえ冬場の出稼ぎに従事する農業者も多い。

稲作や野菜、肉牛、林業といった農林業は、こうした農村における生活のための「家族総働き」の一部分として営まれている。実際、わが国の農家の9割が兼業農家である。しかも、それは歴史に無知な学者や官僚が言うように、高度成長期に始まったものではなくて、幕藩体制期以来の日本農村の姿なのである<sup>2)</sup>。換言すれば、好むと好まざるとにかかわらず、これが日本農業の歴史的な性格である。

そして、この性格に挑戦して敗北したのが、旧基本法の下での農業構造改善政策ということになるが、その理由を考えるためにも、この日本農業の性格がインフレ期とデフレ期でどの様に現れるのか、歴史的に振り返ってみる必要がある。

## 3 インフレ期の農政

端的に言うと、インフレ期にはこのような日本農業の歴史的な性格は見えなくなってしまう。というのも、インフレ期には農外の雇用機会が増加して農村問題が表面化しないからである。表面化するのには、もっぱら都市で拡大し続ける食料需要に追いつかない農業生産の問題、物価上昇要因となる食料供給の問題である。それはエネルギーや廃棄物問題と同様に、都市に人が集まり過ぎていることに問題の根源があるが、社会的には農業の生産性ばかりが問題にされることになる。

だから、インフレ期の日本農政は、都市への食料供給を増やすための増産政策＝農業近代化政策に集中するところに特徴がある。日清日露戦争期、

第1次大戦から大正後期、日中戦争後の戦時体制期、そして戦後の高度成長期、この産業化・都市化・インフレを特徴とする時期に共通している日本農政は、食料需要を賄うための積極的な増産政策であった。そんなインフレ期の農業政策を一言で特徴づけるなら「行け行けドンドン」である。

日清日露戦争期には、米輸入の外貨を節約するため、塩水選、短冊苗代、正状植え、牛馬耕といった方式を強制する米増産政策が、警察による取り締まりまで動員して全国的に実施された。第1次大戦後から大正末までのインフレ期には、米騒動の衝撃を受けて開墾助成法が制定され、今日に至る補助金付き土木事業農政が開始された。また、その時に開始される朝鮮・台湾産米増殖計画が、後の昭和農業恐慌を深刻にしたのである。

日中戦争後のインフレ期は、「農業再編成」という農政理念が登場したことが重要である。それは、軍需産業への農家労働力の流出を捉えて農家戸数の削減による「適正規模」農家の創設を目指したものであったが、これは紛れもなく戦後の「農業構造改善」という農政理念の出発点であった。満洲への「分村移民」もこの「農業再編成」と一体化されていた。食糧管理法のような価格支持政策も制度化された。こうした増産政策の背景にあったのが、「食糧自給」という国家的「大義」であったことも見逃せない。

そして、戦後の高度経済成長期は、まさに旧農業基本法の選択的拡大政策である。構造改善事業という名の土木事業、補助金、価格支持、融資、機械・設備補助、試験場技術などなど、増産政策のすべてが大都市における食料品物価抑制のために投入された。結果として、米をはじめ果樹や牛乳など「選択された」品目は1980年代には見事に過剰となった。アメリカの圧力の下に農産物輸入が増加したことも見逃せないが。

こうしたインフレ期の日本農政に共通していたのは、まず国家レベルで官僚や学者が計画・目標を定め、その数字を県や町村へと割り当てていく方式である。また、それと一体の地域特性を無視した近代化の画一的押し付けである。そして、結

果としての無駄である。末端は、押し付けの裏にある補助金の獲得に走るから、立派なものではなかったが、実際には役に立たないとか、一時的だとか、使われないとか、であった。しかし、インフレ期には、予算消化の方が優先されていて、この画一主義も無駄も容認されていたのである。

#### 4 デフレ期の農政

では、デフレ期の農政はどうであったか。

最初の例は、前田正名（農商務省）の『興業意見』に求められる。それは、松方正義（大蔵省）らによる欧米からの外来産業導入路線に対して、綿密で包括的な実情調査に基づいて各地域の農工商を一体とした地方在来産業（実業）の育成を提起したものであった。1890年～93年にかけて実施された『農事調査』はその成果であり、各地の農事改良運動、1994年の全国農事大会へとつながっていく。

明治末から大正初期のデフレ期に特徴的な農政は、副業奨励政策である。これも、各地の副業を調査・紹介して、地方に未利用資源の発掘と活用を促した政策であった。また、町村是を作る運動が各地で展開されたのも、この時期である。

