

農業をめぐる租税制度の法学的研究（五）
—農地課税を中心として—

はじめに

第一節 問題の所在

第二節 課題と構成

第一章 農地の現状と課題

第一節 農地の特徴と現状 （以上、二三二一号）

第二節 農地の流動化政策

第三節 小括 （以上、二三二二号）

第二章 農地に対する租税制度

第一節 農地に対する租税制度の沿革

第二節 農地に対する現行租税制度 （以上、二三二六号）

第三節 租税の性格と農地政策利用の課題

第四節 小括

渡
邊
基
成

第三章 中国の農業税制

第一節 中国農業の特徴（以上、二三一八号）

第二節 中国の農業への課税

一 中国の租税体系

二 農民に課せられた農業税

第三節 小括

第四章 農業のあるべき姿

第一節 日本の農業

一 農業の意義と役割

二 期待される農業の姿

三 多面性を持つ日本の農業

第二節 國際化の中の農業

一 WTOの枠組み

二 ウルグアイ・ラウンド合意後の農業政策

三 國際社会の中の日本農業

第三節 小括（以上、本号）

第五章 農地課税の提案

第一節 課題の整理

第二節 農地課税への提案

第三節 小括

おわりに

第二節 中國の農業への課税

中國では、中華人民共和国の建国以来五〇年間、都市部と農村部とは異なる税制が実施されていて、二元的構造を呈している。都市部では増值税、營業税、企業所得税、個人所得税など、商工業を主な対象に想定して作られた近代的税制を実施し、それは商工税制と呼ばれている。それに対して農村部では、農業税、農林特産税、牧業税など、農業及び養殖業を対象に想定して作られた農業税制が実施されてきた。もちろん、このような都市部と農村部との対立する構造は税制面だけではなく、選挙制度から社会福祉制度まで、さまざま面において見られていて、同じ中国でも都市部と農村部とは全く別の世界のように思われる。

このすべては、いち早く都市部を社会主義先進国家らしい社会に作るという国策に由来している。正統のマルクス主義理論によれば、社会主義は資本主義経済が十分発達してから初めて達成できるはずの社会段階である。後進的、封建的な農業国家から発足した中華人民共和国は全く社会主義国家を樹立するはずはなかったのに、共産党は武力革命により政権をとり、短期間の間に中国で社会主義国家としての条件を作り出さなければならぬ立場に置かれた。そこで、人為的に都市部と農村部を分けて、全国の力をあげて、都市部だけを優先的に社会主義段階に近

づかせようという差別政策は考案されたわけである。その政策では、改革開放政策以来の急激な経済発展により著しい所得の格差を生じさせた。の中でも農民の所得の低さに代表される農民の問題は、三農問題と呼ばれ国家にとって重要な問題に位置付けられた。そして、三農問題解決のために、農業に対する租税制度も改革の必要にせまられ、農業税制は改革されることになった。

ここでは、二〇〇五年まで存在した農業税を中心に、改革開放政策以降の中国における農業税制の特殊性を考察する。まず、中国における租税体系の仕組みと徵稅組織を明らかにし、次に、農業税制の実態について歴史的側面を捉えながら考察する。

一 中国の租税体系

中国の農業への課税状況を見る前に、我が国と制度の異なる中国における租税の体系を立法面と徵稅面で明らかにしておく。そして、租税収入の現状から中国の租税状況を考察する。

(一) 中国の立法組織と租税の徵收組織

① 立法体制

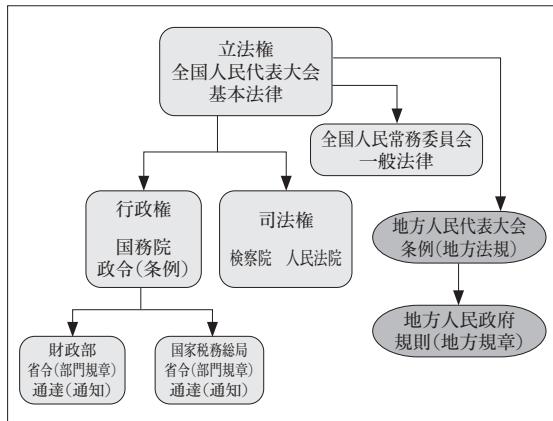
中国では立法権は立法法^①で定められ、議会である全国人民代表大会（以下「全人代」という）と全人代の機関である全人代常設委員会^②が有している（第七条）。立法法では、法規は行政法規と地方性法規の二つに分類されており、行政法規は国务院が条例として制定し（第五六条）、地方性法規は地方人民代表大会が条例として制定する（第六三条）。また、法律や条例に基づいて定める規章があり、部門規章と呼ばれ、地方では地方規章が定められる。

これらの規章は、農業法制の法源としては圧倒的多数を占めており、現実の農業法制の執行の上で重要な役割を果たしている。⁽⁶⁾

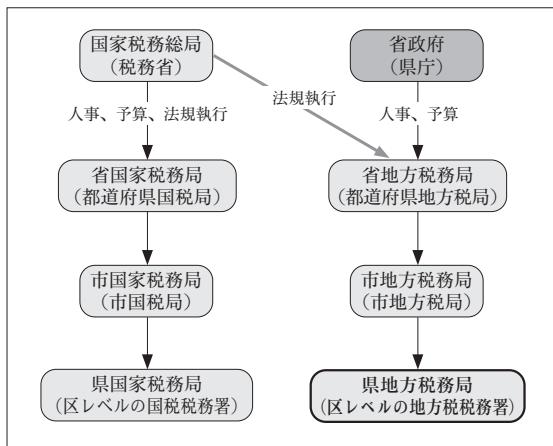
これらの立法組織を図式化したものが下記「図表3-1」である。中国では、全人代の下に行政権である国务院と司法権である人民法院（裁判所）と検察院（検察庁）が置かれており、全人代が頂点となる立法、司法、行政との権力の制約、監督制度はあるが、資本主義国家の三権分立ではない。

その上、共産党の絶対的指導権は憲法で規定されており、共産党の組織は実質的に立法、司法、行政の三者を総括しているため、三権分立が確立されているとはいえない。

«図表3-1» 中国の立法体制



«図表3-2» 中国の徵稅組織



(2) 徵税組織

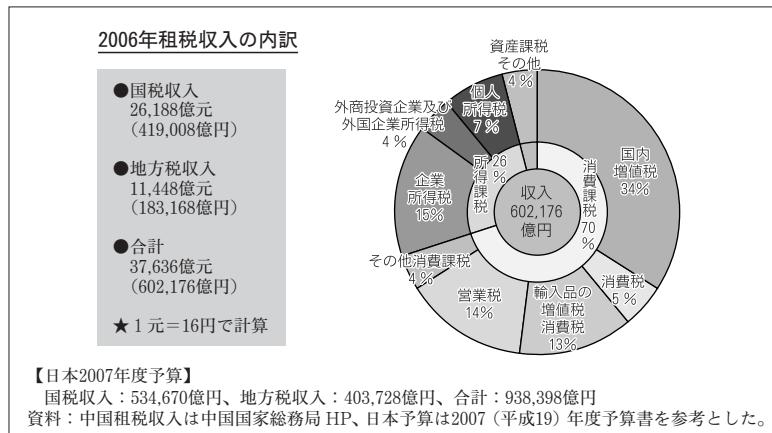
徵税組織は、国税に関しては国家税務局が担当し、地方税に関しては地方税務局が担当する。一九九四年の税制改正により分税化を導入し、国家税務局及び地方税務局が税目別に所轄している。日本と大きく異なるのは、個人所得税についてであり、賃金利息個人所得税のみが国家税務局の所轄となり、原則として個人所得税は地方税務局の所轄となっている点である。外資企業所得税や企業所得税は、原則として国家税務局の所轄であり、国と地方の共通税である增值税は、国家税務局の所轄となっている。

しかし、農業税は、この仕組みに組み込まれず、各省の財政厅、財政局によって徵收されていた。また、租税の賦課徵収についての手続き、罰則などの基本的な内容を定めた法律「中華人民共和国租税徵收管理法」第九〇条では、農業税、牧業税等は同法を適用しないことを規定し、農業税は、徵税面で特別な税目に位置付けられていた。中国の徵税組については、前記〈図表3-1-3〉参照。

(二) 中国の租税收入

一〇〇六年の中国の租税收入（国税）は、下記〈図表3-1-3〉で

«図表3-3» 中国2006年租税收入の内訳



示すように、消費課税が七〇%を占め、所得課税は二六%で残りの四%が資産課税その他という構成になつていて。消費課税では、一九九四年の税制改正で導入された付加価値税である増值税が三四%と主要な役割を占め、個人所得税が七%の割合であることが特徴である。^{脚注}この個人所得税が地方税となつて地方財政を支える役割の一端を担つていて。ここで注意すべきであるのは、以上あげられた租税收入はあくまでも商工税だけの收入であり、つまり都市部の租税收入であり、農業税の税收入は租税收入に集計されていない。

農業税は、二〇〇一年度において二八六・二億元（総税収に占める割合一・九%）の税収であり、地方税に位置づけられていた。^{脚注}一九九四年の分税化により、農業税は農村地域を管轄する地方行政組織の税収となつていた。

二 農民に課せられた農業税

中国では、戸籍が農村戸籍と都市戸籍に分けられているように、租税でも農民に対する租税と都市住民に対する租税では違いがみられる。農民に課せられる租税である農業税は、商工業税と相対的概念で、農業生産者に課する租税のことを指し、農業税、農業特産税、牧業税の三つの租税である。本稿では、農業税は、断わりのない限り農業税・農業特産税・牧業税の三つの租税を含んだ概念とする。

（一）都市部と農村部との二元的租税構造

① 二元的租税構造の概要

中国では、中華人民共和国の建国以来五〇年間、都市部と農村部とは異なる税制が実施されていて、二元的構造を呈している。建国当初は、商工業が弱く、GDPに占める農業の割合が多かつたため、国家財政は農業税収への

依存度が高かつた。そのため、租税制度も、できるだけ農業から多くの財政収入を得て、工業と都市部の発展を支援する構造となつた。

しかし、一九八〇年代以来の改革開放政策の実施により商工業が飛躍的に発展し、経済及び財政収入における農業の貢献度が次第に低くなつてきた。^(脚注) 農業は財政収入を支える役割から保護すべき弱者の立場に転じたが、一九九四年に行われた大型の租税改革^(脚注)では、その変化を迅速に捕捉することはできず、農業税制については何の改革もなされなかつた。したがつて、都市部では商工税制、農村部では農業税制という租税上の二元的構造は、実質的租税負担における不平等を肯定し、このような不平等な税制は都市部と農村部の収入格差を極端に拡大し、経済及び政治の安定を脅かすに至つた。^(脚注)

② 農民に課せられない租税

中国では個人に課せられる租税は二元的租税構造のため、農民のみに課せられる租税もあれば、農民には課せられない租税がある。^(脚注) 農民のみに課せられる租税については後述することにして、ここでは農民に課せられない租税をみていく。その課せられない租税の代表としては、(ア)増値税と、(イ)個人所得税がある。

(ア) 増値税

一九九四年から導入された増値税は付加価値税であり、農産物に課税すると農業税制と衝突する恐れがあつた。特に、農業生産のために購入した農業機械、化学肥料などの資材に転嫁された増値税額を農産物の販売金額によつて控除することは、税制設計上極めて困難であつた。そのため、増値税条例では、名義上は農産物を課税対象に規定して一三%の税率を規定したが、同時に、「農業生産者は自己生産した農産物について免除する」との特別措置

