

# TPPと日本農業の将来

富田洋三

生活文化学科 ライフスタイル研究室

## TPP and the Future of Japanese Agriculture

Yozo TOMITA

*Department of Human Sciences and Arts, Jissen Women's University*

In Japan after World War II, increase of rice production was a national subject. It is because the rice, which is the national staple food, was always insufficient. However, there was an excess of rice at the end of the 1960s. The government started the acreage reduction policy in 1970 and this policy still continues.

The feature of Japanese agriculture is the small cultivated area per farmer, and so, productivity is low. In the places where high productivity industries other than agriculture develop, farmers with low productivity leave agriculture. The abandoned farmland is combined and productivity improves. However, low productivity farmers have survived because of the powerful agricultural support policy. As a result, the rice price in Japan is several times higher than the international price.

High price of rice is unavoidable from the aspect of the food security. However, the result of the protective policy caused the situation where farmland was reduced, farmers grew old, and young people did not want to become farmers. If this state continues, Japanese agriculture will decline.

Under such situation, the decline of the self-sufficiency of food became a problem, participation in TPP came up for discussion, and abolition of the rice tariff became a big problem. Is it possible to raise the self-sufficiency of food while pushing forward liberalization of rice? This paper tries to examine this problem.

**Key words :** food security (食料安全保障), self-sufficiency of food (食料自給率),  
acreage reduction policy (減反政策), TPP (環太平洋経済連携協定)

### 1. はじめに

アジアモンスーン地域の東北端に位置する日本は、みずみずしい稲の穂が実る国、瑞穂の国と称されてきた。また、瑞穂の国はすばらしく住み良いところ、まほろばの国ともいわれてきた。早苗のそろった春の田は青々と広がり、夏の光を受けて稲は育ち、秋には黄金色の稲穂に埋め尽くされて収穫の喜びを迎える。弥生時代に始まった稲作は日本全国に広がり、稲田が作り出す景観は日本人の心の原風景ともいわれてきた。その一方で米作りは苦難の歴史を刻んできたが、いまだ大きな転換期をむかえている。

稲作は汗と泥にまみれてする律儀で懸命な労働を必

要とする。それにも拘わらず、歴史的に収穫の多くは土地を所有する為政者に帰し、江戸時代まで彼らの権力を支えてきた。工業化が前提となった明治に入ると、そのための資本は農地に対する課税によって調達された。農業の犠牲をもとにした工業化の進行は、近代的工業・軍事国家への道を拓いたとはいえ、狭隘な土地に過剰な人口を抱える農村の貧困は地主制を拡大して格差と貧困の度を加えることになった。都市には商工業が展開するようになったが農村の過剰人口を吸収する余裕はなく、そのために政府は大陸への野望を抱くようになった。そして 1930 年の大不況を機に満州事変を引き起こし、敗戦への道をひた走ることになった。

農村の貧困の原因は、一戸当たり耕作面積の狭さとそこに投入する過剰な労働力による生産性の低さにあり、それを助長したのが地主制であった。小作料を支払う極貧の農民と不労所得で潤う地主という、貧困を背景に需給原理が作り出した日本農業の不平等を解消したのが農地改革であった。政府の地主制改革案はアメリカ占領軍の承認を得て農地改革（1947-50）が実現した。それは、言ってみれば市場の失敗に対する救済措置であった。戦争によって壊滅的被害を受けた都市商工業の復旧・復興には農業の成長が不可欠であった。農地改革によって自前の土地を持った耕作者の「やる気」が生産性を高め、増大した彼らの購買力が復興に貢献したとも言われる。まさに「所有の魔術は砂を変えて黄金となす」ののだが、それには限度があった。

農地改革は、政府が買収・取得した小作地の83%、207万haの農地を小作農家に売り渡すことによって所得分配の不平等を是正した。だがそれは、農家の土地所有を都府県平均1ha（北海道は4ha）に制限することによって農地の細分化をもたらした。そのため、低所得（貧困）の原因である低生産性を解消することはなかった。

耕地面積1haは戦前から続く日本農業の基本であり、それは100メートル四方（1万㎡）の土地で、親子・家族で耕せる限界でもあった<sup>1)</sup>。それと同時に、そこにおける収穫は、親子・家族を養うのがせいぜいで、成人した次三男以下の男子や未婚の女子は過剰労働力となる。1960年の農業生産額は1兆9千億円で、GNPのほぼ12%であったが、その生産に当たった農業就業者は、全就業者の32.8%にあたる1,454万人であった。他産業に対する生産性の低さは明らかである。生産性向上のためには投入労働量を削減し、一戸当たり耕作面積を拡大しなければならない。ところが日本の農業は近年に至るまでそのようには進んでこなかった。農業就業者数は減少しつつも農地を保有する農家数はさほど減少しなかったからである。その原因の1つは、戦後日本の農業政策が、思想を異にする2つの法律の下に置かれてきたことにある。

農地改革は農業者の平等を実現した。そこでまず、その平等を損なうことのないように、自作農が再び小作農にならないことを目的として農地法が制定された（1952）。だが、農地改革がもたらした平等は貧困の平等にすぎない。そこで次に、農業生産性を高めること

を目的とする農業基本法が制定された（1961）。農地法は、自作農創設の思想を「耕者有其田」、すなわち「農地はその耕作者が所有する」ことにおいた。そのために農地の購入を農家（耕作者）に限定する（新規参入は認めない）とともに、小規模農家の経営が成り立つような保護政策によってその存在を認めてきた。それに対して農業基本法は、「他産業並みの農業所得」を求めて、大規模耕作者を育成することを目的にしたのである。法律制定当時の状況を考えるなら、いずれも正当なものであったが、現状維持を前提する法律と将来を拓こうとする法律は矛盾せざるをえない。その下で農業政策は迷走を続けた。

経済成長過程で相対的に生産性の高い商工業は、生産性の低い農業から大量の労働力を吸収したが、その一方で農業の側にも労働力を引き止める力が働いた。戦中戦後の食糧難の名残ともいべき食糧管理制度の下、他産業並み所得を求めて生産性を超えるコストを容認する政治的高米価と政府の全量買い取り、それに加えた兼業の拡大によって、とくに米作では副業農家が主流となった。それによって1970年代には農家の平均収入は他産業を超えて農村の貧困は解消された。また、生産性向上を目的に多額の税金を投入して進められた農業基盤整備事業によって農地は使いよく整形された。その結果、都市近郊の農地は住宅その他の用途に転用可能になり、農家に莫大な売却収入および期待収入をもたらした。そうしたことが農家の土地保有に対するインセンティブを高めて、生産性向上に必須の土地流動化を妨げてきたのだった。

農村の豊かさは生産性の向上によってではなく、保護政策と兼業収入、農地の転用・売却収入によってもたらされた。その結果、米価は国際価格の数倍になる一方、就業人口の減少と高齢化が進み、農地面積も作付面積も大幅に減少して農業の縮小が続いている。2008年の農業総生産は4兆8千億円、GDPの1%にすぎない。そのうち米は1兆円に満たない。その規模はこれまで縮小してきて今後なお縮小しようとしている。他産業では売上高4兆円以上の企業は19社、1兆円以上なら119社を数える（2010年）。マクロ経済の視点から見ると農業の縮小は取るに足らない。

しかしながら食料の安定供給と農業が持つ外部経済効果（農業の多面的機能）を考えるなら、単なる市場価値として農業を語ることはできない。農業が縮小再

生産から免れるかどうかは日本にとって大問題である。その一方で工業生産力が行き尽くした国民経済は、自由化によってそのはけ口を世界に求めるようになり、農業をその例外とすることはできなくなってきた。環太平洋経済連携協定（TPP）への参加問題である。そして「食糧自給率40%」の現実、国民に食料安全保障の問題を想起させ、自由化の対立軸を作ることになった。こうしたことを前提に日本農業のあり方が問われるようになってきた。

かくして本稿では、自由化を前提とした農業拡大の道を求める。そのために、まず次の2節で日本農業の現状を見る。そこではまず、これまでの保護政策が限界に至ったことを指摘し（2-1）、次に日本農業の担い手や生産額などの実態を把握し（2-2）、就業人口の減少と高齢化に至った経緯を見る（2-3）。次に、耕作規模別農家数と所得の違いを見る（2-4）。ここでは、主として耕作面積の違いによって多様な形をもつ農家間の所得構造の違いを見る。次に、耕作面積別の費用構造を見ることによって、保護も自由化も一律には語れないことを説明する（2-5）。3節では2節を踏まえて食糧自給率の向上にどう対応すべきかを考える。4節では需給曲線を導いて自由化に対応できる米作農業の形について考える。最後の5節は結論である。

## 2. 日本農業の現状

### 2-1) 農業保護政策の限界

農業を営む家を農家というように、商業を営む家を商家と言いつつ習わしてきた。1950年代半ばからの高度経済成長に伴って商品生産量は急速に拡大し、それを大量に販売するために商業システムも変わってきた。マーケットには新規参入が相次ぎ、商家の中にも所有と経営を分離した株式会社形態に転換するものがある一方、変化に適応できず退出していったものも数多い。大型スーパーや大規模ショッピングセンターの参入によって、個人営業店から成る伝統的な市街地商店街が衰退するなどして、いまでは親代々商いを営む商家は数少なくなり、その言葉自体が死語になりつつある。規制の少ない商工業では、資本を調達することによって生産手段を拡大し効率化した企業が非効率な競争相手を排除してきた。商業の生産性は向上し、アメリカやヨーロッパの巨大スーパーが日本に上陸しても恐れ

ることはなくなった。それに対して農家は健在であるが、来るべき自由化の影に怯えている。

農業は多くの場合未だ家業であり、伝統的な農村構造が維持されている。それは「ほぼ同規模（1ha程度）の零細農家が、水路を共有しつつ集落単位（おおむね20～40ha）で水稻を中心とする農業をしている状態」である<sup>2)</sup>。それを維持するために、参入規制や政治的価格設定など強力な規制政策がとられてきた。その結果、企業（農家）間の生産性格差が経営上の優劣につながることはなく、そのため経営努力は顧みられず、結果的に日本の米価は国際価格に比べて数倍の高値になるとともに農業は縮小し高齢化して産業としての魅力を失いつつある。

歴史的に見て、農民は年貢の支払いのために常に困窮し、冷害ともなれば土地を手放してさらなる貧窮に陥った。江戸幕府は1643（寛永20）年、田畑永代売買禁止令を公布して農民の小作化を防ごうとしたが実効はなかった。それに対して明治政府は1872年、「近代的土地所有を確立する」ために永代売買禁止を解禁し、土農工商間の売買を自由にした<sup>3)</sup>。だがその結果は貧困な小作農と不労所得階層を増やただけで、効率的な農業経営者を生み出すことはなかった<sup>4)</sup>。

農地改革後に制定された農地法は、その小作農を2度と作らないことを前提した。だが戦後の日本は、土地を手放した農民が、自作地の代わりに小作地を耕す以外に生きる道がなかった時代とは異なり、他産業への就業機会が拡大して職業の選択は自由になった。生産性の高い商工業が展開する中で市場原理に任せるならば、労働の職業間移動が起こるはずである。それをもって農業基本法は、土地を手放して他産業に移動する農家と、その土地を集積して生産性の高い農業を営む農家に分かれる方向を志向した。そこにあるのは、経済成長→農業人口の農外流出→農家戸数の減少と農地流動化→規模拡大による自立経営と協業の促進→農家所得の向上という図式であった<sup>5)</sup>。しかしながら、農地法改正（1970）によって農地の流動化をはかったにも拘わらず、採算に合わないはずの零細農家は退出しなかった。この経済合理的変化過程を妨げたのはなんだったろうか。そこには、政治的な高米価と政府による全量買い取り、その後の減反などに対する補助金政策があった。それに加えて、トラクターなどを使う機械化、農薬や化学肥料を使う化学化によって、農業、

とくに米作農業の生産過程は簡略化した。それによって米作りは、たとえば会社員の副業として、休日の家族労働で可能になった。

経済成長と農業生産の簡略化によって兼業経営が可能になったが、それを支えたのが農業政策であった。すなわち、農林省が「他産業並みの所得」を前提した生産費を計上し、それをもとにして国会で米価が決定され、その価格で政府が全量買い取るという、価格と数量両面からマーケット原理をまったく無視した政府独占的米作農業政策に始まる手厚い保護政策がとられたのであった。それによって零細農家は、さもなくば失われる農地を温存することができた。だが一方でその政策は、零細農家を大票田とする政権政党を支え、農林官僚の利権を支え、数十万の農協職員を養ってきたのだった。農業保護の農政トライアングルである<sup>6)</sup>。国会で米価（生産者米価）が決定されると農協が集荷し、それを政府が全量買い取り、それより安い価格（消費者米価）で農協を通じて民間に売り渡す政策は、当然なことに、米の売買を管理する食糧管理特別会計の赤字をもたらした。トライアングルの利益は国民の税負担によって担保されたものであった<sup>7)</sup>。

このような保護政策の結果、60年代末には米は供給過剰になり価格低下の圧力を受けるようになった。この、いわゆる「コメ余り」を解消し価格を維持するために、70年代に入ると「減反」という供給削減政策がとられることになった。これは、さもなくば過剰生産によって価格が低下し、市場からの退出を余儀なくされる高コストの小規模農家を補助金によって支えるものだった<sup>8)</sup>。

