

平成20年度

大阪市立大学大学院法学研究科法曹養成専攻入学者選抜試験

## 【3年標準型】

# 小論文試験問題 (配点：100点)

### 注意事項

- 1 問題冊子は、監督者が「解答始め」の指示をするまで開かないこと。
- 2 問題冊子は、全部で15ページである。  
解答用紙は、全部で7ページである。  
問題冊子、解答用紙に脱落のあった場合には申し出ること。
- 3 解答用紙の上部所定欄に、1ページには氏名及び受験番号を、2ページ以降は各ページに氏名を忘れずに記入すること。
- 4 解答は、すべて解答用紙の所定欄に記入すること。
- 5 解答以外のことを書いたときは無効とすることがある。
- 6 机上に各自の「受験票」と「大学入試センター法科大学院適性試験受験票」を出しておくこと。

## 第1問

「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」(平成16年5月28日法律第63号)が成立し、遅くとも2009年から裁判員制度がスタートする。裁判員制度では、事実の認定や法令の適用のみならず、刑の量定も裁判官と裁判員の合議で行われる(裁判員法第6条第1項)。

評決は合議体の多数決により行われる。ただし、裁判員だけの多数意見で判断することはできず、裁判官1人以上が多数意見に賛成していることが必要である(第67条第1項)。刑の量定について意見が分かれて判断できないときには、裁判官と裁判員の双方の意見を含む合議体の員数の過半数の意見になるまで、被告人に最も不利な意見の数を順次利益な意見の数に加え、その中で最も利益な意見によって判断する(第67条第2項)。

文章I(瀧川裕英「量刑権力の説明責任」『法律時報』2006年3月号)の筆者の見解からすると、裁判員制度の開始に伴い、刑の量定に関してどのような問題が生じると考えられるか。そうした問題に対して、いかなる対応策を採ればよいか。あわせて1000字以上1500字以内で論じなさい。(配点=50点)

## 文章I

### 一 採点と量刑

大学教員にとって、定期試験や入学試験の答案の採点は、神経を使う業務である。特に、穴埋式試験やマークシート式試験ではなく、論述式試験の場合には、答案の採点は悩ましい作業となる。

大学教員が答案の採点に少なからぬ労力を割くのは、採点に**説明責任**が伴うからである。答案の採点は、単位認定(定期試験)や合否判定(入学試験)といった、重大な影響を与える権力作用に直結している。そのため、「なぜこの答案が六十点ではなく五十点なのか」を、個別の利害関係者に対して(少なくとも潜在的には)説明し正当化する責任を採点者は負う。

採点を正当化する際に重要なのは、採点の公平性である。採点が公平であるためには、採点は答案に依拠しなければならない。これを**答案主義**と呼ぶことができるだろう。答案主義は、次の二つの要請を含む。第一に、採点は答案にのみ依拠しなければならない。答案を採点する場合には、答案以外の要素、例えば当該学生の平常の態度等を考慮に入れてはならない。第二に、採点は答案に依拠しなければならない。同じ出来の答案に対しては同じ得点を付けなければならない。また、答案の出来のよさと得点の高さとは、正の相関を持たねばならない。

公平な採点を遂行するための方法として、二つの方法を挙げることができる。第一の方法は、**エレメント評価**である。あらかじめ、答案に含まれるべき要素(エレメント)を複数挙げて、それぞれの要素に対応する点数を決めておく。答案を採点するときは、その答案にどの要素が含まれるかをチェックし、それぞれの要素に対応する点数を合計すればよい。フィギュア・スケートなどは、この方式を採用している。

第二の方法は、**グレード評価**である。一般に、ある答案が具体的に何点であるかを判定することは難しいが、その答案が、A、B、C、D(優、良上、良、可、不可)のどのグレードであるかを判定することはできる。グレード評価をするためには、あらかじめ、典

典型的なA、B、C、D評価の答案を選び出しておく。答案を採点するときは、典型答案と比較して答案のグレードを判定し、その後で個別の加点要素・減点要素を加味すればよい。

本来、量刑についての生産的な作業とは地を這うような作業であろうが、本稿で私が試みるのは、法定刑の引き上げを端緒として、量刑に関わる問題を上空から俯瞰することである。採点とのアナロジーは、量刑についてどのような知見を与えてくれるだろうか。

## 二 法定刑の引き上げ

二〇〇四年一月に成立した「刑法等の一部を改正する法律」（平成十六年法律第一五六号。以下「平成十六年改正」と呼ぶ。）では、法定刑に大きな変更が加えられた（二〇〇五年一月一日施行）。

法律案提出者の説明によれば、「凶悪犯罪を中心とする重大犯罪に対し、最近の犯罪情勢及び国民の規範意識の動向等を踏まえた上で、事案の実態及び軽重に即した適正な対処が可能になるよう」にすることが目的である。そのために、第一に、有期の懲役及び禁錮の上限を従来の十五年以下から二十年以下に引き上げるとともに、有期の懲役及び禁錮を加重する場合の上限を従来の二十年以下から三十年に引き上げ、第二に、凶悪犯罪、すなわち、強制わいせつ、強姦、強姦致死傷、殺人、傷害、傷害致死及び強盗致傷等の各罪の法定刑の上限または下限を見直す等した。

### 1 立法理由

法制審議会議事録や国会議事録等を分析すると、平成十六年改正の背景にある立法理由として、三つ挙げることができる。

第一の理由は、治安の悪化である。近年、刑法犯の認知件数が増加しており、特に凶悪・重大犯罪の認知件数は十年前と比較すると有意に増加している。また、それに伴うように国民の体感治安も悪化している。

