

20160608\_銀座農業政策塾第5期第1回\_議事録

日時：2016年6月8日（水）19:00-21:00

場所：東京・銀座 銀座会議室

テーマ：「日本農業の構造と変遷」

発表者：葛谷栄一さん（農的社会デザイン研究所代表、当塾世話人）

参加者：参加者 8人（発表者を含まない）

（会社経営、会社員、公務員、NPO法人理事長、行政書士、司法書士など）

目次：

1. 日本農業の構造／食の変化
2. 農政の変遷
3. 直面する課題
4. 農業問題をどうとらえるか

「農業は、理屈ではなくて、現場に身を置き、身体を動かしてみてもっとその本質がわかってくる。」 元々、百姓になりたいと思っていました。今から25年前、山梨市牧丘町で週末農業を始めました。空いている農地、家屋はありましたが取得や賃借することは難しい状況でした。竹林となっている農地を宅地に地目変更して取得をし、開墾して自然農法を開始しました。以来、土日は牧丘町にて農業と子どものいなか体験教室、ピザ&ワイン、リコーダーアンサンブル教室等のボランティアをしています。平日は調査研究にかかわる仕事で、講演や会議・委員会、そしてコラム・論文等の執筆が中心となっています。

銀座農業政策塾は6回コースです。最終のゴールは農業の現場を経験し、何らかのかたちで日常的に農業に参画していくところに置いています。人間が人間らしく生き、まっとうな社会であるためには、一人一人が農業に向き合い、これに取り組んでいくことが必要です。現代は、経済中心、合理主義、数字中心です。しかし、それがすべてではありません。それ以上に農業が持つ意義は重要です。人間は自然に寄り添って生きていくしかありません。命の循環を大切にすることが必要なのです。こうした社会を農的社会と呼んでいます。国民・市民が皆、多少なりとも農業とかかわりあいを持っていく、そのための手段として、市民農園、体験農園等があり、コミュニティ農業で支援をしていきます。また、できるところで部分的ながら自給もしていきます。

第1回は農業の構造と農政の変遷について学んでいきます。農業に個人的に取り組んでいくことがゴールですが、日本農業の全体を理解していただくことがその前提になると考えます。私が担当する第2回、第5回は、コミュニティ農業、有機農業等と続きます。このほか、第3回は食の文化、第4回は担い手と農地の取得の問題についてとなります。そして、第6回は第5期生の調査研究のチーム発表とともに、私から農的社会デザイン論へとつなげます。

発表：

1. 日本農業の構造／食の変化

農業関係基本指標の1960年（農業基本法制定ごろ）と直近の比較をすると、ダイナミックな動きがわかります。GDPに占める農業の割合、1960年、10%、直近、1%です。しかし、農業総産出額だと1.5兆円から4.7兆円へ増加しています。およそ3倍です。農業総産出額のピークは1984年でした（11.7兆円）。そこからは低下傾向を続けています。卵やお米の値段がその当時と変わらないのが象徴的です。

総就業人口に占める割合は26.8%から3.3%となりました。基幹的な農業従事者の平均年齢は67.1歳です。専業農家、第1種兼業農家、第2種兼業農家の数はそれぞれ34.3%、33.6%、32.1%から30.8%、12.8%、54.1%となりました。第2種が増え、第1種が減っています。専業農家が育たなかったことがわかります。第2種は主にお米を生産しています。兼業でもできる農業ということです。これは、機械化が非常に進んだことによります。耕運機、田植え機、コンバインを使えば、週末の作業でお米の生産が可能です。平日は水の管理をするだけです。北陸や東北でこの傾向が強いです。農家総所得のうちの農業所得は45万円のうちの23万円だったのが、456万円のうちの119万円となりました。年金が農外収入の大きなウェイトを占めるようになりました。

