

食糧需給構造の変貌と農政の展開

神前 樹利

序

- I. 食糧需給構造の変化と農業
- II. 農政の新展開

序

わが国の食糧需給構造を特徴づけるのは、食糧消費の一応の質的・量的充足化と国内の食糧供給力の構造的劣弱化である。そして、このギャップを調整しているのが大量の食糧輸入である。つまり、今日の食生活の豊かさは日本農業の発展によってではなく、海外からの食糧輸入に依存することによってもたらされているといっても過言ではないのである。近年の円高やバブル崩壊後の消費者の低価格志向はこの傾向を一層推進しつつある。また、ウルグアイラウンド農業合意は将来にわたって食糧輸入の増大を確実に促すことになるだろう。これらはわが国の食糧需給構造に大きな影響を及ぼすことは間違いない。また、もちろんこうした中で食糧の安全性や健康面への影響について関心を高めている消費者も増えつつある。以上のことを念頭におきつつ、本稿ではわが国の食糧需給構造の特徴とその変化およびそこにおける日本農業の位置付けや役割を明らかにするとともに、今後の日本農業や食糧を考える際どうしてもとりあげねばならない問題である「新農政」と「新食糧法」を検討する。

I. 食糧需給構造の変化と農業

食糧需要の特徴とその変化

1人1日当たり供給熱量の推移をみると、最近8年間で2,600kcal強を維持し続けており、ほぼ飽和水準にあるといえる。この水準は欧米先進諸国の水準(3,400kcal)と比べると低いが、世界的にみて平均的なものである。また、医学的見地から、日本人ではこの程度の供給熱量でよいとされている。そこで、この2,600kcalという供給熱量への国産農水産物の寄与度を

みると、近年とくにその役割を低下させつつある。他方、輸入農水産物からえられる供給熱量はとくに飼料の大半を輸入に依存している畜産物消費の増大によって増えている。供給熱量そのものが伸び悩んでいる中で、輸入農水産物からの供給熱量は大きくなっており、円高はこの傾向を一層強めた。

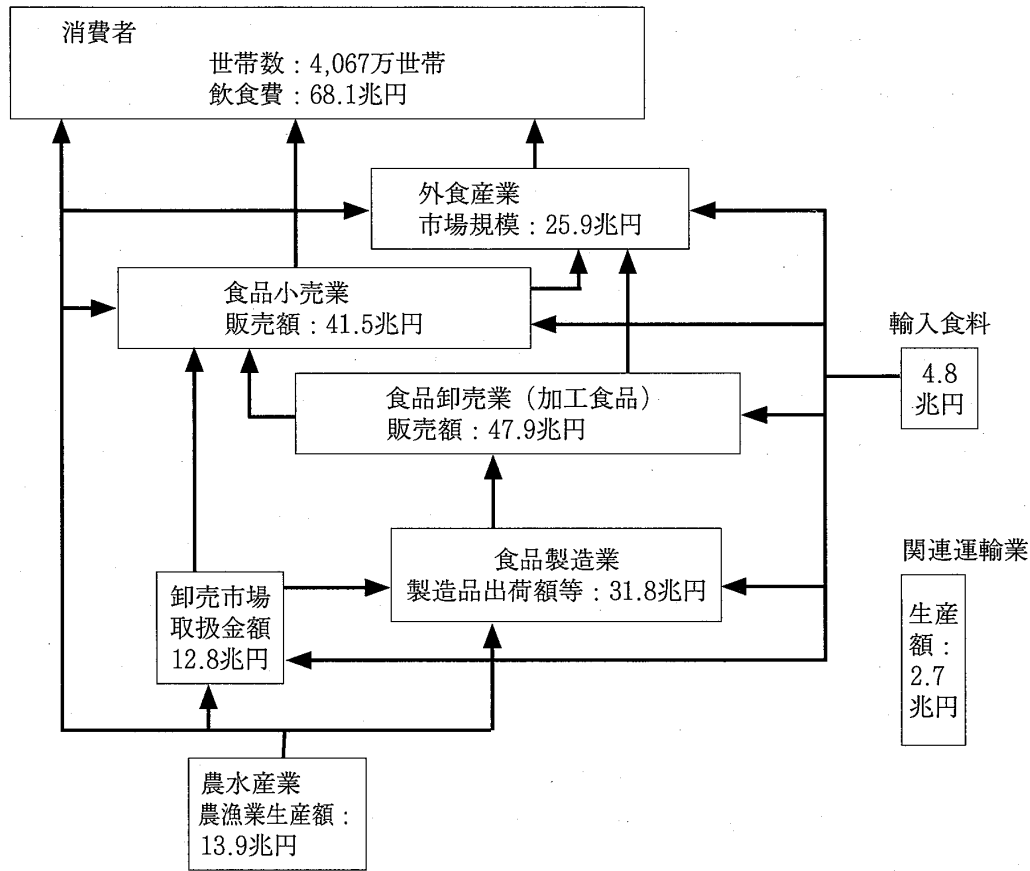
また、実質飲食費の伸びは消費支出全体の伸びを下回ってきたのでエンゲル係数は低下してきた。最近では20%程度で横ばいとなっており、それは欧米先進諸国と変わらない。なお、実質飲食費の伸びは1%程度で推移し、ゆるやかなままである。

