

第1章 2000年以降の日本経済と農業・農政の動向

—— 2000年～2010年代後半を中心にして ——

橋 本 卓 爾

1. 日本経済・社会の動向

(1) 激動する世界情勢—深刻化する世界の食料・農業問題—

平和、経済の安定と成長、格差と貧困の是正等多くの希望と願いを込めて21世紀が始まった。しかし、その後の歩みは波乱に満ちたものとなっている。希望や願いとは裏腹に激動の日々が続いている。2001年アメリカ同時多発テロ、2003年イラク戦争、2007～08年世界食料危機、2007～08年サブプライムローン問題を契機とする世界的金融危機(リーマンショック)、2009年頃から顕在化するギリシャ経済危機とEUの動揺、2011年～シリア内戦の激化と深刻化する難民問題、2016年イギリス国民投票でEU離脱決定、2017年アメリカファーストを掲げるトランプ政権の登場、激しさを増す米中や米・ロシア・イラン対立等々はその一環である。

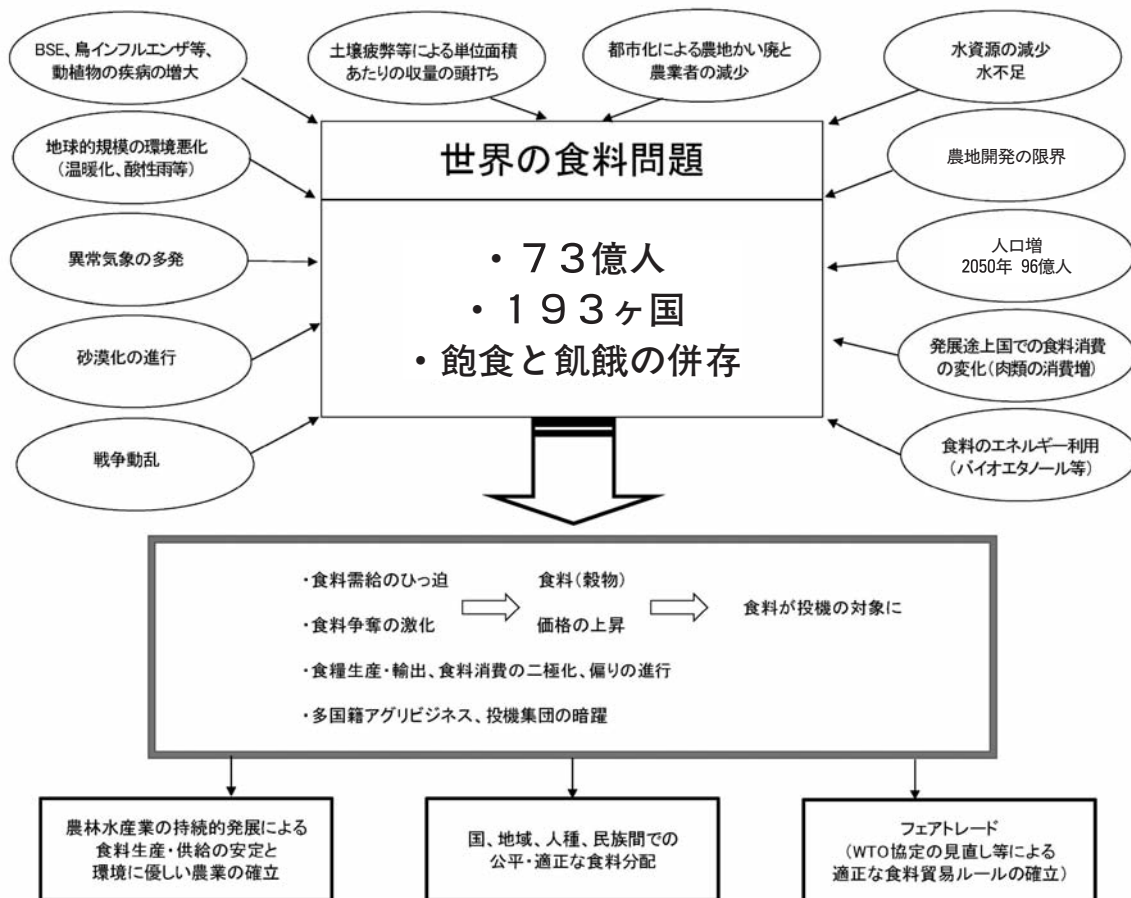
こうした激動する世界情勢は、当然わが国の経済・社会・政治等に直接・間接にさまざまな影響を与えているが、とくにわが国にとって看過できないのは世界的規模での食料問題の深刻化である。現在の世界の食料問題の概要を整理した図1が示すように世界の食料は生産(供給)と消費(需要)の両面において幾多の深刻な問題を抱えている。生産・消費の両側面における不安定要素や不安材料が交錯するもとで食料需給のひっ迫や食料争奪の激化が顕在化し、食料価格が高騰している。もちろん、この事態は直線的に現れるものではないが、繰り返し発現しながら次第に深刻の度を増している。