を設けることにより、農民を増值税の納税義務者から免除している。

（イ）個人所得税

中国の個人所得税は、商工業に従事する人を納税義務者に想定して作られた法律で、基本的に農業所得については課税しない。その主な理由は、農業生産者は農業税を納めることによって、国家との課税関係をすべて完結していること、しかも農業生産者の所得水準が低下し、所得税をさらに負担する能力はないことである。例えば、国家税務総局が公布した『中共中央および國務院は農民の収入増加を促進するための幾つかの政策意見』を貫徹し、租税優遇政策を具体的実施する公告⁽⁵⁾では、上記の見解を示し、（a）農民は農業・養殖業・飼育業・漁業などに従事することによって取得した所得で、既に農業税・牧業税を納めた場合は、個人所得税を納めないこと、（b）今後、農業特産税・農業税・牧業税を廃止することによって、農民は上記の業を営み取得した所得については、暫定的ではあるが引き続き個人所得税を納めないことが規定されている。

③ 農民に課せられた租税その他の負担金

中国では、都市部と農村部では課せられる租税が異なっていた。その中でも農村部では、租税だけでなく、様々な負担金が課せられていた。農業税制を考察する前に、農村部で農民に課せられていた租税その他の負担金（以下「租税等」という）の実態はいかなるものであったか検討する。

一九九一年、中国政府により公布された『農民の費用負担と労務管理に関する条例』の中で、農民が負担する各種の税金と割当金（いわゆる『税費負担』、以下同じ）が前年度の一人当たりの平均収入の5%を超えてはならないと明確に定められていた。その後も中央政府は再三にわたり、農民の利益を保護し、その負担を軽減させるよ

うに呼びかけてきた。」⁽³⁴⁾ ことからも、農民に課せられていた租税等の負担の重さが一九九〇年初頭から問題になっていたことがわかる。⁽³⁵⁾ そして、その負担は一九九四年の税制改革による分税化以降さらに重くなった。農民の負担金の多さは、「その主な原因は郷村の『幹部』（責任者）の『乱收費』（恣意的な費用徴収）にあるとの見方が一般的である」といわれ、地方政府における問題が多いと指摘もある。⁽³⁶⁾

下記〈図表3-14〉は、一九九四年の分税化後の一九九〇年末における農民が負担していた租税等の区分の一覧である（一例）。この表からは、本稿第二章〈図表2-13〉における一九四九年当時の我が国の農民の地方税負担と同様に、地方財政を支えるために農民に対して様々な負担が課せられていたことが確認できる。

（二）農業税制

農民に課せられる租税うち、農業税と呼ばれる、農業税・農業特産税・牧業税について、その成立と廃止の過程

〈図表3-4〉 1990年末における中国農民に課せられた地方税等負担（湖北省監利県の一例）

租税その他 地方の区分	租税	賦課金、強制寄附・出資 費用徴収	無償労役
省・県	<ul style="list-style-type: none"> ・農業税 ・農業特産税 ・屠殺税 		
郷・村		<ul style="list-style-type: none"> ・村堤留（三提） <ul style="list-style-type: none"> ①公債金(基盤整備) ②公益金(社会保障) ③管理費(行政費など) ・郷鎮統籌（五統） <ul style="list-style-type: none"> ①教育付加金 ②計画出産費 ③民兵訓練費 ④軍属補助費（優撫費） ⑤郷村道路補修費 ・農村教育賦課金 ・住血吸虫予防出資 ・ポンプセンター出資 ・水力発電費 ・共同生産費 ・家畜防疫費 ・結婚登録費 ・出稼ぎ手続き費 等 	義務労働 (5~10日) 累積労働 (10~20日)

資料（李昌平『中国農村崩壊』NHK出版、2004年の文章を資料の一部とした）

を踏まえながら、内容を考察していく。

① 農業税

農業税⁽⁵⁾とは、農業生産に従事し、農業収入を有する個人と団体に対して課する租税である（農業税条例第三条）。一九五八年六月三日第一回全国人民代表大会常務委員会第九六次会議で「中華人民共和国農業税条例」が採択され、その後、社会情勢が激しく変化したにも関わらず、法律の改正は一切行わずに課税の根拠とされていたが、実際の運営は頻繁に改正される財政部の行政通達に基づいて行われていた。二〇〇五年一二月二九日第一〇回全国人民代表大会常務委員会第一九次会议で、同法は「全国人民代表大会常務委員会『中華人民共和国農業税条例』を廃止することについての決定」により廃止決定された。

農業税は申告納税方式ではなく、賦課課税方式である。まず、納税者が使用する土地の面積、平均的生産状況などを鎮政府の財政当局⁽⁶⁾に申告し、次に、財政当局が現地調査などの手段で課税土地の平均的生産量を評価し、地籍に登録して、県政府に提出する。県政府は最終的審査確定権限を持っており、審査確定後、納税者に納付命令を発する。生産量の評価は、毎年申告・評価確定するのではなく、省政府の裁量で評価する時期を決め、評価確定された課税生産量は、次の評価があるまで効力が維持される。

農業税は金銭ではなく、糧食⁽⁷⁾で納付するのが原則であった。農産物は、土地ごとに産出物が異なり、また、同じ土地では連作被害を避けるため毎年の生産物も異なることから、課税の複雑さを避けるため、確定された課税生産量はすべて糧食に換算された。すなわち、北方では小麦、南方では米に換算され、小麦か米が法定の課税単位とされていた。一九五〇年代～一九八〇年代までは、農民は生産する農作物を選択する自由はなく、政府の命令で糧

食を生産して、また糧食で納税していた。しかし、一九八〇年代の改革開放政策以来、農民は自分の判断で農作物を選択する自由を獲得したので、野菜などの経済植物を植える農民は、糧食の代わりに金銭で納付するようになつた。そのため、一九八五年、農業税の徵稅方式は一律に糧食による實物納稅から金錢納稅方式に切り替えられた。農業税は比例税率で徵收する。「農業税条例」では全国の農業税の平均税率を年生産量の一五・五%と規定され、各省の政府は実際の状況に合わせて具体的に税率を設定するが（農業税条例第一〇条）、実際の実施水準からみると、全国平均は八・八%の税率になつていた。^{〔註〕}

② 農業特產税

農業特產税とは、林檎・タバコ・ゴム・水産養殖などの糧食以外の農林特產物を生産し、その収入を得る組織と個人に対して課する税金である（農林特產收入について農業税を徵收する國務院規定〔政令〕第一条）。世界一の人口大国の中国には、糧食の生産を確保することは歴代の政府にとって一大事の国策であり、特に毛沢東時代では「以糧為綱」（糧食はすべての基）のスローガンまで掲げて、農地をできるだけ糧食の生産に利用させ、林檎・タバコ・魚などの糧食以外の経済性の高い経済植物、動物の生産のため糧食生産用の農地が奪われることを防ごうとされていた。一九八〇年代以後、改革開放政策の下、農民に一定程度の経済自由化を与え、行政命令によって農民に糧食の生産を強制することはできなくなつたが、糧食最優先の国策は変わらなかつた。それで、行政命令の変わりに、租稅手段を使って糧食生産用地の確保をする目的で、新たに創出された租稅が、この農業特產税である。例えば、本来は小麦生産であった農地を林檎生産に回されてしまうと、それまで確定された農業税（推計された小麦の収穫量の八%か九%に該当する金錢）の上に、林檎生産の収益を課税対象にさらに農業特產税を賦課する。同じ土

地に對して小麦と林檎両方を「重課税」することによつて、農地の目的外転用を制限する目的税である。

農業特産税の根拠法令は、「一九八二年一二月二日公布された國務院の政令「農林特産收入について農業税を徵収する國務院規定」（以下「農業特産税規定」と呼ぶ）である。それまで林檎・タバコなどのいわゆる経済作物については「農業税条例」第六条第四項の規定により、その収穫量を一定数量の課税糧食に換算され（北方は小麦、南方は米）、農業税が課税されていたため、「農業特産税規定」は「農業税条例」第六条第四項を根拠に制定された、「農業税条例」の執行令であると解釈されている。ただし、課税対象から税率の設計まで、農業特産税は明らかに農業税と異なるし、また農業税と農業特産税とは同じ土地について二重課税可能な租税構造からみると、むしろ農業特産税は國務院の政令によって新たに創設された租税であると解釈したほうが実情に相応しいと考える。

一九九四年、大規模の税制改革に合わせて、國務院は新たに「農業特産について農業税を徵収する國務院規定」を公布し、増值税の創出によつて廢止された產品税の一部の税目（農林水產物）を農業特産税の課税項目に加え、農業特産税の課税範囲が拡大された。その後、經濟自由度の高まりにしたがつて、同一の土地に農業税と農業特産税を二重課税する弊害が當局に認識され、二〇〇〇年その二重課税をなくすことを目的とする制度改革が実施され、各省の省政府に實情に合わせて同一の土地に農業税を課すか、それとも農業特産税を課すかを決定することが授權された。二〇〇五年一二月二九日第一〇回全國人民代表大會常務委員会第一九次會議で、農業特産税は農業税の廢止とともに、「全國人民代表大會常務委員会『中華人民共和国農業税条例』を廢止することについての決定」により廢止された。

廢止されるまでの農業特産税は、全國統一の税目に列举された經濟作物の生産者、又は仕入業者に対して課税し、税率は税目ごとに規定されており、最高（例えば煙草）三一%、最低（例えば薬草、苗木）五%である。⁽⁴⁾ 全國統

一の税目表に列挙されていない農林特産物については、各省、自治区、直轄市の人民政府は、現状に合わせて5%～10%の範囲内で税率を確定し、省、自治区、直轄市に適用する税目を補足することができた。農林特産税の課税対象となる農林特産物（収入）は広範であり、中国の山西省を例にみると、下記（図表3-5）の課税所得に分類されている。ただし、農業研究を促進するため農業研究所などの研究組織に農業特産税を免除し、及び貧困家庭、自然災害に遭遇した家庭には、実情に合わせて農業特産税を免除又は減輕することができた。

③ 牧業税

牧業税とは、牧業に従事し、それによって収入を得た個人と団体から徵収する租税である。牧業税は二段階にわけて視察することができる。第一段階は成立及び整備する段階（一九四七～一九九九年）であり、第二段階は改革及び廃止する段階（二〇〇〇～二〇〇四年）である。

牧業税は一九四七年に初めて中国の内モンゴル自治区で創設された。一九五〇年八月当時の地方政府に当たる「西北軍政委員会」は「西北各省一九五〇年牧業税を徵収することについての決定」を公布し、新疆、青海、甘肅、寧夏など四つの牧業中心の省で牧業税を始めた。農業税とは異なり、牧業税について全国統一の税法は制定されておらず、徵税の法的根拠は各省の地方政府の条例にとどまつたのであり、そのため、その廢止も各省の都合により順次行われた。

《図表3-5》 山西省の農林特産税の課税対象

- | |
|---------------------------------------|
| I、煙草収入、 |
| II、園芸収入 |
| i、果物収入。林檎、梨、桃、杏、葡萄、棗、柿、
及びその他の果物収入 |
| ii、干果収入。胡桃、栗、松の実などの果物の収入 |
| III、果物用瓜の収入。西瓜、 |

牧業税は課税対象が馬、牛、駱駝、羊、など四種の牧場で飼われる動物であり、牧業の総収入金額または課税動物の頭数によって計算される。税率、計算方法は各省によって異なっているが、税率は総収入のほぼ三%以下になっている。既に廃止された税金で、しかも各省の規定は複雑という理由で、ここでは詳述することを省略する。一九八〇年まで、中国国内で内モンゴル、新疆、青海、甘肅、寧夏、チベット、陝西、四川など八つの省は牧業税を徴収していた。一九八〇年チベットで牧業税を廃止したことを皮切りに、他の省も次第にこの税金を廃止し、一九八四年中国全土で消滅した。

（三）農業税の性格

これまで、農民に課せられた農業税の税目ごとにその成立から廃止までをみてきた。農業税全般でみると、課税の方法と租税の設計理念は商工業税とは異なり、商工業税に普通見られる課税最低限、免税額などの仕組みは全くない。農業税は、原則一定の土地面積によって課税するので、各土地における毎年の産出量の変化、その生産物は自家消費に回すかそれとも販売するかなどの要素を一切配慮することなく、均衡に課税されるという特徴をもつ。以上、農業税の性格を纏めてみると、中国で実施された農業税は、所得税であるか、それとも消費税であるかなどの現代の租税理論をもって分類するのは難しく、正確にいうと、封建時代の農民が封建領主に一定の土地面積を基準に収めた年貢に相当するものであるといえる。

