

農業システムの再生

Restructuring of agricultural system

渡辺 忠*

はじめに

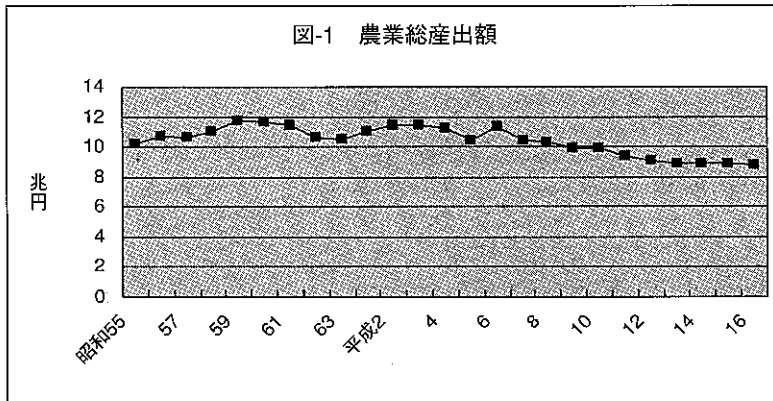
システムは安定的であり効率的であることが望ましい。日本農業をシステムとして見ると、非常に不安定な状態にあり、かつ非効率である。生産量は減少し、食料自給率は年々低下している。農業人口は減り続ける一方である。農地が足りないのかと思えば耕作放棄地があちこちで見られる。今や農業も規制緩和、価格破壊、空洞化の波にさらされている。農業は壊滅状態になると声高に叫ぶ人々も出てきた。システムの指標が一直線に低下していくと不安になる。どこかで底を打って上昇してもらわないと安心できない。

日本の食料自給率は40%である。これは日本の食糧供給を主として外国からの輸入に頼り、国内生産は主役の座を降りたということの意味している。日本の農業を先進諸国と比較してみるとシステム上の欠陥と思われる特異な事象が多い。農作物が高価で消費者に負担をかけていること、農業補償に金をかけすぎていること、WTOが促進する自由貿易の障害になっていることなどである。システムを正常に戻すには、システムの働きを阻害している要因を取り除くしかない。日本農業システムの阻害要因を探ってみたい。

1. システムの安定性

農業をシステムとしてみる場合、問われるのはシステムの安定性と効率性である。まず安定性から見ると、農業総産出額、自給率はもとよりそれを支える農業人口、耕地面積が長期低落傾向を示している。

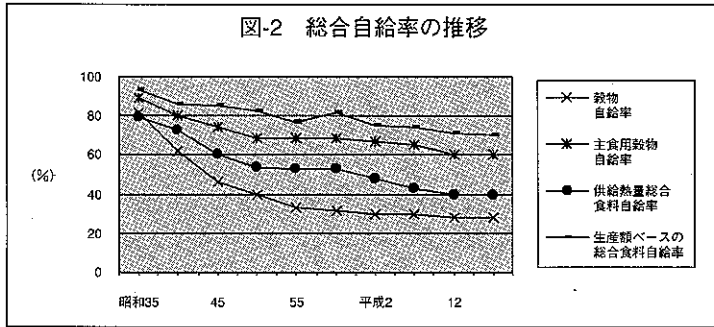
(1) 農業総産出額



資料：農林水産統計部

近年の農業総産出額の減少は、農産物価格の下落及び農業生産量の低下によりもたらされており、特に農産物価格の連続的な下落が大きく影響している。

(2) 食料自給率

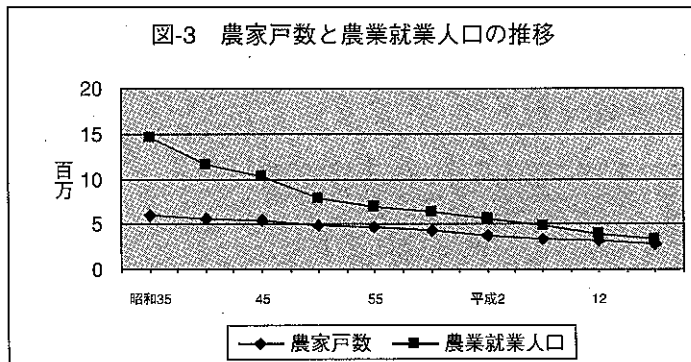


資料：農林水産省

食料自給率の種類は上図のようにいろいろあるが通常供給熱量が代表的に使われる。供給熱量は昭和35年の80%から40%へと減少した。

しかしここでは特に穀物の自給率28%に注目したい。この低さは世界173ヶ国及び地域のうち124位、人口1億人以上の国では最低である。昭和40年と現在の自給率を比較すると米は100%から95%へ、小麦28%から13%へ、大豆41%から16%へと減少している。米の自給率だけが突出していて、他の穀物は異常に低い上に更に低下傾向にある。日本は米だけを守ってきたのである。

