

食料自給を失った農業政策

石原健二

2010年以後、3年間、民主党政権下で農家の所得補償政策がとられたが、続く安倍政権下で、農業補助金の廃止とともに、米の生産調整の廃止、米の生産コストの4割削減等が行われている。農産物の輸入問題では2020年1月、日米貿易協定が発動し、農水省は30年ぶり、「食料・農業・農村計画」を策定。食糧自給率の引き上げを明示している。しかし、この計画は年間5兆円の輸出拡大を目標とし、21年産の米の生産にあたっては米の消費減を理由に6.7万haの転作を実施。中・外食用の需要に対して米価の引き下げを狙っている。

米の価格は90年代以後上がっておらず、10haを超える米作農家の米生産費は1万1千円以下とはなっていない。ほとんどの米作農家は赤字状態にある。

5年ごとに行われる世界農業センサスによると、2015年センサスでは集落営農組織の法人化とともに、法人経営体が増加し、農事組合法人が53.1%増、合同会社188.6%増、株式会社26.3%増となっている。また、農外資本の出資を受けた経営体が36.8%増えている。20年センサスは概要のみだが農業経営体の減少が著しい。日本農研の八木宏典教授によれば、「2016年の作付面積別の稲作所得を見ると稲作は30ha以上でなければ、専作では続けられないほどになっている。」という。多品目少量生産による日本の家族農業では、食料自給を柱に安定的な農業の継続を図る政策を採るべきである。

1. 米政策の変容

(1) 食糧法の廃止と食糧法

90年代後の農業政策の変容を見るには、米関係を探るのが手っ取り早い。食糧法が廃止となるのは96年。代わった食糧法の下では米に係る政府の役割は備蓄と輸出入の管理による価格調整とされた。しかし、食糧法発足とともに米の備蓄は、93年の凶作時の教訓をもとに年間150万tとされ、うち全農が50万tを引き受けることとなった。しかし、備蓄は思うように進まなかった。それは政府が、1年保管後の米を次年度同額で売却したのだが、ひと夏越した米は品質が変わり、到底同程度の価格で売ることができず、かえって在庫を増加させたのだ。しかも過剰米に係る調整保管については生産者から「とも保償」分として60kg当たり200円の拠出をさせる互助制度が作られていたのだ。その後備蓄は5年間で100万tとなった。年間20万tの備蓄で、このため生産者は10a当たり1500円の拠出を行い、民間による「とも補償」とされた。米の価格調整に伴う備蓄措置は、政府米に対する自主流通米のコスト補填をしていたが、90年の価格形成機構、95年の価格形成センターが設置され、ここで生産者米価の指標価格が提示されていた。

(2) 流通の改編と商社の跳梁

政府米の後退とともに2004年自主流通米に係る計画流通米も廃止され、米の販売は国による許可制度から届け出制とされたのである。市中にはスーパー・コンビニが出現したが、スーパーなどでの米の販売は、米屋さんから「のれん分け」をしてもらい販売していたのである。それが届け出制となることにより、誰でもどこでも米が売れるようになった。

と同時に米はスーパー・コンビニの目玉商品となった。間髪を入れず、スーパー・コンビニの親会社である総合商社が卸を買い取り、即、米の流通を支配することとなったのである。

<図1>は許可制の時の価格の動きである。出来秋の10月ごろから徐々に価格は上昇し、正月にピークに達し、夏にむけ下がってゆく。米価は山型を描き変化していたのである。

しかし、現在は<図2>のとおり、出来秋に最高値を付け徐々に下がっていくのである。消費者の米の購入経路は現在<表1>のようになっており、スーパー・コンビニ・ディスカウントストアが60%を占め、当初は20%近くあった生協も、農協、農家も10%ほどあったシェアが、今ではそれぞれ生協6%、農協は1.5%、お米さんは2.5%、生産者からの直接購入が6%、家族知人などからの無償が18%となっており、流通は総合商社に抑えられている。これによって生産者米価と消費者米価は価格が乖離し、食管制度以前の自由米時の価格形成となっている。

生産者米価は現在、相対価格として7月初め全農が示すこととなっており、出来秋にこれを中心に卸と交渉して決まり、消費者米価は相対価格をもとに銘柄ごと卸を通じ総合商社が決めている。^(注1)