第三節 小括

中国における農業は、現在においても基幹産業である。第一節では、中国農業の特徴を明らかにしてきた。中国の農業は、第二次世界大戦終了後に中国共産党政権の下で人民公社となり、さらに、改革開放政策により、農業請負制度への転換から人民公社が解体され、現在では、WTO加盟による国際化という大きな変化をたどってきた。その変化の中で、農地の所有権は、農民所有から集団所有へと変化し、現在では所有権は集団、使用権は農民が所持するという、所有と使用の権利が分離する制度である。なお、中国憲法では都市部の土地は国家所有であり、土地は農村部と都市部では所有者が異なる。そして、農民は農村戸籍に登録されており、もう一つの戸籍制度である都市戸籍には、自由に移動することはできない。現在では、農村戸籍を持ちながら都市に居住する農民も多数存在するが、本章では、農村戸籍に登録され、実際に農業に従事している者を農民と位置付けて考察することとした。

経済発展が続く中で、三農問題と呼ばれる、農業・農村・農民の問題は、胡錦涛政権下の中国では重大な問題と位置付けられ、その改善が重要な政策課題となつた。改革開放政策では、その始まりにおいて農業が著しく発展する時期があつたが、その後は低迷し、現金収入を求めて農村から発展する都市部への出稼ぎ人口の増大を招き、農村の荒廃も見られる地域も現れるようになってきた。そのような状況の中で、三農問題の解決の一つとされたのが、農業税制の改革であった。

第二節では、中国農業への課税を分析した。中国での租税制度は、二元的租税構造と呼ばれ、農村部では農業税制、都市部では商工税制というように、農村部と都市部では異なる租税制度が用いられていた。この二元的構造は、実質的租税負担における不平等を肯定するもので、このような不平等な税制は都市部と農村部の収入格差を極端に

拡大し、経済及び政治の安定を脅かすに至った。農民には、増税や個人所得税は課されないが、農業税その他の地方税及び様々な負担金が課せられた（（図表二一四） 参照）。この地方における農民負担は、地方財政収入が制度的に確保されていなかつた時期である我が国のシャウプ勧告による税制改正直前の状況に似ていた。

農民に課せられた正式の租税である農業税は、農業税・農業特産税・牧業税の総称である。中国では、一九五〇年代～一九八〇年代までは農民は生産する農作物を選択する自由ではなく、政府の命令で糧食を生産し、また糧食で納税しており、糧食による納税が基本であったが、一九八五年から金銭納付に統一された。なお、糧食ではなく林檎やたばこ等の経済作物を生産する場合には、農業特産税が課され、その税率は作物ごとに規定されていた。牧業税は馬、牛、駱駝、羊の四種を牧場で飼育する場合に課され、税率や計算方法は各省によって異なっていた。

この農業税は、課税最低限や免税額などの仕組みがなく、原則一定の土地面積によって課税され、各土地における毎年の産出量の変化、その生産物は自家消費に回すかそれとも販売するかなどの要素を一切配慮することなく、均衡に課税されるという特徴を有していた。このような農業税は、所得税であるか、それとも消費税であるかなどの現代の租税理論をもつて分類するのは難しく、正確にいうと、封建時代の農民が封建領主に一定の土地面積を基準に収めた年貢に相当するものであるといえる。なお、農業税は農民のみに課せられる租税であったが、三農問題解決の一策として二〇〇六年一月一日より廃止された。

注

- (64) 中國立法法（二〇〇〇年三月一五日第九届全国人民代表大会第三次会议通过）。
- (65) 全人代を構成するのは、全国の各行政区から選出された委員と、人民解放軍から選出された委員であることから、共産党の

指導層と人民解放軍の将校で構成されている。したがって全人代常設委員会も、ほとんどが共産党員で構成されている。

(34) 河原昌一郎「中国の農業法制定建設の動向」(農林水産政策研究所レビューNo.1、「二〇〇四年」二九頁)。また、同稿によれば、条例は日本の政令に該当するものと言われ、規章は省令に該当するものといわれるが、その実質は日本の政令・省令とのイメージとは大きく異なるものだと指摘している(二八頁以下)。

(34) 第九〇条「耕地占用税、契税、农业税、牧业税征收管理的具体办法、由国务院另行制定」。

(35) 中国の個人所得税は、一九八〇年九月一〇日第五回全国人民代表大会第三次会议採択「中華人民共和国所得税法」が始まり。給与所得者の基礎控除額が月八〇〇元という当時の平均月給四〇元と比較してもわかるように、中国で勤務する外国人の報酬を基礎に控除額が決定されていた。主に外国人課税を目的にしたものであった。張小平・前掲(注34)五〇頁以下参照。

(36) 曹瑞林『現代中国税制的研究——中国の市場経済化と税制改革——』(御茶の水書房、「二〇〇四年」一八頁)。

(37) 一九九四年の租税改革では、増值税が導入されるとともに、個人所得税法が大幅改正された。また、この年の税制改正では、初めて分税制を導入し、国税と地方税の分割が行われ、個人所得税は地方税に位置付けられた。

(38) 当時の中国農村の窮状は、李昌平『中国農村崩壊——農民が田を捨てるとき』(日本放送出版協会、「二〇〇四年」)に詳しい。同書によれば、作者は朱鎔基総理に充てた手紙(四九頁以下)の中で、「農民は実に苦しく、農村は実に貧しく、農民は実に危うい」と訴え、農民の負担金は、田地の請負負担金・人頭税・住宅税・自留地税があると示されている。また、洪水防止や災害復旧、水利などへの労働負担金が別に存在する。

(39) 商工税制は基本的に都市部に課する租税であり、農村部には適用されていない。

(40) 「關於貫徹『中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見』、落實有關稅收優惠政策的公告」。

(41) 魏璋「農村稅費改革にみる中国政府の政策実行能力の分析」(『中国21』VOL.二六、二〇〇七年)一七九頁。

(42) 前年の平均収入の五%を超えてはならないと規制を受けたのは、「五統二堤」と呼ばれる郷鎮政府が徴収する教育費、道路

建設費、計画出産管理費など五種類の費用「五統」と、村民委員会が徴収する公的積立金、公益金、行政監理費「三堤」であった。地方の行政サービスのための費用の徴収で公式に定められていたものである。しかし、問題があったのは、この「五統三堤」以外の負担金で「五統三堤」の上限設定以降急速に増加したといわれている。（阮蔚・前掲〔注39〕参照）

魏璋・前掲（注36）一八一頁。

(64) 農村の税財制については、「頭税輕、二税重、三税是個無底洞」といわれ、「最初の税は軽いが、二番目の税は重く、三番目の税は底なし」の意味である。農業税・農業特産税は軽く、農村教育附加などの郷鎮レベルの税は重くなり、法令に基づかなければ合法の税である三番目の費用徴収される税は、極めて恣意的に徴収されていると指摘された。佐藤宏「現代中国における国家と農民——税制改革と所得分配——」（成城大学『経済研究所年報』第一八号）一二二頁以下参照。

(65) 中華人民共和国农业税条例（一九五八年六月三日全国人民代表大会常务委员会第九十六次会议通过）（一九五八年六月三日中华人民共和国主席公布）、本篇法規已被「全国人大常委会关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定」（发布日期二〇〇五年一二月二九日、实施日期二〇〇六年一月一日）廢止。

(66) 一九九四年の税制改革で、分税制が実施されたのに伴い、地方税務局は設置された。全国統一ではないが、農業税の徴税機關を地方税務局に移管させる省もある。

(67) 糧食とは、農産物のうち、特に主食となる穀物を指す。

(68) 劉佐『簡明稅收知識問答』（中華工商連合出版社、一九九六年）一七五頁。
(69) 国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定。

(70) 巨憲華編『農業稅收』（山西經濟出版社、二〇〇一年）三三二六頁。

第四章 農業のあるべき姿

この章では、次章において具体的な農地課税の提案をしていく上で方向付けとなる我が国の農業のあるべき姿を考察する。まず、本稿が検討課題とする農地を含めた農業についてその意義と役割を明らかにして、我が国の農業のあるべき姿を検討し、次にグローバル化した経済を前提とした国際化の中での我が国の農業のあるべき姿を検討する。そして、我が国農業の方向性と国際社会の一員としての方向性の一致する点に、今後の農業のあるべき姿があることを確認していく。

第一節 日本の農業

ここでは、最初に我が国の農業の置かれている現状を考察する。まず、農業の意義を明らかにし、そして、第二次世界大戦終了時の食糧難の時代から、飽食といわれる現在までの農業が果たしてきた役割の変化を追う。次に、国民から期待される我が国の農業の姿について、食料自給率の変遷を交えながら、安全・安心・安価・安定といわれる農業への期待を明らかにし、さらに、農業の有する多面性を我が国の農業の特徴として捉えていく。

一 農業の意義と役割

(一) 農業の意義

我が国で農業の意義は、古くは新渡戸稻造が定めようと試みた。「農」の字源を探ることから始め、「農」は土地

と労働の二つの要素を含むものであり、中国語・ギリシャ語・ラテン語等他の国の字源においても、直接若しくは間接に土地と労働の要素が包含されているとしている^(註)。そして、「農業」の定義では、「食糧供給を直に農とする説」、「生産作用を農と同視する説」、「農を當利的職業とする説」の三説に分けて検討し^(註)、「生産作用を農と同視する説」を採用している^(註)。

農学では、「農業とは、地球上の生態系（ecosystem）を基礎として成り立つ生命系（living system）を構成する特定の生物の利用・育成をとおして、人間の『生』の実現に不可欠の物質・情報を獲得するための人間の主体的・計画的な営みである^(註)。」と定義することがある。さらに「農」（広義の農業と農学を含む）の原理とは『生』の原理だということである。『農＝生』という単純な図式、これが筆者の到達した結論にほかならない^(註)。とも述べている。人間にとって農業とは「生」を意味することになる。

また、「地域資源を保全・活用して、人間に有用な生物を管理・育成し、それを通して経済価値、生態環境価値、生活価値を調和的に実現しようとする人間の目的的・社会的営為である^(註)」と農業を定義することもある。

本稿では、「農業とは、人が生きていくために必要な食料の生産をする産業」と定義して論を進めていくことにする。

（一）農業の役割の変化

我が国の農業が果たす役割は時代とともに変化してきた。ここでは、明治維新から第二次世界大戦終戦までと、終戦から現代までに分けて農業の役割の変化を確認する。

① 明治維新から第二次世界大戦終戦まで

一八六八年に明治維新を迎えるまでの我が国では、年貢が租税の中心であり、農業は人々の食料を供給する産業であるとともに、財政収入の多くを賄う基幹産業であった。そして、明治政府は、殖産振興政策により積極的に海外からの技術導入を行い、産業の急速な近代化を図った。この政策の財源を支えたのは、農地を中心とした土地に対して課せられた租税「地租」である。農業は、人々の食（生）を満たすだけでなく、租税収入の面から他産業の発展を支える産業でもあり、基幹産業であることにおいて江戸時代からの変化はなかった。そのため、「明治から大正にかけての財政は、地租を中心とする税制によって農業を収奪し、その資金によって近代産業を育成する役割を担った」と言わわれている。

しかし、「地租」として農業が担つた他産業の発展を支える租税収入での役割は、所得税の税収が増加する一九二〇年代から次第に低下し、終戦を迎える頃には、「地租」が国税収入を支える役割は、ほぼ終わつたといえる状態であった（第二章第一節参照）。