(3) 農家数と農業就業人口

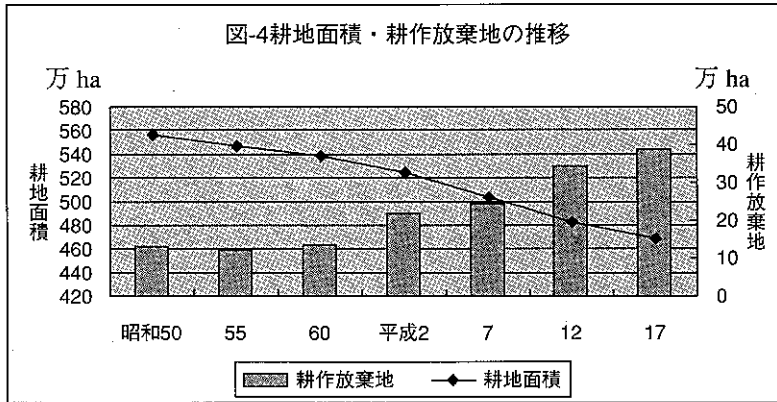


資料：農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」

農家数、農業就業人口共に減少している。昭和35年は1,454万人が農業を営んでいた。2次産業、3次産業の成長とともに農業人口は減少を始める。現在農業就業人口は334万人（平成17年）、経済活動人口では3.4%まで減少してきた。イギリスやアメリカなどの先進国の農業人口は就業人口の2%前後であり、いずれは1%までいくのではないかとわれている。

日本の総農家数は284万戸（平成17年）。農業人口ほどは減少していない。これは零細な農地の保有に由来している。この2つの指標は減少はしているが先進諸国と比較するとまだ緩やかである。経営単位である農家数が300万戸近くあるのは多すぎるのではないか。

(4) 耕地面積



資料：「農林業センサス」「耕地及び作付面積統計」

昭和35年には607万haあった農地が平成16年には471万haまで減少した。この45年間で110万haが拡張されたが、改廃が240万haで合計130万haが減少した。改廃の内訳は他の用途への転用と耕作放棄であり、この2つはほぼ同じ面積である。

耕作放棄は年々増加し、平成17年には38万haに達したという。これは埼玉県や滋賀県の面積に匹敵する規模である。原因は「高齢化、労働力不足」と説明されているが、真の原因は減反であろう。収益に有利な米が作れない、他の作物を作ってもコスト高になり販路はない。それなら無理に作る必要はないという事情であろう。農地の減少は食料自給率にとっては大きな問題である。

2. システムの効率性

次にシステムの効率性、農業の成果に関する指標を見よう。国内総生産に対する寄与、食料自給率、生産コストについて諸外国と比較してみる。さらに農業の人気度を測るために新規就農状況を見てみよう。

(1) 国内総生産に対する寄与

農業は国内総生産にどの程度寄与しているのか。就業人口3.4%でGDPに対する寄与は本来ならば3.4%程度でなければならないのに1.1%にしか達していない。先進諸国では就業人口の割合と国内総生産に占める割合がほぼ等しくなっている。農民も平均的国民と同程度に働いているのである。B/Aをみると、日本の農業人は農業に関しては平均的日本人の3割しか働いていないことになる。この低い寄与は兼業に由来するものであろう。

表-1 農業人口と国内総生産・自給率

国	経済活動人口に占める農業の割合 (%) A	国内総生産に占める農業の割合 (%) B	B/A	総合食料自給率 (熱量ベース) (%) C	C/A
日本	3.4	1.1	0.3	40	11.8
アメリカ	1.9	2	1.1	119	62.6
イギリス	1.7	1.4	0.8	74	43.5
フランス	2.9	3	1.0	130	44.8
ドイツ	2.2	1	0.5	91	41.4
オーストラリア	4.4	3	0.7	230	52.3
カナダ	2.1	2.3	1.1	120	57.1

資料：農林水産統計部 ポケット農林水産統計による。自給率は2002年度のデータである。

(2) 農業人口

農業人口は就業人口の3.4%もありながら食料自給率は40%にすぎない。多くの先進諸国は農業人口2%レベルで100%近い自給率を達成している。表-1 C/Aを見ると1%の農業人口は約50%程度の自給率に寄与している。ところが日本はわずかに11%しかない。

(3) 内外価格差

農産物の生産コストは、主要農産物輸出国と比べて、米は9倍、小麦12倍、大豆10倍、さとうきび9倍程度と日本のほうが圧倒的にコスト高である。この価格差があるために日本は米について貿易障壁を設け、必死に保護してきた。米が余って売れないからやむなく他の作物を作ろうとしても、すでに安価な外国農作物が輸入されていて太刀打ちができない。国際競争力がないのである。これが自給率が向上しない理由でもある。

表-2 日本とアメリカの生産コスト比較(単位千円/10a)

		物財費	労働費	資本利子・地代	計 (千円/10a)	倍率
米	全国	75	47	30	152	8.6
	全国 (5ha以上)	54	27	28	108	6.2
	米国	12	2	3	18	1
麦	全国	40	9	13	62	11.6
	全国 (7ha以上)	41	6	13	60	11.1
	米国	4	1	1	5	1

