

# 転換点に立つ日本農業と自立・再生の方向

— 大震災・TPP・食料需給逼迫の巨大な波を乗り越えて —

特別理事 蔦谷栄一

## 〔要 旨〕

- 1 大震災・原発事故にTPP、食料需給の逼迫基調への転換と、三つの巨大な波が日本農業を翻弄しており、日本農業は今、これらを乗り越えて再生・自立を果たしていくか、衰退・縮小の途をたどるか、その分岐点・正念場に置かれている。
- 2 大震災・原発事故は、小規模分散型のエネルギーへのシフトとともに、地域内循環がリスク対策としても有効であることを示唆している。エネルギー、食料等の人間が人間らしく生きていくにあたって最低限必要とされるものについては極力自給していくことが重要である。
- 3 TPPの本質は、アメリカのなりふりかまわぬ輸出倍増による生き残り戦略にある。貿易自由化が先行している韓国の経済実態をみると、輸出伸長の恩恵にあずかっているのは一部大手企業にとどまり、大半の企業、国民にとってはデメリット過多となっており、小泉構造改革に酷似している。しかも円高でのTPP加入は、デフレを加速させ、さらなる賃金の低下を招きかねない。食料自給率40%の実情からすれば、行き過ぎた貿易自由化のバランスを取り戻し、食料安全保障の確保をはかっていくべきである。
- 4 “食料とエネルギーとの競合”と新興国の穀物需要の増加という構造要因によって、食料需給は逼迫基調へと転換し、これに異常気象、投機マネーの流入という変動要因が加わって、穀物相場は乱高下しながら上昇トレンドをたどりつつある。食料安全保障の重要性が増しており、持続性の高い農業生産を振興していくことが求められる。
- 5 歴史的な転換期における日本農業の方向性は、地域分散、地域循環、地域自給を基本にした持続的循環型の社会を追求していく中で、大きく次の5点に集約される地域性豊かな農業となる。①まず押さえるべきは食料安全保障である。飼料米、飼料イネ、水田放牧による水田の畜産的利用の拡大と、米、小麦、大豆等輪作の推進、②農業政策と地域・環境・エネルギー政策の一体化、地域資源管理者としての直接支払い、地産地消や第六次産業への取組み、③多様な担い手による農村コミュニティをも重視した地域営農の推進、集落営農による「社会的協同経営体」としての活動展開、④持続的循環型農業、家畜福祉への取組みによる本質的な安全・安心の徹底、⑤都市と農村との交流、都市から農村への人口還流の誘導、である。
- 6 時代は、“GDP信仰”から脱却し、“幸せ”を実感できる社会へと舵を切り替えていくことを促している。“未来世代への責任”と“国際社会への責任”を果たしていくべく国民自身の決断が求められているといえる。

## 目次

### はじめに

#### 1 転換点その1 東日本大震災

- (1) 被害の内容・問題点
- (2) 対策の方向

#### 2 転換点その2 TPP

- (1) 概要
- (2) 加入の是非
- (3) 方向

#### 3 転換点その3 食料需給の基調変化

- (1) 農業をめぐる環境変化

### (2) 方向性

#### 4 三つの転換点からの農業・農村の位置づけ

- (1) この国のかたち
- (2) 農業・農村の位置づけ

#### 5 日本農業が抱える基本問題

- (1) 基本問題
- (2) その他

#### 6 日本農業の方向性

おわりに

## はじめに

本（2011）年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、最大震度7、マグニチュード9.0の激震が10mを越える大津波を引き起こし、これが原発事故を招くという負の連鎖、巨大複合災害となり、東日本大震災と呼ばれるわが国災害史上最悪ともいわれる大惨事となった。地震、津波という天災もさることながら、絶対に安全とされてきた原発が事故を起こし、レベル7というチェルノブイリに並ぶ深刻な放射能汚染をもたらした人災の持つ意味は重い。農林漁業が天災・人災の両面で被った打撃はきわめて甚大である。

大震災と並んでわが国の行方を大きく左右しかねない直面する大問題がTPPである。大震災の発生によって基本方針の決定を先延ばしされることになったが、TPP加入推進の圧力は依然としてきわめて強い。

政府試算ではTPP加入によって食料自給率（カロリーベース）は14%にまで低下するとされており、農業が壊滅的影響を被ることは必至である。

こうしたなか、2007、08年と高騰し、リーマン・ショックで反落した穀物相場は、再び高騰をはじめ、市場最高値を更新しつつある。20世紀後半、余剰基調で推移してきた穀物相場は逼迫基調へと転換し、騰勢を強めている。

唐突に飛び出してきたTPPに、大震災・原発事故が加わって、まさに“この国のかたち”を根底から大きく揺さぶりつつある。また食料需給の逼迫基調への転換は、これまでの食料余剰基調の中で国際分業化により土地利用型農業の多くを海外に依存してきたわが国農業のあり方を根本から問いかけるものである。今、こうした三つもの巨大な波が日本に押し寄せ、これに翻弄されているというのが日本農業が置かれた状況である。これら三つの波を転換点とし

て受け止め、乗り越えつつ再生・自立を果たしていくことができるか、それとも衰退・縮小の途に転げ落ちるか、日本農業はその分岐点、正念場に置かれているといえる。情勢を総合的に把握し、わが国とわが国農業が置かれている位相を明確にしたうえで、何よりも再生・自立に向かう農業の全体構想（グランドデザイン）を明確にしていくことが、今こそ必要とされる。