② 第二次世界大戦終戦から二〇〇六年

終戦後の復興期には、農地改革により地主制度が崩壊し、小作農の大部分が自作農となり、一九五二（昭和二十七）年には農地改革による成果を恒久化させるために、農地法が制定されている^⑩。また、シャウプ勧告に基づく税制改正により、「地租」は新設された地方税の固定資産税に姿を変えており、農地に対する租税の役割は、完全に地方財政収入へと移つた。そして、この時代の農業に求められた役割は、租税として財政収入を支える役割ではなく、食料不足克服のための食料増産であり、人々の食（生）を満たす役割であった。

その後、食料不足も解消され高度経済成長期（一九五五～一九七五年頃）に入ると、工業の発展とともに農村から都市への人口集中が始まつた。この時期の農業には、都市に集中する人々への食料を安価で安定的に提供することが求められた。同時期の農政では、一九六一（昭和三六）年に農業基本法が制定され、農家の所得増加を目的に農地集約を図り、農業の生産性を向上させる政策が実施された。そして、安価で安定的な食料を供給するために、農業は、機械化・化学化（化学肥料と農薬の多投）という「農業の工業化」⁽¹⁾へとすすみ、農民を重労働から解放する各種生産技術の進歩により、農業就業人口の工業への流出に繋がつた。

しかし、「農業の工業化」は、多量の農薬散布を招くことに繋がり、環境への負荷を生み、健康への被害が懸念されるようになつた。特に、農薬多投による農作物栽培に対する食の不安と、農薬が周辺環境に与える影響への懸念から、農業の役割には、安心できる食料の供給と環境保護の役割が加えられた。また、田中角栄元首相が唱える日本列島改造論により全国で開発が行われ、農村風景に変化が見られたのもこの頃である。高度経済成長期は、農村にも変化をもたらした。農村では農外雇用機会の拡大により兼業農家が増加し、さらに一部では過疎化が問題となり、農村におけるコミュニティの活動は低下した。この時期は「この間の農村社会の変動の、そしてまたその過程のもつ問題点のもつとも重要な部分は、この農村自治の解体であろう」⁽²⁾と、農業を通した農村自治に大きな変化が見られた時期だと指摘がされている。農業が果たす役割に、水利管理・寄り合い開催などをとおした農村のコミュニティの活動を高める機能があつたことが再確認される時期でもあつた。

そして、バブル経済期による地価高騰と崩壊を経た現在では、グローバル化した経済社会の中で農業に求められているのは、国際社会の中で協調する役割である。この点については、第四章第二節で詳細を述べるが、農業も国際競争にさらされているのが現状であり、その中でどのような役割を我が国の農業が果たすのかが今後の課題となる。

上述してきた農業の役割の変化については、農学の立場からは、生存のための役割すなわち「生存水準上の経済的役割」の上に、生産効率を上げて食料を安価で安定的に供給する「生活水準上の経済的役割」が加えられる形となり、さらに、それらの役割の上に「生態環境的役割」、「社会的・文化的役割」、そして「国際的役割」が時代とともに加わって現在に至っている指摘される。^{脚注}

下記〈図表四一〉は、これまで述べた農業の役割の変化を時代の流れとともに図式化したものである。高度成長期から農業の役割が変化してきていることが確認できる。農業の役割は、時代とともに重層化してきた。しかし、農業は生存への必要性から生まれ、現在でも生存への必要性という点には変化はない。農業は人々の生存を支える「生」を意味するということが基本であることは、どの時代においても不变である。

«図表4-1» 農業の役割の推移

時代区分	1945年～1954年 昭和20年代	1955年～1964年 昭和30年代	1965年～1974年 昭和40年代	1975年～1984年 昭和50年代	1985年～1994年 昭和60年代・ 平成初期	1995年～ 平成7年～
	復興期	高度成長・前期	高度成長・後期	低成長期	バブル経済と崩壊	バブル不況後の 景気拡大期
国政等一般事項	1946年日本国憲法制定 1947年民法改正	1956年「もはや戦後ではない」(経済白書) 1960年所得倍増計画 1962年全国総合開発計画	1972年日本列島改造論	1978年日中平和友好条約締結	1985年プラザ合意 1989年土地基本法 1991年バブル崩壊始まる 1993年ガット・ウルグアイラウンドの農業合意	2006年WTOドーハ・ラウンド中断
農業・農地に関する法令等	1946年自作農創設特別措置法 1952年農地法	1961年農業基本法	1970年農地法改正、小作統制令による最高額の統制廢止(経過規定あり) 1974年生産録地法	1979年農住組合法	1993年農業経営基盤強化法 1994年食管法廃止、食料法制定へ	1999年農業基本法廃止、食料・農業・農村基本法へ
農業・農村の役割の変化と多元化・重層化					国際的役割	
				社会的・文化的役割	社会的・文化的役割	
			生態環境的役割	生態環境的役割	生態環境的役割	
	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	
	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	生存水準上の経済的役割	

出典：祖田 修『農学原論』2000年39頁の表に追加編集(「農業・農村の役割の変化と多元化・重層化」は原文)

二 期待される農業の姿

農業の役割は、上述のとおり変化し、現在では食料の確保だけではなく、環境に配慮した安全な食料の提供など多くを期待されている。我が国では、国際化の中で産業としての農業の地位は相対的に低下してきているが、農業が「生」を支える存在として必要とされていることには変わりはない。そこで、ここでは、産業としての農業に、消費者である国民が期待している姿を確認する。

（一）食料の安全・安心・安価・安定の確保

日本国憲法は、誰もが健康で文化的な生活を送る権利を保障している。食料は、人の生存にとって必要なものであり、健康な生活を送るためにも欠かせないものである。我が国では、その生存にとって必要な食料である農作物の安全性確保のために、農薬取締法^(脚注)により農作物の生産段階で使用できる農薬を規制している。また、食品衛生法により残留農薬に対する規定が設けられ、生産後の農薬残留量を規制しており（第一一条）、この残留農薬の規制は、国産農産物のみならず輸入農産物をも対象としている。農作物の生産段階と流通段階の二つの段階で、農薬に対する規制が行われていることになる。

農業が食料を供給するという産業であるという基本から、農業に強く望まれるのは、まず、安全で安心できる食料の供給体制である。これは、輸入農産物が増加し、さらにBSEの発生、高麗病性鳥インフルエンザの発生や食品の偽装表示等をきっかけとして、国民の間に食に対する不安が高まってきてることを背景している^(脚注)。

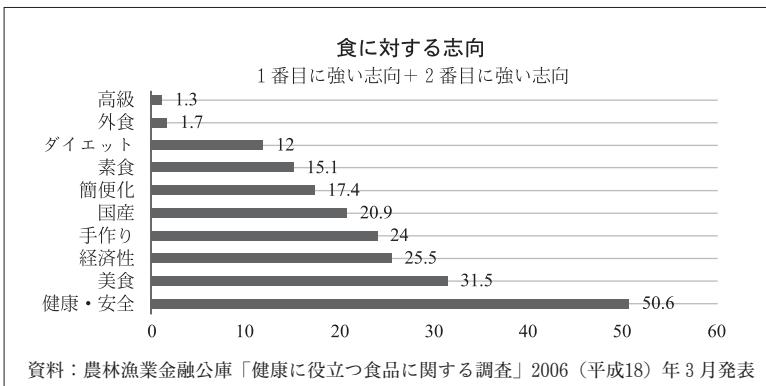
下記の〈図表四一〉は、消費者の食品に対する志向を調査したものであり、ここからも消費者が、健康・安全志向であることが確認できる。消費者の多くは、経済性すなわち安価であることも求めるが、より健康・安全志向

が強いことがわかる。消費者が農業に期待するのは、健康的で安全な食品で、安心して口に入れることのできる農産物の供給である。このため、消費者が購入の際の目安となる食品の表示に関しては、JAS法^(略)で食品表示（品質表示基準）を規定し、生鮮食品には「名称」と「原産地」、加工食品には、「名称」、「原材料名」、「賞味期限」などの表示が義務付けられている。これらの表示は、消費者に対して、価格以外の安心・安全につながる情報を提供している。

このように、安心・安全な農産物の供給のための規制は、農薬の使用に大きくかかわってくる。農薬を規制するということは、農作物を栽培する土壤や動植物への環境保護にもつながっている。我が国の農業は、農業の役割の変化で確認した「農業の工業化」における農薬多投への反省から、農薬規制による安心・安全な農産物の供給と同時に、環境保全にも配慮した経営となっている。

そして、さらに、安心で安全な食料でも継続的に購入するためには、消費者が価格として許容できる価格の範囲には限度があり、これらの食料の適切な価格での安定した供給を期待されている。要するに、農業に期待されるのは、安心で安全な食料を安価（適切な価格）で安定して供給することにある。

《図表4-2》 消費者の食に対する志向移



（二）食料自給率

上述の通り、我が国の農業で期待されるのは、安心で安全な食料の適切な価格での安定した供給である。国土の狭い我が国で、食料の適切な価格で安定した供給をするためには、海外からの輸入は欠かせない。しかし、すべての食料を輸入により他国に依存することは、安心で安全な食料であることや供給の安定性の面では不安が残る。ここでは、食料の輸入状況について、食料自給率を通して考察することにより、食糧自給の面から農業に期待される姿を明らかにする。

① 食料自給率の推移

我が国の食料自給率は、供給熱量ベースにおいて長期的低下傾向にあり、一九六五（昭和四〇）年度の七三%から二〇〇六（平成一八）年度の三九%に大きく低下している。^⑩輸入農産物は増加しており、我が国が現状で輸入している農産物を生産するに必要な農地面積は、一二〇〇万ヘクタールと試算されており、これは我が国の耕地面積四六九万ヘクタール（二〇〇五〔平成一七〕年）の二・六倍に相当しているという現実からは、すべてを自給するのは不可能であることがわかる。^⑪国土の狭い我が国は、農産物の生産を土地の豊富な他国に委ねているとうこともできる。

限られた土地という視点からは、「土地が不足する国がそれを克服する手段は、土地を多く使用するものの生産を放棄して土地の豊富な国からそのものを輸入することである。それは、いわば、外国の土地を輸入品の形で手に入れることにほかならない。我が国にとっては、国際貿易の拡大は、土地の稀少化を緩和する意味をもつている。農産物の輸入は、農地の需要を低下させ、他の用途への土地供給の余地を与える。」^⑫と指摘される。農産物の輸入

の増加、すなわち食料自給率の低下は、国際貿易の拡大とも密接な関係をもつていて。

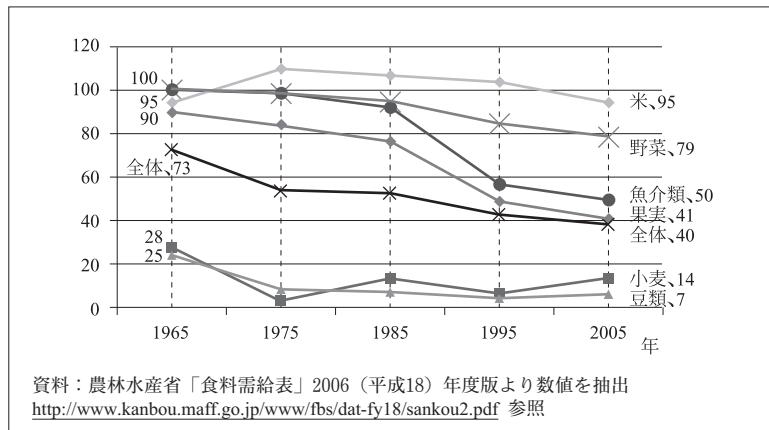
下記〈図表四一三〉は、一九六五（昭和四五）年から二〇〇五年（平成一七）年までの食料自給率の推移をまとめたものである。主食用の米の自給率はほぼ一〇〇%を維持しているが、これは、高い関税率により輸入を制限しているためである。現状で小麦一四%、豆類七%と非常に低い自給率となっている品目は、一九六五年代からすでに三〇%を割っており、長期にわたって輸入に依存している状態である。

一九九三（平成五）年にGATTウルグアイ・ラウンドの農業合意（第四章第二節参照）により、農産物は原則すべて輸入自由化となり、低価格の農産物が国内市場に流通した結果が、二〇〇五年（平成一七）年度の四〇%という自給率となっている。