同時に、食料生産・消費・貿易における二極化や偏りも進行している。食料生産が食料大国と呼ばれる特定の国に集中化する半面で多くの発展途上国で食料生産が低迷している。過食と肥満の国と飢餓に苦しむ国が併存している。貿易面でも高い食料輸出力を持つ国、経済力を活かして大量の食料を輸入する国と食料輸出も輸入も弱体な国との格差が広がっている。

さらに、注目すべきは食料の生産・流通・消費の全過程において支配力を拡大している多国籍アグリビジネスの動きである。いまや、種子・肥料・農薬・農業機械等の供給、プランテーション等の農業生産、食品加工、穀物取引・農産物貿易、農産物流通等食と農に関わるあらゆる分野において多国籍アグリビジネスの影響力が強まっている。そして、これら多国籍アグリビジネスはそれぞれの国の農業と食料生産の基幹を担っている家族農業を時には駆逐し、時には包摂しながら全体としてそれぞれの国の農業構造に大きなインパクトを与えている。

世界の食料問題が上記で概観したような状況にあるなかで2007～08年に顕在化した世界食料危機から学ぶべき教訓について確認しておく必要がある。その第1は、「強欲資本主義」とさえ呼ばれ、生産に依拠した経済ではなく賭博性の高い金融主導の経済が幅を利かせている現在の資本主義体制下では食料が「金儲け」の道具、投機対象になるということである。第2は、食料需給が一旦ひっ迫すると、どの国も真っ先に自国の食料確保に必死に取り組むということである。

図1 世界の食料をめぐる現状と課題



ある。それは、危機の際多くの国々が食料(主として穀物)の輸出禁止・抑制措置をとったことから明らかである。「カネがあっても食料が買えない」という冷厳な事実である。第3は、食料危機は経済的・社会的弱者(発展途上国、貧困者、難民等々)により大きなダメージを与えるとともに、格差や社会不安を助長することである。第4は、それだけに食料自給の大切さを改めて浮き彫りにしたことである。

ところで、世界の人口は食料・農業問題が深刻化するもとで2015年には73億人を突破し、さらに国際連合の「世界人口展望」によると2050年には約96億人に達すると見込まれている。飢餓人口も減少に向けて取り組むことを宣言するものの現実が増加傾向をたどっている。食料需給も中長期的にみるとひっ迫基調になっている。

国連は、こうした厳しい現状を踏まえ2011年の総会において家族農業・小規模農業を持続可能な食料生産の基盤として世界の食料安全保障確保と貧困撲滅に大きな役割を果たしていると位置づけ、それを世界に周知するため2014年を「国際家族農業年」とした。さらに、その取り組みを定着させるため2019～28年を「家族農業の10年」と設定し、世界の食料・農業問題の解消と貧困・格差の撲滅にのりだしている。

こうした動きは、2018年に国連において決議された「持続可能な開発目標」(SDGs)の設定と連動しながら食料・農業問題の解決のみならず、貧困・格差の是正、地球環境の保全、平和を目指す世界的動きの重要な一翼を担っている。

21世紀の最初の十数年間は、一方で世界中を不安・不安定にする出来事の頻発によって激動しつつも、他方で持続可能な社会、貧困・格差のない社会、平和な社会を求める動きも広がっている。

(2)日本の政治・経済・社会の動き

1) 政治・経済の軌跡

バブル経済の崩壊とともに始まったわが国経済の衰退は、21世紀に入っても回復の兆しをみせないまま推移した。「失われた10年」と呼ばれたわが国経済の低迷は、世紀の転換によって終わることなく、その後も長く続いている。例えば、GDPは1998年の534兆円をピークに、それ以降は減退し続けた。やっと98年水準に回復するのは2016年(535兆円)であった。実質成長率も2000年以降低水準で推移するとともに、企業売上高も低迷を続けた。

このように、21世紀最初の十数年間におけるわが国経済は、低い経済成長と「実感なき景気回復」をベースにして展開した。民営化と規制緩和を強引に推し進めた内閣、その後の目まぐるしい内閣交代、民主党への政権交代、自民党政権の復活とアベノミクスの登場等のもとでわが国の政治・経済は揺れ動いた。以下、その概要を整理しておこう。

小渕・森の短命内閣を経て2001年4月小泉内閣が登場した。「構造改革なくして日本経済の再生と発展はない」という就任にあたっての所信表明のとおり小泉首相は、構造改革を決断し、実行した。その最初の仕事が、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(通称骨太の方針)の策定(2001年6月)であった。この方針に基づき、まず着手したのが「不良債権問題の解決」であり、ついで「構造改革のための7つの改革プログラム」の提示と実行であった。