このように食糧消費はいわば量的にみて、低所得者層の食糧消費問題があるけれども、平均的にみる限りかなりの水準を達成しているといえる。そこで、次にこの量的にかなりの水準にある食糧消費の内容の変化について少しばかり立ち入っておこう。第1に、米の消費減少と畜産物消費の増大にかかわるのであるが、わが国の栄養バランスがきわめて良好なものとなったことである。つまり、供給熱量に占める炭水化物(C)、脂質(F)、たん白質(P)の比率が適正水準にあるというのである。わが国食生活の課題とされてきた米食偏重が是正され、野菜、畜産物、水産物等の多様な副食品を摂取し、上述の適正なPFCバランスが保たれたいわゆる「日本型食生活」の形成は重要である。Fの過剰摂取が問題となっている海外から、これは高い評価を受けている。しかし、近年わが国でもFの摂取が急増しており、「日本型食生活」の前途は不透明である。第2に、食糧消費の外部化・サービス化が急速に進展していることである。食糧消費の外部化とは調理や食事の場を家庭外に移すことであり、サービス化とは調理サービスを家庭外の事業体へ委ねることである。これを進展させた背景として、女性の社会進出(共稼ぎ世帯の増大)、単身世帯の増大、高齢化の進行等の社会的要因、所得向上や余暇の増加という経済的要因、さらに、家電製品の普及等があげられる。外食や加工・調理食品への支出は急増しており、それは食費の伸びを大きく上回っている。第3に、食糧の安全性志向の強まりである。かつて、空腹を満たすことが最優先された時代にはあまり問題とはならなかったが、いまや食糧消費のキーワードの1つとなっている。バブル崩壊後、消費者の低価格志向は強まったが、それでも食糧に対する安全性志向は強まりこそすれ弱まってはいない。有機農産物に対する人気の高さや食品製造に関する情報開示に対する強い要求などはそのあらわれであろう。

食糧供給の特徴とその変化

わが国の食糧市場は68.1兆円(1990年)という世界有数の規模をもつ。この約68兆円という最終消費段階に至る食糧供給の流れは図-1にみられるとおりである。つまり、国内で生産された農水産物(13.9兆円)と輸入食糧(4.8兆円)が食品製造業、食品流通業(卸売市場、卸売・小売業)、外食産業を通じて加工・調理等がなされ、それとともに付加価値、経費等が上乘せられ、結果として68.1兆円という最終消費に行き着く。これら食糧供給の担い手である農水産業と食品産業(食品製造業、食品流通業、外食産業)に林業を加えると、全産業の11%に相

図一 1 日本のフードシステム (1990年)



資料：総務庁他10省庁「産業連関表」、農林水産省「農業・食料関連産業の経済計算」、「卸売市場の現状と課題」、通商産業省「工業統計調査」、「商業統計調査」、自治省「住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表」、(財)外食産業総合調査研究センター「外食産業統計資料集」

注：1) 飲食費68.1兆円には、旅館・ホテル等で消費された飲食費は含まれない。

2) 食品小売業、食品卸売業の販売額は91年の数値である。

(出所)『平成6年度農業白書』

当する48兆円の付加価値を生み出し、全就業人口の19%に相当する1,200万人が雇用されている(『平成6年度農業白書』)。したがって、これらの産業は所得形成や雇用面でも重要な役割を果たしている。

次に、食糧供給における農業の位置をみておこう。すでに、食糧需要における変化として加工食品消費や外食の増大を指摘しておいたが、加工食品や外食は生鮮食品に比べて流通コスト、付加価値、資材費の比率が高く、食糧需要のこういった変化は原料以外の財・サービスへの支出の増大をもたらす。その結果、たとえば付加価値額で見ると、食品産業全体では1985~92年で3割前後伸びているのに対し、農業は同期間ほとんど伸びていないのである(『平成6年度農業白書』)。また、図一1によれば国内農水産業の生産額は日本の飲食費の2割を提供しているにすぎない。図一1のような食糧供給の一連の流れをフードシステムと呼ぶが、フードシステムにおける国内農業の比重低下は明白である。

