

2013年12月10日
国・行政のあり方に関する懇談会

日本農業の現状と課題

生源寺眞一

(名古屋大学生命農学研究科)

日本農業の現状

全体として伸びていた昭和の農業生産

農業生産指数の推移と自給率

	総合	米	麦類	豆類	いも類	野菜	果実	畜産物
1960-64年	100	100	100	100	100	100	100	100
1965-69年	117	107	78	73	82	123	142	151
1970-74年	120	94	27	64	60	135	184	205
1975-79年	129	99	25	49	59	141	206	241
1980-84年	129	84	44	49	63	145	199	280
1985-89年	134	87	55	57	70	147	194	307
1990-94年	128	81	38	40	63	137	172	313
1995-99年	122	79	28	38	58	129	161	297
2000-04年	115	70	40	46	53	121	150	286
2005年自給率	68	95	12	7	81	79	41	66

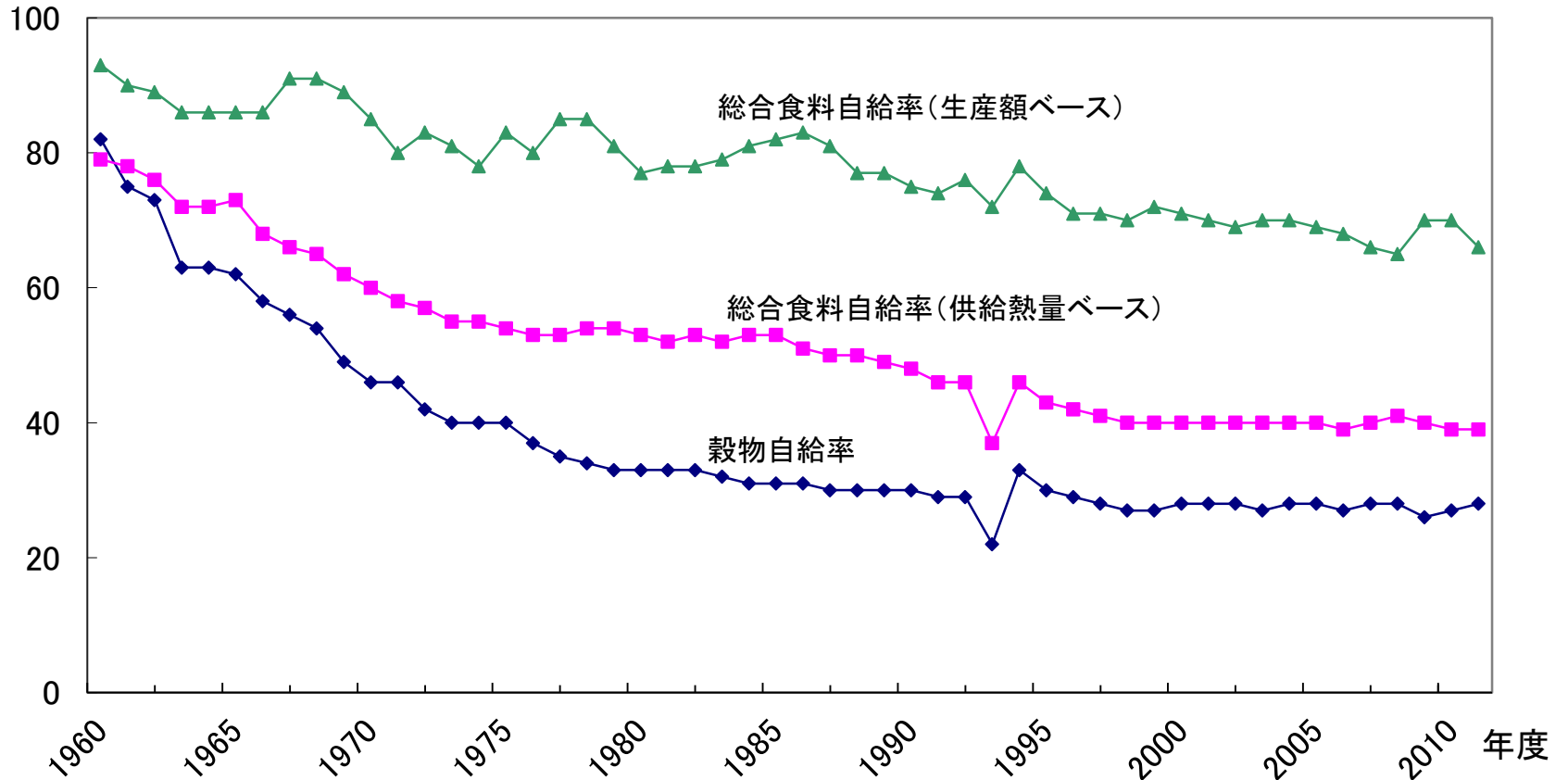
資料：農林水産省「農林水産業生産指数」

注：各期間における指数の平均値(1960-64年=100)。

横ばい状態が続く平成の食料自給率

食料自給率の推移

(単位: %)



資料:農林水産省「食料需給表」。

著増から横ばい・微減に移行した畜産物や油脂

品目別に見た食料消費量の推移

(単位:kg)

年度	1955	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2005年度 1955年度
米	110.7	111.7	88.0	74.6	70.0	67.8	64.6	61.4	59.5	0.55
小麦	25.1	29.0	31.5	31.7	31.7	32.8	32.6	31.7	32.7	1.26