この「7つの改革プログラム」の第1にあげられたのが「民営化・規制改革プログラム」であった。「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」を原則にした民営化・規制改革路線が推し進められた。その典型が、郵政民有化である。以後、医療、福祉、介護、教育等の分野における制度改革と競争原理の導入、労働市場、証券市場、不動産市場の構造改革、国債発行の抑制等が「攻めの構造改革」の旗印のもとに進められた。そして、その受け皿として「構造改革特別区域法」(2002年)が制定された。「官から民へ」「規制改革」を中心軸にした経済政策が矢継ぎ早に進められた。この民営化・規制改革の方向はその後の政権においても基本的に踏襲されている。

小泉政権の構造改革によって落ち込んでいた景気も若干上向きに転じたが、その基本要因は中国経済の好調等による輸出の拡大に負うところが大きであった。内需の伸びは依然鈍く、不良債権処理の後遺症等も重なって実質成長率は低水準のままであった。

2006年9月自民党総裁として任期切れとなった小泉首相に代わって第1次安倍内閣が誕生した。しかし、翌年7月の参議院選挙で大敗して早期退陣に追い込まれ、福田内閣が誕生(07年9月)した。この内閣も短命に終わり、08年9月麻生内閣へと交代する。

この目まぐるしい内閣の交代劇と時を同じくして「100年に一度の経済危機」と言われたり一

マンショック(2008年9月15日)が起こった。日本の金融機関はサブプライム証券への投資が比較的少なく直接的被害は欧米ほどではなかったものの、欧米の経済減速は日本経済に大きな打撃を与えた。企業倒産、失業が増加し、景気後退が顕在化した。「派遣村」という新造語が象徴するようになつてないほど失業者が溢れ、国民生活が不安定になった。翌09年にはGDP実質成長率が大幅なマイナスとなった。麻生内閣は、この事態に慌て、超大型の補正予算を編成して対応した。その結果予算規模は102兆円に達し、国債発行額も決算段階で52兆円という史上最大を記録した。小泉内閣の厳しい歳出抑制から大きくかけ離れたものになっている。

2009年8月の総選挙で「国民の生活が第一」「いよいよ政権交代」と訴えた民主党が大勝した。わが国においてこれまで政権交代の事例は幾つかあるが、長らく政権与党として君臨した自民党と対峙し、政策的にも大きく異なる政党(連立政権)が新しく政権を取ったことは注目に値する。鳩山首相の所信表明の中にも「国民権の国づくり」「人の命を大切に、国民の生活を守る政治」「経済合理性や経済成長率に偏った政治から人間のための経済に転換」「公共事業依存型の産業構造の転換(コンクリートから人へ)」「地域主権改革」等が掲げられていた。

この基本方向を踏まえ、2010年度予算において目玉的施策として、①こども手当の創設、②高校授業料の無償化、③農業者戸別所得補償制度を打ち出した。これらは、これまでの自民党の施策とは大きく異なるものであり、多くの注目を集めた。

しかし、民主党政権の足取りは順風満帆ではなかった。早くも鳩山内閣は沖縄の普天間基地移設問題で挫折し10年6月に総辞職した。その後をついで菅直人内閣が発足した。同内閣は「新成長戦略」を閣議決定し、2020年にGDPを650兆円に引き上げる、そのため経済成長率を名目3%、実質2%を上回るという経済成長優先路線を打ち出した。民主党政権発足1年後にして大きな政策転換である。合わせて、赤字財政の早期解消を目標とする「財政運営戦略」を提示するとともに、その実現のための消費税増税さえ口にした。そのツケは参議院選挙での民主党の大敗となって表れた。さらに、10年10月にはTPP(環太平洋パートナーシップ協定)への参加を表明する。民主党政権の混迷が次第に露になっていった。

2011年3月11日東北地方を中心に大地震・大津波が襲い、福島第1原子力発電所事故が発生した。これへの対応のまずさや遅れに対する国民の批判の高まりのなかで11年8月菅内閣は総辞職し、野田内閣へと代わった。この交代により民主党政権の変質はより進んだ。同内閣は、民主党、自民党、公明党の「社会保障と税に関する三党合意」に基づき「消費税増税法案」「社会保障制度改革推進法案」等を作成し、12年8月成立させた。消費税8%、さらに10%への引き上げと社会保障費削減に道を開いたのである。また、同内閣はTPPへの参加も表明した。同年11月野田首相は国会を解散し総選挙に打って出たが、結果は無残にも大敗であった。3年数カ月におよんだ民主党政権が終わった。

2012年12月第2次安倍内閣が発足した。同内閣が最初に打ち出したのは「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(13年1月閣議決定)であった。そこでは、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」で長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大をめざすと謳われている。また、小泉内閣時代に重用された「経済財政諮問会議」の再起動も記されている。

この「緊急経済対策」では、「これまでとは次元の異なるレベルで強力に推進」「これまでとは質・量ともに次元の異なる対応」と言った勇ましい言葉とともに、日本経済の再生のためには日本を「世界で一番企業が活動しやすい国」にすることだと明記されている。

