

# 農業：グローバル化とローカライゼーション

Globalization vs. Localization

現在、世界では、100年に一度とも言われる食料危機に瀕している。今回の食料危機は、これまでのような物質的な食料不足によるものではなく、農産物価格の高騰によって生じているのが特徴である。この大きな原因として、発展途上国において、食料の生産・技術開発を先進国に依存したまま、グローバル化が急速に進んだことが挙げられる。一方、日本は世界最大の食料輸入国であることから、現在起こっている穀物価格高騰の主役の一人であるとも言えよう。今後、世界的に穀物価格が低下しないことが見込まれている今、日本においても発展途上国に対して技術援助等を積極的に行っていくだけでなく、もう一度国内農業を強化していくことが求められていると言える。

その日本では、自給率がついに40%を切り、その上昇の糸口を見つけれないでいる。そもそも自給率が低下している要因は、生産の減退よりもむしろ食生活の変化にあり、それに対して日本の農業が対応できなかったことにある。それは、米を中心とした価格支持政策をあまりに長期にわたって継続したことにより、ほとんどの農家が兼業農家となり、米以外の生産ができなくなってしまったことにある。

本稿では、上記の認識のもと、日本の農業を強化するための方向性として、①農業生産のいっそうの効率化、②農村の再生と農業の担い手確保、③ローカルな価値の再認識を挙げたうえで、最後に、消費者の意識や認識、知識の不足により日本農業の強化が進まない点を指摘するものである。



The world is now facing a food crisis, which has been said to occur once in a hundred years. The characteristic nature of the current crisis is that rather than being caused by the physical shortage of food as in the past, this crisis is due to the rise in the price of agricultural products. A major factor behind this is the rapid progress of globalization in developing countries, while they remained dependent on the developed countries in food production and the development of agricultural technologies. Meanwhile, as the world's largest food importer, Japan can be considered as one of the main players in the recent rise in grain prices. With the expectation for the future decline of grain prices remaining low on a global basis, Japan must also once again strengthen its domestic agriculture industry, in addition to actively providing technological assistance to developing countries.

However, Japan's food self-sufficiency rate has finally dropped below forty percent (40%), and the country is struggling to find a way to increase the rate. To begin with, the major reason for the decline of the self-sufficiency rate was due to the changing dietary habits rather than the decline in production and the fact that Japan's agriculture industry was not able to respond to this change. This is because policies to maintain the price of agricultural products, centering on rice, was continued for so long that most farmers became part-time farmers, and are now unable to produce crops other than rice.

Based on this recognition, this paper proposes: (1) further improvement of the efficiency of agricultural production, (2) the revival of agricultural communities and securing leaders and bearers for the industry, and (3) the reestablishment of 'local values', as the future direction of strengthening Japan's agriculture industry. In conclusion, the consumers' lack of awareness and knowledge is pointed out as another factor behind the struggle in strengthening Japan's agriculture.

## 1 | はじめに

2008年6月3日から5日にかけて、国連の潘基文（パン・キムン）事務総長の緊急の呼びかけにより、ローマにてWTO主催の『食料サミット』が開催された。世界中から181カ国以上の首脳・閣僚が参加し、日本からも武部勤農林水産大臣、水野賢一外務大臣政務官が、また代表団顧問として谷津義男衆議院議員（前農林水産大臣）が出席した。

最終的に採択された宣言では、食料難の軽減や農業生産の増大へ向けた支援などをうたう共同宣言となったものの、議論の焦点ともなっていた、バイオ燃料や輸出規制については明確な対応を打ち出すことができないまま閉会した。

日本においては、明確に意識することはできないが、現在世界では、100年に1度とも言われる食料危機に瀕している。例えば、中米の島国ハイチでは、この4月に食料価格の高騰により暴動が生じ死傷者を出したうえ首相が辞任に追い込まれており、それ以外でも30カ国以上で食料価格高騰による暴動が発生している。また、インドやベトナムなどでは、国内価格の高騰を防ぐために、米の輸出規制を行っており、国際市場での価格高騰に拍車をかけている。これまでの食料不足は、不作等による物理的な食料不足が原因であったが、今回の食料危機は様相が異なっている。今回の食料不足は、主として農作物価格の高騰によって生じているものであり、その要因のひとつとして高度に発達した農作物の市場経済化が挙げられているのである。

そこで、本稿では、これまでの農作物貿易のグローバリゼーションの進展と現在生じている食料危機の要因について触れ、さらに日本での農業生産のあり方について私見を述べるものである。

## 2 | 農作物貿易のグローバリゼーション

### (1) ガット・ウルグアイラウンド以前の農業貿易

本来、食は人間の生存に不可欠であり、それぞれの地

域の風土や慣習に応じて発達してきた。したがって、農業生産も本来土着性が高く、各地域の食生活・食文化に応じた生産がなされてきたといえる。しかし一方で、産業革命以降、比較優位理論に基づき、農産物の商品化・分業化が進められた結果、農産物は最も早くから貿易システムが確立される財となったのである。

経済が発展すると、ベティ＝クラークの法則<sup>(注1)</sup>に従い、経済活動の中心が農業分野から工業分野へと移行し、相対的に国内での農業分野の地位が低下することによって、当該分野への所得の配分が減少する。そのまま政府が介入せず対策を講じないでくと、農業分野での所得低下を補うために労働者は農業分野から工業分野へと移動し、農業者は減少するが農業の労働生産性が向上することにより所得水準が維持される。しかし、農業には固有の技術もあり、農地や灌漑施設、農業機械などの移動性の少ない投入要素も多い。さらに、農業が主として営まれている農村地域からの人口流出があまりに急速に起こると、農村の過疎化と都市の過密という社会的な問題が生じる。そのため、ほとんどの先進諸国では農業部門から工業部門への労働者の移動を急激に進めないための政策が講じられている。最も伝統的な政策手法としては価格維持政策がある。日本においてもつい最近に至るまで、米や麦などの穀物に関しては、食料管理法に基づき国が買い上げることより、高価格を維持させていたのである。これは日本だけに限ったことではなく、アメリカや欧州においても同様の施策が採られていた。