第二の理由は、国民の正義観念・規範意識の変化である。国民の正義観念が変化して問題が生じたために、法定刑の引き上げが必要となったとされる。では、国民の正義観念が変化して生じた問題とはなにか。それは、個別事件の量刑の問題ではない。また、量刑相場の問題でもない。大多数の国民は、各犯罪類型の量刑を知らないし、そもそも量刑相場の存在すら知らない。むしろ、それは法定刑それ自体の問題である。例えば、強姦罪の法定刑の下限が二年から三年に引き上げられた背景には、第一に、性犯罪に対する国民の規範意識から見て二年では軽すぎることに、第二に、法定刑の下限が五年である強盗罪とのバランスという考慮があった。また、殺人罪の法定刑の下限が三年から五年に引き上げられた背景には、第一に、故意に人を殺しても懲役三年で執行猶予が付きうるのは軽すぎることに、第二に、強姦罪の法定刑の引き上げとのバランスという考慮があった。

第三の理由は、平均寿命の延びである。明治四十年に現行刑法が制定されてから約百年の間に、国民の平均寿命は三十才以上延びた。そのため、第一に、懲役二十年が持つ意味は百年前と比べて変化した。第二に、無期刑と有期刑との実質的な格差が増大した。

以上の立法理由に対しては批判が可能である。第一の治安悪化論に対しては、治安悪化対策として法定刑の引き上げが妥当なのか疑問がある。法定刑の引き上げが持つ予防効果に関するデータは示されていない。特に、法定刑の引き上げは量刑相場の上昇を意図していないとの理解からすると(法制審議会議事録)、疑問は増大する。第二の国民の正義観念

論に対しては、国民意識の変化に関するデータが示されていないという問題がある。殺人罪の法定刑が「死刑又は無期若しくは三年以上の懲役」であることについて、十年前と現在とでどの程度国民の意識が変化したのかに関するデータは全く示されていない。第三の平均寿命論に対しても、平均寿命が延びたことは応報刑・責任刑と結びつかないとする批判がある。

## 2 国民へのメッセージ性

以上のように、平成十六年改正の理由については疑問の余地がある。そのため、改正を正当化するために強調されたのが、法定刑の引き上げが持つ「国民へのメッセージ性」である。例えば、殺人罪の法定刑の下限を引き上げるのは、生命の尊さを強調し、生命を奪う犯罪を強く非難するというメッセージを国民に対して送るためであると喧伝される。

このように法定刑を国民へのメッセージとして捉えるのは、法定刑の制度趣旨から見ると、興味深い見解である。平成十六年改正のうち、有期刑の上限の引き上げについて、刑事裁判官はほぼ一致してこの改正を歓迎しているとされる。その理由は、裁判官の量刑選択の幅が広がるからである。換言すれば、裁判官の裁量の幅が広がるからである。だが、法定刑とは本来、立法者から「裁判官へのメッセージ」だったはずである。法定刑という制度の根幹にあるのは、量刑についての立法と司法の抑制と均衡である。法定刑のメッセージの第一の名宛人は、いつの間に裁判官から国民へと転化したのだろうか。

## 三 量刑権力の説明責任

### 1 制度

国家刑罰権は複合的な権力である。それは、捜査権力、事実認定権力、量刑権力、行刑権力などの複合である。このうち、裁判所によって行使されるのが、事実認定権力と量刑権力である。刑の量定は、関係者に対して重大な利害を与える権力作用である。ある被告人に対していかなる宣告刑が言い渡されるかは、当該被告人のみならず、犯罪被害者や一般国民にとっても重大な関心事である。したがって、「なぜこの被告人に対する宣告刑がXではなくYなのか」を、説明し正当化する責任を量刑権力は負う。換言すれば、量刑権力には説明責任 (accountability) が伴う。

日本の現行法では、裁判官が量刑権力を行使する。裁判官が行使する量刑権力の説明責任を確保するために、現行法はいくつかの制度を用意している。まず重要なのが、裁判の公開である。日本国憲法は、刑事裁判が公開法廷で行われることを要求している (三七条、八二条)。一般に、公開制は説明責任を確保するために決定的な制度である。また、公開法廷で行われる判決の中で量刑理由が明示されることも、量刑権力の説明責任を確保する。刑事訴訟法自体は量刑理由の明示を文言上は要求していないが (参照、三三五条)、刑事訴訟規則三五条は量刑理由の告知を義務付けている。

### 2 広範な裁量

裁判の公開と並んで重要なのが、罪刑法定主義 (憲法三一条)、つまり法定刑という制度である。刑法は、個別の犯罪類型ごとに量刑権力が選択可能な刑罰を規定している。例えば、刑法二三五条は、窃盗罪に対する刑罰を十年以下の懲役と規定する。そのために、量刑権力は懲役十五年を選択することも、罰金三十万円を選択することもできない。

もっとも、日本の刑法典は、比較法的に見て量刑権力の統制に積極的ではない。第一に、

故殺と謀殺を共に殺人罪として処理することに見られるように、犯罪類型が単純で法定刑の幅も広い。第二に、任意的減軽（または免除）を認める規定が多く、酌量減軽（刑法六六条）を使えば、法定刑の下限をあまり意識せずに量刑を行うことが可能である。第三に、再犯を理由とする大幅な刑の加重が認められている（刑法五六条、五七条、五九条）。第四に、執行猶予の要件が緩やかである。そのため、量刑に当たっての裁判所の裁量の範囲は広い。

また、刑法関連の法改正は極めて抑制的にしかなされてきていない。そのため、社会情勢の変化等に対応した罪刑均衡の要請は基本的に裁判所に委ねられてきた。

裁判官に対して広い裁量を認める制度の背景にあるのは、刑罰を改善刑として捉える思想である。犯罪者を更生させ改善させるためには、犯罪者の個別の事情に柔軟に対応するために、裁判官に広範な裁量を与えられる必要がある。量刑裁量が限定されていた旧刑法から、法定刑の幅が極めて広い現行刑法への変化の背景にあるのは、特別予防を達成するために刑罰を個別化しようとする思想である。

さらに、法定刑の幅が広いだけでなく、裁判所は法定刑をそれほど重視してこなかった。例えば、平成十六年改正前の強姦罪の法定刑の下限は懲役二年であり、強盗罪の法定刑の下限は懲役五年であったが、平成十五年度の統計資料によれば、両罪の量刑はいずれも懲役三年超五年以下を中心としていた。