その後、日本経済再生政策は、「アベノミクス」と名称替えされ具体化されていった。日本銀行による「異次元の金融緩和政策」の展開、10兆円を超える12年度の補正予算を皮切りとする次年度以降の大型予算編成、「日本経済再生本部」(本部長安倍首相)の設置と「成長戦略」(日本再興戦略、未来投資戦略等と年により名称を変えている)の策定等である。その詳細は割愛するが、記録に留めておくために成長戦略の主なものをあげておくと、法人税減税、国家戦略特別区域制度の創設、働き方改革法の制定(労働規制緩和)、外国人労働者受け入れ、ソサエティ5.0等である。

ついで、15年には「アベノミクス第2ステージ」として「一億総活躍社会の実現」を掲げ、新しい三本の矢(①希望を生み出す強い経済②夢をつむぐ子育て支援③安心につながる社会保障)を放つとした。矢なののか的なのかよくわからない施策であるが、その推進のため消費税増税や社会保障制度改革が不可欠であると強調した。また、TPPへの積極参加を推し進めた。これら施策は現在進行形であり、その帰趨や効果が注目されている。

2) 上記以外の注目すべき動き

以上概観した2000年以降の政治・経済の動向に加え注目すべき幾つかの動きが見られる。ここでは、農業との関連を視野に入れながら主要項目を指摘しておこう。

第1は、グローバル化の一層の進行とともに、その動きに新しい変化が生まれていることである。WTOから二国間・地域間自由貿易協定(FTA)・経済連携協定(EPA)への傾斜である。

1995年WTO協定に基づき世界貿易機関(WTO)が設立され、世界の貿易は自由貿易が原則の体制となった。聖域なしの自由貿易の推進を旗印にするWTO体制のもとでわが国農業は重大な変容を迫られた。しかし、2001年に開始されたドーハ・ラウンド交渉において参加国の利害の対立が激しく、農業分野も含めて一括合意に至っていない。こうしたもとで貿易交渉はWTOベースでなく二国間さらには複数の関係国による自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)が先行し、中心的役割を占めるようになった。

わが国のEPAは、2002年のシンガポールとの「新時代経済連携協定」が最初である。農林水産物の実質的な関税撤廃・削減を含むものとしては、05年のメキシコを皮切りに以後、06年マレーシア、07年チリ、タイ、08年インドネシア、フィリピン、ブルネイ、09年スイス、ベトナム、11年インド、12年ペルー、15年オーストラリア、16年モンゴルと締結している。さらに、18年にはオーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、ベトナムの11か国からなるTPP11、19年には「日本・EU経済連携協定」が発効した。

第2は、人口減少基調のもとでの少子・高齢化の進行と地域間格差・歪みの拡大である。

わが国の総人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じ、以後減少基調で推移している。その直接的な要因は、合計特殊出生率の低下であり、2005年には戦後最低の1.26に落ち込

んでいる。その後微増しつつあるものの依然低水準が続いている。出生者数も減少傾向にあり、2017年には94万人と戦後最低を記録した。

こうした少子化傾向と並んで高齢化が一段と加速している。2000年総人口の17.4%であった65歳以上人口は、10年22.5%、15年26.0%と急増している。国民の4人に1人以上が高齢者という高齢化社会が到来し、その後もこの傾向は一層顕在化すると予測されている。

さらに、看過できないのは人口の地域間格差・歪みの深刻化である。東京都を中心にした首都圏や札幌・仙台・福岡等の地方中枢都市への人口集中(いわゆる一極集中)が進み、その問題点が指摘され始めてから久しいが、2000年以降もこの傾向が一段と進行している。例えば、2000～15年間に人口増の都府県は東京、神奈川、埼玉、千葉の首都圏と大阪、愛知、福岡、沖縄、滋賀に過ぎない。また、2015～19年間の県庁所在地の人口動態をみると、人口が増えているのは僅か13市にとどまっており、そのほとんどが横浜、さいたま、千葉の首都圏に所在する都市と札幌、福岡、仙台、広島等の地方中枢都市である。さらに、ブロック別に市の人口動態をみると東北、四国、九州、北海道等では8割前後の市において人口減が進んでいる。

このように2000年以降においては農村部の人口減、過疎化の進行にとどまらず、多くの地方中小都市で、さらには県庁所在地でも人口減が顕在化し、都市と農村の枠を超えた人口格差・歪みが進行しつつある。そして、こうした状況が深刻化するもとの医療・介護・買い物難民が増加しつつある。

第3は、「災害列島」と形容されるほどの各種災害の頻発である。

2000年以降の主な災害を挙げておくと次のとおりである。2000年三宅島噴火、04年新潟中越地震、台風23号、06年四国から北海道の広域にわたる大雨強風、07年酷暑、10年酷暑、大雨、11年東日本大震災・大津波、福島第1原子力発電所事故、台風12号、14年8月豪雨、御嶽山噴火、16年熊本地震、18年台風21号等々である。これら災害は尊い人命と財産を奪うだけでなく地域の暮らし・産業も破壊する。防災・減災対策の強化が求められている。