ガット・ウルグアイラウンド以前の農産物貿易は、まさにこの状態であり、アメリカやヨーロッパ諸国等の先進国は、自国の農産物について国内においては高い価格水準を維持したうえで、余剰分を海外（特に発展途上国）に対して、輸出補助金を付加したダンピング価格でたたくき売っていたのである。

### (2) 国際ルールの統一化への取り組み

経済行動としてのグローバリゼーションを一言で言うと、世界の国家・地域間の社会的、文化的、経済的な枠組みを超えて、統一的なルールの下に、競争を行うこと

であると考えられる。農業の分野において、この体制が整えられたのは、1986年に開始されたガット・ウルグアイラウンド以降である。1986年より交渉が開始されたガット・ウルグアイラウンドでは、米欧の手厚い国内農業補助と輸出奨励金によるダンピング合戦が行われているなか、交渉が非常に難航したが、7年間にわたり継続された交渉の末、1993年ようやく合意に達した。農業分野では、市場アクセス、国内保護、輸出補助金の3分野にわたって合意がなされ、特例や過渡的な措置を残しながらも可能な限り貿易を歪曲しないものへと転換することとされたのである。

その後、ガット・ウルグアイラウンドでの合意に基づき、マケラッシュ宣言により、ガットを発展的に解消させ、世界貿易機構（WTO）が設立された。単なる宣言に留まっていたガットと異なり、WTOは、国際条約であり、それ自体に法的拘束力を有した国際機関である。

ガットにおける紛争処理に際しては、パネルと呼ばれる小委員会を設立して処理がなされたが、この設立については被申立国の同意が必要であったため、紛争処理がなかなか進まないという面があった。それに対してWTOの場合は、2回目の申立てで自動的にパネルが設立され、そこで取りまとめられた報告は、申立国、被申立国を含むすべての加盟国が反対しなければ自動的に採択されるという、逆コンセンサス方式をとっている。これによって、WTOは強力な紛争処理力を持つこととなったのである。

### 3 | 2006年以降の食料危機

#### (1) 食料問題の構造

現在生じている食料危機発生の要因を見る前に、現在の食料貿易の構造的問題を挙げておこう。そもそも穀物を中心とした農産物の生産基地はアメリカを中心とした先進諸国である。そのため、現在の農産物貿易も、例外はあるものの概ね先進諸国で生産された農産物が、発展途上国へと輸出されているのである。

何故、経済発展が進み工業化されている先進国におい

て農業が発展し、発展途上国において農業生産が衰退しているのだろうか。先進国は、工業化が進展しているが、それに併せて農業生産の技術も大幅に向上している。各国ともに、農業関連の技術開発には大きな予算をかけ、品種の改良や灌漑施設の整備などを進めているのである。反対に、発展途上国では、経済発展を優先し、工業化を進めたいがゆえに、農業分野への投資・技術開発に対する資源配分が薄くなっており、農業の生産性が向上しないのである。しかし、これだけでは、食料問題の発生を説明することはできない。本来であれば、先進国で農業の生産性が向上し発展途上国では向上しないのであれば、先進国での農産物価格は下落し、途上国では農産物価格は上昇するはずである。そうなれば、途上国内において、農産物価格の上昇によって農家の生産意欲が高まり、農業生産も一定の水準を維持することが可能となる。また、発展途上国において農産物価格の上昇があったとしても、工業化によって得た外貨を用いて、食料を輸入し、貿易によるメリットを得ることができるとは必ずしも言えない。

しかし、実際にはそのようにうまく調整されなかった。先進国では、経済発展に伴う食料への支出比率の低下や、農業生産技術進歩による生産性の向上が生じたことから、農村部からの人口流出が生じ、過疎化や都市の過密などの社会不安が生じる可能性があった。そこで、その移動を急激に進めないために価格維持のかたちで市場介入を行い、国内農産物の価格を高く維持して、国内農業を保護したのである。当然ながら、本来の市場価格よりも価格が高く維持されることにより、農業生産は過度に刺激され生産過剰が生じる。そこで、その解消のために、輸出補助金をつけて農産物を低価格で輸出したのである。

一方の発展途上国においても、工業化による所得向上が不十分なまま国内食料品の価格が高騰することは避けたい事情があった。したがって、国産農産物を安い水準にとどめると共に、海外から食料を輸入しようとするインセンティブが働いた。また、工業分野への資源配分を優先するあまり、農業分野の研究開発にも予算を割かず、生産に必要な灌漑施設等への投資も不十分となって

いる。この結果、発展途上国の農村では生産意欲がわがずに疲弊し、ますます自らの食料を先進国に依存することとなったのである。

ただし、これまで発展途上国において生産性の向上が生じなかったわけではない。1950年代後半以降、ロックフェラー財団が設立した研究所で、小麦、トウモロコシ、稲などの品種改良がなされ、中南米やアジア諸国などで大幅な収量の増加が生じた。いわゆる「緑の革命」である。しかし、これはあくまで先進国による技術開発であった。さらに、収量を増加させるということは多量の肥料を必要とするし、単一の作物が栽培されることによる病虫害被害のリスクも大きい。実際に、発展途上国の農家では、大量の肥料や農薬の購入がままならず経営が行き詰まっている場合も多い。結局は、種苗や肥料、農薬などを先進国に依存しながら、農業生産を高めているに過ぎないのである。