そして、昭和恐慌期の農政は、言うまでもなく農山漁村経済更生運動である。各町村が村を挙げて経済更生計画を樹立することを柱としたそれは、『興業意見』と類似する。経済更生運動の中心人物小平権一は『興業意見』について、「唯中央に於て机上の計画を為すことをさげ、よく地方の実情に則し、地方毎に夫々異なる計画を樹立し、其の実行の方法として、資本や法律に重きを置かず精神の作興を中心に考えることは、経済更生計画の樹立実行とよく似ている」<sup>3)</sup>と評している。

この経済更生運動については、それが「縦割り」ではなく、役場、農業団体、学校、青年団などを巻き込んだ村を挙げてのものだったことを捉えて、ファシズム運動と評価する研究が1970年代に展開された<sup>4)</sup>。しかし、それは「土地改革の不徹底」→「農村の前近代性」→「日本ファシズム」という「土地問題史観」から必然的に導かれるシェー

マで、ファシズムや軍国主義の近代性を批判しない典型的な近代化論である。

ともかく、デフレ期の日本農政が農産物価格の下落防止の努力と合せて示した特徴は、第1に農業も諸々の実業の一つとして把握する総合性である。第2は、中央計画を廃して各地域の実情に立った計画の樹立である（経済更生運動では、各戸計画、集落計画が町村計画と一体にされていた）。第3は、地域における有用資源の発掘と有効活用の追求である。第4に、勤労と儉約を基礎にした小さな合理化・工夫の積み重ねである。第5に、依存意識を排した自力更生の精神である。

こうした内容を前近代的と言うことは容易い。しかし、そう言う人には、「責任ある地域再生プランを書いて見る」と言いたい。話と言えは国の政策のことだけで、講演料をもらってそそくさ帰るような学者は何の役にもたない。デフレ時代の深刻な経済基盤の沈滞に直面している個々の地域にとって、一番大事なことは、人に頼らず頑張る気概を奮い立たせたためのビジョンを示すことである。そのためには、自分の地域と自分たち自身を徹底的に見直し、まず自分たちでやれることは何か考えることである。そのような地域自体の主体性がないところに、お仕着せの計画と補助金を注ぎ込んでも無駄である。

## 5 デフレを特徴とする農村

いまの農村で起こっていることを一言で特徴づけるなら、それは全般的なデフレ現象である。1つは、農産物価格の下落と農業所得の減少であって、米をはじめとして過剰基調にある作物の価格は需給をダイレクトに反映して大幅に下落し、とりわけ専業農家の家計を直撃している。その背景に、1980年代以来の農業政策をめぐる世界的な自由化の動きであることは、ここで改めて論じるまでもない。

ここでむしろ強調したいのは、農村進出企業の動向である。それもまた農産物と全く同様に国際的な市場競争に呻吟している。とりわけ、弱電、縫製といった代表的農村進出企業は、円高を契機

とする生産の海外へのシフトによって、倒産や縮小・撤退が増加し、雇用減少や賃下げ、外国人労働者への置き換えなどが各地で進行している<sup>9)</sup>。

その動きは、近年の多品目少量多回転生産の傾向によって単純ではなく、小規模による小回りの良さや高い技術力で海外の安価な生産と棲み分けている例もある。また、携帯電話関連のように、景気の良い分野が無いわけではない。しかし、一般的に見れば、農村での給与所得はここ数年、確実に減少している。さらに、郊外型スーパーの進出による中心商店街の落ち込みや農村部まで浸透してきた少子化の波、高齢化社会の一段の進行による家族労働力の介護への振り向けなど、どれもが農村におけるデフレ要因となっている。

換言すると、日本農業にとっていま一番の問題は、深刻なデフレ圧力によって食料供給や多面的機能や持続的生産の基盤である農村が「生活の場」として存続の危機にあるということである。

グローバル市場で生き残れる農業経営を作ること、は、確かに重要である。ただし、そうした経営によって扶養される人口はしれている。むしろ、農村が人が住み続ける社会として存続するためには、隙間市場向けの高齢者も働けるような多様な経済活動を増やすことが不可欠なのである。

## 6 勘違いの議論

その意味でも、新基本法が「生活の場」としての農村振興を謳ったことは、日本農政が軸心をデフレ期の農政に移したことを示すものと言える。問題は、基本的施策の最初に盛り込まれた「食料・農業・農村基本計画」である。中でも、審議会がはじき出した国一本の自給率目標を実現するために、大豆と小麦の大増産計画がまたしても中央から地方に割り当てられて、それに行政機構が総動員されているという事態である。