農地の集積による農業生産性の向上を図る農業基本法の理念は、このような保護政策によって形骸化した。

安定的な農外所得と補助金に守られた小規模農家にとって農業収入は家計の補助で足りるようになってこれらの家計は安定し、農業収入は低くとも撤退の必要はなくなった。さらに、土地を手放さないもう一つの要因があった。高度経済成長は、農業人口を他産業に吸収したばかりでなく、農地をも吸収した。個人の住宅地需要や事業用地需要、道路用地需要の増加に対して、農地の転用による供給が増大した。その結果、1975～03年の間に転用売却された農地は11万9千ha、90年価格で36兆8千億円に上った。年平均して1兆3千億円が売却農家に支払われたのである<sup>9)</sup>。

「土地は耕作者のもの」という農地解放の精神は、耕作者が真摯に農業に取り組むことを前提とする。そのため農地の転用・売却は農地法や農振法（農業振興地域の整備に関する法律、1969）によって厳重に制限されていた。しかしながら、転用の是非判定は実質上、農業委員会という農民組織に任されたために、転用・売却はほとんど農家の希望通りに行われた。また、耕作放棄に対しては行政が適正な措置を執ることになっていたが、実際に行政措置がとられることはなかったから、これも野放しの状態であった<sup>10)</sup>。転用がほとんど自由にできるところで、農地と転用地の価格差は大きかった。たとえば1985年には住宅用地価格は農地価格の45倍であった（表1参照）。そうすると、たとえ農業収穫が経済的利益をもたらさないとしても、農家は、転用地に比べてはるかに地価の低い農地としての需要に応じなくなり、また、売却機会があり次第売りに出すために、売却益に比べれば遙かに低い小作料（表1参照）では賃貸にも応じなくなった。そのため、農地が流動化し集積されることはなく、農業生産性が他産業並みに向上する道は閉ざされてきた。

表1 水田 10a 当たり売買価格

単位：万円

	農地	住宅用	商工業用	道路・鉄道用	公共施設用	小作料
1985	116.2	5,272	4,969	5,030	5,393	2.4
1995	115.8	9,181	8,848	8,030	8,484	2.0
2005	99.6	5,999	5,184	4,848	5,212	1.5
2009	90.3	6,060	5,515	5,757	3,818	1.2

出処：総務省統計局「農地価格および使用目的変更田畑売買価格」（<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/pdf/yhyou07.pdf>）より作成。

注：原データでは住宅、商工業、鉄道・道路、公共施設用地価は3.3㎡当たりだったので303倍した。



農業保護政策に対して、たとえば食糧管理特別会計の赤字に対する厳しい批判が展開された。しかしながら、戦後の食糧難を経験した国民の多くは米の100%自給を否定しなかった。そのため、自主流通米<sup>11)</sup>の認定など緩やかな政策転換はあったが、それは批判の矛先をかわす程度のもので、生産性向上に向けた政策転換を見ることはなかった。しかしながら、保護政策に対する圧力は80年代末になって海外からかかってきた。

第2次大戦後、GATT体制の下で工業製品の自由化は早くから進められ、やがてそれは農産物にも及んできたが米はその例外であった。その自由化を問題にしたのは、86年9月から93年12月に至るGATT交渉(ウルグアイ・ラウンド)であった。貿易、資本の自由化が進む中で、米がその枠外に置かれてきたのは、世界的に見てそれが貿易品として重要性を持たなかったからである。ところが80年代、工業製品で大きな貿易赤字を累積したアメリカは、国際的に比較優位な農業製品の自由化を求めてきたのであった。それに対して同様に比較優位を持つオーストラリアが同調し、西ヨーロッパ諸国(当時のEC)や日本の保護政策論が対立して議論は延々と続いた。米の100%国産を前提する日本は強力に反対論を主張したが、自由化の流れには逆らえず、関税化を受け入れざるをえなかった。それは日本農業に直接の影響を与えるものではなかったが財政的には大きな負担となった<sup>12)</sup>。市場原理を無視した強力な農業保護政策は、就業者の高齢化と後継者の不足、そして農地の縮小という米作農業それ自体の存続問題を引き起こし、小規模農家の存続を前提した規制政策の限界が明らかになってきた。

この間、農業保護政策も全農家の生計維持から生産性向上へと、徐々にその軸足を移してきた。たとえば食糧管理法は廃止され(1995)、2004年以降、備蓄用に限定した政府買い上げ米を除いて、国内米価の決定は完全に市場にゆだねられるようになった<sup>13)</sup>。しかしそれは、未だ米の100%自給を前提する自由化であり、次にはその前提にとらわれない自由化が求められる。ウルグアイラウンドはアメリカからの自由化要求、いわば黒船の来航であったが、今回は国内からの要求である。新興諸国の急速な経済成長によって、工業製品の輸出市場における日本のシェアが奪われつつある。これに対応するためには自由貿易を推進しなけれ

ばならない。かくして諸外国とのFTA/EPAの推進、それに続くTPP(環太平洋経済連携協定)参加に関して、ついに米の自由化問題が俎上に上されることになった。

政府がTPP参加の意向を正式に表明したのは2010年10月1日のことだった。当時の菅直人首相は、この日、臨時国会の所信表明演説で次のように述べた。「環太平洋パートナーシップ協定交渉等への参加を検討し、アジア太平洋自由貿易圏の構築を目指します」<sup>14)</sup>。その根拠は、マクロ経済的に見ればきわめて比重の低い農業生産額や就業者を保護するために、自由貿易の利益(工業製品の輸出拡大)を犠牲にするべきではないということにある。だれがどのような犠牲を被っているかは別にして、GATT交渉の結果輸入を認めた米に778%という高率の関税を課して外国産米を国内市場から隔離し、それによって現在の零細生産体制を維持していることは事実である。TPP参加問題は、それを推進しようとする工業部門と反対する農業部門の対立を鮮明にした。

賛成論は次のように言う。自由化は世界の趨勢であり、それによって日本の輸出は増大し輸入品価格は低下する。また、農業が市場化することによって生産性が向上し、日本農業は十分な国際競争力を持つようになる。それに対して反対論は次のように主張する。TPP参加の基本条件は例外なき関税の撤廃。そうすると、工業製品の輸出には有利になっても、農産物、とくに米は、安価な外国製品が大量に流入して価格が下落し、コスト競争力のない米農家は壊滅し、現行40%の食料自給率は14%に低下し、日本の食料安全保障は破綻する。

要するに賛成論は、経済合理主義に立つ農工一体の自由貿易論であり、反対論は伝統的な生業的農村構造を守ろうとするものである。このいずれが正解であるかは問わないとして、自由化は世界的な流れであり、それを避けて通ることはできない。賛成・反対論いずれにも分があるとして、問題は、旧来の保護政策の下でも米価に対する低下圧力が働き、農業は縮小してきたということである。保護政策を見直し、自由化を念頭に置いた農業の拡大を図るべきであるが、後述(3節)するように、農業政策は未だ方向を決めかねている。

## 2-2) 日本農業のマクロ的位置づけ

ここではまず、産業としての農業のマクロ的位置づけを確認し、次に農業構造の変化の推移を見ていくことにする。2010年の日本の耕地面積は459万ヘクタール、国土面積のほぼ12%を占める。農業総産出額は8兆円で就業人口は261万人。その規模をイメージするためにトヨタ自動車株式会社と比較してみる。トヨタ自動車は2008年に乗用・商用車合わせて401万台を生産したが、09年は世界不況の影響を受けて279万台にとどまって58年ぶりといわれる赤字に陥った。それでも売上高は8兆6千億円、生産に参加した従業員は7万1千人（うち8,700人は臨時雇用）である<sup>15)</sup>。農業と工業を単純に比較することはできないが、トヨタ自動車の1人当たり売上高（1億2,100万円）は農業（300万円）の40倍、生産性の差は歴然としている。だが見方を変えれば、トヨタ自動車は8兆6千億円を売り上げながら7万人強の雇用ししかも

たらさない。それに対して農業は8兆円の売り上げで261万人に多かれ少なかれ所得を提供している。いずれの利を計るが良いかは軽々に語ることはできない。

農家とは、耕地面積10a以上または農産物販売金額が年間15万円以上ある世帯をいう。表2によるとその総数は253万戸、このうち耕地面積30a以上または売上高50万円以上の販売農家は163万戸（64%）、それ以下の自給的農家は90万戸（36%）である。販売農家のうち兼業従事者が1人もいない専業農家は44万2千戸（27.3%）、兼業従事者がいても農業所得が主である第1種兼業農家が22万5千戸（13.9%）、農業所得よりも兼業所得の方が多い第2種兼業農家が95万5千戸（58.9%）である（以上については2010年）。近年は専業農家比率が若干高まっているが、日本農業の特徴は兼業農家にあるといえるだろう。その日本農業は、ピーク時に比べて耕地面積、就業人口、収穫量が大幅に減少してきた。戦後日本農業のピークは

表2 日本農業の現状

	2010 年	ピーク年	参考
耕地面積 ウチ田	459 万 ha 250 万 ha	609 万 ha (1961) 344 万 ha (1969)	耕地のうち耕作放棄地 39.6 万 ha 田のうち転作地 60 万 ha 田のうち休耕地 20 万 ha
水稻作付面積 水稻収穫量	163 万 ha 848 万 t	317 万 ha (1969) 1,426 万 t (1967)	
総農家 ウチ販売農家 ウチ主業農家	253 万戸 163 万戸 36 万戸 (22.1%)	618 万戸 (1950) — —	稲作農家 488 万戸 (1965) 140 万戸 (2005) ウチ ~ 1ha 102.4 万戸※
専業農家	44.2 万戸 (27.3%)	416 万戸 (1950)	1 ~ 3 31.4 万戸
1 種兼業	22.5 万戸 (13.9%)	—	3 ~ 5 3.9 万戸
2 種兼業	95.5 万戸 (58.9%)	—	5 ~ 2.8 万戸
就業人口 ウチ基幹的従事者 ウチ 65 歳以上	261 万人 205 万人 125 万人	1,454 万人 (1960) 1,175 万人 (1960)	平均年齢：65.8 歳 65歳以上：61%
農業総生産 農業総産出額 ウチ米 野菜・果実 畜産	4.43 兆円 8.05 兆円 1.80 兆円 2.71 兆円 2.51 兆円	7.94 兆円 (1990) 11.72 兆円 (1984) 3.93 兆円 (1984) 3.09 兆円 (1991) 3.29 兆円 (1984)	
一戸当たり耕地面積	日本：1.8ha、EU：15.8ha、米国：178.4ha、豪州：3,385ha		

出処：農林水産省「農林水産基本データ集」（<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html>）より抜粋。

注：※の耕作面積別戸数は清水〔5〕参照。

1950～60年代、いわば戦前型生産・生活様式の時代にあった。その後は、高度成長に伴う産業構造の高度化、いわば市場化・洋風化の流れの中で、労働や土地などの生産資源が生産性の低い農業から生産性の高い他産業へ流出する一方、米に対する需要の減少によって農業は縮小していった。

農業生産高は90年代半ばまで増加し続けたが、それ以降は減少に転じると共に、米の比率は傾向的に低下してきた。2009年度、総産出額8兆円の内訳は米が1.8兆円、野菜・果実が2.7兆円、畜産2.5兆円である。農業生産における米作の地位は下がり続けてきた。総産出額から物件費等を差し引いた要素所得は4.4兆円でGDP(480兆円)の0.9%にすぎない。農業就業人口は261万人、就業者総数6,300万人の4.1%を占めるが、普段の仕事が主に農業である基幹的農業従事者に限ると205万人、総数の3.3%に減少する。しかもその61%は65歳以上である。

たしかに農村は都市と同様に豊かになった。それをもたらした1つの要因は就業人口の減少と農業技術の進歩による生産性の向上である。だがそれは平均して他産業に比べればはるかに低い。農村を豊かにしたのは、むしろ兼業収入であり、また農地の売却という非農業的要因である。農業に真の豊かさをもたらす生産性の向上に最も必要なことは1人当たり耕地面積の拡大である。しかしながら前項に見たように、そのために必要な農地の流動化は、まさに農村(零細農家)が豊かになったが故に進むことはなかった。1人当たり

耕地面積は、1960年の0.4ha(耕地面積609万ha/就業人口1,454万人)から1.8ha(=耕地面積459万ha/就業人口261万人)に増加しただけである。次項以降にみるように、農業のみで暮らしを立てるには最低10ha以上の農地を必要とするが、それにはほど遠いのが現状である。

生産性が向上しない米作農業にとって最大の問題は米価の下落である。これは70年代から続くが、以下の図1に見るように90年代以降も止まらない。その原因は米に対する需要の減少である。もともと日本はコメ不足の国で戦前・戦後を通じて米を輸入してきた。米を腹いっぱい食べることは国民の夢であり、1961年には摂取カロリーの46.6%を米によって得ていた。だからこそ可能な限り米を作ることが必要であった。50～60年代は、農地の開拓、栽培技術の進歩、奨励金や補助金の投入によってコメの生産量は格段に増加した。それによって米を腹いっぱい食べられるようになった消費者の方は、パンや肉や乳製品など、それまでは贅沢だった食品を食卓にのせるようになり、それに伴って米の消費量は減り始めた。ちなみに、国民1人当たり米消費量は60年代の年間110kgから次第に減少し、近年では60kg程度になるとともに、米による摂取カロリーは22.1%に低下した<sup>16)</sup>。

米に対する需要が縮小し供給が増加するなら、価格に引き下げ圧力がかかるのは当然である。これを放置すると採算の合わない農家は市場から退出し、農地は集約されて生産性の高い大規模農家が残っていく。か