現在の相対価格は、食管制度の時は予約概算金として農協が生産者に支払っていたもので、

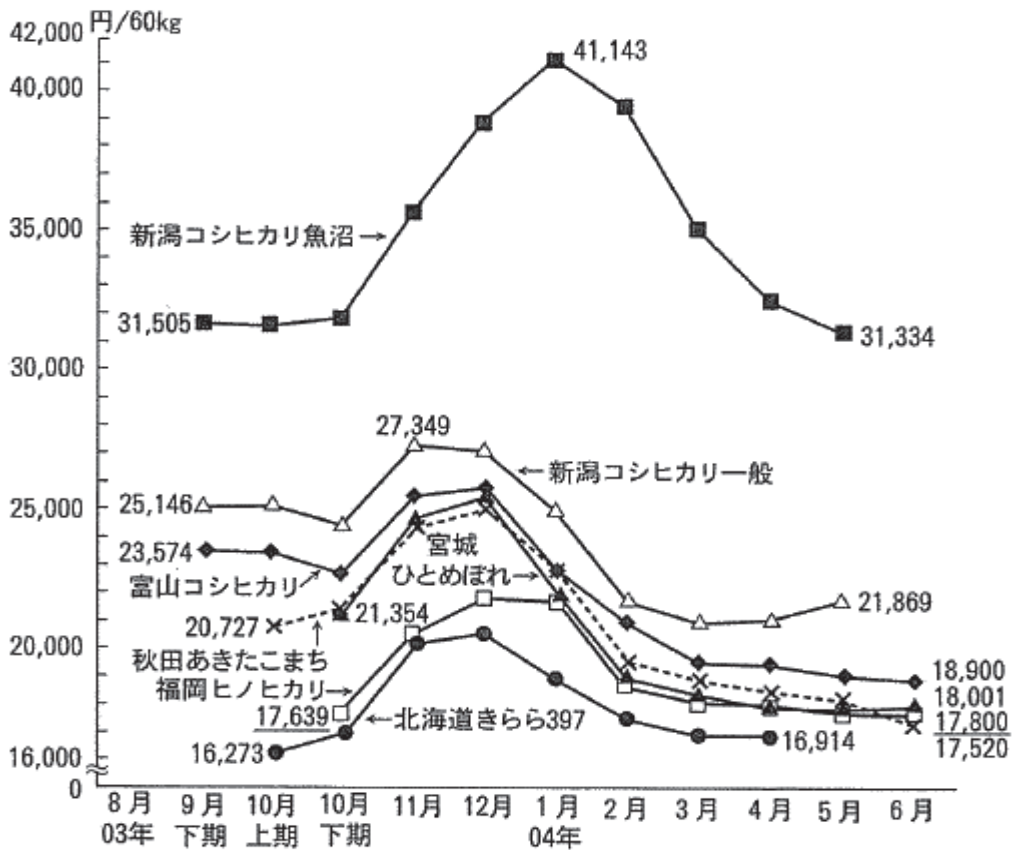
食料自給を失った農業政策

田植えが終わった後、お盆を控えて農家に現金がなくなる時期、政府に売り渡す価格の3割程度を渡していたものである。それが届け出制とともに今のかたちとなったのである。

生産者米価の実態は、生産者自身による販売から農業生産法人による販売、農協による販売など様々で、価格も銘柄によって決められるもの以外は安くなっている。そのため、米は以前のように早生、中生、晩生といわれるような収穫時期と組まれて品種の特性に応じた生産となっておらず、ササ、コシなど早生種に集中し、窮迫販売となっている。この結果が生産者米価の価格を出来秋から徐々に下げる結果ともなっている。

他方、小売価格は<表2>のようになっている。60kg単位だと生産者米価との格差があまりさまになるので政府は5kg単位にしている。

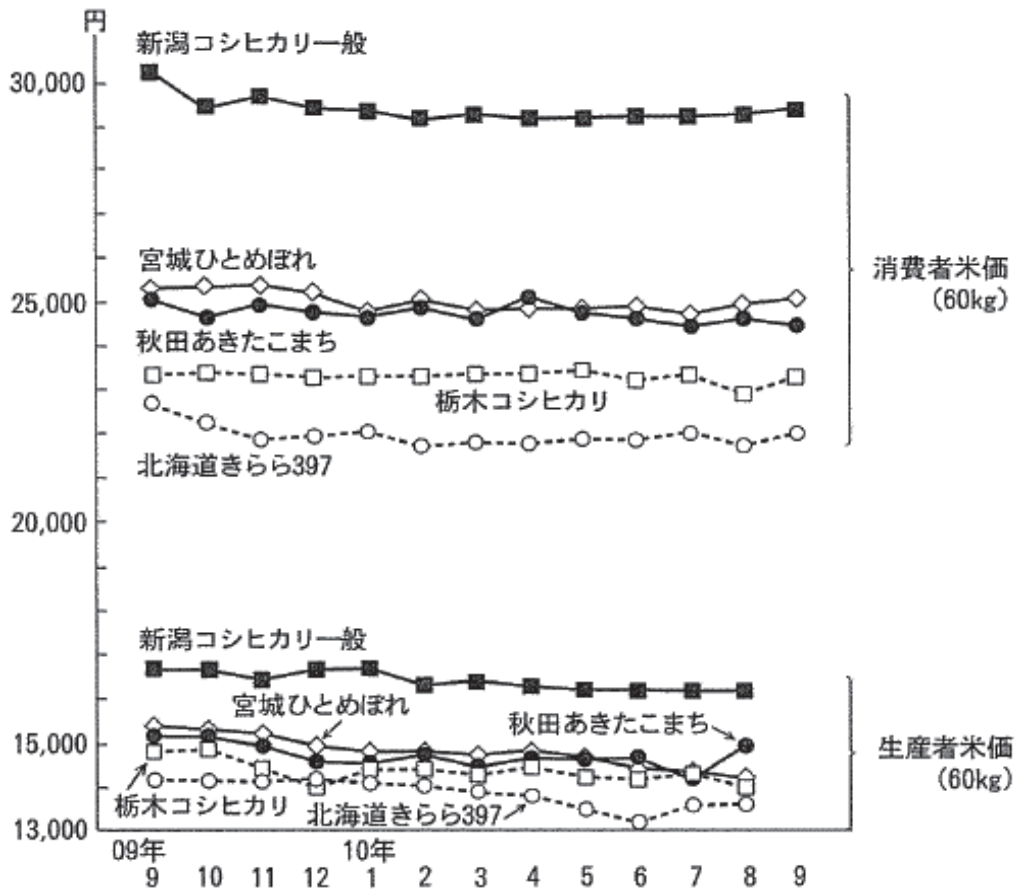
<図1> 主要な産地品種銘柄別にみた入札価格の推移



資料：(財) 全国米穀取引・価格形成センター調べ

2020年産も新潟県の魚沼産のコシヒカリが高く2800円が最高額となっているが、中・四国・九州のコシヒカリは2000円内外である。それでも一般の生産者米価と比べるとほぼ倍となっている。魚沼産のコシヒカリは銘柄米の指標となっていることから、毎年年初の等級審査では生産量の少ない生産地の品種を一位にし、魚沼産のコシヒカリの価格の引き下げをはかり、その結果、米の小売価格も年々下がってきている。

＜図2＞ 最近の生産者米価と消費者米価の推移（60kgあたり）



資料：(財) 全国米穀取引・価格形成センター調べ

食料自給を失った農業政策

<表1> 精米購入時の入手経路（複数回答：％）

	デパート	スーパーマーケット	ドラッグストア	ディスカウントストア	コンビニエンスストア	生協 (店舗・共同購入含む)	農協 (店舗・共同購入含む)	米穀専門店	産地直売所	生産者からの直接購入	インターネットショップ	家族・知人などから 無償で入手	その他
19年度	1.4	52.7	4.8	2.8	0.2	6.5	1.2	2.7	2.2	6.0	9.8	14.8	2.3
20年度	1.0	50.1	5.9	3.2	0.2	5.9	1.3	2.4	1.0	5.9	8.1	17.8	3.4
4月	0.5	52.5	5.2	4.1	0.1	6.3	1.5	2.4	0.9	4.3	10.0	13.3	5.2
5月	1.3	51.0	5.5	4.4	0.3	6.8	1.0	2.7	1.0	4.4	10.3	13.5	4.4
6月	0.9	48.8	6.6	5.3	0.0	5.9	1.2	2.3	1.4	5.0	9.5	14.0	3.8
7月	1.3	54.6	4.7	4.1	0.3	6.6	1.3	2.0	0.9	5.2	8.2	12.3	4.1
8月	1.8	50.2	5.9	4.3	0.1	7.9	1.4	2.0	1.0	4.9	8.4	15.1	3.2
9月	2.7	50.4	4.3	4.3	0.2	8.1	1.0	2.3	1.7	5.3	10.2	15.9	3.2
10月	0.7	47.1	5.0	3.3	0.5	7.9	0.9	2.8	1.0	5.7	9.5	19.4	3.8