本稿はその概略を提示することをねらいとする。なお、紙幅の関係から図表は割愛し、注および参考文献は最小限にとどめた。

## 1 転換点その1 東日本大震災

### (1) 被害の内容・問題点

いまだ被害の全貌を把握することが不可能な状況にあるが、政府は被害額を16兆円(注1)～25兆円、GDP対比では3.34～5.22%と見込んでいる。

今回大震災は、地震、津波、原発事故の三つによる巨大複合災害となったが、地震・津波の天災と原発事故という人災とでは、その性質はまったく異なっており、区分して理解しておく必要がある。

#### a 天災（地震・津波）

地震の揺れによる被害もさることながら、津波による被害が圧倒的で、したがって被害が沿岸部に集中しているのが今回大震災の特徴である。農業では、田畑の冠水による塩害と、津波による園芸施設・農機具等の倒壊・破損、灌漑排水施設・畦畔等

の破損などが主な被災内容である。

津波による被害推定農地面積は青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉の6県で23,600haとなっており、このうち最大の被害を被った宮城は15,002haと、県内耕地面積の11%に及んでいる。また農業関係被害(注3)額は7,292億円で、うち農地・農業用施設が6,807億円、農作物が485億円とされている。

また道路をはじめとする交通網が寸断されることによって、家畜に供給する配合飼料に不足をきたしたり、搾った生乳の輸送がかなわないため廃棄処分せざるを得ない等の事態も発生した。

#### b 人災（原発事故）

原発事故も、供給電力の減少（計画停電）にともなう被害と、放射能汚染による被害（風評被害を含む）とに二分される。

電力供給能力の低下は、企業の生産活動そのものに大きな制約を課すこととなった。また放射能汚染の発生は、原発の「安全・クリーン・低コスト」神話の崩壊をもたらしただけでなく、原発でつくられた電力はもっぱら首都圏に供給されるという「地方の犠牲の上に成り立つ首都圏への一極集中」というゆがんだ首都圏と地方の関係を露呈することとなった。

電力供給能力の低下は、また地震被災ともあいまって自動車や電気製品の部品等のグローバル世界と直結したサプライチェーンの寸断をもたらした。電力供給の制約は、工場の海外移転による国内産業の空洞化促進要因ともなりかねない。そして放射能汚

染の発生は営農の停止，出荷制限，風評被害による販売不振・価格低下，さらには避難による農村放棄までも余儀なくするなど，その被害はさらに深刻である。そのうえいまだに原発事故の終息を見通すことができず，かつ超長期での影響は免れ得ない。まさに国際社会への責任と同時に未来世代に対して重大な責任を負うこととなった。

(注1) 2011年3月23日発表。

(注2) 2011年3月30日までの集計，農林水産省発表。

(注3) 2011年5月17日現在，農林水産省発表。

## (2) 対策の方向

『復旧』ではなく『復興』『創造的復興』等の言葉が飛び交ってはいるものの，これまでのところ，目先の「復旧」への取組みが主で，政府の復興にかける心意気はほとんど伝わらず，「創造的復興」のアイデンティティが何なのかも見えない。

### a 天災(地震・津波)部分

何を差し置いても被災者の今日明日の生活をしっかりと保障していくことがまず肝心である。当座，農業収入は期待できないことから，復旧工事を中心に雇用による農外収入の確保が欠かせない。併行して早期での農業生産回復を可能にしていくために，塩害の除去，灌漑排水施設の修復，基盤整備等を積み上げていくことになる。

農業再開・復興のためには多額の投資が必要とされることから，この機会に高齢等を理由に離農する農家も多くなることが予想される。このため農地の集積をはかり，大規模農業のモデル事業とすべきとの意見

も多く出されているが，大震災にともなう復旧・復興であり，モデル化にはなじまない。あくまで地元農家を中心となって，主体的に，農地の集積とあわせて，農村コミュニティや地域営農計画を重視した取組みを両立させていくことが必要である。

### b 人災(原発事故)

原発のような，甚大・深刻かつ広域の被害をもたらすリスクを有するものについて，“想定外”は絶対に許されてはならない。原発は絶対に安全とする「安全神話」が喧伝される一方で，一部とはいえ地震大国日本での重大なる原発事故発生に対する懸念が表明され続けてもきた。「安全・クリーン・低コスト」神話が完全に崩壊した今，科学技術への慢心を捨てて，原発政策のあり方が根本的に問われなければならない。その際，東海大地震震源域となる可能性の高い場所に設置されている浜岡原発の即時停止は当然であり，あわせて新規増設をストップさせることが前提となる。そのうえで電力源の多様化，電力施設の分散化，節電強化方策等についての検討を急がなければならない。<sup>(注4)</sup>この場合，原発依存からの脱却と自然再生エネルギーへの移行は，中長期にわたっての電力需給のバランス喪失を意味することから，節電に対する国民の強い覚悟と地道な実践が要件となる。

あわせて放射能汚染による風評被害を食い止めていくためにも，放射能汚染チェックと併行して，持続的循環型の環境にやさしい農業への取組みを徹底させていくこと

が必須となる。

### c 全体

大規模集中型という特性を持つ原発での事故は、広域での甚大な被害の発生を必然たらしめた。リスクを低減していくためには小規模分散型のエネルギーへのシフトが絶対要件となる。あわせて交通網の寸断にともなう農産物出荷の停滞等は、広域流通が抱えるリスクを明らかにしており、リスク対策としても意義を持つ地場流通の重要性を示唆している。さらには配合飼料の不足の背景には、飼料の外部依存度が高いというわが国畜産の持つ飼料調達構造が存在しており、一定程度以上の自給飼料を確保していくことの必要性を示しているといえる。そして原発事故は電力供給の制約による産業活動の停滞と生活の不便さをもたらしただけでなく、放射能汚染という原発の持つ人間をはじめとするすべての生命の存続を脅かすリスクが顕在化することになった。原発リスクの排除に最大限の努力をはかっていくことは、世界で唯一の原爆被爆国である日本に、今、生きている者たちが取り組むべき最大の責務となる。