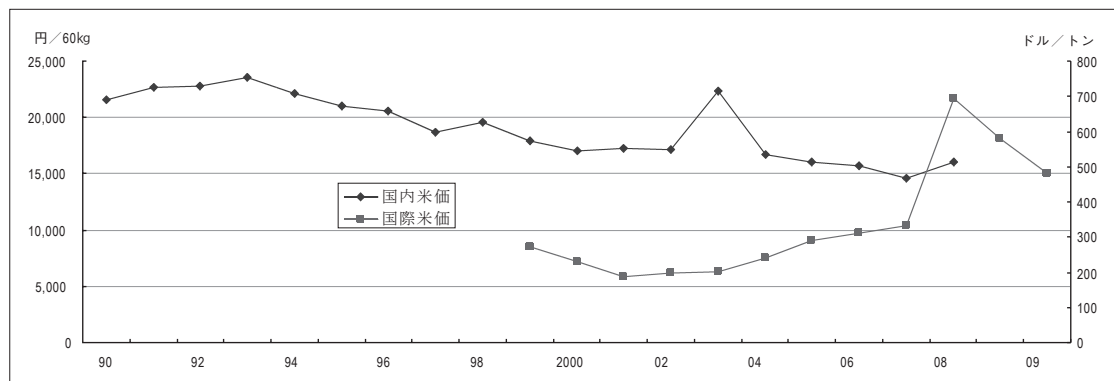


図1 米価の推移

出処：国内米価は、農林水産統計「2010年農林業センサス結果の概要（H23年3月24日公表）より、国際米価は、農林水産省『食料・農業・農村白書 参考統計表』（平成22年版）より作成。

注：93年は「空前の不作」（作況75）による米価上昇。03年は作況90。

くして農業生産性は向上する。しかしながら現実には、価格の引き下げ圧力に対して供給を削減する減反政策がとられてきたために米作市場からの退出は妨げられた。減反（数量調節）による価格支持政策を続ける一方、米の流通・価格付けは70年代から徐々に自由化され、いまでは備蓄米の買い取りを除いて完全に自由化されている。だが輸入米については高率の関税を課して国内市場から閉め出し、なおかかる価格引き下げ圧力に対して減反政策が続けられ、その参加者に所得補償をするという形で零細農家を温存している。それにしても、生産性の低い零細農家に米作りを続けさせるためにコメの生産量を減らすというのは何とも皮肉なことである。そして農地は減少し耕作放棄地は増えて農業は縮小し続けている。保護政策の下では、日本の米作りは限界にきたようである。

長年にわたって零細農家保護政策をとってきた自民党政府も、90年代末から2000年代になると大規模経営を促進する方向に政策を変えてきた。「担い手の育成」、農業経営主体と認める「認定農業者」に限った助成、「農家」という言葉を「経営体」に置き換えて「経営」をする農家としない農家を区別するようになった。これらは、農業にやる気を持ち耕地を拡大していこうとする人を積極的に支援する方向である。こうした方向性は従来からあったが、零細農家を減らして大規模農家を育成しようとする政策に対しては「弱者（零細農家）切り捨て」の殺し文句（選挙の票）が立ち上がり、自民党内閣時代に本格的な政策転換が実現することはなかった。

2000年代末に「政権交代」を掲げて自民党と争った民主党は、その公約の1つに、全農家を対象とする「戸別所得補償」を挙げた。それは自民党がまがりなりにも始めた大規模化政策に真向から反対するもので、それ故に農村票に結びついて民主党大勝利の一因になったともいわれる。そして民主党が政権を獲得した後の2010年度から戸別所得補償制度が実施された。それは市場価格が想定価格を下回った場合、その差額を農家に支払うものである。しかもこれは制度発足後の補償であるから米の生産が刺激され供給過剰が続いて市場価格を引き下げるものになる。どこまで下がっても補償ができればよいが、そうではない。2010年の「戸別所得補償の予算は5,618億円。米価が1万3千円程度に下がったときの分までしかお金を用

意していない」のが現実である<sup>17)</sup>。その上にこの制度によって米作りが利益を生み出すようになると、大規模農家に土地を貸していた零細農家が土地を取り戻して自ら耕作するようになる。生産性は落ち、税金の負担ばかりが増えていく。それも長続きはしない。

米作りのための財政負担を否定するものではない。国土の狭隘な日本において米の国際競争力が弱いことを前提に、食料安全保障上一定限度の主食の自給は確保すること、また水田は日本の国土保全と景観要因として欠かせないというとき、どこまでの財政負担が適当かということになる。その判断のキーとなるのは、生産費をどこまで国際価格に近づけられるかということである。農業政策は零細農家保護から大規模農家育成に少しずつ方向が変わってはきたが、なお続く高コスト＝高米価維持政策は、やがてマーケットに否定される。そのマーケットを無視して農業の成長はない。

### 2-3) 就業人口の減少と高齢化

ここでは、日本の農業就業人口と年齢構成の推移をみていく。日本の高度経済成長は50年代半ばから70年代初めまで続いたが、その間、農業就業者は他産業に流出して、60年の1,450万人が75年には半数に近い791万人に減少した。それでも60歳以上は32%と年齢構成は若かった。その後も就業人口の減少と高齢化は続くが、とくに85年以降、15～59歳の就業者は大きく減少している。それに対して60歳以上の減少率は低く高齢化が進んだ。その結果、2000年には60歳以上の就業者が199万人、全体の69%を占めるに至った（図2参照）。

次に、2005年から10年の最近5年間に農業就業人口と年齢別構成比がどのように変化したかを図3によってやや詳細に見てみよう。総就業人口は335万人から261万人に22%減少した。内訳を見ると59歳以下は104万人から68万人に34%減少し、60～64歳は36.5万人から31.9万人に13%減少し、65歳以上は195万人から161万人に18%減少している。その結果、総就業人口に占める60歳以上人口比は69%から74%に上昇し、65歳以上では、58%から62%に上昇している。一般の企業では、ほとんどが退職している65歳以上の人々が、160万人も現役で働いていることはライフスタイルから見てすばらしいことである。言っ



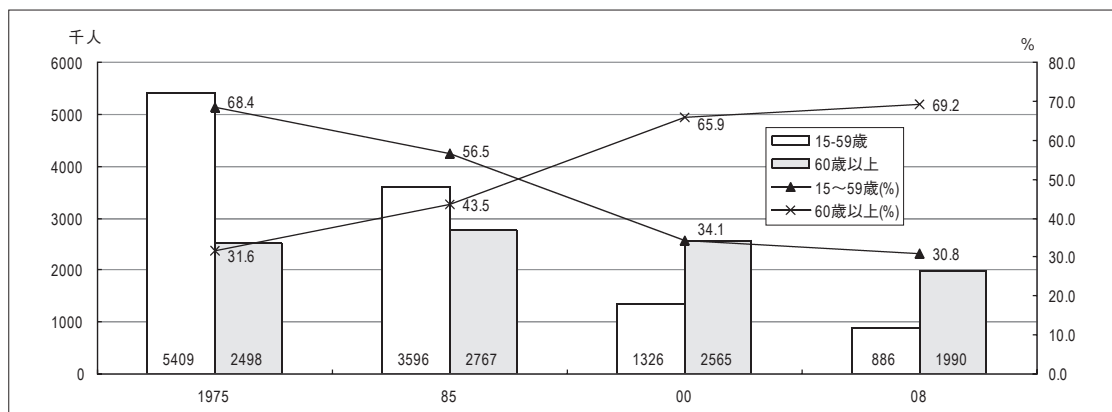


図2 年齢別就業者数の推移

出処：農林水産省「農業構造動態調査」(第7章 農林水産業)より作成。

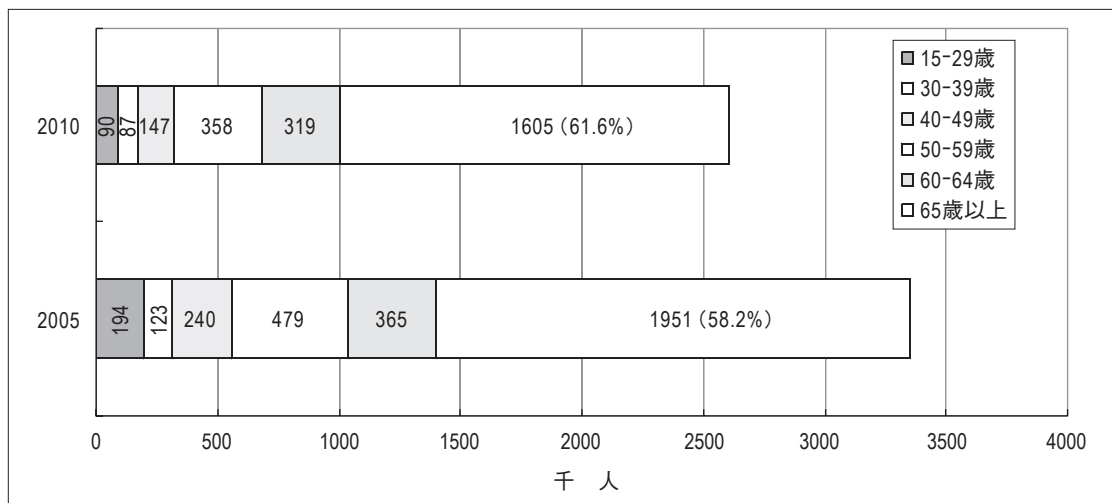


図3 年齢別農業就業者数

出処：農林水産省「世界農林業センサス 2010」(年齢別就業人口の構成)より作成。

てみれば農業は生涯産業であって、老後の楽しみや小遣いを得るには最適である。だが、家族を養い子どもを育てることを考えれば別である。農業は、農地を持つ人の家業としてみれば、高齢になっても仕事を続けられ資産としての土地を維持することができるという意味で魅力的かもしれないが、マーケットからみれば、最大限の保護をしてもなお縮小の道を歩んできた劣弱産業と言わざるをえない。

農業において全般的に就業者が減少しつつ高齢者の就業比率が高まる原因は、まず、農業所得の低さにあり、次に、農業が家業であって定年がないことにある。他産業に比べた農業所得の低さが青壮年を農業から引

き離すとともに、他産業に仕事のない高齢者を引き寄せている(定年帰農者)。「米農家の後継者は米作に専念しては生活できないのでそれは高齢の親に任せ、自らは兼業に就く。時がたち、親は引退し高齢になった後継者が後を継ぎ、その後継者は兼業に就く。こうして低収益の米作は高齢化によって危うく存続してきた」という見方も成り立つ<sup>18)</sup>。ここには、世帯主が安定した農外収入を持ち、その一方で農地が整備され機械化・化学化が進んで、家に残る家族や世帯主の休日作業で米作りが可能になった安定兼業農家の姿が見える。彼らの主たる耕作目的は収穫による経済的利益よりも農地を保有し続けることにある。これを農地維

持的農業という<sup>19)</sup>。こうした生産性を無視した兼業農家を支えてきたのは輸入禁止・高率関税と生産調整による高価格政策であった。その結果「兼業稲作は日本農業の冠たるシステム」とも言われるようになった<sup>20)</sup>。だがそれによって、低生産性・低収益・高齢化のいわば三位一体が再生産されてきた。たとえこれを良しとしても、この再生産は縮小再生産であって、これが続くとやがて日本の米作りは壊滅することになる。

先の表2によれば、販売農家数163万戸のうち、家族のなかで1人も兼業を持たない専業農家は44万戸(27%)である。このことは、農家の73%は農業だけでは生活できないことを示している。専業農家とは別に主業農家という呼び方があるが、この総数は農家総数の14%(36万戸)にすぎない。主業農家と専業農家との違いは、兼業従事者はいても「65歳未満の農業就業者」がいることである。主業農家はほとんどが専業農家と考えて単純計算すれば、専業農家44万戸から主業農家36万戸を差し引いた8万戸は、65歳以上の就業者のみの専業農家ということになる。上述の議論によれば、日本農業の少なくとも一部は、他産業に就いていた後継者が高齢になって後を継ぐことによって維持されてきた。しかし、団塊世代以降、後を継ぐべき高齢者も減っていくとしたら、「最初から農業に就く」人が増加するように環境を整備しなければ日本農業の将来はないであろう。

農業に限らず、製造業にしても多かれ少なかれ政府の保護を受けてきた。それにも拘わらず、製造業は発展し農業は縮小した。その違いは、農業に対する保護

政策の目的と製造業に対するそれとの違いに由来する。製造業の場合は「金になる重化学工業製品の輸出」を目的とした保護政策で、保護することによって生産性の向上と国際競争力の強化を図ったのだった。それが達成されると保護は必要なくなる。それに対して農業の場合は、零細農家の保護が目的で、国際競争力の強化はまったく想定されていなかった。だがそれにも拘わらず、あるいはそれ故に農業が縮小・消滅の道を歩むとしたら、従来の政策は見直さざるを得なくなる。

#### 2-4) 耕作規模別農家数と所得

日本農業の特徴は一戸当たり耕作面積が狭く、生産性が低いことにある。従って農業だけでは生活できないから兼業を持ち、兼業があれば農業に専心できないから、自ずと手間のかからない米作りに偏る。政府もまた兼業農家保護政策を続けてきた。80年代以降は、土地を流動化して一戸当たり耕作面積を拡大し、生産性の向上を図る政策も垣間見られたが、現在までその効果はほとんど現れていない。ここではまず、耕作規模別農家数の推移をたどり、規模別農家の所得構成をみることにしよう。