食料問題の本質は、こうした先進諸国への物質的・技術的依存と特定地域への生産の集中によるものである。WTO以降、世界の農産物市場において、先進諸国で輸出

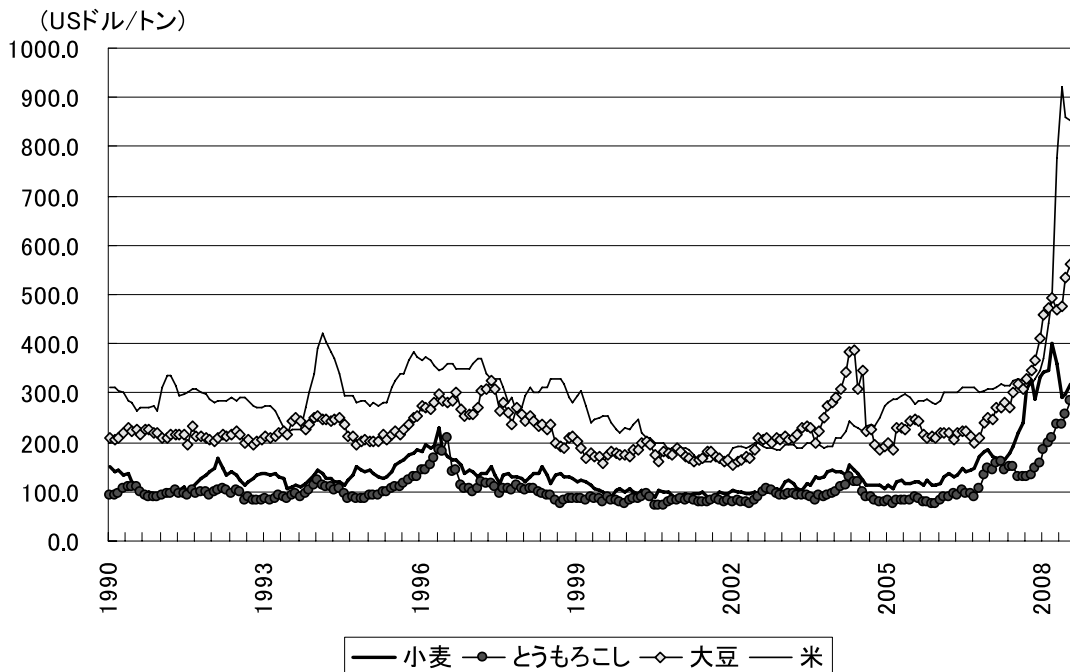
補助金は削減され、国内農業に対する価格維持政策も減少するなど、自由貿易の条件が整えられた。しかし、本質的な構造は変わらなかったのである。結局、発展途上国では、自国の農業生産性を向上させることなく、こうした依存体制を維持したまま、グローバリゼーションに突入してしまったことが昨今の食料危機につながったといえるのである。

### (2) 2006年以降生じた食料危機

現在、全世界的に食料、特に穀物価格が高騰している。世界の穀物取引に大きな影響を与えている、シカゴ商品取引所では、2008年になってもいまだ天井知らずの状況で、小麦、トウモロコシ、米等の価格が高騰している。この動きが顕著になり始めたのは、2006年からであるが、これにはさまざまな要因があり、それらが複合的に重なり合って生じたものであるが、多くの有識者が、今後、以前の水準にまで農産物価格が低下することはないだろうと予想している。

2006年、世界各国で大規模な干ばつが起こった。特に、オーストラリアは深刻で、100年ぶりともいわれる

図表1 穀物価格の推移



資料：農林水産省「海外食料需給レポート2007」および「米国農務省穀物等需給報告」より作成

水不足に陥り、小麦の生産は前年度比6割減となり、水を大量に使う米では9割減にまで生産が落ち込んだ。さらに、この干ばつは2007年も続き、農家の自殺者が急増し、実に4日に1人の割合で自殺が起こったといわれている。オーストラリアは、これまでもしばしば干ばつが起こっているが、その間隔が狭まって頻度が高くなっており、この先長期的には農業ができなくなるのではないかという意見もあるぐらいである。オーストラリアの輸出量は世界全体の輸出量の10%程度を占めていることから、収穫期を前にして市場は敏感に反応し、10年ぶりの高値をつけた。実にこれが現在まで続く農産物価格高騰の最初のシグナルであったといえる。このような異常気象はその後世界各国で続いている。アメリカの穀倉地帯である中西部では、2008年に入って大規模な水害が起こっており、6月10日にはアメリカ農務省が、水害によりトウモロコシの収穫量予測を前年比10%減となる見通しであると発表している。

アメリカでは、2005年に成立したエネルギー法において、「2012年までに75億ガロンのエタノール生産」が義務づけられることとなった。さらに2007年1月には、ブッシュ大統領が一般教書演説のなかで、「エタノール使用量を2017年までに350億ガロンまで引き上げ、ガソリンの消費量を2割削減する」と示した。これは、中東に依存しているアメリカのエネルギー政策を転換する事を示したものであるが、特にアメリカでは911事件の影響から、中東へのエネルギー依存に対する危機感が強まっており、この目標は現実味のある施策として捉えられたのである。現在は、アメリカで生産されるトウモロコシの実に3割近くが、バイオエタノールに仕向けられている。トウモロコシの価格は高騰し、2007年のトウモロコシ作付は、前年比19%の増加となった。その反動から、小麦や大豆などの作付面積が減少し、これらの作物についても価格が高騰したのである。

