

# 食糧問題と我が国の農業政策 – 安倍政権下の農業改革 –

## Food Problem and Agricultural Policy in Japan : Agricultural Reform under Abe Cabinet

本 澤 実  
HONZAWA, Minoru

### 要 旨

世界人口の増加、気候変動の激化など食糧需給に影響を与える課題が山積する中で、近年食糧価格が急騰する事態が繰り返し発生している。食糧の多くを海外に依存している我が国にとって、食糧安全保障の観点から農業政策の重要性が高まっている。

日本の農業は、戦後の農地解放による大転換の中で自作農体制の構築を行った。同時に、減反政策などコメ偏重の農政の結果、農家は市場から遮断されて競争力を失っていった。農業の就業人口の減少、農家の高齢化などが進展する中で、農家の危機は深まり、食糧自給率の低下にも歯止めがかからなかった。

こうした中で安倍政権は、農業の成長産業化を掲げて農業改革に着手した。改革の主眼は、減反政策の廃止、農地政策の改革、農業協同組合の改革に集約される。戦後長い間続いてきた岩盤のような既得権益を打破して、農業の生産性向上を実現しようとするものである。今回の改革の前には多くの障害が立ちはだかっているが、複雑化する国際情勢の中で我が国の国益確保の観点からは、その改革はまだ端緒についたにすぎない。

### Keyword

食糧安全保障、食糧自給率、減反政策、農地法、農業協同組合法  
Food Security, Food Self-sufficiency Ratio, Policy of Reducing the Rice Acreage,  
Agricultural Land Act, Agricultural Co-operatives Act

### はじめに

世界の人口増加がもたらした最大の課題は、世界規模での食糧・水資源の不足である。人口の増加は、地球環境への負荷を通じて地球温暖化の原因となり、異常気象などを通じて食糧問題をさらに悪化させる要因となっている。これに加えて、近年頻発している国家間の紛争などの地政学リスクの顕在化により、食糧や水資源に対する重要性が、別の角度からもクローズアップされている。複雑化する国際情勢を背景として食糧需給が不安定化する中で、食糧の多くを海外に依存している我

が国はどのように国益を確保していかなければならないのだろうか。

本稿においては、日本の農業政策の歴史的展開を踏まえて、現在進行中の安倍内閣の農業改革が、食糧安全保障の観点からどのような位置付けにあるかを考えてみたい。

### 1. 世界の食糧・水問題の現状と将来

世界人口は、最新の国連推計によれば2100年には109億人に達すると予想されている。人口の継続的な増加と新興国経済の発展が相まって、エネルギーなどの資源や食糧・水などの人間生存に必要な基礎的資源が不足する

ことが懸念されている。

さらに地球を取り巻く自然状況も予断を許さない。地球温暖化、海水温度の上昇、太陽活動などの影響で異常気象が常態化している。世界中で広がる熱波や干ばつ、異常な寒波や暴風雪、大雨、洪水、巨大化したハリケーンなど枚挙にいとまがない。また最近、世界中で頻発している火山の噴火も見逃せない。2014年6月時点で噴火中の火山は世界中で30以上もある。我が国においても、最近の御嶽山や新岳の噴火は記憶に新しい。こうした異常気象や火山噴火は、農業生産に直接影響を与えることがよく知られている。近年は、干ばつや洪水などの異常気象による食糧生産への影響が深刻化しており、世界の穀倉地帯（米国、南米、オーストラリアなど）の気象状況が世界の人々の食糧問題に直結してきている。さらに、大型の火山噴火の影響も甚大で、広域に長期間漂う火山灰の影響で、数年にわたり世界的規模での農業生産の落ち込みが起り、人々の生活に大きな影響を与えたケースが過去にも記録されている。

世界規模の水不足も深刻化しており、とくに水需要の3分の2以上を占める農業用水への影響が懸念されている。さらに国連は、2014年の世界水の日、水について初めてエネルギーとの関連について詳しく言及した。農業生産において重要な要素である水であるが、エネルギー生産においても必要不可欠なものとなっている。水需要の約20パーセントを占める産業用のうち、エネルギー生産にその4分の3が使われている。とくに電力生産の90パーセントでは、水を大量に利用している。一方で、各国の水政策とエネルギー政策は整合性を欠いている。各国が推進するバイオ燃料やシェール・オイルやガス生産には、

