

## 現代中国の三農問題と60年代日本の農業政策：生産と流通の近代化の提言

甲斐, 諭  
九州大学大学院農学研究院教授

<https://doi.org/10.15017/13319>

---

出版情報：九州大学アジア総合政策センター紀要. 2, pp.5-16, 2007-09-28. Kyushu University Asia Center  
バージョン：  
権利関係：

# 現代中国の三農問題と60年代日本の農業政策 — 生産と流通の近代化の提言 —

Present “Three Agricultural Problems” of China and Implications of  
Structural Adjustment Policies in Japan in the 1960s

甲斐 諭

(九州大学大学院農学研究院・教授)

KAI, Satoshi

(Professor, Faculty of Agriculture, Kyushu University)

## Abstract

Chinese socio-economy is currently confronted with the ‘three agricultural problems’ in a midst of rapid economic growth. The problems would be more acute and profound than in other countries since China is trying to achieve, in such a short period of time, both economic development and agricultural modernization. In Japan the Agricultural Basic Law 1961 and related policy measures effectively contributed to narrowing the gaps between agriculture and industry sectors. These Japanese experiences would help China to tackle the three agricultural problems if they are carefully interpreted.

## 要約

高度経済成長期にある中国では、いま三農問題が顕在化している。経済成長と農業の近代化を、中国は短期間で達成しようとしているので、三農問題が激化するのとは必然である。三農問題の適切な解決が、中国社会の安定化にとって極めて重要である。

本稿は中国の三農問題解決に日本の経験が役立つか否か、検証したものである。まず、日本において1961年に施行された農業基本法と関連諸施策が農工間格差解消に効果があったことを確認し、次にそれを今後の中国の農業発展に応用する場合の課題について考察して、最後に生産と流通の近代化を提案した。

## 1. 問題意識と本稿目的

### (1) 問題意識

#### ～現代中国の三農問題と1960年代日本の農工間二格差問題の類似性～

中国はいま高度経済成長期にあり、そのなかで「三農問題」<sup>1</sup>が顕在化している。欧米が長期を要して達成した経済成長を、中国は短期間で達成しようとしている。それに伴い農業の近代化も短期間で達成しようとしているので、三農問題が激化するのとは必然であり、三農問題を適切に解決することが中国社会の安定にとって極めて重要である。

ところで、日本の戦後農政は、農地改革をはじめとする農村民主化と食糧増産を強力に推進したので、1950頃には農業生産は戦前水準にまで回復した。しかし、1955年以降のめざましい経済成長の過程で、農業従事者と他産業従事者の間で「農工間二格差問題」が発生した。第1が所得格差、第2が生活水準格差であり、しかもその格差は容易に改善されなかった。その結果、大量に農業従事者が非農業に流出していった。

農工間二格差問題の発生要因は、非農業部門の著しい成長に対して、零細農耕に束縛され

1 三農問題は、農業の低生産性、農村の荒廃、農民の貧困の問題の総称であり、都市部と農村部の所得格差が拡大し（2004年で3.2倍）、中国の持続的発展の不安定要因となっている。この解決には、財政制度、社会保障制度、戸籍制度等の二重社会構造の改革と土地の集約化・流動化・生産構造の調整・流通改善等が必要である。

た農業部門の成長は相対的に低かったこと、消費者の農産物需要の変化に農業生産が適切に対応できなかったこと、農産物輸入自由化の影響が強くなってきたことであった。農工間二格差問題の発生要因として、前記の3要因を指摘できるが、基本的要因はアジアに共通した零細農耕という農業構造の特質であった。この基本問題である零細農耕の解決を図ろうとして1961年に「農業基本法」が制定され、それ以降各般の施策が強力に展開された。1960年代の日本の高度経済成長期の農工間二格差問題は、現代中国の三農問題に類似しているように思われる。

## (2) 本稿の目的

～日本の経験と教訓の中国への応用の可能性分析～

本稿の目的は、1960年代の日本の高度経済成長期に発生した農工間二格差問題を確認し、

それらの格差を是正するために施行された「農業基本法」と関連諸施策の効果を検証して、

日本の経験の特異性と時代性を考慮して、日本の経験を教訓として、今後の中国の農業発展に応用する場合の留意点について考察し、生産と流通の近代化を提案することである。

## 2. 高度経済成長期の農工間二格差問題の検証

～「農業基本法」制定前後の農業と農村～

### (1) 1950～60年代の日本経済の状況

第2次世界大戦の敗戦で壊滅的な状態に陥っていた日本の経済は、1950年に勃発した朝鮮戦争を契機に復興し、56年には「神武景気」と呼ばれる好況となった。

この好景気は、短期の不況を経て、60年には「高度経済成長過程」に入り、同年の「国民所得倍增計画」、64年の新幹線開業や東京オリンピックを経て、69年まで続した。

この史上まれにみる高度経済成長は、農業・農村・食品産業に、大別すると3つの大きなインパクトを与えた。第1は農工間の所得と生活水準の格差であり、第2はそれに刺激された農業労働力の非農業への大量流出であり、第3は国民所得の向上による農産物需要の質的・量的構造変化であった。

しかし、この好況の裏では、米の連続豊作と米価下落等により「低米価・低賃金経済」と指

摘された農民と労働者の犠牲並びに多くの中小企業の倒産があった。この時期を境に農村から若い労働力が非農業部門に大量に流出し始めたのである。1955年産米の大豊作による米需給の大幅緩和等、日本農業を取り巻く環境は、厳しさを増してきており、57年の『農林白書』は「日本農業5つの赤信号」として、農業所得の低さ、食糧供給力の低さ、国際競争力の低さ、兼業化の進行、農業労働力の老齢化・女性化を指摘していた。

