

# 日本農業・農政の課題—アグリハイテク推進の前提—

京都大学名誉教授 頼 平 (より たいら)

## 1. 背景となる日本農業の展開過程

### 1) 農業問題は農業内部問題→農工間問題→国際化問題へと展開

[1] 戦前の基本的な農業問題は、農業内の<地主の小作農搾取による農業生産力の低迷>という問題であった。しかしこの農業内搾取問題は、戦後の農地改革と農地法の制定(1952)および施行によって解消し、農産物価格の優位性および増大した自作農の意欲的な技術革新と政府の強力な農業保護によって、農業生産力は飛躍的に増大してきた。

[2] 1960年以降、高度経済成長に応じて、<生産性および所得水準の農工間格差の拡大>という問題が深刻になってきた。この段階では、国内商工業における技術革新と投資が続き、雇用機会が増大し、賃金が高まり、農業から工業への労働移動、資金流出、農地の潰廃が盛んになってきた。その結果として、青壮年労働が農業から流出し、農村賃金も上昇した。農業の比較労働生産性は約30%水準に低迷してきたが、農外所得の増加によって、農家の所得水準は世帯員1人当たりで都市勤労者世帯を15%も上回る状態になり、<農業は衰退したが、農家は栄える>という段階に達した。

同時に地価が上昇し、農地価格も農業用土地純収益の還元地価を大幅に上回る水準に達した。農家は農地としてよりも、いつでも換金できる財産として意識するようになり、農地法の制限もあって、小作権が発生することを恐れて、長年、貸し付けることを拒んできた。しかし農用地利用増進法が成立し、農業委員会を経て正規の手続きを踏めば、小作権が発生しないようになることがわかり、頑迷な昭和一桁以上の高齢地主も、ようやく農地を貸し付けるようになってきたので、農地利用権の流動化が容易になってきた。

[3] 1991年以降、農業問題は、<GATT・WTO体制下の国境保護・国内保護抑制による国内農業の絶対的衰退>という国際化問題の時代に入突した。高度経済成長が始まった60年以前は、農林水産物の輸入制限品目が103であったが、安定経済成長期に入った75年には22に減った。さらに成熟経済期に入った95年には5品目まで減らされた。

### 2) 国民経済の発展に応じて農業の地位は相対的衰退から絶対的衰退へと深刻化

現在の<第三の波>ともいべき産業構造の大転換の中で、農業の雇用安定効果は無視しがたい。したがって、国民経済の将来動向に対応して、農業の地位がどのように下がっていくか、その中でこの農業・農村の公益的役割がどのように重要になっていくか、を検討しておこう。その際、高度経済成長期が始まった1960年、安定経済成長期に移行した1975年、経済成長期が始まり、構造的不況が明確になった1990年、および現在(1997年)の各年度の経済指標を比べて、国民経済の中で、農業が<相対的衰退産業>の度合を強め、農業総産出額では、90年の11兆4927億円を頂点として、<絶対的衰退産業>に転化したことを示そう。

1960年→75年→90年→97年

- ① 農家人口の総人口に占める比率は、35.7%→20.5%→14.0%→9.2%
- ② 農業就業人口の総就業人口に占める比率は、26.8%→11.2%→6.2%→4.8%
- ③ 農業総生産の国民総生産に占める比率は、9.0%→3.8%→1.8%→1.3%(96年値)
- ④ 農業農業労働の非農業労働に対する比率(比較労働生産性)は、  
25.9%→36.7%→30.2%→26.2%

⑤ 農業総産出額は、名目額で1兆9,148億円→9兆514億円→11兆4,927億円→9兆 8,316億円となり、36年間に5.1倍まで増加した。これに比べて、農産物輸入額は8億8,400万ドル→96億7,400

万ドル→260億7,200万ドル→393兆4,300万ドルとなり、37年間に45倍と急速に増大。

⑥ 農家戸数と耕地面積は、6,057千戸と6,071千ha→4,953千戸と5,572千ha→3,835千戸と5,243千ha→3,344千戸と4,949千haへと減少した。37年間に農家戸数が44.8%、耕地面積が18.5%減少した。したがって、農家1戸当たり平均耕地面積は、1.0ha→1.2ha→1.4ha→1.5haへと徐々に増加したが、国際的にみてあまりにも零細すぎる。

99年の動態調査によると、総農家数324万戸のうちで、1ha未満が68.2%、自給的農家76万戸を含めて221万戸である。これに対して5ha以上は43000戸、1.3%に過ぎない。専業農家は43万戸、13.3%、第1種兼業農家は11.2%にすぎず、75.5%は自給的農家かまたは第2種兼業農家である。

⑦ 環境保全型・循環型・持続型農業は、国民の安全・安心・健康なく食への要求、および「農」の多面的機能の発揮への期待に支えられて、70年代に誕生し、80年代には生活協同組合など消費者運動とともに躍進し、90年代には急速に発展している。