1戸当たりの耕作面積で見ると、1ha未満の農家は80年代までは70%以上あったがその後は減少を続け、08年には97万戸、57%に低下した。2ha未満の農家比率を見ると、75年の93.5%が08年には82.9%に低下した。耕作規模は平均的に大きくなってきたとはいえ、2haを超える農家はわずか17%にすぎない。では、2haの農地からどれだけの収入が得られるのだろうか。08年の10a当たり米収量は約530kgであつ

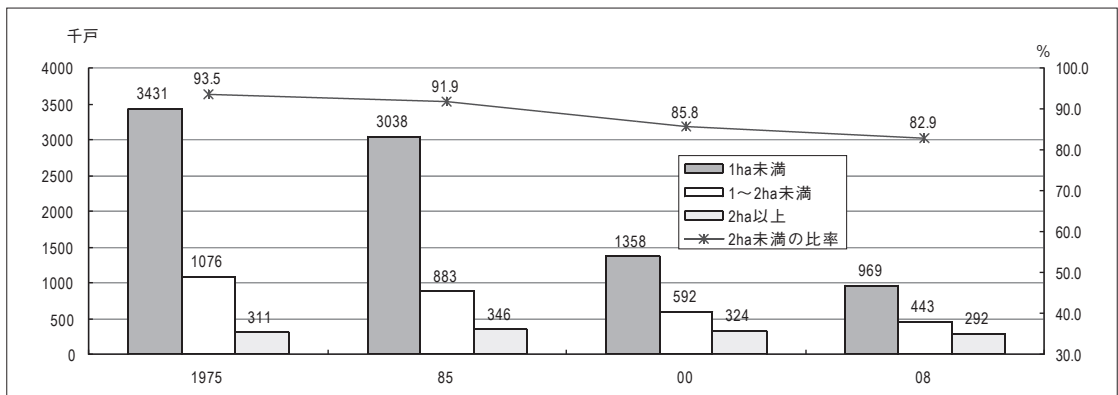


図4 耕作規模別農家数

出処：農林水産省「農業構造動態調査」(第7章 農林水産業)より作成。

たから、2 ha の収量はその 20 倍、10.5 トンとなる。一方、60 kg 当たり価格は 1 万 5 千円程度であったから、10.5 トンの米は 265 万円の収入をもたらす。主業農家の平均耕作面積は 2.9ha であるから、そこから得られる収入は 386 万円となる。この数値は売上高であるから、それから経費を差し引いた手取りでは、主業農家といえども農外収入がなければ生計は成り立たない。

平均的な農家（耕地面積 1.8ha）にしる主業農家にしる農業所得だけで生活するのは無理だが、それを

補っているのが勤労者家計には少ない兼業所得や、高齢者に支給される年金である。図 5 は、販売農家平均の収入内訳を記したものであるが、その順位は 08 年で農外 186 万円（40%）、年金 171 万円（37%）、農業 108 万円（23%）の順にあり、傾向としては年金収入の比率が高まっている、図 5 から農家所得を勤労者所得と比べると、04 年には 509 万円対 638 万円で、08 年には 465 万円対 641 万円とその差は開いている。その原因には、米価の下落による農業所得の減少と、高齢化による農外所得の減少が考えられる。しかし、所

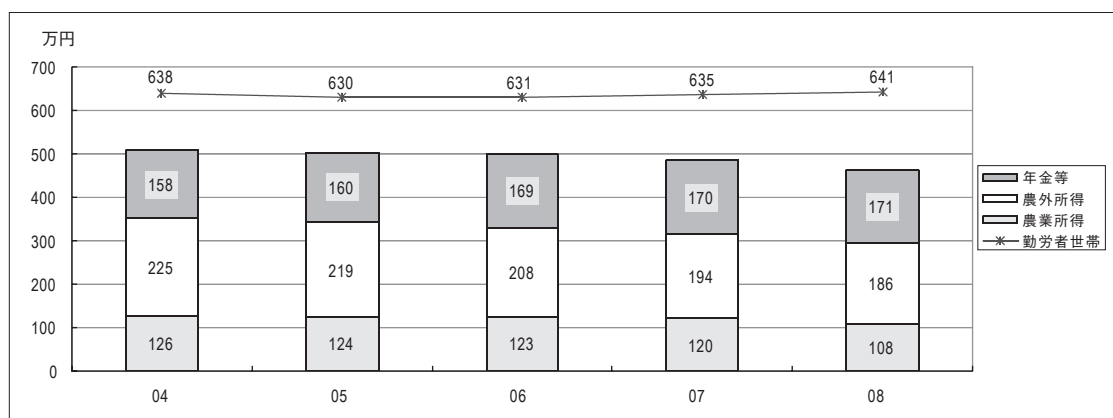


図5 農家所得と勤労者所得の推移

出処：農林水産省「農業経営統計調査」より作成。

注：対象は販売農家

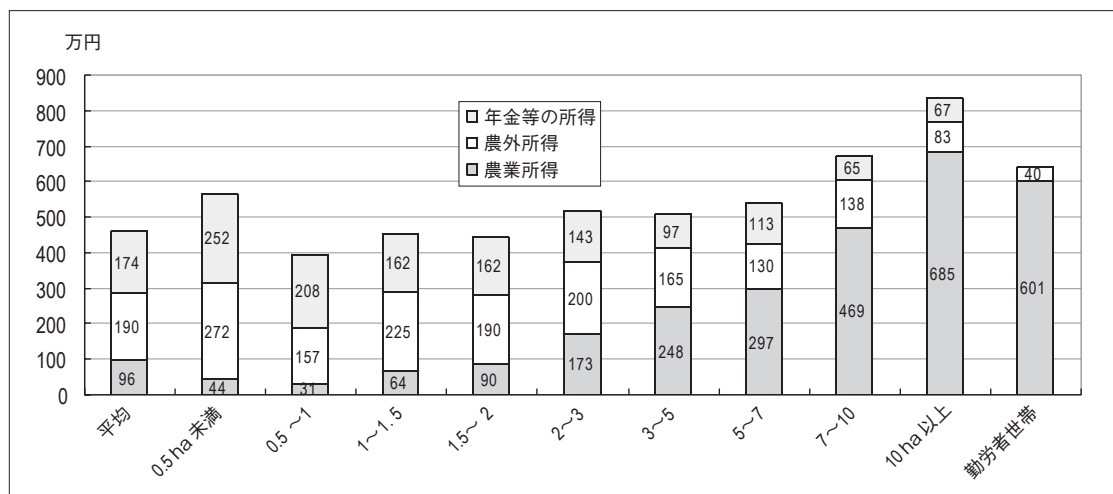


図6 都府県耕地面積別農家所得／2008年

出処：農林水産省『食料・農業・農村白書 参考統計表』、「平成20年 個別経営の経営形態別経営統計」(<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/einou-syusi2008/einou-shusi2008xls>)より作成。

注1：対象は販売農家

注2：勤労者世帯の所得は、勤め先収入とその他。

表3 北海道販売農家耕作面積別所得

単位：万円

	平均	5 ha 未満	5 ～ 10	10 ～ 15	15 ～ 20	20ha 以上
農業所得	505 (721)	148 (510)	331 (389)	530 (550)	697 (735)	899 (964)
農外所得	57 (49)	64 (45)	57 (40)	51 (47)	82 (85)	47 (47)
年金等所得	68 (48)	94 (14)	75 (74)	57 (55)	49 (45)	45 (43)
総所得	628 (815)	301 (546)	463 (503)	638 (651)	828 (865)	991 (1054)
農家数比率 (%)	100 (100)	7 (3)	11 (9)	10 (11)	10 (10)	62 (67)
都府県同比率 (%)	100	73	17	10		

出処：農林水産省「平成20年 個別経営の経営形態別経営統計」(HP：図6に同じ)より作成。

注：括弧内は主業農家の数値

得金額だけで暮らし向きを語ることはできない。勤労者世帯平均では世帯主年齢が47.4歳、世帯員3.5人であるのに対し、農家では64.5歳、2.1人である。平均年齢を基準に見ると、勤労者世帯では教育費等にもっとも家計費のかかるときであり、現在の収入もいつまで続くかわからず、老後資金の手当てでも必要で家計は非常に緊張を強いられる状態にある。これに対して農家では、年齢からいって今後の農外所得には期待できないとしても、すでに子どもは手を離れ、生活費はあまりかからず夫婦で農業を続ける限り暮らしに困ることはないといった状況であろう。

それでは次に、耕地面積別農家所得をみてみよう。経営耕地面積別所得(図6)を見ると、北海道を除く都府県平均が460万円で、所得の内訳は農業所得が96万円(21%)、農外所得が190万円(41%)、年金等の所得が174万円(38%)となっている。農業所得が全所得の50%を超えるのは5～7haの農家で、7～10haの農家所得は672万円で勤労者世帯所得を上回り、10ha以上では農業所得が685万円で勤労者所得を上回っている。他産業に比べて農業の生産性は低いと言われるが、これを見ると、その原因は耕地面積が狭いことにある。

図6の数値は北海道を除いたものであるが、除いた理由は、北海道の農家が保有する耕地面積はそれ以外の地域の面積と比較にならない規模だからである。では、北海道の耕作面積別所得を見てみよう(表3参照)。北海道では5ha以上の農家が93%を占めるが、北海道以外では27%にすぎない。元々農地改革に際して、土地の保有限度を都府県で1ha、北海道で4haと差

をつけたことが、北海道とその他地域の耕作面積の違いのもとになっている。だがそれだけでなく、都府県では都市近郊の農家は容易に兼業先を見いだせるのに対して、人口過疎の北海道では兼業先は少なく、また住宅地などへの転用も少なかったことから、自ずと一家を挙げた離農が多く、そのため土地の集積が進んだと言われる。

北海道では耕地面積10～15haで農家所得はほぼ勤労者所得に等しく、それを超えると勤労者所得を上回る。全農家の82%がこれに該当する。都府県では耕作面積7ha以上の農家所得は勤労者所得を上回るが、5ha以上としても全農家の27%にすぎない。

## 2-5) 耕作規模別生産費

前項では耕作面積が大きくなるにつれて兼業所得も含めた農家所得が増えるとともに、農業所得比率が上昇し兼業所得比率は低下することを見てきたが、ここでは、耕作面積別の生産性を見てみよう(図7参照)。

「農業経営統計調査」によると、平成20年の10a当たり玄米生産量は平均で533kg。経営面積別では515～565kgの間にあり、一般に耕作面積が増えるにつれて増加し5～10haをピークに減少する(図8参照)。耕作面積別の生産量には大きな違いはないが、それを生産するのに要した労働時間には相当な違いがある。耕作面積0.5ha未満の10a当たり労働時間は45.8時間で、耕作面積が拡大するにつれて労働時間は減少し、15ha以上では14.3時間と3分の1以下になっている。そのため時間当たり収量にすると、0.5ha未満では11.2kg、耕作面積が広がるにつれて増加し、15ha以



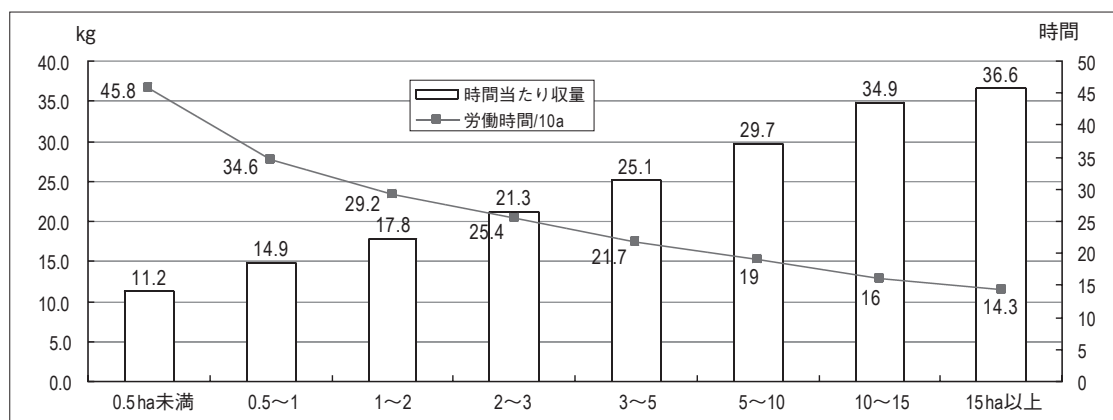


図7 耕作面積別生産性

出処：農林水産省「農業経営統計調査」（平成20年度 米生産費）より作成。

注：対象は販売農家

上では36.6 kgになっている<sup>21)</sup>。

60 kg当たり玄米価格を1万5千円とすれば0.5ha未満では、時間当たり収量11.2 kg (2,800 円)、15ha以上では、36.6 kg (9,150 円)となる。生産規模の違いによって単位当たり収入に3.3倍の開きがある。これは粗収入で、ここから生産費を差し引いたものが純収入となるが、耕地面積が拡大するにつれて単位当たりコストも低下するなら、純収入の差はもっと大きくなるであろう。そこで次に耕作面積別コストを見ることにしよう。

「農林水産統計」の「平成20年度産 米生産費」によると、米60 kg当たり全額算入生産費は全国平均で1万6,497円であった。耕作面積別に見ると図8のようになる。販売価格は新潟南魚沼産コシヒカリのような特別なものを除くと、1万5千円くらいであったから、農業は平均して赤字になってしまう。耕作面積別に見ると、販売価格が経費を越えるのは2~3ha以上の農家に限られる。ではどうして赤字の農家は米作りを続けるのであろうか。それを考えるために費用の内訳を見てみよう。