### 3 量刑相場

このように裁判官は、量刑について広範な裁量をもち、法定刑を重視してこなかった。しかしながら、このことは量刑が恣意的に行われてきたことを意味しない。量刑権力は、法定刑による統制とは別の形で、コントロールされてきた。量刑相場である。

量刑相場は、長年の実務経験を通じて形成された量刑についての勘である。法定刑は量刑相場の一応の目安に過ぎず、日々営まれる裁判実務のなかで量刑相場は自生的に形成されてきた。長期に渡る試行錯誤の中で形成されてきた量刑相場は、一応の合理性を持つものとして理解されるべきだろう。それは一種の「自生的秩序 (spontaneous order)」である。法定刑が立法府による設計的コントロールであるのに対し、量刑相場は司法府による自生的コントロールである。

量刑相場とは、裁判官の量刑感覚であり、経験を通じて獲得される勘である。そのため、具体的な量刑基準は開示されない。言い換えれば、量刑相場は、暗黙知であり言語化されていない。言語化されていない量刑基準である量刑相場は、過去の判決書を調査したり、量刑データベースを利用したり、先輩裁判官の意見を聞いたり、検察官の求刑を参考にしたりしながら、体で覚えるしかない。量刑相場を体得する過程は、いわば徒弟が一人前の職人になる過程である。一定の裁判実務を経験する中で、刑事裁判官は量刑職人になる。

量刑相場には二つの意味がある。第一に、個々の裁判官が経験の中で形成していく量刑相場である。第二に、全体としての刑事裁判実務の中で形成されていく量刑相場である。前者を個別的量刑相場、後者を全体的量刑相場と呼ぶことにしよう。もちろん、両者は独立して存在するわけではない。個別的量刑相場を形成する際に全体的量刑相場は大きな影響を与えるし、全体的量刑相場は個別的量刑相場の総体的な傾向性としてのみ存在する。

量刑権力の恣意性を抑制して説明責任を確保するためには、少なくとも個別的量刑相場が全体的量刑相場と乖離しないことが必要である。それを担保するための制度として、第

一に重要なのが、上訴である。日本の刑事訴訟法では、量刑が控訴・上告理由となっている（三八一条、四一一條）。この点は、量刑不当が独立の上訴理由となっていないドイツの法制度と対照的である。上訴制度によって、下級審は刑の量定について上級審によるコントロールを受けることになる。上訴の他にも、個別的量刑相場を全体的量刑相場へと接合させる制度として、合議制（裁判所法九条、一八条、二六条）、裁判官の任用制度などを挙げることができるだろう。このような制度を通じて、個々の裁判官の量刑相場は、裁判所全体としての量刑相場へと集約されていく。

#### 4 量刑職人としての裁判官

ここで提起したいのは、量刑職人としての裁判官は何について職人なのか、という問いである。この問いはもちろん、裁判官は量刑についての職人である、という解答を許すような単純な問いではない。

一般に職人とは、大工や庭師など熟練した技術を持つ人のことである。職人が素人と異なるのは、経験と結果、つまり「熟練した技術」と「仕事の出来映え」である。いくら経験を積んでいたとしても、結果として仕事の出来映えが悪ければ、職人の名に値しない。職人は、長年の経験の中で技能を鍛錬し、結果として素人では不可能な素晴らしい作品を作り出す。

では、裁判官の行う量刑はどの程度結果と関連しているだろうか。裁判官は、特別予防的考慮によって刑を加重・減軽することがある。しかしながら、ある被告人に対する刑を懲役二年六月ではなく三年に加重した結果として、当該被告人に対する特別予防の効果はどの程度あったのか、執行猶予を付した被告人が執行猶予期間中に罪を犯したか否かといったことについて、裁判官はほとんど関心や情報を持たない。また、裁判官は、一般予防的考慮によって刑を加重することがある。しかしながら、ある被告人に対する刑を懲役五年ではなく六年に加重した結果として、犯罪発生率がどのように変化し、一般予防の効果はどの程度あったのかについて、裁判官はほとんど関心や情報を持たない。つまり、予防的考慮に基づく刑の減軽・加重について、その結果に対して個々の裁判官は関心を持たないし、その結果を裁判官に包括的にフィードバックするシステムも存在しない。したがって、裁判官は刑罰の予防効果の判断について、長年の経験の中で熟練した技能を体得するわけではない。要するに、量刑の結果としての刑罰の予防効果に関して、裁判官は職人の名に値しない。

裁判官が量刑職人でありうるとすれば、刑罰の予防効果についてではなく、罪刑の均衡についてであろう。では、罪刑の均衡とは何か。

#### 四 罪刑の均衡

採点における答案主義の量刑における等価物が、責任主義である。刑の量定は責任に依拠しなければならない（参照、改正刑法草案四八条一項）。答案主義と同様、量刑における責任主義も二つの要請を含む。第一の要請として、刑の量定は責任にのみ依拠しなければならない。量刑論では責任と予防の関係が問題とされているが、責任主義は予防を考慮に入れることを禁止する。第二の要請として、刑の量定は責任に依拠しなければならない。同じような事案に対しては、同程度の量刑がなされねばならない。より重大な犯罪に対しては、より厳格な刑罰が科されなければならない。この第二の要請は、罪刑均衡の原則（比

例原則)と呼ばれている。

犯罪と刑罰の均衡を要請する罪刑均衡の原則は、三種類に区分することが可能である。

### 1 絶対的均衡

第一の罪刑均衡の原則は、ある犯罪とその犯罪に対する刑罰の均衡を要請する。これはいわば、ある犯罪とその犯罪に対する刑罰をそれぞれ天秤の皿の上に置き、その釣り合いを図ろうとするものである。その背景にある思想は、「目には目を、歯には歯を」という同害報復原理である。つまり、犯罪によって惹起された害悪と同等の量の害悪を加害者に与えることこそが、正しい刑罰である。この発想が前提とするのは、犯罪の重大さと刑罰の厳格さは、同じ尺度で絶対量で計量可能であるということである。同じ尺度で計量できるからこそ、ある犯罪と同等の刑罰を観念することができる。したがって、この第一の原則が図る均衡を、罪刑の絶対的均衡と呼ぶことができるだろう。