有機農業に取り組む先駆的農業者、現代農法に疑問を持ち減農薬・減化学肥料を志向する農業者、生協と「産直」する農協などが合流して、その先端には、有機農産物の認証に産直グループとして挑戦する団体が形成されはじめている。90年代に入ってから、直売所を中心とした女性グループの活動もかなりの広まりをもって全国的に展開しており、多くの地域では今や女性が農村・農業の活動源としての役割を強めている。

⑧ 農業関係予算の一般会計予算に占める比率は、7.9%→9.6%→3.6%→3.7%というように、1960～75年には約10%を占めていたのが、90年代は4%を切るまで下落した。

### 3) 食品関連産業の中で農業の相対的位置はますます低下

[1] 平成不況は91年以来10年間も続いており、まだ先がみえない。その間に分配国民所得の名目額は90年の346兆円から95年には380兆円まで10%だけ上がってきた。これに比べて飲食費は、90年の68.1兆円から95年の80.4兆円まで18%も増大して、食料が不況に強い必需財であることを物語っている。しかし両年の間で飲食費の構成は変わってきた。飲食費の産業別帰属割合をみると、農水産業の取り分は24.7%から19.1%へと大幅に減り、食品加工産業の取り分が29.4%から28.3%へとほんのわずかだけ減った。他方、関連流通業は27.5%から33.5%へと大幅に増え、外食産業（＝飲食店）は18.5%から19.1%へとわずかだけ増えている。1970年には、農水産業の取り分が35.0%と大きく、食品加工産業が30.6%、関連流通業が25.2%、外食産業が9.3%というように、国民が生鮮食品を主体に購入し、家庭内食事がほとんどであったことと比べると、隔世の感がある。

なお、家計調査によると、エンゲル係数（＝飲食費÷家計費）は、全世帯平均でみて、90年の25.4%から徐々に下がってきき、95には23.7%、97年には23.5%というように下げ止まっている。

[2] 90年代に入って、高齢化の進展とともに不況が長期化するにつれて、食生活に関する価値観が多極化している。従来型の「新鮮」「美味」「外観の美しさ」「知名度」を志向する消費者層のほか、熟年世代や子育て世代を中心として「安全・健康」「素性が知れて安心」「物語つき」志向が高まっている。また若年層を中心として「簡便」「個食化」「安価」を重視する消費者層も増えている。換言すれば、女性の台所離れ（調理時間は1日平均40分、アメリカ並みに17分に向かう傾向がある）および個食化・核家族化に伴って、簡便化・利便化をねらい、ファースト・フード、総菜、加工食品、電子レンジを使う冷蔵・冷凍食品、および暖かい調理済み食品、温度管理され、半分調理済みの野菜や果実に対する需要が伸びる動きが著しい。しかもこれらの簡便食品をできるだけ安い値段で求めたい消費者層も厚く存在する。この簡便で安価な食品志向の動向は、近年コンビニエンス・ストアの売上が着実に伸び、98年度も平均して4%の伸びを示し、デパート・スーパーの売上の低迷と対照的なことから明らかである。

[3] このように、国民の食生活は多極的に分化しながらも、総体として、加工食品と外食・中食の割合を増やし、食材のグローバル化を求め、脂質の過剰摂取、食物繊維の不足とともに運動不足が重

なって、生活習慣病の多発が大問題となってきた。しかし一方では、高齢化が進み、健康志向が強まるにつれて、日常的には、美味しく新鮮な食料とともに、安全で健康によく安心して食料が欲しい、長期的には、食料の安全保障を確保して欲しいという要望が高まってきた。

[4] また安全な生活環境の中で安心して暮らしたい、したがって農業・農村が提供してくれる多面的・公益的機能に対して、昔のように<タダの自由財>扱いではなくて、税金の形で納得のいく代価を支払ってもよいというように、<環境重視の意識>が高まってきた。

#### 4) 食生活はどのように展開してきたか、その改善方向は

[1] 高度経済成長期および安定経済成長期の間、日本国民は、所得水準の伸びに応じて、牧場風土の中で培われた「パンと牛乳と食肉と果物」に象徴されるような西欧型の食生活がよいという価値観を植え付けられ、洋風化を進めてきた。その結果、米に代替するカロリー源として畜産物と油脂をたらふく摂取するようになった。さらに水産物も世界の貿易可能量の3割を消費し、家畜飼料用穀物は関税無しで1,600万トンを輸入し、そのほかに小麦を600万トン、大豆を500万トンも関税無しで輸入するようになった。その港受け価格(CIF価格)をみると、1kg当たりでみて、小麦が24円、大豆が37円、トウモロコシが18円というように、国産生産費・国産価格に比べて、約7分の1というように、極めて安い価格で輸入されている。その結果として、小麦、大豆、飼料用穀物の国内自給率は、それぞれ7%、3%、10%という低い水準に下落した。

国民はこのような輸入自由化傾向の中で、1997年には、農産物の国内生産額が約10兆円、同輸入額が約4兆円という段階に達しました。この数値でもって金額自給率を計算すると、70%になる。供給カロリー自給率を97年41%、98年40%、供給穀物自給率を同28%、27%という低い水準まで落としながら、安い価格でもって、世界中の農産物をかき集めて、豊かな洋風化した食生活をエンジョイできるようになったわけである。