農業を取り巻く環境の厳しさは、農工間の所得格差、都市と農村の生活水準の格差の改善を困難にした。このような所得と生活水準の不均衡は、戦後の農村を含め広く日本社会に浸透した平等と均衡という民主主義的思想とは相容れ難い社会的政治的問題を引き起こし、その対策が農業政策の課題として要求されるようになった。具体的には、米価の大幅引き上げ、農業予算の増大といった農業保護強化の要請であった。

### (2) 農工間の所得格差～比較生産性～

1950年代の高度経済成長の中で製造業賃金などの非農業の所得が上昇した結果、農工間の所得格差が発生した。

図1に示すように、60年の就業者1人当たり純生産をみると農業は製造業賃金の21%、非農業の26%でしかなかった。

この背景には、MSA協定（安全保障協定）による米国からの余剰農産物の輸入や米の豊作などによる農産物価格の低迷が大きく影響して

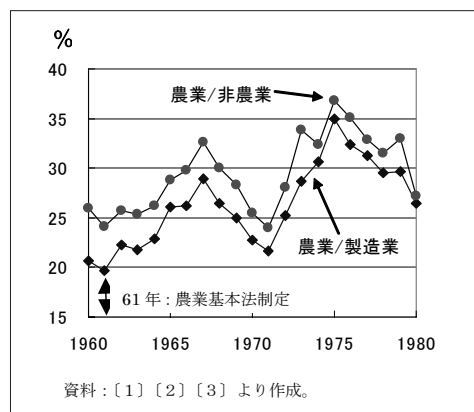


図1 農業の比較生産性の推移 (就業者1人当たり純生産の比較)

おり、さらには日本の農業が小規模経営で生産性の向上が困難であったことなどが影響していた。

しかし、後述の1961年の農業基本法制定以降、農業の比較生産性は向上し、67年には製造業の29%、非農業の33%になった。その主因は、諸般の価格安定施策による米価や畜産物の価格上昇によるものであった。

### (3) 農工間の交易条件・価格条件の不利性と改善

1950年代の農工間所得格差発生の背景には、図2のように農産物の交易条件（農産物と工業製品の相対価格指数）が影響していた。交易条件悪化の要因としては、第1に農産物輸入の増加、第2に消費者ニーズに即応した農業生産の対応の遅れを指摘することができる。

農産物への需要は、所得の増加に伴い需要量がそれ以上に増加する所得弾性値が1.0以上のものと、そうでないものがある。当時の農業生産は米が中心であり、所得弾性値が1.0以上である野菜や果物、あるいは畜産物の生産は遅れていた。すなわち、需要の所得弾性値の大きい農産物の選択的拡大生産がまだ本格化しておらず、米の過剰が顕在化しつつあった。さらに、野菜や果実を適切に流通させる農村における集出荷施設の整備が遅れ、また都市における卸売市場の整備が遅れていたこと、畜産物については牛肉や豚肉を効率的・衛生的に処理する加工・流通施設の設置が遅れていた。これらの生産・流通施設の未整備が消費者ニーズにマッチした生産と流通を阻害していた要因であった。

また、農産物の市場構造は完全競争状態に近く、生産者は価格を与件として甘受するしかなかった。一方、工業製品は独占や寡占の市場構造により、最高収益が得られるように価格と出荷数量を調節できる利点があった。農産物と工業製品との市場構造は大きく異なっており、政府の関与がない限り、農産物価格は低迷する傾向にあった。

1950年代の農工間の所得格差の発生と非農業における雇用の増大により、若者や世帯主の出稼ぎあるいは兼業などが進み、農業者が農外収入に頼るようになってきて、食料供給力が弱くなっていった。さらに非農業部門から農産物の貿易自由化要求が強くなり、世界の農業と競争

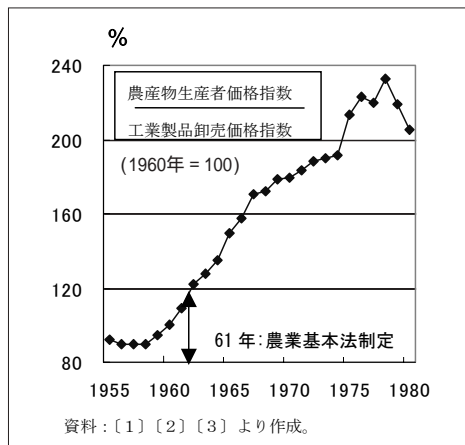


図2 農産物と工業製品の相対価格指数

するには農業経営の大型化、近代化の必要性が叫ばれた。これらも「農業基本法」制定要求の背景となった。

1961年の農業基本法制定以降、後述のように諸般の価格安定施策の展開により図2のように交易条件が改善され、それが図1の1960年代の農業の比較生産性の向上の主因となった。

### (4) 農工間の労働生産性の伸び率の格差

図1で示した農工間の就業者1人当たり純生産で計測した比較生産性は、1人の就業者がどれだけの生産物を生産するかという生産の能率、すなわち労働生産性がどの程度向上したかによっても影響を受ける。そこで農工間の相対的労働生産性の伸び率を計測して、図3に示した。同図から製造業に対する農業の労働生産性の相対伸び率は、1960年代を通して低下したことがわかる。

図1に示した1960年代の農業の比較生産性の上昇は、図2に示した交易条件・価格条件の改善によるものであり、図3に示した労働生産性の伸び率によるものではなかったことが指摘できる。

製造業に対する農業の労働生産性の相対伸び率が低いという事実には、次の諸要因が密接に関連していた。すなわち、低い労働生産性の伸び率の規定要因として、第1に労働力の過剰と農業経営規模の零細性、第2に土地集積を許さない土地制度の硬直性、第3に農繁期に対応するための過剰労働力確保による「偽装的完全就