いも類	43.6	21.3	16.0	18.6	20.6	20.7	21.1	19.7	18.6	0.45
でんぷん	4.6	8.3	7.5	14.1	15.9	15.6	17.4	17.5	16.7	3.80
豆類	9.4	9.5	9.4	9.0	9.2	8.8	9.0	9.3	8.4	0.99
野菜	82.3	108.2	109.4	110.8	108.4	105.8	102.4	96.3	88.1	1.17
果実	12.3	28.5	42.5	38.2	38.8	42.2	41.5	43.1	36.6	3.50
肉類	3.2	9.2	17.9	22.9	26.0	28.5	28.8	28.5	29.1	8.91
鶏卵	3.7	11.3	13.7	14.5	16.1	17.2	17.0	16.6	16.5	4.49
牛乳・乳製品	12.1	37.5	53.6	70.6	83.2	91.2	94.2	91.8	86.4	7.59
魚介類	26.3	28.1	34.9	35.3	37.5	39.3	37.2	34.6	29.4	1.32
砂糖類	12.3	18.7	25.1	22.0	21.8	21.2	20.2	19.9	18.9	1.62
油脂類	2.7	6.3	10.9	14.0	14.2	14.6	15.1	14.6	13.5	5.41

資料:農林水産省「食料需給表」。

注:1人1年当たり供給純食料。

一律に論じられない日本の農業

農業の規模（稲作と酪農、都府県と北海道）

		1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
稲作付面積（a）		55.3	62.2	60.2	71.8	84.2	105.1
乳用牛頭数（頭）		2.0	5.9	18.1	32.5	52.5	67.8
経営耕地面積 (ha)	都府県	0.77	0.81	0.82	1.10	1.21	1.42
	北海道	3.54	5.36	8.10	10.8	14.3	21.5