しかし、米については、国境で輸入量制限対策を実施し、それと連動させながら、国内価格支持政策を実施したために、消費者はカリフォルニア米の横浜港受け(CIF)価格に比べて、3~4倍という高価格でもって消費し続けてきた。小麦は、生産者に対しては約152円という高い価格(しかし国内平均生産費は176円)を支持しながら、製粉資本に対しては約40円という安い価格でもって原料の小麦を売り渡すという食糧管理制度を続けてきた。特に農産加工会社は輸入自由化に応じて、より安い加工原料農産物を輸入できるようになり、それが消費者の食生活の加工食品化を促進しました。

モンスーン風土で生産された新鮮な農産物を、加工すること無しにすぐに調理して食べるのであれば、国産品愛用につながるであろう。しかし現実には、加工品を食べる傾向が強まり、これが輸入の増大を促した。

食料自給率をコストを高めることなく、あげようとするれば、モンスーン風土に適合した食生活に戻り、「米、野菜、魚介、たんぱく質大豆」を多く食べ、またモンスーン風土で栽培されるグルテン含量の少ない小麦を用いてできる麺やパンを食べるように、食生活を変えなければならない。つまり米を115%も食べた昔に帰れば、290万haの水田が必要であり、現状では水田が足りなくなり、現在の米の生産調整・減反などは簡単に解消する。

要するに、食生活が豊かになり、飽食段階に達したが、油脂類の取りすぎ、畜産物の取りすぎ、食物繊維の不足、それに自動車化による運動不足によって、生活習慣病が急増してきた。しかも自然環境の破壊に起因する自然災害も増えてきて、国民は、ますます安全で健康な食生活と生活環境を求めるようになってきた。カロリー自給率が40%まで落ち込んだので、国民側からは、今までと違って「食料の安全保障」の確保と「多面的・公益的機能の発揮」が十分出なくなることに對する不安が膨んできた。

[2] これらの公益的機能は、輸入農産物によっては全く確保できない。そこで、豊かな食生活をエンジョイするために、できるだけ安い輸入食料に頼るといふ方向と、公益的機能を国内生産を通じて

確保するために国内自給率を高めるという反対方向とのバランスを、どの水準でとるかが、重要な課題になってきた。

しかし、国が確乎たる食料主権をもっていれば、そのような均衡点を自発的に確保することができる。しかし現在、世界貿易機関(WTO)に加入している135カ国の大部分は、工業産物と同様に、農産物に対しても、果てしなく貿易の自由化を図ろうという貿易自由化原則に賛同している。日本の工業が国際分業主義に基づく工業産物の貿易自由化を強く主張する限りは、農産物の貿易についても、工業とのバランス上、ある程度は自由化しなくてはならない。しかしこれには限度がある。

食料の安定供給・安全保障の確保と多面的機能の発揮を、農業生産活動を通じて確保しようとする限り、どの国にも許容されるべき必要最低限の国内自給率があって、これをどの国も許容しあうという「新しい国際ルール」を大多数の国に承認してもらわなければならない。

問題は、農業生産環境について、日本と比べて桁ちがいに良好な米国およびオーストラリアなどのケアンズ・グループから、日本の国内生産費の7分の1という安い価格でもって、農産物が輸入することができることである。国民が、このような安い農産物を輸入することを諦めて、国内農業生産を維持することを通じて農業・農村の多面的公益を確保しようとしても、内外便益格差（自給品が輸入品に対して品質評価額で上回る価額－同じく生産費が上回る分）の大きさに対して、国民が耐えることができる程度には限界があると思う。

したがって、国内生産の生産費を節減するか、または輸入品が持たないような商品価値を付加するかどちらかによって、この内外便益格差を少しでも縮小することができるならば、それだけ農産物の国内自給率を高まることができる。

しかし、このような自給率をあげるための農業生産振興と並行して、新日本型食生活の確立、つまりモンスーン風土に合って、相対的に生産費を下げうるような米、低グルテン小麦、たんぱく質大豆、多様な野菜類、日本の風土に合った粗飼料作物でもって生産しうる畜産物などを好んで消費する食習慣を取り戻さなければならない。この場合、米を1人1年当たり70kg消費する水準から落ちないようにするためには、単に米食を勧めるだけではだめである。米が減ったのは、パン・麺が増えたせいではない。畜産物と油脂が代替したのである。したがって、食・料理全体のあり方を伝統的な方向に少しでも動かすことなしには、米消費の減退傾向に歯止めがかからない。

そのためには、学校給食に米飯とそれに合った油脂の少ない魚と大豆たんぱくと牛乳を組み合わせた料理のうまさを身体に染み込ませることが最も大切である。同時に、日本の風土の中で生活する限りは、新日本型食生活こそが健康と活力を維持する食生活であることを国民全部の脳裏に刷り込む国民運動を起こすべきである。

本年年3月24日に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」では、「食生活指針」を示し、健康、安全、安心できる食生活に向かって食生活を誘導する計画であるが、食生活の国際化・高級化・多様化・簡便化を体験した国民が、この食料自給率を上げる方向の新日本型食生活をどの程度、選択するようになるか、疑問である。