食糧供給における国内農業の比重低下について、今度は自給率の面から確認しておこう。たとえば、供給熱量自給率は46% (92年)、穀物自給率は29% (同) であり、ただ横たわっているのに必要とされるカロリーすら自給できないし、基本的食糧の穀物にあつては3割も自給できていない。しかも、野菜、果実、肉類といったこれまで比較的自給率の高かったものも含めて、主要農水産物のすべてで輸入が拡大し、自給率は低下している。『平成6年度農業白書』は平成4年度に輸入された主な農産物を生産するのに必要な海外の作付面積を試算しているが、それによると国内作付延べ面積 (521万ha) の2.3倍に相当する約1,200万haとなる。つまり、現在の日本の食糧需要を満たし続けるには内外の約1,721万haの農地が必要ということになる。主要農水産物が世界のどこから、どれくらい輸入され、この30年間にそれがどう変化したかについては表—1をみてほしい。すでに、1965年段階でかなりの量・金額を輸入していた穀物 (トウモロコシ、小麦、大麦) やバナナ (生鮮) を除けば、どの品目も輸入金額・数量とも爆発的なのびを示している。たとえば、小麦ではこの30年間に輸入金額で1.5倍、輸入数量で1.7倍 (以下1.5倍、1.7倍と略記)、トウモロコシ2倍、3.5倍、大麦1.6倍、2.6倍、バナナ (生鮮) 2倍、2.6倍、であるが、他方牛肉は117倍、54倍、豚肉1494倍、7055.7倍、鶏肉63.8倍、77.8倍、エビ29.1倍、15.2倍、たらこ216倍、45.3倍、タマネギ19.4倍、18.4倍、乾燥野菜32.8倍、17.1倍、チーズ17倍、14.5倍、サケ・マス265倍、138倍、コーヒー (生豆) 19.6倍、18.5倍、冷凍野菜2036.7倍、2535.7倍、果汁・野菜ジュース139倍、72.2倍、ビール302倍、363.9倍、かずのこ105倍、58.8倍、オレンジ142.1倍、169.9倍、すじこ17.7倍、9.2倍、レモン5.4倍、4.8倍、ニンシ76.9倍、25.1倍となっている。国内需要の拡大品目だけでなく、需要減少品目についてさえ、輸入が拡大されてきた点は重要であろう。それにしてもこの30年間、世界から食糧を買いあさってきたことがわかる。食糧輸入大国の実像である。しかも、フードシステム上重要な位置を占める食品産業はその原料農水産物を、プラザ合意以降の円高を契機として一層安い輸入品に代替しつつある。また、日本国内の高賃金を回避するため ASEAN 諸国や中国への進出を強めている。これらは原料農水産物や一次加工・完成品輸入の増大を招いている。つまり、食糧需要面での主要な特徴である食生活の加工食品・外食化に対応した食品産業の「肥大化」は国内農業の発展と結び付いているとはいえず、むしろフードシステム上での農業の比重低下と、輸入拡大による一層の自給率低下をもたらしている。食品産業の競争力強化と国産農産物の利用拡大との両立を図ることを目的として、農水省が95年度よりフードシステム高度化対策を打ち出さざるをえなかったのもこういったことが背景にある。

1995年農業センサスにみる農業構造

食糧供給に占める農業の比重低下は著しいけれども、食品産業や輸入食糧とともに国内農業は食糧供給を支える重要な柱であることに変わりはない。1995年農業センサス結果の概要によっ

表一 1 日本の食糧輸入 (30年間の変化)

牛 肉	オーストラリア(68), ニュージーランド(23)	25億 1万0813トン	ビール	イギリス(86), 西ドイツ(9)	1億 890kl
	アメリカ(44), オーストラリア(43)	2921億 58万8479トン		アメリカ(66), ベルギー(6)	302億 32万3843kl
トウモ ロコシ	アメリカ(68), タイ(16)	833億 343万3501トン	大 麦	アメリカ(42), カナダ(31)	147億 63万5458トン
	アメリカ(81), 中国(15)	1700億 1186万4625トン		カナダ(61), オーストラリア(39)	234億 166万4884トン
小 麦	アメリカ(52), カナダ(37)	904億 364万5096トン	かずの こ	アメリカ(77), ソ連(19)	2億 281トン
	アメリカ(58), カナダ(24)	1383億 635万2435トン		カナダ(75), アメリカ(8)	210億 1万6536トン
サケ・ マス	ソ連(46), アメリカ(32)	5億 1761トン	オレン ジ	アメリカ(100),	1.4億 1165トン
	アメリカ(48), チリ(17)	1325億 24万3208トン		アメリカ(95), オーストラリア(2)	199億 19万7976トン
コーヒ 生豆	ブラジル(29), コロンビア(15)	50億 1万8648トン	すじこ (サケ, マスの 卵)	アメリカ(77), カナダ(23)	9億 1182トン
	コロンビア(22), ブラジル(22)	978億 34万5281トン		アメリカ(78), デンマーク(10)	159億 1万0902トン
冷凍 野菜	オーストラリア(56), アメリカ(36)	0.3億 181トン	レモン	アメリカ(99)	24億 1万8948トン
	アメリカ(36), 中国(13)	611億 45万8956トン		アメリカ(91), メキシコ(5)	129億 9万332トン
果汁・ 野菜ジ ュース	琉球(56), アメリカ(42)	3億 3054kl	ニシン	ソ連(100)	1.3億 2729トン
	アメリカ(37), ブラジル(32)	417億 22万0394kl		アメリカ(68)	100億 6万9620トン
タマネギ (生鮮,94 年は生 鮮・冷蔵)	台湾(71), アメリカ(22)	5億 1万1264トン	乾燥 野菜	中国(47), 台湾(46)	8億 2622トン
	アメリカ(70), ニュージーランド(12)	97億 20万6849トン		中国(51), 台湾(13)	262億 4万4862トン