一方、食の観点で見ると、地震発生からしばらくの間は買占めの動きもあって、乾電池や懐中電灯と並んで、お米、保存食品等は量販店の店頭から消えてしまった。あらためていざという時の、主食となる米をはじめとする穀類の重要性を認識することとなった。土地利用型農業については競争力を持たないわが国であるが、カロリーが

高く、保存性にも優れた米等の穀類が食料安全保障上きわめて重要な役割を担っていることを再確認するいい機会でもあった。

以上のように電力そして食料の問題は、単にエネルギーや食料にとどまらず、社会そのものが小規模分散型・自給型へとシフトしていくことを促しているといえる。エネルギー、食料をはじめ福祉、教育、医療などの人間が人間らしく生きていくにあたって最低限必要とされるものについては極力自給していくのが基本であり、まさに“百姓”が持つ意味をあらためて噛みしめ直すことが必要とされる。近代社会へと移行した中で、個人、家族単位での自給は現実的には不可能であることからすれば、ある一定の範囲内の地域で極力自給していく努力を積み重ねていくことが求められる。内橋（2004）はFEC自給圏構想として、食料（Food）、エネルギー（Energy）そして福祉（Care）についての自給圏を構築していくことを提言してきた。今、日本がどういう方向に向かうべきかを、最も端的に示した構想であるといえる。

（注4）例えば、環境エネルギー政策研究所所長の飯田哲也氏は3月23日「『無計画停電』から『戦略的エネルギーシフト』へ」を提言している。

## 2 転換点その2 TPP

### (1) 概要

TPPはTrans-Pacific Partnershipの略で「環太平洋経済連携協定」と呼ばれる。2006年に、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4カ国でスタートしたも

ので、その後、アメリカ、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアを加え、交渉参加国は現在9カ国となっている。WTOは、ドーハ・ラウンドでの交渉が既に10年を経過して合意できずにいることから、2国間、もしくは複数国間でFTAを結ぶ動きが活発化してきた。TPPはFTAの一つであるが、FTAは通常、当事国の事情を勘案して例外措置が盛り込まれ、柔軟に自由化が追求される。これに対してTPPは基本的に、例外を設けず、関税の完全撤廃を原則としているところに特徴がある。

政府試算では、TPP加入により実質GDPは0.48～0.65%、金額で2.4～3.2兆円増加<sup>(注5)</sup>するとしている。うち農業については、農業生産額が4.1兆円減少し、食料自給率は14%にまで低下し、多面的機能も3.7兆円相当分<sup>(注6)</sup>を喪失することになるとしている。

10年10月の所信表明演説で、菅首相が「アジア太平洋自由貿易圏の構築を目指し」で参加を検討する旨を表明したのがそもそものはじまりである。早期加入することによって日本に有利なルールづくりを行おうとするもので、TPPと農業の両立は可能であるとしている。「食と農林漁業の再生推進本部」で11年6月までに基本方針を決定したうえで、交渉への参加を決めるとしていたが、大震災への対応にともない、基本方針の決定は先延ばしされた。

(注5) 2010年10月27日政府発表。

(注6) 2010年10月27日農林水産省発表。

## (2) 加入の是非

### a 産業全体

TPP加入の是非を巡って激しい論争が展開されているが、TPP交渉は24の作業分野に分かれて行われており、農業はその24分の1にすぎない。農業以外にも金融、医療、労働、政府調達等々で多くの問題が懸念されながらも、具体的なことは不明であるとされている。もっぱら農業での大規模・集約化による構造改革の好機として位置付けることによって、TPPに加入すべきだという摩訶不思議な議論がまかりとおっているのが現実である。逆にいえばはじめにTPP加入という結論ありきで、農業がスケープ・ゴートにされようとしている。TPP加入でメリットを享受できるのは一部の輸出企業にとどまり、一般の企業、農業、労働者、地方自治体にとってデメリットは大きく、TPP加入はわが国の産業構造にとって致命的な影響をもたらしかねないインパクトを有している。

ここで四つのことを指摘しておきたい。第一に、TPPへの早期加入によって日本に有利なルールを獲得しようとする楽観論は禁物である。リーマン・ショックは、金融資本主義と財政赤字によって支えられてきたアメリカの消費バブルを崩壊させたが、リーマン・ショック後のアメリカにとっての最大の問題は景気低迷と、これにともなう9.0% (11年1月) もの失業率にある。公共事業の拡大と輸出倍増は、景気回復と失業率改善の二本柱として位置づけられており、TPPはこのための武器とされる。アメ

リカが輸出倍増にやっきとなっているという事は、これまでのわが国も含めた東アジア諸国のアメリカに偏重した輸出の流れを逆転させていくことを求めているということである。したがって早期加入により有利なルールを引き出すべきだとの意見も多いが、実質アメリカが牛耳っているTPPの本質は、アメリカのなりふりかまわぬ輸出倍増による生き残り戦略にあり、早期に加入することで有利なルールを引き出すことができるとする楽観論は許されない。韓米FTAにあたってのアメリカのすさまじいまでの圧力をもしっかりと見つめる必要がある。<sup>(注7)</sup>