大量の水が必要であるからだ。今後急激に増加が予想される電力需要に対応しつつ水不足に対応するためには、食料・水問題とエネルギー問題を統合させた世界規模の政策協調が必要不可欠となってきている。

人口の増加、気候変動の激化、水資源の枯渇など、食糧を取り巻く深刻な課題が山積する中で、国際市場における食糧価格が急騰する事態が繰り返し発生している。価格弾力性の小さい食糧は、需給が逼迫すると価格の暴騰が起りやすい。最も深刻な事態は、需給の逼迫時にお金を出しても食糧を買えなくなることだ。いわゆるアベイラビリティ問題である。不確実性の高まる今日の世界において、数年間は食糧輸入が止まっても、国民が困難に耐えられるだけの備えをすることが各国に求められている。食糧の多くを海外に依存し食料自給率が40%を割り込んでいる我が国においては、今後予想されるこうした緊急事態への対応と中長期的な食糧自給体制の再構築のために、農業政策の重要性がかつてなく高まっているといえよう。

## 2. 日本の農政の歴史

日本の農業は、第二次世界大戦後から1951年の対日平和条約締結までの占領期間に、政治・経済構造の大改革のもとで大きな転換を経験した。この時期の占領政策の主眼は、日本の軍国主義の背景とされた半封建的構造を民主化すること、東西冷戦下の反共産主義政策のため経済復興を急いだことなどであった。農業分野では、半封建主義を支えていた地主制度の解体と、自作農体制の構築が行われた。いわゆる農地解放であり、それを確立するために農地法が施行された。農地法の特徴は、農業者だけが農地を所有できるということが

基本線とされ、所有権移転などには厳格な規定が設けられた。この時期は、自作農に対しては、食糧の増産と大都市への低価格での食糧供給が求められた。農地法というアメに対して、農産物の低価格化と供出などのムチにより、農家経済は平均して困難な状況に陥った。同じ時期に制定されたのが、農業協同組合法であった。この法律は、「農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もつて国民経済の発展に寄与する」ことを目的とされたが、真の目的は農地法により誕生した零細自作農の生活を守っていくことにあった。しかし、法的な地位を与えられた農協は、その後の経済発展の過程で農家の協同組合としての相互扶助機能だけではなく、全国組織を形成して大きな資金力とを農民票を背景として、政治的影響力を持つ巨大組織に肥大していった。

1951年から1970年代前半までは、重化学工業・大企業・大都市を中心とする高度成長期であった。1950年の朝鮮戦争の特需で状況は一変し、日本の産業界は傾斜生産など大規模工業化を推進するとともに、大量生産による生産性向上を実現した。生産性の向上は賃金上昇を後押しして、都市部の所得水準を急速に引き上げることとなった。一方で、戦後復興期に都市部の疲弊を救済した農村部は、所得向上が都市部に比べて大きく遅れた。こうした高度経済成長の本格化の下で、1961年に農業基本法が制定された。食糧管理制度の下でコメの生産と供給が安定して、選択的拡大のスローガンの中で畜産・果樹・野菜など副食供給のための産地指定が行われた。この政策のもとで、農家は機械化や肥料・農薬の導入を進め、農産物の増産と市場向け販売の拡

大に努めた。同時に基本法は、農家の自立経営育成にも力を入れて、農工間の所得水準の均衡を謳った。この時期に、零細農家に滞留していた労働力が都市部へ流出し、農家の兼業化が進んだ。兼業化の下で、農家と勤労者世帯の所得の均衡化は進み、1970年代には戦前の貧農層は消滅していった。

この時期には、所得の上昇に伴って国民の食生活は欧米型に変化した。それまでのコメ中心の食生活が、パンや肉・乳製品などへと多様化が進み、コメの需要が減少していった。コメの価格は、市場競争による自由な価格決定に移行しつつあったため、需要の減少は価格の低下へ繋がることとなった。政府は、1970年にコメの価格を高く維持するために生産調整策を導入し、減反に応じた農家には減収分に相当する減反手当を支給した。いわゆる減反政策の開始である。この政策は、国民に高い米価と減反手当の負担を強いる一方で、農家に対しては生産性向上のインセンティブを失わせるものとなった。