② 今後の食料自給率

農林水産省は、今後の指標として、二〇一五（平成二七）年の食料自給率の目標を四五%と掲げている。³³⁾この自給率四五%の達成は、当初は一〇一〇（平成二二）年に達成する目標を掲げてい

«図表4-3» 食料自給率の推移



たのが、二〇一五（平成二七）年に先延ばしになつたことからわかるように、達成には困難が伴うことが予想される。

食料自給率の上昇は、国内生産農産物の国内消費が上昇しなければ達成されない。グローバル化した経済の中で、国内生産の農産物の消費を上昇させるには、消費者が望む農産物の供給が必要である。すでに述べたように、消費者は、安心・安全で環境に配慮した農産物の供給に関心をもっており、適正な価格での安定した供給がなされれば、国内農産物の消費拡大が期待できる。

また、四五%の自給率が達成できたとしても、残りの五五%は海外からの輸入に頼らなければならないのが我が国の現実である。このことは、食料生産のために、他国において、農地開発や木材伐採による森林減少、海洋資源の枯渇、各種エネルギー資源の減少、ひいては大気汚染や水汚染、土壤流出が引き起こされ、その原因に農産物輸入国である我が国が大きく関わっていくことを意味する。

（三）経営主体の変化と経営の自立

我が国の農業経営の主体であつた農家戸数は減少傾向にあるとともに、かつてのような家族経営から変化を見せており、今後も変化が見られると予測される。

① 経営主体の変化

農林水産省では、今後の農業経営について二〇一五（平成二七）年の見込みとして、家族農業経営二三一～二七戸、法人経営一万、集落営農経営一～四万程度としている。

現状の経営主体を「農林水産省基本データ」でみると、家族農業経営は、二〇〇七（平成一七）年における総

農家数二八五万戸の内、販売農家が一九六万戸あり、さらに主業農家は四三万戸で二〇〇〇〇（平成一二）年の八二万戸からみると半減に近い。法人経営は、農地取得に株式会社（株式譲渡制限付に限る）の参入も認められたことから増加傾向にあり、二〇〇七（平成一九）年一月における農業生産法人の数は、九四六六法人（うち株式会社三八五法人）となっている。また、個人経営と法人経営の中間をなす組織として集落営農組織があり、二〇〇七（平成一九）年一月において、一二〇九五集落営農となっている。

今後の農業経営の主体は、家族経営では主業農家を含む全体の減少がみられ、法人経営、集落営農経営が増加するとの予測から、家族経営以外の経営主体の増加が予想されている。農業における経営主体は、株式会社も含めた多様化の時代を迎えることになる。

② 自立する農業経営

農業は、すでに一部の農産物を除き国際的競争力が低下している産業であるという現実の中でも、食料の安心・安全の確保と環境保全の面からは、消費者が我が国の農業に信頼を寄せる面は大きい。そして、その農業の経営主体は家族経営主体から多様化の時代を迎えた。農業を産業として維持していくために必要なことは、経営主体がいずれの形態をとろうと、自立した農業経営者による意欲的な経営が行われることである。

今後の農業経営に望まれるのは、補助金の支給窓口となる行政に目を向けた経営ではなく、安心・安全な食料供給を望む消費者に目を向けた自立した経営である。⁽³⁰⁾この場合の自立とは、国民の理解の得られる政策的支援を受けた上での経営の自立てである。価格の国際競争の中では、我が国の農業は何らかの政策援助が必要であるが、その政策援助を土台とした自立した農業経営の存続が望まれる。

三 多面性を持つ日本の農業

先に〈図表四一〉で示したように、農業に対する役割は時代とともに変化してきている。ここでは、我が国農業が持つ多面性を明らかにし、食料供給という産業としての存在以外でも重要性のある農業の姿を確認する。

（一）農業の多面的機能

① 多面的機能⁽¹⁾

農業の多面的機能は、一九九九（平成一一）年に定められた食料・農業・農村基本法によれば、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下『多面的機能』いう。）」については、「国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に發揮されなければならない。」（第三条）と定められている。

農林水産省では、多面的機能として、（ア）国土の保全機能、（イ）水源のかん養機能、（ウ）自然環境の保全機能、（エ）良好な景観の形成機能、（オ）文化の伝承機能、（カ）保健休養機能、（キ）地域社会の維持活性化、（ク）食料安全保障の八つをあげている。この八つを分類⁽²⁾すると、まず、（ア）国土の保全、（イ）水源のかん養、（ウ）自然環境の保全、（エ）良好な景観の形成の四つは、環境保全の機能であり、農業的土地利用が物質循環系を補完することによる環境への貢献ということができる。次に、（オ）文化の伝承、（カ）保健休養、（キ）地域社会の維持活性化の三つは、地域社会の維持活性化の機能であり、生産・生活空間の一体性と地域社会の形成・維持への機能である。最後に、（ク）食料安全保障は、持続的食料供給が国民に与える将来に対する安心となる。

この農業の多面的機能を維持するには、主として、農業が行われる場としての農村の存続が前提となる。その農村には、生産の場、生態環境の場、生活の場としての三つの役割が共存することが必要となる。まず、生産の場は、文字通り農産物を生産する役割を担う。次に、生態環境の場は、農業を通じた自然環境の保全、景観の維持の役割を担う。最後に、生活の場とは、農村の人々の社会的・文化的な人間活動で、人々の個人的生活・家庭生活・社会生活一般意味する^(脚注)。これらの三つのバランスが崩れると、多面的機能を担う農村の維持継続も困難となる。多面的機能の維持のためには、生産・環境・生活のバランスのとれた農村社会の存在が必要である。

② 都市における農地の役割

都市部では、農地から宅地への流動化が高度経済期においての土地政策の後押しにより進み、都市圏の農地は減少の一途をたどり、大都市圏で現在でも農地として残っているのはわずかとなっている。このような状況の中で、東京都が都民に対して行った農地保存に対するアンケート結果が、左記〈図表四一四〉である。

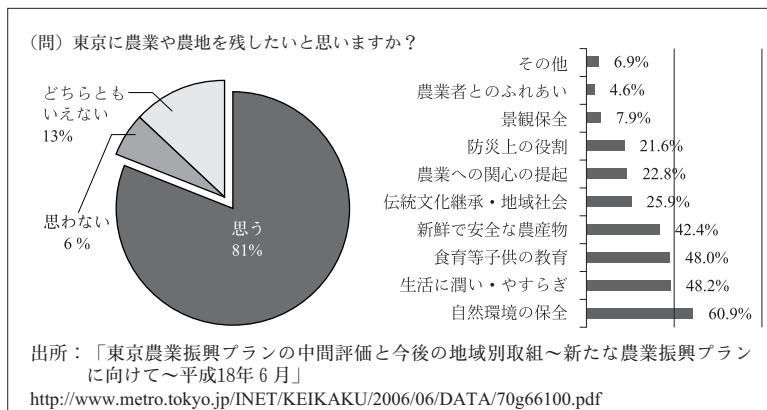
このアンケートでは、八割強の人たちが東京に農業や農地を残したいという回答をしており、その理由（複数回答）のトップは、「自然環境の保全に役立つか」であった。農業は、都市部で生活する人々にとって住環境にプラスの効果をもたらすものと考えられており、さらに、生活に潤いをもたらす、食育という子供の教育にも役立つと評価されている。都市部における農業に求められているのは、安心で安全な農作物の提供だけでなく、環境保全を含めた機能であり、農地の存在が重要な役割を担っているといえる。都市部においても、農地を含む農業は多面的な機能を期待されている。

(一) 多面的機能の継続主体

上記では、我が国の農業の持つ多面的機能を確認した。農業の多面的機能を維持継続させるためには、現状の農地が農地として持続することが欠かせない要素となる。農産物供給の産業としての農業の主体となるのは、農業経営者であった。しかし、多面的機能の維持の役割を担うのは、農業経営者に限定されない。多面的機能は、農業を営む中で副次的に生じるものであることから、経営が成り立つか否かの選択によって切り捨てられる可能性のある農地もその役割を担うことになる。農地の多面的機能の継続主体として、中山間地域で重要な役割を担うのが、自給的農家の存在である。自給的農家の総数は八八万四七四二戸であり、総農家数の約三一%を占め、面積では総農家経営耕地面積の約四・五%を占めており、いずれも増加傾向にある。これらの農地が、中山間地域にある場合は、高齢化とともに耕作放棄地となる可能性が高く、農地である状態の継続は、集落全体又は集落を超える地域での支えが必要となってくる。

農業の多面的機能を発揮するには、農地が農地として機能することが何よりも重要である。そのため、多面的機能の継続主体は、農業経営者のみならず、自給的農家もその役割を担うことになり、さ

《図表 4-4》 都市住民の農地に対する意識調査



らに、農地の耕作者だけでなく、その農地が存する地域全体の協力が必要となる。

第二節 國際化の中の農業

ここでは、我が國の農業が置かれている国際化に視点を置き、国際化の中で我が國の農業のあるべき姿の確認を行う。経済が国際化する中で、我が國の一〇〇六（平成一八）年の貿易額は、輸入六七兆三四四二億九三百万円で、その内食料品は五兆七〇九六億四一百万円（約八・五%）であり、輸出七五兆二四六一億七三百万円で、その内食料品は三五八〇億九百万円（約〇・五%）である。⁽³⁾ 我が國の貿易に占める食料品の割合は小さいが、貿易黒字の中、輸入における食料品の役割には大きいものがある。輸出では、自動車、電気機器、機械のような工業製品が八五・八%を占め、これら製品の輸出相手国から日本に対して輸入されるのが、食料品、原材料、燃料で四三・二%を占める。⁽³⁾

このような貿易の現状で、製品の輸出国である我が國の農業には、国際社会との共存が望まれる。その国際化の中でも納税者に支持される農業の姿を確認していく。

— WTOの枠組み

WTO（世界貿易機関：World Trade Organization）は、一九九五（平成七）年に設立された。その前身は、GATT⁽³⁾（関税及び貿易に関する一般協定 General Agreement on Tariffs and Trade）で、一九四七（昭和二二）年、一三三カ国・地域が参加して国際貿易に関するルールとして誕生し、日本は一九五三（昭和二八）年に加入した。G

A T T 体制の最終となるウルグアイ・ラウンドでは、一二三カ国・地域が参加するまでの規模となつた。G A T T は、協定の名前であり、正式な国際機関ではなかつたが、G A T T ウルグアイ・ラウンド後のW T O 体制では、貿易がルールに基づき円滑に行われることを支援するW T O という国際機関が正式に設立された。⁽⁴⁰⁾ なお、G A T T やW T O では幅広い分野の貿易ルールについて話し合われているが、本稿では農業分野に的を絞つて確認していく。

（一）G A T T ウルグアイ・ラウンドの背景

G A T T ウルグアイ・ラウンドは、一九八六（昭和六一年）から一九九四（平成六）年に話し合われ、それまでG A T T の場で協議されてこなかつた農業保護の削減を主要なテーマで取り上げた。ウルグアイ・ラウンドで取り上げられた理由は、「先進国の農業保護が生む経済的損失と政治的摩擦とがあまりに大きい」という認識がこの時期までに世界的に共有されるようになつたからであろう。⋮（中略）⋮もつと直接的かつ強力な原因は、G A T T 交渉の二大ブレーカーであるアメリカとE C がともに農業保護の財政負担に耐えられなくなつてきたからであると考えられる。⁽⁴¹⁾ と、各国の農業保護政策が限界にきていた事情があつた。

E U では、域内全域を单一の政策の下におく共通農業政策（C A P）⁽⁴²⁾ がE E C の時代から実施されており、当初は食料の自給自足のための基本的食料生産を補助する形で始められた。その後の価格支持政策では、「高水準の価格支持に加えて、最低保証価格で農産物が無制限に買い上げられたことが、過剰生産を生み出すこととなつた。過剰生産は農産物の買い上げ費用だけではなく、その備蓄費用も増大させる。さらに、過剰農産物は輸出補助金をつけて輸出されるため、輸出補助金の増大という形でも財政を圧迫させ⁽⁴³⁾ 」、財政負担を増大させていた。