第二に、輸出伸長、貿易自由化は必ずしも国益につながるものではなく、韓国の実態がこれを明らかにしている。わが国におけるTPP推進の背景にあるのが、アメリカ、EUとFTA交渉で合意し、かつ日本のシェアを切り崩しつつある韓国企業の激しい輸出攻勢に対する財界等の恐怖感である。ところが韓国のアメリカとのFTAはいまだ発効しておらず、また関税引下げは、これから先の10年をかけて全廃されるものである。最近の韓国の輸出伸長は貿易自由化がもたらしたのではなく、もっぱらウォン安による。ウォンはこの5年間で対ドル13%、対円で約4割も下がっており、関税率をものともしない競争力を獲得してきた。

そもそも韓国の輸出依存度は54.8%と日本の17.4%（いずれも08年）をはるかに上回っており、内需に対して供給力は過大であ

り、輸出を志向するしかない産業構造となっている。かつての日本モデル志向からの転換は、97年のアジア通貨危機にともない韓国がIMF管理下に入ったことが大きく影響している。サムソン54%、現代48%、大手銀行7~10割というように主要企業は外国人の株式保有比率が高く、「日本型からアメリカ型へと強制的にモデル転換させられた韓国の経済」<sup>(注8)</sup>を象徴している。

その韓国経済の実態をみると、財閥系を中心とする大手企業が輸出等で獲得した利益は、株主への配当と役員報酬等として還元され、労働者の実質賃金は07年△1.8%、08年△1.5%、09年△3.3%<sup>(注9)</sup>と逆に低下を続け、格差が拡大してきた。またウォン安は物価高騰により、韓国国民に数値以上に苦しい生活を強いてきた。大卒の就職内定率も52%（10年）と日本の68%を大きく下回るなど、輸出伸長の恩恵にあずかっているのは一部の大手企業にとどまり、大半の企業、国民にとってはデメリット過多となっている。

第三に、韓国が現在歩んでいる上記第二の道は、小泉構造改革による日本の“いつか来た道”に酷似していることである。02年から08年にかけて「いざなぎ越え」ともいわれる好景気が続いた。小泉政権は01年から06年まで担当し、規制緩和、郵政民営化を看板に、円安誘導による輸出促進を図ってきた。好景気が続いたものの、“実感なき景気回復”といわれるように、大企業の好決算の一方で、賃金の抑制、派遣社員の増大等就労条件の悪化、“シャッター通

り”に象徴される地方経済の低迷を招き、あらゆる分野に格差拡大とこれによる社会的荒廃をもたらした。

第四に、その意味では菅政権は小泉政権の“蛮行”をTPPによって後追いしようとしているといえる。小泉政権は円安を背景に輸出を促進させたのに対して、菅政権はリーマン・ショックによる経済環境の激変と円高・デフレ基調の中でこれを推し進めようとしているという意味ではもっとたちが悪いともいえる。TPPに加入しても輸出の伸長は難しい情勢にある一方で、安い輸入品が増え、さらにデフレを加速させ、賃金の圧縮と海外への工場移転にともなう産業の空洞化、海外労働力の移入とさらなる賃金引下げを招きかねない。

「雇用確保」「円高対応」をねらいに、前広でのルールづくりへの参画を期待して、財界のみならず労働界まで引きずり込んでの“日本つぶし”が菅政権によって実行されようとしている。韓国はアメリカの51番目の州と化しつつあり、日本も自ら52番目の州としてアメリカ従属の途を歩もうとしているかの如くである。

## b 農業

政府のTPP加入にともなう影響試算によれば、農業生産額は4.1兆円減少し、食料自給率は14%に低下するとともに、多面的機能は3.7兆円の喪失を見込んでいる。さらに農業・関連産業ではGDPが7.9兆円減少するだけでなく、340万人もの就業機会が失われるとしている。品目別では、米での生産

減少額1兆9,700億円、生産量減少率90%、同じく小麦800億円、99%、甘味資源作物1,500億円、100%、牛乳乳製品4,500億円、うちバター・脱脂粉乳100%、飲用乳20%、牛肉4,500億円、うち4,5等級0%、3等級以下100%となっている。

(注10)  
別途、北海道が北海道経済への影響試算を発表している。これによれば地域経済損失額2兆1,254億円、雇用喪失17万3,000人、うち農業産出額は5,563億円減少(08年度対比54%減)、これに加えて乳業での3,000億円を含めての農業関連産業全体での損失額は5,215億円となっている。

このように米、麦、甘味資源等の土地利用型作物については国際競争力がなく、壊滅的打撃を受けることが必至であり、厳しい鮮度が要求される飲用乳や輸入物とは品質で差別化できている和牛等が、かろうじて生き残り可能とする内容となっている。南西諸島でのサトウキビや根釧原野での酪農等、台風やガスのためにほとんど唯一ともいえる農作物の壊滅は地域産業、さらには地域そのものの崩壊を必然化する。

これらを踏まえて農業にとってのTPP加入にともなう問題点について整理すると、①民主党政権は基本計画で、現在の食料自給率(カロリーベース)40%を50%にまで引き上げていくことにしており、「TPP加入と農業は両立可能」としてはいるものの、農業生産の相当程度の落ち込みと食料自給率のかなりの低下は避けられない、②農業生産の大幅な落ち込みは、農業生産にともなって発揮される多面的機能ととも



に、農村コミュニティ、さらには日本文化の喪失にも直結する、③甘味資源等については地域産業、地域への打撃は特に大きく、地域崩壊を招きかねない、④食料自給率の大幅な低下は食料安全保障を大きく脅かすことになる、⑤これまでWTO交渉でわが国が主張してきた「多様な農業の共存」「食料主権」の放棄を意味することになる。