この経済社会が激変している時代に、「行け行けドンドン」時代と同じ顔触れが集まって国家計画を作り、それを地域に割り当ててくるなど、時代錯誤も甚だしい。いま地域に一番必要なのは、多様で柔軟、かつ大胆な戦略的企画と構想、施策

である。その時に、さしたる根拠もない数字のために画一的な協力を強いるなど、独自性を強める地方の主体性を潰し、引き続き中央のコントロールに繋ぎ止めるための施策としか思えない。

そもそも「国の自給率の向上」というお題目は、自由化批判として30年来、終末思想のように唱えられてきたもので、国民国家が相対化しつつある今日の感覚に訴えるだけで、それ以上の内容がない。デフレ時代に必要な問題提起は、むしろ地域の生活と生産の見直しによる農家レベル、消費者レベルの自給、地域レベルの自給であって、退場しつつある国家ではない。デフレ時代に闇雲に生産を増やせば、深刻な付けが必ず回ってくる。結局それは、「行け行けドンドン」時代の学者、官僚機構、農業団体中央を一時的に延命させるだけで、早晚、破綻することは目にみえている。

## おわりに

われわれがいま直面しているデフレ時代は、戦時期に起源を持つ国民国家単位の行政主導による経済管理体制が1980年代からのグローバリゼーションによって崩れてきた結果である。それはまた、基軸産業が重厚長大な重化学工業から軽薄短小なIT産業へ移行した結果でもある。国家が主導権を握ってインフラを整備する中央集権的な重化学工業の時代が終わり、社会を構成する個々人の欲求の多様化に合わせて、国境や部門を越えた市場競争が展開されるダイナミックな社会変動の時代の到来である。

それはかつての国家的に安定していた総中流社会に比べると、リスクを伴う浮き沈みの激しい時代になることは間違いない。その一方で、情報化をはじめとする技術革新によって、距離と空間における尺度が変化し、自然環境指向をはじめとする価値観の変化・多様化を通じて、都市と農村との関係も大きく変わることが予想される。

その意味でも、グローバリゼーションをただ農村にとっての脅威としてのみ捉え、過去の制度や体制を守る姿勢に終始することは、かえって地域を危機におとし入れることになりかねない。むし

ろ、IT革命を柱とするグローバリゼーションを通じて、自民党の先生や行政以外に村を支えてくれる人たちとダイレクトにつながる可能性が広がってきていることを認識する必要がある。

食への関心は、産直や直売所はもちろんのこと、遺伝子組み替え食品がそうであったように瞬く間に世界を情報が駆けめぐり、最後は国内農業や地域農業を見直す契機となる。そうした農業・農村への関心は、化石燃料に替わるバイオマスから「癒し」を求める「農のある暮らし」まで一段と広がりを見せている。いまは、農村空間での生活を求める新規就農や森林の下草刈りボランティアの大規模なツアーが組まれる時代である。そうした個性的なニーズが無数の隙間市場を形成して、インターネットを通じてダイレクトに農村と結ばれる時代が生まれつつある。

そのためにも農村は、限りなく個性的でなければならない。だから、農業から商工業、歴史や文化まで、地域固有の資源をデータベース化し、そこに暮らす人が誇れるものを積極的に情報発信して、グローバルにネットワークを作る必要がある。それは農村に限られず、企業や大学も含めたあらゆる組織が直面している課題でもある。

平成デフレに登場した新基本法も、これまでの「縦割り」、押しつけ、ハード中心の農政から大胆に方向転換して、農村地域の主体的な取り組みを引き出し、支えるソフト中心の施策に歩を踏み出すのか、それとも既存の機構の延命に終始するのか、日本農政は大きな転換点に立っている。

## 注

- 1) 「土地問題史観」については、拙著「農家と農地の経済学」農文協、1994、同「日本小農論の系譜」農文協、1995、を参照。
- 2) 日本農業が歴史的に兼業と共にあったことのすぐれた分析として、宇佐美繁「東北地方の兼業農家」『農村文化運動』88号、1982を参照。
- 3) 小平権一「農村経済更生運動を検討し標準農村確立運動に及ぶ」、石黒忠篤先生還暦祝賀記念『農政経済論集』養徳社、1948、30頁。
- 4) 代表的なものとして、森武磨『戦時日本農村社会の研究』東大出版会、1999。
- 5) 拙稿「円高・不況下における農村進出企業の動向」『住民と自治』405号、1997。