資料：米穀安定供給確保支援機構「米の消費動向調査結果」

注1 2013～2020年度は各年4月から翌年3月までの平均値

注2 2020年10月分の有効調査世帯数は1,286世帯

<表2> 米の小売価格

(円/5kg、包装・消費税込み)

年平均	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
コシヒカリ	2,567	2,428	2,285	2,355	2,388	2,451	2,457
前年比	▲0.4%	▲5.4%	▲5.9%	3.1%	1.4%	2.6%	0.2%
コシヒカリ以外	2,307	2,173	1,973	2,019	2,132	2,232	2,234
前年比	3.8%	▲5.8%	▲9.2%	2.3%	5.6%	4.7%	0.1%

資料：総務省「小売物価統計」動向編

注 東京都区部における精米価格である（特売分を除く）

2. 安倍政権下の農業政策

(1) 民主党の戸別所得補償政策の導入と転作の見直し

〈表3〉を見て見よう。民主党政権下の農林水産予算は2010年から3年間、いずれも対前年度比マイナスで、2兆3000億程度である。11年度、公共事業は3割程に削られ、その分価格政策、所得政策など非公共事業に充てられている。民主党の財政運営は国債からの脱却を掲げていたこともあり、国の予算全体も縮減されていた。公共事業に代わり食料安定供給費が10年から3年間1兆100億円を上回る規模となっている。このような政策が出された背景は、農業政策が価格政策から担い手への直接支払いに転換し、担い手から外された農家はもちろん、担い手さえも所得の減少を止められるものではなかったからである。しかもそれまでの米価の直接支払い制が農家からの拠出を求めることから所得の増加とはならなかったのだ。生産調整下で、転作物の奨励金もゲタとナラシに分けられ、実質所得は低下していたのである。

民主党の10a当たり1万5000円の戸別所得補償は、定額で支払われ、額としても平均生産費プラス労賃部分の8割を保証するもので、米価はこれで60kg当たり1万3700円となった。しかも所得補償を加えても基準値を超えない場合は、変動部分を補填することとした。したがって、基準額はほぼ2haの農家が余剰を生む価格となった。米に補償額が出されることが決まると業者（総合商社）は米価を引き下げ、保証金はそのまま業者のものとなったが、11年の東日本大震災で米価は上がり補正では予算が削減されている。

一方、転作関係では「水田利活用自給力向上事業」で、それまで中心となっていた麦、大豆、飼料作物が10a当たり3万5000円、新たに導入された需要米である米粉用、飼料米、バイオ燃料、WCS（稲発酵粗飼料）用稲は10a当たり8万円。そば、菜種、加工用米は2万円となった。これら新規需要は民主党の下で実現している。

(2) 安倍政権の4つの政策

3年間はあるという間に過ぎ安倍内閣に代わった。

第2次安倍内閣の農政のチャッチフレーズは「攻めの農業」だった。しかし13年度予算は民主党政権で決めており、戸別所得補償などを支持する農家が多く、そのまま継続となった。ただし事業の名称は「直接交付金」としている。また補正予算で組んでいた米価下落時の「米価変動補填交付金」も13年度はそのままにしている。また転作に係る「水田活用の直接支払い交付金」はほとんど変わらず、14年度に手直しをしている。

手直しの第1は戸別所得補償制度の金額を半分の10a当たり7500円とし、名称も「品目横断的経営安定対策」とし、15年から認定農業者と集落営農組織を対象として縮小し、17年度で廃止とした。

第2は日本型直接支払制度。これは都道府県の水田と畑への補助金で、戸別所得補償制度の残り金である。

<表3> 農林水産関係予算の推移

区分	09年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
農林水産関係予算	(▲ 2.9)	(▲ 4.2)	(▲ 7.4)	(▲ 4.3)	(▲ 5.7)	(1.3)	(▲ 0.8)	(0.0)	(▲ 0.1)	(▲ 0.2)	(0.4)
	25,605	24,517	22,712	21,727	22,976	23,267	23,090	23,091	23,071	23,021	23,108
公共事業	(▲ 10.1)	(▲ 34.1)	(▲ 20.9)	(▲ 5.7)	(32.9)	(1.1)	(0.2)	(2.6)	(1.1)	(0.4)	<30.1>
	9,952	6,563	5,194	4,896	6,506	6,578	6,592	6,761	6,833	6,860	6,966
非公共事業	(2.3)	(14.7)	(▲ 2.4)	(▲ 3.9)	(▲ 2.1)	(1.3)	(▲ 1.1)	(▲ 1.0)	(▲ 0.6)	(▲ 0.5)	<69.9>
	15,653	17,954	17,517	16,831	16,469	16,689	16,499	16,330	16,238	16,161	16,142
農業関係予算	19,410	18,324	17,672	17,190	17,128	17,396	17,302	17,308	17,325	17,336	17,297
林業関係予算	3,787	2,874	2,720	2,608	2,899	2,916	2,904	2,933	2,956	2,997	2,992
水産関係予算	2,408	1,819	2,002	1,832	1,820	1,834	1,818	1,784	1,774	1,772	1,892
農山漁村地域整備交付金	-	1,500	318	96	1,128	1,122	1,067	1,067	1,017	917	927