同害報復原理は、一見、確定的な量刑を可能にする原則であるように見える。同害報復原理によれば、人を殺した者には同じく死という刑罰が要請される。だが、例えば、人を欺いて財物を交付させた者に対して均衡する刑罰は、その者を欺いて財物を交付させることだろうか。公然わいせつ罪を犯した者に対して均衡する刑罰は、どのような刑罰だろうか。このように考えれば、犯罪と性質の面で同じ刑罰を科すことは妥当ではない。絶対的罪刑均衡の原則が要請するのは、犯罪と価値の面で同じ刑罰を科すことである。

### 2 相対的均衡

第二の罪刑均衡の原則は、他の犯罪に対する刑罰との比較で犯罪と刑罰が均衡することを要請する。つまり、同程度の犯罪には同程度の刑罰が、より重大な犯罪にはより厳格な刑罰が科されることを要請する。これを、罪刑の相対的均衡の原則と呼ぶことができるだろう。例えば、同じような住居侵入に対しては、同程度の刑罰が科されねばならない。

罪刑の相対的均衡は、ある犯罪に均衡する刑罰が絶対量で確定できることを前提としない。それが前提とするのは、犯罪の重大さと刑罰の厳格さは、それぞれ順序を付けることができるということに過ぎない。例えば、万引きより強盗のほうが重大な犯罪である、懲役一年より懲役三年のほうが厳格な刑罰である、ということが言えれば十分である。この意味で、相対的罪刑均衡の原則を序数的罪刑均衡の原則と呼ぶことができる。これとの対比で、絶対的罪刑均衡の原則を基数的罪刑均衡の原則と呼ぶことができる。

絶対的罪刑均衡の原則は、基数的であるがゆえに、ある一つの犯罪しか素材として存在しないとしても、妥当しうる。これに対して、相対的罪刑均衡の原則は、序数的であるがゆえに、ある一つの犯罪しか素材として存在しない場合には妥当しない。それが妥当するためには、比較の対照項となる他の犯罪が素材として必要である。

相対的罪刑均衡の原則は、絶対的罪刑均衡の原則とは異なり、ある犯罪について価値的に均衡する刑罰を一意的に指定しない。それが要請するのは、他の犯罪と比較した上での相対的均衡に過ぎない。したがって、例えば、最も重い刑罰が懲役五年であるような刑罰制度も、序数的均衡が満たされている限り、相対的罪刑均衡の原則を充足していることになる。

### 3 通時的均衡

第三の罪刑均衡の原則は、時間を通じて、同程度の犯罪には同程度の刑罰が科されることを要請する。端的に言えば、過去の同種の事案と同じ刑罰が科されることを要請する。

これを、通時的罪刑均衡の原則と呼ぶことができるだろう。例えば、ある強姦事件に対して十年前に懲役四年の判決が言い渡されていた場合には、特段の事情がない限り、現在の同程度の強姦事件に対して懲役四年の判決が言い渡されねばならない。量刑に際して通時的均衡が重要なのは、時間を通じて、被告人を公平に扱うべきだからである。これは、採点に際して通時的均衡がさほど重要でないのと対照的である。

通時的均衡との対比で、相対的均衡を共時的均衡と呼ぶことができる。なぜなら、相対的均衡の原則は、ある一時点で、同程度の犯罪には同程度の刑罰が科されることを要請するからである。例えば、ある強盗事件に対して懲役五年の判決が言い渡された場合には、特段の事情がない限り、同じ時点で実行された同程度の強盗事件に対しても懲役五年の判決が言い渡されねばならない。裁判官ごとに、部ごとに、裁判所ごとに、量刑が異なることは、共時的罪刑均衡の原則に反する。

#### 4 量刑の変動

以上の分析枠組を使えば、平成十六年改正の三つの立法理由は、次のように分析できる。第一の治安悪化論は、刑罰の予防効果に依拠する。第二の国民の正義観念論は、罪刑の相対的均衡と絶対的均衡に依拠する。第三の平均寿命論は、罪刑の絶対的均衡に依拠する。

一般に、法定刑の引き上げは罪刑の通時的均衡を脅かす。特に、法定刑の下限の引き上げはそうである。したがって、平成十六年改正は、通時的均衡を犠牲にして、予防効果・相対的均衡・絶対的均衡を図ろうとしていると理解することができる。法定刑の引き上げが示すのは、特定の犯罪類型がより重大な犯罪として捉えられるようになったことである。同じ犯罪行為であったとしても、置かれた文脈によってその行為の社会的意味は変化する。そのため、相対的均衡と絶対的均衡を図るために、重罰化されることになる。

注目すべきなのは、平成十六年改正以前から、強姦罪の量刑相場が上昇していたことである。つまり、裁判官は、立法者の指令なしに通時的均衡を犠牲にしていた。何に依拠して、裁判官は罪刑の通時的均衡を犠牲にしたのか。この問いに対して通常与えられる答えが、「国民一般の価値基準」、つまり国民の正義観念である。しかしながら、国民の正義観念自体が捉えがたいものであるし、それを正確に認識する能力が特別に裁判官に備わっているわけでもない。

先に、裁判官は何についての職人なのかという問いを提起した。この問いに対する私の答えは、裁判官は罪刑の相対的均衡についての職人である、というものである。つまり、裁判官は、予防効果の職人でもなければ、絶対的均衡の職人でもなく、相対的均衡の職人なのである。裁判官は、個別の事案（＝星）を数多く検討していく中で、罪刑の全体的配置（＝星雲）を形成していく。相対的均衡＝共時的均衡の職人である裁判官は、時には通時的均衡を犠牲にしつつ、量刑相場を形成していく。