そして、最後に2007年度に生じたサブプライムローン問題が起こって以降、行き場のなくなった投機マネーが原油市場や穀物先物市場に流入してさらなる価格高騰

を引き起こしているのである。投機はキャピタルゲインを目的としているため、長期的なトレンドを形成するわけではないが、干ばつなどの生産変化などにより敏感に反応し、市場が不安定となる傾向は今後も続く可能性があると考えられる。

これまで見てきたように、現在起こっている食料危機は、ただでさえBRICS諸国などでの大幅な需要増加が生じているところへ、干ばつ、バイオエタノール、投機マネー流入等が複合的に影響して引き起こされたものであり、その多くが今後とも価格を高止まりさせる要因になると考えられている。

日本のように購買力のある国であれば、多少価格が上昇したとしても世界中から買い集めることが可能であるが、外貨が少なく、国内農業市場が未成熟で食料を先進諸国に依存している発展途上国ではその影響をもろに受けているのである。

## 4 | グローバリゼーションの下で日本が果たす役割

現在の食料危機は、グローバル化により生じた食料市場の自由化と金融システムの高度化によるところが大きい。反面われわれはこのグローバル化から多大な便益を得ているのも確かである。われわれは世界中からバラエティに富んだ食材を手に入れることが可能になった。また、安価な食材により多様な外食、中食産業が形成されてもいる。さらに、日本では、単に世界中から食品・食材を集めるだけでなく、その国の食文化などについても併せて紹介されるようになってきている。つい2~30年前（筆者が子供の頃）、パスタ料理などは一般的なものではなかった。今でいうパスタ料理であると、スパゲティミートソースか、ナポリタンぐらいしかなかったように記憶している。しかも、現在のそのような本物のパスタではなく、柔らかくて太い麺であった。それが現在では、イタリア料理店はあちらこちらにあり、数多くのパスタ料理が提供されている。しかも、最近では、南イタリア料理店など、さらに細分化されたカテゴリーの料理店も多く見かけるようになってきた。まさに、

日本にいながらにして世界中の食文化を楽しめる状況になっているのである。一方で、日本の食文化を海外に発信できているかという点に心許ない。現在では、世界中で日本食ブームといわれ、アメリカでも9,000店程度の日本食料理店があるといわれている。しかし、そこで提供されているのは、お世辞にも日本食とは言えないものも多い。まさに、かつてのスパゲティの状態であるとも言えるのである。また、日本の農産物の輸出は増加しているものの、いまだ4,000億円程度である。今後は、日本の文化を広く発信し、海外でもそれを楽しんでもらえるように、生産・輸出体制を強化していく必要があると考えられる。

一方で、人間の生存に必要な主食となる穀物について、日本の輸入量は、世界全体の貿易量の10%を占めている。まさに、現在の食料価格高騰の主演の一人とも言えるのである。このような状況の中で、日本が果たす役割として挙げられるのが、発展途上国の農業生産力を高めるための技術援助と、農産物価格を抑える意味で日本国内での農業生産力を高めることである。そもそも農産物は、生産量のうち貿易に回される量はそれほど多くない。穀物全体では、貿易に回される量は生産量の15%程度であり、米などは数%である。そのような市場において、日本がその輸入量を大幅に増やすと、発展途上国をはじめとした世界の各国に多大な影響を与える。1993年に日本で起こった米不足の際に、当時の世界の米の貿易量1,200万トンに対して約2割にあたる255万トンに緊急輸入して、国際価格の高騰を招いたうえに、結局口に合わないからと大量に廃棄して世界中から鬻ぎを買ったのは記憶に新しいことである。

また、農業生産技術は地域の独自性があり、発展途上国においてすぐに適用することはできないが、世界一とも言われている灌漑技術などは、すぐにでも適用することができる技術である。これら長期的・短期的な技術援助を行うことにより、発展途上国の生産安定に寄与することができると考えられる。

## 5 | 日本農業の状況

### (1) 低下する自給率

それでは、現状の日本国内の農業生産が、これらの要請に応えられる状態かという点、現状は非常に心許ない。2007年に、農林水産省は2006年度の食料自給率について40%を切って、39%になったと発表した。日本の食料自給率は、戦後一貫して低下傾向にあったが、1998年に40%となって以来8年間にわたってこの水準を守ってきた。しかし、ついにその水準を下回ることになってしまったのである。これは、先進諸国のなかでは特に低い水準であり、日本の食料が如何に海外からの輸入に頼っているか、ということを実に示している。

何故、食料自給率はここまで低下してしまったのだろうか。その前に、まず、この「食料自給率」という値について少し説明する必要がある。まず、一口に食料自給率といっても実際にはいくつかの種類がある。農林水産省が公表している「食料需給表」においても、「品目別自給率」「穀物自給率」「主食用穀物自給率」「供給熱量総合食料自給率」「生産額ベースの総合自給率」と5種類の自給率の算定方法が示されている。ただし、よく報道などで耳にする「食料自給率」といった場合には、供給熱量総合食料自給率を指しているのが一般的である。われわれが口にしている食料は、米やパンなどの穀物由来の主食から、野菜、肉類、魚介類など実にさまざまな形態からなっている。したがって、自給率という指標を作成するためには、それらをあわせて一本の総合的な指標とする必要がある。そこで、分子である国産供給量と分母である食料供給量をいずれも熱量に換算して自給率を算定しているのである。

ここで、「供給熱量」は、あくまでわれわれ消費者が口に「食品」としての値であって、これを食料の自給率という値に変換するためには、それぞれの食品について原材料ベースにまでもどって国内供給分と輸入分に仕分けをする必要がある。その仕分けを行う際には、原材料ベースのカロリー（オリジナルカロリー）で行われる。