1970年代以降になると、日本を取りまく状況は大きく変化を遂げた。ブレトンウッズ体制の崩壊や石油ショックなどにより、日本の高度経済成長は終わりを告げた。経済大国化した日本は、日米貿易摩擦、プラザ合意による大幅な円高、WTOの成立などの国際秩序の変更の中で、構造改革を強く求められることとなった。農業分野では、基本法の下で成長分野とされた畜産や果実の輸入自由化が進められた。またコメ農家は、減反や米価決定など政治的な政策によって市場から遮断されて国際競争力を失っていたが、そのことが一層の保護強化へとつながっていった。国際的には、ガット・ウルグアイラウンドにおいて日本の保護的な農業が標的とされて、コメの

関税化やミニマムアクセス米を受け入れることとなった。こうして、貿易自由化の流れとコメ過剰が構造化する中で、食糧管理法廃止やコメのWTOの枠組みへの取り込みなど農産物の価格維持政策からの変更を余儀なくされた。

ウルグアイラウンド合意後、長年にわたり農業政策の基本とされてきた農業基本法は、WTOのルールに適合しないため廃止され、新たに食糧・農業・農村基本法（新基本法）が制定された。これは、日本の農政の仕組みが、貿易を含めて市場原理主義型となったことを意味していた。この新基本法に基づいて、2000年に食糧・農業・農村基本計画が策定され、認定農業者を核とした農業の担い手への農地の集積により、効率的で安定的な農業経営の実現による構造改革を目指した。同時に新政策は、価格政策で市場主義を導入しながら、低下を続けていた食糧需給率の改善も目標に掲げた。

しかし、バブル経済崩壊後の1990年代の長期不況は、農家経営にも大きな影響を及ぼした。農業所得に加えて兼業所得も減少に転じ、農家全体の所得が急速に下落した。こうした中で、農家の高齢化に伴い年金収入は増加を続け、農家収入を上回るようになっていった。このような農家経済の悪化は、農業の危機を深めて、食糧需給率の低下傾向にも歯止めをかけることができなかった。その結果、日本の食糧安全保障は益々危ういものとなり、同時に地方経済を崩壊させる大きな原因となっていった。

### 3. 安倍政権下における農業政策

安倍政権の農業政策の基本は、農業を成長戦略の目玉の一つとして位置付けていること

にある。農業の世界は、これまで戦後の農地法に源流をもつ強固な規制と政官財トライアングルによる岩盤のような既得権益に縛られてきた。これら戦後のしがらみを解いて、農業を成長産業化することは大変な困難が予想されるが、これに正面から取り組んでいるのが安倍政権の農業改革であろう。

これらの政策は、平成26年5月に開催された産業競争力会議および規制改革会議で相次いで提言がまとめられ、同年7月に安倍内閣の農業改革として発表された。「攻めの農林水産業」のための農政改革の方向というキャッチフレーズのもとで、①生産現場の強化、②需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築、③需要フロンティアの拡大、が主要な政策目標として定められた。

農業の成長産業化実現のための政策内容をみると、農業現場の生産性向上と国際競争力強化に主眼が置かれている。さらに、農産物の需要と供給を同時に拡大させるために、生産者と消費地をつなぐことによる付加価値の高いバリューチェーンを構築することを目指している。具体的には、農林漁業成長産業化ファンド（官民ファンド）の活用を通じて農業の輸出振興を図り、2020年には輸出額1兆円を目指すこととした。また、農産物の生産、加工、流通、販売を一体化する農業の6次産業化の推進によって付加価値の拡大を図り、農業・農家の所得を倍増させること、6次産業の規模を現在の1兆円から10兆円まで大幅に拡大させようというものである。

こうした農業の成長産業化実現に向けては、農業の生産性向上が大前提となる。安倍政権の農業改革の柱は、これらを実現するための構造改革ということが根底にある。構想改革の主眼は、主に減反政策の廃止、農地政策の