(注7) 権・丸山 (2011)

(注8) 三橋 (2011) 28頁。

(注9) この間の日本の実質賃金変動率は07年△0.1%、08年△1.9%、09年△1.9%。

(注10) 2010年10月25日発表。

### (3) 方向

経済のブロック化や通商戦争による保護主義の蔓延が、世界貿易・世界経済の縮小を招き、さらには第二次世界大戦をもたらしたとの認識から、戦後、わが国も含めて貿易の自由化が一貫して推し進められてきた。とはいえ、1948年3月に合意され、結局は批准されずに流産で終わったハバナ憲章 (ITO憲章) にはたくさんの例外扱いが盛り込まれていた。その後のGATT、さらにはWTOでも、自由化のレベルを引き上げながらも、各国の事情等に配慮して一定の国境措置は確保されてきた。ところがWTOでの加盟国の一律合意による無差別性の原則により、ドーハ・ラウンドは停滞を続けてきたことから、加盟各国はWTO交渉と併行して、二国間、あるいは複数国間でFTAを締結する動きを加速させてきた。TPPはFTAの一つとして位置付けることができるが、例外規定が盛り込まれる

ことを前提とするWTO、FTAと異なり、関税の完全撤廃、完全自由化を原則とする。

すでにわが国の平均関税率は11.7%と、米等の特定品目を除いて低い水準にあり、食料自給率40%がこれを雄弁に物語っている。TPP加入は、食料安全保障上、あるいは地域経済の維持のためにかろうじて守られてきた米・甘味資源等の存続を困難にする。また韓国の経済実態、あるいは小泉構造改革を振り返る時、貿易自由化・輸出促進は、等しく国民各階層に恩恵をもたらすものではなく、むしろ格差拡大と地方の疲弊を結果してきた。

単純なる貿易自由化=発展という図式は“幻想”であり、行き過ぎてしまったグローバル化・自由化・市場化を修正して、輸出促進よりも内需拡大によって地域経済の活性化をはかり、食料安全保障や多面的機能の発揮という視点から食料自給率を向上させていくことが必要である。一方で日本の産業全体の発展のためにアジアの成長を取り込んでいくことも重要である。このためにはTPP加入よりもWTOを基本に、中国を入れたASEAN+3やインド等とのFTA締結を優先し、農業についても「多様な農業との共存」を軸に食料安全保障の確保をはかっていくべきと考える。

## 3 転換点その3 食料需給の基調変化

### (1) 農業をめぐる環境変化

20世紀後半は、生産も順調で概ね穀物相

場は安定的に推移してきた。これが06年にアメリカがトウモロコシをエタノール原料として利用するようになったことをトリガーとして、07年、08年と穀物相場は値上がり前の水準の3倍から4倍にまで高騰した。

穀物相場高騰の要因として、①トウモロコシのエタノール原料へのシフトという“食料とエネルギーとの競合”の発生、②中国、インド等新興国での穀物需要増大、③異常気象にともなう干ばつ、洪水等の発生による収量減少、④投機マネーの流入、の四つをあげることができる。

08年9月のリーマン・ショックの発生によって穀物相場は反落したものの、高騰する以前の水準までに戻ることはなく、相対的に高い水準にとどまっていた。①の“食料とエネルギーとの競合”は依然として続いており、食料とは競合しないセルロースの実用までには、まだかなりの期間が必要と見られている。②の新興国での穀物需要の増大は、経済成長によって途上国から新興国へと移行する国が続き、さらに穀物需要は増大することが予想される。③については、地球温暖化説と寒冷化説とが対立していることからしても、不安定な気象、すなわち異常気象は当面続くとみるのが妥当である。④の投機マネーは、リーマン・ショックでいったんは商品市場から退出したものの、資金余剰に変化はなく、機を見て商品市場への流出入を繰り返すことは必至である。このように①、②の構造的需給逼迫要因によって20世紀の食料余剰基調は、06～08年に逼迫基調に転換するとともに、

③、④という変動要因が加わって増幅される構図となっている。07、08年の穀物相場高騰は“はじめのはじまり”で、今後とも、ちょっとした材料で穀物相場は高騰と下落を繰り返しながら、価格は上昇トレンドを描いて推移するものとみられる。

## (2) 方向性

食料需給がさらに逼迫基調を強めれば、輸入によって安定的な食料の確保をはかることは難しくなるばかりでなく、畜産等でのコスト上昇にも直結する。

07、08年の穀物相場高騰の時には、輸出規制を行う国が相次いだ。輸入大国日本は食料サミットや洞爺湖でのG8サミットで輸出規制の廃止を主張したものの、大方の賛同は得られなかった経過がある。輸出国は穀物が不足すれば輸出よりも国内供給を優先するのは当然で、そもそも食料安全保障についての世界の認識は、途上国を対象にしての支援を重点にとらえていることが浮き彫りとなった。仮に日本が金にまかせて大量な穀物の買い付けに入れば、途上国は騰勢を強める食料を購入することが困難となり、暴動等を引き起こしかねないなど、日本は国際的な非難を受けることは免れない。基本的に自国の食料は自国で調達するという世界の“常識”に沿って、食料安全保障をしっかりと踏まえた持続性の高い農業生産を振興していくことが求められる。

## 4 三つの転換点からの農業・農村の位置づけ

### (1) この国のかたち

東日本大震災による地震・津波・原発事故という巨大複合災害からは、大規模・集中型からの地域分散、首都圏一極集中の是正、“想定外”を許さない本質的かつ徹底した安全・安心の確保、“浪費経済”からの離脱等が導かれる。