すなわち、食料を生産するために必要な原材料農作物がある場合には、かかる熱量を国産原材料、輸入原材料で按分して算定するのである。生産するために原材料農作物が必要な食物の代表的なものが、肉や乳製品、玉子などの畜産物と油脂である。例えば、平成18年の食料自給表をみると、肉類の生産量ベースでは56%が国産となっている。最も国産比率が低い牛肉でも43%を国内で賄っているのである。しかし、肉類を生産するための飼料の自給率をみるとTDN（可消化養分総量）ベースでわずか25%となっている。したがって、たとえ肉類の56%を国内で生産しているとしても、その生産原材料とも言える資料の自給率が25%しかないため、国内自給分としてカウントされるのは56%のうちのわずか1/4分だけになってしまうのである。また、消費熱量ベースで、今や米に次いで高くなっている植物性油脂の原料となる大豆や菜種もそのほとんどを輸入に頼っている。

図表2は、国民1人・1日当たり供給熱量を品目別に、1960年との増減を見たものである。熱量総量は10%程度しか変わっていないが、内訳を見ると穀類が大幅に減少し、その分、肉類、牛乳及び乳製品、油脂類の消費が増加していることがわかる。わが国の食料自給率の低下

は、まさしくこの食生活の変化によるものであり、国内での農業生産がそれに対応できなかったことに起因しているのである。日本では、戦後の農地解放以来、矮小な耕地で数多くの農家が農業生産を行っていた。しかし、高度成長期に、急激な工業化が生じ、農村から多くの労働者が都市へと流出すると同時に、農村においても多くの農家が、農業をしながら働きにも出る、いわゆる兼業農家となったのである。当初は、あくまで農業を主たる収入源として、農閑期等に働きに出るという形態が中心であったが、しだいに農業以外の収入が主となり、農業からの収入の割合が非常に小さくなっていった。これらは兼業農家の中でも第2種兼業農家といわれ、現在の総農家の実に6割を占めるに至っている。

第2種兼業農家は、民間企業や役場などに常勤として勤めながら、同時に自宅の農地で農業生産も行っている、もしくは同居している高齢者や配偶者などが中心となって農業を行うという形態が一般的である。そして、これだけ多くの農家が、サラリーマンとして普段働きながら農業を継続できた理由は、日本のほとんどの地域が稲作を中心とした作付体系となっていたためである。農業の機械化や水田の区画整理、用排水施設の整備、品種改良などにより、米の生産は、春の育苗（最近は行われなことが多いが）、田植えと、秋の稲刈り以外は、それほど大きな手間はかからなくなった。これら第2種兼業農家で一般的な50a程度の水田で生産を行うのであれば、常勤として働きに出ながらも十分にやって行くことができたのである。

しかも、米は長らく食糧管理法のもとで政府買入価格により高い価格で買い入れがなされていた。そのため、規模の小さな農家であっても耕作を継続することが可能であった。実際、サラリーマンによる収入に加えてかなりの収入を得ていたことから、「儲けすぎ」との批判までなされていたのである。食料増産が急務で、かつ農村での所得維持が課題であった時代においては、このような米に注力した施策は有効であったといえる。米は日本人の主食であり、何はともあれ米を作っていれば食料不足

図表2 1960年から2006年の1日1人当たり供給熱量の変化

品目	供給熱量の増減(kcal/日・人)	(割合)
穀類	△ 508.8	-35%
いも類	△ 34.2	-42%
でんぷん	109.5	183%
豆類	2.8	3%
野菜	△ 8.1	-10%
果実	36.0	124%
肉類	136.2	495%
鶏卵	41.7	155%
牛乳及び乳製品	125.7	349%
魚介類	43.2	50%
砂糖類	47.6	30%
油脂類	262.7	250%
その他食料計	3.3	6%
合計	257.0	11%

資料：農林水産省「食料需給表」より作成。

の大半を解消することができるのである。しかし、この施策を長く続けたことにより、日本の農村は兼業農家を中心とした稲作生産に過剰に最適化されていくこととなった。そのため所得水準が上がり、米以外の食料に対する需要の高まりに対して、対応することができなかったのである。米の過剰生産と生産調整を経て、現在は米以外への転換が施策として進められているが、そもそも兼業農家は米以外を生産するのは難しいことから、なかなか進まないのが現状である。実際に、日本の農業の生産自体はそれほど低下しているわけではないのである（図表3参照）。