資料：日本の値は生産費調査（平成15年）

米国の値はUSDA「Production Costs and Returns」1US\$=115.93円

この価格差を生んだ要因は日本の経済成長に伴う為替レートの上昇、生産性の上昇をはるかに上まわる賃金上昇、そして政策的な価格支持があったことと説明されている。しかしそれ以外にも高コストになる要因がある。これは後ほど触れるが項目のみ列挙しておく。

- 1 狭隘で高価格な農地
- 2 兼業化
- 3 減反政策・生産調整
- 4 品種改良や機械化が進まない
- 5 農業補償が生産性向上の意欲をそぐ

内外価格差を減少させること、これが競争力をつけるために必須のことである。品質がよければ価格が高くてもよいという意見もあるが、農産物は品質の差別化が困難な分野である。また差別化が出来るものはすでに高価格を維持して更に外国にも輸出している。残っているものは低価格にしなければ競争力はつかない。

(4) 新卒者の就農

平成15年の新規学卒就農者は2,200人であり、39歳以下の新規就農者は11,000人である。昭和60年には14万人が就農していた。農業人口が200万人必要として、40歳以上の中途離農者と就農者が同じとすれば、平均40年働くとして、200万÷40年=5万人/年の新規就農者が必要である。農業には耕作地が前提になるので就職しにくいとしても、一生を託す職業としては魅力のないものになっていることを示している。若者が少ない職場は活性化しにくい。販売農家（経営耕地面積が30a以上又は農産物販売金額が50万円以上の農家）の農業所得は平均すると111万円である。主業農家で474万円、準主業農家で86万円、副業的農家で34万円である。22%を占める主業農家の跡継ぎなら何とかなるが、その他はアルバイトを引き継ぐようなものである。後継者が少ない

理由である。

表-3 農家類型別に見た農家総所得の比較

	農家数(万戸) (割合)	農家所得(万円)				農業所得が 総所得に占 める割合
		年金・被贈答	農外所得	農業所得	計	
主業農家	43(22%)	206	85	474	765	0.62
準主業農家	44(23%)	204	557	86	847	0.10
副業的農家	108(55%)	241	477	34	752	0.05
計(平均)	195	(229)	(432)	(111)	(772)	(0.14)

資料：農林水産省「農業経営動向統計(平成15年)」[2005農林業センサス(概数値)]

主業農家：農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、1年間に60日以上農業に従事している65歳未満の者がいる農家

準主業農家：農外所得が主で、1年間に60日以上農業に従事している65歳未満の者がいる農家

副業的農家：1年間に60日以上農業に従事している65歳未満の者がいない農家(主業農家及び準主業農家以外の農家)

農業人口について最近声高に言われるのは農業者の高齢化である。65歳以上の高齢者が57%にもなる。だから担い手不足になるという。外国では高齢になると農業から引退するので、高齢者の割合は年齢とともに減少傾向にある。ところが日本では高齢者の割合が増加し続ける。この原因は高齢者が引退すると若者が跡を継ぐのではなく、ちょうどそのころ定年になるシニア層が跡を継ぐからだ。継ぐことができるのはおそらく年金の受給者で、農業に生きがいを感じる年配者だろう。しかし高齢化が問題なのではない。若者が就農しにくい、生活が成り立たない農業の方に問題がある。

高齢化はどこにでも起きている現象である。農業には定年がないから高齢化しやすいだけのことだ。また仕事をリタイアした人間にとっては農業は余生が楽しめる仕事である。働く場所があることは喜ぶべきことではないか。

3. 農業の衰退をもたらした原因

次に農業がこのように衰退した原因—それがシステムの阻害要因であるが—を調べてみよう。

(1) 狭い耕作面積

我が国の2005年の農地面積は469万haである。農家1戸当たりでは米国の約百分の1、EUの10分の1である。

表-4 農地面積比較

	日本	米国	EU(15)	ドイツ	フランス	イギリス
農地面積(万ha)	469	37,971	12,679	1,698	2,780	1,611
農家1戸当たりの農地面積(ha)	1.8	178.4	18.7	41.2	45.3	57.4
日本に対する倍率	1	99	10	23	25	32

資料：農林水産省 ひと口メモ

注：日本は2005年、米国は2002年、EU(15)は2000年、EU加盟国は2003年の数値である。日本の農家は販売農家。日本の農地面積には採草、放牧地等は含まない。

何故このような狭隘な農地になったのか、これは昭和22年から25年に行われた農地改革に起因する。政府は地主が保有する農地を強制的に安値で買い上げ小作人に売り渡した。これは全国的に行われ7割余りの農地が地主から小作人の手に移った。小作人農家はこれによって自作農になることができた。農地を所有したことにより生産意欲が高まり、日本の農業生産高は飛躍的に増進したのである。大地主に搾取される小作人という境遇から解放されたのだから、当時としては善政であっただろう。共産主義から日本を守った政策だとも言われた。自作農の数は農地改革以前の284万戸から541万戸へと飛躍的に増加した。これを経済的・経営的に見れば、大規模農業の細分化に過ぎず、農業経営を著しく非能率的なものにした。そして後の農業発展の大きな障害となる。