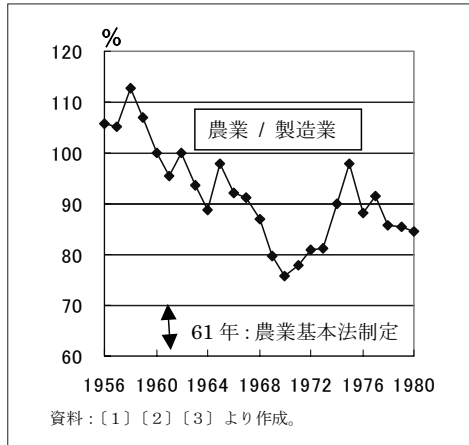


図3 農業と製造業の労働生産性の相対伸び率

業状態」の存在、第4に農業機械などの資本装備率の低位性と稼働率の低位性、第5に農業者の技術水準の低位性、第6に自然の不安定性などを指摘することができる。

(5) 農工間の生活水準格差

1960年代当初の1人1年当たり農家と勤労者世帯の家計費の比率を比較すると、図4から明らかのように75%程度であり、都市の勤労者世帯に比較して農家は質素な暮らしをしていたことが指摘できる。

1960年2月の調査によると農家と人口5万人以上都市の非農家における耐久消費財の普及率をみると、電気釜は農家が9.1%であるのに対して非農家では31.0%であった。また電気冷蔵庫は1.3%と10.1%、電気洗濯機は8.7%と40.6%、テレビは11.4%と44.7%であった。農家の生活水準は都市勤労者世帯の生活水準よりも低かった。このような生活水準の格差の発生が、農村から都市に大量の労働力が流出する大きな要因であり、「農業基本法」制定要求の政治的背景になった。

(6) 欧米の「農業法」制定の影響

1950年代の西欧諸国においても農政は転換期にあった。特に、西ドイツの「農業法」とフランスの「農業の方向付けに関する法律」の制定は、日本において農業基本法の制定を求める動きの直接的な契機となった。西ドイツでの「農業法」の制定が農業予算を大幅に増加させたこ

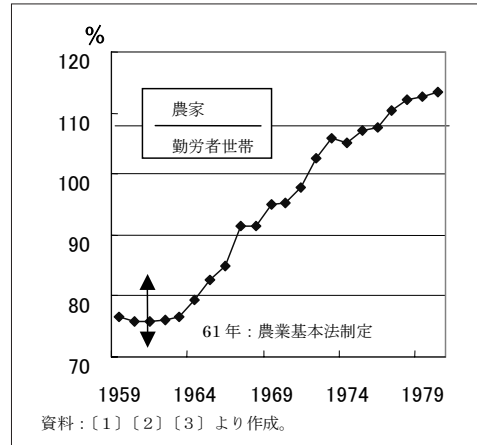


図4 1人当たり農家と勤労者世帯の家計費の比較

とが、農業予算の縮減に苦しむ日本の農業団体を刺激し、農業基本法の制定を求める政治的原動力となった。

(7) 農林漁業問題調査会の「農業の基本的問題と基本対策」の答申

以上の状況を踏まえ、1960年8月、農林漁業問題調査会が「農業の基本的問題と基本対策」を政府に答申した。この答申では、零細な農耕と零細土地所有という日本の農業構造を改善することが農業政策の基本的課題であるということ指摘し、「農地法」に固執する農地政策に対する批判的な見解を提示した。

3. 「農業基本法」の政策目標と諸施策

(1) 「農業基本法」の政策目標

～農工間二格差の解消～

「農業基本法」の目標は、その1条において「...農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることにある」と規定している。すなわち、前述した農工間二格差の解消が謳われており、具体的には「生産性の向上による所得の向上」、「生活水準の均衡」を基本法の政策目標にしていた。生産性の向上による所得の向上は産業の能率の視点から労働生産性の向上を目指



したものであり、生活水準の均衡は福祉の視点から生活環境の整備により農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことを目指したものであった。

## (2) 政策目標を達成するための3方針と8政策

農業の自然的・経済的・社会的制約による不利を補正し、政策目標を達成するために、「農業基本法」は第2条で、8項目を示し、主に生産政策、価格・流通政策及び構造政策の3本の柱により国の施策の方針を提示した。

生産政策では、需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の「選択的拡大」を図ること。

土地及び水の農業上の有効利用、及び開発、並びに農業技術の向上によって、農業の生産性の向上及び農業総生産の増大を図ることが掲げられた。

価格・流通政策では、農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進を図ること。農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正するように農産物の価格の安定及び農業所得の確保を図ること。農業資材の生産及び流通の合理化並びに価格の安定を図ることが、掲げられた。

構造政策では、農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化（「農業構造の改善」）を図ること。近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにすることが掲げられた。

その他の政策として、農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人労働の合理化等により農業従事者の福祉の向上を図ることが掲げられた。

## (3) 予算の確保

上記の8政策を展開するためには農業予算の確保が必要であった。図5に示すように、農業純生産の国内純生産に占める割合は1962年の8.2%から徐々に低下したが、一方、農業予算の国の一般会計に占める割合は、1960年代は、