（注）文中に一部省略した箇所および表記を変更した箇所がある。

## 第2問

文章Ⅱ－A（梶井功「農村の意志受け止め路線転換を」農業協同組合新聞2007年8月9日ネット配信記事）、文章Ⅱ－B（本間正義「農業改革 方向と課題（上）」日本経済新聞2007年8月27日朝刊記事）、文章Ⅱ－C（瀧井宏臣『農のある人生』中公新書・2007年）を読んで、次の二つの問いに答えなさい。なお、いずれの文章も、出題に際し、一部省略した箇所および表記を変更した箇所がある。

問1 文章Ⅱ－Aの著者は、文章Ⅱ－Bに提示されている農業政策にどのように反論するか。また、文章Ⅱ－Bの著者は、その反論に対して、どのように再反論するか。あわせて600字以内で述べなさい。（配点＝30点）

問2 文章Ⅱ－Bの著者と文章Ⅱ－Cの著者との間に見られる、あるべき農業に対する考え方の違いを、400字以内で説明しなさい。（配点＝20点）

## 文章Ⅱ－A

〔2007年参議院議員選挙〕公示直前の7月11日に、日本農業新聞は、同紙モニターの農政アンケートを公表したが、そこでは、政党支持率としては低下したとはいえ自民党はなお50%を保持していたが、民主党支持率は17%でしかなかった。にもかかわらず、「農政で焦点になっている以下の政策について、どちらを支持しますか」という設問に対しては、「担い手に集中した品目横断的な経営安定策」22.8%、「全販売農家対象の戸別所得補償」53.8%という数字になっていた。自民党支持者も、自民党の政策をではなく、圧倒的に民主党が掲げた政策を支持していることが示されていたのである。

この農政アンケートが発表された一週間後、私は同紙から各党が掲げる農政公約をどう評価するかの意見を求められ、同紙記者と対談する機会を持ったが、その時の私のコメントを同紙記者は次のようにまとめてくれた。

### 「絞り込み」に批判

民主党が参院選で農業政策を大きく取り上げ争点化したことは、評価できる。自民・公明の公約にある経営安定政策が、日本農業の体質改善につながるとは到底思えない。世界でも特定の経営規模以上の階層に施策の対象を絞っている国はどこにもない。民主党などの野党が提唱する所得補償制度を与党は批判しているが、WTO協定上も認められる道はある。

経営面積の大きい農家も病気や事故などで毎年、一定割合は脱落することになる。それなのに今後規模拡大を目指す階層の芽を摘むようなことをしたのでは、日本農業は弱体化するに違いない。野党が一致して「絞り込み」に反対していることが、生産現場で共感されているのもうなずける。

フランスは1970年代からすでに、青年農業者を支援する制度を実施し、若手就農者を一定確保してきた。それに比べ日本には20代の農業者がいったいどれだけいる

のか。その点、共産党が公約に新規就農青年への援助制度を盛り込んでいるのは評価できる。

そして選挙後も同紙からコメントを求められたが、それは次のように報道された。

### 地方のいらだち爆発

自民党が一人区でここまで惨敗したのは、これまでの農業政策に「ノー」を突きつけた農村部の有権者が多かったからだ。

担い手に施策を集中させるという政策に批判が集中していた。特に小規模農家などから不満が募っていたのが実情だ。だからこそ、民主党が打ち出した戸別所得補償政策が歓迎され、民主党の圧勝という結果につながった。

格差問題も自民党惨敗の原因だ。地方では勤める場が少なくなっており、兼業農家も大変厳しい状況に置かれている。

具体的な政策はなく、都市と地方の経済格差も縮まらない。地方のいらだちが、民主党への支持につながったのではないか。

因みに、TVなどがよく取り上げる自民党大敗の3点セット、年金問題、政治とカネ問題、閣僚失言問題に関連するが、最初にふれた農政アンケートの「政権に力をいれてほしいことは何ですか」という設問に対しての答のトップは“農業・農村の振興”72.5%であり、ついで“年金問題”51.9%、“都市と地方の格差是正”37.6%だった。“政治とカネ”は18.8%、“公務員改革”は14.4%でしかなかったことを附記しておこう。農水相の首をすげかえるのもさることながら、農政路線の立て直しをこそ首相は指示すべきだったのである。

農政路線の立て直しに当たって、何よりも心がけてほしいのは、“農業・農村の振興策”として農業者が今何を一番求めているのかを真剣に考え、それに応える路線を組み立てることである。以前にも指摘したことだが、“事実から導出されるべき政策方向と施策のズレ”の是正にまずは取り組むべきだろう。

その際、例としてあげたのが“貸し手も借り手も…何も問題にしていない”のに、いま行政当局が“必要”と力んでいるのが“農地政策の再構築”だったが、この問題に関して一言“もの申”しておきたい。

2007年3月9日の「農地政策に関する有識者会議」に農水相が提出した「農地の面的集積に係る論点と方向」のなかに、“地元に着目して、出し手の農地を一括して受け手担い手に配分する組織の確保”という“論点”の“方向”を示す文章として次のような文章がある。

所有と利用を切り離し、農地の利用について、地域の一定の組織（面的集積を促進する機能を持つ組織）が間に立つことにより、

(1) 出し手・受け手の関係を遮断、(2) その農地を上記の組織が一括して引き受け、(3) まとめた形で担い手へ再配分、(4) 必要な場合に賃借料の徴収等を代行する仕組みが面的集積の促進には必要。

・その際、上記の組織は市町村単位を基本に全域をカバーする組織（旧市町村単位など地域が重ならない範囲で複数も可）として整備することが必要。

“面的集積を達成するために、誰に農地の利用をまかせるかは上記の組織に委ねてもらうことが必要”、“担い手からも一旦農地の利用を上記の組織に委ねてもらうことが必要”ということも“留意点”として記されている。所有権に基づいて立派に耕作している2～3ヘクタールの自作地も、“一旦”は自作をやめさせ、広域化して地域の農地事情などには無知になっている市町村単位の管理組織に、誰が利用するか選択させようというのである。こうした“所有と利用の切り離し”強制措置は、明らかに私有財産権を侵害するもの、憲法違反の行為といわなければならない。“農業・農村の振興”ではなく、地域農業破壊・農村崩壊になること必至だと私などは思う。

