

農業を魅力ある就業先とするために

山下 一仁

(キヤノングローバル戦略研究所研究主幹)

農業者の高齢化が進んでいる。高齢化した農業者が引退しても後継者や新規就農者が参入すれば、農業人口は減少しない。しかし、新規就農者は農業人口の2%に過ぎない。このため、農業人口の減少が続いている。新規就農者を増やすよう、農林水産省は多額の財政支出を行っているが、効果は出ていない。新規就農者が増加しないのは、農政が農業への参入と農業収益の向上を阻んでいるからである。農地法の基本理念は耕作者が所有者であるべきだとする「自作農主義」である。「所有者＝耕作者」である自作農が望ましいとするため、農地の耕作や経営は従業員が行い、農地の所有は株主という、株式会社による農地の所有は認められない。友人や親戚から出資してもらい、農地所有も可能な農業生産法人である株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者の過半が農業関係者で、かつその会社の農作業に従事しない限り、農地法上認められない。つまり農家出身ではない資金力のない人がベンチャー企業を作って参入することは困難なのである。また、減反による高米価政策は零細な兼業農家を米産業に滞留させ、農業らしい農家が規模を大きくしてコストを下げ、収益を上げることを阻んでいる。農政についての改革を行えば、農業への参入が進み、農業収益も向上する。それは農地のゾーニング制度の確立と農地法と減反政策の廃止である。

目次

- I はじめに
- II 農業就業の動向
- III 衰退する農業
- IV 高齢化はチャンス
- V ベンチャー企業による新規参入を認めない農地法
- VI 農業生産・貿易の特徴——北海道は日本一の農業地域ではない
- VII 日本農業のポテンシャル
- VIII 本格的な輸出のために
- IX 米農業を衰退させた農政
- X 農業と工業は違う？
- XI 終わりに

I はじめに

農業に関心を持つ人が増えている。土を耕し、家畜に接し、自然に触れる喜びを感じる人もいるだろう。窮屈な会社勤めから解放されたいという人もいるだろう。農業就業者人口の減少に危機感を持った農林水産省も新規就農者対策に力を入れ始めている。しかし、憧れや期待だけでは、就農できないし、就農しても長続きしない。農業には農家出身者以外の人の新規就農を拒んでいる制度があるうえ、就農後適切な所得を得ることができなければ離農が起るだけである。

農業が高齢化しているのは、農業収益が減少しているため農家の子弟が農業を継ぎたがらず、残された農業者が農業を継続せざるを得ないからである。しかし、人口減少で全国のほとんどの自治

体が消滅すると言われたが、秋田県で唯一存続できると判定された自治体はほぼ全戸が農家である大潟村である。大潟村にはどのような秘密が隠されているのだろうか？ 本稿では、新規就農を阻んでいる制度的な障害をいかにして減少していくのか、農業所得を向上させるための方策とは何かについて、論じたい。

II 農業就業の動向

図1は1955年から10年ごとの農家、農業従事者の推移を示している。

1985年以降は販売農家（年間販売額が50万円以上の農家はすべて対象）に限定されているが、農家戸数は1955～2015年までに604万戸から133万戸へ、農業従事者数は1932万人から340万人へ、それぞれ大きく減少している。特に減少が著しいのが農業従事者数である。

農業人口が減少していることに農業界は危機感を募らせている。農業者の高齢化が進行していることを問題視する声が強い。1960年当時、60歳以上の高齢農家の比率は2割程度だった。図2が示すように、現在では、農業者のうち70歳以上が約半分の47%、60歳以上が約8割の77%を占めている。しばらくすると農業者がいなくなるのではないかという心配がある。

もちろん、今いる農業者が高齢化しても若い農業者が参入してくれば、農業者全体としては高齢化しないし、農家人口も減少しない。しかし、

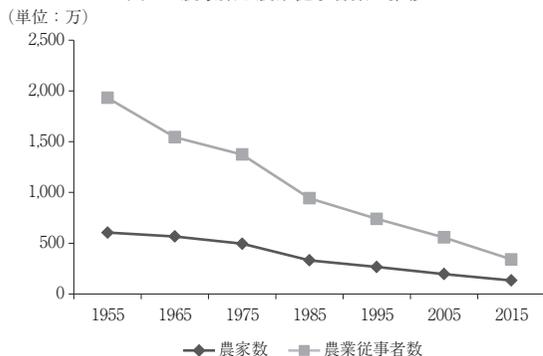
2014年に新規に就農した人は、農業従事者の1.7%に相当する5万7650人に過ぎない。高齢農業者が引退するのに、これを補充するような新規就農が生じないので、農業人口は減少する。しかも、新規就農者のうち、60～64歳が1万3850人、65歳以上が1万2710人で、46%が60歳以上である。つまり、日本の新規就農は、60歳で定年退職した人たちが実家の農家を継いでいるというのが約半分近くの上っているのである。80歳以上の人が農業をリタイアして、60歳以上の人が参入するというのが新規就農の実態である。高齢農業者の再生産である。

もちろん、若年者の就農もないわけではない。これらの人は実家での就農という形だけでなく、農業法人に雇用されるという形で新規就農している。これを新規雇用就農者と呼んでいる。新規雇用就農者の多くは若年層である（図3）。

III 衰退する農業

GDP（国内総生産）に占める農業生産は1960年の9.0%から1.0%へ減少している。耕作放棄地は現在40万ha、東京都の面積の約2倍に匹敵する数値となっている。農地資源は食料安全保障の基礎である。その農地面積は1961年に609万haとピークに達した。その後、公共事業などで110万haの農地が新たに造成されたにもかかわらず、農業外からの転用需要、農業内の事情による耕作放棄により、現在の全水田面積を上回る260万

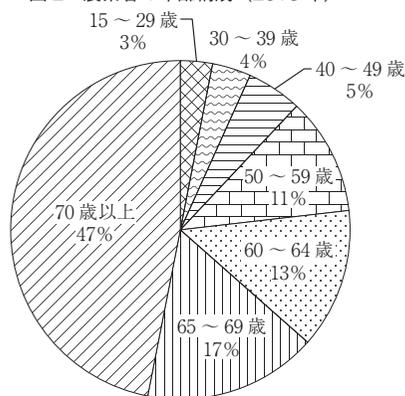
図1 農家数と農業従事者数の推移



注：1985年以降、農家数は販売農家数を、農業従事者数は販売農家のうちの農業従事者数を指す。

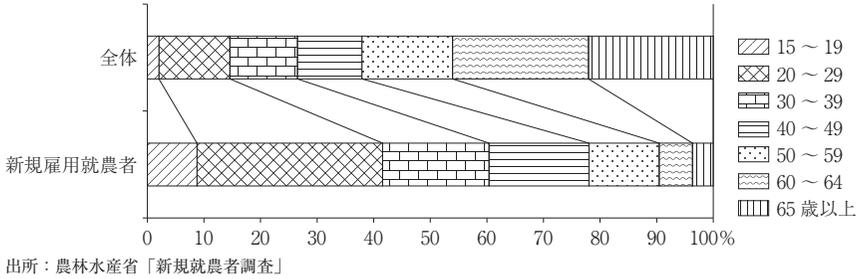
出所：農林水産省『農業センサス』

図2 農業者の年齢構成 (2015年)