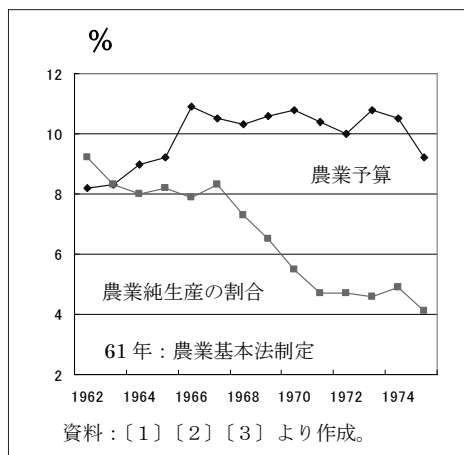


図5 農業予算と農業純生産の国全体に占める割合

高くなっていた。農業基本法の制定による8政策の展開のために、農業は国全体に占める経済的重要性に比較して農業予算を多く確保する必要があったことが分かる。

## (4) 高度経済成長期（1960～69年）の各種施策の展開

高度経済成長期の食料事情は、どのようなものであったかを表1から検討する。1960年には農産物の121品目の輸入を自由化しており、61年には大豆、63年には粗糖の輸入自由化をそれぞれ行っていた。67年には63年から開始されたケネディ・ラウンドが決着するなど、当時は激しい国際化が進展していたことが分かる。

一方、米の生産量は1967年をピーク（1,445万トン）に減少を始めていた。日本経済が開放経済体制へ移行するなかで、農業生産は激しい国際化の影響を受け、しかも米から多様な農産物生産への転換が迫られていた事情が分かる。

表2に示すように、農業基本法の制定を受けて、農業構造を改善するために1962年に農業構造改善事業促進対策が開始された。同年には、零細農耕を改善する目的で農地法と農協法が改正され、64年には土地改良法も改定された。

1964年に国産コンバインが登場し、同年に動力田植機も開発され、65年にはカントリーエレベーターが設置された。67年には自脱型コンバインが登場し、68年にはマット苗式田植機が普及し始めた。このような農業構造の改善による省力化の進行により、農業就業者の農外流出が

表1 高度経済成長期（1960～69年）の主要な食料事情

1960	農産物121品目輸入自由化
1961	インスタントコーヒーのブーム
1961	大豆の輸入自由化
1961	インスタントラーメン、2ドア冷蔵庫の登場
1962	JAS規格制定
1963	粗糖の輸入自由化
1966	電子レンジの登場
1967	ケネディ・ラウンド決着（1963～67）
1967	米の生産量ピーク（1,445万トン）
1968	レトルト食品・冷凍米飯の登場

資料：[4]より作成。

表2 高度経済成長期（1960～69年）の主要な農業事情と農業政策

1960	中型乗用トラクターの登場
1961	農業基本法制定
1961	愛知用水通水
1962	農業構造改善事業促進対策発足
1962	農地法及び農協法改正（農業法人制度）
1964	土地改良法改正（土地改良長期計画）
1964	国産コンバインの登場
1964	動力田植機の開発
1965	全国初のカントリーエレベーター設置
1965	農業就業者1,000万人を割る
1967	ウイルスフリー苗の普及
1967	自脱型コンバインの登場
1968	マット苗式田植機の普及

資料：[4]より作成。

刺激され、65年には農業就業者が遂に1,000万人を割った。

価格・流通政策を具体化するものとして、農産物の価格安定施策が表3のように整備された。特に、所得弾性値が高い畜産物の生産振興を図るために、1961年には畜産物の価格安定等に関する法律、65年には加工原料乳生産者補給金等暫定措置法が制定された。

また、野菜の価格変動による農家の不利益を緩和するために、66年には野菜生産出荷安定法が施行された。

これらの価格・流通政策の展開により、所得弾性値の高い畜産物と野菜の生産が刺激されるなど、農業生産における選択的拡大が進んだこ

表3 高度経済成長期（1960～69年）の価格安定等に係る法制度の整備

1961	大豆なたね交付金暫定措置法
1961	畜産物の価格安定等に関する法律
1965	加工原料乳生産者補給金等暫定措置法
1965	砂糖の価格安定等に関する法律
1966	野菜生産出荷安定法

資料：[4]より作成。

表4 高度経済成長期（1960～69年）の主要な農村事情と農村政策

1960	集団就職ピーク（農村人口の流出）
1962	全国総合開発計画策定（拠点開発方式）
1964	出稼ぎ農民100万人を超える
1964	八郎潟干拓地に大潟村誕生
1965	山村振興法制定
1968	都市計画法制定
1969	新全国総合開発計画策定（大規模プロジェクト方式）
1969	農業振興地域整備法制定

資料：[4]より作成。

とは事実であり、これらの価格・流通政策は評価できる。

表4により、当時の農村事情と農村政策を概観しておこう。1960年には、農村から都市への集団就職者がピークに達し、農村から若い労働力が関東、関西の都市に流出していった。

一方で、国土の均衡ある開発を目指して、また過疎と過密を解消するために、全国総合開発計画が策定された。しかし、出稼ぎ農民は64年には100万人を超えた。64年には、大規模機械化農業のモデル農村として、八郎潟干拓地に大潟村が建設されたが、全国には普及しなかった。特に、山村の荒廃が深刻になったために、65年には山村振興法が制定された。逆に、農村から労働力が大量に流入した都市では、都市の市街地の無秩序な拡張を防止するために、都市計画法が68年に制定された。

#### (5) 安定成長期（1970～79年）の各種施策の展開

1970年代に入ると、日本の経済は、71年のドルショック、73年の石油ショックを境にインフレ（狂乱物価）とそれに続く不況等厳しい局面を経験し、安定成長へと移行した。

日本列島改造論を契機に都市化、工業化の波

は全国を覆い、土地利用の混乱と地価高騰、公害の発生等環境問題の深刻化、農村の過疎化と都市の過密化等が深刻化した。

安定成長の状況下で、国内の食料消費の伸びは鈍化した。表5に示すように、食生活の高度化・多様化・簡便化は一段と進展し、それに連動して食品の加工・流通を担う食品産業も成長した。