注1 予算額は当初予算、上段() 書きは対前年度増減率(▲は減)、19年度の< >書きは農林水産関係予算全体に占める構成比である。

注2 11年度および12年度予算は、一括交付金等への拠出額を除く。

注3 19年度予算は、上記のほかに「臨時・特例措置」を活用した防災・減災、国土強靱化のための緊急対策1,207億円を措置している。

注4 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、合計と合致しないものがある。

第3は「水田フル活用米対策」の見直しで、14年度飼料用米、米粉用米が収量に応じ引き上げられた。加えて「産地交付金」として地域の裁量で産地づくりに向けた取り組みに対し、10a当たり1万2000円、加工用米は3年間の取り組みを条件に7500円を交付している。

第4は「農地中間管理機構」の設立と充実で、14年度から取り組まれている。この機構は農地保有合理化法人に代わって、都道府県にこの機構を置き、行政機関が直接農地の買い入れ、売り渡し、借り入れ、貸付をするものである。この機構の特徴は農地を借り受けるプロセスとか、買い付けるプロセスを切り離し、誰に農地を貸すかは機構にゆだね、借り手を機構が公募するなどして調整し、最終的に合理的な土地利用を実現しようというもの。60年代は利用権の設定によって借りやすく、貸しやすくして、農地の流動化を推進してきたが、ここに来て長期貸付を要求することとなったのだ。しかし、10年を超える利用権は農地法に委ねる以外はなく、そうなれば賃借権の設定は耕作権を生じ、農地所有者の権利は弱まり、新たな地主の形成になりかねない。これまで農地の流動化には地域の農協や農業委員会など民間組織との協力の下で個人経営や集落営農組織と結びついていたが、一番大切なソフト部分が抜けているのである。農地の流動化はこれまで中心となってきた集落営農組織が弱体化する中で、より難しくなってくると思われる。

(3) 産業競争力会議を通じた財界の要求

安倍政権への農業政策の提言や要求は、首相直轄の「産業競争力会議」、「規制改革会議」などで行われてきている。米問題については産業競争力会議で検討され、農業分科会主査の新浪剛史による「農政への基本原則と補助金等の改革」が出された。その内容は①戸別所得補償制度に代わる「経営所得安定対策」の見直しは、生産性の向上、経営規模の拡大、6次産業を含む経営の多角化、輸出の拡大をもって行い、補助金等についてはゼロベースで見直す。②市場機能発揮による農産物の需給バランスの適正化を行い、生産調整は中期的に廃止、16年に米の生産数量の配分を廃止する。米に過剰が生じても政府は市場に介入しない。③転作関係の直接支払い交付金についても10a当たり1万5000円の交付金は14年度から廃止する。④農業収入の過度な変動にあたっては、全額国庫負担の補助金ではなく、農家に相応の負担を求める。⑤米のコストを1万6000円から4割削減すること。補助金の交付は必要なコストを引き下げた農業経営者を対象とする、としたのである。

他方、規制改革会議では財界人によるワーキンググループが検討を行い、先に述べたように、農地の企業による取得、農地信託の民間への開放、農業生産法人の要件緩和による農業への参入。企業が利用権を取得した時の制限の除去を求めている。

これら二つの提言はただちに実行に移され、米関連の補助金の削減、17年には生産調整と米の生産配分の廃止が行われた。18年産米については、政府は改めて再生産協議会を都道府県、市町村に設置し、これらの施策に代わる対策をかなりの経費を投じて講じている。

また、このワーキンググループは全国農協中央会をはじめ農協全国機関の位置づけや組織の見直し検討も求めている。これは農村から協同組合をなくす動きにほかならず、検討項目を見ても①農協中央会制度の廃止。②全農の株式会社化、JAの信用・共済事業の見直し。③理事会の見直し、などとなっている。

これは農協組織・経営に係る全面否定であり、すでに生協、漁協などに行われている協同組合組織への一連の財界の要求である。農業委員会なども「政府の別動隊」として戦前から農業政策で一定の役割を演じてきたが、先に述べたように大きく縮小されてきている。

農業は農業を儲かる仕事にできる農業者と企業でよいという、財界の要求なのだろうか。

3. TPP 妥結を前提に

(1) 農業基本計画と食料自給

農産物輸入問題では2020年1月、日米貿易協定が発効し、アメリカからの牛肉の輸入量が前年同月比22%増、豚肉は9%増、ワインは19%増と関税引き下げによって増えた。一方アメリカへの和牛の輸出は6割減となった。新聞・テレビ・ラジオでステーキの宣伝が増え、和牛の価格は下がっている。

そんな中、2020年3月23日、農水省の「食料・農業・農村審議会」は30年ぶりに10年先を見通す農政の指針として、「食料・農業・農村計画」を農水大臣あてに答申し、3月末に閣議決定している。ここでは37%の食料自給率を46%に引き上げ、農林水産物の輸出目標額を5兆円とし、「産業政策」と「地域政策」で、農業経営の底上げを図るとしている。

食糧自給率の引き上げは、90年代の基本法発足以来の目標だったが、当初から40%を割っていて、政策も引き上げを意図したことはなかった。にもかかわらず、今回は食料自給率算出の方法として、畜産物の輸入飼料を含めた「生産額ベース」で示し、現行でも66%になるという。現在のカロリーベースで46%になれば生産額自給率は75%になるという。引き上げられない食料自給率を、算定方式を替えて上げている。

(2) 米対策は主食用から輸出品へ

新たな計画の下で、米対策は20年から大きく変わってきた。生産コストの4割削減と5兆円の輸出拡大が目標となったのだ。実際、対策が走り出すのは21年度からだが、米対策はコロナ対策に伴う諸対策の変更とともに、他の対策より実際は遅れて出されている。21年産米の需給計画決定があったからである。それは21年産の主食用の需要の減少を主因に、6.7万haという過去最大の作付け転換を示し、転作作物の生産の拡大を、21年度当初予算と20年度補正予算（前倒し対策）とともに行うこととしたのだ。米対策は主食用から輸出品へ転換したのである。

20年度補正予算で行う事業の内容は21年度の輸出用米の開発、加工用米の開発、それに麦、大豆、高収益作物（野菜等）の作付けによる支援の前倒しという前例のない対策となっている。

ここでは水田フル活用予算が21年度産（令和3年度）は過去最大の3400億円となっている。それは21年産の水田活用の直接支払い交付金と前倒し支援270億円、麦、大豆の安定供給支援10億円が加わったものとなっている。