出所：農林水産省『農業センサス』

図3 新規就農者の年齢別割合 (2014年)



haの農地が消滅した。水田に米を作付けさせないという減反政策は農地の減少に拍車をかけた。今では、農地面積は450万haに過ぎない(2015年、農林水産省「耕地及び作付面積統計」)。終戦直後、600万haの農地を持ちながら、7000万人の人口さえ養うことができなかつた。1億2000万人の人口を抱える現在、今の農地の数字は決して安心できるものではない。

農家戸数のうち主として農業で生計を立てている主業農家は28万戸で、販売農家の22%に過ぎない(図4)。

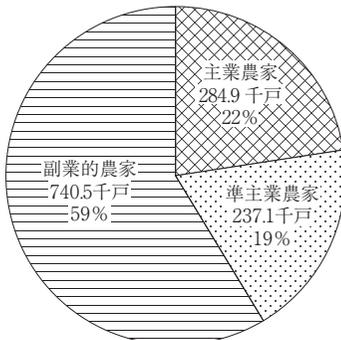
後継者不足の結果として生じる高齢化や耕作放棄地の増加などの農業の衰退は、農業収益が低下していることに原因がある。農業収益が低下しているため、後継者が出てこなくなり、今の農業者が高齢化する。また、作物を植えても、儲からないので、農地は耕作放棄される。

売上高に相当する農業総産出額は1984年の

11.7兆円をピークに減少傾向が続き、2014年には8.4兆円(農林水産省「生産農業所得統計」とピーク時の約3分の2の水準まで低下した。農業が作りだした付加価値(GDP)に相当する農業純生産は1990年の6.1兆円から2014年には2.8兆円(農林水産省「生産農業所得統計」)へと半減した。これを農業従事者数で割ると、1人あたりの年間所得は83万円に過ぎないことになる。

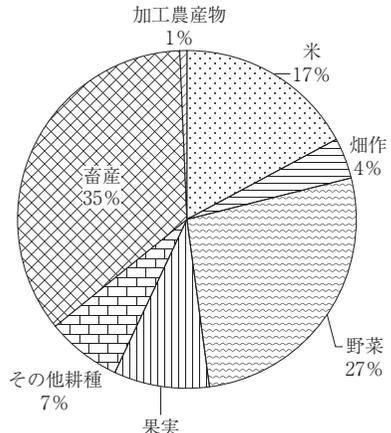
特に、減少が著しいのが米である。農業総産出額に占める米の割合は、1960年ころはまだ5割もあったのに、2010年には、とうとう20%を切ってしまった。米の構造改革は進まなかつた。日本農業の最大の問題は、販売農家のうち79%が販売目的で米を作付けしているにもかかわらず、米の販売金額は農産物全体の販売金額のうち17%しかないことだ。これは米農業が多数の零細農家によって営まれている非効率な産業であることを示している(図5)。

図4 主副業農家の割合



注：主業農家とは、農業所得が主で、調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいる農家。
準主業農家とは、農外所得が主で、調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいる農家。
副業的農家とは、調査期日前1年間に自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいない農家。
出所：農林水産省「農業構造動態調査」

図5 農産物販売金額の内訳 (2014年)



注：畑作は、「麦類」「雑穀」「いも類」を、その他耕種は、「花き」「工芸農作物」「その他作物」をそれぞれ指す。
出所：農林水産省「平成26年生産農業所得統計」

図6は、さまざまな農業の中で、米だけ農業所得の割合が著しく低く、農外所得（兼業収入）と年金の割合が異常に高いことを示している。酪農の場合、農家所得のほとんどは農業所得である。つまり、酪農家は専業農家あるいは主業農家である。これに対して、米を作っているのは、サラリーマン（兼業農家）や年金生活者である。

農業には2つの種類があると言ってよい。米などの土地を多く利用する産業と野菜や果樹など土地をそれほど使わない産業である。日本の農業についてみると、前者の農業の衰退が著しく、後者の農業が健闘している。米作農家の農業所得はほとんどないのに対して、それ以外の農業では農業所得は大きい。1人あたりの年間所得は83万円に過ぎないのは、米に大量の農業従事者がいて、これが農業の平均所得を押し下げているからである。

IV 高齢化はチャンス

所得とは、価格に販売量を乗じた売上高からコ

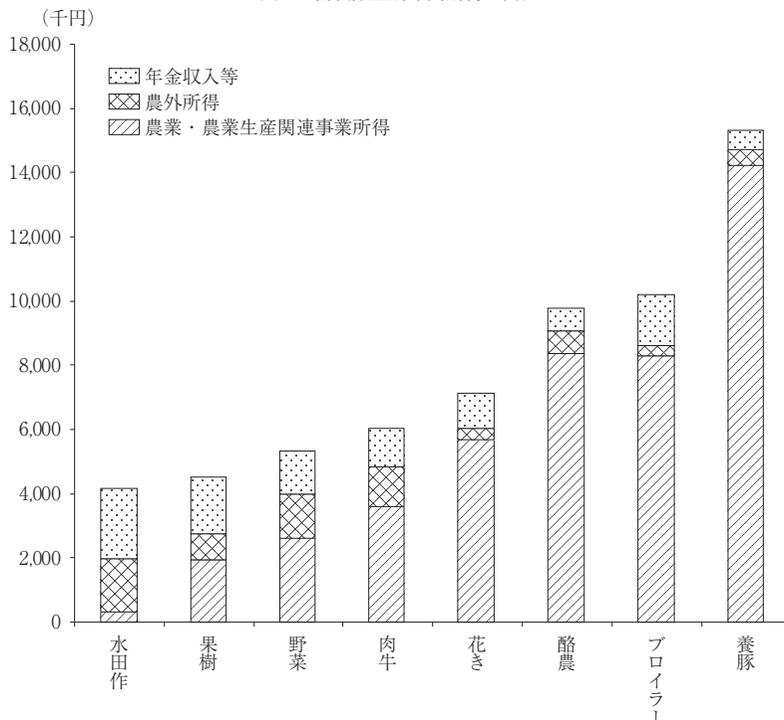
ストを引いたものである。したがって、価格を上げるか、販売量を上げるか、コストを下げれば、所得は増加する。