全額算入生産費は次のように定義される（農業生産関連事業収支を除く。定義式の下の数値は2008年の米60 kg当たり販売農家平均値である）。

$$\begin{aligned} \text{全額算入生産費} &= \text{生産費} (= \text{物件費} + \text{労働費}) + \\ &\quad (16,497\text{円}) \quad (13,595\text{円} (= 9,610\text{円} + 4,346\text{円})) \\ &+ \text{支払利子・地代} + \text{資本利子・地代} \\ &\quad (565\text{円}) \quad (2,337\text{円}) \end{aligned}$$

物件費には、まず農機具、自動車、建物費があるが、このほとんどは減価償却費である。物件費には他に種苗、肥料、薬剤、土地改良・水利費などが含まれる、これが費用の過半を成している。労働費は、家族と雇用者への支払いであるが、ほとんどが家族への支払いである。借入金の利子と借地の地代は支払い費用であるが、最後の項目は自己資本利子と自作地地代であるから実質的にゼロである。減価償却が済んだとすれば、物件費は3,460円少なくなる。家族への労働費は4,121円、自己資本利子850円、自作地地代1,487円であるから、これらを差し引くと全額算入生産費は6,579円となる。減価償却費を入れても1万円強で、名目上の（要素支払いを含む）全額算入生産費の61%である。株式会社と従業員のように経営体と個人が分離している場合には、要素支払いは現実の費用となるが、農家（経営体）と家族（従業員）が未分離の場合には現実には他者への要素支払いは行われない。そのため「生産費を償えない米価格」には注意が必要である。

上と同じ「平成20年度産 米生産費」によると、10a当たり全額算入生産費の全国平均は14万7千円である。規模別に見ると0.5ha未満が21万7千円で、耕作面積が大きくなるにつれて減少し、15ha以上では10万円である（図8、三角マーカーの折れ線）。10a当たり収量530 kg、60 kg当たり1万5,000円なら、10a当たり生産額は13万2,500円になる。これは、耕作規模2~3haの全額算入生産費13万1千円を若干上回る額であるが、上記に従って実際の支払いコスト

はその61%とすれば約8万円になる。そうすると10a当たり純収入は5万2,500円となる。しかしそれでも、耕作面積3haで年収はその30倍、157万円にしかない。

上と同様に名目上の全額算入生産費から自己支払いを除いた実質値を計算したのが表4における④である。これは図8における米印マーカーのついた折れ線で表される。ここに示される実質的な10a当たり生産費と10a当たり収入(図8、四角マーカーの折れ線)を比べると、耕作面積0.5ha未満でも黒字になり、10

～15haで最大になる。

農家を企業(経営体)としてみれば、耕作面積0.5ha未満では、10a当たり収入12万9千円に対して全額算入生産費は21万7千円だから、8万8千円の赤字である。しかしそれは企業としての赤字である。そこには賃金、利子、地代など要素費用(自己への支払い)も含まれる。全額算入生産費(21万7千円)から要素費用(9万3千円)を差し引いた純支払いとしての費用は12万4千円である。すなわち、0.5ha未満農家にも純収入はあるが、それは10a当たりわずか5千円

表4 耕作面積別全額算入生産費／10a

単位：万円

耕作面積 (ha)	～0.5	0.5～1	1～2	2～3	3～5	5～10	10～15	15～
全額算入生産費①	21.7	18.9	15.3	13.1	12.1	11.3	10.4	10.0
家族労働費②	-6.2	-4.7	-3.9	-3.3	-2.9	-2.6	-2.4	-1.7
自己利子・地代③	-3.1	-2.5	-2.3	-2.0	-1.6	-1.5	-1.3	-1.2
④＝①－②－③	12.4	11.7	9.1	7.8	7.6	7.2	6.7	6.9
⑤＝④／① (%)	57.1	61.4	59.5	59.5	62.8	63.7	62.5	70.0

出処：農林水産省「農業経営統計調査」(平成20年度産 米生産費)より作成。

注：④は実質的な全額算入生産費、⑤は実質的な全額算入生産費の名目値に対する比率。

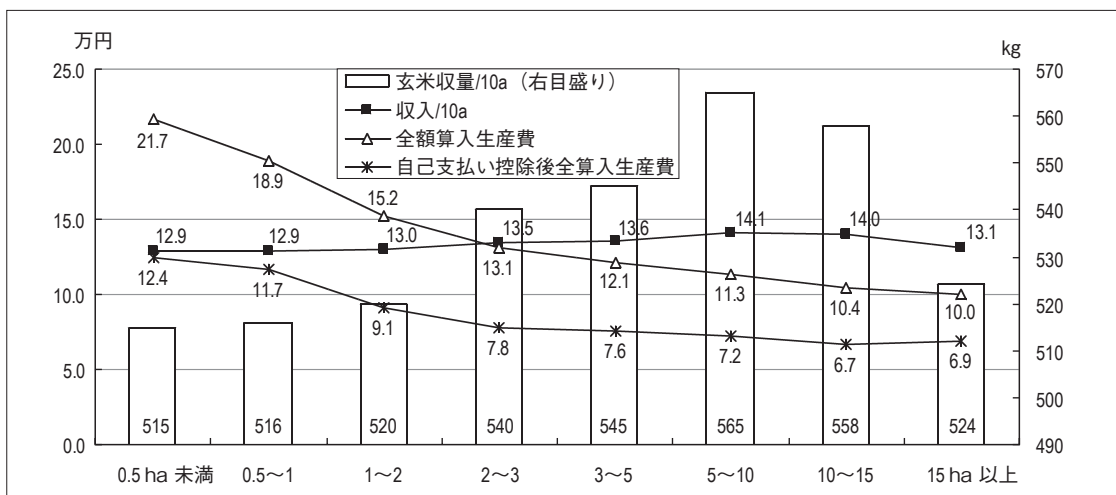


図8 耕作面積別収入と費用

出処：農林水産省「農業経営統計調査」(平成20年度産 米生産費)より作成。

注1：対象は販売農家

注2：四角マーカーの折れ線：10a当り耕作面積別収入＝耕作面積別玄米収量÷60kg×15,000円(60kg当たり15,000円の場合の収入)。

注3：米印マーカーの折れ線は、表4の④。

にすぎない。10a 当たりの労働時間は 45 時間であるから、時給にすれば 109 円である。この低賃金はマーケットではとうてい考えられない。それにも拘わらずこの仮想計算の値は、次の新聞記事と符合する。「しんぶん赤旗」(2008 年 9 月 18 日付)は、稲作農家の平均時給を 179 円としている。これを示して、同紙は、農業を守るために価格補償、所得補償を求めている<sup>22)</sup>。だがそれでは生産性の向上はない、それなくして 0.5ha 未満農家の時給を千円にするには米価は 30%以上も上がらなくてはならない。いかに強力な減反政策をとってもそれは無理であろう。米価は 1 万 5 千円のままで、耕作面積が 1 ha 未満に増えれば時給は 347 円、10ha では 3,600 円にもなる(表 5 参照)。問題は、だれからも強制されないのに、零細農家は どうしてわずかな時給で米を作るのかということである。

図 8 から、耕作面積別農家の純収入を算出してみよう。ここでは、耕作面積に幅があるが各クラス上限(たとえば 2～3 ha では 3 ha とする。また 15ha 以上では、20ha をとった)をとることにする。計算結果は表 5 に示されるが、これを図 6 にある耕作面積別農家所得の「農業収入」と比べると、2 ha までは我々の計算値が低いが、それ以降では大きな違いはない。きわめてラフな計算ではあるが現実とそう違わない結果を得ているようである。これからみても、農業で暮らしを立てるためには耕作面積 10ha 以上が必要であることがわかる。

農地を流動化して一戸当たりの耕地面積を拡大し、農業生産性と所得の向上を図るのが農業基本法の趣旨であった。しかしながら、耕作しなくても与えられる補助金、安定的な農外収入、輸入禁止による高米価の維持、そして農地整備による転用期待の高まりなど農家の土地保有に対するインセンティブが高く、そのため「農地の交換は進まず、所有者の異なる土地が入り交じる分散錯圃は解消されず生産性は上がらない」状態が続いた<sup>23)</sup>。そのために日本の米作農業から青壮年の担い手が失われ高齢化が進んで農地自体が縮小しつつある。その最大の理由は、耕地が少ないため専業としては経済的に割が合わないからである。この状況から免れるにはどうしたらよいか。

日本の田畑合わせた近年の耕地面積は 459 万 ha、そのうち水田は 250 万 ha で、耕作面積は 163 万 ha である。これを 140 万戸の農家が耕作している(表 2 参照)。一戸当たりの稲作面積は 1.16ha で、これを 10ha に広げるためには、稲作農家数は 16 万戸程度に減少しなければならない。近年の水稲収穫量 850 万トンを、16 万戸の農家で生産するなら一戸当たり 53 トン。15,000 円/60 kg とすれば、粗収入は 1,325 万円。図 8 に見たように、10～15ha の農家における生産費は粗収入の 48%であったから、これに準じると純収入は 636 万円になる。現行の米価が前提であるが、職業として経済的な魅力をもたらす金額である。

一戸当たり 1 ha は機械を使わない家族労働の限界であったこと、分散錯圃は場所によって異なる収穫高

表 5 耕作規模別農家経費と収入および時給

単位：万円

耕作面積 (ha)	0.5	1	2	3	5	10	15	20
収入/10a ①	12.9	12.9	13.0	13.5	13.6	14.1	14.0	13.1
実質的全算入生産費②	12.4	11.7	9.1	7.8	7.6	7.2	6.7	6.9
純収入/10a ①-②	0.5	1.2	2.9	5.7	6.0	6.9	7.3	6.2
総収入 (①-②) × ha	2.5	12	58	171	300	690	1,095	1,240
労働時間/10a (時間)	45.8	34.6	29.7	25.4	21.7	19.0	16.0	14.3
時給 (円)	109	347	993	2,244	2,765	3,632	4,563	4,336

出処：農林水産省「農業経営統計調査」(平成 20 年度 米生産費)より作成。

注 1：①は図 8 の四角マーカーの折れ線、②は同米印マーカーの折れ線、10a 当たり労働時間は図 7 の四角マーカーの折れ線。

注 2：時給 = 10a 当たり純収入 / 10a 当たり労働時間。

の平等をはかったこと、それ故に水利や農道の整備に村落の協働が必要だったことなど、現在の農地に関わる事情は歴史的に形成されてきた。だがそれでは担い手が失われて農業の縮小が止まらないとしたら歴史的転換を図らなければならない。そのためには、まず、転用を禁止（ゾーニングの徹底）することによって転用期待をなくし、農地の売買・貸借を自由化して土地を手放すインセンティブを高める必要がある。これは、私有財産である農地の処分を規制することで、憲法上うたわれる「私有財産不可侵」を犯すことにならないかと言われる。これに対して「そもそも現在の農家が所有している農地の多くは、農業に供されるという大前提の下で、農地改革によって国からただ同然で交付されたものである。その農地が農業に供するという公益の見地から制約を受けるのは当然ではないだろうか」という考え方もできる<sup>24)</sup>。「農地はその耕作者が保有する」ことを前提した農地法は、2009年の改正で「農地を効率的に利用できる耕作者」が農地の権利を取得することを目的とするように変わり、転用規制を厳格化しつつ株式会社等の参入規制を大幅に緩和したのだった<sup>25)</sup>。

### 3. 食糧自給率の問題

農業の生産性が製造業に比べて低いことは、先に見たトヨタ自動車との売上高・従業員比較でも明らかである。しかしながら農業の持つ外部経済効果は製造業に比べてはるかに高いから、市場の論理のみで両者を比較すべきではない。農業の外部効果として農水省は「多面的機能」<sup>26)</sup>を挙げるが、なんといっても農産物は国民の命をつなぐものである。それ故に農業は保護されてきたが、それにも拘わらず農地は縮小し、食糧自給率はかつてから半減して40%を割り込むようになった。そして、これからの自由貿易の推進を考えると農業は絶望的水準に落ち込んで国民の命の保証はなくなる。それを避けるためには農家を保護し、禁止的関税など保護政策を続行すべきだという論調が強くなってきた。その一方で、むしろ自由貿易こそが日本農業の発展に繋がるとも言われるようになってきた。

食糧自給率は基本的に、国内生産量／消費量（＝国内生産量＋輸入量）で表される。そこで、消費量を引き下げる、あるいは国内生産量を増やして輸入量を減らすなら、自給率を引き上げることができる。農業生

産指数は80年代半ばまで上昇してきたから、それまでに自給率の低下を導いた原因は消費の増加とそれに伴う輸入の増加にあったと思われる。しかしそれ以降は下の表6に見るように農業生産指数は低下に転じ、それが自給率を引き下げてきたと考えられる。そこで自給率を引き上げるためには国内の食料生産量を増加すればよい。そのためには2つの方法がある。すなわち、①強力な保護政策か、②参入の自由化による規模の拡大である。保護と自由化の2つの論調が生まれる所以である。自民党政権は保護政策の行き詰まりから、②の方向に傾いてきた<sup>27)</sup>。だがそれに続いた民主党政権は、再び保護政策に傾いて全農家を対象とする戸別所得補償政策を採った。それは零細農家の保護政策であり農地の集積を阻害するものである。