広い国土を利用した大規模経営の農業である米国でも農業保護政策は行わっていた。ECがCAPの価格支持政策により穀物の純輸入国から純輸出国へ転換し、余剰農産物に補助金をつけて輸出したことは、米国がECという輸出市場を失ったばかりでなく、農産物貿易市場で、輸出補助金付きのECの農産物と競争することとなつた。⁽⁴⁴⁾このため、ECと米国との間で輸出競争が激しくなり、しいては輸出補助金という財政負担が大きくなっていくことになつた。

また、輸出補助金を用いていないオーストラリア・ブラジル・ニュージーランド等のケアンズ・グループ⁽⁴⁵⁾にとつては、輸出補助金により輸出価格が人為的に引き下げられることは、農産物貿易の著しい歪みを意味し、輸出に占める農産物の割合の大きな諸国にとって重大な問題であった。⁽⁴⁶⁾

そして、このような各国の背景により、GATTでは、ウルグアイ・ラウンドが初めて農業分野を主要課題として浮かび上がつた。

(二) ウルグアイ・ラウンド農業分野の合意

農業分野では、「問題の根が、高保護→過剰生産→財政負担増大にあつた以上、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉はそれまでのガット交渉のテーマであった国境保護措置に限定するわけにはいかなかつた。国境保護措置の透明化と削減とに加えて、過剰生産を招く国内生産補助金および輸出補助金の抑制を議題」として話し合われた。その結果、①市場アクセス（関税、輸入数量制限）、②国内支持⁽⁴⁷⁾、③輸出競争（輸出補助金）の三つにおいて、一九九五（平成七）年から二〇〇〇（平成一二）年の六年間で保護水準の引き下げを行うことが合意された。⁽⁴⁸⁾

① 市場アクセス

この分野では、原則として、すべての輸入数量制限等の非関税障壁は関税化したうえで、既存の関税とともに削減することとされ、関税の削減率は、全品目の単純平均では三六%、品目ごとで最低一五%とされた。^(注)我が国は、我が国の主張であった一部分の基礎食料についての関税化の特例扱いは、ミニマム・アクセス（最低輸入義務）の引き上げを代償に認められた。我が国は、コメについて関税化の特例措置がとられることになり、関税化に猶予期間がおかれた。^(注)その後、コメは一九九九年に関税化され、すべての農産物が我が国では関税化されたことになる。

すべての農産物の輸入を関税化したことにより、消費者の目に数値として見える保護政策となつた（図表四一六）参照。

- ② 国内支持
- 国内支持では、すべての国内支持を貿易わい曲的

«図表4-5» GATTウルグアイ・ラウンドにおける色分け

WTOにおける国内支持政策の色分け			
貿易歪曲的農業国内支持 （AMIS）に含まれた国において、内々支持による削減額	デ・ミニミス（最小限の政策）	削減対象外	貿易をゆがめる政策ではあるが、農業生産額に比べて金額が小さいため（国内農産物生産総額の5%以内の政策）、貿易に与える影響が小さいとして、ウルグアイラウンドでは削減対象外とされた。
	黄	削減対象	価格支持や不足払いなどの貿易をゆがめる程度が大きい政策で、「緑」「青」以外。URでは、黄の政策総額を1995～2000年の6年間で、基準年度（1986～88年度）の20%削減とされた。
	青	削減対象外（UR） →今後は範囲も含め交渉中（中断）	農家に対する直接支払いなど、それ自体は貿易を歪める政策であると考えられるが、生産制限とセットで実施される場合には影響が小さいとURでは削減対象外とされた。
	緑	削減対象外	貿易をゆがめる効果がないか最小限の政策で、削減対象外とされた。 具体的には、研究開発・基盤整備・生産と関連しない直接支払いなど。

資料：農林水産省「WTO農業交渉をめぐる情勢」2006（平成18）年7月 16頁及び20頁を参考に筆者作成
<http://www.pref.fukushima.jp/norinsuisan/faffindex/wto/jousei1807.pdf> 参照

なものに該当するか否かの判断基準に則して、「緑」「青」「黄」の三つの政策に分類し、この内「黄」の政策が削減対象とされ、助成合計量（A M S）^(脚注)の二〇%を削減することとされた。「青」の政策は、ウルグアイ・ラウンドでは削減対象とならなかつたが、ドーハ・ラウンドにおいて再検討される政策で、ECがその当時導入予定であった直接支払いのために設けられた特別枠と言われている。^(脚注)ウルグアイ・ラウンドにおいて色分けされた国内支持政策は、前記〈図表四一五〉の通りである。WTOのルールの中では、今後の農業支援政策は、緑の政策による国内支持政策の採用を中心とすることが必要となる。少なくとも、黄色の政策を今後は行わないことが国際化の中で各国農業と共に存できる政策となる。

③ 輸出競争（輸出補助金）

輸出競争では、支出額の三六%、補助金付きの輸出量の二二%を削減し、新たな輸出補助金は導入しないこととされた。^(脚注)この輸出補助金は、主としてEUにおける補助金が対象となり、ウルグアイ・ラウンド最大の問題といわれていたが、一九七二（昭和四七）年のEUと米国との協議による合意で削減方向が示された。

輸出補助金は、農産品を輸出する際に政府から交付される補助金で、これにより輸出促進効果があるうえ、その補助金相当額分だけ価格を安く設定することができるので、公平な貿易を歪める政策とされた。

（三）WTO体制での摸索

GATTウルグアイ・ラウンド後のWTO体制では、二〇〇一（平成一二）年からドーハ・ラウンドの交渉が始まつたが、二〇〇六（平成一八）年七月に交渉が中断し、二〇〇七（平成一九）年六月現在において交渉は水面

下で行われている状態である。農業分野では、①市場アクセス、②国内支持、③輸出競争の三つの問題で激しい対立がおこっている。日本に関連のある①市場アクセス分野では上限関税率と大幅な関税引き下げが問題となり、②国内支持では「青の政策」の範囲が検討対象となっている。

下記〈図表四一六〉は、日本と米国、EUの国内政策を比較したものである。日本では二〇〇%を超える高い関税品目が多く存在し、特に市場アクセス分野において、米国と対立があることが確認できる。

二 ウルグアイ・ラウンド合意後の農業政策

貿易に関するルールであるWTOでの交渉は、ドーハ・ラウンドにおいて停滞を見せているが、ウルグアイ・ラウンドの合意（以下「UR合意」という。）は、先進国の農政に大きな変化をもたらした。これは、合意事項の執行義務だけでなく、各国自身の抱える巨額の農業財政の負担感、持続可能な環境の維持への国民の関心が要因になっていたと考えられる。^{〔4〕}我が国が関連する具体的な政策の変化としては、非関税項目

〈図表4-6〉 国内政策の比較

国		日本	米国	EU
項目				
直接支払	生産と関連なし	×	○	○
	環境支払	×	○	○
	農地面積当たり	×	○	○
	条件不利地域	○	×	○
生産調整による価格支持		○	×	×
高関税率の品目	関税1000 %超	2品目 雑豆、こんにゃく芋	なし	なし
	関税500-1000 %	2品目 米、落花生	なし	なし
	関税300-500 %	2品目 バター、砂糖	なし	なし
	関税200-300 %	5品目 小麦、でん粉、生糸等	なし	2品目(※) 一部乳製品、砂糖

※ただし、改革により100%に引き下げ可能

出典：山下一仁「WTO交渉を生き抜く農政改革」公庫月報2006年2月号を一部編集

の関税化と関税率の引き下げ、価格支持政策から直接支払い政策への二点の転換があげられる。

(一) 非関税項目の関税化と関税率の引き下げ

UR合意で非関税項目の関税化が約束され、日本でも猶予期間を過ぎたコメは、一九九九（平成一二）年に関税化された。関税化された後に待っているのは、関税率の削減の問題である。UR合意後の日本では、大部分の農産物に関して無税または低関税率となっているが、上記〈図表四一五〉にみられるように、一〇〇%を超す高い関税率の品目が多く存在するのが特色である。

非関税項目が、関税という統一した形に置き換えられたため、我が国の輸入時における農業保護政策が消費者の目にも見える形となり、また、他国との比較も可能となった。次は、この関税率の引き下げが課題となることは、明らかである。

(二) 価格支持（消費者負担）から直接支払（納税者負担）へ

UR合意までの先進国の農業保護政策は、国内農産物の価格を支持するとともに生産に対しても補助を与えるものであった。農産物の価格が補助金により高い水準で維持されるということは、農産物の輸入に制限が加えられるごとに、生産に対する補助は、さらなる生産を刺激するものでもあった。この高い価格を負担したのは、その農産物を購入する消費者となる。「経済成長とともに農産物輸入が拡大した日本では、所得の向上とともに農業保護に対してもますます寛大となつてゆく消費者に保護のコストを負担させ続けることができた。」^④ というように、当時の日本では消費者がコスト負担を受け入れていた。しかし、このような価格支持政策は、貿易歪曲的な政策として

UR合意後は実行不可能となっていく。

そして、UR合意によって貿易歪曲的な政策を極力減少することになった各国が積極的に採用した政策が直接支払いであった。代表的なのは、所得変動に対する所得支持としての直接支払いであり、農家の収入の下落への補償となっている。

また、この直接支払いは、政府が農業者に直接所得支持目的の支払いをするため、納税者負担の政策となり、国民の理解が必要であった。EUでは、納税者たる国民の理解を得るために、生産奨励型農政とは別の給付の位置付けが求められた結果、条件不利地域対策と環境対策が採用され、直接支払いをさらに普及させている。⁽⁴⁾

（三）EU農業政策

UR合意後のEU共通農業政策（以下「CAP」という。）は、直接支払いの受給条件として適正農法（Good Farming Practice）及び環境保全条件（Good Agricultural and Environmental Condition：GAEC）に関するクロスコンプライアンス（共通遵守事項）の設定など、環境政策重視の方向をより強化している。⁽⁵⁾ CAPでは、食品安全や環境を軸として農業政策の体系を包括的に見直し、農業政策と環境政策との統合が本流となっている。⁽⁶⁾ また、農家についての位置付けは、「マクシャリー提案（Commission of the EU〔一九九一〕）では、食料生産者として農家が不可欠であるというだけではなく、環境や景観の維持、農村地域社会の発展という面からみた場合にも、農家は不可欠であるという見解が示されている。」⁽⁷⁾ というように、多面的な機能を果たす上で農家の必要性が認識されている。

上記〈図表四一五〉からは、直接支払いの対象となる条件不利地域対策と環境対策の両方を用いているのがEU

であり、米国は環境対策、日本は条件不利地域対策のみとなっていることが確認できる。地理的条件に共通点が見出せるEUの政策は、国際化の中での我が国の農業に一つの方向性を示すものと考える。

そして、この条件不利地域対策と農業環境政策が、CAP政策の中では農村開発政策⁽⁴⁾を構成する一施策として位置づけられているのが特徴である。

① 条件不利地域対策

EUでは、古くから各国の条件に合わせて域内の地域ごとに行われていた給付で、構造政策若しくは社会政策の範疇でとらえられていたものを本格的に農業政策の一環として取り組んでいるものである⁽⁵⁾。この対策の発祥地は英國で、英國がEC加盟前からスコットランド、ウェールズ等で実施していた農業保護政策の実施をECに求めたことがきっかけとなり、一九七五（昭和五〇）年からCAP政策として実施され、現在のEU条件不利地域対策に引き継がれている。現在では、山岳地帯等の生産条件が不利な地域の農業の存続、最低限の人口水準の維持と景観の保持のために、農用地面積に応じた補償金を農業者に直接支給している⁽⁶⁾。