米などの土地利用型農業の場合、コストを下げの一つの手段が、農地集積による規模拡大である。しかし、日本の場合、農地面積が多くなれば、それだけでコストが十分に下がるかというと、必ずしもそうではない。“零細分散錯圃”という問題があるからである。

零細分散錯圃とは、一農家の経営農地があちこちに分散している実態である。これは、1つの場所に農地がまとまって存在していれば、自然災害を一気に受けてしまうため、危険分散を図るとともに、上流と下流に各農家の水田を分散させ公平な河川水の利用を行わせるとの観点からあみ出された、江戸時代の知恵であった。

しかし、この古い時代の知恵が農業の近代化、合理化を著しく阻害している。現在比較的規模の大きい農家でも、点在している農地を借りて規模拡大しているために、耕作地が点在している。2006年の農林水産省の調査によれば、調査経営

図6 営農類型別年間所得と内訳



出所：農林水産省「平成26年営農類型別経営統計（個別経営）」

体 202 の平均を見ると、経営面積は 14.8ha、これが 28.5 カ所に分散しており、1 カ所の面積は 0.52ha、最も離れている農地と農地の間の距離は 3.7km となっている。

圃場が分散していると、機械の移動に多大な時間が必要となる。これは労働コストを増加させるだけでなく、播種、田植え、収穫等の作業適期が短期間に限られる農作業の場合には、作業時間の減少となるため、規模拡大は進まなくなる。また、圃場が小さいと、狭いところで機械を操作しなければならず、労働時間・コストが増加する。

同じ農地面積でも、四隅の数が少ないほど、すなわち、圃場の規模が大きく、数が少ないほど（たとえば 10a × 10 圃場よりも 1ha × 1 圃場）労働時間・コストは減少する。ある農業生産法人は、「1ha の畑 1 枚」と「10a の畑 10 枚」では、面積は同じなのに、生産コストは 30% も違うと述べている。農林水産省の生産費調査から、10ha で規模の利益はなくなるという主張がある。規模を拡大しても、限界があるという。しかし、これは、零細分散錯圃が大きな原因であり、一つに圃場がまとまれば、さらに規模を拡大してもコストは低下していく。

農家戸数が減少するということは、全農地面積が同じであれば、1 農家あたりの経営規模が拡大するということであり、むしろ歓迎すべき現象である。これを反映して、最近規模拡大のテンポが上がっている。平均的な販売農家規模は、1985 年から 2000 年まで、1.3ha から 1.6ha に、0.3ha 拡大したに過ぎないが、それから同じ期間を経過した後の 2015 年には、2.2ha に増加している。

ある新潟の農業生産法人は、近所でお葬式があるたびに、農地が出てくると語っている。90ha で米と麦を生産している千葉県の農家は、2013 年 1 億 3000 万円を投じて、米の乾燥、調整、貯蔵、袋詰めなどを行う、ライスセンターを建設した。高齢化と後継者不足で、周辺の農地がどんどん出てくる可能性がある。あと 5 年くらいで、経営規模は 150ha にまでいくのではないかという予想をしている。それを見越したライスセンターへの投資だった。

高齢農家が退出し、担い手に集落のほとんどの

農地が集積されていけば、零細分散錯圃は解消し、現在の米生産費調査結果以上に、コストは低下する。現に大きな規模の農業経営体しか残っていない地域では、これらの経営体の中で農地を交換し合い、まとまりのある大きな圃場を実現している例がある。

高齢者だけが残るという限界集落の問題が指摘されて、久しい。都府県の農業集落の平均農地面積は 28ha である。もし、限界集落の高齢者が、農業を継続できなくなったときに、1 人の新規就農者を導入すれば、一集落一農場という、零細分散錯圃もない、合理的・効率的な大規模農場経営が可能となる。その新規就農者が、1 人では寂しいというのであれば、その集落に住む必要はない。近くの町に住んで、農作業が必要な時に、集落の農場へ通作すればよい。近いところでの“二地域居住”である。沖縄の離島で大規模にサトウキビを栽培している企業的な農家は、普段は本島に住んで農作業の時だけ離島に通っている。

V ベンチャー企業による新規参入を認めない農地法

農業人口の減少が新規参入のチャンスだとしても、簡単には新規就農できない。農業には、農業への参入を阻害している農地法という制度が存在するからである。農地改革によって小作農に農地の所有権が与えられ、農村の構成員のほとんどが 1ha 程度の自作農となった。所有権を与えられた元小作農は保守化し、保守政党を支える基盤となった。終戦直後、小作農の地位向上を求めて、農村に社会主義運動がわき起こった。しかし、これは、農地改革の進展とともに、風船の空気が抜けるように、急速に勢いを失っていった。GHQ（連合国最高司令官総司令部）は当初農林省が提案した農地改革に関心を持たなかった。しかし、小作人に農地の所有権を与えることで、農村を保守化し、共産主義からの防波堤にできると気付いてからは、マッカーサーは農地改革の積極的な推進者となった。

GHQ は、さらに農地改革の成果を確固たるものとすべく、農林省に農地法の制定を要求した。

しかし、戦前から小作人の解放と並んで、“零細な農業構造の改革”を使命としていた農政官僚たちは、農地改革の成果を固定することを目的とした農地法の制定に抵抗した。地主階級の代弁者だった与党自由党も、逆の立場から農地法には反対した。

しかし、のちに総理大臣となる池田勇人は、GHQと同様、農村を保守党の支持基盤にできるという農地改革・農地法の政治的効果にいち早く気付いていた。農家戸数を減少させて農業の規模拡大を進めるよりも、小規模のままの多数の農家を維持する方が票田になる。池田は、自由党の内部をとりまとめ、農地法の制定を推進した。

農場の「所有者」とその「経営者」「耕作者」は同じである必要はない。素人よりもプロが経営すべきであり、所有者（出資者）は農場に投下した資本で配当を得ればよい。これは、ブラジルなどで普及している農業経営である。

今では借地なら一般の株式会社も農業を営める。しかし、いつ返還を要求されるかわからない借地には、誰も投資しようとはしない。また、大きな機械投資をして参入しても、借地では、数年後農地の返還を求められると、投資は無駄になってしまう。

1952年農地法の基本理念は、耕作者が所有者であるべきだとする「自作農主義」である。「所有者＝耕作者」である自作農が望ましいとするため、農地の耕作や経営は従業員が行い、農地の所有は株主という、株式会社による農地の所有は認められないことになる。