“有識者会議”の委員各位には、是非とも農水省の先輩が苦勞してつくった次の一文を念頭に置いてこの問題を審議し、誤った結論にならないように努力されることを期待する。

小規模で分散している農地所有の下での個別利用という我が国の農地事情の下において、生産コストの低減と総合的な農業生産力の増進を図るためには、集落機能の活用等を通じて関係権利者の合意の下に、作付地の集団化や農作業の効率化を進めていく必要があります。これを推進するに当たっては、兼業農家を含む地域としてのまとまりの中で自分達の土地は自分達で守り、有効に活用していくという、いわば「ムラ」の論理を出発点として農用地の有効利用方策についての合意を形成していくことが重要です。

## 文章Ⅱ－B

先の参議院議員選挙では、自民党支持であった農村票が大量に民主党に流れたとされる。政府・自民党が現在進めている品目横断的経営安定対策は、一定規模以上の経営を対象に直接支払いで補助する政策だが、民主党はこれに対し一兆円規模の予算ですべての販売農家に戸別所得補償する政策を公約に掲げた。

民主党案が実現可能かどうかは疑問であり、またそれで得られる保護も決して手厚いものを見なしていたわけではないが、政府・自民党による現在の政策を締め付けと感じていた農民は反動で民主党に票を投じた。

小規模農家は政府・自民党の政策でも集落営農に参加すれば対象となるが、個別農家であれ集落営農であれ規模要件で対象を限定したため弱者切り捨てと映り、昨今の都市・地方間格差問題と重なり反発を強めた。

しかし、日本の農家は零細ではあるが決して弱者でも貧困者でもない。販売金額が百万円に満たない農家が六割近くを占めているが、農家の総所得は全国平均で七百七十一万円（二〇〇三年）もあり、勤労者世帯の所得より二割以上多い。ただし農業所得はわずか百万円で総所得の一四％にすぎない。日本の農家は零細ではあるが農地という資産を保有し勤労者世帯よりはるかに豊かである。こうした農家すべてを対象に所得を補償するのが民主党案である。

今進めるべき政策は、すべての農家を一律に保護し現状維持を図ることでは断じてない。世界貿易機関（WTO）の維持発展や経済連携協定（EPA）の推進は日本にとって生命線であり、それと整合的な農業政策を展開しなければならない。それはとりもなおさず農業の構造改革を進めることであり、その点からいえば政府・自民党が進める品目横断的政策も極めて不十分である。

現在の直接支払いの対象となる四ヘクタール以上の個別経営（北海道は十ヘクタール）や二十ヘクタールを超える集落営農は「担い手」と呼ばれ、これからの中心的存在とされる。しかし、この政策では彼らが規模拡大や効率的経営を目指す誘因を何ら持たない。現状と同じ水準の補助金が支払われるにすぎず、一方、対象から外れた農家にとってはムチ以外の何物でもない。アメのないムチだけの政策の評判が悪いのは当然である。

アメを与えるべき対象は小規模農家ではなく担い手だ。平均規模が一・六ヘクタールの日本で四ヘクタール以上は大規模といえようが、国際的には極めて零細である。担い手の規模拡大と効率化を促す政策を早急に打つ必要がある。そのためには農地の流動化を通じて農地集積を進めなければならない。

現在の農地制度は、農地所有をそれを利用する農民に限定し所有と利用の一致を求める一方、市町村などが賃貸借をあっせんする場合はこの原則を外し利用の流動化を進めてきた。すなわち、農業内部での利用は公的あっせんなら誰が利用するかは問わないが、所有は農外者を排除し農業内部者にとどめて、結果として農業者以外の農地利用は制限されてきた。

このように農地制度は所有だけでなく利用の面でも農外からの参入が規制され、限られた農地の有効利用が妨げられている。農業生産法人の要件の見直しや構造改革特区で実現した株式会社などへの農地リースの全国展開などで、農業参入規制はある程度緩和されてきたが、農業の活性化のためには抜本的な農地制度改革が必要である。

農地が農地として用いられるなら、誰が所有してもどんな経営体が利用しても構わない。だが、農地は農地以外の用途にも都合のいい土地で、常に転用期待による取得の問題が付きまとう。将来的には所有の自由化を目指すにしても、差し迫った規模拡大と利用集積を促進するために、所有と利用の権利を分離し、まずは農地利用の自由化を早急に進めるべきだ。

個人でも株式会社であっても農地を農地として利用する限り、誰でも賃貸借で営農できるようにする。農地を農地として利用することを担保するために、必要に応じて農地利用者には事前供託金（保証金）を課し、中途解約などの場合は適正な利用権者の紹介や供託金により原状回復を行う義務を負わせればよい。

一方、安定的農地利用のために長期の定期借地権を導入する。また市町村など公的機関だけが農地をあっせんするのではなく、民間にも農地賃貸借事業を認め不動産業界のように農地情報を全国ネット化し、北海道の農家や企業が九州で営農機会を探せるようにする。

このように農地賃貸市場の自由化を進め、同時に多地域に分散した農地をひとまとめにして大規模農家の経営効率を高める工夫が必要であろう。農地が分散しては大規模化の恩恵を被らず、耕作面積が一定以上に増えると逆に平均費用が高まってしまう。補助金で規模拡大と農地集積を促す政策があつていい。

例えば、農地を一定面積にまとめて賃貸借する場合に一時金で直接支払うなど、集積規

模に応じて補助金を支払う制度の導入が考えられよう。一方、大規模農地の保有が有利となるよう、現在小規模でも低く課税されている農地の固定資産税や相続税優遇を規模に応じて逆累進的にするとか、また期間を区切って離農補助金を活用するなどの工夫も可能だ。こうした農地流動化のための措置は全農家に所得補償するバラマキとは異なり、確実に構造変化を促す。