資料：農林水産省「農業センサス」。

注：1990年以降の経営耕地面積と稲作付面積は、販売農家（経営耕地面積が30アール以上または農産物販売金額が50万円以上の農家）の数値である。

世代交代に失敗した小規模兼業稲作農家

水田作農家の規模別概況（2006年）

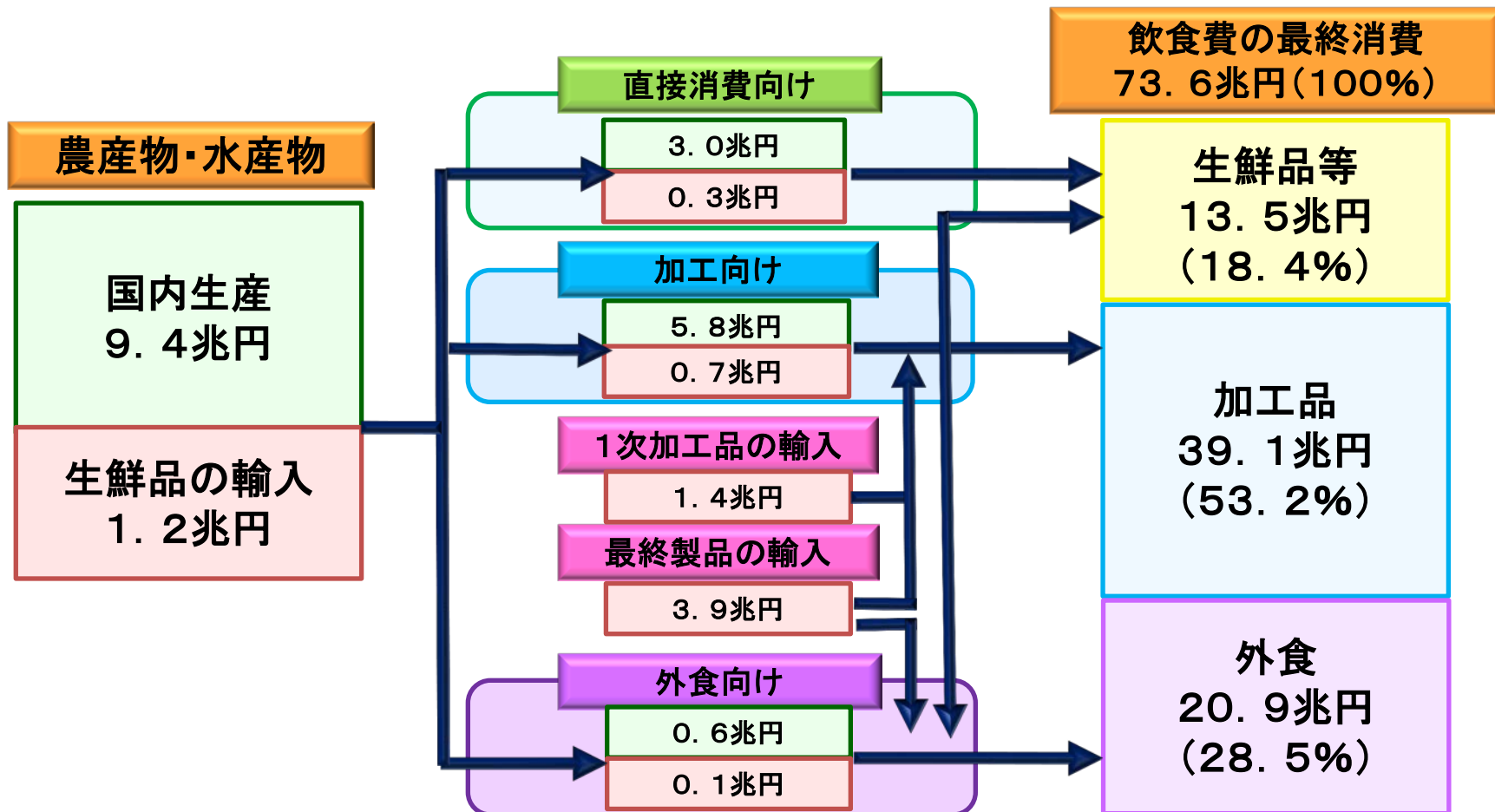
作付面積	水稲作付 農家戸数	同左割合	経営主の 平均年齢	年金等収入	農外所得等	農業所得	総所得
	(千戸)	(%)	(歳)	(万円)			
0.5ha未満	591	42.2	66.7	239.2	256.5	-9.9	485.8
0.5～1.0	432	30.8	65.7	209.4	292.0	1.5	502.9
1.0～2.0	246	17.5	64.6	153.8	246.4	47.6	447.8
2.0～3.0	67	4.7	62.3	110.2	218.5	120.2	448.9
3.0～5.0	39	2.8	61.4	113.2	180.8	191.0	485.0
5.0～7.0	21	1.5	58.3	68.2	147.5	304.5	520.2
7.0～10.0			58.7	77.9	115.9	375.6	569.4
10.0～15.0	5	0.4	55.7	48.9	151.1	543.3	743.3
15.0～20.0	2	0.1	52.6	45.1	69.7	707.4	822.2
20.0ha以上			53.3	52.8	116.2	1,227.2	1,396.2