当初、農地法は法人が農地を所有したり耕作したりすることを想像すらしていなかった。しかし、節税目的で農家が法人化した例が出たため、これを認めるかどうかで農政は混乱した。ようやく、1962年に「農業生産法人制度」が農地法に導入されたが、これは農家が法人化する形態を念頭に置いたものであり、株式会社形態は認められなかった。株式会社を認めたのは2000年になってであり、これについても、企業の株式保有は25%未満（昨年度50%に緩和）であること、役員の上半は農業に常時従事する構成員であることなどの要件があり、また、株式譲渡を制限した会社

に限定された。

農業に新しく参入しようとする、農産物販売が軌道に乗るまでに機械の借入れなどで最低500万円は必要であると言われている。しかし、友人や親戚から出資してもらい、農地所有も可能な農業生産法人である株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者の過半が農業関係者で、かつその会社の農業に従事しない限り、農地法上認められない。

このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかないのが、失敗すれば借金が残る。農業は参入リスクが高い産業となっているのである。株式会社なら失敗しても友人や親戚等からの出資金がなくなるだけである。「所有と経営の分離」により、事業リスクを株式の発行によって分散できるのが株式会社のメリットだが、現在の農業政策は株式会社という方法によって意欲のある農業者・企業的農業者の参入を可能とする道を、自ら絶っているのである。

農家の子弟だと、たとえ郷里を離れて東京や大阪に住んでいようと、農業に関心を持たない人であろうと、相続で農地は自動的に取得できる。耕作放棄しても、おとがめなしである。それなのに、農業に魅力を感じて就農しようとする人たちには、農地取得を困難にして、農業という「職業選択の自由」を奪っているのである。

逆に言うと、農政は農家の後継者しか農業の後継者としてこなかった。農家の子供が農業は嫌だと言ってしまうと、農業の後継者はいなくなる。これが高齢化の一因でもある。これでは、本当に農業をやりたいという意欲のある若者が、参入できない。日本では農家以外の新規就農者は全体の15%に過ぎない。これに対し、デンマークでは、新規就農者の6割が非農家出身である。

農政は新規就農者のために多額の予算を投下している（農林水産省は、青年就農者1人に年間150万円、最長7年間、計1050万円を交付する事業を推進している）が、自らの制度が新規就農を阻んでいることに気がつかない。出資によるベンチャービジネスを認めれば、新規就農者は自由に資金を調達できるので、多額の補助金を新規就農者に与える必要はない。

農地制度にはもう一つ問題がある。ゾーニング規制の不徹底である。

土地には強い外部性が存在する。まとものある農地の中に建物ができると、機械や水の利用が非効率となったり、施肥、農薬散布、家畜飼養等をめぐる他の住民とのトラブルが発生したりするなど、農業生産のコストが増大してしまう。また、農地が耕作放棄されて草木が繁茂すると、病虫害被害が生じる。高い建物ができると、隣の農地は日陰地となる。他方で、農地の中に住宅などが建つと、道路、下水道、学校等の社会資本を、効率的・集中的に整備できなくなってしまう。特に農地改革後、農地が細分化して所有されるようになると、個々の小地主の農地売却という行動により外部不経済が甚しくなった。

このため、ヨーロッパでは、土地の都市的利用と農業的利用を明確に区別するゾーニングが確立している。その下で、他産業の成長が農村地域からの人口流出をもたらしたので、自動的に1戸あたりの農地面積は増加した。

わが国でも「都市計画法」で市街化区域と市街化調整区域が区分され、「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）により指定された“農用地区域”では、転用が認められないことになっている。しかし、これらのゾーニング規制は十分に運用されなかった。農家が、農地転用が容易な市街化区域内へ自らの農地が線引きされることを望んだからである。彼らは農地を宅地などに転用して巨額の利益を得た。ゾーニング規制が十分でないと、農家は転用期待を持つし、農地価格は宅地価格と連動して高くなる。この結果、農地の売買による規模拡大は行われなくなった。

わが国で農業の規模が拡大しないのは、2つの原因がある。第一に、ゾーニング規制が甘いので、簡単に農地を宅地に転用できる。農地を貸していると、売ってくれと言う人が出てきたときに、すぐには返してもらえない。それなら耕作放棄しても農地を手元に持っていた方が得になる。耕作放棄しても固定資産税はほとんどかからない。第二に、減反政策で米価を高く維持しているため、コストの高い農家も農業を続ける。以上から、主業農家が農地を借りようとしても、農地は出てこ

ない。つまり、農地のゾーニング徹底と減反廃止という政策を実行しない限り、農地を集約することは困難である。

これに対して、フランスでは、ゾーニングにより都市型地域と農業地域を明確に区分し農地資源を確保するとともに、農政の対象を、所得の半分を農業から得て、かつ労働の半分を農業に投下する主業農家に限定し、農地をこれに積極的に集積した。また、土地整備農村建設会社（SAFER）が創設され、先買権（買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる）の行使による農地の取得及び担い手農家への譲渡、分散している農地を農家の間で交換して1カ所にまとめて農地を集積する等の政策が推進された。1960年から2013年にかけて、食料自給率は99%から129%へと上昇し、農場規模は17haから2010年には53haへと拡大した。

食料安全保障の見地から農地資源を確保するためにも、ゾーニングを徹底したうえで、企業形態の参入を禁止し、農業後継者の出現を妨げている農地法は、廃止すべきである。これが、シンプルな農地制度改革である。

VI 農業生産・貿易の特徴——北海道は日本一の農業地域ではない

北海道、東北、関東、九州を挙げ、生産額の多い順に並べよというクイズが出たら、ほとんどの人が北海道を1位に挙げるのではないだろうか？正解は、関東、九州、東北、北海道の順である。アメリカでも一番生産額の多い州を聞くと、コーン・ベルト地帯のアイオワを挙げる人が多いだろう。しかし、断トツの首位はカリフォルニアである。

また、世界最大の農産物輸出国はアメリカだが、農産物輸出国の上位10カ国のほとんど（2014年で7カ国）は同じ地域に属している。その地域を当てなさいというと、南北アメリカ、アフリカ、アジアなどと答える人が多い。実は、ヨーロッパである。世界第2位の農産物輸出国は、国土の小さいオランダである。土地資源に恵まれていると思われるオーストラリアは15位に過ぎない。

北海道、アイオワ、オーストラリアに共通するのは、小麦、トウモロコシ、ビートやサトウキビ(砂糖の原料)、イモ、大豆など、食品製造業の原料農産物を生産していることである。これらの作物に関しては、土地も広いので他の地域よりも効率が良い生産を行えるが、これら農産物の価値は低い。これに対して、関東、カリフォルニア、オランダの共通点は、野菜、果物、花など付加価値の高いものを生産していることである。