## 2. WTO体制下での日本農業・農政の課題

本年4月に開催された日本農業経済学会大会シンポジウムでは、「21世紀日本農業の進路―持続的農業発展の課題―」が論じられた。私の関心を引いた論点を要約しよう。

[1] 日本農業は、現在、1985年以降の総自由化体制への移行によって、解体的状況を加速させている。ガットのウルグアイ・ラウンドでは、基準年の1986～88年以降、国内農畜産物支持のための費用は96年までに1兆6364億円、37%も削減された。支持価格水準は15%（米）～39%（豚）も下落した。関税率は15%（米）～40%（レタスなど主要野菜）も引き下げられ、輸入数量が急増した。この輸入攻勢と価格の下落のもとで、上記のように、60年以降の日本農業の成果を牽引してきた畜産・野菜・果樹部門も、ついに生産量の恒常的減少過程をたどった。

[2] この「貿易自由化」「国内保護水準の削減」という WTO 協定の制約に対して 3 つの対応策が論じられている。一つは、WTO 協定自体を各国の食料主権を認める方向へ変革し、不足払いを含む価格支持政策を承認させる方向、二つは、WTO 協定を前提として、青、緑の政策（協定からみて合法的な保護政策領域）の拡大・活用の方向、三つめは、貿易自由化が一層進展することを展望しながら、市場原理を活用して、農業構造の変革（経営規模の拡大）を促し、農業就業人口の縮小、農業部門の絶対的縮小も止むをえないとする方向である。

[3] 日本農業・農政の進路としては、第 1 に、グローバル資本主義の席卷に対して、どの程度、どのような方法でもって地域主義でもって対抗するのか、という課題がある。

第 2 に、日本政府は、このグローバル資本主義に基づく WTO 体制に対抗するために、国民の強力な支援に基づいて新しく「食料・農業・農村基本法」を制定し、＜食料の安定供給の確保＞、＜多面的機能の発揮＞、＜農業の持続的発展＞、＜農村の振興＞という 4 つの理念を掲げ、「基本計画」「水田農業大綱」「中山間地域への直接支払い」など、基本法の実践化を図っている段階である。

第 3 に、WTO 次期交渉に向けての提案では、農業の多面的機能、食料安全保障などの観点から、一定の政策的介入（国内支持）を行うことが不可欠であること、国境保護措置を講じることも正当な権利であることを主張している。しかしそのような施策、主張がグローバリゼーションの荒波の中で、どの程度有効に機能するかは問題である。

第 4 に、EU 農業政策のように農産物価格政策から農産物品質政策への転換の方向をどの程度採択するか、換言すれば、消費者保護を理由として農産物輸入の貿易障壁を構築し、さらに原産地呼称、地理的表示などの認証制度によって国産品の競争力を強め、また環境保全型農業を支援して、国内農業・地域保護政策を展開することである。

第 5 に、近代化の世界的妥当性を主張する普遍論に対して、地域をベースとした多系的発展論を対置し、巨大開発や多国籍企業による外部からの分業設定や資源吸収、単一文化の押し付けに対して、国家、地域、都市、農村などのあらゆるレベルの地域的産業連関、地域内需給の形成による地域発展、地域的共同性の創出による経済的基盤の構築など、内発的発展の主体的ネットワークを形成し、対抗するやり方を政策的にも支援することである。

第 6 に、環境保全型・持続的農業・循環型農法をどの程度推進していくかという課題である。換言すれば、農薬・化学肥料依存の「現代農法」から脱却することによって、消費者との共感を醸成する進路を採択することである。

近代農法は、物質循環の破綻を外部補給によってとり繕うことを意図した体系である。つまり物質的・生命的循環系を農耕の場で構築するのではなく、むしろ、循環系の束縛から農耕を解き放そうとし、それを可能にした工業生産力の発展が、循環農法の解体をもたらしたものである。さらに、その延長上に 70 年代後期以降のバイオ育種学の展開と多国籍バイオ企業による遺伝子組換え技術の登場がある。さらに 80 年代後半以降、アメリカの知的所有権（生物特許・UPOV 条約改正）戦略とあいまって、世界農業を支配・制約する危険さえも含む発展を示している。

換言すれば、多国籍バイオ企業の遺伝子組換え技術による世界農業把握は、現代においてもなお分散的で民衆生業的営みの要素を強く残してきた農業を、巨大企業による私的独占を軸とした統合論理によって根こそぎ産業化していこうとするものである。それは地球的規模での自然＝生態系利用の広範囲な私的独占を踏まえて、生物的自然情報系に深刻な攪乱と歪みを作り出すことが危惧される看過し得ないイニシアティブである。この問題はすでに地球サミット（1992 年）において生物多様性保全問題として国際的論争・紛争課題となっていた。遺伝子組換え技術は農業技術領域におけるグローバリズムの中核をなしており、今後長期にわたって農業風土性論あるいは生物多様性論との激しい衝突、相克を繰り返していくものと推察される。

しかも、循環型農業の確立という課題を、単に農業内部の技術問題として論じるだけでは決定的に不十分だと思われる。＜20 世紀的フォーダイズム＝使い捨てワンウェイ型社会＞から＜豊かさや節度