耕地面積は607万ヘクタールから450万ヘクタールとなりました。縮小傾向にあります。1戸当たりの経営耕地面積は0.88ヘクタールから2.53ヘクタールとなりました。3倍の大きさです。しかし、海外と比較すると小規模です。オーストラリアは約3000ヘクタールを超えていますし、米国は約200ヘクタールです。これに対して、EU全体であれば約20ヘクタールです。歴史の古い国は比較的小規模であり、新大陸は比較的大規模となっています。キャッチアップするにしても米豪は難しいです、EUを当面の目標とするのがせいぜいではないでしょうか。

食料自給率（カロリーベース）は79%から39%となりました。低迷しています。生産額ベースでも低下傾向にあります。このカロリーベースと生産額ベースですが、食料自給率を安全保障で見るか経済性で見るかということです。EUは増加傾向となっているのに対して、日本は低下傾向を続けています。このようなことから1999年、あらためて日本農業を位置付けし直すとともに食料自給率目標の設定も明記された食料・農業・農村基本法が制定されました。しかし、食料自給率向上の効果が出ていません。ヨーロッパは第二次世界大戦の終結後に食料の確保に苦勞しました。戦場となっただけでなく、植民地がなくなったことも原因です。食料安全保障が重要課題となりました。そこで、食料自給率を引き上げてきました。これに対して、お米文化圏の韓国、台湾は日本と同じ傾向にあって下がっています。上がっているのは畜産文化圏です。また、お米文化圏の日本、韓国、台湾はお米の年間消費量が低下しています。これが食料自給率低下の原因の一つです。1965年の食料自給率は73%でした。そのうちの43~44%をお米でカロリー摂取していました。しかも、お米の自給率は100%でした。現在、お米によるカロリー摂取は24%になっています。畜産物の自給率は47%から15%に低下、油脂類は33%から3%に低下しています。お米のカロリーが畜産物、油脂類に置き換わるとともに、これらを海外から輸入しています。GATTウルグアイラウンドによりお米の輸入も始まりました。お米の100%自給が可能であるにもかかわらず、輸入義務を課され

たわけです。生産調整も行っています。食料自給率の低下は、食生活の変化、洋風化によります。これはお米の生産を中心とする日本の農業構造と食とのかい離が進んでいるということでもあり、海外への依存度を高めてきました。

日本農業の特徴としては小規模・零細経営が挙げられます。高齢化とともに今後の担い手が不足がしており、農村の活力が低下しています。そして、食料自給率が低迷しています。最大の課題は水田をいかに使うかです。水田の4割が生産調整の対象になっています。たくさんあるにもかかわらず、お米を作れない状況です。こういった構造が形成されてしまっています。

## 2. 農政の変遷

農政は、①戦後農政、②基本法農政、③新農政と変遷してきました。①戦後農政は農村の貧困対策と都市への食料供給を目的としました。つまりは国民が飢えないように増産するとともに都市と農村の所得格差是正に懸命でした。また、GHQによる農地解放ということで自作農主義により小作人に農地を安く払い下げた皆さんの自作農を創設しました。これは、その後の小規模・零細経営が続く原因ともなりました。②基本法農政は1961年の農業基本法によるものです。増産を達成したことから次のステージを目指しました。生産性の向上、農家の所得向上です。農業の近代化が農機具の導入、農薬・化学肥料の使用により行われました。米麦の生産から畜産、野菜、果樹への生産転換も行われました（選択的拡大）。需要の増える農産物を生産するというものです。生産性向上のために農地流動化の推進を行われました。しかし、農地を所有しての規模拡大はなかなか難しく、農地の賃貸借により規模拡大を進めようとしたのですが、規模はほとんど拡大できませんでした。輸入農産物での代替も始まりました。このため、食料自給率が大幅に低下しました。食料自給率の低下は食生活の変化とともに、急激な円高も原因です（360円から100円前後となりました）。円高により、日本の農産物の価格競争力が低下しました。①の時代は輸出も可能な価格水準でした。平成4年、③新農政となります。食料自給率が40%となる中で、農業の位置付けをし直す必要性が生じたからです。米国が世界の農産物輸出国である中で、ヨーロッパが増産してきたという外部要因もあります。そのころまでは価格支持政策が主流でした。農産物を作れば政府が買い取ってくれるというものです。ヨーロッパは余った分を輸出し、米国と競争となりました。この調整をGATTウルグアイラウンドが行いました。ヨーロッパの価格支持政策と輸出補助金が問題となったわけです。そこで、農業生産と所得を切り離した直接支払政策への転換となりました。これは環境にやさしい農業を柱とします。有機農業にインセンティブが働くようにしました。また、粗放的農業を奨励し、生産性にとられない農業の展開をはかりました。直接支払いより、農地を農地として保全していく、農地を環境財としていくという流れとなりました。この流れはEU農政の基本となっています。新農政はEU農政の追随です。外部経済としての農業の価値を認めて、直接支払いを行うというものです。現在、日本農政は不十分ながらこの流れにあります。

