

# 日本農業における構造改革と産業化の特徴と課題

木 村 務

## 1. はじめに

グローバル化の下で各国の農業は大きな変化を求められている。中国においては「農業法」(2002年)の下、中国農業においては構造改革と産業化がダイナミックに進められており、日本においても「食料・農業・農村基本法」(1999年)の下で基本計画が立てられ、構造改革と産業化が進行している。本報告では、日本における農業の構造改革と産業化の特徴および問題点を明らかにするとともに、地域の視点に立った農業の構造改革と産業化のあり方を展望する。

## 2. 農業の構造改革

### (1) 高度経済成長期の日本農業における構造問題と対策

#### ①構造改革の内容

農業の構造改革とは、農業経営規模の零細性を克服し、コスト低減を図り国際競争力の向上を図ることである。平均経営規模1ha程度という零細規模の日本農業においては、1960年代以来「農業基本法」(1961年施行)のもとでこの課題に取り組んできた。それは農工間の生産性格差と農業者と都市勤労者の所得格差の是正を図るものであった。そのために、①生産政策、②構造政策、③価格政策を実施したが、その中核をなすものは構造

政策であり、これは、まさに農業基本法に基づく農政の切札とされ、都市勤労世帯と均衡する所得水準をなす、「自立経営」(家族農業従事者2~3人が完全に就業できる2ha程度の経営規模の家族経営)の育成が目標とされた。政府は平均1ha規模500万戸の農家を、2ha専業農家を250万、40aの兼業農家250万戸に編成替えして、平均農業経営規模を2倍にして農業生産性の向上と農民と都市勤労者との所得均衡を図った。

この構造政策は、「農業構造改善事業」と呼ばれる農業の構造改革のための施策によって進められた。具体的には、30a以上の圃場区画と運搬車道、用排水路の整備を行う土地基盤整備などの農業インフラの整備や常用トラクターや大型コンバインなどの大型農業機械化と共同穀物乾燥場(ライスセンター)や共同選果場などの大型施設あるいは大型畜舎などの導入や建設を、補助金で実施するというものである。さらにこの事業を促進するために、借り入れ資金への利子補給を行う農業近代化資金や政府系の金融機関(農林漁業金融公庫)が設置された。政府は、このような補助・融資制度や政府系金融機関を構築して構造改善事業を行い、構造改革を実現するために選択的拡大と呼ばれる生産政策や農家の所得補償を行う価格政策を実施してきた。

#### ②農業構造改善の結果

上記のような農業構造改善政策によって、農家と都市勤労者の所得均衡はほぼ達成された。農業基盤整備も80%は行われ、ほぼ達成された。しかし所得均衡は農家の農外就業による兼業化によって達成されたものであり、農業所得による「自立経営」農家の実現はほとんど達成しなかった。兼業農家は、農業を縮小して規模拡大農家に農地を譲渡するのではなく、農地保有を続け機械化によって農業を継続することができた。農地価格が高騰して農地が資産化したことや農外の就業機会が中高年には制限されていたことが、多くの零細農家が農業を維持してきた理由であった。この結果、2000年時点で農家数は290万戸に減少したが、平均農業経営規模は1.3haにまでしか拡大しなかった。また、農業就業者が高齢化して後継農業者がいないという、農業の担い手の著しい弱体化が進むとともに、農地利用率の低下と耕作放棄地が増加し、農産物輸入を促進し食糧自給率が下がる事態が進行した。

## (2) 現在の構造改革の特徴と課題

2006年より新たな政策が登場している。それは、全農家を対象とする価格政策を廃止して政策の対象者を限定した経営所得補償に転換するものであり、経営規模拡大を政策的・選別的に誘導する政策である。これは品目横断的経営安定対策と呼ばれ、個別経営では4ha以上、組織経営体では20ha以上の規模要件を満たさないと、市場価格が下落した場合の所得補償を得られない施策であり、290万農家のうち約10分の1の30万経営しか政策の対象とならない。たとえば現在の経営安定対策のもとでは、基準米価が60kg当たり1万5千円とすると、仮に市場価格が農家の稲作生産コスト以

下の水準の1万円に下がった場合でも、現状では経営安定対策に加入しているすべての米作農家が基準米価に基づいて一定の所得が補償される。しかし新たな政策では、上記の対象農家でないと所得補償制度に加入できず、ほとんどの米作農家は市場価格1万円分でしか販売収益はなく、実質的にコスト(2005年における60kg当たり米生産費は、2~3ha経営で11,187円である)を下回って採算が取れないことになる。こうして、零細な農家の農業維持が困難になって大規模農家に生産を集中するという、規模拡大を選別的に誘導する政策が始まった。これは2007年から実施されるのである。

また、組織経営としては、農業の法人化を促進し、家族農業経営の弱体化に代替する経営の創出を図っている。またこれまで規制されてきた株式会社農地の取得による農業参入も進められている(2001年農地法改正)。

## 3. 農業の産業化

### (1) 日本における産業化の3つの側面

#### ① 中国農業における産業化の進展

中国における農業の産業化は、商工農が一体化した経済活動のことである。すなわち〈農家+仲介組織(企業、合作経済組織、専門市場)+市場〉というように生産・加工・販売を一連の流れととらえ、その流れを竜にたとえて、それをリードする産業を竜頭産業と呼び、竜頭企業の成長促進を図るというものである。非常にダイナミックな農業振興政策であるが、たとえば福建省の主要品目であるウーロン茶産業はまさにその代表事例といえる。福建省の茶産地においては、1990年代後半以降、国営企業から転換した民間の茶加工販売企