のある循環型社会への転換、移行にあることはほぼ一致した認識となりつつある。こうしたなかで農業・農村に期待され、問われることは、農業・農村それ自体が循環重視の方向に再編されるだけでなく、全体社会における循環型への再編、移行の取り組みにおいて、農業・農村がどのような役割を果たしうるか、という課題に取り組むべきである。

### 3. 新基本法に関する課題

1) 食料危機に備えて、食料安全保障のために、食料自給率を無理して45%、さらに50%まで上げる必要があるのか。ただし、不測時に備えて、1人1日当たり2000kcalを摂取できるだけの480万haの耕地を保全すればよいのではないか

[1]「食料・農業・農村基本計画」で2010年度の供給熱量総合食料自給率目標を45%（98年実現値40%）、金額ベースの総合自給率目標を74%（98年値70%）、穀物自給率目標値を30%（98年値27%）と設定している。食料危機は偶発的危機、循環的危機、政治的危機、マルサスの危機の4つから成っている。現在、この食料危機が21世紀中葉に来るという予想に関しては、＜到来する＞という悲観論と、＜到来しない＞という楽観論が乱立している。

[2] 悲観論の論拠は、つぎの4つである。① 現在60億人の世界人口が爆発的に増加し、2030～50年には100億人に達する。② 所得水準の増加に応じて、1人当たり穀物需要が急増する、特に畜産物消費の増大に応じて飼料用穀物需要が急増する。人口が13億に達する中国、現在10億を突破し、やがて中国を上回るようになるインドにおいて、この要因が強く作用する。③ 非農業的利用の増大や砂漠化などによって耕地面積が減少する。④ 地球温暖化、異常気象、過放牧や過度の焼き畑による砂漠化などによって単位面積当たり収量が低迷し始める。

特に、米国のワールドウォッチ研究所所長レスター・ブラウンは、中国では、もし2030年までに、畜産物消費が増えてその結果として1人当たり穀物消費量が台湾なみに400kgになると仮定すると、穀物総需要量は6億5,100万tに増えるが、食糧総生産量は逆に2億6,700万tになり、3億8,400万tも不足することになる。世界の穀物類の総生産量は豊作年の1992年度でも、せいぜい19億5,220万t（1人当たり356kg）であるから、地球全部を逆さにふっても、このような供給量は出てこない、と主張している。

インドの食料危機であるが、インドの人口は現在10億であるが、21世紀末には20億人に達するという予測である。1992年現在、耕地面積は1億6,970万haあって、人口1人当たり19aになっている。インドやバングラデッシュのような人口爆発国にとって、最も重要な人口抑制策は、女性の教育と解放である。

食糧不足に直面している途上国は一昨年の25か国から現在は37か国に増えていく。アジアでは、朝鮮民主主義人民共和国のほか、インドネシア、中国、フィリピン、タイなどの穀物生産が危機に陥っている。

[3] 楽観論の論拠であるが、①レスター・ブラウンへの反論として、「中国農村経済研究センター」の劉志仁は、ブラウン博士の説に対して、「中国には食糧危機は来ない。自力で解決できる」と反論し、2000年までに国の目標である4億9千万t～5億tを生産できるようになるので、食糧輸入大国にはならないと強調している。

②J. R. シンプソン龍谷大教授は、中国は少なくともここ30年くらいは穀物を完全自給できると、3つの論拠をあげて結論づけている。1つは、米国の国勢調査局の予測によると、これまでの2025年の人口予測値16億人は誤りであって14億人にしかならない。2つは米国の国家情報会議の人工衛星画像の解析によると、中国の真の耕地面積は、従来の統計よりも約40%多い。3つは、中国の単位面積当たり収量が4割高く評価されていたが、この非常に低い単収を、今後引き上げる可能性は大いにある。特に三峡ダムの建設などによって水不足を解消し、大幅に単収をあげることができる。また畜産物単収当たり飼料穀物を大幅に減らす技術的可能性、特に先端的なバイオテクノロジーを家

畜飼育技術と作物生産技術の分野で適用して大幅に土地生産性を上げることができると主張している。

③大賀圭二東大教授が言うには、FAO（国連食糧農業機構）、OECD（経済協力開発機構）、世界銀行などいずれの国際機関も、過去の趨勢的価格低下傾向を延長して、将来の世界の穀物貿易市場は、〈過剰基調〉が続くとみている。

[4] 低迷する米国穀物相場によっても、〈食料の長期的な過剰基調〉を予想できる。

①1996年の高騰後、下がりながらも好値を維持してきたシカゴ穀物相場は、98年に入ってから、トウモロコシが1ビュッセル（25.4キ）当たり1.87ドル（為替相場120円換算で1キ8.8円）、大豆が1ビュッセル（27.2キ）当たり5.09ドル（キ22.5円）、小麦が1ビュッセル（27.2キ）当たり2.36ドル（キ当たり10.4円）に落ち込んだ。トウモロコシが96年末には5ドルであったのに比べると、63%も下落したことになる。