**(2) 進む農村の弱体化**

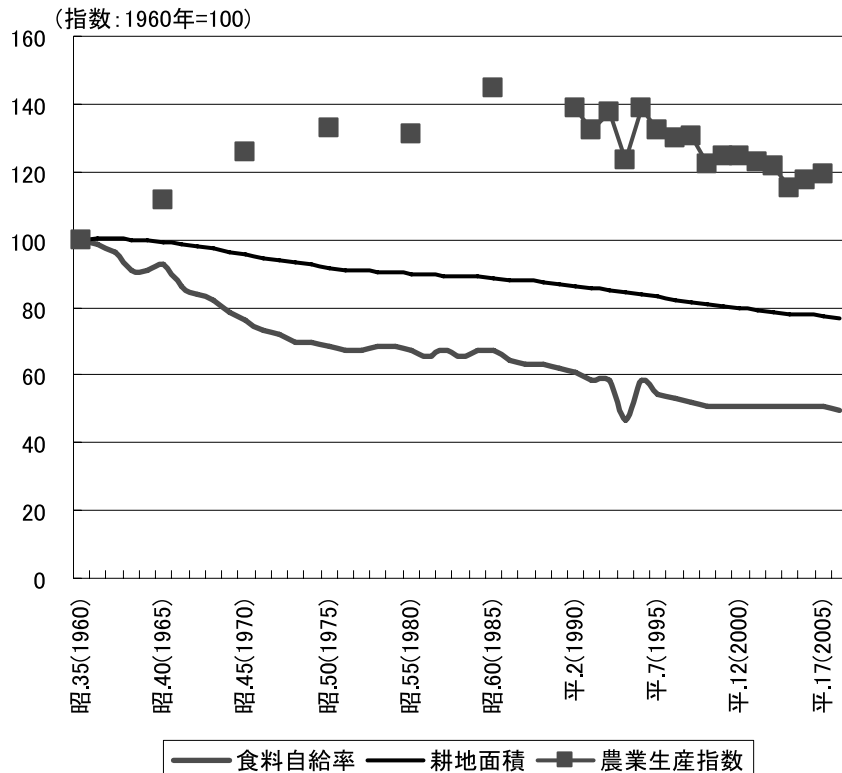
現在では、食糧管理法は撤廃され、米は実質的に自由競争となり、価格は低下して市場価格に近い水準となってきた。これは、むしろ消費者にとっては喜ばしいことである。食糧管理法が廃止された1995年から昨年までの間に、消費者ベースでの米の価格は20%程度低下

しているのである。しかし、米を生産している農家にとってはこの影響は大きかった。これまで米に過度に最適化されてきたこともあり、米価格が低下すると、農業を継続することが難しくなってきたのである。

農業は、農地や農業者、農業機械などの資本、資財があれば行えるというわけではない。その地域において「農村社会」が維持されている必要があるのである。水路の浚渫などの灌漑施設の維持管理や、畦畔等の草刈り、農道の管理などの生産資本の維持管理は、地域全体で行われることが多い。大規模な農家が広大な農地で生産するとしても、それらの維持管理をすべて自ら行うのは事実上非常に難しいのである。いわば農村社会そのものが、農業生産を行うための基盤のひとつとなっているのである。

かつて日本の農村は、ほとんどすべての構成員が農家であった。それも、すべてが同じように零細な農家ばかりであり、それがお互いに助け合いながら農業生産を維

図表3 食糧自給率、耕地面積、農業生産指数の推移（指数）



資料：農林水産省「食料需給表」「耕地および作付面積統計」「農林水産省生産指数」より、1960年を100とした指数を作成。



持し、農村社会を形成してきたのである。しかし、現在では農村のかたちは大きく変容してきている。都市に近い農村では、農業以外に従事する人の比率が高まっており、現在では農業に従事する人の方が少数派となっている。その結果、農地は、宅地や商業施設へと転用され、虫食いの的に減少したため、余った農地を集めても、生産効率を向上させること難しくなってしまったのである。また、農地や農業用水路等へのゴミの投棄などによって生産環境が悪化することにより、余計なコストがかかったり、かつてのような農業生産をスムーズに行うために形成されていた農村での独自のルールが適用できなくなることによって用水路や農道等の生産資源の維持管理が難しくなってきたといった問題も生じている。

都市から離れた農村では問題はより深刻である。農村を支える人そのものが大幅に減少しており、残っている人も大半が高齢者になってきているのである。農村を構成する単位のひとつとして、農林水産省では「農業集落」というものを設定している。これは、農業上形成されている地域社会であり、家と家が地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基本的な単位と定義されている。これまで、農業集落の数そのものには、大きな変動がなかったが、近年になってその数が減少するようになった。1990年に約14万あった農業集落数が、2000年には5千程度減少し、13万5千となったのである。農林水産省では、この数は今後も減少すると予想しており、2020年までにあと2万集落程度が減少するのではないかと予想している。農業集落の消滅する理由は、都市近郊部において農家がいなくなったことによるものもあるが、多くは都市から遠く離れた農村において地域から人がいなくなってしまうことによるものである。このような地域は、傾斜地に位置する棚田である場合が多いため1枚の農地が非常に狭く、農地への移動や用水の確保などが困難で作業が重労働となりやすい。また、生活環境の面からも役場や商店まで遠く、兼業機会も少ないため、人口が流出しやすいのである。さらに、近年では市町村合併が進み、このような地

域への行政サービスは希薄となってきている。あわせて、これまで農村地域で重要な就業先であった役場などの公的機関が新たな市町村の中心部へと集約され、支所となって規模が縮小されることとなり、就業の場の減少や、役場やその就業者に対してサービスを提供していた企業や商店の売り上げ低下などが生じ、ますます人口流出が加速化しているのである。これらの地域一つ一つの農業生産の規模はそれほど大きなものではないが、全国ベースで見ると数が多いことから、農業生産のうちの大きな部分を占めているのである。

## 6 | 日本農業の強化を目指して

### (1) 農業生産のいっそうの効率化

日本の国土は南北に長く、地形的にも細かく寸断されていることから、農業生産は、地域ごとにさまざまな特色をもっており、それ自体が、日本の農産物の大きな魅力のひとつである。しかし、一方で共通していえることが、その労働生産性が、他の国と比較して大幅に低いということである。現在の日本の農家1戸が経営する耕地面積は1.5ha程度であるのに対して、アメリカでは1戸当たり平均約200haを経営しており、日本の6割程度の国土しかないイギリスであっても70ha程度となっている。むろん、これらの国とは国土の状況が全く異なることから、一概に比較できるものではないが、それにしても差がありすぎると言えよう。戦後、日本がまだ貧しかった頃には、農村に多くの人手を投入させ、多くの零細農家が生産を行うことは、妥当であったといえる。労賃そのものが低いため、人手をかけることにより、集約的な農業生産を行い土地生産性を向上させることの方が、合理的であったのである。本来であれば、経済が発展し、労賃単価が上昇するにつれ、農業から工業等他の分野に対して労働力が移動し、機械等の代替手段の装備率を高め、労賃を節約するような生産体系へと転換していく必要があったのである。この必要性自体は早い段階から認識され、1961年に制定された「農業基本法」においても、農家の所得向上が目的とされ、その手段として農業