資料：農林水産省「農業経営統計調査（個別経営の営農類型別統計）」「農林業センサス」

注）農業にタッチしない世帯員の所得は、一部を除いて表の所得の欄には含まれていない。

存在感を増した食品産業（製造・流通・外食）

農産物・水産物の生産から食品の最終消費に至る流れ（2005年）



資料:総務省ほか「平成17年産業連関表」を基にした農林水産省の試算

就業機会としても重みを増した食品産業

農業・漁業と食品産業の就業人口

(単位:万人、%)

		1970年	1980年	1990年	2000年	2005年
実数	農業・漁業	987	596	430	314	293
	食品産業	512	643	723	804	778
	食品製造業	109	115	138	143	134
	食品流通業	245	299	333	382	374
	飲食店	159	230	252	279	269
	合計	1499	1239	1153	1118	1071
割合	農業・漁業	65.9	48.1	37.3	28.1	27.4
	食品産業	34.1	51.9	62.7	71.9	72.6
	食品製造業	7.2	9.3	12.0	12.7	12.6
	食品流通業	16.3	24.1	28.9	34.2	35.0
	飲食店	10.6	18.5	21.9	25.0	25.1
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
就業者総数		5211	5578	6168	6303	6153

資料:総務省「国勢調査」

農業・漁業の川下で形成される食の付加価値

最終消費された飲食費の帰属割合

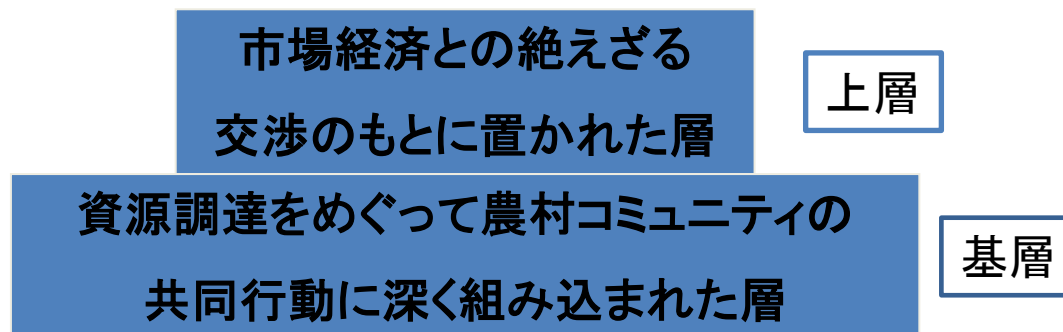
(単位:%)

	1980年	1990年	2000年	2005年
農・水産物	28.7	20.3	14.8	14.5
うち国産	25.7	18.7	13.3	12.8
うち輸入	3.0	1.6	1.5	1.6
輸入加工品	4.2	5.7	5.8	7.1
食品製造業	24.2	28.0	27.3	26.1
外食産業	15.6	16.9	18.2	17.9
食品流通業	27.2	29.0	33.9	34.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