一俵(60kg)の米を作るのに昭和30年は34時間かかったのに最近では農業機械の導入等により3時間で済むようになった。生産量は増え、労働時間は10分の1以下に短縮されたのである。狭い土地では短時間で農作業が終わってしまう。当然農家は余った時間でほかの仕事をようになる、これが兼業である。最近では田んぼで農作業する農民の姿を見かけることが少なくなった。日本の農家の8割近くが兼業農家であるからだ。すなわちほとんどの農家が農業を主業とするに足る農地を持たないのである。農地はそれほど細分化されているという現実がある。

さて兼業農家では平日は仕事があるから農作業ができない。農作業は土日に集中するのでトラクターや田植え機を使って楽にやりたい。しかし近隣の作業も週末に集中するから機材の貸し借りは難しい。そこでどの農家も各自で高価な資機材を揃えることになる。その機材は1年のほとんどは使われることなく納屋で眠っている。生産費が高くつくわけである。土地が広ければ大型の耕運機が効率的だが、土地が狭いから非効率な小型で満足しなければならない。土地の細分化の弊害はまだある。田畑が分散している場合離れた田んぼに行くには道路の上を無駄に走ることになる。このような無駄が農民の時間を消費する。遠くの田んぼは十分な見回りもできない。当然収量が落ちる。

(2) 高価な農地

我が国の農地価格は米国の約38倍である。土地の高価格が生産コストを上げるひとつの理由である。高度成長とともに全国的に地価が上がり、農地は資産としての価値を持つことになった。

農地の価格は理論的には農作物の収益で決まるはずである。農地から毎年発生するリターンと農地の購入価格の利子とが等しいところに農地の価格が決まる。ところが実際は同じ農作物を生産する土地なのに都市周辺と農村のそれでは大きく価格が異なる。これは転売期待が農地価格に大きく影響していることを物語っている。

これでは農地を買って新規就農することは難しい。10aの稲作の平均所得は平成13年の農業白書によると5万円に満たない。仮に5万円としても、この農地を買うためにはローンにして所得全額を返済に当てても表-5によれば $1,456/50 \div 31$ 年かかる。この値段の土地では米を作るための耕地としては購入できない。

かつての農業問題は貧しい農民の生活問題であった。しかし現在の農民は豊かになった。工業部門の勤労者よりも所得が多いといわれている。しかし農地が高いために大規模化が進まない。それが農産物価格を高くして自給率を低めている。現代の農業問題は土地問題といっても過言ではない、これを何とかしなければ農業問題は解決しない。

表-5 農地価格の各国比較

	日本	米国	フランス	イギリス	ドイツ
10a当たり農地 価格(千円)	1456	38	46	130	102
日本を100とし たときの比率	100	2.6	3.2	8.9	7

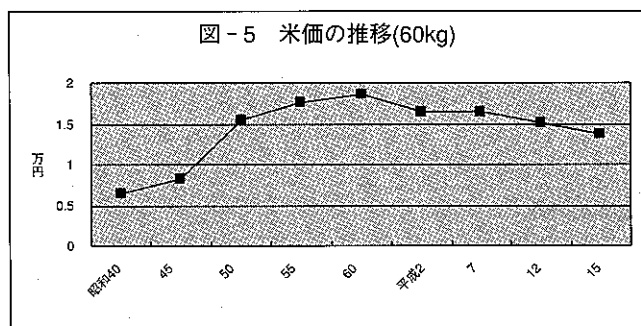
資料：全国農業会議所「田畑売買価格等に関する調査結果」

USDA “2002 Census of agriculture”

EU “Agriculture in the European Union-statistical and economic information 2004”

(3) 米の政治価格

次いで問題になるのは政治による米価アップである。昭和35年政府は生産費と所得補償方式による生産者米価を決定した。その後当時の政権党は農協を集票マシンとするために図-5にあるように米価を上げた。毎年農協の組織した農民団体が国会議事堂にのぼりをもって押しかけたのである。当時米は食糧管理法によって統制されていた。政治家がコントロールしやすい状態にあったのである。政治米価は毎年上がり、コメ増産に拍車をかけた。その結果米あまりが生じて、政府は財政上の理由からこの方式を取れなくなった。放置すれば米価が下がる。そこでとられた政策が減反政策であった。