②米国の平均農家の採算が合う水準は、トウモロコシでキ9.4円、大豆でキ22.1円、小麦でキ13.2円である。市場相場がこの採算可能水準に対して、それぞれ94%、102%、79%水準に落ち込んだわけである。「96年農業法」では、せっかく作付を自由化したのであるが、アジア・ロシア・中南米の経済危機によって、需要が急落したことで、アメリカの増反と豊作、および米商品金融公社から金を借りる際の担保にしていた穀物が市中に出回り始めたことによって、供給が大幅に増加したことが相互に作用しあって供給超過を生み、価格の暴落をもたらしたのである。

③アジア危機に伴う輸出の急減と農産物価格の下落で苦境に陥った米国の農家を支援する「農業緊急救済措置」が98年9月には成立した。救済額は40億ドル（5,240億円）である。同法案は、トウモロコシや大豆の価格下落などが響いて、米農士の98年度の収入が平均で前年よりも12%程度減少すると見込まれる事態に対応するものである。16億5千万ドルは農家への補助金として支給され、22億5千万ドルは、凶作に見舞われた農家に対する税額控除に当てられる。

④日農新聞（本年4月）によると、米国の2001年度予算案では、農産物の価格低迷時に農家収入を補償する収入安定対策など、現行の農業法の枠組みを大きく変える施策が含まれている。収入安定対策は、市場価格が一定基準を下回った場合、国が農家所得を補償する制度であり、小麦、飼料穀物、綿花、油糧種子を対象に、過去5年間の収入の92%（日本の米では80%）を下回った分を補填するとして、予算規模も31億ドル（3410億円：1ドル110円の場合）である。同対策で注目されるのは、生産と直接結びついている補助金である点。96年農業法で導入された直接固定支払いは、生産とは無関係に支給額を決め、世界貿易機関協定上で保護削減の対象にならない「緑の政策」に分類されている。これに対し、新たな対策は削減対象の「黄色の政策」とみなされる可能性が高い。さらに、環境保全型農業への助成を現行の1億ドルから12億9千万ドル（1419億円）に大幅増額する案も提案している。

## 2) 農業・農村の多面的・公益的機能は国際的に公認されるか

[1] 上記のように、たとえ国産農産物が、輸入農産物に比べてかなり高い生産費でもって生産されているとしても、それは、国土・環境・農村文化を維持するという公共財・サービスの生産と密接不可分な結合関係にある。この機能は農業・農村の多面的公共的機能を言われている。また上記のように、21世紀中葉には世界的食料危機が襲来すると予測されている。これに対して食料の安全保障を確保するという国内農業の役割は、他の産業によっても、また国際分業に基づく食料輸入対策によっても、代替できるものではない。

[2] 農業・農村の多面的公益効果について、消費者だけでなく、財界や商工業関連行政機関、さらに国際的に理解を深めてもらうことが急務である。農水省の委託を受けた三菱総研は、ヘドニック法によって計測した場合は、水田だけで12兆円弱、代替法によれば水田で4兆6,275億円、畑で2兆255億円、計6兆6,530億円とはじき出している。なお農水省農業総合研究所は全国の農業・農村の多面的公益機能を6兆8,788億円と評価している。森林に公益について、林野庁は代替法によって年々39兆円と評価している。

[3] したがって、国内産よりも大幅に安い、または商品価値の優れた農産物を輸入するならば、市場経済財・サービスの消費による国民の幸福度（＝厚生）水準は上がっていくが、やがて、この市場経済的幸福度の限界追加水準は徐々に低下する。他方、国内産農産物があげうる〈国土・環境保全機能〉および〈食料の安全保障機能〉に基づく公共財・サービスによる国民の公共経済的幸福度の限界喪失水準は、国産農産物が輸入農産物によって駆逐されるのに対応して徐々に上がっていく。この漸減する市場経済的幸福度の限界追加水準と、漸増する公共経済的幸福度の限界喪失水準とが均衡する限界点が、国民の総合的幸福度、換言すれば、市場経済的幸福度と公共経済的幸福度との合計額を最大にする点である。しかし現在、公共的幸福度を客観的に測定することができないので、総幸福度最大点を判定することができない。この国民の幸福度を最大にする点を、〈国内自給率水準〉で表示した場合に、どの水準になるのか、現行の40%か、または目標値の45%なのか、それは今のところ検討されていない。

[4] いずれにしろ、国民が、農業・農村の市場経済的機能とともにその多面的・公共的機能の重要性を正しく認識し、自らの総合的幸福度の適正水準を維持できる水準まで、国内農業を維持することは、国民の基本的な人権であるという信念をもつことが必要である。そして世界のどの国も同様に農業・農村機能に関する基本的な人権を維持する方向に、国際貿易ルールを改善していくという意識をもつことが不可欠だと思う。

[5] 99年11月30日～12月3日にシアトルで開催された世界貿易機関次期交渉の閣僚宣言の第1次案について、上記の理事会案を改正するために、日本と欧州連合、ノルウエー、スイス、韓国、トルコ、スロベニア、キプロスの8か国の共同提案を、WTO事務局に提出しているが、その内容は食料輸入国にとっては、農業の多面的機能と食料安保機能を発揮するために、基礎食料の自給を維持する範囲の国内および国境保護を認めよという要求であった。しかし、欧州連合を始めとして、WTO加盟135か国の中で6か国を除くほとんどの国が食料純輸出国という情勢であるから、この提案がどの程度尊重されるか、私は悲観的である。

