

価格支持から所得支持へ

所得低迷、担い手不足、農地荒廃に対応

水田稲作を中心にした日本の「農」

「農」とは「田畑を耕して作物をつくること」(広辞苑)である。それを「生活するための仕事」、つまり「業」として成り立たせることが産業としての「農業」の基本である。世界を見渡せばシンガポールのように「農業」がない国もあるが、日本は「豊葦原の瑞穂の国」(日本書紀)と呼ばれるように豊かな水があり、水田稲作の農業に適した条件を備えている。また、稲は亜熱帯が原産地であるが、1粒の種子が苗になり茎が伸びて12本の穂が出て、それぞれの穂に840~1,320のコメ粒が実る。つまり、1粒がおおよそ1,000粒前後のコメに増える生産性の高い作物である。「農は国の基なり」と位置づけられてきたが、それは農業の利益だけのために言う言葉ではない。日本の存在そのものである。どんな視点で農業を見るかによって農業観は異なるが、農業は他産業以上に自然界や土地や人との関連性が深く、その点が工業や商業と大きく違っている。幅が広く奥が深い産業であることが多様な視点を許し多様な農業観を存在させることになる。農政の根幹が変わりつつある今こそ、国民合意の農業観を確立すべきと考える。

米価低下で農業生産額、農業従事者が減る

日本の水田稲作の約3,000年の歴史の中で、国民がコメをおなかいっぱい食べられる時代になったのは、生産調整が始まった昭和45年以降のことである。3,000年の歴史の中ではわずか35年程度の短期間の現象に過ぎない。それまでは食料不足時代の昭和17年に制定された食糧管理法によって生産したコメは全量を政府が買い入れた。中山間地までどんどん開田し排水施設が整備され、再生産可能な農業にする政治的意図で増産が続き米価が上昇し続けた。ところが、コメ余り時代が定着した昭和56年に食糧管理法が廃止になり、平成6年には新食糧法が制定され、一転してコメの価格形

成に市場原理が働くようになりコメ価格は下がり始める。山形県の水稲の10^a当たり収量は577kg(平成15年まで20年間の平均:全国値は501kg)で長野県に次ぎ全国第2位であり、本県の稲作農業の生産性は物質的側面に限って言えば非常に高い。ところが、山形県の平成15年の農業産出額は2,349億円でありピーク時の昭和60年の産出額3,358億円と比べ約1,000億円も少なくなった。これは米価の低下によるコメ生産額の減少の影響が大きい。農業従事者数は昭和60年の14万3,000人から平成15年には89,740人と37%も減ってしまった。コメを中心としてきた山形県の農業はこのままでは産業として存続し続けることが難しくなってきた。だが、激減したとはいえ農業に従事する人が残っている山形県はまだ良い方である。水田稲作に適していない地域が多い西日本では、産業としての農業も、農業を営む基盤の農地も荒廃している。だが、産業として危機的な「農業」ではあっても、「国の基」であるかぎり「農」は受け継がなければならない。

山形の農業を代表するコメ、サクランボ

とはいえ、山形県の農業の品目別の産出額は現在でもコメが断トツに多い。コメが農業産出額全体の46.8%を占める。第2位がサクランボ(おうとう)の10.1%、第3位が豚の4.3%、第4位が生乳の3.8%、第5位が肉用牛の3.7%、第6位がリンゴの3.5%の順となる。サトイモ、ハウレンソウ、キャベツなど東京都より生産量が少ない作物が12品目もあり、農業は県内総生産の3.1%を占めるだけのマイナーな産業ではあるが、コメの主産地であり金額換算できない価値を有する農業は「山形県の基」でもある。生産額で第1位のコメと第2位のサクランボは共に山形県の農業を代表する作物であるが、産業構造を見れば対極に位置する作物と言っても過言ではない。まず、農地面積当たりの産出額の違いが大きい。サクランボはコメの6倍も多い。コメは主食として全国どこでも生産される農産