2. 日本農業の基本動向

(1)生産基盤の縮小と担い手の減少―農業の基礎資源の縮減―

1960年以降一貫して減少してきたわが国の農地面積は、2000年以降も減少に歯止めがかかっていない。2000年当時483万haあった農地は10年459ha、15年450haへと30万ha以上も減少している(表1、以下農業の基本指標に関する数値は同表参照のこと)。また、実際に利用された農地量を示す作付け延べ面積(栽培面積)が456万haから10年には423万ha、15年413haへと40万ha余りも減少している。耕作放棄地も引き続き増加を続け、2000年の34万haから15年には42万haを超えている。和歌山県の農地面積の約13倍という膨大なものとなっている。このように、農地面積と作付け延べ面積の両方が共に減少し続けているとともに、作付け延べ面積が農地面積を下回り、耕作放棄地が増えている。これらのことは、農業の基盤である農地をめぐる状況がますます厳しさを増していることを示唆している。

表1 日本農業の基本指標の動向(2000～15年)

		2000年	2005年	2010年	2015年
農家総戸数	千戸	3,120	2,848	2,528	2,155
販売農家	千戸	2,337	1,963	1,631	1,330
主業農家	千戸	500	429	360	294
準主業農家	千戸	599	443	389	257
副業の農家	千戸	1,237	1,091	883	779
自給的農家	千戸	783	885	897	825
農業経営体	千経営体	—	2,009	1,679	1,375
家族経営体	千経営体	—	1,981	1,648	1,342
法人経営体	千経営体	—	19	22	27
農業就業人口	万人	389	335	261	209
基幹的農業従事者	万人	240	224	205	175
同従事者平均年齢	歳	62.2	64.2	66.1	67.0
新規学卒就農者	百人	21	25	16	17
耕地面積	千ha	4,830	4,692	4,593	4,496
作付(栽培)面積	千ha	4,563	4,384	4,233	4,127
耕作放棄地	千ha	343	386	396	423
農業総産出額	億円	91,295	85,119	81,214	87,979
米産出額	億円	23,210	19,469	15,517	14,994
野菜産出額	億円	21,139	20,327	22,485	23,916
果実産出額	億円	8,107	7,274	7,497	7,838
畜産産出額	億円	24,596	25,057	25,525	31,179
農業所得(1人1日当たり)	円	5,302	6,160	6,284	7,608
農産物輸入額	億円	39,714	47,922	48,281	65,629
農産物輸出額	億円	1,685	2,168	2,865	4,431
食料自給率(カロリーベース)	%	40	40	39	39
農林水産関係予算	億円	34,279	29,362	24,517	23,090

資料：各年次『食料・農業・農村白書参考統計表』、各年次『農林業センサス』より作成。

農家戸数および農業就業者も減少し続けている。2000年に312万戸を数えていた総農家戸数は、10年253万戸、15年216万戸へと僅か15年間に100万戸近くも減少している。なかでも、農産物の販売を行う販売農家が2000年234万戸から15年133万戸へと100万戸も減少している。つまり、総農家戸数の減少の実態は実は販売農家の減少に他ならない。さらに、農業の最も中心的な担い手である主業農家(農業所得が主で自営農業に60日以上従事している65歳未満の世帯員がいる農家)が、2000年の50万戸から15年には29万戸に大きく減少していることに注目しておく必要がある。

また、農業就業人口も減少傾向に歯止めがかかっていない。2000年には389万人に落ち込んだ農業就業人口はさらに10年261万人、15年に209万人へと減少し、200万人割れ寸前の状況になっている。同様にわが国農業の重要な支え手である基幹的農業従事者も減少が止まらず、2000年から15年の間に65万人減少しているとともに、その平均年齢も2000年の62.2歳から15年には67歳に上昇している。

以上概観したように2000年以降も全体として農業基礎資源の縮小・後退に歯止めがかからず、

減退傾向が続いている。このことは、農業生産力・食料供給力の低下に大きな影響を及ぼすだけに看過できない問題である。

(2)農業経営体の動向

2005年の農業センサスから農業経営体の動向が表示された。農業経営体とは、農産物の生産を行うか又は委託を受けて農作業を行い、①経営耕地面積が30 a 以上、②農作物の作付面積や家畜の飼養頭羽数・出荷頭羽数等が一定の基準以上、③農作業の受託を実施のいずれかに該当するもので農業の実態を把握するうえで重要な指標である。以下、2005年以降の動向を概観しておこう。

2005年以降農業経営体は減退傾向をたどっている。なかでも、家族経営体の減少が顕著であり、2005年198万経営体から15年134万経営体と64万経営体も減少している。他方、絶対数は少ないが法人経営の増加が目立っている。比率にすると、法人経営は2005年の1.9万経営体から2.7万経営体へと1.4倍も増加している。