その対象地域は、山岳地域、普通条件不利地域、特殊ハンディキャップ地域の三地域に分類されており、三ヘクタール（南欧では二ヘクタール）以上の農地を有し五年間の農業活動の継続が条件となっている。この内、特殊ハンディキャップ地域は、環境保全、田園維持、観光資源保全、海岸線の保護のため農業の存続が不可欠な地域であることが対象となっており、我が国が主張する農業の多面的機能と近い考え方である。

日本では、二〇〇〇（平成一二）年度から実施されている棚田維持に対する助成などの中山間地域等直接支払制度が該当するが、EUのように特殊ハンディキャップ地域の概念を用いた条件不利地域の保護政策も今後は望まれ

る。

② 環境対策

環境対策に対する直接の助成は、日本では行われていない政策であるが、EUでは、一九八五（昭和六〇）年以降実施されている助成制度である。

CAPでは、直接支払いの受給条件となるクロスコンプライアンス基準に環境保護、食料・資料の安全、動物の健康・保護などに関するEU指令に関連する一九の規定がある。⁽⁴⁾野鳥保護や野生生物生息地域保全等も農業の中で求められており、農業に限らず産業界全体に求められている規定が具体的な農業政策となり、この環境基準を満たすことによって、補助金を受給することができる仕組みとなっている。農業が食料生産だけでなく、環境保全に重要な役割を果たすことが認識された結果である。これは、環境価値の増進とEU農業の国際競争力の向上の同時達成が狙いとされ、両立させるための重要なツールが環境直接支払いの強化となっている。

具体的には、農業と環境に関する政策目的に寄与する五分野⁽⁵⁾の活動を推進するための農業環境に関する取り決め（最低五年間）を作成した農業者に対して、助成が行われており、助成額の算定は、低減した所得額・取り決めに起因する追加的経費・インセンティブを与える必要性の三つを基礎にしている。

このEUの環境対策に対する助成は、クロスコンプライアンス基準という国民にわかりやすい受給条件が設けられていたため、助成金の負担者たる納税者の理解が得られやすい。農業の多面的機能が評価されつつある我が国でも、受け入れ可能な直接支払いと考える。

三 國際社會の中の日本農業

上述の通り、農業に対する政策は国内のみならずWTO体制の下、世界との調和が必要となつてきている。UR合意では、貿易に影響を与える価格支持は認められないが、直接支払いである所得補償は認められている。この直接支払いは、財源を税金に頼るため納税者の理解が必要である。逆にいえば、納税者の理解の得られる政策であれば、農家の所得維持目的だけでなく、環境を視野に入れたさまざまな対策が可能となる。

(一) WTO体制の中での国内農業保護策

農業の国際化で求められているのは、貿易を歪める農業保護政策の削減である。国際社会と協調していくには、貿易を歪めない政策での農業保護が模索される。国際社会の中では、日本の農業の存在が否定されているのではなく、貿易を歪める保護政策が否定されているのである。

グローバル化した経済の中では、我が国の農業は、産業としての農業の確立は保護策なしで成り立つには難しい面がある。すでに先進国となってしまった日本社会の中で農業が価格競争に勝てる産業ではないことは明らかである。そして、価格支持の政策は既にWTO体制の中では否定されているため、新たな政策が必要である。国際化の中で、日本において農業を存続させるための手段の一つが直接支払いを使った政策である。

多面的機能の大切さを主張する我が国としては、環境保全としての農村の維持・存続が成り立つ農業を支援する手段が、直接支払いという政策として可能である。「忘れてはならないのは、数千年にわたる日本の稻作こそが環境保全型農業の最優等生であったことである。それは、人と自然との賢明な関わりのもとで長期にわたり維持され、他に類をみない循環型・持続的システムを形成してきたことである。」^④ というように、日本には環境を重視した稻

作農業の歴史がある。その環境重視の稻作栽培は一部地域で始まっている。このような環境を重視した農業へ所得助成をする場合は、WTO体制のもとでも認められるものである。

EU農業政策で確認したように、CAP政策では農村開発政策の中で条件不利地域対策と環境対策が位置付けられていた。農村地域全体の対策として、農地保全を環境対策とともに捉えている点で特徴があり、また、我が国の農地保全を考える上で参考となる。農地に限定せずに、農地を含む地域の中の存在として農地を捉えており、地域住民を含めた国民の理解の上での政策であることが重要となっている。その意味では、EUの農業については、域内の多くの人々の共通の理解の下に政策が展開されている。

我が国の農業にどのような支援が必要なのか、そして、国際的なルールの中で可能な政策はどのようなものであるか、納税者たる国民の理解を得ながら、農業経営者に対する支援が行われていくことが望まれている。

（二）安心・安全で環境に優しい農業の継続

消費者の立場から特に望まれている我が国の農業は、安心で安全な作物の供給と環境への配慮である。第一節でみたように、消費者は、安心・安全な農作物の提供を価格より重視している。また、安心・安全な農産物の栽培は、環境にやさしい農業とも結びつく。環境への配慮は、その農地において周辺環境への影響を考慮するだけではなく、農産物の輸送の際に発生する二酸化炭素等の排出削減、省エネルギーへの配慮も必要だと考えられる。安心して口にできる生産者の顔の見える農産物であり、環境への負荷の少ない農産物の供給が今後は望まれる。

そのような、安心・安全で環境に優しい農業が、消費者の共感を呼ぶ農業であると考える。そして、我が国において、安全・安心という付加価値のある農産物の供給は、その生産段階において環境へ配慮する農業として経営し

ていくためには、政策的な支援が必要である。この政策的な支援は、農業を取り巻く国際化の中では、価格支持政策でなく、EUでみられる環境支払いであり、所得補償という直接支払いの形になる。

また、農地を農地として継続していくためには、限られた国土の我が国では、中山間地域にある農地の保全も重要な手段となる。この地域の農地は、水源のかん養機能、良好な景観の形成機能の面など、農業の多面的機能の面からも重要な役割を担っている。しかし、中山間地域では耕作放棄地が多く発生しているのが現状である（第一章第一節参照）。この対策として、現在行なわれているのが、中山間地域等直接支払制度である。今後もこの政策の継続が必要である。そして、この中山間地域等直接支払制度は、WTOでも認められている補助政策であり、国際的にも継続可能な政策である。

安心・安全で環境にやさしい農業の継続は、消費者と生産者の協力すなわち消費者の声を反映した農法により成り立ち、国際的に認められた農政の支援により継続が可能になると考える。

第三節 小 括

ここまで、この章において我が国の農業のあるべき姿について、日本の農業と国際化の中の農業に分けて模索してきた。まず、日本の農業において、その意義を確認し、本稿では、「農業とは、人が生きていくために必要な食料の生産をする産業」という定義で農業を捉えていくことを基本とした。次に、農業は、その役割が時代とともに変遷してきたことを明らかにした。第二次世界大戦終戦直後の食料難の時代が過ぎ、高度経済期が到来すると、農業の工業化と呼ばれる時代を迎える。農業に機械が導入されて、農村では人手が余るようになつた。そして、余剰と

なつた人手は、不足する工業労働者へと移動し、農村から都市への人口移動となつた。食料難が解消された農業の役割は、人々の生存を支えるものから生活水準を上昇させるものへと変化することになった。さらに、農業の工業化が生んだ農薬の多投による環境汚染への反省から、環境的役割も農業に求められるようになり、そして、WTOに加盟した現在では国際的役割も加わることになった。

農業の役割が変化したことは、食料自給率の面からも明らかになっている。我が国の食料自給率は三九%であり、過半数の食料を海外からの輸入に頼っているのが実態である。そして、耕地面積の少ない我が国では、その食料自給率を一〇〇%近くにすることは不可能であることを確認した。

また、農業の役割の変化とともに、このような農業を支える経営主体にも変化がみられた。かつては、家族経営が農業経営の姿とされていたが、現在では、株式譲渡制限付ではあるが株式会社の参入も可能である。さらに、集落営農組織があり、家族経営以外の農業経営が増加している現状で、今後もその増加が予測されている。

そして、農業に対して消費者が求めているのは、安心・安全な食料の適正な価格による安定した供給であり、さらには環境保全に配慮した農業である。我が国の農業は、安心・安全な食料供給の役割だけではなく、環境保全や景観保護など多面的機能をもつことが明らかになってきており、国民の理解と共感を受けている。

しかし、国際的役割を持つようになつた農業は、経済のグローバル化と共に国際ルールの中でその政策が行われる必要が出てきた。その枠組みが、WTOである。UR合意では、公正な貿易を歪める補助金が削減されることになり、その合意に基づき、我が国では農産物がすべて関税化され、関税率という形での目に見える保護策となり、かつ関税率を下げる必要性が生まれた。また、消費者負担となる価格支持政策は削減対象となり、納税者負担の直接支払政策が補助金政策としては認められた。これにより、環境保護に対する直接支払いや所得補償が行われること

になり、EUでは積極的にこれらの直接支払い政策が行われている現状を紹介した。国際社会の中での日本農業については、その存在を否定されたわけではなく、貿易を企める可能性のある政策が否定されたことを明らかにした。そのため、国際ルールで認められた直接支払いの政策による農業支援策は、今後も継続可能である。その支援策により、国際化の中でも我が国の農業は存続が可能であり、安心安全で環境保全に配慮した農業は、国民からの期待も大きいものがあることが確認できた。

ただし、「私たちが、農業の再建や持続的農業を目指すことの重要性を認識したとしても、結局はそれを担う農業者と農村があり、農業経営の成立がなければ、いかんともしがたい」と言うように、期待する農地・農業の在り方に国民的合意が得られても、それを担う生産者の存在なくしては、農業は成り立たない。我が国の農業が多面的機能を持続するためには、生産者の存在が欠かせない。そして、生産者が農業経営をするための生産要素である農地は重要な役割を担う存在である。そこで本稿では、次章において、ここまで考察した現状と課題を踏まえて、今後の農地課税の提案を行う。

注

(6) 新渡戸稻造『農業本論〔明治大正農政経済名著集⑦〕』(底本・六盟館、一九〇八年) (農山漁村文化協会、一九七六年) 七
一頁。

(7) 新渡戸稻造は三説の提言内容として、「食料供給を直に農とする説」では、イギリス農学のウィルソン(Wilson)氏の説「農は食物を十分に且つ間断なく生産するものなり」を、「生産作用を農と同視する説」では、ドイツ農学のテエヤ(Thaer)氏の「農は地中より最も高価なる有機的生産物を得るの術なり」を、「農を營利的職業とする説」では、ゴルツ(Goltz)博士の

「農業は経済的生産の一技術にして、その目的たる、動植物性の原料を産出するにあるを以て、土地の耕作及び家畜の飼養を勉むるものなり」等を紹介している。

664 新渡戸稻造・前掲（注66）七三頁。

665 坂本慶一編著『人間にとつて農業とは』（学陽書房、一九八九年）三頁。

666 坂本慶一編著・前掲（注66）三頁。

667 祖田修・前掲（注67）五一頁。

668 （注9）参照。

669 久馬一剛＝祖田修編著・前掲（注65）一四一頁。

670 農地改革及び農地法についての詳細は、本稿第一章第一節三参照。

671 「農業の工業化」と呼ばれる状態は、「大量消費に応えるべく、大量生産、効率的生産が目指され、専門化、大規模化、多頭羽飼育化、単作化（モノカルチャーハ化）、連作化（同じ土地で单一作物を毎年栽培する）、化学化（農薬、化学肥料、ビニールなどの資材の多用）、機械化、施設化（温室、灌漑水利施設などの利用と大型化）が推進された」（祖田修・前掲〔注67〕一九頁）状態を指している。

672 祖田修・前掲（注67）四一頁。

673 蓮見音彦・前掲（注52）一七七頁。

674 祖田修・前掲（注67）三九頁。

675 農薬取締法（昭和二三年法律第八二号）は、「この法律は、農薬について登録の制度を設け、販売及び使用の規制等を行なうことにより、農薬の品質の適正化とその安全かつ適正な使用の確保を図り、もつて農業生産の安定と国民の健康の保護に資するとともに、国民の生活環境の保全に寄与することを目的とする。」（第一条）と、農薬に登録制を採用することにより、そ