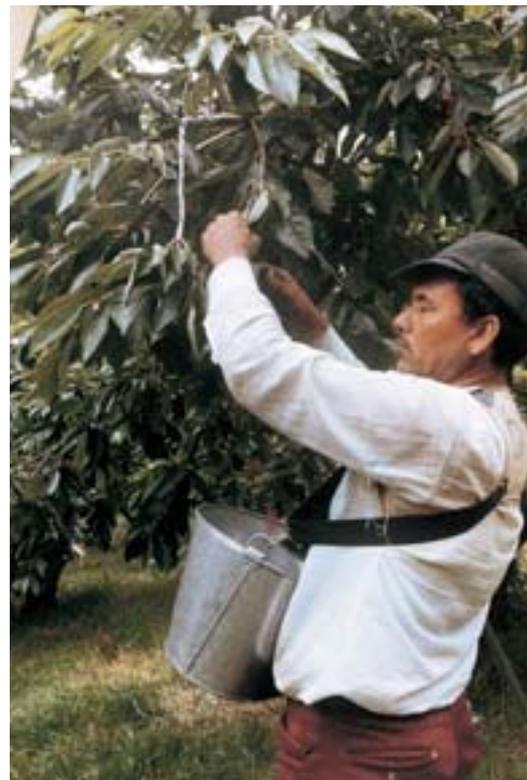
平成17年は、3月に「新たな食料・農業・農村基本計画」が、11月に「経営所得安定対策等大綱」が国から示され、農政改革の輪郭が見えてきた。昭和36年制定の「農業基本法」を見直す形で平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」を受け、さまざまな新たな考え方の施策が実施段階に入りつつある。それらの施策群に流れる基調は、生産重視から消費重視へ、価格政策から所得政策へ、所有から利用へ、開発優先から環境優先へ、国内合意から国際規律へ……と軸足を移すことであるように見える。そして、牛海綿状脳症（BSE）の不安が消えないまま米国産牛肉の輸入が再開され、世界貿易機関（WTO）の多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）も本格化し日本と海外との壁は一層低くなりつつあるようだ。変革の荒波をかぶる山形県の農業はどこへ行くのだろうか。山形県の農業を原点に据え時間軸と空間軸と産業軸との座標軸を設け、経営個体の農業、地域の農業、日本の農業の在るべき姿について考えてみたい。初回の今回は農業を過去を踏まえながら現状を俯瞰し検証する。

（文：石川敬義・株式会社銀総合研究所理事長）

物だが、サクランボは産地が少なく希少価値が高く主に贈答品として販売されている。季節の便りの高級果実として高値販売されるサクランボは経済的側面に限れば断トツに有利な作目である。山間地の多い内陸部に比べて平野部が多く地下水位が高く夜間の気温が高い庄内地方はサクランボは不利と見られてきた。ところが関係者の努力で今では内陸産に負けない品質のサクランボが庄内地方でも生産されるようになり作目としての地位が上がってきた。一方のコメは全国的な販売価格の低下で全国有数の美田地帯である庄内地方でも生産意欲を失い水田を手離したい人が増え、経済的地位が下がっている。経済的価値が生産に及ぼす影響は甚大なのである。

海外産の攻勢を免れている2つの農産物

さらに、コメは品種改良を繰り返しながら古くから生産されてきた作目だが、サクランボはリンゴやブドウなどとともに明治時代初期に外国から持ち込まれた比較的新しい作目である。水稲は水が豊富であることが栽培の必須要件であるが、サクランボの場合は雨が多いと実割れし逆にハンディーになる。雨が多い山形ではサクランボの樹体をテントで覆い雨水を遮り栽培管理するが、半砂漠状態のアメリカ西部ではスプリンクラー散水して水の供給量を調整して栽培管理する。山形のサクランボは日持ちがせず輸送範囲に制約があるが、アメリカのサクランボは大陸を横断して数日かけ西部から東部へ運ぶため開発した品種で日持ちがよい。戦時中は「おなかの足しにならない」と軍の命令で大半のサクランボやリンゴの木が切られた。アメリカのサクランボの日本への輸出が解禁になったのは昭和53年である。カリフォルニア、オレゴン、ワシントンの各州で膨大な量が生産されているので、生産量の少ない山形のサクランボは壊滅的な打撃を受けるのではないかと心配された。しかし、輸入してみると確かに価格は安いけど食味は日本人の好みに合わない「サ