TPPによる貿易自由化からは、韓国の経済実態、小泉構造改革がもたらした弊害等から、行き過ぎた貿易自由化は一部輸出企業にメリットはあっても、大半の企業や国民にとってはデメリットのほうが大きい。貿易立国、輸出主導型ではなく、内需主導型の産業構造をめざすべきことが示唆される。

そして食料需給の逼迫基調への転換は、もはや基礎食料の海外依存が許される環境ではなく、基本的に自らの国が必要とする食料は自らが供給していく、食料安全保障が基本であることを示している。

これら三つの重大な局面が転換点として示唆するところはいずれもきわめて本質的であり、これら全体を統合・総合しての対処が求められるという意味では、まさに国のあり方、“この国のかたち”が問われているといえる。これらを統合的に整理して“この国のかたち”を考えてみると、行政・企業本社機能等が首都圏に偏在し、首都圏と地方、都市と農村の片務的な関係をもたら

していることから、行政・企業本社機能等を分散させてリスクの低減をはかると同時に、地方・地域内での人・物・金の循環を活発化させ、地方の活性化をはかっていくことが必要である。そして原発から自然再生エネルギーへのシフトを強めていくことは、国際社会そして未来世代に対する責任であり、太陽光、風力、小水力発電等の自然再生エネルギーへのシフトは、原発による大規模集中型から小規模分散型への移行をも意味する。さらには食料安全保障をも含めたくらしの安全・安心等を確保していくためには、エネルギーや食料にとどまらず、福祉、さらには医療、教育をも含めて極力地域で自給していくことを基本とする。

首都圏と地方との関係を地域レベルも含めてあらためて整理してみれば、これまでは首都圏が中心としてあり、地方・地域は首都圏に依存する一方で、首都圏は原発に象徴されるように地方・地域にリスクを押し付けて便利さだけを享受するという、地方・地域の犠牲の上に成立してきた。これを機にこうした首都圏を頂点とするわが国のヒエラルヒー構造を転換して、首都圏と地方とを対等の関係に位置づけなおすことが必要になり、地方はいくつかの地域自給圏によって構成されることになる。自給圏は相互にネットワークでつながれ、それぞれの自給圏では十分に自給できない部分を相互にカバーし合うことになる。そして地域自給圏は集落を基礎単位として、いくつもの集落の集合体として構成される。住民は集落・地域コミュニティを中心に地域自

給圏の中で、主体的に参画し、極力自らの力で暮らしの安全・安心を確保していくことになる。

すなわち“この国のかたち”は、地域分散、地域循環、地域自給を基本にした、自ずと内需主導型の持続的循環型社会ということになる。まさに「『(経済)成長』ということ<sup>(注11)</sup>を絶対的な目標としなくとも十分な豊かさが実現されていく社会」である定常型社会がめざすべき方向となる。

(注11) 広井(2001) i 頁

## (2) 農業・農村の位置づけ

こうした持続的循環型の社会＝定常型社会では、食料安全保障の確保は国の基本であり、米をはじめとする土地利用型農業がしっかりと位置付けられ、かつ持続的循環型農業により安全・安心が担保されるためには水田に加えて畜産、さらには野菜・果樹等を含めた地域有畜複合経営が必須となる。

またエネルギーの自給度を向上させていくということからすれば、菜の花をはじめとするバイオマス資源作物を地域有畜複合経営の中に組み込んでいくとともに、畜産糞尿を利用してのバイオガスプラント、水流を利用しての小水力発電、木材等によるバイオマス、さらには太陽光発電、風力発電等の、農村にある地域資源をフルに生かしての取組みが求められてくる。

これらの営農活動をつうじて農業の多面的機能を大いに発揮させていくことになるが、特に景観、食文化・伝統芸能等を維持・復活させていくことが大切である。これら

は営農行為と農村コミュニティがあいまって形成されてきたものであり、農村の風土を形成し農村の魅力を生み出してきた。そして農村の魅力が地域性を醸し出すとともに、わが国の風土・文化を形成してきた。ところがグローバル化・自由化・市場化の進行は、農業をもっぱら産業として語るこ<sup>(注11)</sup>としか許さなくなってしまった。今後、都市と農村との交流、さらには都市から農村への人口還流をすすめていくことも必要であるが、景観、食文化・伝統芸能等がこのためにも大きな役割を果たしていくことが期待される。

## 5 日本農業が抱える基本問題

### (1) 基本問題

日本農業の方向性について今少し具体的に述べておきたい。低食料自給率、担い手不足、農村の活力低下をはじめとする、わが国農業が抱えている基本問題について、ここで体系的に解説するスペースはないことから、現在、よく議論の対象とされている論点四つについて、筆者の考えを手短に述べておきたい。そして(2)でこれら以外の基本的問題について触れておくことにする。

論点の第一は、「日本の食料自給率は低くない。カロリーベースではなく、金額ベースで判断すべきではないか？」である。

食料自給率には、カロリーベース、金額ベース等あり、一般的に使われているカロリーベースでは40% (09年概算値) に対して、金額ベースでは70%と、30%もの大き

な開きがある。したがってカロリーベースでは先進国の中では最低水準に位置することになるものの、金額ベースでは「日本は世界5位の農業大国」<sup>(注12)</sup>となる。このギャップは土地利用型農産物で単価の低い小麦、トウモロコシ、大豆等のかなりの部分を海外、特にアメリカから輸入していることによる。すなわち野菜・果樹等のほうが付加価値が高いことから、技術集約的な作物は国内で生産し、飼料や油糧作物、小麦粉等は海外に依存するという国際分業化を推し進めてきた結果である。食料安全保障上はカロリーの高い穀物が必須であることからすれば、カロリーベースでの食料自給率を引き上げていく必要があるとすることは妥当である。