### 3) 世界貿易機関の次期交渉に対する、日本政府の見通しが甘過ぎるのではないか

[1] 政府は99年4月1日から、米輸入の関税化に踏み切った。これによって、最低輸入義務量は2001年以降は7.2%に固定され、それ以外に民間企業の自由な輸入を認めるが、それに対しては1㌠当たり351円17銭という高率の関税（従量税）を課すことになった。消費者が好むジャポニカ米の港受け価格は、1㌠あたり100～70円と安い水準である。これに351円の関税を加えると、451～421円になる。国産米の農家平均販売価格は政府売り米が272円、自主流通米が310円であるから、この関税水準ならば簡単に外国産米は輸入されないと農水省はみている。しかし問題は、今後の関税の低下速度である。WTO次期交渉では、米国や豪州などの米輸出国が、日本に対して急速な関税引き下げを迫ってくることはまちがいない。

[2] 新基本法の第18条において、「農産物の輸入によってこれと競争関係にある農産物の生産に重大な支障を与え、または与えるおそれがある場合においては、緊急に必要なときには、関税率の調整、輸入の制限その他の必要な施策を講ずるものとする」と制定している。しかしこの条項は、「緊急に必要なとき」に限定されているのだろうか。第15条において食料自給率の目標を掲げ、〈食料の安定供給の確保および農業の多面的機能の発揮〉のために基礎食料の自給生産を長期的・構造的に確保することをねらっているが、長期的に関税率の調整や輸入制限を続けることを「世界貿易機関」の農業協定において公認せよ、と主張することができるのだろうか。同調するのは、WTO加盟135か国のうちで、韓国などの食料純輸入国だけではないか。ではこれが否認されるとすれば、この国際ルールに対してどのように対処しようとするのか、皆目検討がつかない。

[3] 米だけでなく、麦・大豆・飼料穀物、食肉・油脂・砂糖など、ほとんどの農産物について内外価格差が著しく大きいという現実に対して、なんらかの国境保護政策と国内価格支持政策の組合せで

もって、国際価格よりもかなり高い国内生産者価格および消費者価格を支持し続けることができるのであろうか。2001年以降の国際貿易機関の農業協定では、どの程度、どのようなテンポでもってこの保護額を削減するように要請されるのだろうか。EUなどの先進国の農産物の平均生産費水準は、同農産物の国際市場価格にくらべて2~3割高い程度である。したがって、たとえ価格支持政策を完全放棄し、完全自由化によって農家の販売価格が国際価格水準まで下がった際に、農産物生産の平均生産費と農家受け取り価格との格差を、直接所得補償（直接支払い）でもって保護するとしても、大した財政負担を必要としない。しかしわが国の場合には、直接所得補償対策を用いると、4兆円弱という莫大な財政負担が必要になる。国民にとって、税金支払を通して財政支出として負担する方法と、高い消費者価格を支払う形で負担する方法とを、どのように組み合わせるのが経済合理的であり、また公平か、十分に検討しなければならない。

#### 4) 農政の基本理念として、〈国民の視点〉を重視するのはよいが、〈農家の視点〉も重視し、農業の採算性に対する明るい見通しと自信をもたすべきではないか

[1] 「新基本法」は4つの基本理念を掲げている。しかし旧農業基本法や92年公表の「新政策」のように、農業所得目標を掲げていないし、農業の採算性の見通しに関して、全然言及していない。

しかし農業者・農村居住者が、勤労者・都市生活者並みの所得と余暇と生活環境を確保するために、自力で全力を尽くしてもどうにもできない阻害条件がある場合には、農政手段でもって排除することが、政府の基本的役割ではないだろうか。現状のように農業の就業者比率が4.9%、国内総生産比率が1.3%に縮小し、租税納入比率も低下して、農政に要する財政支出を他産業起源の租税収入によって賄わなければならない状態になっていても、農業者は、自分達の基本的権利として、農業労働1日当たり農業所得が勤労者の1日当たり賃金と均衡するように、内外の環境整備政策を実施することを政府に要求し、これに対して政府は善処することを明言すべきではないか。

[2] 農水省大臣官房はつぎのような推計結果を公表している。①現行の農業構造の変動傾向がこのまま進むと、2010年には農家数は95年(344万戸)の7割、246万戸まで減少する。しかし農家階層の両極分化は進まず、都府県では大規模経営が利用する耕地面積のシェアが15%程度まで伸びるに過ぎない。②総農地面積は、95年の504万haから、2010年には73%の396万haまで減少する。これでは万一世界的な食料危機が発生して、国内自給だけに依存しなくてはならなくなった時には、深刻な飢餓に陥る。食料の安全保障の観点からみても、また農業の国土・自然環境・景観保全などの多面的公益を確保する観点からみても、日本農業の産業規模の衰退をギリギリどの水準で食い止めることが必要であるのか、明確でない。