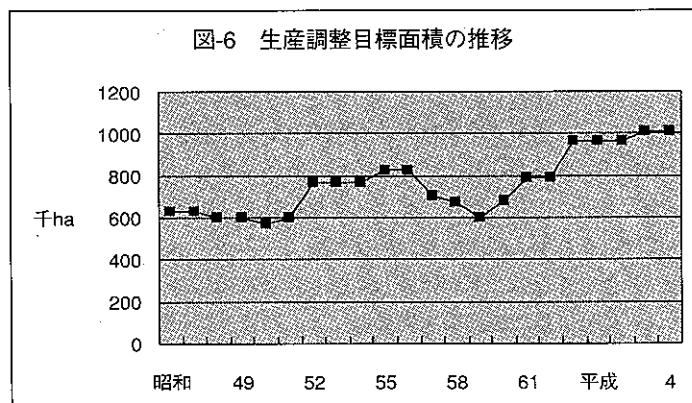
資料：山形県農林水産部 コメの図書館 コメの資料

<http://agrin.jp/hp/kome/library/15pdf/61.pdf>

現在農家有権者数は8%を下回った。小選挙区制が農業議員を減らした。政党は浮動票を獲得するため都会の住民にアピールする必要があり、地方重視から方向転換せざるを得なくなった。農民は政治に翻弄されたが、一時期はそれによるメリットもあった。しかしこれからは政治に頼らない農業にならざるを得ないのではないか。政治的に上がった米価はその分下がることになるだろう。

(4) 減反政策

米の在庫が増加の一途を辿ったため、昭和45年、新規の開田禁止、政府米買入限度の設定と自主流通米制度の導入、一定の転作面積の配分を柱とした本格的な米の生産調整を開始した。



資料：農林水産省

平成6年食糧管理法が廃止されて食糧法が施行され、減反は農民が自主的にやることとされたが、それでも実質的には減反による生産調整が続いている。昭和45年以来三十数年にわたって生産調整がなされたわけだ

が、このような制度は農業を停滞の方向へ導いた。まず生産量を増やすことができないわけだから効率的な稲作の生産方法が開発されない。これは生産コストで諸外国と大きな差を生む原因となった。この遅れを取り戻すことは容易ではない。更にこの減反は全国一律に行われた。米作に有利な土地も不利な土地も同じ割合で減反したのである。有利な土地と不利な土地では生産コストに5倍の差があるといわれている。国全体としては有利な土地で米作をするのが効率的であるのに、不利な土地で苦勞して米作りをし、有利な土地が空き地になっている状態が現出している。これは米の平均生産コストを引き上げることになる。一律減反により産地間競争や農民同士の競い合いもなく、必然的に農業の停滞を招くことになった。

(5) 農業関係予算

日本の農業補償も他国からは評判がよくない。過剰な保護は自由な貿易をゆがめるものだというのである。農家当たりの補償費はアメリカなどとあまり差がない。しかし面積あたりで考えると大きな差ができる。それが次の表である。

表-6 耕作面積あたりの農業関係予算額(2003年度)

	日本	米国	EU	仏	ドイツ	英
農業関係予算額(億円)	24,326	77,951	61,615	20,061	15,735	8,448
耕作面積(万ha)	469	37,971	12,679	2,780	1,698	1,611
農業関係予算額(万円) ÷耕作面積	51.9	2.1	4.9	7.2	9.3	5.2

資料：各国予算書、FAO統計、農林水産省「農業構造動態調査」等

これまでの政府の農業補償はすべての農家に品目ごとに農産物価格を補償するというものであった。このやり方では各農家がどれだけ効率的な経営をしているかは問われず、すべての農家に対して同じような補償がなされることになる。このような支援策では生産・経営に対する意欲は湧かない、効率的な農業にはならない。本来なら農地を集約して意欲のある少数の担い手に農業をゆだねるべきだったのである。ところが政権党にとっては集票のために多くの農民に補償をばら撒く必要があった。政治の都合で改革はまったく逆の方向に導かれた。そのためこの農政は「バラマキ」と批判されてきた。

また貿易障壁を作って農産物を高価格に保つことは、自国消費者にも負担がかかっているのである。補償という高額な財政負担と共に消費者としての国民に二重の負担を強いてきたことになる。

4. 自給率について

政府は食料自給率を40%から45%にするという政策目標を掲げた。自給率といえば戦前大地主たちが“自給率”を声高に叫んだことがあった。当時の政治に影響力を持っていたのは大地主である。彼らは“自給率”を理由に生産性を高めるよりも輸入制限、輸入関税の引き上げなどによって米の輸入を抑え、国産米の価値を高める方向に動いた。自給率だけを目標に掲げるなら輸入制限でも目標は達成できるが、本来は国産農産物の競争力をつけて、結果として外国産の輸入が必要なくなることが望ましい。それが真の自給率である。政府の言う自給率は用心して聞かねばならない。良質で低価格な農産物を提供してくれる農業は国民にとって有用な農業である。しかし品質に対して高価格な農産物を提供する農業は無用な農業である。この無用な農業を食糧の安全保障に訴えて有用かつ必要に見せるレトリックがこの自給率ではないかと疑われる。