表6 総合農業生産指数の推移

2000年＝100

年	80	85	90	95	00	05
指数	105.0	115.8	111.1	106.0	100.0	95.3

出処：農林水産省「農林水産業生産指数」より作成。

民主党政権は、2010年3月に策定した「食糧・農業・農村基本計画」において2020年度の食料自給率目標を50%に設定した。そして国内生産量の増加対策として、選挙公約であった戸別所得補償モデルを策定し同年4月からスタートさせた。これは、減反に参加して米を作る農家に対して、標準的な販売価格と生産費との差額として一律1万5千円を補償し、かつ標準価格と販売価格との差額を補償する（米戸別所得補償モデル事業）、また、米の代わりに小麦や大豆を作る農家には減反参加の有無にかかわらず交付金を支給する（水田利活用持久力向上事業）という2つの内容を持つ<sup>28)</sup>。前者は零細農家にも米作りのインセンティブを与えるが、その効果は、生産性の低い（価格の高い）米を増産するだけで自給率の向上にはつながらない。土地を流動化し生産性を向上するという観点からは明らかなマイナス効果である。政府は自ら「過去40年にわたって農村を疲弊させ、閉塞感を与えてきた生産調整政策」<sup>29)</sup>の大転換を図るというが、戸別所得補償はなおそれを継続しようという政府の意志を表して



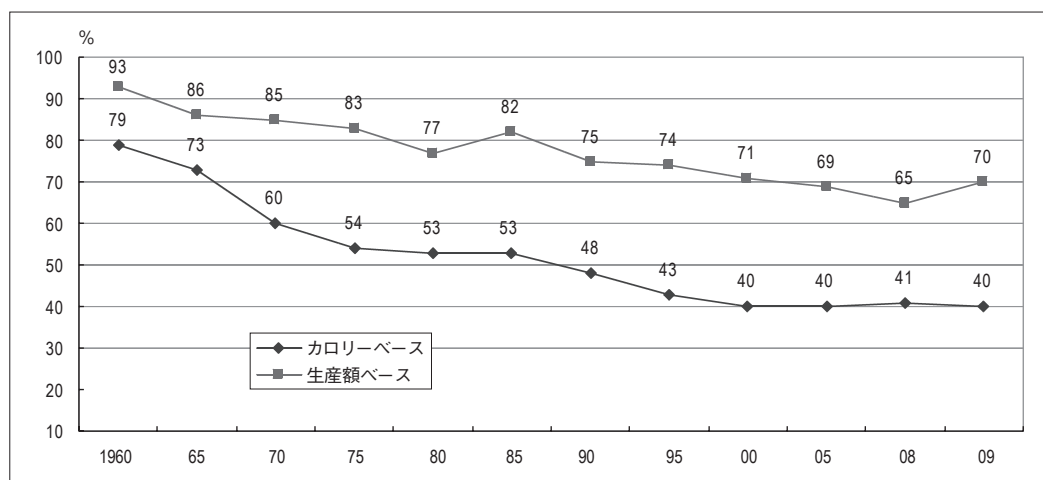


図9 食糧自給率の推移

出処：農林水産省 HP [www.aff.go.jp/j/zyukyu/fbs/pdf/2-5-1-2.pdf](http://www.aff.go.jp/j/zyukyu/fbs/pdf/2-5-1-2.pdf) より作成。

いる。米以外的大豆や小麦といった「戦略物資」の生産を拡大して自給率を上げるためには、交付金よりも農地の集積が必要である。それに対して民主党政権発足以来、自由化の効果としての、農地の流動化→一戸当たり耕地面積の拡大＝生産性向上というオーソドックスな生産拡大・自給率向上に必要な政治的決定は、なお混乱して定まりがつかない<sup>30)</sup>。

以下においては、引き上げが必要と言われる食糧自給率とはどのようなもので、なぜ低下してきたかを考えていくことにする。食糧自給率には、金額ベース、重量ベース、カロリーベースがあるが、もっぱら問題にされるのはカロリーベースで、図9からわかるように金額ベース自給率は70%とかなり高いので、これはあまり問題にならない。全体的なカロリーベースの自給率は、個々の食品のカロリーベース自給率①を足し合わせて得られる<sup>31)</sup>。①は次のように算出される。

- $$\begin{aligned} \text{①} &= \text{重量ベース自給率②} \times \text{原料(飼料)自給率③} \\ &\quad \times \text{総カロリーに占める割合④} \\ \text{②} &= \text{国内生産量} / (\text{国内生産量} + \text{純輸入量}) \\ \text{③} &= \text{国内産原料(飼料)} / (\text{国内産原料(飼料)} \\ &\quad + \text{輸入原料(飼料)}) \\ \text{④} &= \text{当該食品から得られるカロリー} / \text{1日の総カロリー} \end{aligned}$$

以上の関係をもとに、カロリーベース自給率を示したのが次の表7である。

表7を読んでみよう。米の国内生産量は756.5万ト

ン、高率関税の見返りであるミニマムアクセス米の輸入量が72.9万トン、合わせて829.4万トン。これで国内生産量を除した重量ベースの自給率は91.2%となる。米の原料は種籾で、輸入はしていないから国産原料比率は100%。日本では、1日1人当たり2,742キロカロリーの食糧を供給しているが、そのうち米から全カロリーの22.1%を得ている<sup>32)</sup>。そこで米のカロリーベース自給率は、 $91.2\% \times 100\% \times 22.1\% = 20.2\%$ となる。

植物油の重量ベース自給率は65.8%と高いが、国内で生産する食用油の原料となる大豆や菜種の国産率は3.4%。それに全カロリーに占める比率12.2%を掛け合わせたカロリーベース自給率はわずか0.3% ( $= 65.8\% \times 3.4\% \times 12.2\%$ )となる。肉も国内産が半分を占める(重量ベース50.2%)が、家畜の飼料となるトウモロコシや干し草などの自給率は12%で、カロリーベース自給率はたったの0.4%になってしまう。野菜は国内産がほとんどで、原料自給率も高い。しかし野菜はカロリーが低いのでカロリーベース自給率は2.2%になってしまう。かくしてすべての食品の自給率を足し合わせた総カロリーベース自給率は40.9%となる。

1960年に79%もあった食糧自給率はどうして下がってきたのだろうか。その第一の原因は、日本人が国内で生産される米よりも、海外の原料・飼料に頼るパンや肉、油などからカロリーをとるようになってき

表7 カロリーベース自給率／2005年

	国内生産 (万トン)	純輸入量 (万トン)	重量ベース 自給率 ② (%)	国産原料 比率 ③ (%)	供給カロリー 比率 ④ (%)	カロリーベース 自給率① ②×③×④ (%)
米	756.5	72.9	91.2	100	22.1	20.2
小麦	87.5	537.8	14	100	13.3	1.9
植物油	174.3	90.5	65.8	3.4	12.2	0.3
野菜	1180.1	321.0	100	78.6	2.8	2.2
肉 ⋮ ⋮	302.9 ⋮ ⋮	300.3 ⋮ ⋮	50.2 ⋮ ⋮	12.0 ⋮ ⋮	6.4 ⋮ ⋮	0.4 ⋮ ⋮
合計	6374.5	5777.8	52.5	—	100.0	40.9

出処：川島博之『食糧自給率の罨』、表3a (pp.48-49) の一部を加工の上転載。

たことである<sup>33)</sup>。肉はおいしいが値段が高い。そのため貧しい時代には肉の消費量は少なく、豊かになるにつれて多くなる。ところが1kgの牛肉を得るためには11kgのトウモロコシを必要とする。豊かになるにつれて間接的により多くの穀物が求められ、その輸入が増えて自給率は低下する。また、かつての日本人は、小麦原料の食品としてはうどなか団子くらいしか食べなかったが、これも豊かさのたまものとして食事の洋風化が進み、パンやクッキー、パスタを大量に食べるようになって、小麦の輸入量が増えて自給率を引き下げた。

60年当時の日本人は、総カロリーの46.6%を米から得ていた。それが近年では米によるカロリー摂取比率は22.1%に下がっている（注33参照）。食生活を昔に戻して、カロリーの46.6%を米から採るとしたら、2005年の米のカロリーベース自給率は、 $91.2\% \times 100\% \times 46.6\% = 42.5\%$ となり、現行より22.3%も上昇する。食糧自給率の問題は基本的に食生活の問題（需要側の問題）ということになる。それに対して政府は、減反報奨金を出して米の作付けを減らし、代わりに輸入依存度の高い小麦や大豆を植えさせて国内供給量を増やして食糧自給率を上げようとしている。しかしながら、品質、価格両面で日本産を上回る海外製品を排除するのは難しい。結局は補助金目的に植え付けはするが収穫はしない「捨て作り」が増えるだけである<sup>34)</sup>。食糧自給率を上げるためには純輸入を減らす（輸出はできないまでも輸入を減らす）ことであるが、そ

のためには、食料の需要側にいる国民に「パンやパスタを食べるな、米を食べろ。肉や卵を食べるな油を使うな」と命令するしかない。しかし民主主義国家がそのようなことをできるはずもなく、国民はマクロの自給率引き上げよりも自らの好みを優先する<sup>35)</sup>。

食糧自給率を上げるために、政府・農水省は「国民運動」を呼びかけるが、そんな呼びかけをするのは自給率向上施策に実効性が薄いからである。それに対して自給率が下がる可能性は高い。FTA/EPAの推進、TPPへの参加問題は自由化を志向するアジアの先進国として避けて通ることはできない。そのとき、例外なき関税撤廃が前提となるなら、778%の関税に守られてきた日本の米作は全滅に近く自給率20%のうちかなりが失われ、さらには小麦や飼料、その他安価になった農水産物の輸入も増えて、自給率は14%程度に下がると農水省は試算する<sup>36)</sup>。

2000年代の日本人は半世紀前に比べて比較にならない豊かな食生活を享受している。それができたのは、比較優位にある工業製品の輸出が潤沢な外貨をもたらしたからである。国内の使用に余った工業製品を輸出して必要な食糧を輸入することは国際貿易の基本原則に適っている。18世紀末、マルサス『人口論』が説いた食料と人口の相容れない因果関係を克服したのは、貿易の利益を享受した先進国に限られてきた。しかしながら、国際マーケットの穀物価格は時として激しく変動し、とくに2008年の異常な上昇によって穀物は金を払えば手に入るとは限らないという認識が一

般化し、「食料安全保障」が声高に主張されるようになってきた。

国連食糧農業機関（FAO）の世界食料安全保障委員会は、食料安全保障を「すべての人が、いつでも、必要とする基礎的食料を物理的および経済的に入手すること」を保証することであると定義した。それは具体的に、①十分な食糧の供給あるいは入手の確保、②供給の安定性の確保、そして、③貧困者を中心とする家庭段階での食糧入手の確保が満たされなければならないとしている<sup>37)</sup>。それに対して、短期的には不作によって、長期的には絶対的な不足によって穀物価格が高騰するなら、上記①と②の、結果的に③の保証を困難にする。

日本の食糧自給率は2000年代に入ると40%前後で安定しているが、アメリカの128%、EU諸国の80～120%に比べて極端に低い<sup>38)</sup>。とはいえ、国内産であろうと海外産であろうと、十分な食料が安定的に供給される限り安全保障上の問題はない。だが、2008年の穀物価格の上昇は、今後ともこの傾向が避けられないことを示した。このときの穀物価格上昇の背景には、地球温暖化による異常気象がもたらした干ばつ等による供給の減少、世界人口の増加による需要の増大、新興国の成長による需要の増大、石油価格の高騰に伴うバイオエタノール向け需要の増大、さらに巨額の投機資金の流入など長期的な需要圧力要因があった<sup>39)</sup>。

炭酸ガス排出量の増大が地球温暖化の原因であるとして、それに伴う干ばつや洪水による供給の不安定は避けることができない。2005年に65億人だった世界人口は2050年には91億人を超えると予想されている。新興国のうちでトウモロコシの輸出国だった中国は、経済成長に伴って肉に対する需要が増大し、2010年には輸入国に転じた。石油の需要が供給を越えるオイル・ピークを迎えることは確実で、それに伴う石油価格の上昇は、その代替燃料・原料としての穀物需要を増大させる。一方における供給の不安定化と他方における需要の増大は、食糧危機の危険性を高める。このように考えるなら、安定的な食糧供給を担保するために国内農業生産とそのもとになる農地の確保が不可欠となる。

従来は農業保護政策は、生産性を上げて収入を増やすというよりも生産性の低い耕作者を市場から隔離して守ることにあった。その結果、生産量の縮小と高齢

化、そして農地の減少をもたらした。そうになったのは、保護政策にも拘わらず、小規模零細農業では経済的に自立できないから兼業が進んで耕作放棄地が増加し、その一方で農地を転用・売却してきたからである。農地の転用・売却は、市場原理の下では合理的である。それは次のように説明される。先の2節に記した表1によると、2009年の10a当たり農地価格は90万円。それに対して商工業用に転用した場合は5,500万円である。この差は用途によって異なる土地の生産性によって生じる。2009年の10a当たり小作料（農業地代）は12,000円であった（表1参照）から、金利が1.3%であれば、農業用地の理論値（＝12,000円／0.013）は、ほぼ90万円となる。近年の金利からして妥当なところであろう。それに対して商業用地の価格5,500万円が理論値に等しいとすれば、地代は72万円となる。要するに地価とは、将来にわたって受け取る地代の現在価値であり、その土地がどれだけの価値を生むか、言い換えれば借りた人がどれだけの地代を払えるかにかかっている。そうである以上、農用地と転用地の地価の差は当然である。そこでは、土地を持つほとんどの農家は、転用・売却の機会があればすぐに応じるし、なければ機会を待って土地を持ち続けることになる。