① 水田活用の直接支払い交付金

この政策の目標は2030年までに飼料用米70万t、米粉用米13万t。飼料自給率を34%にし、飼料用米のコストを5割程度削減、麦（30.7万ha）、大豆（17万ha）等の作付面積を拡大しようとするもので、戦略作物助成として麦・大豆・飼料作物は10a当たり3.5万円、WCS用稲は8万円、加工用稲2.0万円、飼料用米・米粉用米は収量に応じ、10a当たり5.5万円から10.5万円交付するというものである。

「産地交付金」は地域農業再生協議会ごとに診て、主食用米が減少し、転作作物の面積が前年度より広まった場合は「転換作物拡大加算」として10a当たり3万円配分する。また、21年産については飼料用米・米粉用米の複数年契約には10a当たり1.2万円、そば・なたねの作付けでは2万円。市場開拓用米の作付けをすれば、2.5万円の追加配分がされる。さらに「水田農業高収益定着促進支援」として5年間実施する場合は、面積に応じ10a当たり2万円の支援がある。また、「高収益作物畑地化支援」「子実用トウモロコシ支援」で、10a当たり10.5万円の支援がある。

② 米・畑作物の収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）

米・麦・大豆等の販売収入の合計が、標準的収入以下の額になった場合は、その差額の9割を補填するというもの。補填の財源は、国と農業者の負担割合が、3対1となっていることから実質的な補填は67.5%となる。

これに加えて作付け転換のための前倒し対策を補正予算で用意している。これは低コスト生産技術等の導入を要件に10a当たり4万円を支援するというものである。

③ 収入保険制度の実施

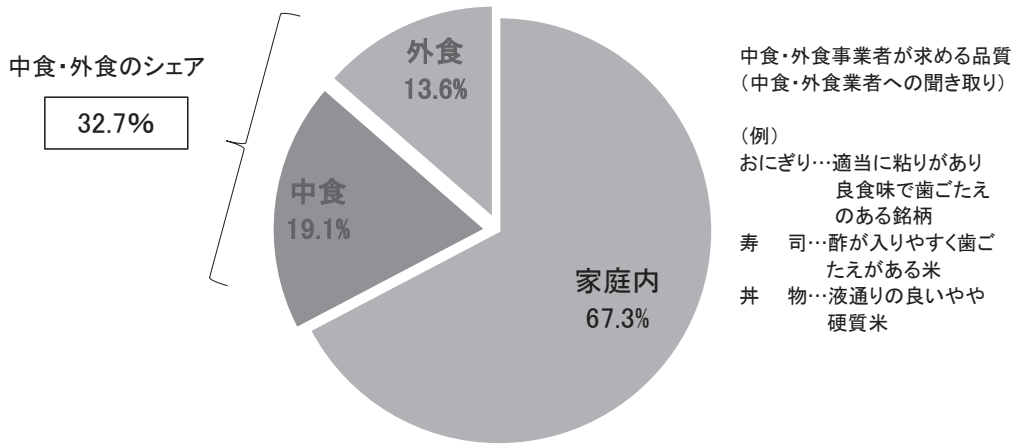
収入減少影響緩和交付金など品目の枠にとらわれず、自然災害による収入減少のみではなく、価格低下などを含めた収入減少を補填する制度で、この収入保険とするか、収入減少影響緩和交付金のどちらかを選択・加入することができる。かなり手厚い制度である。

④ 中・外食への転換

主食用米の消費の減少に対して求められているのが、中・外食用への転換である。主食用米は家庭内で67.3%、外食用は13.6%、中食用は19.1%と3割を超える消費の分野に注目し、ここへの拡大を意図している<図3>。

外食・中食といえば、学校給食はもちろん米の消費拡大で取り組まれてきている。しかし、ここに来て、中食・外食への複数年契約、事前契約など安定的取引の拡大を求める意味はどこ

＜図3＞ 主食用米の消費内訳（19年度）



資料：米の消費動向調査（公社）米穀安定供給確保支援機構調べ）

にあるのだろうか。外食への要求は業者からの要望に違いないが、その内容は価格引き下げにあるのは言うまでもない。

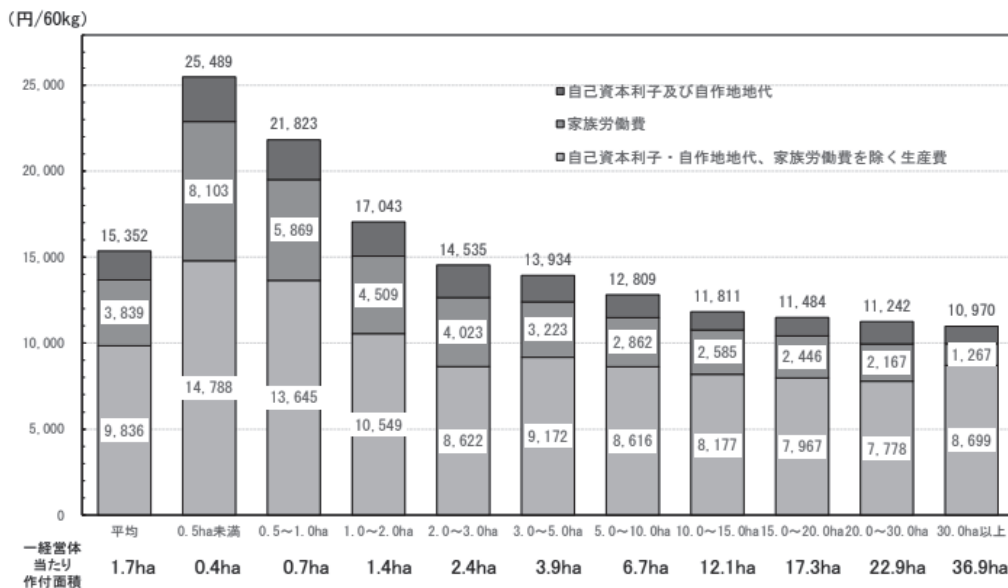
主食用米は90年以降、関税で守られているが、SBS米が主として業務用米として供されてから、国内産米の業務用米価格への引き下げを求めているのだ。規制改革推進会議は米の生産コストの4割削減を主張しているが、これは業務用米で求められている価格に等しく、中食・外食の拡大とともに米の相対価格の引き下げを狙っている。実際、20年産米の価格は米の過剰と政府買い入れへの要求を伴って下がってきている。