政府の言によると、食料自給率低下の原因は国民の嗜好が変化したからだという。食の欧米化に伴って米でなくパンを食べるようになった。また肉類を好んで食べるようになったというのである。農業が国民の需要に対応しなかったのにそうは言わない。一般には産業の生産は需要に合わせるものであろう。実は米偏重の政策を採っていたために他の農作物に対応できなかったのである。政府は米の価格を上げることにより農民の生活

をサポートすることを優先した。米価が重点的に引き上げられたため、米と麦等他作物の収益格差が拡大し、農業資源が米以外の作物に向かわなかったのである。必然的に需要を無視した方向に農業が動いたのである。

それでも自給率をいうなら、自給率の低い小麦、大豆、飼料穀物の自給率をどう高めるかを議論しなければならない。しかしそれらを高めるには相当な財政負担を覚悟しなければならない。したがって政府はそれに触れることなく国内産を愛用しよう、「地産地消」と叫ぶだけである。叫ぶだけでは自給率を向上させることはできない。

自給率については次の点を指摘しておきたい。

(1) 日本が現在輸入している食糧を耕作面積にすると、日本が現在保有する耕作面積の実に2.5倍になるという。山地の多い日本で、これだけの面積を更に確保することは不可能である。つまり日本は他の先進国のように100%台の自給率は望むべくもない。農水省の自給率向上の目標（5%）が小さい理由である。

(2) 日本が食糧の安全保障に危機を感じたのは平成5年の米の不作のときである。この年日本は緊急輸入で凌ぐが、米を必要とする近隣諸国には米の価格を吊り上げてしまって大変な迷惑をかけた。その当時わが国の米の自給率は100%で輸入をしていなかった。米の生産国も緊急輸出の対応が困難であったのに日本は無理やり買い上げに走った。100%の自給率は自国の事情が原因になる場合には食糧の安全保障にはならないのである。

(3) 小麦は主として米国に依存している。アメリカ小麦は品質がよくて安い。それに対して現在生産されている日本の小麦は高価でありパンを焼くには向かないという。日本では米から小麦へ転作しようとしてもコストがかかりすぎてアメリカ小麦とは勝負にならない。

どうしても自給率を上げたいというならば、同盟国であるアメリカやその他の友好国の食糧生産は日本で生産しているのと同然と考えることにしてはどうか。国産の範囲を広げるのである。新潟は四国、九州、北海道からも農産物を受け入れている。これらの地方が海の向こうの国々とどれだけの差があるのか。距離差はあるが輸送運賃は限りなく低くなっている。保存技術も進歩し輸送時間も短縮されている。グローバル化が進展した現代では国境はそれほどの意味を持たない。アメリカの畑は日本の農産物を生産する畑と考え自国の畑とみなそう。そう考えれば日本の実質的自給率は高くなり、自給率を心配する必要はなくなる。

日本は軍事をアメリカに依存している。アメリカの核の傘の下で平和を享受している。軍事を預けるということは命を預けるということである。命を預けておいてなぜ食を預けることに異議を申し立てるのか。食のほうはまだ軍事より何とかなる。アメリカがノーといっても出来ることは多い。多く人はそう考えているのではないか。そうでなかったら小麦や、大豆、飼料用穀物の低い自給率をそのままにしておくはずがない。

とはいえ将来は食糧の逼迫が予想されている。アメリカといえども日本に食糧を輸出できなくなる状況になったらどうするのか。その時必要なのは農地と核となる農民である。農政はその確保に全力を挙げるべきだ。農地は減らさない、転用はさせない、使用しない農地は将来の使用を予期して自然に帰す。核となる農民はしっかりサポートして温存する。農地の確保と農民の温存が食の安全保障である。このような政策なら国民は支持するだろう。食糧には生命を維持するために絶対必要な食糧もあるし、嗜好のための食糧もある。食糧安全保障の観点からは後者の食糧は必要ない。その意味で日常消費しているすべての食糧を基準にした食料自給率はあまり意味がない。

5. 今後の対策

食糧供給システムを健全にするためには阻害要因を排除すればよい。根腐れした植物に水（生産調整）や、栄養素（補助金）をやるのは逆効果である。水を断ち、肥料は控える。できれば腐った根を切って植え替えるのがよい。土地利用型農業はまさにそういう状況にある。

現在の農業を非効率にしたのは農地改革、政治による米価のアップ、そして減反政策である。これらの阻害

要因を除くことが農業の再生につながる。

(1) 規模の拡大

農地改革の弊害を取り除くとは細分化された農地を集めて経営単位の規模を拡大することである。つまり国土は一定だから現在の経営単位（農家数）を減らすことである。現在の農業就業人口は334万人、農家数は284万戸（平成17年度）である。このうち販売農家は195万戸である。どのくらい減らせばよいか。

経営単位には少なくとも20ha以上の農地がほしい。現在の日本の農地は500万haだから、 $500/20=25$ 万経営単位以下でよいことになる。販売農家のうち主業農家だけでも43万戸ある。経営単位を1農家とすれば、兼業農家はもちろん主業農家も減らさなければならない。