表一の続き

エビ	中国(31), メキシコ(28)	129億 2万1011トン
	インドネシア(22), タイ(19)	3753億 32万324トン

たらこ	北朝鮮(57), 韓国(25)	2億 827トン
	ロシア(59), アメリカ(32)	432億 3万7430トン

豚肉	琉球(53), ニュージーランド(27)	0.2億 70トン
	台湾(47), デンマーク(27)	2988億 49万3902トン

鶏肉	アメリカ(81), デンマーク(11)	16億 5704トン
	タイ(30), 中国(29)	1021億 44万4109トン

バナナ (生鮮)	台湾(90), エクアドル(8)	218億 35万7613トン
	フィリピン(67), エクアドル(16)	442億 92万9379トン

チーズ	オーストラリア(30), ノルウェー(19)	23億 9880トン
	オーストラリア(29), ニュージーランド(24)	392億 14万2923トン

表の見方

食品	1965年 国別シェア (上位2カ国)(%)	輸入総額(円) 総輸入量
	1994年 国別シェア (上位2カ国)(%)	輸入総額(円) 総輸入量

注：魚介、食肉類は「生鮮・冷凍・冷蔵」の合計値。

国別シェアは金額による。

為替は1965年—1ドル=360円、

1994年—1ドル=102円として換算。

資料：日本貿易振興会「昭和40年版輸入農林水産物の現況」、同「アグロトレード・ハンドブック '95」他
出所：週刊『ダイヤモンド』1996年3月9日号より作成した。

て現下（1995年2月1日現在、沖縄は1994年12月1日現在）の日本農業の構造をみておこう。まず、総農家数であるが343万8千戸となり、5年間に10.4%減少した（これは過去最高の減少率である）。地域別では北海道、沖縄で減少率は高く、農業地域類型別では都市的地域が平地農業地域より高い。総農家数のうち、販売農家は264万7千戸となり、5年間で10.9%減少、総農家数に占める割合は77%となった。自給的農家は79万1千戸で8.5%の減少であった。次に、販売農家の経営耕地規模別農家数の動向であるが、北海道では30ha以上層、都府県では4ha以上層で増加している。農家数増減の分岐層は北海道では30haに、都府県では4haへとせり上がっている。また、今回の農業センサスの特徴の1つとして、主副業別農家分類を採用した。従来の専業別農家分類では世帯員中に兼業者がいないというだけで専業農家となり、農業経営の実態を踏まえたものとはいいがたかったからである。主副業別農家数（販売農家）をみると、主業農家（農業所得を主として、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家）は67万6千戸（販売農家数に占める割合は25.6%）、準主業農家（農外所得が主で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家）は69万3千戸（同26.2%）、副業的農家（65歳未満の農業

従事60日以上の方がいない農家)は127万7千戸(同48.3%)であった。なお、主業、準主業とも5年前と比べると農家数は減少しており、逆に副業は増大している。地域別では主業農家の比率は北海道で突出して高く(74.6%)、副業農家の比率は近畿で高い(60%以上)。主業農家の経営は、農業専従者が多く、経営規模も大きい。経営組織別にみると、単一経営(主位部門の販売金額が80%以上の経営)では畜産、養鶏、施設園芸において主業農家の比率が高く、稲作では極めて低い。また、農産物販売金額の大型化(とくに1,000万円以上層の増大)や単一経営化傾向も進展している。さらに、法人農家は4,541戸あり、販売農家に占める割合は0.17%である。

次に、農家人口は1,506万人で、この5年間に224万人(12.9%)減少し、総人口に占める割合はさらに低下して12%となった。農家人口のうち65歳以上の高齢者の占める割合は24.7%となり、高齢化が一層進行したが、これはとくに山間農業地域で著しい。また、農業就業人口(主として農業に従事したものは489万人であり、この5年間に13.5%減少した。この農業就業人口のうち基幹的農業従事者(家事、通学等ではなく仕事の主の者)は277万人で、11.3%減少した。

農地の流動化では、農家の借入耕地面積は51万1千haとなり、この5年間に10万ha弱(24%)増加した。大規模層ほど借入面積およびその割合は大きく、都府県の5ha以上層ではそれぞれ392a、39%となった。したがって、経営耕地面積の階層別シェアは上層で高まり、北海道では30ha以上層のシェアは45.4%に、都府県では5ha以上層のシェアは8.9%となった。

耕作放棄地(過去1年以上耕作せず、今後も耕作する考えのない土地)はこの5年間に1万1千ha、割合で7.2%増加して16万2千haとなった。

水稲作の受委託について、水稲作作業を請け負わせた農家数は171万5千戸となり、水稲作付農家数の約6割にあたる。これはこの5年間に17万戸(11%)増加した。この作業を請け負った農家数割合は大規模層におけるほど高い。

農家以外の会社等の農業事業体については、中小家畜分野で高い生産シェアを占めている(肥育豚飼養頭数で40.8%、採卵鶏飼養羽数で66.2%、ブロイラー出荷羽数で49.5%)。