2000年代前半、BSE、鳥インフルエンザなどの食品事故が多発し食の安全性が揺るぎました。消費者重視の農政が前面に出ることになりました。また、中山間地域に限定して、直接支払いがスタートし、2000年代後半、全体を対象とする直接支払の制度化もはかられました。2009年の下野前の自民党政権は品目横断的経営安定対策を導入しました。担い手を

絞り込んで、補助金を支出するものです。これは、民主党政権誕生の要因の一つになりました。民主党政権は担い手を絞り込まない、所得補償制度をとりました。この制度へはバラマキとの批判もありますが、農家の所得安定と農地の流動化が進んだのは事実です。しかし、自民党政権が復活し、農業の経済合理性と農地の大規模化を優先する経営安定対策へと戻ってしまいました。

### 3. 直面する課題

直面する最大の課題は、輸入自由化、すなわちTPPの問題です。安倍政権は「攻めの農政」と言っていますが、TPPを前提としています。安い農産物が流入するので、規模の拡大が必要としています。規模拡大のための支援を集中しています。TPPの国内承認は米国でもめています。大統領選候補はTPPに反対や見直しと言っていますが、大統領になったら、結局、手のひらを返すのではないのでしょうか？TPPの本質は自分の国の生き残りしか考えていないということです。しかも、国の利益といっても、その中の特定の層しか享受することができません。享受できる層とそれ以外の層というように、格差が広がるだけです。再交渉となった場合は、さらに複雑になるでしょう。大規模化だけでなく（もちろん、地域や農産物によっては大規模化も必要です）、小規模でも地域の特性を活かした農業が必要です。輸出型でなく自給型のモデルを日本で作るべきです。これが成熟化の一つのカタチです。食糧主権という前提があってはじめて、自由化ではないのでしょうか？

農協改革については、ますます圧力がかかるでしょう。これは、協同組合への圧力です。なぜなら、市場原理とは異なる存在だからです。共存共栄ではなく、自分だけ一部のものだけ栄えることを目指しているからです。そうではなく、資本の暴走を協同の思考でブレーキをかけるべきです。

### 4. 農業問題をどうとらえるか

農業問題として現在語られているものは、産業としての農業だけです。しかし、農業はそれだけでありません。農村、地域の協同体があって、はじめて維持されるものです。自然、環境の保全も必要です。経済学者の宇沢弘文氏はそれらを「社会的共通資本」（資本の論理でつぶしてはならないもの）としています。産業と社会的共通資本の両面を持つものとして農業と捉えるべきです。

日本農業の特質は、それが自然、風土に基づいているということです。ですので、自然、風土が異なる米国、欧州を目指すのはおかしいことです。日本の自然、風土に合わせて、日本農業の位置付けを見直すべきです。地域性、多様性に富んでいることを活かした農業ということです。日本には、高い生産技術があります。高所得かつ安全・安心に敏感な多くの消費者がいます。都市と農村の時間的距離がきわめて近く、交流ができます。豊かな森と海というすぐれた景観もあります。そして、水の存在です。これらを国際的な競争力に結びつけるべきです。これらをカタチにすることが、新しい農業モデル、生き方になるのではないのでしょうか？

以上