資料:『食料・農業・農村白書参考統計表(平成22年版)』による。原データは総務省ほか「産業関連表」から農林水産省試算。

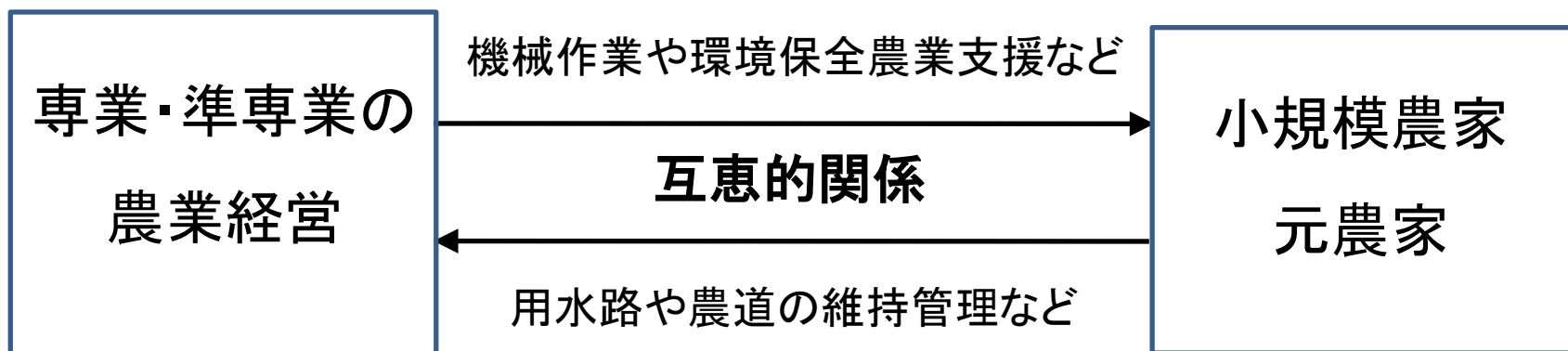
現代日本の水田農業は二階建て

- 市場経済との絶えざる交渉のもとに置かれたビジネスの上層と、地域の農業インフラを支えるコミュニティの共同行動として機能する基層からなる日本の農業。共同行動の典型が農業用排水路の維持管理活動。



課題は農業を支える地域インフラの維持管理体制

- かつての等質的なメンバーから構成される農村社会は過去のものに。異質なメンバーを前提に共助・共存関係の形成が求められる時代に。不在村の農地所有者の増大という困難な問題も。