世界最大の農産物輸出国はアメリカだが、最大の輸入国はどこかと聞くと、中国と答える人が多い。実はアメリカである。牛肉の輸出国として、アメリカ、ブラジル、オーストラリアなどがあるが、最大の牛肉輸入国はどこだろうか？ アメリカである。アメリカは、ハンバーグ用の低級牛肉はオーストラリア等から輸入する(153万t)一方で、トウモロコシなどの穀物で肥育した高級な牛肉は、日本などへ輸出している(103万t)。

カナダは39万t牛肉を輸出して、28万t輸入している。EUは30万t輸出して、36万t輸入している。ただし、日本は、和牛という高級牛肉を持ちながら、71万tの輸入に対して、輸出はわずか2000tに過ぎない(2015年)。

世界の農産物貿易の特徴は、日本がトヨタ、ホンダ、日産を輸出して、ベンツ、ルノーなどを輸入しているように、同じ農産物を輸出し合っていることである。これを伝統的な“産業間貿易”と区別して“産業内貿易”という。米についても、アメリカは350万tの輸出を行いながら、高級長粒種ジャスミン米を中心にタイなどから80万tの米を輸入している。ワインについても、アメリカのワイン店にはカリフォルニア産だけでなく、フランス産、チリ産など世界各国のワインが並んでいる。つまり、同じものでも品質に違いがあれば、双方向で貿易が行われるのである。日本のようにただ農産物を輸入するだけというのは、世界的には極めて異常である。

Ⅶ 日本農業のポテンシャル

日本農業は規模が小さく、アメリカやオーストラリアと競争できないという主張がある。農家1

戸あたりの農地面積は、日本を1とすると、EU6、アメリカ75、オーストラリア1309である。実は、これは日本の農業界が100年以上も言い続けている主張である。だから高い関税が必要だということである。

規模が大きい方がコストは低い。しかし、規模だけが重要ではない。この主張が正しいのであれば、世界最大の農産物輸出国アメリカもオーストラリアの18分の1なので、競争できないことになるはずである。

この主張は、土地の肥沃度や気候・風土の違いを無視している。オーストラリアの農地面積はわが国の90倍もの4億haだが、穀物や野菜などの作物を生産できるのは、わずか5000万haに過ぎない。それ以外は草しか生えない肥沃度の低いやせた土地で、牛が放牧され、脂身の少ない牛肉がハンバーガー用にアメリカに輸出される。オーストラリア産牛肉の一番の輸出先はアメリカである。これに対して、アメリカ中西部の肥沃なコーン・ベルト地帯では、トウモロコシや大豆が作られ、これを飼料として作られた脂肪身の多い牛肉は、日本などに輸出されている。

また、小麦が作られるところでもオーストラリアの農地は痩せているので、単位面積あたりの収量は、イギリスやフランスの4分の1に過ぎない。

さらに重要なのは品質の違いである。米については、ジャポニカ米(短粒種)、インディカ米(長粒種)がある。アメリカでは中粒種がカリフォルニアで生産されている。アメリカ国内で中粒種の価格は長粒種の約2倍である。短粒種はさらに高い。短粒種の同じ品種の米でも気候風土によって品質に差がある。香港では、同じコシヒカリでも日本産はカリフォルニア産の1.6倍、中国産の2.5倍の価格となっている。日本の国内でも同じである。コシヒカリでも新潟県魚沼産と一般産地では1.5倍以上の価格差がつく。日本の米の品質は国際的にも高く評価されているのである。それなのに、国内の米価を維持するために、農業界はやっきになって米生産を減少しようとしている。減反政策である。

2014年度国産米価はカリフォルニア米を下回った(図7)。主食用の無税の輸入枠10万tは

1万2000tしか輸入されなかった。日本の商社は日本米をカリフォルニアに輸出した。米の関税は撤廃しても競争できると主張する生産者も出てきた。

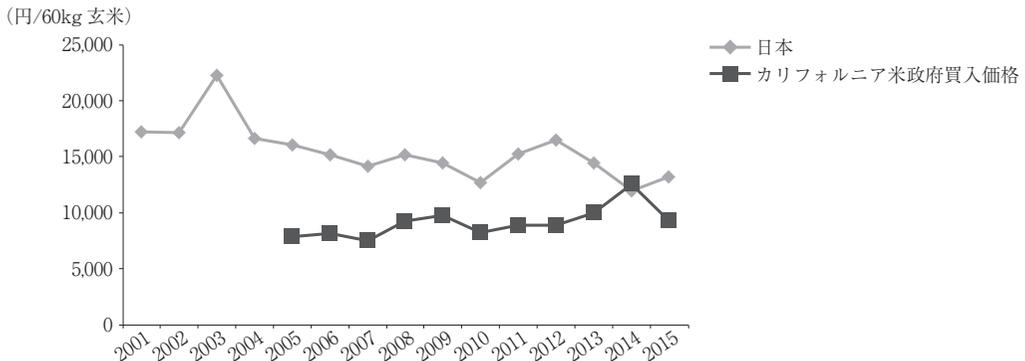
カリフォルニアの米生産はどうだろうか？

日本米と品質が近いアメリカの短粒種（ジャポニカ・タイプ）の生産量は、2013年で14万tに過ぎない。しかも、産地のカリフォルニアはここ数年深刻な干ばつに見舞われている。州全体の水使用量の8割を使用する農業への打撃は大きい。シエラネバダ山脈の雪解け水が少なくなっただけでなく、それを補てんするため、カリフォルニア農業は地下水のくみ上げを年々増やしてきたため、地下水が枯渇しかかっている。農業地域では1カ月に3cmという急激な地盤沈下が起こり、

道路が波打っているところもある。

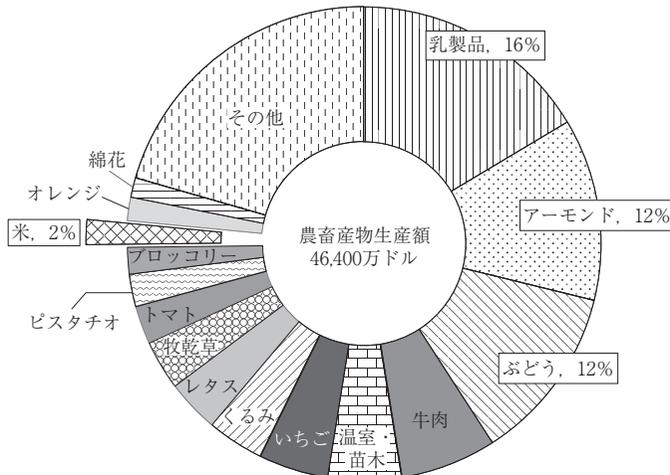
プランクトンが蓄積した太平洋の海底が隆起したため、土は肥沃である。しかし、乾燥した農地を灌漑するため、川などから水を農場に引きたいアーモンド農家などの農業と、川に水を放流させて、稚魚を海に下らせて太平洋での回流を期待するサケ・マス漁業者との間で、水をめぐる紛争が起こっている。日本ではカリフォルニアの米産業は一大産業のように受け止められているが、カリフォルニア農業のなかで米はアーモンドどころか、レタスやブロッコリーよりも小さい13番目の極めてマイナーな農業に過ぎない。カリフォルニアでアーモンドは第二の作物になっている（図8）。これは世界のアーモンド輸出の8割を占めている。