以上が1995年農業センサスからみた日本農業の姿である。農家人口の4人に1人は65歳以上の高齢者ということや農業・農村の荒廃を端的に示す耕作放棄地の増大ということが一方で、部分的にせよ農業の規模拡大もまた進んでいるという事実がある。販売金額の高額化や借地による規模拡大の増大はそれを示すものであるし、水稲作業の受託拡大は実質的な経営規模の拡大といえる。問題はこういった規模拡大を図っている階層の経営内容とその前途である。『平成6年度農業白書』は稲作単一経営における損益分岐点分析を行っているが、それによると92年度の5ha以上層の損益分岐点売上高は1145万円となっている。損益分岐点では欠損も利益もでないのであるから、論理的には売上高がこの水準以上でないと利益は出ず、経営としては立ち行かなくなる。つまり、最低1200万円位の売上高がなければならないのである。しか

も、92年度についてみると、経営規模の一層の拡大による固定費の増大を売上高の伸びが吸収し切れておらず、大規模層の経営内容は悪化している（損益分岐点比率＝損益分岐点売上高／売上高×100の上昇）。また、ウルグアイラウンド農業交渉合意による農業貿易の新たな枠組みや内外価格差是正論も大規模層の経営に大きな影響を与えよう。つまり、米をはじめとする安い外国産農産物の一層の流入や農産物の政策価格の引き下げは、農業専業の大規模層の経営を直撃するだろう。すでに、政府米価の引き下げは兼業農家ではなく、専業農家の経営に大きなダメージを与えている。農業貿易の自由化や政策価格の引き下げはより大規模で競争力をもつ専業農家を創出するという説があるが、日本の現状ではこのような方向は逆に、これからの日本農業を支えていく可能性のある農家の発展の芽をつぶしてしまうことにもなりかねない。

II. 農政の新展開

基本法農政

1961年農業基本法が制定された。その基本理念は同法第1条に示されているように、農業の他産業との生産性および所得の格差是正ということである。この理念を達成するために掲げられたのが①農業生産の選択的拡大・縮小、②農業構造改善である。従来日本農政の基調は価格政策であったから、まさに農政の大転換であった。農政は構造政策に軸足をおくことを宣言したのである。まず、①については今後需要の伸びるものと停滞もしくは減少するものに農産物を分け、前者を育て、後者を切り捨てようというものである。前者は畜産、果樹園芸、そさいなどであり、後者は小麦、大豆、菜種、飼料穀物などである。つまり、主食である米と一部成長農産物は残すが、それ以外のとくに土地利用型農業については生産を放棄し、輸入に依存するというものである。明らかに、①は農産物輸入の拡大を前提としていた。次に、②については零細な農業経営を整理し、他産業と同水準の所得を農業だけで得られるような大規模経営（自立経営）を創出するということである。しかし、これは高度成長を支えるには農業から大量の安価で良質な労働力移動が必要とされたことと関連している。つまり、大量の安価・良質な農村労働力（主として零細経営）を非農業（主として製造業）に提供させ、農村には残った少数の農家で大規模農業を展開させるということである。これは製造業の国際競争力の維持強化を通じて外需依存の強蓄積の続行を可能にするとともに、農村における大規模経営の成立は国内の食糧価格の低下をもたらす。この食糧価格の低下は賃金水準の上昇を抑制し、製造業の国際競争力の維持強化に役立つ。明らかに、高度成長を支えるために農業部門に何をさせるべきかという発想があったのである。

基本法農政の帰結

それでは基本法農政の理念は実現されたか。答えは否である。第1の理由は農産物輸入がほ

とんど例外なく大幅に進行したことである。つまり、基本法農政において成長農産物とされていたものでさえ輸入が拡大されたのである。このことは成長農産物に過剰問題を引き起こすこととなったが、他方、まがりなりにも生産費所得補償方式のもとで価格支持がなされ、国家貿易のもとで輸入を事実上制限していた米に生産が集中することになった（米過剰の構造化）。第2に、地価が予想以上に高騰したことである。これは土地購入による規模拡大を困難にするとともに、土地の資産的保有傾向を強めさせた。第3に、製造業へ流出した農村労働力に付与された賃金が低賃金であり、このような農村労働力が完全に脱農することは困難だった。その結果として、予期せぬ大量の兼業農家が作り出された。

結局、基本法農政のもとで、農業と非農業の所得格差は解消されなかった。ただ、農家と非農家の所得格差は主として農家の兼業所得の増大によって解消した。また、遅々として進まなかった農地流動化＝規模拡大にたいしては、農用地利用増進事業等にみられるように、土地購入ではなく、利用権の設定を通じての賃貸借を軸とした対策がとられた。しかし、十分な実績をあげたとはいいがたいものであった。

「新農政」

1992年6月農水省は「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下、「新農政」と略称）を発表した。これは21世紀を見据えての農政の新しいガイドラインといえる。