アメリカ西部の農園で猛スピードでサクランボをバケツに収穫する密入国のメキシコ人労働者。テント暮らしで収穫期に合わせ北上し極端な低賃金で働く。それが市場の競争力になっている。奴隷制時代の南部の綿花収穫労働と似たダブルスタンダードの構造がある。

クランボと違う果物」というイメージが決定的要因になり山形・アメリカのサクランボ戦争は決着している。コメの場合は逆に、日本人が主食とするジャポニカ種を生産する国は韓国、中国とアメリカの一部だけである。世界のコメの全生産量のうち輸出に回るのは3～5%と少ない。日本は昭和30年に関税貿易一般協定（GATT）に加盟した。経済の国際化の進展とともに順次輸入農産物の品目が増え、今ではほとんどの作目が輸入自由化されている。だが、主食のコメについては「一粒たりとも入れない」と輸入反対の国会決議を行いながら輸入解禁があっさり決まった経緯がある。それは平成5年に合意をみたGATTのウルグアイ・ラウンド農業交渉で関税化を受け入れたことに由来する。平成11年から490%という輸出国にとっては実質的に輸出不可能な高い関税率を課す一方、輸入義務（ミニマ

ムアクセス)として国内消費量の7.2%、76.7万トンを輸入することになった。

貿易問題が本県農業に微妙な影

サクランボの場合は将来、飛行機で2時間の距離の中国・大連市から輸入される可能性がある。現在の中国の主産地は山東省でアメリカ産に近い赤肉種の品種が主力だが、10年後には中国全土で山形県の生産量の32倍、45万トンになるという予測もある^{注1}。第2ラウンドのサクランボ戦争が今度は日中間で起きないとも限らない。コメの輸入は、目下進行中の世界貿易機関(WTO)のドーハ・ラウンドの行方がカギを握る。昨年12月に香港で開かれた閣僚会議では結論が出なかったが、日本のコメのように大幅な関税引き下げが難しい「重要品目」の場合は、関税引き下げ幅を小さくする代わりに低関税での輸入義務を拡大する方向が決まった。日本経済団体連合会は香港閣僚会議を前に「わが国は農産物の輸入国の立場から妥協点を見出せるよう全力を傾注、併せて国内農業の競争力強化に資する改革を着実に実施すべき」と緊急提言を行った。山形県はコメの生産県であり、コメの輸入の量と価格がどうなるかで農業が受ける影響度は異なる。国際ルール決定に遅れてウルグアイ・ラウンド交渉を受け入れた日本政府はその後、6兆100億円の対策費を支出し生産者の反発をかわした。しかし今や、国は平成17年度末見込みで775兆円という巨額の財政赤字を抱えウルグアイ・ラウンド対策費のような措置は取れない。「経営所得安定対策等大綱 絡みで平成18年度予算で担い手への農地集積・集落営農の組織化で129億円が計上された。だが、果たして農家の生産意欲を刺激できるかどうか、輸入に対抗できる体力をつけることができるかどうか、集落の合意形成ができるかどうか。本県の農業は重大な局面を迎えた。

新たな「農の哲学」が必要な現代社会

県内の水田地帯では近年、急速にハウスが多くなってきた。花や野菜や山菜などを組み合わせ促成栽培、抑制栽培、周年栽培を行う農法である。なんとかして農業でやっていけるようにする工夫である。ハウス建設では設備投資が必要になるだけでなく、夏場の冷熱、冬場の温熱のエネルギーコストがかかる。そして、土も水も太陽光も使わず、施設の中で人工的に生産され