前期に引き続き農産物輸入が増加したために、1972年のソ連、東欧の穀物生産の不作に端を発した国際農産物需給のひっ迫の影響を受け、特に73年の米国産大豆の禁輸措置は狂乱物価の一因となった。

米、みかん、生乳等の農産物需給が緩和し、貿易自由化が一段と進展したために、農産物価格が下落した。列島改造ブームのもとでの地価、生産資材価格高騰等による生産環境の悪化により、農業生産の停滞傾向が強まった。このような状況を改善するために、表6に示すように、「総合農政の推進について」が閣議決定され、農業構造の改善に向けて諸制度の整備が進められとともに、米、みかん等の生産調整が開始された。

農家の状況を検討すると、離農ではなく、在宅雇用兼業が一般化し、図4に示すように農家と非農家の生活水準の均衡は、前述の70年代のはじめには達成された。兼業農家の多くは経営を稲作に単純化し、土地を資産的に保有する傾向を強めたために、土地集積による大規模経営の育成は困難になった。そのため、専門的な経営は養豚・養鶏や施設園芸と土地を利用しない資本集約的な部門での発展を目指した。

#### 4. 「農業基本法」農政の成果と評価

##### (1) 改善された所得と生活水準の農工間格差

農業基本法の最大の目標は、農工間二格差の解消、すなわち生産性向上による所得向上と生活水準の向上であった。

相対所得を示す図1の農業就業者1人当たり純生産は1960年には、製造業賃金の21%、非農業の26%でしかなかったが、1961年の農業基本法制定を契機に各種の価格安定施策が展開された結果、それ以降は改善され、67年には製造業の29%、非農業の33%まで回復した。以上から農業基本法の下で展開された各種の施策の成果

が確認できる。

前述のように、相対所得を示す図1の農業の比較生産性の上昇は、図2に示した交易条件・価格条件の改善によって達成されたものであり、図3の製造業に対する農業の労働生産性の相対伸び率は関係していないように見える。

しかし、それは農業の労働生産性が低下したことを意味するものではなく、図6に示すように農業の労働生産性は確実に伸びているが、製

表5 安定成長期（1970～79年）の主要な食料事情

1970	ファースト・フードの登場
1970	ファミリー・レストランの登場
1971	カップめん
1972	異常気象による世界的な穀物不作
1973	米国産大豆の輸出規制
1974	コンビニエンス・ストアの登場
1976	米飯学校給食の開始
1976	持ち帰り弁当チェーンの登場
1977	200海里漁業水域の設定
1979	消費者家計のエンゲル係数30%以下
1979	東京ラウンド決着（1973～79年）

資料：[4]より作成。

表6 安定成長期（1970～79年）の主要な農業事情と農業政策

1970	「総合農政の推進について」閣議決定
1970	農地法改正（農地取得上限面積撤廃等）
1970	農業者年金基金法制定
1970	第1次過剰米処理
1971	米の生産調整の本格的開始
1972	乳用牛凍結精液人工授精普及率90%以上
1975	農用地利用増進事業創設
1978	第2次過剰米処理：水田利用再編対策：1978～87

資料：[4]より作成。

表7 安定成長期（1970～79年）の主要な農村事情と農村政策

1970	過疎地域対策緊急措置法制定
1971	農村地域工業等導入促進法制定
1974	国土利用計画法制定
1974	生産緑地法制定
1977	第3次全国総合開発計画法策定（定住構想）
1979	一村一品運動提唱

資料：[4]より作成。



造業の労働生産性の伸び率が大きかったために、製造業に対する農業の労働生産性の相対伸び率が低下しただけであった。図6のように1960年代を通じて労働生産性が上昇したのは、農業基本法制定を契機に展開された農業構造改善事業などによる成果である。具体的には、土地改良事業により農業生産基盤が整備されたこと、

労働力の流出に対応して、動力耕耘機などの農業機械が導入されたこと、農薬が普及したこと、畜産物の生産が拡大し始めたこと、などが要因として指摘できる。

生活水準の農工間格差を検討しよう。図4に示すように、1961年の農業基本法制定時の1人当たり農家と勤労者世帯の相対家計費は76%でしかなかったが、その後は同図のように60年代、70年代を通して、農家の生活水準は上昇し、73年には103%になり、農家の1人当たり家計費が勤労者世帯のそれを凌駕するまでになった。生活水準の格差を解消しようとした農業基本法の目標は達成されたと評価できよう。

しかし、この農家の家計費の上昇は農業所得の上昇によるものではなく、兼業による農外所得の上昇に依拠したものであったことに注意する必要がある。従って、都市に近く兼業による農外所得が得られる地域の農家の生活水準は高くなったが、都市から遠く兼業に不向きな労働市場から遠隔の地にある農家の家計水準の改善は困難であった。

1人当たり家計費でみた生活水準は改善され

たが、しかし、現実には依然として、農工間には、食肉や乳製品の消費など動物性食品の摂取の格差、子供の大学進学率に見られる教育文化面での格差、道路、水道、電話、医療、保育施設などの生活環境施設設置の格差、社会保障の格差が残されていた。

### (2) 止まらない農家と農業就業人口の減少

1961年の農業基本法制定後も、図7に示すように、農家数と農業就業人口は急激に減少を続けた。農家数は60年の605.7万戸から80年には466.1万戸に、20年間に23%の139.6万戸も減少している。特に、1.5ha未満の零細農家の減少が顕著であった。