構造改善による生産性の向上が謳われたのである。しかし、実際には前述したとおり、米の価格が高く維持されたことにより、農業機械装備によって節約された労働は、兼業化へと振り向けられ、農業構造の改善には至らなかったのである。

日本は、国土が狭く山がちであることもあり、労働生産性の向上には限度がある。しかし、今後、農村においてはますます高齢化が進むことから、少数の人数で広大な農地を管理・運営していく必要に迫られることが予想される。そのためには、区画整理などにより、大区画ほ場(農地)の整備を進めるとともに、少数の農業者でも維持管理ができるような、農業用水施設の整備などを行っていく必要がある。さらには、直播技術など、労働節約的な技術開発も併せて行っていくことが求められる。

## (2) 農村の再生と農業の担い手確保

日本の農業の兼業化が進んだ結果、現在では地域のすべての農家が兼業農家である場合なども珍しいことではない。兼業農家の一般的なパターンは、働き盛りの50代～60代が勤めに出ながら、農業機械の操作が必要な代掻き、田植え、稲刈りなどの作業だけを行い、普通の農地の管理をその親の世代(70代以上)が行うというものである。このサイクルが今後も続くのであれば少なくとも農地を守っていくことは可能である。しかし、現在機械作業を行っている世代の次の世代では、農作業を手伝わなくなっているという。現在の50代～60代は、子供時代から農作業を手伝うという経験をしている。当時は、農業の機械化が進んでおらず、農作業に人手が必要であったためである。しかし、その下の世代は、機械化が進んだこともあり、農作業を手伝った経験をしていない。その経験の有無が、農業を継ぐかどうか大きく影響するといえる。それを解消するために現在進められているのが「集落営農」と呼ばれる営農形態である。これは、農家が一定の単位(多くは農業集落単位)で集まり、共同で作業を行うものであり、農業機械の共同利用のみ行う場合から会計まで一本化する場合などさまざまな形態がある。すべてが兼業農家から構成されており、

農地の引き受け手がないような地域では、この手法を用いた農地の集約化が進められている。しかし、これは過渡的な手法であるといえる。兼業農家が集まって農地を集約するだけでは、ビジネスとして成立するような農業生産を行うことは難しい。これは、農地を保全するための手法であり、より一段先の経営に進むのは難しいのである。この点は、政策上も認識されていると思われる。2007年度より導入された、品目横断的経営安定対策では、これまですべての農家に対して行ってきた補助を、一定の条件をそろえた地域農業の「担い手」のみに限定することとなった。これによって、農地を一定規模以上の農家に集約させるのがねらいであるが、この担い手のひとつとして集落営農も位置づけられることとなった。ただし、その条件として5年以内に法人化することとされており、より経営基盤を強化していくことが求められているのである。

また、現在では農業以外の一般企業の農業参入も可能となっている。これまでは、農地法により、農家以外の農地所得には大きな制約があったが、2003年より構造改革特区から始まり、2005年より全国展開された農地リース制度を利用して農業生産法人以外の一般企業でも農地を利用した農業を行えるようになったのである。農地リース制度とは、市町村もしくは農地保有合理化法人が農家から買い入れまたは借り入れした農地を、協定を結んだうえで法人に貸借させるもので、市町村が定める「農業経営基盤の強化の促進に関する基本的な構想」の中で位置づけられることが求められている。

現在では、全国で200団体以上が、農地リース制度を活用して農業に参入しているが、撤退している企業も多い。そもそも、これは地域における遊休農地対策として位置づけられている。すなわち、後継者や農地を引き受ける担い手がないために、農業が続けられなくなった農地を集めて、農外企業に貸し出そうというものである。このように遊休化する農地は、そもそも区画が小さい、排水が悪いなど、農業生産を行ううえで条件が悪い農地であることが多い。このような条件の悪い農地では効率

的で品質の高い農産物の生産は難しい。ただでさえ、これまでに農業を行ったことがないにもかかわらず、条件の悪い耕地で生産を行わざるを得ない状況になっているのである。

一般企業は、農家や農業プロパーの農業生産法人にはないノウハウやネットワークを有しており、うまく活用することによって、地域全体に活力を与える存在になり得る。今後は、一般企業も地域農業の担い手の一員として積極的に位置づけていくことが重要であると考えられる。

### (3) ローカルな価値の再構築

技術水準・経営能力が高い「担い手」を育成して、そこに地域の農地を集約化させて農家1戸当たりの経営耕地面積を増大させることによって、農業生産の労働生産性を向上させるという一連の施策が重要であるのは確かであるが、日本のすべての地域でこのようなことを進めていくのは困難である。欧米の国土が、都市から離れた周辺部にいくにしたがって、広大な土地が広がっているのに対し、日本の場合は、周辺部にいくにしたがって、山で仕切られた矮小な土地になっている。これらの地域では区画の面積を増やすのが困難であることから、1戸の農家が経営できる耕地面積に限界がある。とても、海外から輸入される農産物と対等に渡り合えるだけの効率化ができないのである。