前の表-3で見たように主業農家以外は農業所得の総所得に占める割合はきわめて低い。このデータは米以外の農作物も含んでいるので米への依存度はさらに低い。これら農家では米が売れなくなってもさしたる影響はない。

農業人口については、先進国は2%程度の農業者で100%を超える自給率を達成している。日本の自給率は40%であるから、1%弱でよい。つまり農業人口は100万人以下でよい。農民は現数の1/3で十分ということになる。

経営単位、農業人口を減少させるには米価を下げる方法が考えられる。つまりそれには生産調整をやめることである。

(2) 生産調整をやめ、農業補償を減らす

米の価格を下げて、競争力のない経営体の撤退を促すとともに、生産効率を高めようとするインセンティブを与えるのである。生き残った農業のプロは安い米を作り、他の農家をして自分で生産するより買ったほうが安いと思わせなければならない。そうなれば農業を副業と考えている人たちがその仕事をやめる。当然農地が安くなり流動性を持つようになる。土地の集積がしやすくなり、規模の拡大とともに若い人の参入が容易になる。あわせて農業補償も減らす。補償の魅力に惹かれて農業を辞められないからだ。

米の一人当たりの年間消費量は昭和37年の118.3kgをピークに年1.6%の割合で減少を続け平成16年には61.5kgになった。この40年間で約半分になったわけである。それでもなお、米だけで農業総産出額の23%を占めている。

外国には主食という概念のない国が多い。日本が米を偏重するのは歴史的なものであろう。米の消費が減少するという傾向は人口の減少に伴って今後も続くと考えなければならない。米の偏重政策を続けると「何故需要のないものに補助金を出すのか」という疑問に答えられなくなる。余分の田んぼは畑や牧草地にすべきだろう。

(3) 米の自由化

生産調整をやめることができなければ米を自由化する方法もある。現在の米価は政治的に決められた一方的なものであり、経済的合理性を持っていない。その証拠になんと500%の関税で守られている。農産物の市場開放を迫る外圧が強まっている。消費者も自由貿易を望んでいる。農民の数が少なくなり政治的圧力が弱まった状態では、米価が国際水準に近づくのは時間の問題であろう。日本の米価は国際価格より4から6倍高いといわれてきた。価格を安定させるにはその前に思い切った低価格化が必要である。関税0%に耐えられるようになれば輸出も出来る。問題はその価格で生産できる農家がどれだけあるかである。それまでは優秀な農家を選んで補助金でしっかり支えなければならない。従来の生産方法ではその目標達成は困難である。規模拡大に伴う新しい生産方式が必要である。日本の伝統的稲作技術では限界があるのではないか。

(4) 農地政策

前にも述べたように、日本の農産物輸入量は海外に国内農地の2.5倍の農地を持っていることになる。相対的に国内の農地はその価値を失ったはずだ。その証拠に耕作放棄地が出るほど農地余りの状態が現出している。

耕作放棄は問題だという声もあるが心配することはない。農業はもともと環境破壊なのだから、国内の耕作面積が少なくてすむということは望ましいことだ。耕作しなくなった土地は将来の使用を予期して自然に帰してやればよい。耕作放棄があると、病害虫の発生、鳥獣害の発生、不法投棄など周辺に迷惑をかけるという。その管理は所有者の責任だ。どうしても責任が取れないなら国に上地させればよい。上地された農地は地域で管理すればよい。一度自然に返った農地は元に戻すのに大変なコストがかかるという。だが、そのコストをかけるだけの価値がなければ再度農地になることはない。また遠い将来にかかるコストの現在コストは非常に小さい。

問題は農地の必要性がなくなったのに場所によっては農地が高価格なことである。これは転売期待のためまたは資産保持のためである。農業のためではないのだからこういう所有者に農業補償をしてはならないのは言うまでもないが、農地の価格を低くする政策が必要である。転売期待は農地の転用が狙いであるから、転用を厳しく制限することだ。たとえば転用するには相当の代替地の提供を義務付けるなどだ。そうしておけば株式会社に農地を転売してもかまわない。農地が減る心配をしなくてもすむ。現在の農業問題は農地問題だと前に述べた。方法はいろいろあろうがとにかく第2の農地改革のつもりで実施する必要がある。転売期待がなくなれば農地は安くなり従って資産保持のメリットも少なくなる。農地は農業にしか使えないという観念を国民に強く印象付ける必要がある。

山間地の耕作放棄地は放牧地にするか、将来の使用を予期して自然に帰す。日本人は肉を好んで食するようになったのに、放牧地があまりにも少ない。農村の土地管理は所有者だけに任せないで地域で管理するようにする。最近農村の多面的機能という議論があって、農民に補助金を出して、その機能を守ってもらおうという動きがある。農村に占める農家の割合は非常に減少している。農村の環境を守るだけの能力はなくなっているのではないか。