それではまずなぜ「新農政」が必要となったのか。第1に、1980年代の後半におこった「農業批判」の大合唱に関係している。そこでは「農業予算は日本における農業の役割からして大きすぎる」、「農産物過剰という状況下で、土地基盤整備等への巨額の投資が必要なのか」、「国産農産物は割高で、内外価格差を是正せよ」といったことから、はては農業不要論まで出された。こういった財界筋を中心とした「農業批判論」の背景にはいわゆる「前川レポート」の存在があったことは間違いない。そこでは「国際化時代にふさわしい農業政策の推進」として、「内外価格差の著しい品目（農産加工品を含む）については、着実に輸入の拡大を図り、内外価格の縮小と農業の合理化・効率化に努めるべきである」とされ、農産物輸入の拡大と国内農業の合理化・効率化＝国内農業の縮小再編こそ国際化時代に適応した農政のあり方だとしている。こういった「農業批判」に対して、農政当局としても黙視しつづけるということができなくなり、事態への何らかの対応が迫られることとなったのである。

次に、農業基本法が制定されて30年を経過し、その間日本農業をとりまく状況が大きく変わった点である。たとえば、食糧自給率の急激な低下、農業就業人口の大幅な減少、耕作放棄地の拡大、過疎、後継者難、農村青年の結婚難、高齢化などは農業基本法が想定していなかった問題である。つまり、こういった諸問題に対処しうる新たな農政の方向づけが必要となったのである。

さらに、先進国の農政改革に関連して考えておくことは重要であろう。つまり、アメリカや

表一 2 「新農政」：稲作を中心とした2000年までの農家の集約目標

[農家]	1990年	2000年	<稲作の姿>	[稲作に占めるシェア]
	383万戸	250~300万戸		
	[中核農家]	[個別経営体]		
[稲作中心 9万 稲作+集約作物等 19万]	62万 うち専業24万 兼業38万	35~40万 単一経営20万 複合経営 15~20万	・稲作中心〔単一経営〕 (経営規模：10~20ha程度) 5万 ・稲作+集約作物等〔複合経営〕 (経営規模：5~10ha程度) 10万	5割強
	[中核農家以外 の販売農家]	[組織経営体] 4~5万	・稲作が主 (範囲：1~数集落程度) 2万	2割強
[稲作 210万]	235万	[個別経営体 以外の販売 農家 150~160万]	・稲作あり (経営規模：概して1ha未満) 140万 ・稲作の主要作業を個別経営体、組織経営体へ委託 ・組織経営体のオペレーター等として参加	8割程度
[自給的農家]	86万	[自給的農家] 60~110万	・稲作あり (経営規模：30a以下) 40~75万 ・水管理等を除き、主要作業を個別経営体や組織経営体へ委託	
[機械、施設の共同利用を中心とした生産組織がある。]				
[土地持ち非農家]	78万	140~190万	・土地利用を個別経営体や組織経営体へ委ねる ・他産業従事に特化	

個別経営体：個人または一世帯によって農業が営まれている経営体であって、他産業並みの労働時間で地域の他産業従事者と遜色のない生涯所得を確保できる経営を行い得るもの

組織経営体：複数の個人または世帯が、共同で農業を営むか、またはこれと併せて農作業を行う経営体であって、その主たる従事者が他産業並みの労働時間で地域の他産業従事者と遜色のない生涯所得を確保できる経営を行い得るもの

(注) 生涯所得は、生涯賃金に退職金、年金を加えたもの

中核農家：基幹男子農業専従者(16歳以上60歳未満の男子で年間農業従事日数が150日以上)の者がいる農家

販売農家：経営耕地面積が30a以上または農産物総販売金額50万円以上の農家

自給的農家：経営耕地面積が30a未満かつ農産物総販売金額50万円未満の農家

土地持ち非農家：耕地および耕作放棄地を合わせて5a以上所有しているが、経営耕地面積が10a未満かつ農産物販売金額が15万円未満の農家

[備考] 1) 東日本と西日本の別、平場地域と中山間地域等の別、経営形態によって、経営規模などはおのずから異なるので、各地域ごとにその実情に応じた姿を描いていくことが重要。

2) この場合、兼業農家等は、地域社会の構成員としてもきわめて重要であり、労働力の有無などそれぞれの事情や判断により、農業を続けていくか、他の個別経営体などに農作業等を依頼して兼業を優先するかを自主的に決めることが基本。

出所：日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑1994年版』家の光協会、1993年、44ページ。

EUでは農政改革を通じて市場指向的な農政への傾斜を強めるとともに、他方、農政を生産政策のみならず地域・環境政策とかかわらせて展開している。わが国もこういった視点から農政を展開する必要が生じていた。とくに、ウルグアイラウンド農業交渉合意によってこのことは明白になった。すなわち、ウルグアイラウンド農業交渉の合意内容のうち、国内農業保護に関する部分については、国内農業政策をイエロー（削減対象）とグリーンボックス（非削減対象）に分け、後者以外の政策についてAMS（農業保護の総体、内外価格差にイエローの政策を加えたもの）の基準期間（86～88年）の総額の2割を95年から6年間で削減することとなった。グリーンボックスとして分類されるのは研究・普及、基盤整備、備蓄、直接的所得補償、環境、地域援助等の貿易歪曲度の小さい施策とされている。その結果、アメリカやEUの地域・環境政策と一体化された農政はいわゆるグリーンボックスとしてウルグアイラウンド農業交渉での保護削減対象からはずされたのに対し、日本の農政はイエローとしてほとんどが保護削減対象となった。21世紀に向けて、日本農政の「後進性」が明らかになったのである。