2015年センサスから経営規模別経営体の動向をみると、都府県では5 ha以上、なかでも50ha以上の経営体、北海道では100ha以上の経営体が増加している。逆に、それ以下の経営体は軒並み減少している。このように、北海道では100ha、都府県では5 haを分岐点にして経営体の二極化が進行している。換言すれば、都府県、北海道とも増加しているのは大規模経営体のみである。

また同センサスによると、5 ha以上の農業経営体の経営耕地面積に占める比率(占有率)は57.8%と6割近くまでになっている。2000年の12.8%、2005年の43.3%に比べると著しく増大している。このことは、この間大規模経営体への農地集積がかなり進んだことを物語っている。経営耕地面積に占める借入農地の比率も33.8%に高まり、農地貸借・流動化が進行している。農業経営体1戸当たりの経営耕地面積も増大(全国2.5ha、都府県1.8ha、北海道26.5ha)し、経営体の規模拡大が進んでいる。

上記のように農業経営体においては規模拡大が進み、大規模経営体への農地集積も進みつつある。しかし、農業経営体の二極化が進行し、生き残り・上昇のための競争が激しさを増している。国が育成・確保をめざす「効率的かつ安定的な経営体」の中核として市町村から認定を受けた「認定農業者」を対象にした調査が示すように認定農業者の多くが「農産物の販売価格が低迷」「農業所得が低下している」といった悩みを抱えている。

(3)作目構成の変容と縮減する農業生産額

2000年の各作目別の農業産出額の順位と構成は、第1位畜産(26.9%)、2位米(25.4%)、3位野菜(23.2%)、4位果実(8.9%)、5位花き(4.9%)、6位工芸作物(3.7%)、7位芋類(2.5%)、8位麦類(1.4%)、9位豆類(1.1%)等となっている。

その後の注目すべき変化は、米と野菜の逆転である。統計で把握しているものだけでも100品

目以上もあると言われている野菜の総産出額は、2000年当時畜産、米に次いで3位に位置していた。以後産出額はほぼ横ばい状況で推移しているが、品目別のシェアでは年々米に肉薄し、ついに2004年米を追い抜き、以後はその差を拡大している。ちなみに、2015年には野菜27.2%に対し、米は17.0%に落ち込んでいる。一方、作付け面積は、他の作物に比べると減退傾向は微弱なもの、じわじわと減少し続けている。

これに反し、米の産出額は2000年の2.3兆円から10年1.6兆円、15年1.5兆円と減少し、総産出額に占めるシェアを大きく低下させている。米の1人当たり年間消費量は1962年度の118.3kgをピークに減少し続け、2016年度には54.4kgへと半減した。加えて、最近のダイエットを目的とする糖質制限は米の消費減を加速させている。このように、需要が減少傾向にある主食用米では最近比較的高価格で売れる良品質米や外食・中食向けの業務用米など消費者ニーズに対応した生産に傾斜しつつある。また、飼料用米への転換、麦・大豆など自給率向上に向けた戦略的作物への転作等新たな取り組みが広がりつつある。

畜産は2000年以降も産出額・シェアとも第1位を維持している。ただ産出額は2000年から10年ぐらいまでほぼ2.5兆円前後の横ばい状況が続いていたが最近少し上昇しつつある。総産出額に占めるシェアは、2000年の27%から15年には35%へと伸びているが、これは総生産額が減退するなかで畜産部門の産出額が横ばい傾向で推移したことによる。なお、畜産部門の動向で特徴的なことは飼養戸数が著しく減少し、1戸当たりの飼養頭羽数が拡大していることである。2000年以降は、この動きがより顕著になっている。しかし、畜産をめぐる状況はTPP11、日欧EPA、日米貿易協定や飼料価格、労働力など問題山積のもとで厳しさを増している。

第4位の果実は、産出額でほぼ7,000~8,000億円、シェアで9%前後を推移しているが、全体としては微減傾向にある。

ところで、各部門別の動向は上記のとおりであるが看過できないのは総産出額の縮減傾向である。わが国の農業総産出額は1985年の11.6兆円をピークにその後は減退傾向をたどっている。2000年には9.1兆円に落ち込んだ総産出額は、以降も減退を続け10年には8.1兆円とさらに縮減している。15年には8.8兆円に回復したものの2000年水準には達していない。

(4) 低迷する農業所得

全農家と製造業賃金(常用労働者5人以上平均)の1人1日当たりの所得を比較すると、2000年には前者5,302円に対し、後者18,573円と決定的な差になっている。その後、1人1日当たりの農業所得は10年6,284円、15年7,608円と15年間に2,000円強増加している。他方、製造業賃金は05年に19,000円を超えたが、その後はほぼ横ばい状況で推移し、15年19,408円になっている。このように、農家1人1日当たり所得が一定増加し、製造業賃金が横ばい傾向にあるものの両者の格差は依然解消されていない。

特に、看過できないのは販売農家の農業所得の低迷である。販売農家の農業所得は2000年108万円、05年124万円、10年122万円、15年153万円と低い水準のまま低迷している。とりわけわが国農業の中軸を担う主業農家の農業所得は、2000年502万円、05年414万円、10年475万円、15年