## 日本農業における構造改革と産業化の特徴と課題

業が族生しており、茶農業をリードして大きく発展しつつある（注：2006年9月には華僑大学商学院副院長の庄培章教授のご協力により、福建省ウーロン茶産地における竜頭企業の実態調査を行うことができ、最近5年間の間に急激に産業化が進んでいる実態を把握することができた）。

### ②日本における農業産業化の現局面

日本農業においても農業の産業化は進んでいるが、その内容は、①農業生産の工業化、②農業経営の会社化、③フード・システムの展開という3つの側面からなる。

まず第1は、農業生産の工業化とは、農業の生産手段や原材料を工業製品で充当したり化学製品等で代替するような農業生産が進んでいることである。農業における機械化をはじめとして、化学肥料や農薬の大量使用、その弊害を克服するための遺伝子組み換え技術などバイオテクノロジーの利用、あるいはハウス栽培等の施設型農業の展開がそれである。

第2は、農業経営の企業化・会社化の進展である。弱体化する家族経営に代わって農業法人化が進められている。農業法人数はこの10年間に2倍に増加し、7,000経営ほどになっており、とくに組合法人よりも有限会社の増加が著しい。また株式会社の農業参入も増加している。

第3は、フード・システムあるいはフード・サプライ・チェーン（産業の連鎖）と呼ばれる、生産者・加工業者・流通業者・外食産業（飲食店）・最終消費者の相互関係が非常に強まっていることがあげられる。とくに食品の付加価値構成の中で、農水産業（素材生産部門）の構成割合が著しく小さくなっていることが近年の特徴であり、代わっ

て食品加工業や流通業あるいは外食産業が大きく成長している。構成要素間の協働が求められるが、現実には農業と加工食品産業の協働の側面よりも加工食品産業による農業統合化の側面が強くなりつつある。

## 4. 農業の構造改革と産業化の問題点と課題

### (1) 農業構造改革と産業化の問題点

以上のような構造改革と産業化の進展は、いくつかの問題点を惹起している。それは、第1に、新たな構造改革の進行により多数の小規模零細な農業者が農業生産から離脱せざるを得ないことである。農村において多数の農業者が農業から離脱すれば地域資源の維持や農業の多面的な機能の発揮が損なわれることになり、農村社会の疲弊をもたらしつつあることである。第2は、農業の工業化が進むことによってエネルギー問題が起きていることである。日本の耕地100ha当たりの化石燃料投入量は169トンといわれ、アメリカの6トンやドイツの14トンと比べても極めて高くなっている（注：八木宏典『新時代農業への視線』農林統計協会、2006年、19頁参照）。まさに土地資源にめぐまれない日本農業が技術集約型・施設型を指向して発展してきた結果である。しかし今や石油価格の高騰等の大きな困難に直面している。第3には、農業の工業化は、食品の安全性問題や環境悪化などの問題も引き起こしてきた。第4には、食品加工業などの成長は、輸入農産物の利用を促進し、国内農業と食品供給との懸隔を促進してきた。食品の豊富さと食糧自給率の低下が並進するいびつな食品需給構造となっており、食品産業の発展

は地域農業の発展とは必ずしも結びつかず、むしろ競合するような方向で進んできた。

## (2) 地域農業・農民が発展する農業構造改革と産業化

以上のような問題点を克服するように、消費者と連携した地域における様々な取り組みや、地域農業を維持するための代替的な施策など、地域の農家や農業が発展する構造改革と産業化も登場している。

第1に、多様な農業者が参加する地域農業のあり方として、協働の場としての「集落営農」や「農業生産法人」の組織化である（注：田代洋一『集落営農と農業生産法人 一農の協同を紡ぐー』筑波書房、2006年参照）。第2は、条件不利地農業や環境保全への取り組み支援である。たとえば傾斜地農業に1ha当たり10～20万円の直接支払いをする「中山間地直接支払い」や農地・水路・景観等の環境保全に対して零細な農家に対しても1ha当たり4～5万円を支払う「農地・水・環境保全対策」（2006年）は、条件不利地域への重要な対策となっている。第3に、農民の主体的な取り組みによる付加価値づくりとしての農産加工や農産物直売所等の展開である。これは農産物を地域内で消費する「地産地消」の取り組みとして現れ、新鮮で安全かつ安価な食品を求める消費者ニーズに対応するとともに、地域農業の衰退をぎりぎりのところで押し留め、さらに地域雇用の拡大を図っている。第4に、地域から農業産業化としての「地域ブランド」の構築が取り組まれている。たとえば長崎県では「長崎俵物」という近世以来の名を冠して厳密の品質管理の下に地域ブランド商品の生産販売を促進している。そして第5に、食品安

全安心対策への取り組みをあげなければならない。

このような地域からの取り組みや地域農業を支援する施策は、地域に雇用と所得を形成して地域経済と農家経済を豊かにする農業の構造改革であり農業の産業化といえるであろう。しかしながら、いまだこうした取り組みは緒についたばかりであるし、グローバリゼーションの荒波に対抗し、顕著な地域農業の成長を確認するまでには至っていない。本格的な地域農業再生のためには、国境措置や需給調整を組み込んだ価格政策などのマクロ的な政策が不可避となっている。