さて、「新農政」の概要をみておこう。表—2は稲作を中心とした農業構造を「新農政」がどう展望しているかをみたものである。それによると、90年で383万戸あった農家数は10年後の2000年には250～300万戸まで減少するとしている。このうち、農業生産の中核として個別経営体と組織経営体を位置づけている。前者では35～40万、後者は4～5万、両方で日本の稲作の8割程度を生産するとしている。経営規模は表—2のとおりかなり大きく、コストは現状の全農家平均の5～6割としている。個別経営体も組織経営体もどちらも他産業なみの労働条件の獲得を目標としている点は、農業基本法の理念と同一であるといつてよい。ただ、農家とはいわず経営体として、家族経営を必ずしも前提としていない点や経営体に基盤整備等の施策を集中させていくという点は注目しておいていい。なお、個別経営体や組織経営体以外の農家はそういった経営体に作業委託するような状況を予想している。

「新農政」の考え方を具体化していくための中心となっているのは農業経営基盤強化促進法である。そして、同法の核となるのが認定農業者制度である。認定経営体制度といったほうがより適切であるかもしれない。この認定を受けようとする農業者は、まず農業経営改善計画を作成しなければならない。この計画は約5年後を見据えて、経営規模の拡大による経営改善はもとより、「生産方式の合理化」（効率的な機械・施設の導入や作物の作付体系の改善等）、「経営管理の合理化」（簿記記帳や法人化による経営形態の改善等）、「農業従事態様の改善」（ヘルパー制や休日制の導入等）等の目標とその目標を達成するために取るべき措置を内容としている。そして、この計画を市町村に提出する。市町村はその定める農業経営基盤強化促進基本構想に照らし、合致するものであれば認定農業者として認定する。この基本構想は地域の農業の実態を踏まえつつ、その将来の農業の姿を念頭において実現可能な農業所得目標、労働時間、育成すべき営農類型、達成すべき農業構造の目標等を含んでいる。同制度は認定農業者に対し、優遇措置を付与し、それによって農業の担い手を確保し、構造改善も行うというものである。

もちろんこの制度の対象には個人だけでなく法人も含まれる。認定農業者に対する優遇措置としては農用地利用の集積，制度資金の融資，税制上の特例があげられる。なお，融資としては「スーパーL資金」でしられる農林漁業金融公庫の「農業経営基盤強化資金」，税制上の特例では農業機械・施設，大家畜等の割増償却がある。認定農業者制度は担い手の確保にかかわる問題であり，「新農政」がねらいどおりに進むかどうかを左右する極めて重要なものである。

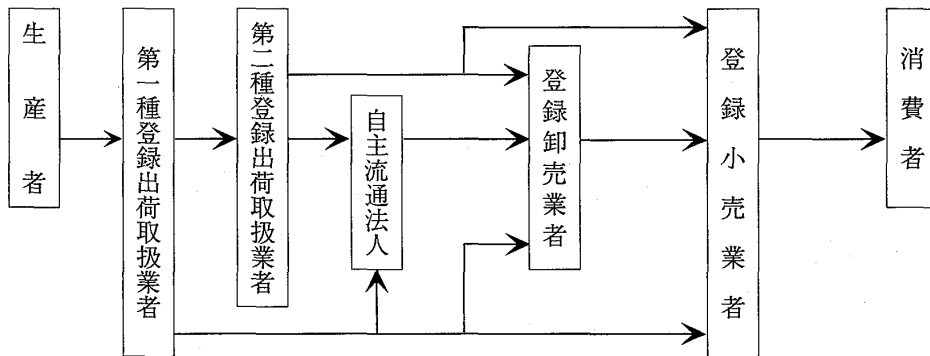
「新農政」では担い手として農業生産法人に大きな期待を寄せている。「新農政」ではこの農業生産法人をさらに増大させていこうとしている。具体策としては前述の認定農業者制度のほか，農業生産法人の事業・構成員要件の緩和がある。従来，構成員は「農地の出資者」や「法人事業への常時従事者」に限定されてきたし，事業は「農業，自己生産物の加工，所有農機による請負作業」などに限定されていた。前者は一定の条件はあるものの金銭出資者も認められ，後者では「自己の営む関連事業」にまで拡大された。なお，株式会社一般に農地取得を認めることは投機および資産保有目的での農地取得を行う恐れがあり適当ではないが，農業生産法人の一形態としての株式会社についてはさらに検討を行う必要があるとされている。いずれにせよ，認定農業者制度と農業生産法人対策はこれからの日本農業の担い手にかかわるだけに注目しておく必要がある。