今回の選挙結果の背景には都市と農村の格差拡大があるといわれた。疲弊した地方農村に導入された品目横断政策は大規模優遇弱者切り捨て政策といわれた。しかし、バラマキでは地域は活性化しない。むしろ構造改革を遅らせ衰退への道を広げてしまう。真の活性化は徹底して農業を地域で活用する道を開き、自らの才覚で自立した地域を作り上げることである。

農業は多様な魅力を持つ産業である。食料生産だけでなく、生産現場が癒やしの場となったり農村風景に価値を求めたり、またご当地開発の農産品が思わぬヒット商品となったりする。農業が持つ多面的機能は市場を通じて評価されていない。多面的機能は公共財的であり市場を通じて供給されないから、政府が保護してその機能を守れ、というのがこれまでの農業側の論理だった。

だが、農業の多様性はビジネスになる。多面的機能は極めて地域限定的で、その価値は地域間で異なる。地域でまとまって農業の価値を形にし、売り込めば地域は活性化しよう。まち作りむら作りを通じて農業資源とそれに基づく活動をセットにしてトラストファンド化し、全国に売り込む取り組みもあってよい。

市場を通じた外部評価という意味で最も遅れているのは農業経営である。優良な農業経営とは、市場競争と変化に耐え持続的に繁栄する経営であろうが、これまで政府の保護下にあった農家を評価するシステムがない。よって、政府の方針に従う農家を市町村が認定し、担い手とし支援措置を講じるといった政策しか打てないのである。他産業に格付け機関があるように、また他産業の経営は厳しく金融機関の査定にさらされるように、農業経営も厳しく外部にチェックされることが望ましい。そのためには農家が農協以外の民間の金融機関を利用しやすい体制を作る必要がある。

農業には多くの可能性と未来がある。一次産業という固定観念ではなく、様々なビジネスモデルを考案し、多様な農業が日本のあちこちで展開できるはずである。そのためには異業種・他産業と交流し、地域が地域を越えて連携し活性化の道を探らねばならない。

農業構造改革の遅れは瀬戸際まできている。WTOやEPAで農業ゆえに交渉が進展しなければ、いずれ農業不要論が非農業部門からわき起こるに違いない。日本はシンガポール化しても構わないといった声はマグマとなって膨らんでいく。農業改革に残された時間は極めて限られている。

## 文章Ⅱ－C

戦後の日本は飛躍的な発展を遂げ、世界有数の経済大国にのし上がったが、その劇的な発展と反比例するかのようになんげられ、蔑ろにされてきたのが農業である。

一九八三年から社長を務め、リコーを三兆円企業へと牽引した最高顧問の浜田広さんは、会長となった一九九六年以降、社会に向けて積極的な提言を行ってきたが、なかでも声高

に提唱してきたのが、国民みなが農に携わろうという国民皆農である。

なぜ、国民皆農なのか。浜田さんは、ふたつの危機感から説き起こす。

ひとつは、自給率の低さ。日本の食糧自給率はわずか四十パーセント。百パーセントを大きく上回る農業大国のアメリカやフランスはもとより、イギリスの七十八パーセントと比べてもその半分と、先進諸国では断トツの低さである。食糧の自給からは程遠く、これでは国民国家の体を成していないといっても過言ではない。野菜まで海外から輸入するのがあたり前となり、違法な農薬などに汚染された輸入野菜の蔓延が社会問題となったのは記憶に新しいところだ。

「食糧自給率は四十パーセント、とくに穀物の自給率は二十八パーセントしかない。しかも、米が入っての数字であって、コムギやトウモロコシ、大豆などは一桁です。ほとんどを輸入に依存している。日本はきわめて危ない状態にある。一度、世界的な穀物不足が起こったら、どうなるか。おそらく、食糧危機になると思います」

もうひとつは、農地の減少だ。一九五〇年のピークに六百万戸を数えた農家戸数は二〇〇五年には三百十二万戸と半減し、六十五歳以上の農業者が全体の六割近くに達している。つまり、日本の農業はじいちゃんとかあちゃんによって支えられているわけだ。

六百万ヘクタールに上った耕地面積も四百六十九万ヘクタールにまで減少。耕作放棄地が増えつづけ、ついに東京都ふたつ分の面積に匹敵する三十八万ヘクタールに達した。このまま推移すれば、十年後には日本の農業は壊滅しているかもしれない。

「機械化できるフラットな農地はいいが、人手がかかり、効率が悪い棚田や段々畑は耕作放棄されている。一度、放棄してしまったら、復元が困難になる。今のうちに何とかしないと、間に合わないのです」

こうした強い危機感を背景に、浜田さんは二〇〇一年、リコー創業者市村清氏の名前をとったNPO法人「市村自然塾」を創設。総合塾長として、子どもたちに年間を通して農業を体験する場を提供する社会貢献活動を始めた。

市村自然塾では、三十人の子どもたちが一年間にわたり、隔週の週末に二泊三日で泊まり込んで農作業をする。異年齢の仲間たちとの共同生活だ。みんなで協力して栽培する共同農園とチームに分かれて自由に作物を決めるチーム農園があり、五十種類以上の野菜や穀物を栽培する。また、川遊びや星やホテルの観察、味噌づくり、餅つきなど昔ながらの楽しいイベントも多い。

一九三三年生まれの浜田さんは、小学校六年生、十二歳のときに鹿児島県で終戦を迎えた。深刻な食糧難の時代で、学校から帰ると教師をしていた父親と日が暮れるまで畑で農作業に従事した。米や野菜、果樹、コウゾやミツマタ、カボチャなど、ありとあらゆる作物を栽培したという。その後、仲間たちとチームでの栽培にも挑戦したが、このときの体験が自然塾の原型となっている。

市村自然塾の子どもたちは、自分たちが育てている作物が気になって、バスから降りると畑に走っていくそうだ。また、最初は虫一匹に気持ち悪がってキヤーキヤー大騒ぎをしていた子どもたちが、一年後には手に青虫を載せていとおしむ姿も見られるという。