[3] 92年の「新政策」では、2000年までに、30~40万戸の個別経営体および4~5万体の組織経営体が農業生産の大宗(70~80%)を担うような農業構造に改革したいという強気の構造政策を掲げた。

「新基本法」では、現実の階層分化があまりにも進まず、認定農家数が期待したほど増えないという現実に妥協して、サービス事業体、集落営農、第三セクター等の多様な担い手を確保したいことも並記している。これらの大規模経営形態のどれかが、全地域にわたって、または長期にわたって優勢を占めるようになるとは思えない。ただしこれらの経営形態に共通する生存のための必須要件は、〈経営・技術革新〉を先駆的に採択する企業者の意欲と能力をもった経営者によって管理されており、基盤整備された耕地を団地として利用し、しかも高性能機械・施設を完全操業させることができるだけの耕地規模を持つ経営だということである。

[4] 「新基本法」で上記のような多様な経営形態を中核的担い手として位置づけた点は現状に合った農業構造の在り方として評価できよう。しかし問題点は、国民のための農政を強調するあまり、農業者に対する経済的動機づけを無視していることである。「新政策」では、勤労者に匹敵する労働時間でもって均衡する生涯所得をあげようような個別経営体・組織経営体を育成すると、農業者に対する経済的動機づけを提唱し、農業者にやる気を起こさせたが、「新基本法」ではこれを黙殺されたのはなぜ

だろうか。これでは今後とも青壮年農業者の農外逃散が続くことは当然である。

[5]「新基本法」では、山間地域で農地基盤整備を促進すべきであると強調するが、農家側は基盤整備費の自己負担分を上回る投資報酬増加分を上げることができないと判断して、基盤整備を躊躇している。また都市的農業地域では市民農園を設置して都市生活者との交流を進めるべきだと言うが、都市域内の農家側は、もし市民農園として貸し付けると、相続税猶予資格を失うと言って気乗りしない。環境保全型農業を推進するが、現行の有機農法に伴う生産費増加分を償うだけの粗収益の増加分をもたらすほど、生産物の単価が上昇する見込みがないと言って取り組もうとしない。どの政策も、農業者の長期的採算が合うようになるために、最小限の政策的支援を実することを保証していないからである。

#### 5) 兼業農家、自給的農家、土地持ち非農家、交流・ふれあい農業の希求者をどう位置付けるか

[1] 上記の中核的担い手とともに農業構造を構成する他の経営形態を、どのように位置づけるべきであろうか。「新基本法」では、新規就農の促進、農業生産・加工・流通・都市との交流の有機的結合の推進、地域社会管理における女性の地位の向上と役割の明確化、および高齢農業者の役割の明確化については提言しているが、高齢者または中年女性が担っている兼業農家について明確な位置づけを避けている。

[2] 中核的経営形態の農業経営に農地を貸付け、農作業を委託して、第2種兼業農家に転向し、農地資産を保有しながら兼業的やりがい農業を望む農業者、＜楽しみ・生きがい農業＞を求める高齢者と中年女性、＜ふれ合い農業＞を求める非農家が増えていく傾向にある。したがって彼らを集落営農システムの中でどう処遇するかという問題が出てくる。集落管理主体は、誰もが意欲を燃やし、能力を発揮することができるようになることを主眼において、農地の流動化、機械作業の受委託、および団地的・輪作的利用について利害調整を図らなければならない。さらに環境保全型農法の適用とか、都市との交流事業として農産物生産・加工・直販・外食提供などの、地域農業者による内発的な垂直的統合化（6次産業化）を図ることなど、弾力的に多様な経営革新戦略を地域ぐるみの住民参画方式でもって創意工夫し、合意を形成し、実行するように仕掛けなければならない。

[3] 農業は生命（いのち）と地球環境を守る産業として高く評価されるようになってきた。都市生活者は自然との調和と共生を強く求めて、農村との交流を強く希望するようになってきた。国民の大多数は、国産農産物が輸入農産物よりかなり高価であっても、国内で環境保全型農法でもって生産された農産物を安全・安心・高品質・個性的な食品として求めるようになってきている（総理府調査によると、輸入品でも安ければよいと思う人は10%にすぎない）。しかも国民は国内農業を通じて食料の安全保障および国土・環境保全を遂行する方法が、最も経済合理的な方法だと判断するようになってきた。

[4] 都市生活者ばかりでなく、農村生活者も＜農ある暮らし＞が心豊かな生活を営むために欠かせないことを自覚し、農業・農村を強く支援するようになってきている。都市住民の15%は農村に住みたいと思っている。農業はすばらしい＜生涯産業＞であり、子供の時代から老人の時代までかかわって生きていくことができる産業である、農村の高齢者が自家農業で忙しくて、それが＜ぼけ＞を防いでいる、という。また農業は頭脳と肉体を無理なく鍛えるので、死ぬ時も＜ぼっくり死＞が多いという。

このような実状からみて、21世紀は、農業・農村の産業的価値とともに、生態環境的価値および生活的価値を重視するような価値観を、日本の国民だけでなく、世界全体が共有するような時代になることが求められている。