改革、農協の改革に集約される。

コメの生産調整（減反政策）は、生産量を調整してコメの供給量を抑えることによって、コメの市場価格を維持するという政策である。生産者の所得を高い米価により保障する政策は、結果として農業者から競争力を高めようとするインセンティブを奪うものとなった。また、コストの高い零細規模のコメ兼業農家が多数滞留したことから、専業農家への農地集積による規模拡大が阻害されることにもなった。また、TPPへの参加を目指す安倍政権にとって、農業分野の関税は最大の難問であった。コメをはじめ農産物の国際競争力が弱い中で関税を見直すためには、農業の生産性を向上させて国際競争力を強化する必要があった。減反政策の廃止は一筋縄でまとめられる政策ではなかったが、政権の周到な準備が功を奏して、2013年11月の農林水産業・地域の活力創造本部において、5年後の2018年に減反政策を廃止することが正式に決定された。この決定を受けて、安倍首相が農業の改革と成長産業化の方針を宣言したのである。

戦後の農地法による自作農創出の枠組みが、農業人材の新陳代謝を阻害して、意欲と経営力のある担い手が農業分野に参入することを妨げてきた。農地改革の目的は、新たな担い手が農業に参入することを容易にすると同時に、農地の集約化により生産性向上を実現しやすくする環境を整備することにある。そのために必要な施策のひとつとして、農業生産法人の要件見直しと、農業委員会の改革を挙げている。農業生産法人については、企業はこれまで25%までしか出資することができなかったが、その上限を50%未満まで引き上げる。また役員についても、農業者を1名以上から認めることとする。農業委員会につ

いては、これまでは委員を地元農家の選挙で決めていたが、今後は選挙制度を廃止し、市町村長が任命して議会の同意を得て決めることとしている。委員として公平な有識者を登用することも、これまでの閉鎖的風潮を変えるためとしている。

農地改革のもう一つの目玉が、農地中間管理機構（農地バンク）である。この20年間で40万haに倍増した耕作放棄地の活用や、分散した農地の生産性向上を図るためには、農地の集約化が必要となるからである。機構の機能を一言でいえば、高齢化した意欲の衰えた農家の保有する農地を、意欲の盛んな農業者にまとめて貸し出す仕組みといえよう。この機構が実際に機能するかどうか、今後の企業の農業分野への参入に影響を与えることになると思料される。

構造改革の本命は、抜本的な農協改革にある。現在の肥大化した中央組織は、農家の協同組合である単位農協に対して一律の監査や指導を行い、農家に対して市場価格より高い資材やサービスを提供しているという実態がある。本来は、農家のための協同組織が、農家よりも組織を優先した運営となっているのだ。農協改革は、地域農協に地域の特性を生かした自由な運営を認めることによって、農業の生産性や競争力の向上を可能としようとするものである。

規制改革会議の提言した改革の内容は以下の3点である。一つは、農協の政治活動の中心である全国農業組合中央会（全中）に関する規定を、農協法から削除することである。これによって地域農協が、地域の特性を生かした自立した農業経営を可能にしようとするものである。第二に、全農の株式会社化である。全農は、株式会社化によって協同組合と

して受けてきた独禁法の適用除外を受けられなくなる。また、協同組合ということで得てきたさまざまな特権も失われる。安い法人税、組合員への配当の非課税、固定資産税の免除などで、全農も一般の企業と同じ条件で競争することになる。このように他の企業との競争が生まれれば、農家に対して安い資材を提供することを促す効果があり、最終的には食料価格の低下にもつながる可能性も高い。最後に、信用共済事業については、地域農協を農林中央金庫や共済連合会の代理店とするものである。地域農協は、金融事業を農林中央金庫などに譲渡・売却することになり、代理店としての手数料を得るだけで不要なリスクを負う必要がなく、農業活動に専念することになる。

農協の改革については、政治的には自民党による農業票を確保するという戦略の中核として農協が強力な圧力団体となっていること、経済的には農家による資材調達、生産物販売、金融などのあらゆる面において影響力を保持していることから、非常に困難な道りが予想される。

#### 4. まとめ

農業政策ほど、複雑な要素が絡み合っている難しい問題はない。農業は、気象や地理という自然的条件の影響を受けていること、人間にとって欠かすことのできない食糧という生活必需品を生産しているためだ。生産量の変動が大きく価格弾力性の小さい食糧を市場に完全にゆだねることに、食糧の安全保障上無理があるといえる。農業や農政をめぐる議論は、市場重視と国家管理の間で揺れ動いているが、このことは日本に固有の問題ではなく欧米でも同じだろう。正確な現状分析の