図7 米価推移



出所：農林水産省「米の相対取引価格」「MA一般輸入米入札結果の概要」「輸入米に係るSBSの結果の概要」

図8 カリフォルニア州農業生産額内訳 (2013年)



出所：USDA's Economic Research Service

米生産が行われてきたサンホアキン・バレーという同州最大の農業地域では、一面のアーモンド畑となっている。米と同様、アーモンド生産にも大量の水が必要となる。アメリカの農家にとって特定の作物に対する思い入れはない。他の作物の利益が高くなれば簡単に作物を転換する。サンホアキン・バレーではアーモンドの苗木がどんどん植えられている。収益性の高いアーモンド生産が拡大し、これに水が優先的に利用されれば、米農業の縮小が予想される。カリフォルニアの水不足は深刻で、一時的なものではない。また、シリコン・バレーやサンフランシスコの不動産価格の高騰でサンホアキン・バレーでは農地が宅地に転換されている。サンホアキン・バレーの農地自体が縮小している。いずれカリフォルニアから米生産が消滅するときが来るだろう。

VIII 本格的な輸出のために

いくら国内市場を高い関税で守ったとしても、国内市場が高齢化と人口減少で縮小する中では、海外市場を開拓しなければ、農業は生き残れない。これは農業に限らない。世界の市場に通用するような財やサービスを提供できれば、国内の人口減少を問題にしなくてもよい。最善の人口減少対策はグローバル化である。

TPP 交渉で、日本の農産物の関税は相当維持されたが、他国の関税のほとんどは撤廃される。また、動植物の検疫を理由として輸入を制限する行為についても、一定の規律が加えられる。日本酒などのブランド名も保護される。現在よりも輸出がより容易になる。通関に必要な時間も大幅に短縮される。これは鮮度の維持が必要な農産物の輸出に有利である。

輸出可能性のある国産農産物は何か？ ヨーロッパのように、土地の狭い日本でも、品質の良いもの、付加価値の高いものの輸出可能性は高い。では、そのような国産農産物は何か？ 野菜や果物も輸出されているが、日持ちの面で難点がある。それよりも、国内の需要を大幅に上回る生産能力を持つため、生産調整（減反）が行われており、それがなければ大量の生産と輸出が可能な作物、

日本が何千年も育ててきた作物で、国際市場でも評価の高い作物、米がある。日本が持つ高品質農産物の代表である米の輸出を本格化すれば、日本は農業立国として雄飛できる。

IX 米農業を衰退させた農政

しかし、米の輸出を行うためには価格競争力を向上させなければならない。それを阻んでいるのも農政である。

池田内閣の所得倍增計画が閣議決定された翌年の 1961 年に作られた“農業基本法”は、農業の規模拡大によってコストダウンを図り、“農業”所得を増加させて、農業と工業の所得格差の是正を図ろうとした。つまり、農業の構造改革による生産性向上を目指したのだった。しかし、このシナリオは、政府自身によって否定された。

1960 年頃、ほとんどの農家は米を作っていた。農地面積が一定で規模を拡大することは、農家戸数を減少させるということである。農家人口を減らして規模拡大・構造改革を行うというのは、政治的に人気のない政策である。なにより、農民票が減ってしまう。

組合員の圧倒的多数である米農家の戸数を維持したい農協は、農業基本法の構造改革に反対した。当時は食管制度により政府が米を買い入れていた。戦後日本政治上最大の圧力団体である農協は、生産者米価引上げの大政治運動を展開した。米価が上がれば農協の販売手数料収入も増加する。与党自民党は、最大の支持団体である農協の意向を無視できなかった。農政は農家所得の向上のため、規模拡大ではなく米価を上げた。水田は票田となった。

1967 年まで年率 9.5% の生産者米価上昇が実現した。しかし、需給を考えるとなく、米価を上げたために、生産は増え、消費は減少した。この結果、1970 年頃から深刻な米の過剰を招くことになり、とうとう減反政策が導入された。95 年に食管制度が廃止された後は、供給量を削減する減反によって高米価が維持されている。

1 俵 (60kg) あたりの農産物のコストは、1ha あたりの肥料、農薬、機械などのコストを 1ha

あたり何俵とれるかという単収で割ったものだ。規模の大きい農家の米生産にかかる費用（15ha以上の規模で実際にかかるコストは1俵あたり7012円）は零細な農家（0.5ha未満の規模で1万5201円）の半分以下である（2014年）。また、単収が倍になれば、コストは半分になる。つまり、規模拡大と単収向上を行えば、コストは下がり、所得は上がる（図9）。

生産者米価引上げによって、本来ならば退出するはずのコストの高い零細農家も、小売業者から高い米を買うよりもまだ自分で作った方が安いので、農業を継続してしまった。零細農家が農地を出してこないで、農業で生計を立てている農家らしい農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。主たる収入が農業である主業農家の販売シェアは、野菜では80%、酪農では93%にもなるのに、米だけ38%と極端に低い。また、農業資材を安く購入するために農家が作ったはずの農協は、高い資材を農家に押し付けてきた。

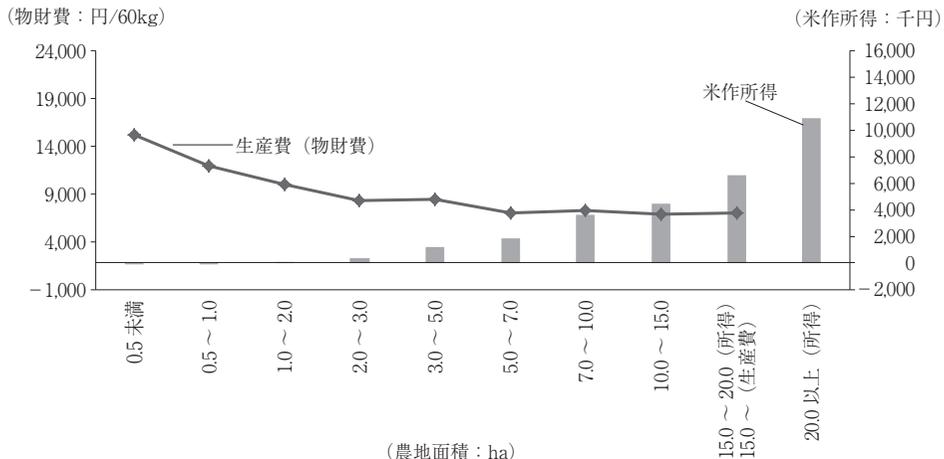
図が示す通り、都府県の平均的な農家である1ha未満の農家が農業から得ている所得は、とんとかマイナスである。ゼロの農業所得に20戸をかけようが40戸をかけようが、ゼロはゼロである。20haの農地がある集落なら、1人の農業者に全ての農地を任せて耕作してもらおうと、米価が低下した2014年でも1100万円の所得を稼いでくれる。この一部を地代として、農地を提供した