第二は、兼業農家が「規模化・専門化を阻害しており、兼業農家の農地を専業農家に集積すべきではないか？」についてである。

作物別での専業農家比率（05年）をみると、米38%、野菜82%、酪農95%、肥育牛91%、豚92%となっており、米の専業農家比率は異常に低くなっており、米の3分の2弱は準専業農家・副業的農家を主とする兼業農家によって生産されていることを示している。これをもって、兼業農家は農地を売却するタイミングをにらんで形だけの稲作をしているのみで、結果的に規模拡大を志向している農家への農地の集積を阻害している、との批判が根強い。こうした農家の存在を全面的に否定することはできないが、大半の農家はむしろ低米価で推移していることから米生産だけで経営を維持し

ていくことは困難であるため、兼業による農外収入によって生活費を確保し、稲作経営の赤字部分を補てんしながら稲作を続け、農地を守っているというのが実態である。米の専業農家、大規模経営は成り立ち難いところに根本問題があり、ここでも経済原理が働いているが故に農外収入を前提に米生産が継続されており、米の専業農家比率は低くなっていると考えべきである。

第三が「米の減反は止めて自由に作らせ、国内で余剰になった米は輸出すべきではないか？」である。

減反を廃止して自由に作付けさせれば、米価の下落は必至である。仮に9,500円/60kgの米価水準になったとして保税納入価は10,450円/60kg前後となる。中国での国内販売価格は輸出入費用等が上乗せされてその1.9~2.2倍の336.1~381.4円/kgとなり、中国産日本品種価格の約140~200円/kg<sup>(注13)</sup>とは約2倍もの価格差が存在する。今後、急速な元高がすすめばともかくとして、当面は日本で発生した余剰米を中国に大量に輸出できるとは考えにくい。

なお、この第三の議論は第四とセットでなされているものである。仮にある程度中国への輸出が実現したとすれば、“高い米”は輸出し、国内の低所得層は安い輸入米を食べるということになる。

そして第四は、「関税は撤廃して価格は市場に任せ、農家へは直接支払いで補てんすべきではないか？」である。

米の国際相場と国内価格との価格差は大きく、米の関税を撤廃すれば大量に安い輸

入米が流入してくる可能性が高く、これに連動して国内の米価格も大幅に値下がりすることは間違いない。これに対して価格の値下がりには消費者にとってはメリットであり、値下がり分（輸入価格との差額）は直接支払いによって補てんすればいいとされる。仮に国際相場を60kg当たり3,000円、国内価格を14,000円とし、900万トンを生産するとすれば、差額補てんに1兆6,500億円と、平成22年度農林漁業予算（概算）の67%を要することになる。財政が逼迫している現状、再生産に必要な十分なる補てんは期待できず、稲作が重大なる影響を被ることは避けられない。

（注12）浅川（2010）

（注13）藤野（2010）57頁。なお、53頁では、現状、「中国での日本産米の小売販売価格は約1,400～1,500円/kgと、現地産日本品種約140～200円/kgの約10倍」であることが報告されている。

## （2）その他

これらに加えてさらにいくつかの基本問題をあげておきたい。

環境条件の面でいえば、第一にピーク・オイルを迎えつつあるとともに、肥料資源の枯渇化が進行している。農業の近代化にともない、石油なしで農機具、ハウス施設等を稼働させることはできず、またリン鉱石等の購入肥料なくして営農継続は困難な農業となってしまった。石油代金やリン鉱石の値上がりはコストアップを招き、経営収支を圧迫している。

第二に、世界的には食料需給は逼迫基調に転換しているものの、日本は食料自給率が低下する一方で、約4割もの米生産調整

を実施しており、農地の余剰化が進行している。転作への努力は積み重ねられてはきたものの、転作作物の定着度合いは低い。すでにわが国の人口はピークを打ち、2045年前後には人口が1億人を切り、今世紀末には人口の半減が予測されている。1人当たりの米消費量の減少傾向に歯止めがかかっていないことも合わせると、米生産調整を5割、6割にまで引き上げざるを得なくなる状況は目前に迫っている。

第三に、口蹄疫や鳥インフルエンザ等疫病の感染リスクが拡大していることである。飼料だけでなく、労働力、見学等も含めて、人、物の国境を越えての行き来は拡大する一方であり、また野鳥の飛来のように如何ともしがたい要素もある。すでに疫病発生を前提とした畜産経営なり対策が求められるようになってきている。

次に環境条件以外の面では、第一に、収益性の低下があげられる。ピーク時（84年）に11.7兆円あった農業総産出額は08年には8.5兆円にまで減少しており、農家の収入減、経営悪化に直結するとともに、後継者が確保できない最大の要因ともなっている。

第二に、集落機能の低下である。新規就農者の減少、高齢化の進行によって担い手が減少する一方で、定年帰農等による都市から農村への人口移入は増加してはいるものの、これをカバーするまでには至っていない。水利施設の維持が困難になってきているところや、祭り等を取りやめるところが増えてきており、農村の活力低下を招いている。

第三に、消費者の安全・安心に対する関

心は高まってきたが、原発事故による農産物の放射能汚染による風評被害も手伝って、国内農産物の安全・安心に対する不安は増幅している。さらには海外での日本の農産物を見る目はきわめて厳しく、日本からの輸出はほぼストップ状態にある。