4. 生き残るのは専業農家と企業

(1) 米生産費と生産者米価

現在、米農家が売却する米の価格はどの程度なのだろうか。いわゆる銘柄米は20年産米で60kg当たり平均1万5000円程度となっているが、取引されている一般の主食用米は平均1万1000円から2000円程度である。そこで19年産の60kg当たり生産費を見ると＜図4＞のようになっている。5ha未満の米作農家は1万4000円以上を示している。たとえ銘柄米で、1万5000円で売れても労賃部分と地代・利子が得られるだけである。利益はない。10haを超える農家であっても生産費は1万1000円以下とはなっていない。したがって飼料用米、加工用米等については所要の補助金・支援金がなければ、再生産は難しい。しかも水田活用の直接支払い交付金をはじめ、収入減少影響緩和交付金等は、すべて、認定農業者ないし、農業法人等が

<図4> 米の作付規模別 60kg 当たり生産費（19年産）



資料：19年産農産物生産費（確報）

対象となっており、5ha以下の農家は集落営農組織等に参加しなければ補助金は支払われない。

20年産米の東北A県の事例では、60kgの米のコストは8200円、労賃・地代で2900円、合計1万1000円台となっているが、これを飼料用米にすると産地交付金、戦略作物助成など交付金で補われる。飼料用米のみならず、小麦、大豆などへの転作にあたっては規模拡大して耕作すれば、転作助成等で利益を生ずようになっている。実際飼料米の農家は九州に多いが、5ha以上の農家で規模の大きな農家を中心となっている。

(2) 農業センサスの結果から

① 15年センサス

農業センサスは5年ごとに行われ、農業の実態を明らかにしているが、15年センサスでは05年、10年、15年の10年間の変化を追っている。この期間は民主党政権下と安倍政権をまたぐ時期で、農政も大きく変動している。このセンサスの特徴の一つは農業への企業を含めた法人の進出が激しくなったことである。

このセンサスから新たに「農業経営体」という概念を用い、これまでの農家の組織経営体、法人による法人経営体を設けてきたが、集落営農組織の法人化とともに法人経営体が増加して

食料自給を失った農業政策

いる。農業経営体の中で法人が占める比率は05年-10年では13%が、10-15年で25.3%となり、その拡大率は農事組合法人が53.1%増、合同会社188.6%増、株式会社26.3%増となり、農業経営体全体から見てもその比率を上げている<表4>。05年-10年の都府県の中では経営体の規模からみると20-30ha層90%、30-50ha層143.9%、50-100ha層153.8%、100ha以上層は96.9%と、規模も大きくなってきている。10-15年では農地集積に向けたインパクトになっている。集落営農組織は米中心の経営体が多いが、北陸の福井、富山、それに岐阜、山口、広島、島根、滋賀、石川、岩手県に多い。

次いで、農業労働力の動きは、自作農に20-30代が増え、40歳未満の経営者の割合が増えている。後継者の配偶者率は40%を下回り、一方、常雇いが法人化の進展もあってか、男11.3万人、女10.8万人と増えている。

農地の流動化については組織経営体の農地の借り入れが上昇。特に東北、北陸、北九州が多い。規模としては5-30ha以上層が拡大を見せ、10-15年で25.45%から36.7%へと上昇している。

<表4> 農業経営体の組織形態別経営体数の推移

(単位：経営体)

		2005年	2010年	05-10増減率	2015年	10-15増減率	
農業経営体	農業経営体計	2,009,380	1,679,084	▲ 16.4	1,377,266	▲ 18.0	
	法人計	19,136	21,627	13.0	27,101	25.3	
	農事組合法人	2,610	4,049	55.1	6,199	53.1	
	会社	株式会社	10,903	12,743	16.9	16,094	26.3
		合名・合資会社	79	127	60.8	150	18.1
		合同会社	-	114	-	329	188.6
	各種団体	農協	4,508	3,362	▲ 25.4	2,644	▲ 21.4
		森林組合	17	33	94.1	27	▲ 18.2
		その他の各種団体	528	674	27.7	767	13.8
	その他の法人	491	525	6.9	891	69.7	
	地方公共団体・財産区	505	337	▲ 33.3	228	▲ 32.3	
	非法人	1,989,739	1,657,120	▲ 16.7	1,349,937	▲ 18.5	
うち組織経営体	13,723	13,602	▲ 0.9	9,973	▲ 26.7		
うち家族経営体	1,976,016	1,643,518	▲ 16.8	1,339,964	▲ 18.5		

資料：農林業センサス

注1 2005年の「株式会社」は「株式会社」と「有限会社」の合計数値

注2 集落営農組織については、北海道は除いている

大規模層ほど農地の集積を進めており、戸数5戸、9戸という集落も出てきているが、全国では13万3071の集落が維持されている。

最も大きな変化は、農外資本の出資を受けた経営体が増加していること。特に10-15年で、1164から1592と36.8%も増えている。経営体の業種は「建設業・運輸業」、「飲食料品関連の製造業・サービス業」「飲食料品関連の卸売・小売業」となっているが、農協を第1とする比率は21%とほとんど変わらず、建設業・運輸業の場合は22.8%から26.8%に伸ばし、「飲食料品関連の卸売・小売業」が農協を減らし農協以外の集・出荷団体へ16.9%と拡大し、小売業については3割ほどのシェアとなっている。出資元の企業は直販となるが、食品製造業・外食産業とも2割近くになってきている。農外資本から出資を受けた農業経営体は、今後小売業者が取引手となって伸びていくと思われるが、農家にとって安心できるものかはわからない<表5>。^(注2)

<表5> 農外資本の出資を受けた農業経営体の変化と経営内容

(単位：経営体)