また同期間に農業就業人口は1,454万人から697.3万人に、52%の756.7万人も減少している。

減少した農家の中には多くの専業農家が含まれており、逆に第2種兼業農家（農外所得が農業所得より多い農家）が増加した。農業就業人口の減少は出稼ぎと兼業によるものであり、離農によるものは少なかった。離農が少なかったことは、農家の規模拡大を困難にしており、農業の構造を改善しようとした農業基本法の目的は達成されなかった。

### (3) 耕地面積の減少と零細性脱却の困難性

耕地は、水田も畑ともに関墾干拓などによって増加する一方で、図8に示すように、高度成長の影響を受けて工場や宅地への転用により、減少している。しかし、樹園地は選択的拡大政

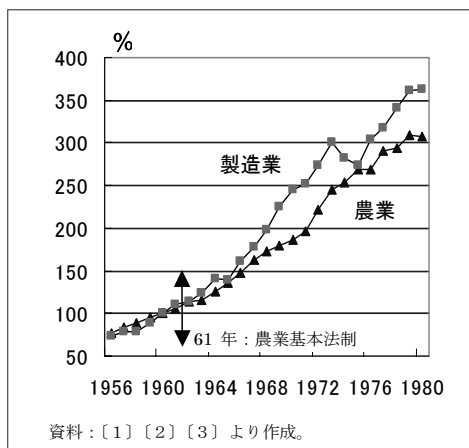


図6 農業と製造業の労働生産性指数の比較 (1960 = 100)

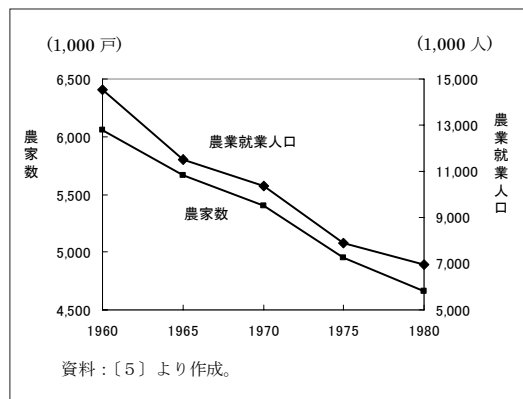


図7 農家数と農業就業人口の推移

策により需要拡大が予想されたみかんなどの新植により増加した。

耕地は新たに導入された農業機械を効率よく利用するために、整備される必要があるが、全水田のうち区画整備の実施された面積は全体の25%に過ぎず、しかも区画された水田も農業機械の導入を前提に区画整理された訳ではなかった。そのため機械化に対応した区画整理などの課題が残されていた。

規模拡大に寄与する農地の権利移動が不可欠であり、購入による規模拡大とともに借入れの比重も増加傾向にあった。しかし、農地の権利移動は、農地価格の上昇の影響もあり、必ずしも規模拡大に直結していなかった。

1964年に経営耕地を増やした農家は全農家の5%に過ぎず、その増加面積も一般に小さかった。入手方法は購入によるものが多いが、借入れによるものも多くなっていた。同年に実施された農民意識調査によれば、全調査農家の37%が経営耕地面積の拡大を望んでいたが、耕地の売却を考えている農家は極めて少なかった。農家の土地保有の理由は、財産的保有が多く、これが耕地の流動化を妨げる一因になった。

農業基本法により展開された3本の柱の1つが構造政策であり、零細農家を離農させて残った農家に農地を集積し、規模拡大させ、労働生産性を向上させる構想であった。しかし、現実には高度経済成長により地価が高騰したことなどが影響して、兼業農家は土地を手放さなかった。そのために、図9に示した1戸当たり経営耕地面積は、非常にゆっくりしたスピードでしか増加せず、1960年に1.01haであったものが、80年でも1.17haに過ぎず、20年間に15.8%の0.16haしか拡大しなかった。零細農耕を打破しようとした農業構造政策は成功しなかったと評価される。

#### (4) 所得弾性値の小さい米・麦・甘藷の生産量の減少

農業基本法により展開された3本の柱の1つが生産政策であり、「選択的拡大」を図るための諸般の施策が講じられた。

図8に示した米の生産量は、1961年以降66年まで1,300万トン弱で推移していたが、67年には1,445.3万トンの大豊作を記録した。米価の

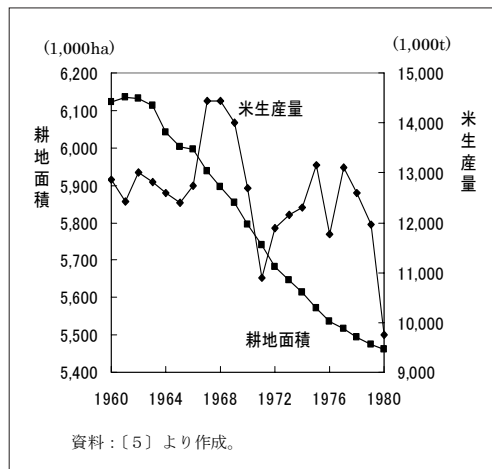


図8 耕地面積と米生産量の推移

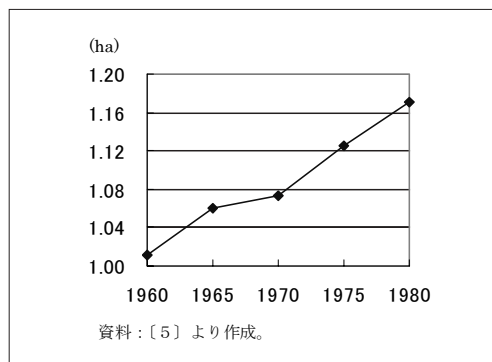


図9 1戸当たり耕地面積の推移

値上げにより生産意欲が強まり、天候にも恵まれたことが豊作の要因であるが、米の需要は減少しつつあったので、過剰在庫が累増し、1971年からは本格的に米の生産調整政策が実施された。それを契機に米の生産量は低下傾向で推移している。米については、需要が減少しつつあったにも拘わらず、米価を引き上げ生産意欲を刺激したという視点では、米価政策は成功しなかったと評価できよう。しかし、前述のように米価引き上げは、農工間所得格差の解消という視点から成功したと評価される。