工業製品化されたトマトやイチゴが登場する時代になった。「農」の概念そのものが変わりつつある。戦後まで田植えも稲刈りも手作業で行われていたが、今は大半の作業が機械化され、いつ田植え、稲刈りが終わったか分からないでいたり、腰の曲がった人を見掛けることもなくなった。かつての手作業時代の田植え、稲刈りの繁忙期は「猫の手も借りたい」忙しさと昼食も子守も集落が共同で行う連帯社会であった。ところが今や、農業を主業とする世帯が減りサラリーマン世帯が増える混住社会の農村となった。農村コミュニティの在り方が問われている。農業はこのように、土地、人、気象、作目、技術、文化、流通、市場、政治、貿易などさまざまな影響を受ける。工業と同じに考えることが出来ない要素を抱えている。そこに、産業としての農業の難しさがあり、「新たな食料・農業・農村基本計画」(表1参照)の多様な内容をみれば明らかである。20世紀は農業を工業化した時代だったが、21世紀は工業を農業化する時代であり、農業の哲学の転換が迫られている。また、「企業は人なり」と同様に「農業も人なり」の割合が増している。日本の農業は水を介して土地や人がつながる側面がありコミュニティの再構築も迫られている。

農外所得に支えられている農業

米価は60kgの政府売渡価格で昭和60年の18,668円をピークに平成15年には13,748円になるなど下がり続けている。一時は60kg当たり24,000円した自主流通米価格も今は16,000円台(全銘柄平均、価格形成センター調べ)となっている。このような状況から全国の販売農家の平均で農業所得は102万1,000円と少ない。ところが、農家総所得は784万2,000円と多く、農外所得が農業所得の6.6倍もある。出稼ぎ収入に頼りながら農業を続けていた時代と基本的構造は変わっていないのである。日本の1世帯当たり平均所得は平成12年で616万円なので、農家の世帯当たり所得はそれより多いものの、農業所得に限ればぐんと少なくなるのである。農業を主業とする1戸当たり所得は496万円である^{注2}。昭和36年に制定された「農業基本法」の主眼は農業を他産業並み所得にすることにあつた。しかし、未だにその目的は達成されていない。先進国で1997年以降全産業平均の賃金水準が下がり続けているのは日本だけだが、運輸・通信、卸小売・飲食店とともに、農林水産業の所得水準の下落が全産業の下落に響いている。

再挑戦、旧「基本法」の世界の実現

旧基本法の目標を再度実現しようとしているように見えるのが平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」である。戦後の日本は連合軍総司令部(GHQ)の指令で農地が地主から耕作者である小作人に与えられる農地解放が行われた。その前後の農村の暮らしはNHKの連続ドラマ「おしん」に描かれたような貧しいものであった。ところが、自作農にはなったものの経営耕地面積が零細規模のままだったため貧しい農家が多く残った。それを旧基本法は構造改革によって広い経営面積の専業農家を増やそうとした。しかし、これは零細農家の切り捨てを容認するものとして反発にあい頓挫する。その後、農地の流動化を促進する施策がいろいろ講じられたが、あまり進まなかった。日本全体では、平成12年に耕作放棄農地が21万^{ヘクタール}に増え、全耕地面積の5.1%(平地は3.4%、中山間地は7%)を占め5年前の平成7年と比べ30%も増えた。その理由として「労働力不足や高齢化」「農産物価格の低迷」「農地の受け手がいない」「生産調整で不作付け」などを挙げる声が多い。水田は耕作放棄すれば3年で原野になり復元するのは難しい。病害虫の発生源にもなりかねず、点在すれば地域農業を危うくする。農業は農薬投入などによる環境負荷を起こす面もあるが、同時に水田は水源涵養、洪水防止、生態系保全など多面的機能を持つ面もある。環境勘定としてプラス、マイナスを差し引き37兆円の便益プラスになるという研究結果もある^{注3}。棚田のように経営規模が小さい農地が多い中山間地域は国土の70%を占めるが、人口は14%だけである。ところが、農業面では中山間地域に耕地面積の42%があり、農業従事者の40%があり、農業産出額の37%を占める。このため国は中山間地で農業を続け多面的機能を維持する目的で直接支払い制度を平成12年に導入、本県も毎年12億円が投入され続け、平成17年度から第2期に入った。本県の場合は平成15年には5^{ヘクタール}以上の水田稲作を行う農家が1,560戸^{注4}と全農家数の2.4%を占めるまでに増え、農家1戸当たり耕地面積は1.95^{ヘクタール}になるなど、全国的には1^{ヘクタール}未満の農家が70%を占めるのと比べると経営構造は規模拡大が進んでいる。標準小作料も各地で下がり続け、農地は所有する時代から利用する時代に変わろうとしている。しかし、農地の「出し手」が多くなることは農業以外で働く場があればこそ実現可能な世界であり、農業だけで生活できる経営体を育成すれば済むこととイコール