558万円にとどまっている。このことは、農産物価格の低迷や農業経営費の上昇等販売農家をめぐる農業経営環境の厳しさを示唆している。

さらに、最終消費から見た飲食費の部門別帰属割合の推移からも農業をめぐる交易条件の悪化が明らかになっている。国民全ての飲食費に占める農林水産業、さらには国内農林水産業の帰属割合は、2000年当時14.1%と12.7%に落ち込んでいる。ちなみに、1980年には27.3%、24.8%と4分の1前後を占めていた。2000年後も農林水産業、うち国内農林水産業の割合はさらに落ち込み、11年には13.7%と12.0%になっている。総飲食費に占める国内農業の取り分は、低下傾向が続いている。

(5)食料の大量輸入と“悪魔のサイクル”

農産物貿易は、1965年当時輸出640億円、輸入1兆181億円で輸出と輸入の対比はほぼ1：16であった。それが、2000年には輸出1,685億円に対し輸入は3兆9,714億円となり、輸出入比は実に1：24へと大きく開いている。とくに、輸入額は35年前に比べると3.9倍も増大している。そうした結果、日本の食料純輸入額(輸入額から輸出額を差し引いた額 2000年)は世界第1位となっているばかりでなく、第2位のドイツの3.4倍、第3位のイギリスの3.8倍にも達している(FAO「FAOSTAT」)。

この傾向は2000年以降も続いている。農産物輸入額は05年4兆7,922億円、10年4兆8,281億円、15年6兆5,629億円へと増加し続けている。一方輸出は政府の輸出振興策に押され05年2,168億円、10年2,865億円、15年4,431億円へと伸びているものの絶対額は輸入に比べ桁違いの低水準にとどまっている。前述したように二国間、あるいは複数国間の自由貿易・経済連携協定の締結による洪水のような食料輸入の激増のなかで、農家は「作るものがない」という悲痛な叫びをあげている。わが国農業は、「食料輸入の増加→国内農業の衰退→国内生産の縮小・後退→食料輸入の一層の拡大→国内農業の一層の衰退」という悪循環(悪魔のサイクル)に陥っている。

3. 農業(食料・農村を含む)政策の動向

(1)「食料・農業・農村基本法」の制定と「食料・農業・農村基本計画」の策定

1999年7月21世紀における食料・農業・農村に関する基本方向・方針を謳った「食料・農業・農村基本法」が制定され、以降「基本法」が掲げる食料の安定供給の確保、農業・農村の多面的機能の発揮、農業の持続的発展及び農村の振興という4つの基本理念を具体化するための農業政策が展開されることとなった(「基本法」の詳しい内容や意義、問題点等については既刊『和歌山県農業展開史』2018年参照)。

「基本法」は、基本理念の具体化に向けて「食料・農業・農村基本計画」を策定しなければならないと定めている(法第15条)。「基本計画」は、おおむね5年ごとに見直すとしており、

その時々、国の農業等に対する位置づけと重点施策を見るうえで重要な意味を持っている。

1) 第1回「基本計画」

「基本法」を踏まえた第1回「基本計画」が2000年3月に策定された。初めての「基本計画」の策定において注目されたのが食料自給率の目標設定であった。このテーマは、「基本法」制定当時から大きな問題となり、設定の是非をめぐって議論が分かれていたが、結局国として初めて食料自給率目標を2010年度を目途に供給熱量ベースで45%（金額ベース74%参考）に設定した。

また、重点施策として、①食生活指針の策定、②不測時における食料安全保障マニュアルの策定、③効率的かつ安定的な農業経営が相当部分を担う農業構造の確立、④価格政策から所得政策への転換、⑤中山間地域等直接支払い制度の導入等を打ち出した。とくに、価格政策から所得政策への転換及び中山間地域への直接支払いはこれまでの農業施策と異なる新しい施策として注目された。

2) 第2回「基本計画」

2005年3月第2回「基本計画」が策定された。この計画においても、2015年度を目標に供給熱量ベース45%とともに、新しい指針として生産額ベース76%の食料自給率目標値が設定された。第1回の計画において初めて自給率目標を設定したものの、実際の自給率は40%のまま膠着している現状を踏まえ目標実現が強調された。

同計画では、わが国での牛海綿状脳症（BSE）の発症（2001年）、食品の偽装表示等食の安心・安全を脅かす問題続出のなかで食の安全と消費者の信頼確保が重点課題として提示された。また、若者層のみならず国民の食生活を健全化することが強調され、食事バランスガイドの策定など食育の推進や地産地消の推進が打ち出されている。

さらに、「基本法」で方向づけた「効率的・安定的担い手」への施策展開の具体化として、「水田・畑作経営所得安定対策」（品目横断的経営安定対策）の導入が提起されている。上記以外に①農地・水・環境保全向上対策の導入、②バイオマス利活用など自然環境保護維持・増進、③農林水産物・食品の輸出促進等が重点課題・施策として掲げられている。