図10に示した麦と甘藷をはじめ豆類、雑穀類の生産量は収益性が低下したことも影響して、生産量が減少した。これらの生産量の減少は、耕地の減少、農業労働力の急減、兼業農家の増加、需要減退による価格下落と収益性の悪化な

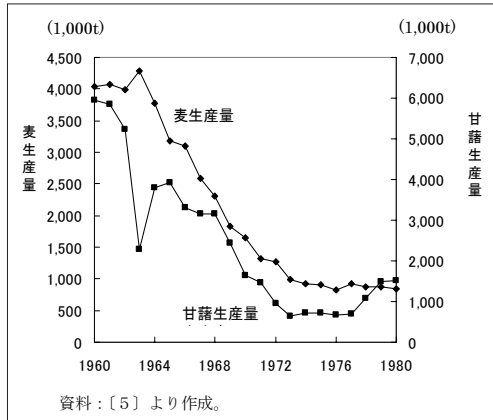


図10 麦生産量と甘藷生産量の推移

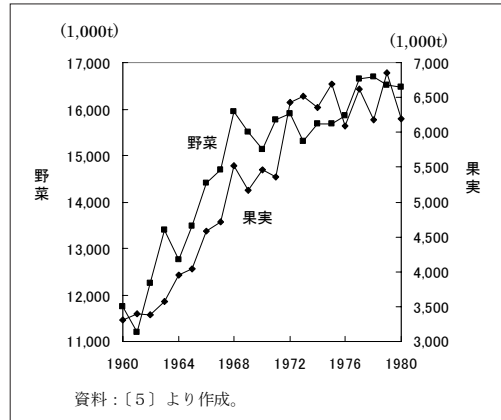


図11 野菜生産量と果実生産量の推移

どが影響していた。需要が低下する作目の生産を縮小させたという視点からは、選択的拡大政策は成功したと評価される。

(5) 所得弾性値の大きい野菜・果実・畜産物の生産量の増加

一方、消費者の所得増加に伴い需要が拡大していた野菜や果実は、図11のように気候条件の影響を受けながら、毎年の増減を繰り返し、傾向的に増加した。

野菜の中でもきゅうり、トマトなどの果菜類、ピーマン、レタスなどの洋菜類は、施設園芸の普及により周年供給が可能になり、価格の季節的変動の幅も小さくなっていった。一方、露地栽培を主体とするキャベツ、白菜、大根、人参、玉葱などの葉菜類や根菜類の作柄は、天候の影響を強く受けるので、激しい価格変動により生産量を変動させつつ漸減していった。

1960年以降、新植が急に増えたみかん、ぶどう、もも、日本なしなどは、成園化するに従って急速に増加した。特に、収益性の高かったみかんの新植は政策的にも推進されたので、生産量が急増した。しかし、果樹農家は依然として零細経営が多く、1964年のみかん価格の下落により、収益性が悪化し、70年代には生産量の伸びが停滞した。

消費者の所得の増加に伴い需要が拡大した畜産部門の生産の拡大は顕著であった。図12の食肉をみると豚肉、鶏肉、牛肉の順で増加している。図13に示した牛乳及び乳製品や鶏卵も生産

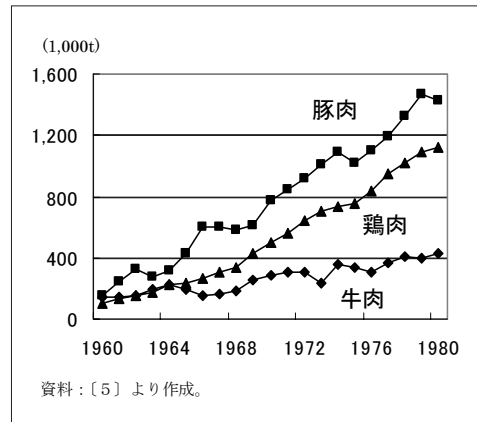


図12 牛肉・豚肉・鶏肉の生産量の推移

量が順調に増加している。

これらの畜産物を供給するために、1960年から80年までの20年間に、家畜の飼養農家数は減少したが、1戸当たり飼養頭数が急増する形で、総飼養頭羽数が増加した。総飼養頭羽数増加の背景には、1961年に制定された「畜産物の価格安定等に関する法律」や65年に制定された「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」によって、農家が安心して増産に励める環境が整備されたことが影響していた。これも農業基本法の成果の一つと評価できる。

多頭羽飼養が進んできたので、増加した家畜の飼料が必要になった。草食家畜の飼料として青刈り玉蜀黍が図14のように増産されたが、中小家畜の飼料はほとんど国内では生産されず、輸入に依存した。図15に示すように、豚や鶏そ