の安全性に國家が責任をもつ体制を作っている。

(670) 食品衛生法（昭和二三年法律第二三三[号]）は、「この法律は、食品の安全性の確保のために公衆衛生の見地から必要な規制その他の措置を講ずることにより、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、もつて国民の健康の保護を図ることを目的とする。」（第一条）と規定し、残留農薬についてもこの法律が規制している。

(671) 農林水産省・前掲（注(74)）二〇頁。

(672) J A S 法は、正式名称を「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」とい、J A S 規格（日本農林規格）と食品表示（品質表示基準）の二つのことを定めている。

(673) 食料自給率の表し方は、品目別自給率、穀物自給率、総合食料自給率の三通りに大別され、さらに総合食料自給率は、カロリー、生産額をベースとする指標に分けることができるが、ここでは総合食料自給率の供給熱量（カロリー）ベースの自給率を使用する。

(680) 農林水産省・前掲（注(74)）六六頁。

(681) 農林水産省・前掲（注(74)）六七頁。

(682) 岸昌三・前掲（注(44)）七八頁。

(683) 農林水産省「農林水産基本データ集」二〇〇七（平成一九）年八月現在 <http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/>

20050325kozo.pdf 参照。

(684) 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」二〇〇〇（平成一一）年三月発表。

(685) 祖田修・前掲（注(67)）一二二頁。

(686) 数値は、農林水産省「農業構造の展望（平成一七年）」<http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/><http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325kozo.pdf> 参照。

(687) 農林水産省・前掲（注(68)）。

(388) 主業農家とは、「農業所得が主で、一年間に六〇日以上自営農業に従事している六五歳未満の者がいる農家」（農林水産省・前掲〔注33〕）をいう。

(389) 集落農とは「集落など地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同して行う営業活動。①転作田の団地化、②共同購入した機械の共同利用、③担い手が中心となって取り組む生産から販売までの共同体など、地域の実情に応じてその形態や取組内容は多様である。」（農林水産省・前掲〔注74〕二三九頁）をいう。

(390) 『日本経済新聞』（一〇〇七年八月二八日付朝刊、大泉一貫「経済教室 農業改革 方向と課題〔中〕」）では、「農業を守るには、人々が『必要とする』商品やサービスを的確に提供することが何より大切である。市場の声に虚心坦懐（きよしんたんかい）に耳を貸すことだ。この一点なくして農業の体質強化や『日本の農業を守る』ことはできない。ところが、これを市場原理主義や経済合理主義として排斥する傾向が我が国にはある。農業衰退の原因は市場経済の浸透や農政の保護水準が低いためと見る人もいる。これは顧客の声より補助金が大事といっているのに等しい」と、市場の声に耳を傾けることを農業改革に求めている。

(391) 農業の多面的機能は、日本学術会議「地球環境・人間生活にかかる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」（二〇〇一（平成十三）年において、「ここでは、農業生産活動（農地に対する生物生産のための働きかけ）をすべて農業本来の（内部的な）機能と捉えて、『これら農業生産活動に直接係わらないが、それによって発現するその他の機能』をもって農業の多面的機能と定義する。」と規定されている。

(392) 分類は、日本学術会議『地球環境・人間生活にかかる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）』二〇〇一年一四頁を参考にした。

(393) 祖田修・前掲（注67）一五二頁。

(394) 東京都『東京農業振興プランの中間評価と今後の地域別取組～新たな農業振興プランに向けて～』（一〇〇六年六月）八頁。

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2006/06/DATA/70g6100.pdf> 参照。

(335) 自給的農家とは、「経営耕作面積が二〇アール未満かつ農産物販売金額が年間五〇万円未満の農家」（農林水産省・前掲〔注(74)〕二三六頁）をいう。

(336) 数値は、『一〇〇五年農林業センサス〔農林業經營体調査結果概要（確定値）』（一〇〇六年）より抽出、<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/census2005-nourin3/census2005-nourin3.pdf> 参照。

(337) 数値は、財務省「貿易統計」一〇〇六（平成一八）年分による。<http://www.customs.go.jp/toukei/info/index.htm> 参照。

(338) 財務省・前掲（注(337)）。

(339) GATTは、一九四四年にブレトン・ウッズ（米国）で開催された国際会議に基づき、一九四五五年国際復興開発銀行（IBRD、通称・世界銀行）、一九四七年国際通貨基金（IMF）の国際経済を支える金融面の枠組みに統いて一九四七年に締結された。「一九四七年のGATT」では、①通商の無差別、②輸出入に関する数量制限の禁止、③公正な競争を基本原則としている。①の通商の無差別は、ある国に対しても貿易上最も有利な待遇を与えた場合、他の国にも同じ待遇を与えるべきだという“最惠国待遇”原則、及び外国の產品にも国内產品と同様の待遇を与えるという“内国民待遇”原則によって保障され、③に基づいて貿易歪曲的な効果をもつ補助金やダンピングが規制される。そして、「貿易歪曲的な効果をもつ補助金やダンピング」が農業分野で問題となつた。

(400) ウルグアイ・ラウンドの名は、この交渉が一九八六年にウルグアイで開始宣言がなされたことにより名づけられた。

(401) 外務省「GATTからWTOへ——ガット／WTO体制五〇周年——」<http://mofa.go.jp/mofaj/wto/data/gatt> 参照。

(402) ガット・ウルグアイラウンドの農業分野の合意は、一九九三（平成五）年一二月に成立した。

(403) 速水祐次郎＝神門善久・前掲（注(32)）一九〇頁。

(404) 共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）は、「EU域内共通の農業政策。①域内単一価格、②域内優先、③共通

財政を原則として一九六〇年代前半から順次整備された。」（岸康彦編『世界の直接支払制度』（農林統計協会、二〇〇六年）一九頁）政策で、EU加盟国の増加にも対応し、一九九二年、二〇〇〇年、二〇〇三年と改革を進めながら現在に至っている。

(405) 豊嘉哲「EUにおける農業保護の論理——地域と環境に対する農家の貢献——」（京都大学経済論集第一八号、二〇〇〇年）一八頁。

(406) 樋口修「GATT/WTO体制の概要とWTOドーハ・ラウンドの農業交渉」（『レフアレンス』二〇〇六年一月号）一三八頁。

(407) ウルグアイ・ラウンドでの「ケアンズ・グループ」は、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、アルゼンチン、ブルジル、ウルグアイ、チリ、コロンビア、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシア、ハンガリーの一三ヶ国を指す。

(408) 服部信司「WTO体制とは何か」（今村奈良臣他『WTO体制下の食料農業戦略』（農山漁村文化協会、一九九七年））一六六頁。

(409) 速水祐次郎＝神門善久・前掲（注⑧）一九三頁。

(410) 国内支持（domestic support）とは、「国内農業を保護・維持するために用いられている、国内補助金や価格支持、研究開発、基盤整備等の農業政策全般」（農林水産省「WTO農業交渉をめぐる情勢」二〇〇六年七月）二〇頁。

(411) 農林水産省・前掲（注④）八七頁。以下の文章は、同白書八八頁を参考とした。

(412) 樋口修・前掲（注⑩）一三九頁。

(413) 服部信司・前掲（注⑩）三七頁。

(414) この特例扱いを用いたのは、「日本（米）、韓国（米）、フィリピン（米）、イスラエル（チーズ・羊肉）の四カ国」（服部信司・前掲〔注⑩〕五二頁）である。

(415) 助成合計量（AMTS）とは、「Aggregate Measurement of Supportの略。WTOの農業協定において、削減対象とされている

- 国内支持の総額。A M S＝市場価格支持（農産物の内外格差×生産量）+削減対象直接支払い（削減対象となる農業補助金等）。ウルグアイ・ラウンド農業合意では、各国のA M Sについて、「一九八六年八八年の水準を基準として、一九九五年から二〇〇〇年までの六年間で二〇%削減することが合意された」（前掲〔注74〕二三九頁）をいう。
- (16) ドーハ・ラウンドの名は、二〇〇一（平成一三）年にカタールの首都ドーハでW T Oが主催する国際会議として交渉が開始されたのにちなんで名づけられている。正式名は、ドーハ開発アジェンダ（Doha Development Agenda）。
- (17) 岸康彦・前掲（注10）六頁。
- (18) 桶口修・前掲（注10）一三九頁。
- (19) 加盟国・地域は二〇〇四（平成一六）年一月現在で一四八ヶ国・地域である。外務省<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/data/kamei.html> 参照。
- (20) 岸康彦編・前掲（注10）一三一頁。
- (21) 速水祐次郎＝神門善久・前掲（注82）一九八頁。
- (22) 岸康彦編・前掲（注10）一三六頁。
- (23) 井上和衛『条件不利地域農業——英國スコットランド農業と農村開発政策』（筑波書房ブックレット、二〇〇六年）九頁。
- (24) 嘉田良平「環境シフトを強めるE U農業改革」（『公庫月報』二〇〇六年一月号）九頁。
- (25) 豊嘉哲・前掲（注10）二四頁。
- (26) 農村開発政策は、①農業・林業の競争力の強化、②環境と農地保全、③生活の向上・多様化、を主要な軸として構成されていいる。農林水産省 <http://www.maff.go.jp/kaigai/2004/20040913uk74a.htm> 参照。
- (27) 岸康彦編・前掲（注10）一三六頁。
- (28) 井上和衛・前掲（注22）九頁。

(22) 市田知子「「1003年CAP改革のドイツでの実施」『歐州・アフリカ地域食料農業調査分析均等事業報告書』（農林水産省、二〇〇四年度）六〇頁。また、同稿記載の一九の規定は、①野鳥保護指令（一九七九）、②地下水の危険物質汚染からの保護指令（一九七九）、③下水汚泥の農業利用に際しての土壤保全指令（一九八六）、④硝酸塩汚染からの水質保護指令（一九九一）、⑤自然生息地・野生動植物相の保護指令（一九九二）、⑥動物の同定・登録指令（一九九二）、⑦耳標・動物バースマーク・登録に関する議会・理事会規則（一七六〇／一〇〇〇）の適用のための委員会規則（一〇〇四）、⑧牛の同定・登録および牛肉の表示に関する議会・理事会規則（一七六〇／一〇〇〇）、⑨羊・山羊の表示と登録のシステム導入に関する理事会規則（一〇〇三）、⑩農薬販売に関する指令（一九九一）、⑪畜産におけるホルモン使用禁止（一九九六）、⑫食品法の原則・要件を定める議会・理事会規則（一〇〇一）、⑬伝染性海綿状脳症予防・検査・根絶のためのルールを定める議会・理事会規則（一〇〇一）、⑭口蹄疫検査指令（一九八五）、⑮豚水泡病検査指令（一九九一）、⑯ブルータンク病検査・根絶のための特別措置を定める指令（一〇〇〇）、⑰子牛保護の最低基準を定める指令（一九九一）、⑱豚保護指令（一九九一）、⑲農業目的の動物保護に関する指令（一九九八）である。

(30) 嘉田良平・前掲（注22）八頁。

(31) 環境対策の助成対象となるのは、「①環境・景観・自然資源・土壤・遺伝的多様性の保護や向上と両立するような農地の利用方法、②環境に好ましい粗放的な農法及び集約度の低い牧草經營システム、③高度な自然的価値を持ちながら、その存在が脅かされている農業環境の保全、④農地の景観及び歴史的特徴の維持、⑤環境保全的農法（環境計画）の利用」の五分野となっている。農林水産省「EUの農業政策」<http://www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/index.htm> 参照。

(32) 嘉田良平・前掲（注22）九頁。

(33) 祖田修・前掲（注67）一四五頁。

※本稿は、二〇〇七年度博士学位論文を分割掲載しているため、原則として二〇〇七年一〇月末までの資料に基づいた記述がなされている。