	実経営体数			農業生産関連事業実施割合(%)		
	2010年	2015年	増加率(%)	2010年(%)	2015年(%)	増加ポイント
合計	1,164	1,592	36.8	46.9	54.3	7.4
建設業・運輸業	275	432	57.1	52.0	57.2	5.2
飲食料品関連の製造業・サービス業	222	256	15.3	48.6	53.9	5.3
飲食料品関連の卸売・小売業	162	216	33.3	50.6	45.8	-4.8
その他	602	854	41.9	45.5	57.0	11.5
	農産物販売金額規模別経営体数割合(2015年)(%)					
	1000万円以上	3000万円以上	5000万円以上	1億円以上	3億円以上	5億円以上
合計	58.7	37.3	29.0	18.5	9.2	6.0
建設業・運輸業	45.1	20.6	13.7	6.0	1.4	0.9
飲食料品関連の製造業・サービス業	64.5	42.6	36.3	25.4	14.8	10.2
飲食料品関連の卸売・小売業	75.0	51.9	41.7	24.1	15.7	11.1
その他	61.9	42.6	33.7	23.1	11.4	7.5

資料：農林水産省「農林業センサス(2010年、2015年、2020年(概数値))」

② 2020年センサス

20年センサスの結果は概要の発表がされているだけで、詳細は明らかではない。しかし、明るいものではない。

今回もまた農業経営体のうち、家族経営体と組織経営体を統合し、「団体経営体」とするなどし、非法人の家族経営体は個人経営体としている。しかし、報告の中では家族経営とか、農家という言葉はなくなっている。

まず、第1に指摘するのが、農業経営体が前回より2割を超える減少となっており、30万2000減って、107万6000（21.9%減）となっている。うち、団体経営体2.6%減、他方、法人経営体は13%増、3万となっている。経営部門別にみると稲作の減少が24.2%と激しい。農家数は基幹的農業従事者が18.9%と減って174万7千戸となり、販売農家は22.7%、自給的農家も12.7%減となっている。特に沖縄、北陸、南九州、南関東、山陽が2割を超えている。基幹的従事者の7割は60歳以上、3割が70歳以上である。

土地利用の面では農業経営体の耕地面積は325万ha、5年前から比べると20万haほど減っている<表6>。地域的には稲作の多い沖縄、山陽、山陰、四国で、担い手への集積が進んでいる。したがって、借り入れ耕地面積は10万4000ha増え、全体で126万8000ha、北陸などは58.3%が借地となってきている。

農産物販売農家数は減少しているものの、農地の集積は進んでおり、農地流動化の分岐点は5-10haとなっている。1.5ha以下の経営面積は減少、10haが規模拡大を果たしている。

集落営農組織が法人化への転換によって変容しつつあるが、田を中心にした利用権の設定が多いが、米の経営体から地域資源の保全に係る機能が多くなってきている。

15年、20年センサスの結果は農業政策の変化に伴い、農地・労働力に大きな変化をもたらしている。小規模な自小作経営という経営体から企業経営に大きく変容してきている。集落営農で継続してきた日本農業の転換の時期となっている。

(3) 農業として残るのは

<表7>は2016年の稲作単一経営の実情を示したもので、日本農業研究所の八木宏典客員研究員（東京大学名誉教授）が作られたもの。^(注3)

作付面積別に示されているので、稲作収入を見てみると、10ha未満で900万円台、30ha以上で5700万円。反収は10ha未満層が最も低く、20-30ha層が最も高いが、10a当たりの稲作収入はいずれも12万円程度。しかし、稲作支出を見ると10ha未満層で1000万円を超え、30ha層になると6000万円を超えている。したがって営業利益はいずれの層においても赤字となっている。ただし、経営責任者としての構成員の取り分から赤字分を引いた稲作所得を見ると、黒字となっている。その金額は10ha未満層では60万円余、10-30ha層でも200万円を超え、20-30ha層では700万円近くなり、30ha以上層では1600万円を超えている。これによ

＜表6＞ 農業経営体の経営耕地面積と借入耕地面積の動向

	経営耕地面積						借入耕地面積						借入耕地面積率		
	実数 (1,000ha)			増減率 (%)			実数 (1,000ha)			増減率 (%)			%		
	2010年	2015年	2020年	10-15年	15-20年		2010年	2015年	2020年	10-15年	15-20年		2010年	2015年	2020年
	全国	3,632	3,451	3,257	▲ 5.0	▲ 5.6		1,063	1,164	1,268	9.5	9.0		29.3	33.7
田	2,046	1,947	1,806	▲ 4.8	▲ 7.2		702	781	-	11.4	-		34.3	40.1	-
畑	1,372	1,316	1,295	▲ 4.1	▲ 1.6		335	355	-	6.0	-		24.4	27.0	-
樹園地	214	189	156	▲ 11.8	▲ 17.3		26	28	-	5.0	-		12.3	14.6	-
北海道	1,068	1,050	1,039	▲ 1.7	▲ 1.1		231	239	260	3.1	9.1		21.7	22.7	25.1
都府県	2,563	2,401	2,218	▲ 6.3	▲ 7.6		832	926	1,008	11.3	8.9		32.4	38.5	45.5

資料：農林水産省「農林業センサス（2010年、2015年、2020年（概数値）」）

＜表7＞ 稲作単一経営（稲作部門）の経営収支（17年：水田作付面積規模別）

規模階層	水田作付面積	稲作面積	稲作割合	水稲単収	麦作面積	大豆作面積	稲作収入	稲作支出	うち構成員帰属分	営業利益	共済・補助金等 受取金額	稲作所得	1構成員（専従換算） 1人あたり稲作所得	専従者1人あたり 稲作面積	粗収益に占める 補助金の割合
	a	a	%	kg/10a	a	a	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	ha	%
10ha未満	896	745	83.2	487	91	45	9,090 123	11,401 153	2,916 3.9	-2,311 -3.1	2,352 3.2	2,957 4.0	3,479	7.5	20.6
10～20ha	1,486	1,340	90.2	497	52	80	16,276 12.2	19,312 14.4	5,250 3.9	-3,036 -2.3	2,711 2.1	4,925 3.7	3,940	7.3	14.3
20～30ha	2,662	2,379	89.4	549	46	181	28,225 11.9	29,914 12.6	8,370 3.5	-1,689 -0.7	4,726 2.0	11,407 4.8	6,408	9.7	14.3
30ha以上	5,532	4,735	85.4	534	188	356	57,479 12.1	60,199 12.7	19,176 4.1	-2,720 -0.6	10,194 2.2	26,650 5.6	10,660	11.6	15.1

資料：農林水産省「営農類型別経営統計（組織経営編：稲作単一経営）」の17年版による。

注 斜字体は水田10aあたりに換算した金額である。

れば、20ha以下の層では稲作経営の継続は困難だが、20-30haはかろうじて続けられる。そして30ha以上は経営を維持できることとなっている。政策的に言えば、30ha以上を目指して規模拡大をしなければ稲作は続けられないのである。