表-7 農業集落当たりの総世帯数と農家率の推移

	S45	S55	H2	H12
総世帯数(戸)	81	141	172	213
農家率(%)	48	23	16	11

資料：農林水産省「世界農林業センサス 農業集落調査」

注：農家率は総世帯数に占める農家戸数の割合を示す。

また耕作放棄をして回りに迷惑をかける農民もいる。農地のありかたは付近の住人に影響を与える。つまり農地は公共性を持つ。農地の使用に当たっては所有者の権利を制限して、地域の統制を受けるようにする必要がある。

6. ひとつのシナリオ

このように考えてくると日本の農業の行き着く先が見えるような気がする。システムとしての考えられる一つの安定状態は穀物以外の農作物は現状のまま維持され、穀物が海外依存状態になる。すなわち米の自給率が小麦や大豆と同じ程度になることである。米の関税を下げ輸入しやすくする。こうなればコメ偏重政策の過ちが正されるであろう。これは自給率から見れば最悪のシナリオである。ここまで覚悟すれば新しい芽が出てくる。生産コストの高い兼業農家は米作をやめるだろう。作るより買った方が安くなるからだ。農地は流動化する。それを集めて耕作する大規模農家が多くなる。農業補償や高価格農産物を期待せずに、自力で農業経営ができる農民が出現する。そして国際競争力のある日本農業が再生する。穀物の自給率も回復する。農政は新農民が国際的に競争できる条件—すなわち先進諸国と同じ条件を作ってやればよい。

終わりに

ここで述べたことは特に新しいことではない。ちょうど20年前1986年に中曽根元首相の私的諮問機関から「前川レポート」が出た。前川レポートは農業補助金のあり方と食糧制度などによる農産物の価格支持制度の見直しを主張するとともに、自由化による農産物の国際競争力の強化と価格の引き下げを求めた。その後多くの識者が同じことを繰り返して述べている。しかしそれ以後は食糧制度がなくなっただけのことで、おなじ弊害が依然として続き、事態を深刻にしてきた。そこで政府は幅広い農業者を一律的に対象とする助成策を見直し、農家への直接支払いの導入によって助成対象を集中化・重点化しようとしている。対象となる農家は耕作面積4ha以上など一定条件を満たした認定農業者と、共同で20ha以上の耕作地を集めた集落営農組織の二つになっている。いよいよ本格的に農家の選別を始めるのかと思ったら、集落営農組織にはやる気のない農家でも入ることができるので、従来と同じように補助金を受けられるようになっている。政府は農産物の市場開放を迫る外圧が強まるにもかかわらず、農業の国際競争力を高めようとする強固な意思をまだ持てないようだ。

運がよければ農業が直面している危機を回避できるかもしれない。世界的に食料が逼迫して食料価格が上昇する、輸出国の事情で農産物の輸入ができなくなる、隣の中国が経済的に豊かになって日本の農産物を買いくる、日本の工業生産物が世界に売れなくなって外貨を稼ぐことが出来ず、農産物を買う能力がなくなるなどである。しかしこのような事態は農業者には好都合としても国民には非常に具合の悪いことである。現状のままでは農産物の生産は減少し、輸入が増えて農産物価格も下がっていくであろう。無策であっても農産物の価格が低下する過程で上に述べたような状況に遭遇し、農業は回復を見せるかもしれない。しかしそれがいつ来るかはわからないし、一時的な現象で終わるかもしれない。それまでの農業の混乱はひどいものになるであろう。まずはシステムの状態を主体的に正常にして、グローバルな食糧供給システムのサブシステムとして小粒でも活力のある農業を展開するに越したことはない。

参考文献

- (1) 荏開津典生「農業経済学」岩波書店、2003年
- (2) 奥野正寛・本間正義編「農業問題の経済分析」日本経済新聞社、1998
- (3) 神門善久「日本の食と農」NTT出版、2006/12/10
- (4) 原 剛「日本の農業」岩波新書、1994
- (5) 尾野村祐治「食と農の政策評価」家の光協会、2002
- (6) 大泉一貫「ニッポンのコメ」朝日新聞社、2001
- (7) 鈴木俊彦「日本農業最前線－担う人々とシステム－」農林統計協会、1997
- (8) 梶井功「WTO時代の食糧・農業問題」家の光協会、2003
- (9) ジェームス・R・シン普森「これでいいのか日本の食糧」家の光協会、2002
- (10) 田代洋一「農業問題入門」大月書店、2003
- (11) 原洋之介「「農」をどう捉えるか」書籍工房早山、2006
- (12) 唯是康彦・三浦洋子「食糧システムの経済分析」税務経理協会、1997
- (13) 大野和興「日本の農業を考える」岩波ジュニア新書、2004
- (14) 国際連合食糧農業機関「世界食糧農業白書」農文協、2006
- (15) 農林水産省「食糧・農業・農村白書 平成16年度」農林統計協会、2005
- (16) 農林水産省統計部「農林水産統計平成17年版」農林統計協会、2005
- (17) 農林水産省大臣官房企画評価課「農林水産業ひとロメモ」
<<http://www.maff.go.jp/hitokuti/top.htm>2005>
<2006/12/5/アクセス>