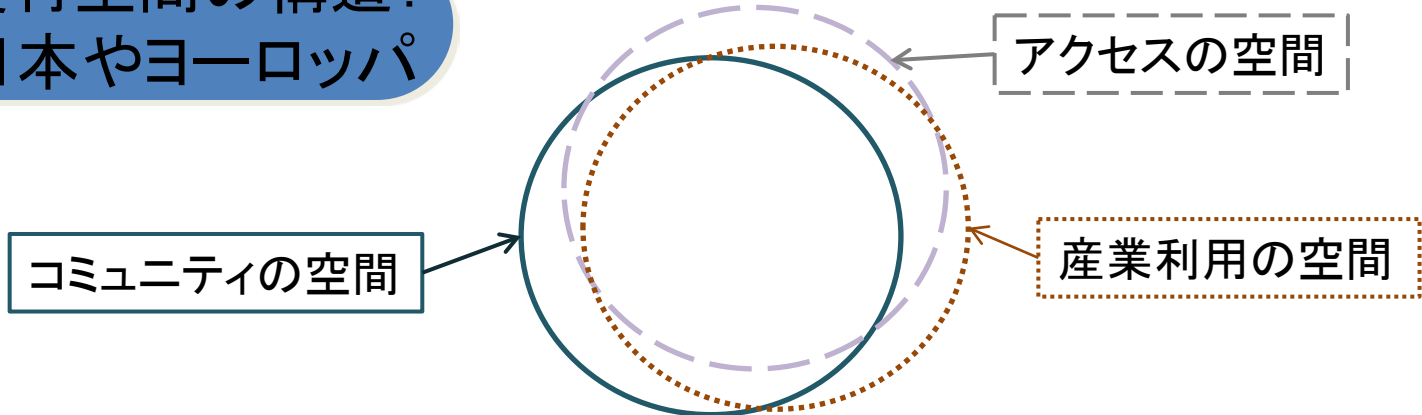




農村空間の多目的利用という点で日欧には共通項

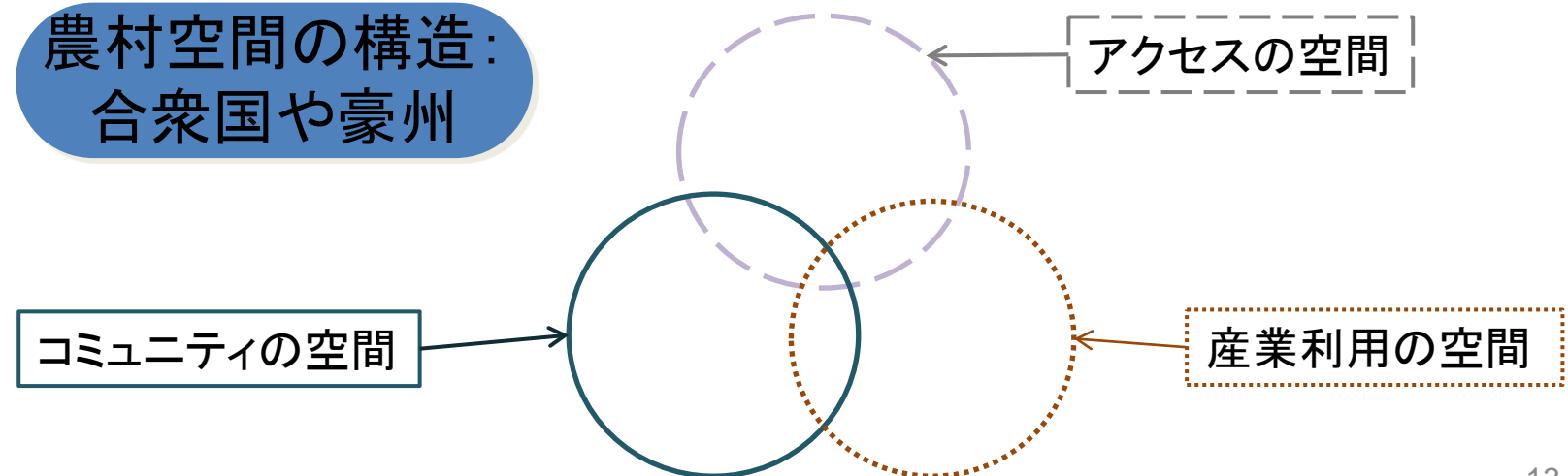
農村の存立構造という点で、日本とヨーロッパの国々には共通項。自然の産業的利用の空間、アクセス可能で人々がエンジョイできる自然空間、さらには非農家住民も含んだコミュニティを支える居住環境としての空間が重なり合う構造。

農村空間の構造：
日本やヨーロッパ



若い国の合衆国や豪州では？

合衆国や豪州のような開発の歴史の浅い国では、自然資源がなお豊富なこともあって、自然の産業的利用の空間である農場と、国民のアクセスの対象としての自然空間（典型的には国立公園）は概して分離されて存在。日常的な交流の場も農場からは距離のある小さな町にあるのが普通。



日本農業の課題

最大の課題は持続する水田農業の再建

- モンスーンアジアの歴史と文化を踏まえながら、現代の農業技術と経営者能力を存分に発揮できる水田農業のあり方を、近未来の明確なビジョンとして描き出すことが大切。新大陸型の農業を実現することは不可能であり、望ましいことにもあらず。
- 悩みの深い日本の食料・農業事情は、経済成長のステージに入った多くのアジアの国々がこれから直面する課題を先取りしている面も。

規模拡大の目安：家族経営と法人経営

- 地域差に留意は必要だが、作業のユニットとしては、稲作で10^{ヘクタール}程度、水田作で15～20^{ヘクタール}程度に到達することが当面の規模拡大のひとつの目安。北海道などを除くと、現在の平均値の10倍程度。
- 豊富な家族労働力を擁する経営の場合、複数の作業ユニットが統合されることで、15～20^{ヘクタール}を上回る規模の水田作も可能。集落の範囲を優に超えて100^{ヘクタール}のオーダーの農業を営む法人経営も各地で活躍。複数の作業ユニットが同時に稼働する大型法人農業。

大切なのは農業経営の厚みを増すこと

- 1^{ヘクタール}で生計が維持できたのは戦後まもない時代のこと。高所得社会において、一定の農地面積の確保なしに職業としての土地利用型農業は成立せず。同時に経営の厚みを増す取り組みも大切。
- 集約型の品目との複合経営は多くの先進的な水田作経営が実践。川下の食品産業（加工・流通・外食）への多角化や併行して流れるツーリズムや体験農業などの取り組みも有力な戦略。これは水田農業だけでなく、日本農業全体の課題。