スイスでは毎日登山するようなこのような急傾斜地で牧畜農業が行われている。牧草を植え放牧が行われているから国土が保全される。牧草がないところはあちこちで土砂崩れが起きている。



整然と管理されている大蔵村四ヶ村の棚田。ここは地滑り地帯なので、仮に棚田が耕作放棄されれば数年で土砂崩壊が起き、裾を流れる川がせき止められ大災害が発生しよう。

ではない。農業を魅力的な産業にデザインしながら、農地所有者が離農しても職場を得られるようにすることの両方を実現しなければならない。

国内農産物離れが進む日本の「食」

わが国の耕地面積は旧基本法当時の昭和36年の609万^{ヘクタール}をピークに減少の一途をたどり、平成15年には474万^{ヘクタール}と22%も減っている。コメの消費は食生活の多様化などで国民1人が1年間に消費する量が昭和37年の118.3kgから平成14年の62.7kgへと47%減ったことなどで、全体の消費量も昭和38年の1,341万^{トン}をピークに一貫して減り続け平成14年には946万^{トン}と29%の減少となった。従って、国内の水田227万^{ヘクタール}のうち39%の面積の106万^{ヘクタール}で生産調整(改廃を含む)が行われている。これは経済的には一種のカルテルで公取委が摘発すべ

きことかもしれない。米流通に一層市場原理を働かせる仕組みに移行した。だが、わが国は食用農水産物の最終消費額が80兆3,000億円にのぼる飽食の国である。ところが、国内で生産される農産物の生産額は10兆2,000億円で全体の12.7%を占めるに過ぎない。差し引き分を食品製造業、食品流通業、外食産業、輸入農水産物の生産額で占めている。食の多様化、安価な海外食材の輸入と相まって、わが国の食料自給率は現在、カロリーベースで40%、金額ベースで70%となっている。先進国の中では異常に低い食料自給率である。この数字の裏側を読めば、強い130%のお金で海外から安い60%のカロリーを調達していることになる。この構図が成り立つのは、日本の経済力が強く海外農産物が安い場合で、しかも、海外の農産物が安全に生産される場合に限られる。途上国が経済力をつけ輸入量を増やし世界的に農産物価格が上昇したり、日本で使用禁止されている農薬を使い生産し輸出されたり、異常気象などで輸出国が不作になり国外へ出す余裕がなくなった場合などは成り立たない構図である。

危うい食料安全保障、生産基盤維持

フードマイレージという概念がある。食べ物が食卓に届くまでどれだけ輸送エネルギーをかけたかを測る指標である。これが日本は9,002億^{トン・キロ}と世界一多いのである。この現実を、食料安全保障の危機と見るか、経済力の勝利と見るか、議論の分かれるところである。「食料・農業・農村基本計画」は日本の食料自給率について「輸入と備蓄とを適切に組み合わせながら最低限必要な食料を確保する」とし、平成22年の目標値としてカロリーベースで45%、金額ベースで74%の自給率目標値を掲げている。しかし、ここには問題が潜んでいる。国民の胃袋は大きくならないのだから消費できる食料の量は限られる。コンビニのファストフードのおにぎり用にコメを供給している農家などがあるが、このような展開が可能な農家は一部に限られる。大半の生産額を占める食品産業は原材料を海外の安い食材を使っているのである。県内にも食品製造工場やレストランなど数多くの食品産業があるが、国産の食材は高く使えないという企業が多い。かといって食品産業が食材として使える価格まで国内農産物の価格を下げられるかといえば、再生産が不可能な価格となり生産を続けることが難しい農業となろう。価格を下げるには生産コストを下げるしかない。生産コス