上で政策目標を明確化し、国際ルールの枠組みも勘案しつつ市場重視と国家支援のバランスを取っていくことが必要だ。

今日の食糧安全保障と農業の多面的機能を実現する上で、日本の農政に突き付けられた課題は以下のようなものとなる。最大の課題は、安全で高品質の農産物の大部分を、適切な価格で安定的かつ持続的に国内で生産して国民に供給をすることだ。そのために必要なことは、コメ偏重を是正して輸入依存となっている麦、大豆などの生産を強化することだ。また、農業生産に加えて加工や販売など6次化事業の拡大を図り、農業分野に付加価値をつけて農家経営の自立を促していくことが必要だ。農家の自立を促す一方で、農家経営に対して所得補償政策などの支援策を講じていくことも求められている。

戦後の農政は、様々な外的・内的圧力の中で変更を余儀なくされ、猫の目農政と揶揄されてきた。目まぐるしく変化する国際情勢の中で、長い目で見て日本の農業を国民経済の中でどのように位置づけて行くかという戦略的思考と議論が必要である。安倍政権の農業改革は、その端緒についたばかりであり、今後我が国の国益に沿って継続的な取り組みが求められる。

最後になったが、農業改革以前に一番に取り組むべきことは、農家や農業関係者の意識改革であろう。保護農政に慣れ切った農業者が、挑戦と自己責任の意識を持たないままこれまでと同じやり方で農業に取り組んでいては、いくら改革を進めても上手くいかない。新たな農業人の結合を作り出したうえで、新たな農業技術を導入していくことが必要である。真の人と技術の新結合を創り上げなければ、日本農業に未来はない。この論点につい

では本稿では触れる事が出来なかったが、今後の研究課題としたい。

## 参考文献

- 伊藤元重 (2002), 『日本の食糧問題を考える』, NTT 出版。
- 今村奈良臣 (1994), 『農政改革の世界史的帰趨』, 農山漁業文化協会。
- (2003), 『農業構造改革の展開論理』, 農山漁業文化協会。
- (2003), 『農政改革と補助金』, 農山漁業文化協会。
- 大内力 (1990), 『農業の基本的価値』, 家の光協会。
- 梶井功 (2013), 『開国農政への危惧』, 筑波書房。
- 北出俊昭 (2001), 『日本農政の50年』, 日本経済評論社。
- 生源寺眞一編 (1993), 『農業経済学』, 東京大学出版会。
- (2009), 『改革時代の農業政策』, 農林統計出版。
- 生源寺眞一 (2006), 『現代日本の農政改革』, 東京大学出版会。
- (2013), 『農業と人間』, 岩波書店。
- 鈴木宣弘 (2008), 『現代の食料、農業問題』, 創森社。
- (2013), 『食の戦争』, 文藝春秋。
- 高橋正朗 (2010), 『食料経済』, 理工学社。
- 暉峻衆三 (1996), 『日本農業100年のあゆみ』, 有斐閣。
- 東畑精一 (1936), 『日本農業の展開過程』, 岩波書店。
- 本澤実 (2009), 『国際金融システムの再評価』, 御茶の水書房。
- (2013), 「金融経済・人口問題を中心とした国際情勢と日本の今後について」『政策科学学会年報』第3号, 53-60頁。
- 山崎農業研究所 (2008), 『自給再考』, 農山漁業文化協会。
- 山下一仁 (2009), 『農協の大罪』, 宝島社。
- (2010), 『農業ビックバンの経済学』, 日本経済新聞社。
- 産業競争力会議 (2013), 「農地中間管理機構(仮称)について」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dail/siryou2.pdf>)
- (2013), 「農業基本政策の抜本改革について」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dai2/siryoul-1.pdf>)
- (2014), 「意欲ある農業の担い手と企業の英知・人材を総動員した農業(酪農・畜産を含む)の産業競争力強化」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dai3/siryoul.pdf>)
- 規制改革会議 (2014), 「農業改革に関する意見」(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee2/140522/item2.pdf>)
- 農林水産省 (各年), 『農業(食料・農業・農村)白書』, 農林統計協会。