従来は農業政策は、農業を市場から隔離すると共に農地も隔離していた。ところが、市場から隔離されているはずの農地が市場に流れる抜け穴があった。法律（農地法、農振法）は原則として農地の転用・売却を禁じたが、転用許可を与えるのは事実上仲間内の農業委員会であったために農家の転用願いが拒否されることはほとんどなく、違反転用の大方も事後承認されてきた<sup>40)</sup>。その結果、61年以来、150万ヘクタールの農地が消滅した。この抜け穴がある限り、たとえ耕作は放棄されても農地は農地としての賃貸や売却に供されることはなく、農地の集積のないところに生産性の向上はなく、農業で自活できない若者は寄りつかず、高齢化が進んで生産量は減少していく。TPP参加問題は別にして、このままでは日本の食糧自給率はますます低下する。

農地の転用・売却という経済合理的行動は個々の当事者間にマーケット利益をもたらすが、その結果生産性の向上が阻害され、農業が縮小するという社会的な不合理をもたらす。ここから逃れるためには、農地を国土にどう配分するかを決定して個人の転用期待をなく

し、耕作者（農家であれ、法人であれ）に農地を配分する、いわば第2の農地改革が必要である。戦後の農地改革は、歴史的な搾取と忍従からの身分的解放ということもあって、市場原理を全く無視したものであった。第2の改革は、土地の売り手（貸し手）も買い手（借り手）も共に満足するような形で農地を流動化しなければならない。これに対して自民党政権は2005年3月「農業構造の展望」を閣議決定し、2015年までに「効率的かつ安定的な農業経営数」を33～37万戸、そのうち水田作経営については家族経営8万戸を確保するとした<sup>41)</sup>。しかしこれは全く現実化しないままに、政権は民主党に移ったが、その政策は先述したように零細農家の保護と大規模化の狭間で揺れている（注30参照）。

#### 4. 国際標準に向けて

食糧自給率を高めるためには国内生産量を増やすべきで、そのためには、農地の集積による生産性の向上が不可欠であることを述べてきた。だが政府のもくろみ通り一戸当たり耕作面積が現状の10倍になったとしても、アメリカの10分の1にすぎない。自由貿易の下で日本の米作農業は生き残れるのだろうか。次に

このことを検討する。

世界の米生産量は4億5千万トン、貿易量はその6.4%の2,860万トン。輸出比率ではタイが30%、ベトナムが20.8%、アメリカとパキスタンがそれぞれ10.5%、インドが7%、その他が21.3%となっている<sup>42)</sup>。2006年以降の、国産米とアメリカおよびタイ産米の価格を比較したのが図10である。日本が輸入する外国産米は、ほとんどがミニマムアクセス（MA）米（76.7万トン）で、それには2種類の価格がある。1つは加工食品、飼料、援助などに供するMA一般輸入米で、もう一つは政府の利益になるマークアップ輸入米である。SBS輸入米は10万トン程度で、あとは一般輸入米である。図10の凡例にある「米国産一般」は前者、「米国産SBS」は後者に該当する。一般輸入米価格は割高なアメリカ産でも4,680円で日本産の3分の1以下である。

日本の稲作農業は、いま（2010年）、140万戸の農家が163万haに作付けして848万トンを生産し、総生産額1.8兆円、1戸当たり128万円の粗収入を得ている。この状況は、生産調整と補助金に支えられたもので、高齢化と後継者の不足から将来の存続が危惧さ

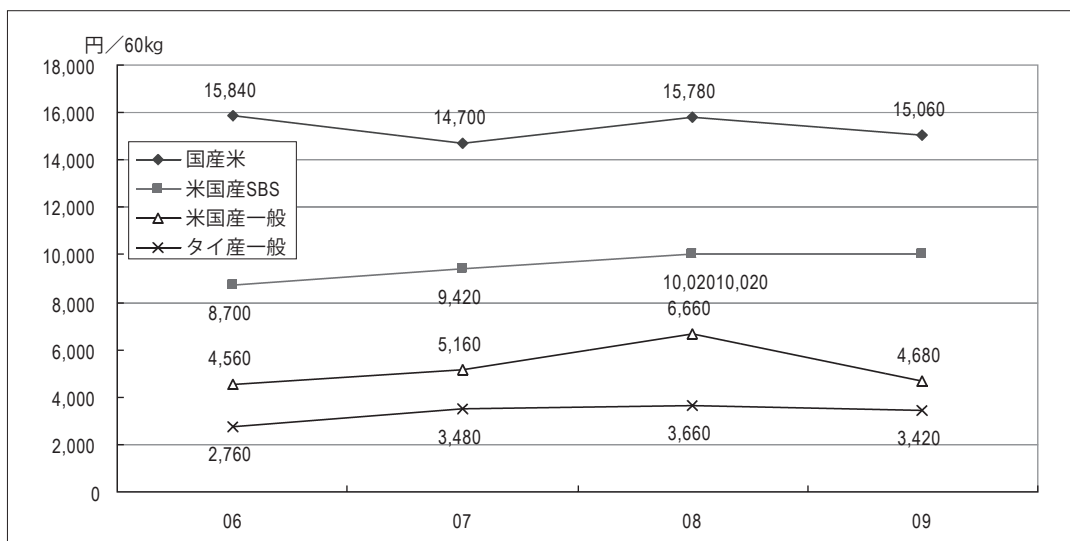


図10 コメの内外価格差

出処：農林水産省「米をめぐる関係資料」（平成23年3月）

<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/110330/pdf/ref2.pdf> より作成（なお、原データは1kg単位であったが、60kgに変更した）。

注：米国産はうるち精米単粒種、タイ産はうるち精米長粒種。



れる。さらに米価は国際価格の3倍以上で、自由化の下で生き残ることは難しい。そのために政府も20ha以上の大規模化を宣言している。だが政府はそのための具体策を提示しないので、たとえば次のように考える。現状の1ha未満農家は102万戸、1～3ha未満農家は31万戸、合わせて133万戸の農家は基本的には農業から退出し、その土地を3ha以上農家に売却ないし貸与してもらう。そうすると、3ha以上の農家7万戸が水田面積250万ヘクタールを耕作をするなら、一戸当たり36haとなる。水稻作付面積163万haに限っても一戸当たり23haで総産出額が現状と同じなら1戸当たり粗収入は2,500万円になり、政府の大規模化目標を達成することができる。

それを段階的に進めるために、まずは減反政策をやめて作付けを自由化する。そうすると供給量が増えて価格は低下する。米価が下がれば採算の合わない農家は自ずと退出して農地は大規模農家に集積されていく。この過程がスムーズに運ぶとして、ではその結果何が起こるか考えてみよう。まず、現行の米価25万円/トン（1万5千円/60kg）、生産量800万トンを現状の需給均衡値としよう。そこでは需要曲線と供給曲線はどのような形状をとるか。需要については、トン当たり100万円（6万円/60kg）で買い手はなくなるとすれば、需要曲線の具体形はほぼ次のようになる（以下のDは需要を、Sは供給を、Pは価格を表す）。

$$(1) \quad D = 1,070 - 10.8 \times P$$

これに対して、生産量がゼロでも5万円の維持費がかかるとすると、供給曲線はほぼ次のような形をとる。

$$(2) \quad S = -200 + 40 \times P$$

この状態から、農地拡大政策として減反を廃止し、生産量を増やして価格を引き下げる。コスト的に合わない農家は退出し、農地は集積されていく。その結果、生産性が上昇して最終的な均衡価格は16万円/トン（9,500円/60kg、09年の米国産SBS価格に近い）、数量は900万トンに増えたとする。生産量ゼロのときの維持費を3万円とすれば、供給曲線はおおよそ次のような形をとる。

$$(3) \quad S1 = -129 + 64.3 \times P$$

新しい供給曲線S1は旧来のSに対して、耕作面積の大規模化によって各価格（＝コスト）に対する生産量が増えたことを示している。この関係をグラフにしたのが次の図11である。

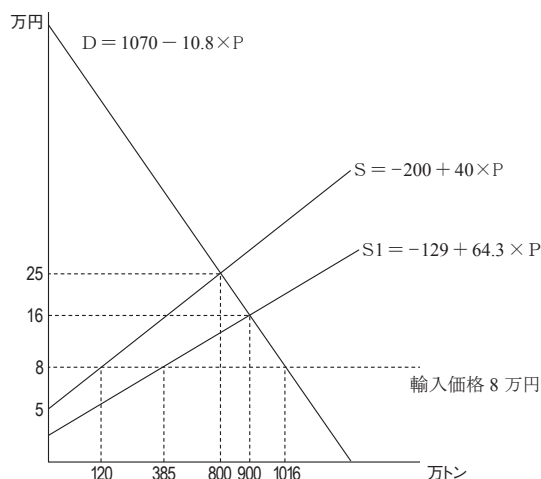


図 11 農地の大規模化と自由化の効果

自由化に対応する第一段階として、上記のプロセスが進行したとして、新均衡価格16万円/トン（9,500円/60kg）は妥当だろうか。図8によると、10～15ha農家の10a当たり全額算入生産費は10万4千円、反収558kgであるから、1トン当たり18.6万円。耕作面積が広がるにつれて反収は増加するが、10haを境に減少する。その理由は、農地が分散するからで、この分散錯圖を解消しつつ集積が進むなら、生産性はさらに向上してトン当たり16万円は無理のないところであろう。

こうして生産性が向上したところで関税を撤廃して自由化する。そのときの輸入価格は8万円/トン（4,800円/60kg：09年の米国産一般輸入価格）であるとする。そうすると国内需要量は1,016万トンに増加するが国内生産量は385万トンに減少する。そして農家収入は16万円×900万トン＝1兆4,400億円から、8万円×385万トン＝3,080億円に減少する。作付面積は大きく減少し、耕作放棄地ばかりが増えて農村は荒れ果てる。では、自由化後も自由化前の900万トンの生産体制を維持するにはどうしたらよいか。農家に900万トンの米を生産してもらうためには、トン当たり16万円の手取り保障が必要である。すなわちトン当たり市場価格8万円との差額8万円を、国内で追加生産すべき515万トン（＝900万トン－385万トン）に対して直接補償することになる。これに要する金額は4,120億円である。きわめてラフな計算結果ではあ

るがおよその方向は示しているであろう。

現行 8 千億円規模の戸別所得補償と減反政策を続けても、就業人口の高齢化と後継者不足、作付面積の減少を止めることはできない。それによって食料安全保障は損なわれ、守られるべき農村の景観や環境、そして文化も消滅していく。農業は保護すべきである。だがその政策目標は零細農家の維持ではなく、ここに述べたように生産性向上の方向に向けるべきで、そうすると生産と所得を拡大して農業を魅力ある産業に変えることができる。

## 5. むすび

われわれは米をどこから手に入れるか。約半分はスーパーの米売り場から、専門店や量販店など様々な店から 30%。残りの 20% は「無料」、すなわち自分で作ったりもらったりするものである。どこの売り場にも、様々なパッケージに包まれて全国各地から送られてきた米が十種類以上は並び、それぞれに違った価格がついている。米を買う人たちは、値段や産地、銘柄や食味を考えてそれぞれに合理的な選択をしている。食糧管理法が厳格だった頃は、米は米屋でしか買えず、種類も価格も 1 つだけだった。米価は国会で決定され、政府の指令によって農協が全量買い取り民間に卸す流通は完全に政府の支配下に置かれていた。しかしながら「コメ余り」が流通の自由化に道をつけ、いまでは政府の関与は備蓄米に限られ、米価はすべてマーケットで決定されるようになった。かくして米の流通過程から政府による規制は消滅したが、生産量については今なお、減反という規制が残っている。

価格形成を自由化しつつ価格を維持するために採用された減反政策は 40 年余にわたって続いてきた。その目的は需要の減少による米価の下落から零細農家を保護することにある。農地改革後の農家はほとんどが零細農家であり、彼らを再び小作に戻さない、すなわち彼らの私有財産である土地を守ることが戦後政府の責務となった。このとき農家は政権与党の鉄壁の守りとなった。政治家・官僚・農協の農政トライアングルともいわれた権力構造と農業は、持ちつ持たれつの関係を次第に薄めながらも今日に至った。かつての日本には、工業においても金融業においても、「日本株式会社」と揶揄されたほどに、政府の指令に民間が従う構図があった。それは乏しさを分かち合って効率を上

げるべく市場原理を補うものであった。しかし、乏しさを克服したとき、民間は自立し政府との関係は自ずと希薄化した。

食糧管理法は、戦中・戦後の乏しい食料を効率的かつ平等に分ち合うことを目的としていた。したがってそれは、米が豊富になった 60 年代末には使命を果たし終えたものである。しかしながらその後も、米に対する需要の減少というマーケットの圧力に対して価格を維持するべく（法的には根拠のない）生産調整、零細農家保護につながる各種の補助金事業を続け、95 年になって食糧管理法はようやく幕を閉じた。