トを下げるには、経営規模を拡大するか、人件費や機械購入や肥料投入など資材費用を減らす必要がある。しかし、アメリカと日本の生産コストはコメで9倍、大豆で10倍、小麦で13倍、日本が高いのである。農家1戸当たり経営耕地面積がアメリカは日本の123倍も大きく、人件費は中国やタイは日本の30分の1と少ない。価格競争で勝負できる国際情勢にない。

国際規律に合わせた農業支持へ

農政の大転換である「品目横断的政策」(表1参照)が登場した理由もそこにあるように思われる。これまでの作目ごとに補助金をつけ再生産可能な産業にする価格支持政策をやめ、経営体ごとに公的資金で支援する直接支払い制度に切り替える内容である。いわゆる「デカップリング」政策である。「カップル」(一体化)されているものを「デ」(切り離す)して生産を刺激しない農業支持を行う政策である。この方式だと世界貿易機関(WTO)農業交渉のルールにも抵触しないと考えたのだろう。WTO農業協定(第20条)は「根本的改革をもたらすよう助成、保護を実質的かつ漸進的に削減することを長期目標とする」とある。助成、保護とは、基本的に市場アクセス、輸出補助金、国内助成の3領域であり、貿易歪曲度によって「緑の政策」(貿易歪曲しない政策：自然保護、環境、研究、分離された直接支払い、フードスタンプなど)、「青の政策」(貿易歪曲的な補助金だが一定の要件を満たせば黄色の政策から除外)、「黄色の政策」(貿易歪曲政策：特定作目の生産を奨励する補助金、生産増や価格支持や生産資材の補助金など)とに分かれる。WTOが認めている国境措置は関税だけである。そして、加盟国はこれらの助成額合計(AMS)を20%削減しなければならないとする。日本は平成10年のコメの政策変更で価格支持が激減するなどEMSは3兆1,708億円から4分の1に減り、21%となった。

欧州の共通農業政策に学ぶ

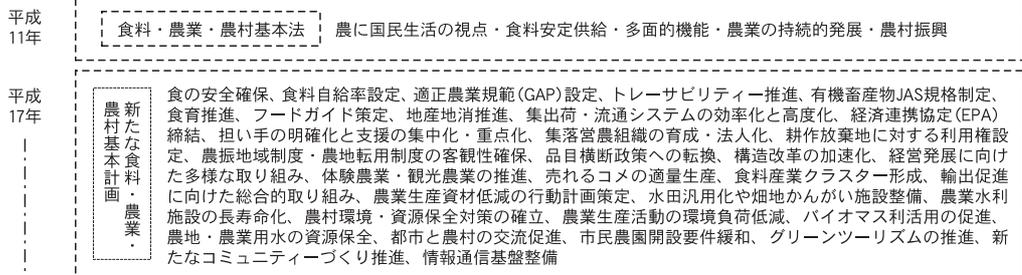
しかし、補助金が何色かをどんな物差しで測るのかという国際的合意はまだ出来ていない。どの国もエゴ丸出しで国益追求を続けており、どんな政策が「緑の政策」かという判定基準は定まっていない。アメリカとEUとは以前から輸出農産物の国際競争力をつけるため輸出補助金をつけて輸出してきたが、その結果互

いに財政赤字拡大の消耗戦となって互いに反省しあっている。また、アメリカは農業補助金の75%が「緑の政策」としているが、その大部分はフードスタンプ、つまり貧困者への食料援助に回っている補助であり、これとて生産を刺激しないとは言えない。日本が飢餓に苦しむ国に人道的支援として余ったコメを援助するのを止められないのではないか。日本は貿易ルールが国際的に流動的な段階では国益追求と国際情勢とのバランスをとりながら進む以外にないと思う。だが、このような国際的な摩擦を経てきた学習効果として、欧州連合（EU）の共通農業政策（CAP）は見習う価値がある。もともとイギリスで始まった農業環境政策（ESA）として集約的農法から粗放的農法に、自然生態系や景観や史跡を大切に作る農業に切り替え、それに資金助成する政策として誕生し1985年に欧州全体が導入した政策である。これは最も貿易歪曲度の低い農業支持政策である。わが国が今回導入する「経営所得安定対策等大綱」にもその片鱗がうかがえる。農業を持続可能な産業にし、かつ国際貿易ルールに合致させる方向である。だが、「大綱」が実行されるには現場の農業者、国民の意識改革が伴わなければならない。納税者、消費者に支持される要素が盛り込まれなければならない。同時に「農業者の確保」「農地の流動化推進」「農業所得確保」も実現しな