川下産業を取り込むことで成長する農業経営

- 農産物を加工することには、加工による付加価値を確保するだけでなく、小分け包装と情報添付によって、農産物を生産者みずからが値決めできる製品に変えるという意味あいも。
- 就業機会としても注目される法人農業。非農家出身の新規就農者の受け皿として存在感を発揮。アメリカなどの新大陸の農業に比べて、多くの手間を投入する日本の法人経営。ほどよい面積をていねいに耕す日本農業のDNAは現代の大型法人経営にあっても健在。

【参考】迷走の続いた農政

【参考】農政の20年

- 1992年 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」
- 1993年 農業経営基盤強化促進法の制定
- 1993年 ウルグアイ・ラウンド農業交渉実質合意
- 1995年 食糧法の施行と食管法の廃止
- 1999年 食料・農業・農村基本法の制定
- 2000年 第1回の食料・農業・農村基本計画
- 2002年 農林水産省「米政策改革大綱」
- 2005年 第2回の食料・農業・農村基本計画
- 2006年 担い手経営安定新法の制定
- 2009年 農地法等の改正
- 2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画

【参考】2009年政権交代前後の農政

2007年 経営所得安定対策の本格導入／参院選で戸別所得補償制度を掲げた民主党勝利／自民党主導による担い手政策・米政策の見直し

2009年 前年末の石破大臣発言をきっかけに選択的減反をめぐる議論が急浮上／総選挙で民主党が圧勝したことを受けて政権交代／鳩山政権のもとで米について戸別所得補償制度の先行導入を決定

2010年 第3回の食料・農業・農村基本計画／参院選で民主党敗北／菅政権はTPP交渉参加を掲げ農業の競争力向上を強調

【参考】2010年秋以降の経緯

【2010年】

- 10月 1日 菅首相のTPP交渉に前向き在所信表明演説
- 11月30日 第1回食と農林漁業の再生実現会議

【2011年】

- 3月11日 東日本大震災
- 9月 2日 野田内閣発足
- 10月20日 再生実現会議「基本方針・行動計画」

【2012年】

- 4月 1日 農林水産省「人・農地プラン」作成を始動
- 12月26日 総選挙の自民党勝利で第2次安倍内閣発足

【参考】2010年秋以降の経緯(続き)

【2013年】

- 3月15日 安倍首相TPP交渉参加を表明
- 4月20日 TPP交渉参加国が日本の交渉参加を承認
- 6月14日 「日本再興戦略」を閣議決定
- 7月21日 参院選で自民党勝利
- 10月～ コメの生産調整政策見直しの論議が急浮上

【参考】トリプル・スタンダードの農政

- 2007年の参院選後、理念に大きなブレが生じるとともに、法制度面の整合性を欠いた施策が積み重ねられた農政。1999年の「基本法」と2010年の「基本計画」と2011年の「基本方針・行動計画」によるトリプル・スタンダードの状態が出現。
- 施策が実質的に予算措置や行政指導によって遂行されるシステムは、法に律せられたEUなどの農政とは対照的。日本の農政について、整合性を欠いた施策を生みかねない「ゆるいシステム」のもとにあることへの自覚が必要。

【参考】選挙の争点にしないほうがよい

選挙では農業政策を争点にしないほうがよい。なかば本気でそう思うことがある。近年の農業をめぐる政界の議論が、農村票を強く意識した選挙対策農政の応酬に終始してきたからである。

もっぱら選挙の集票が念頭にあるとき、農政の中身もライバル党を意識した差別化や上乘せの戦術に力点が置かれることになる。農業界へのアピールが第一で、農業政策の費用を負担する国民への説明はおろそかになりがちである。

消費者や納税者の立場からも考えてみる。こんな姿勢が弱くなっているように思う。政策の変更はさまざまなタイプの利害関係者に複雑に影響する。そのことを踏まえたうえで、最善の解を見出そうとする態度が後退しているのではないか。

拙著『農業と人間』終章より

参考書

『日本農業の真実』ちくま新書、2010年.

『農業と人間』岩波現代全書、2013年.