次に，中山間地域対策についてみることにしよう。中山間地域は高齢化，過疎化，耕作放棄などの現代の農業・農村がかかえる重大な問題が最も顕著にあらわれているところであり，競争力の弱い条件不利な農業地域である。その一方で，この地域は国土環境保全，景観の維持に重要な役割を果たしている。この国土面積の7割を占める中山間地域対策は単に農業問題としてだけでなく，地域経済の活性化ともからんでくる重要な問題である。「新農政」では，中山間地域においては所得の維持・確保を図る観点から地域産業を振興することなどを通じて，地域社会を維持するとしている。具体的には特定農山村地域活性化法にもとづく地域振興である。つまり，生活・産業インフラの改善・整備などによって定住化を促進しようとするものである。したがって，EUでとられている条件不利地域対策（デカップリング政策）—住民への直接所得補償を通じて定住化を促進する—とは異なる。日本でもEU型の直接所得補償の導入を巡る議論が活発化している。というのは，「新農政」にみる中山間地域対策は従来の過疎対策の延長線上にあり，その効果は期待薄とみられるからである。また，環境保全型農業の確立についても，EUにおける環境を要件とした直接支払いの導入にみられるような積極性はわが国にはない。

「新食糧法」

50年以上にわたって，わが国米政策の根幹であった食管制度が廃止され，かわって「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（以下，「新食糧法」と略記）が94年12月8日国会で可決成立，95年11月1日施行された。「新食糧法」について，旧食管法を念頭に置きつつ重要な

図一 2 計画流通米における新しい流通ルート（自主流通米・一般家庭向け）



点を取り上げてみると、①米流通の主体が政府米から民間流通の自主流通米に移行した、②生産調整が法文化されるとともに、その強制的割当制をやめて生産者の自主的判断に委ねる意向が政策当局から示されている（なお、生産調整実施者のみが政府の米買入対象となる）、③備蓄を明確に位置付ける、④流通の多様化を図る、⑤販売業者の資格を許可制から登録制にする、⑥国の役割を需給計画の策定、生産調整、備蓄や輸入米の運用に限定する、⑦自主流通米価格形成センターを法律上位置付ける、⑧自由米（やみ米）を公認する、以上である。

①については現状の追認である。制度上、自主流通米は米流通の例外とされていたが、実際すでに政府米の流通量を著しく上回っていた。③の備蓄については150万tの確保を基本として、政府が責任をもって対応するが、一部は自主流通法人（全農等）による民間備蓄も実施するとされている。このほか、「新食糧法」は自主流通法人による「調整保管」を位置付けている。これは政府ではなく農協による米過剰時の価格安定策である。膨大なコストがかかると思われる。したがって、農協は「調整保管」をせずすみやかに必死に生産調整に取り組まざるを得ない。とも補償事業のような全員参加型生産調整はそのひとつの例であろう。「調整保管」は今後農協経営にとって重荷になるであろう。④、⑤は流通の規制緩和である。これまで流通ルートは自主流通米では原則的には生産者→農協→経済連→全農→卸売→小売→消費者であったが、新たにこれらの業者間取引を認めた（図一2参照）。また、流通業者である集荷、卸、小売の各業者を登録制とした。つまり、流通ルートが複雑になるとともに、中抜きで短縮することが可能になり、業者の新規参入も容易になったのである。とくに、小売はどの卸とでも取引でき、宅配便や通信販売を使えば全国販売も可能であり、卸は全国展開できることになった。この小売、卸の業者間競争は今後激しいものとなるだろう。⑥は国の役割の著しい縮小を示している。とくに、米価政策との関連では、これまで国は生産者から米を買い入れることによって米価水準を底支えしていたが、これからは備蓄分を除けばそれはなくなる。したがって、米価暴騰時には備蓄米放出である程度対処しうるが、米価暴落時の対策はないのである。これが「新食糧法」の最大の欠陥であろう。そこで重要となるのが②の生産調整である。⑦の自主流通米価格形成センターにおける自主流通米の入札価格が値幅制限の下限いっぱい下落した

り、落札されない米がでるような現状では、②の生産者の自主的減反という「作る自由」の独り歩きは、米価暴落に直結する危険性をもつ。そこで、一定水準の自主流通米価格を維持するために、当面（3年間の予定）この②の生産調整における生産者の選択制の問題は棚上げされ、従来どおり強制的割り当て制でいくことになった。95年11月に決まった生産調整の推進対策では、96年度の転作目標面積は現行より約10万ha上積みされて78.7万haとなった。もちろん、転作助成金は支給されるが、これだけでは生産調整目標の達成には不十分で、生産者が資金を出し合って生産調整を引き受けた人の負担を軽くするとも補償がうまくいくかどうか注目が集まっている。さらに、⑧については、従来の政府管理米（政府米+自主流通米）が計画流通米となり、不正規流通米が食糧事務所長への数量の届け出を前提として計画外流通米として公認された。これは生産者の政府への米売り渡し義務の廃止に伴うものである。

「新食糧法」の最大の特徴は米管理からの政府の全面的後退である。それは米穀経済への市場原理の全面的導入であるといってもよい。また、一連の規制緩和策の米穀版であるともいえる。内容的には、すでに農政審議会報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」（1994年8月）にその大筋が示されていた（神前ほか『都市のくらしと農業問題』ミネルヴァ書房、1995年、第2章参照）。わが国米穀政策の根幹をなすこの新制度が今後国民の主食である米の生産、流通、消費にどのような影響を及ぼすか注視して行かなければならない。

（1996年8月11日脱稿）