「日本は頭と手足、つまり知識と技能で経済大国を作り上げてきましたが、心と背骨、つまり我慢する、思いやる、手間をかけるといったことがおろそかになってしまった。それでは、どうすればよいのか。学校で道徳の授業を聞いても無理。親たちも頭と手足の教育

を受けてきているので、家庭教育に期待するのも無理。だから、大地や自然の力を借りて、子どもたちが農作業をしながら学ぶしかないと思います。十四～十五歳の時期に、青少年がみな、農作業をする機会を作る必要があるのではないか」

浜田さんは団塊世代にもエールを送る。

「団塊の世代はまだ、子ども時代に農業をやった経験のある人が結構いると思います。六十歳代は年寄りじゃなくて、まだ元気に働ける年代です。自分の健康のためにも、日本の農地や景観を守るためにも、ぜひ定年後に農業をやっていただきたい。家族や近所の子どもたちと一緒にできれば、なおいと思います」

政府は遅まきながら自給率五十五パーセントを目標に、農業支援策を打ち出している。その柱は、意欲と能力のある大規模農家や農業生産法人、地域の農業グループに重点的に補助金を配分し、経営規模を拡大して国際的な競争力をつけるというものだ。

しかし、そうしたアメリカ型の大規模農業は生産効率の向上を至上目的としており、農薬や化学肥料を多投せざるをえない。農薬を空中散布する際には、マスクを付け、防護服を着なければ畑に入れないのである。

ひどいアトピーの子を持つ親として、そうした農産物を子どもたちに食べさせたくないというのが本音だが、他にこれといった策がない以上、農業を存続させるためにはやむをえないのかもしれない。

問題は、小規模で農業を続けているじいちゃん・ばあちゃん農家や新規就農の農家をどうするか、という点だ。そのまま滅び行くに任せるのか、それとも守るのか。

私はこうした小規模農家を守りたいし、守らねばならない、と考える。

というのも、農は単なる食べ物の製造工程ではなく、いのちを育む営み、汲み尽くすことができないほど豊かで多様なものであり、小規模農家こそがまさにそうした農の実践者であるからだ。

〔中略〕

実は、日本は敗戦前後、すでに国民皆農の時代を経験している。

食べるものも満足にない敗戦後の混乱期、誰もが猫の額ほどの土地で農作物を作り、飢えをしのいだのである。ほんの六十年前のことだ。

中田正一もこの点に言及している。

「第二次世界大戦における敗戦直後、私たちは焼土の中にいた。そしてすべての人が日々食べ物を得るために苦しんだ。その当時は、国民皆農の時代だったと言ってよい。あらゆる人が食べるために庭に、道ばたに、そして空き地に、サツマイモやトウモロコシ、カボチャなどを作った。それは自分たちが生きるためであった。このように追いつめられた形であるにせよ、農耕生活が庶民のライフスタイルとなった時代は、後にも先にも経験できないかもしれない」（『国際協力の新しい風』）

一方、敗戦前にも本土決戦に向けて、国民皆農が進められた。毎日新聞社の『一億人の昭和史』には、次のように書かれている。

「軒下までも菜園に 空地はすべて利用 来る日も来る日も南瓜の食膳だが 食べられるだけ幸せというのが主婦の心（〔昭和〕18年8月27日）」

「“勝ち抜くために南瓜を作りましょう”と大妻・共立などの『宣伝挺身隊』ができ 都内

の各所で呼びかけ（19年5月11日 東京駅）」

「東京都は3月10日『空地利用総本部』をおき 全都の戦時農園化に乗出した 上野・不忍池も水田となり 都下の青年団などが田植（19年5月）」

世界大戦を経験した年配の世代は、当時の悲惨な記憶と耕作体験がオーバーラップし、国民皆農という言葉を受け入れがたい人も多いことだろう。とくに、第二次世界大戦末期に学徒援農隊として農村に入り、十四～十六歳で過酷な労働を強いられた人たちは、学徒出陣や軍需工場への学徒動員などと同様に苦い思い出が蘇ってくるにちがいない。

そこで、新しいキーワードとなるのが、市民皆農だ。国民皆農の暗いイメージを払拭するため、一字だけ代えてリニューアルしている。市民誰もが何らかの形で農に携わり、農家を支え、農を守ることを意味する。

〔中略〕

かつての国民皆農は自分や家族を飢餓から守り、何とか生き永らえることが目的だったが、新しい市民皆農は市民自らがいきいきと生き、豊かな暮らしを取り戻すことが主眼となる。年間三万人が自殺し、生活習慣病やうつ病が蔓延する「病める大国ニッポン」の有効な処方箋となるにちがいない。

農への関わり方はさまざまであってよい。定年帰農や脱サラ農業のように専業で農業に挑む人が増えているが、収入源となる職業を持ちながら農業にも取り組む半農半Xという生き方も青壮年層の支持を集めている。サラリーマンをやりながら週末や休暇に農に挑戦したり農家の作業を手伝ったりするだけでも、相当な手ごたえと充実感を得られる。

もっと軽い気持ちで農に関わりたい人は、市民農園で好きなように野菜を作ったり、気が向いたときにグリーンツーリズムに参加したりするのもよい。家から出るのが億劫な人には、家庭菜園やベランダ農園が向いている。

また、市民がさまざまな形で農に関わることは、農家の経営を支える一助にもなる。土を触るのが嫌いな人、虫が気持ち悪い人は、棚田や果樹などのオーナーとなって田畑を見学し、収穫した農産物を購入するだけでも、農家の心強い助っ人になりうる。

さらに、農業体験農園やクラインガルテンなどの場合、市民は快適な環境で農に携われるだけでなく、農園仲間という新たな縁を結び、崩壊した地域コミュニティーの綻びを繕うこともできるにちがいない。「農縁」による地域の再生である。

つまり、農的生活の実践は、安全な食べ物や栽培の喜び、健康や生きがいを得る貴重な場であると同時に、農家の経営を支えることによって日本の農業や自然、景観や文化を守り、地域の再生と活性化にもつながるといって、まさに一石六鳥の妙手なのである。