農家に配分した方が、集落全体の利益になる。地代を受けた人は、その対価として、農業のインフラ整備にあたる農地や水路の維持管理を行う。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。

秋田県大潟村の平均農家規模は20ha以上である。夏場の稲作だけで1000万円以上の所得があるので、農家の子弟は東京の大学で勉強しても卒業後は大潟村に帰って農業を継ぐ。農業収益が高ければ後継者はできるし、高齢化はしない。もちろん耕作放棄も起こらない。これが大潟村が消滅しない理由である。

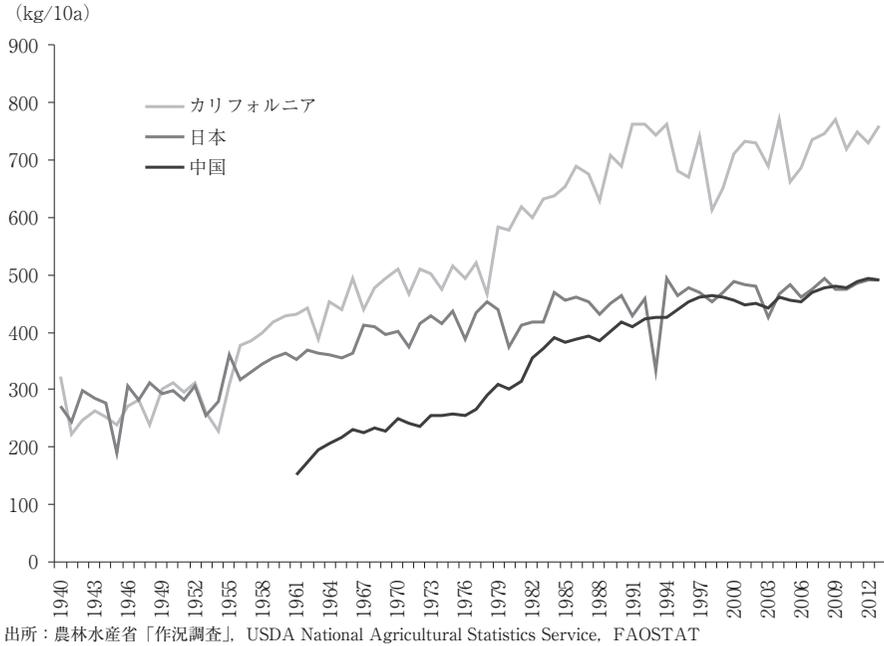
減反政策は単収向上も阻害した。総消費量が一定の下で単収が増えれば、米生産に必要な水田面積は縮小し、減反面積が拡大するので、減反補助金が増えてしまう。このため、財政当局は、単収向上を農林水産省に厳に禁じた。1970年の減反開始後、政府の研究機関にとって単収向上のための品種改良はタブーとなった。今では、日本の米単収はカリフォルニア米より、4割も低い。50年前は日本の半分に過ぎなかった中国にも追いつかれてしまった（図10）。日本でも、ある民間企業がカリフォルニア米を上回る収量の品種を開発し、一部の主業農家はこれを栽培している。しかし、多数の兼業農家に苗を供給する農協は、生産が増えて米価が低下することを恐れ、この品種を採用しようとはしない。減反廃止でカリフォルニア並みの単収の品種を採用すれば、コストは4割

図9 米の規模別生産費と所得（2014年）



出所：農林水産省「農業経営統計調査 平成26年 個別経営の営農類型別経営統計」

図 10 各国の単収比較



削減できる。規模拡大と単収向上で、稲作の平均コストは5～6割低減できる。

高い米は消費者から敬遠された。同じ穀物でも、パンやうどんの原料となる小麦の消費は増えているのに、米の消費はどんどん減少していった。米の1人あたり年間消費量は一貫して減少し、1962年度の118kgから2014年度には55kgへ、実に半減した。このため、人口増があったものの、米の総消費量は1963年度の1341万tから、2014年度には879万tに減少した（農林水産省「食料需給表」）。米農業は4割近い市場を喪失したのである。

麦については、消費者価格（製粉メーカーへの国の売渡価格）が60年代から引き下げられ、その後も低い水準に抑えられたことで、麦の消費量は60年の600万tから今では850万tに増加した。国産麦は減少し、麦供給の9割はアメリカ、カナダ、オーストラリアからの輸入麦となった。国産主体の米の需要を減少させ、輸入麦主体の麦の需要を拡大させる外国品愛用政策を採ったのだから、自給率低下は当然だろう。現在では約500万t相当の米の減産を実施する一方、約700万tにも及ぶ麦を毎年輸入している。

2014年度国産米価はカリフォルニア米を下回った。その国産米価は、供給量を減少するという減反政策で維持されている価格である。減反政策を廃止すれば、価格はさらに下がり、単収も上がる。主業農家に限って直接支払いをすれば、その地代負担能力が上がって、農地は主業農家に集積し、コストが下がる。品質について国際的にも高い評価を受けている日本の米が、減反廃止と直接支払いによる生産性向上で価格競争力を持つようになると、世界市場を開拓できる。

日本からの輸出価格が60kgあたり1万2000円だとすると、商社が国内価格8000円で買い付け輸出に回せば、国内の供給量が減少して価格は1万2000円まで上昇する。8000円のとときの国内生産量が800万tだとすると、1万2000円では1200万t程度に拡大するだろう。輸出は400万t以上となり、輸出金額は約8000億円程度になる。

X 農業と工業は違う？

「農業は工業とは違う」という主張がなされる。これに続けて、農政共同体は「だから保護が必要だ」という。

しかし、農業への投入物は、化学肥料、農薬、農業機械など工業の生産物が多い。最近では、GPS、センサー、ロボット、コンピューターなど最先端の工業技術が農業の現場でも使われている。工業といっても、セメント業と自動車業とは、農業と工業の差以上に開いているかもしれない。