そのような地域で農家が「食える」農業経営を行うためには、それぞれの地域にある独自の魅力を再認識して打ち出していくことであろう。ヨーロッパでは農村で非常に付加価値の高い産品が数多く存在している。例えば、ワインなどはビンテージになると、それこそ非常に高価な価格が形成されているし、それ以外にもフォアグラやトリュフ、乳製品など世界中の市場で、認知されている産品が数多くある。しかも、それらは地域の独自性を生かし、原料となる農産物からすべて地域に根付いたものによって構成された商品になっている。さらには、それらの商品を活用して、観光客を呼び込む取り組みも積極的に行われており、ヨーロッパの農村には、自然と食材

を求めて世界中から人が集まってきているのである。

同じようなビジネスが必ずしも日本で成り立つとは言えないまでも、現在では地域の特色を前面に出した農業生産から関連産業を含めたビジネス化が希薄であるのも確かである。現在、日本食ブームとも言われ、世界中でヘルシーかつ美味しい日本食の価値が高まっている。国内では需要が減退している清酒についても海外では消費が大幅に伸びているのである。しかし、現時点でそのブームが農村での生産拡大・維持などに結びついているわけではない。世界中で広まっているのはあくまでも川下の外食産業や食品工業であり、生鮮食品の多用が特徴である日本食においては、原材料は現地で調達される場合が多いのである。日本酒などは、輸出がなされているが、最近では大手酒造メーカーがカリフォルニアに醸造所を建設するなど、必ずしも国内農業と連携していない場合も多いのである。

本来、日本食は四季折々の素材を用いることに魅力があるのであり、狭い国土でありながら非常に多様な形態をもって発達してきている。この多様性こそが日本の食や農業の最も根源的な価値である。日本では、戦後近代農業の導入と効率的な流通システムの構築により、全国で画一的な農業生産が進められてきた。例えば、ナスなどは、古くから日本で栽培されており、地域ごとにさまざまな在来種が存在した。しかし、流通の効率化に伴う規格化により、風土も気候も異なるさまざまな地域で似た特性を持つ品種が栽培されるようになったのである。これらの品種は在来種に対して試験場等で品種改良されたため育成品種と呼ばれる。育成品種は、もちろん食味の向上なども考慮されているが、栽培のしやすさや流通のしやすさが重視される場合も多い。これは、食料が不足し、とにかく大量の農産物を効率的に生産して消費者の元へ届けることが最優先された時代には有効であったが、モノがあふれている現代においては、必ずしも有効とは言えない。

これらの在来種の復活や地域独自の食材等の価値の再評価が最近になって徐々に行われるようになってきた。

#### (4) 消費者の再認識が最も重要

これまで、生産現場から見た課題を列挙してきたが、実際のところそれだけでは、日本の農業が活性化するのは非常に難しい。なぜなら、このような課題を克服したとしても、国産農産物を適正な価格で流通したり、農村の価値が広く認識されるには、消費者が自ら口にする食材やそれを生産する農村に対する意識と知識を高める必要があるためである。

わが国の食生活は、グローバル化の恩恵を受け飛躍的に豊かになってきた。レストランの数は東京だけで16万店におよび（パリやニューヨークは1～2万店程度）、世界一食にうるさい国民としても認識されつつある。しかし、自らの食生活を翻って、その食材にどの程度気を遣っているだろうか。また、それに対してどの程度の価値を見だし、どの程度の価格をつけていたのだろうか。近年では、食品の偽造表示や冷凍ぎょうざの問題などがあり、食の安全性が大きくクローズアップされている。これらの問題を起こした業者はもちろん言語道断であるが、我々がそれを判別する目を持っていないことも確かなことである。もともと、食事に占める生鮮食品の割合が高い日本人は、食材の買い物の頻度が高く、食材を見る目には長けている方だった。いまのように量販店が発達する前は、商店街の八百屋や魚屋、肉屋などで買い物をしており、そこでの対面販売によって食材を見る目や旬などを学んでいたのである。しかし、現在は食材の多くをセルフ販売のスーパーマーケット等で購入しており、そのような場が失われている。また、生産現場と消費地の距離が開いたことにより、その生産プロセスを目にする機会も減ってきているのである。そうして、生産者や小売店での販売者との関係が希薄になる中、食

品の安全性に関しては人任せになり、価格に関してはよりシビアになってきたと思われる。スーパーマーケットでは、客寄せのための特売などが頻繁に行われ、農家が苦労して生産した牛乳が水より安い価格で販売されていることもあるのである。また、最近では安全意識が高まり、有機農産物などの需要も高まってはいるが、その生産に関わる手間に比べて、高い価格が形成されているとは言えない状況である。

加えて、日本では、多様な自然や文化を育んでくれる農村の保全のために消費者がプレミアム価格を受け入れるという動きは希薄であるように思える。例えば、ヨーロッパなどでは、条件不利地で生産された牛乳などが、品質は他と同様であるものの、条件不利地を保全するために高値で販売されており、またそれを購入する層がいるという話がある。日本では、残念ながらこのような事例は聞かない。文化の違いも大きいですが、流通サイドがこのような商品作りをしてこなかったことも一因であり、それは結局のところ消費者にそのような意識がないことの現れであると考えられる。

農業の構造を改善し農家の所得水準を向上させるという「食料基本法」は、その役割を終え、1999年より「食料・農業・農村基本法」となった。これは、これまでの生産者主体の農政から、消費者主体の農政へと転換するものであり、生産現場ではその動きが見え始めている。しかし、これはともすると生産者サイドから一方的な運動になりがちである。真の意味で消費者主体の農政に転換していくためには消費者サイドがそれに応えられるよう、食や食材に対する意識・認識を高めていく必要があるのである。

#### 【注】

<sup>1</sup> 産業が発展するに従って、第一次産業が衰退して、第二次産業・第三次産業が発展し、労働者が第一次産業から第二次産業・第三次産業へと移動すること。