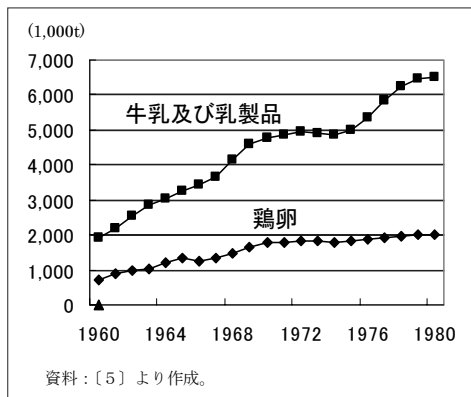


図13 牛乳及び乳製品・鶏卵の生産量の推移

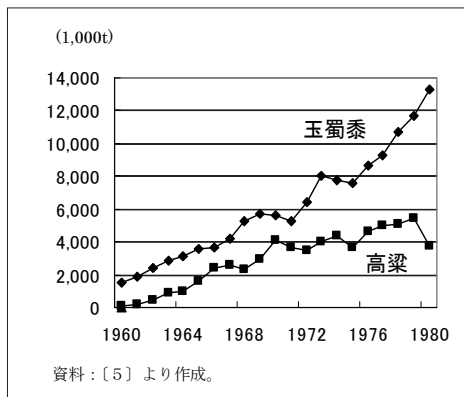


図15 玉蜀黍と高粱の輸入量の推移

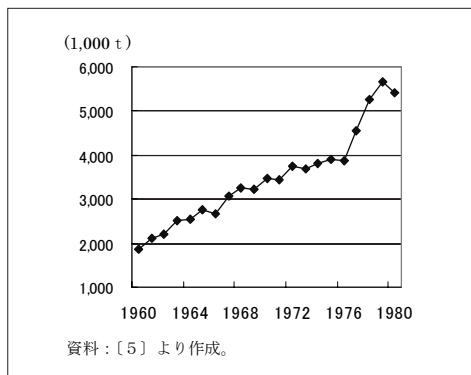


図14 青刈り玉蜀黍の生産量の推移

れに牛の濃厚飼料の原料として玉蜀黍と高粱の輸入量が急増した。

技術についてみると畜舎の近代化、家畜の衛生管理の改善、家畜の改良、飼養管理労働の効率化、流通施設の改善などは、農業基本法制定以降の生産政策の強力な諸施策の展開により、推進されたものであり、畜産技術の高度化は農業基本法の成果と評価できる。

以上のように、畜産技術の視点からは、農業基本法制定以降の我が国の畜産の発展は、一応成功したと評価できる。しかし、それは価格安定制度によって農家の生産意欲を刺激した結果であり、飼料基盤を欠き家畜飼料を生産することなく、「輸入飼料に大きく依存して主に中小家畜を中心に発展した」と条件付きで評価する必要がある。

## 5. 日本の経験の総合評価と中国への応用に際しての留意点及び若干の提案

### (1) 「農業基本法」農政の総合評価

農業基本法のもとで、各種の生産政策、価格・流通政策及び構造政策が展開された結果、次のような成果が得られた。

価格・流通政策の展開により、農工間の所得と生活水準の格差はかなり改善された。

農家と農業就業人口は減少したものの、高度経済成長により農地に対して宅地や工業用地としての需要が拡大し、農地価格が高騰した。そのため、農家が農地を資産として保有する傾向が強まり、農地の流動化が阻害された。構造政策が展開されたものの、1戸当たり経営耕地面積が拡大せず、結局、日本の農業の特徴である零細性は改善されなかった。

しかし、土地改良などによる生産基盤整備や農業機械の導入、農薬などの生産資材投入などへの支援により、図6のように、農業労働生産性は大きく改善された。また、青果物や畜産物の生産地域において集出荷施設や食肉センターが設置され、都市の消費地において卸売市場などの流通施設が整備されるなど、構造改善事業により流通システムの改善が図られた。

生産政策の展開により選択的拡大が進展され、所得弾性値の小さい米・麦・甘藷などは生産量が減少し、所得弾性値の大きい野菜・果実・畜産物の生産量は増加した。

以上の農業基本法下の農政を総合的に評価すると、生産政策により生産における選択的拡大に成功し、また、価格・流通政策の展開により、

農工間の所得と生活水準の格差解消に成功した。構造政策による零細性の克服には成功しなかったが、農業構造改善事業の展開により農業の労働生産性と流通システムが改善されたと総括できよう。

## (2) 日本の経験の時代的考察と中国への応用に際しての留意点

以上の分析により農業基本法の総合評価には、米価の引き上げなど各種の価格安定施策の展開が大きく影響していたことが分かる。この1960年代に展開された各種の価格安定施策は、国際的にも許された政策であった。しかし、WTO加盟下の現代中国では価格安定施策の展開は、国際的に許されない採用不可能な政策となっている。国際環境が激変している。この日本の経験の時代的特徴が、日本の経験を中国に応用する場合の留意点である。

現在の中国は、東南アジアとのFTAを推進しており、安価な食料の輸入が増えている。そこで生産における選択的拡大と構造改善事業の導入による生産施設と流通施設の改善を提案したい。具体的には、

需要拡大の可能性のある、あるいは輸出可能性のある高級で安全は青果物や畜産物の

増産を図る選択的拡大政策の推進。

省力的・効率的な生産が行えるような生産基盤整備支援、農業機械などの生産資材投入支援の推進。

効率的・衛生的に生産物を流通させるために生産地における集出荷施設整備、都市の消費地における卸売市場整備の推進。

を提案したい。日本の経験と失敗を参考にして、中国農業が益々発展することを期待する。

## 追伸

小稿は、2006年7月、中国人民大学で開催された国際セミナー『新農村建設と和階社会』において招待講演した草稿を加筆修正したものである。

## 参考文献

- [1] 農林統計協会編『昭和40年農業白書付属統計表』1966年。
- [2] 農林統計協会編『昭和50年農業白書付属統計表』1976年。
- [3] 農林統計協会編『昭和60年農業白書付属統計表』1986年。
- [4] 農林統計協会編『平成12年度食料・農業・農村白書』2001年。
- [5] 農林水産省統計情報部インターネット情報。