米の生産能力が需要を上回るほどに高まったなら、あとは市場原理に任せるべきであるか。そこには大きな問題がある。生産能力の拡大は閉鎖された国内における拡大であり、国境措置が除かれるなら彼我の生産性格差から、日本の米はたちまちマーケットから排除されてしまう。この結果、国民が従来よりも安い米を食べることができる（消費者余剰が高まる）ということにおいて効率的であるとしても、食料安全保障の面からは非効率である。軍勢力など市場原理からすればおよそ非効率であるが、「平和に対する不安」の存在を認めるならこれは効率的となる。自然環境が無料のゴミ捨て場であるなら有害物質や炭酸ガスの排出に価格をつけることは非効率である。しかしながら自然環境が人間生活に重大な影響を与えることが認識されると、市場の効率は社会的非効率に変わる。

いかなる場合にも国民が飢えることのない最低限度の農地と農産物を確保することは政府の義務であり、そのための市場介入（保護政策）は当然である。2011 年秋には、FTA/EPA の延長上にある TPP 参加を巡って、日本にとっては久々に国論を二分するような議論が持ち上がった。だが議論は共に「その結果どうなる」かについての思い込みを前提するため、十分にかみ合わないままに野田佳彦首相は TPP 交渉参加を表明した。ここで米作農業に関して政府がなすべきは、食料安全保障の見地から、最小限「米の生産量 800 万トン、作付面積 163 万 ha を守る」こと、そして、そのために農地を大規模化して生産性の向上を図ることである。

## 注

- 1) 戦前の1935年には、総農家数561万戸のうち経営耕地面積1ha未満の農家が68.2%を占めていた。それに対して農地解放後の1960年には、総農家数605万戸の70%が1ha未満の農家であった。農地改革は、小作農を自作農に変えたが、一戸当たりの耕作面積は小作農の時代と変わらなかった。この形は近年に続き、2008年には170万戸の販売農家のうち57%が1ha未満である。
- 2) 神門〔4〕p.78。
- 3) 小学館『歴史大事典』より「田畑永代売買禁止令」、「地所永代売買解禁」の項参照。
- 4) 日本では江戸時代から、賃金労働者を雇う大農経営よりも農地を貸し出す小作制度が一般的であった。というのは、使用人は賃金分しか働かないが、小作は、一定以上の収穫は自分たちのものになるために家族で懸命に働くから相対的に生産性が高かったからである。こうして集約農業が江戸時代以降の日本に主流となった（木村〔3〕pp.162-4参照）。
- 5) 祖田〔8〕p.84。
- 6) 八田・高田〔9〕は「兼業農家戸数の維持の効果を持つ諸政策は農協・自民党・農水省の『農政トライアングル』が推進してきたものである」という（p.19）。戦後の日本では、農業に限らず、産業に対する保護および規制政策が採られてきた。この形は、政治家・官僚・財界（業者）の鉄の三角形といわれたものである。また金融業では「護送船団方式」といわれた強力な保護政策があった。それらは自由化の過程でほとんど形骸化し、残るのは農業のみである。
- 7) たとえば1970年の政府買入価格（生産者米価）は60kg当たり8,272円、売渡価格（消費者米価）は7,442円で、60kg当たり830円、1千万トンでは1,383億円の逆ざやであった（「政府買入価格と政府売買価格の推移」<http://agrin.jp/hp/kome/library/15pdf/41.pdf>参照）。
- 8) 減反政策は、それまで可能な限り最大限の努力を積んで米を作ろうとしてきた人々に、米を作らないことで補助金を支払うということであり、従来の農業モラルを否定することになる。それにも拘わらず減反政策が続いてきたのは、それを受け入れなければ地域ぐるみで給付される各種の補助金を受けられず、そのため各農家が、行政・農協から指示される減反を地域の「決まり事」として受け入れざるを得なかったことによる（岡本〔1〕pp.80-82参照）。しかし「決まり事」は簡単に決まるわけではなく、減反政策は個々の農家をそれに従わせるための「重く暗い歴史」を紡いできた（生源寺〔5〕pp.115-7参照）。
- 9) 神門〔4〕p.147参照。
- 10) 樋口〔11〕によると「農地法は個別の農地ごとに権利移動や転用の適否を判断する（一筆統制）。農振法は市町村が農用地区域を指定し、区域内の農地転用を禁止する（ゾーニングによる規制）」。
- それに対して農地法に基づく許可を得ずに転用する「違反転用」件数は2005～7年の3年間に2万4千件（1,794ha）、違反に対しては勧告が行われ、従わない場合は罰則もあるが、勧告が出されたのは250件にすぎず、全件の91.4%（全面積の83.7%）は事後的に転用許可がおりている（p.7）。なお、農地転用問題については神門〔4〕第4章に詳しい。
- 11) 自主流通米とは、農家が政府を通さずに、政府指定業者（農協）を通じて消費者に販売する米のことで、食糧管理会計の赤字対策として1969年に始まった。なお、注13参照。
- 12) 1993年12月、当時の細川首相は関税化とミニマム・アクセス米の受け入れを承認した。その対応策として、翌年10月には、ウルグアイ・ラウンド農業対策費6兆100億円の支出が決定された。しかしこのほとんどは公共事業や農業施設に使われ、農業生産性の向上に結びつくことはなかったと言われる。
- 13) 従来は、政府買い上げ米と自主流通米を合わせて計画流通米、生産者が政府とは関係なく販売する自由米を計画外流通米と呼んできた。「計画」という言葉は、政府が米の供給量や価格の決定を計画的に行う意図を表したものである。2004年の食糧法改正によって「計画」という言葉はなくなったが、その意味は、政府が米の供給量や価格について「計画」を放棄したということである。
- 14) 『朝日新聞』2010年10月2日付、朝刊11面。
- 15) トヨタ自動車の有価証券報告書（<https://kmonos.jp/ufo/data/E02144/S0003D2W/#E0001>）参照。なおこの数値は、トヨタ自動車単独のもので、海外子会社を含む連結決算では売上高は18兆9千億円、従業員は32万人である（平成21年度）。
- 16) 川島〔2〕p.59参照。
- 17) 「朝日新聞」（2010年10月14日付朝刊3面）。これに関連して注30参照。
- 18) 森島賢「TPPと日本農業は両立しない」、農文協〔8〕pp.64-5。
- 19) 祖田〔7〕p.92参照。なお同書によれば、安定した兼業収入によって農業収入が家計の補助で足りるようになった状態を安定兼業という。
- 20) 蔦谷「協同はTPPを越える」、農文協〔8〕p.134。これに続けて蔦谷氏は、しかしこのシステムが永続する条件はすでに失われ、今後は大規模生産農家と自給的農家に二極分化していくと述べている。
- 21) 時間当たり収量×10a当たり労働時間＝10a当たり収量。
- 22) <http://www.asyura2.com/08/senkyo53/msg/675.html> 参照。
- 23) 神門〔4〕p.144。これに続けて神門は言う。「農地問題こそが農業問題の焦点である。農地流動化が進めば

農産物の生産コストは半減できる」(同 p.148)。

- 24) 神門 [4] p.234。
  - 25) 改正農地法第1条(目的)による。法改正の結果、農地取得の際の下限面積(50a)が緩和され、株式会社も農地を借りられるようにすると共に、転用規制の厳格化と遊休農地対策の強化がはかれるようになった。このことについては、農林水産省 HP「改正農地法について」に簡潔に説明されている ([http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/230831\\_gaiyou.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/230831_gaiyou.pdf))。
  - 26) 1999 年、「農業基本法」に代えて「食料・農業・農村基本法」が制定された。旧基本法は、基本的に生産性向上を理念としたが、新基本法は「食糧の安定供給の確保」と「多面的機能の十分な発揮」、その基盤となる「農業の持続的発展」と「農村の振興という4つの理念を掲げる。農業の多面的機能とは、外部経済効果のことをいう。内容は、雨水の保水・貯留による洪水防止、水源涵養、気候緩和、生態系保全、文化の伝承、良好な景観の形成等の機能をいう(農林水産省『食料・農業・農村白書』(平成22年版)参照)。
  - 27) 1992 年には「新しい食糧・農業・農村政策」によって、農地の流動化・集積を図り、支援対象を「やる気のある」認定農業者に限定するようになってきた。1999 年の「食糧・農業・農村基本法」では、価格支持政策をやめて経営所得の安定を図る方向に転じた。
  - 28) 農林水産省『食糧・農業・農村白書』(平成22年版)、pp.21-2 参照。
  - 29) 農林水産省『食糧・農業・農村白書』(平成22年版)、p.23。
  - 30) 日本経済新聞は、「農林水産省は農家1戸当たり平均2haの農地を5年で約10倍に拡大する方針を打ち出した」と伝えている。そのために、2011年度予算に農地集積費用を計上し、農地を拡大した農家には交付金を、農地を譲った農家には農地集積協力金を支給して農地需給の拡大をはかる。しかし、そうした政策が大規模に永続的に行われる保証は全くない。集積のための予算請求は216億円、集積を妨げる戸別所得補償のための予算8千億円に対してあまりに少なく、効果は全く期待できない(「日本経済新聞」2011年10月3日付け朝刊参照)。
- さらに2011年10月、政府の「食と農林漁業の再生実現会議」は戸別所得保障を見直し、一戸当たり耕作面積を20～30haに増やす数値目標を掲げた。だがそこには、未だ予算措置も具体的な実行方法も描かれておらず、農業政策は現状維持と自由化・大規模化の方向を定めかねている(「日本経済新聞」2011年10月21日付け朝刊参照)。
- 31) 以下の計算手順、データは共に川島 [2] pp.45～55をもとにしている。
  - 32) これは供給カロリーと呼ばれ、農林水産省が発表する「食糧需給表」に基づく1人1日当たりカロリーの供

給量である。それに対して摂取カロリーは、厚生労働省の「国民栄養調査」に基づいた国民1人1日当たり摂取するカロリーで、1,861キロカロリーである。供給カロリーは摂取カロリーより多いが、両者の差は、家庭やレストランなどから出る残飯、賞味期限切れによる廃棄、食料品生産過程に生じる廃棄分などを加えたものである。

- 33) 川島 [2] によると、1960年のカロリー源は米46.6%、小麦9.7、植物油3.2、砂糖7.0肉1.1であったが、2005年には米22.1、小麦13.3、植物油12.2、砂糖10.0、肉6.4と変わっている(同書 p.59)。
- 34) 2009年度の転作奨励金は3千億円。それが広く平等に転作農家に配分される。その結果、北海道十勝管内では小麦の収量530kgに対して、たとえば青森県中泊町では18kg。その理由は「後継者がなく、米以外に手が回らない」ことによる。同じ転作をするにしても、専業の大規模農家は米の減収を他の作物で穴埋めしようとするが、米の収入を当てにしないサラリーマン農家は転作奨励金に対して捨て作りで応えるしかない(「北海道新聞」2009年4月26日付。[http://www.hokkaido-np.co.jp/cont/hrice\\_news/56398.html](http://www.hokkaido-np.co.jp/cont/hrice_news/56398.html))。
- 35) 勤労者世帯の食料品消費金額は全体として減少傾向にある。中でも、1980年に1,613円だった米の1人当たり消費金額は、2009年には840円に減少した。それに対してパン・麺類消費金額は1,038円から1,091円に増加している(農林水産省『食糧・農業・農村白書』(平成22年版)、p.60)。このような国民の主体的な選好を、国家権力をもって変えることはできない。
- 36) 農林水産省は、「国内生産のみで2,020キロカロリー供給する場合の一日の食事メニュー」(<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/pdf/menu.pdf>)において自給率14%の食事内容を示している。それによると供給熱量は2,020キロカロリー(現行は2,742キロカロリー)で、食卓に上がるのは肉は9日に1食、卵は7日に1個、米も不足し、昼食は芋だけとなる。いかにも悲惨な食卓であるが、その根拠は不明である。
- 37) 国際連合食糧農業機関『FAO世界の食糧・農業データブック』(国際食糧農業協会訳) 農山漁村文化協会 2002 p.117。
- 38) 食糧自給率を算出しているのは日本だけで、諸外国の数値は、農林水産省が算出したものである(農林水産省『食料・農業農村白書』(平成22年版)、p.38)。
- 39) 樋口 [10] 参照。
- 40) 注10参照。
- 41) 農林水産省「水田農業の担い手の現状」([http://www.maff.go.jp/tohoku/seisaku/zyousei/file/pdf/2007-2\\_zyousei.pdf](http://www.maff.go.jp/tohoku/seisaku/zyousei/file/pdf/2007-2_zyousei.pdf)) (p.80) 参照。
- 42) データは農林水産省『食料・農業・農村白書』(平成22年版)による。



## 参考文献

- [1] 岡本重明『農協との「30 年戦争」』文藝春秋 2010
- [2] 川島博之『食糧自給率の罨』朝日新聞出版 2010
- [3] 木村茂光編『日本農業史』吉川弘文館 2010
- [4] 神門善久『日本の食と農』NTT 出版 2006
- [5] 清水徹朗「稲作農業の現状－2005 年農業センサスの結果」、農中総研『調査と情報』2007 年 9 月  
(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri0709re1.pdf>)
- [6] 生源寺眞一『日本農業の真実』ちくま新書 2011
- [7] 祖田 修『食の危機と農の再生』三和書籍 2010
- [8] 農文協『TPP 反対の大義』農山漁村文化協会 2010
- [9] 八田達夫・高田眞『日本の農林水産業』日本経済新聞社 2010
- [10] 樋口修「穀物価格の高騰と国際食料需給」、国立国会図書館『調査と情報』617 号 2008 年 6 月
- [11] 樋口修「農地制度改革の課題と論点」、国立国会図書館『調査と情報』632 号 2009 年 2 月
- [12] 山下一仁『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社 2010