自然や生物を相手にする農業には、季節によって農作業の多いときと少ないとき（農繁期と農閑期）の差が大きいため、労働力の通年平均化が困難だという問題がある。これは、農業が工業と違う大きな特徴である。農業は、一定の原料と労働を投入すれば、毎日同じ量の製品を生産できる工業とは異なる。米作でいえば、1週間しかない田植えと稲刈りの時期に労働は集中する。農繁期に合わせて雇用すれば、他の時期には労働力を遊ばせてしまい、コスト負担が大きくなる。

しかし、日本には、これを克服させる自然条件が備わっている。標高差と南北の長さである。

傾斜があり、区画が小さい農地が多い中山間地域では、農業の競争力がないと考えられている。しかし、中山間地域では標高差があるので、田植えと稲刈りに、それぞれ2〜3カ月かけられる（図11）。これを利用して、中国地方や新潟県の典型的な中山間地域において、夫婦2人の経営で10〜30haの耕作を実現している例がある。

都府県の米作農家の平均0.7haから比べると、破格の規模である。この米を冬場に餅などに加工したり、小売へのマーケティングを行ったりすれば、通年で労働を平準化できる。平地で農作業を短期間で終えなければならない、平均10ha程度

の北海道の水田農業より、コスト面で有利になるのである。

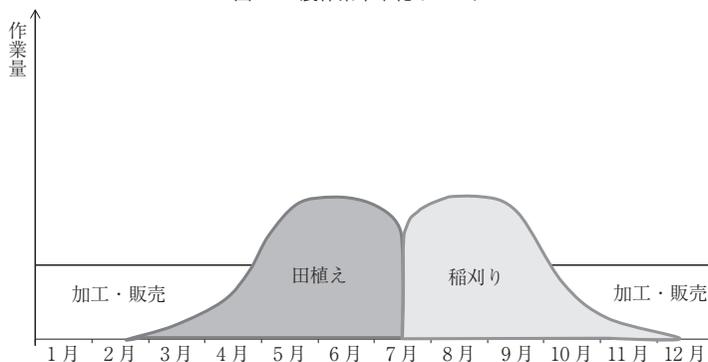
野菜作でも、青果卸業から農業に参入した鳥取県の企業は、中海干拓から大山山麓までの800mの標高差を利用して、200haの農地で、ダイコンの周年栽培を中核にした経営を実現し、ローソンのコンビニ・チェーン店に、おでん用ダイコンの周年供給を果している。山梨県のぶどう農家は、標高250mの農地と500mの農地を使い、ぶどうの開花時期を10日ほどずらすことで、作業の分散を図り、より多くのぶどう作りに取り組んでいる。

標高は、規模やコストだけに作用するのではない。作物の品質にも、良い効果を発揮する。中山間地域である新潟県魚沼地区のコシヒカリが、高い評価を得てきたのは、標高が高く、日中の寒暖の差が大きいためである。食味の良い米だけではなく、中山間地域では、鮮やかな色の花の生産も行われている。高収益を上げられるワサビは、標高が高くて冷涼な中山間地域に向いている。

また、日本は南北に長い。亜熱帯の沖縄から亜寒帯の北海道までである。同じ砂糖の原料でも、サトウキビ（沖縄、奄美諸島）とビート（北海道）を同時に生産できる国は、日本のほか、中国とアメリカくらいしかない。

南北に長いと、作物の生育がずれる。この日本の特性を活かし、ドールというアメリカの企業は、ブロッコリーを生産している農業生産法人に資本参加することにより、日本に点在する7つの農場間で、一定の作業が終わるごとに、機械と従

図11 農作業平準化イメージ



業員を南から北の農場へ段階的に移動させることで、年間の作業をうまくならしている。労働の平準化と機械の稼働率向上によるコストダウンである（現在は日本企業に経営譲渡）。ドールは、同じく南北に長いカリフォルニアなどでも、同じような取り組みをしている。標高差や南北への展開がなくても、早生、中生、晩生の品種を組み合わせれば、作期を長期化することもできる。

南北に長いという日本の特性を活かすといっても、個々の農家が、全国に展開する農場を管理することは、現実的ではない。ドールのように、全国を視野に入れることが可能な企業が、農業生産法人に資本参加することにより、生産面は農業生産法人の現場責任者に任せながら、全国に散在する農業生産法人や農場間で、労働の平準化と機械の稼働率向上を行うなど、主としてマネジメントを担当する主体として、参入すれば、成功する可能性は高いだろう。企業と農家は、ウィン・ウィンの関係を築くことができる。

あるいは、より緩やかな形態として、コンビニが成功したように、生産や経営は個々の農家に任せ、自らは日本南北に展開する農家をフランチャイズ化して、種子を供給したり、労働者を派遣したり、機械をリースしたり、農家に技術指導したり、農産物を統一ブランドで販売したりするような、農家間の総合マネジメントに特化した組織も、有効だろう。

農業の人材派遣会社を作って、農作業にノウハウを持つ人材を、農繁期を迎えた農家に、南から北へと順番に派遣してはどうだろうか？すでに人材派遣を活用している農家もある。しかし、農作業のノウハウを教えて、やっと使えるようになると、別の人に代わってしまうという問題がある。全国から農業経験のある人や農業研修を受講した人を募って、かれらを農業人材バンクに登録し、これから野菜作り、米作り、農業機械修理などに優れた人を、個別の農家のニーズに合わせて派遣してはどうだろうか。農業における人的資本の形

成にも資することになるろう。

また、農業機械バンクを作って、人材派遣と同様、機械を南から北へと順番に農家にリースする方法も考えられる。1年に1回しか使わない機械を年間複数回利用できれば、農業機械バンクにとっては機械の償却コスト、農家にとってはリース代金を大幅に削減できる。現在の農業は、農業機械がないと成り立たない。しかし、故障したときに修理工が少なく、また、次々にモデルチェンジが行われるので、部品を調達できないという問題もある。単に、機械をリースするだけではなく、修理や補修というサービスを付帯すれば、農業機械銀行の機能は、一層充実するだろう。

協同組合は、このような組織として有効かもしれない。というより、本来の協同組合は、このような役割を果たすための組織なのである。日本各地で、これらの農業者が、機械の共同利用、資材の共同購入や農産物の共同加工・販売のために、会社などを自主的に設立する動きが高まっている。2013年に農家は自由に農協を設立できるように制度が変更されたので、今ではJA以外の農協を設立することも可能である。

XI 終わりに

農業への関心が高まっているが、新規就農はなかなか進まない。農業への参入と農業収益の向上を阻んでいる農政が存在するからである。逆に言うと、農政についての改革を行えば、農業への参入が進み、農業収益も向上する。それは、農地のゾーニング制度の確立及び農地法と減反政策の廃止である。

やました・かずひと キヤノングローバル戦略研究所研究主幹兼経済産業研究所上席研究員。主な著書に『TPPが日本農業を強くする』日本経済新聞出版社、2016年など。食料・農業政策専攻。