## 6 日本農業の方向性

日本農業が抱えている基本問題をも踏まえて、あらためて歴史的な転換期における日本農業の方向性について整理しておく。

まず押さえておくべきは、第一に食料の安全保障である。このためには今後とも増加が見込まれる余剰水田を活用して、飼料米、飼料イネに加えて水田放牧による、水田の本格的な畜産的利用の拡大が求められる。あわせて基盤整備によって田畑輪換が可能とされる場所では米と小麦、大豆等の輪作を推進していくことにより、土地利用型農業を確立していく必要がある。

第二に食料、エネルギー、福祉、医療、教育についての自給圏を確立し、自給・自立をベースとした相互扶助の世界の再構築、地域コミュニティの再生を目指していくことである。このため地域有畜複合経営によるバイオガスプラントや菜の花をはじめとするエネルギー作物の生産等をつうじての地域内循環の創出、小水力発電による地域資源の有効活用等をはかり、農業政策と地域・環境・エネルギー政策を一体化していく。これを支えていくために直接支払いは、生産とは切り離してデカップリング

された「地域資源管理者への直接支払い」を中心に整理していく。また地域循環を促進するとともに付加価値を造成していくために地産地消や農商工連携による第六次産業化への取組みが欠かせない。

第三が、第二とも絡んでいるが、産業としての農業にとどまらず、農村コミュニティを重視した地域営農を推進していくことが必要であり、このためにも担い手は大規模農家だけではなく、多様な担い手が必要である。基本的に米・畜産等の土地利用型農業は大規模・専業農家が、野菜・果樹・畜産等の高度技術集約型農業は中規模・専業農家が、そして小規模農業を多くの自給的農家と定年帰農等の市民参画型農業が担っていく。そして地域農業は、専業農家と兼業農家等によって、集落活動をも合わせた「社会的協同経営体」<sup>(注14)</sup>として集落営農によって展開されることが望ましい。あわせて集落営農の法人化によって従業員として若者等の新規就農を可能にしていくことが求められる。

第四が、本質的な安全・安心への取組みであり、その徹底である。このためには持続的循環型農業や家畜福祉への取組みを強化していくことが絶対要件となる。有機農業を含む環境保全型農業への取組みが必須で、これが多面的機能の発揮とともに、生物多様性を促進させていくことにもつながる。また感染症等を防止していくためにも家畜が健康で免疫力を高めていくことが必要で、このためには放牧への大々的な取組みと、これを含めた動物の生理に沿った

飼育等方法を尊重する家畜福祉に力をいれていくことが欠かせない。

そして第五が、都市と農村との交流、都市から農村への人口還流を誘導していくことである。消費者が農家による農業生産を支え、農家が消費者の食料安定供給と、安全・安心、健康を支える関係を、太く、広く展開していくことが必要である。この象徴的存在として都市農業を位置づけることが可能である。都市農業をきっかけにして、消費者と生産者、都市と農村の関係を、もっと身近で直接的なCSA (Community Supported Agriculture；地域で支える農業)、さらには「地域社会における生活と農業の一体的な関係を基底として成り立つ地域農業」<sup>(注15)</sup>であるところの地域社会農業としていくことが望まれる。CSAそして地域社会農業をつうじて都市と農村の交流から、若者の就農による都市から農村への人口還流へとつなげ、この先に国民皆農や使用しなくなった民家や学校等を活用しての日本版ダーチャ等も展望しながら、農業振興と同時に、景観、食文化・伝統芸能等をつうじて農村のにぎわいと誇りを取り戻していくことを期待したい。

(注14) 楠本 (2010)

(注15) 吉田 (1985)

## おわりに

大震災と原発事故、TPP、そして食料需給の逼迫基調への転換は、“この国のかたち”を根底から大きく揺さぶりつつある。

今に生きる我々は、まさに後世に何を残していくのか、すなわち“GDP信仰”にもとづくグローバル世界の中の果てしなき競争社会か、それとも「『農ある地域』からの国づくり」による農と自然、伝統文化が息づいた人間優先の社会か、決断を迫られているといえる。“失われた20年”の間に、我々は社会的共通資本の多くを失い、そしてワーキングプアと無縁社会を生み出してきた。時代は、格差社会を必然化する経済的“豊かさ”ではなく、“幸せ”を実感できる社会へと舵を切り替え、国民自身による“未来世代への責任”と“国際社会への責任”を果たしていくことを促していると考えられる。その際に農業・農村の存在が決定的な役割を果たすことになることを最後に繰り返し強調しておきたい。

### <参考文献>

- ・浅川芳裕 (2010) 『日本は世界5位の農業大国』 講談社
- ・内橋克人 (2003) 『もうひとつの日本は可能だ』 光文社
- ・楠本雅弘 (2010) 『進化する集落営農』 農山漁村文化協会
- ・権寧勤・丸山茂樹 (2011) 「韓国における自由貿易関連協定交渉をめぐる動向」『季刊にじ』(2011春号) JC総研
- ・蔦谷栄一 (2004) 『日本農業のグランドデザイン』 農山漁村文化協会
- ・蔦谷栄一 (2009) 『「農ある地域」からの国づくり』 全国農業会議所
- ・広井良典 (2001) 『定常型社会』 岩波書店
- ・藤野信之 (2010) 「米輸出の動向と展望」『農林金融』12月号
- ・三橋貴明 (2011) 『サムスン栄えて不幸になる韓国経済』 青春出版社
- ・吉田喜一郎 (1985) 『地域社会農業』 家の光協会

(つたや えいいち)