しかもこの層の農業継続の要因は共済・補助金等の受取り年間1000万円を超える補助金等によって30ha以上の専業農家を育成しているのである。これが経営継続を支えているのである。

現在の農業政策は農業センサスに明らかなように家族経営に基づく自作経営の枠を超え、大規模な専業農家、ないしは企業による農業経営に焦点を当てているのである。農産物は輸出産品として生産され、国際価格に比準した価格政策となっている。そこには食料自給の政策はない。

5. どこまで続く脱農業

20年度版の農業白書は平成30年間の主要な指標を示している。名目GDPは1990年の462兆円から2019年には550兆円、19%引き上げられている。国債費・地方交付税を除いた一般歳出は同様に36兆6731億円から59兆9359億円と1.6倍。しかし、農林水産関係予算は3兆1221億円から2兆3108億円と、30%近い削減となっている。国の予算に占める比率も8.5%から3.9%となっている。食糧、農業、農村関係の指標を見ても、自給率は37%と減り続けており、飼料自給率は25%となっている。

農産物輸入額は19年度9兆5198億円、農業総産出額は9兆1000億円なので、すでに国内生産を上回る輸入となっている。農家戸数のうち販売農家は19年113万戸、30年前の297万戸の3分の1である。基幹的農業従事者は65歳以上が7割である。その中で農地所有の適格法人の数は大きく増加し、90年の4000法人から1万9213法人へと5倍近く増えている。耕地面積は北海道が1戸当たり25haを超えたものの、都府県は1.77haとわずかな拡大に過ぎない。白書では集落営農組織の法人への移行を示しているが、農事組合法人へ87.7%変わっている。

農業の衰退と企業の農業への進出が目立っており、特に激しくなるのは安倍政権以後である。政府・財界による「規制改革推進会議」、「産業競争力会議」等の答申に基づく政策の実行によるところが多い。安倍政権後の菅内閣も同様の政策の進捗を図っており、20年、21年かけて種子法の廃止、種苗法の改正など、今後の農業に多大な影響を及ぼす政策の変更が行われている。種子法の廃止を巡ってはその後15県で「主要農産物種子条例」が指定され多少落ち着いてきてはいるが、種子業界の動きは活発になってきている。種苗法は20年2月改正となっているが、これまで認められてきた「知的財産権の保護」の下で、自家増殖を認めてきたものに自家採取を禁止し、種苗登録にあたって、国・栽培地の限定など、問題が多い。自家増殖の制限は海外依存を促進することとなるからである。

食料自給を失った農業政策

日本の食料を守り、人々の生活を守るため、日本の農業を守っていくことが求められており、安易な企業への譲渡などすべきではない。

農地の動きも緊迫している。兵庫県養父市で行われている実験事業が5年を迎え、その延長がされたが、事業の進捗は思わしくないのに企業の農地取得のため、規制改革推進会議の委員が全国の展開を主張している。日本の農地を単なる土地にして商品化を進めるもので、これでは農業を守ることはできない。農業の大きな曲がり角にあって、食料自給の意味を広く理解し、これを進めなければならない。

(注1) 石原健二「農業政策の変容」『危機に立つ食料・農業・農協－消えゆく農業政策』時潮社 2015年

(注2) 安藤光義「2015年農林業センサス分析の課題と概要」『2015年農林業センサス総合分析報告書』農林統計協会 2018年

(注3) 八木宏典「水田作経営の経営収支をめぐる諸問題」『21世紀水田農業の変貌と課題』日本農業研究所 2018年

The loss of food self-sufficiency policy in agricultural policy

Kenji Ishihara

The income compensation policy for farmers was sustained only 3 years since 2010 under the Democrat government. The following Government led by Prime Minister Shinzo Abe abolished set-aside policy and urged farmers to reduce production cost of rice by 40 percent along with the elimination of agricultural subsidies. The bilateral Japan-U.S. Trade Agreement has been put into effect since January, 2020, and the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) unveiled the Basic Plan on Food, Agriculture and Rural Societies in the same year. The latter clearly targeted the increase of food self-sufficiency rate. Nevertheless, this Plan targeted the expansion of agricultural exports to as much as 5 trillion yen per year, included conversion of rice production to other products by 67 thousand hectares in response to the decrease of rice consumption. The Plan aimed to reduce rice prices in order to meet the demands of food industry and restaurants.

Rice prices have been status quo or even decreasing since 1990s, and production cost of rice farmers who operates over 10 hectares, is not less than 11 thousand yen per 60 kg. Most of them have been in deficit.

According to the World Agricultural Census released every 5 years, the 2015 Census showed that there was increasing number of corporate-type farm managements in accordance with the increase of the number of community-based farm groups (*shuraku eino*); that of cooperative-members' joint farm groups (*noji-kumiai-hojin*) increased by 53.1%, limited liability companies (*godo-gaisha*) by 188.6% and stock companies (*kabushiki-gaisha*) by 26.3%. It should be noted that the number of farm managements invested by off-

farm interests increased by 36.8%. The 2020 Census, of which only its summary is currently available, shows that the number of farms has decreased outstandingly. Dr. Hironori Yagi, Visiting Fellow, Nippon Agricultural Research Institute, analyses that “highlighting the income of rice farming by scale in 2016, full-time farming cannot be sustained unless the scale of farm is over 30 hectares”. Family farming in Japan, taking advantage of its characteristics to produce different products on small lots, should adopt a self-sufficiency policy to ensure stable and sustainable agricultural production.

著者履歴石原健二

1939年生まれ。埼玉大学文理学部卒業。全国農協中央会に勤務。農政課長、営農部長、中央協同組合学園部長を経て、1996年東京大学より農学博士授与。1999年（社）国際農林業協力協会常務理事。2002年立教大学経済学部教授（2007年退官）

主な著書

『いまこめが危ない』1983年、柏書房。

『お米紀行』1992年、三樹書房。

『農業予算の変容』1997年、農林統計協会。

『農業政策の終焉と地方自治体の役割』2008年、農山漁村文化協会。

『危機に立つ食料・農業・農協』2015年、時潮社。