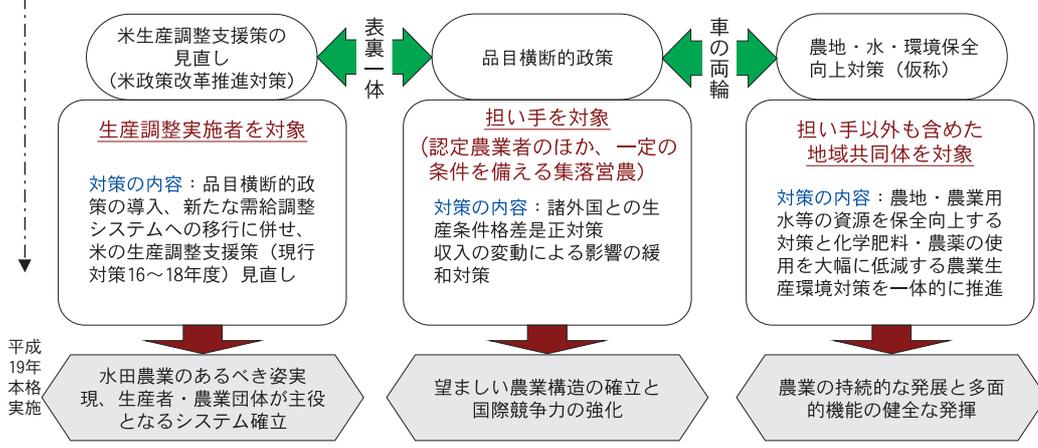
（表1）近年の農業関連諸制度や社会情勢と「経営所得安定対策等大綱」の骨格

- バイオマス・ニッポン総合戦略
- 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（新食糧法）
- 中山間地域等直接支払制度
- 米政策改革大綱
- 食品安全基本法
- 特別栽培農産物に係る表示ガイドライン
- 農薬取締法改正（総使用回数明確化等）
- JAS法改正（品質表示、原産地表示等）
- 農協法、農林中央金庫法改正
- 農業生産法人制度の要件改正
- 農業改良助長法改正
- 特定農地貸付法
- 農業経営基盤強化促進法（認定農業者制度、農地保有合理化促進法拡充等）
- 農地法改正・農業振興地域の整備に関する法律改正
- 食品循環資源の再生利用の促進に関する法律
- 家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律
- 持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律
- 地域水田農業ビジョン
- 産地づくり対策・稲作所得基盤確保対策・担い手経営安定対策及び集荷円滑化対策
- 牛海綿状脳症対策特別措置法

「農」関連の主な変革要因
農家人口の減少、高齢化の進行、耕作放棄農地の増加、コメなど農業所得の低迷、国の財政難、輸入産物の増加、食の多様化、貿易の国際規律強化、食料自給率低下、農地流動化の遅延、農業経営体の育成要請、食の安全に対する不安増大、産直販売農産物の増大、環境保全意識の高まり



経営所得安定対策等大綱



なければならない。こう見てくると、農業再生のため「集落合意形成」「経営多角化」「資源安全保障」「地域経営」などのキーワードが浮かび挙がる。これらの課題については次回以降順次考察する。

注1 「中国おうとう生産事情調査報告書」（平成17年、県）
 注2 「平成15年度食料・農業・農村白書」（農林統計協会）
 注3 「環境勘定による農業・農村の多面的機能の評価」（平成16年、独立行政法人農業工学研究所）
 注4 「県農林水産業振興計画中間答申」（平成17年、県）