3) 第3回「基本計画」

2010年3月に決定した同計画は民主党等への政権交代のもとで策定された。同計画では、食料自給率目標が供給熱量ベースでこれまでの45%から50%へと引き上げられた。逆に、生産額ベースでは70%に抑えられている。

同計画の目玉は、「戸別所得補償制度」の導入と生産・加工・販売の一体化、輸出促進等による農業・農村の6次産業化の推進である。前計画では「効率的・安定的担い手」への施策集中を志向していたが、同計画では幅広い階層を対象とするものに切り替えられた。

また、2007～08年の世界的食料危機を踏まえ総合的な食料安全保障の確立が強調されている。上記以外の重点課題・施策として①食の安全と消費者の信頼確保、②和食の保護・継承、③農業生産力強化に向けた農業生産基盤整備の抜本的見直しが提示されている。

4) 第4回「基本計画」

2012年12月再び自民党が政権の座についた。2015年3月に決定された第4回「基本計画」は自民党安倍政権の意向が色濃く反映している。同計画では、食料自給率目標は供給熱量ベースで再び45%水準に引き戻されている。また、別途食料自給力指標を算定し、わが国の食料の潜在生産能力を評価する指標を示した。

安倍政権は、2013年「農林水産業・地域の活力創造プラン」を策定し、産業政策と地域政策を車の両輪にして「攻めの農林水産業政策」を展開することによって「強い農林水産業」と「美しく活力のある農山漁村」を作り上げ、農業・農村の所得倍増を目指すと表明した。そして、具体的施策として、農地中間管理機構の創設、経営所得安定政策の見直し、水田フル活用と米政策の見直し、日本型直接支払い制度の創設等に着手した。

同計画は、こうした動きを踏まえ①力強く持続可能な農業構造の実現、担い手の育成・確保、②農地中間管理機構のフル稼働による担い手への農地集積・集約化、③米政策改革の着実な推進、④多面的機能支払制度、中山間地域等直接支払い制度の着実な推進等を重点課題・施策として掲げている。

また、増加する鳥獣害被害への対応強化や「集約とネットワーク化」など地方創生に向けた取り組みの強化も打ち出している。さらに、強い農業づくりのためには既存の農協、農業委員会等農業団体の再編整備が不可欠であると提起している。

以上概観したように、政府は食料・農業・農村をめぐる情勢変化を踏まえつつ、5年ごとに「基本計画」を見直し、その時々重点課題・施策を提示し、具体化に向けて様々な施策を展開している。そして現在、2020年3月を目途に第5回目の「基本計画」策定に向けての準備が進められている。

(2)課題別農業政策の展開と関連法制

上記のように2000年以降の農業政策は、「基本計画」に定められた重点課題・施策を踏まえながら展開したが、もう少し詳しく農政の動向をみるために課題別の農政についてふれておこう。

2000年以降の農政の動きとしてまず注目すべきものは「食と農の再生プラン」(2002年)である。2001年わが国でもBSEが確認され国内に大きな衝撃を与えた。また、02年にかけて食品の偽装表示問題等、食の安全・安心をめぐる多くの事件が発生した。この事態に対する農水省の対応の遅れや拙さに対する国民の怒りや批判の声が広がった。農水省は食料・農業行政に対する国民の信頼を取り戻すため「食と農の再生プラン」を打ち出した。同プランは、①食の安全と安心の確保、②農業の構造改革の加速化、③都市と農山村の共生・対流の三本柱からなっており、これまでの農政からの脱却・大転換を強調した。消費者第一のフードシステムの確立を謳い、消費者重視をより鮮明にしている。翌03年には「食品安全基本法」を制定するとともに、食品安全行政組織の構築に着手した。同プランは、食の安心・安全のみならず、農業の構造改革や農村政策にも相当踏み込んだ方針を打ち出しておりその後の農政展開に大きな影響を与えた。

2000年以降米をめぐる政策も大きく動いた。02年末「水田農業政策・米政策の再構築の基本方向」を踏まえて農水省は「米政策改革大綱」を決定した。04年には「米政策改革」がスタートし、過剰米に対する政策経費の削減、生産調整からの行政の撤退(農業者・農業団体主体の生産調整)、需給均衡に即した米価(市場の実態に即した米価)等を求める声が「経済財政調査会議」や「日本経済調査協議会」等から相次いだ。水田農業と米に対する風当たりが強まった。

2010年民主党への政権交代によって生産調整目標を達成したすべての稲作農家に10 aあたり15,000円を支払う「戸別所得補償制度」がスタートした。米政策に大きな転換がおとずれた。しかし、同制度は民主党の退陣、自民党による政権復帰によって短命に終わる。2013年から本格化する安倍農政のもとで「米の直接支払交付金」は減額され、17年産をもって廃止となった。18年産米からは行政による生産数量配分も行われなくなった。

農地法の大幅改正も2000年以降における農政の変化として看過できない。1952年に農地改革の成果を維持するために制定された「農地法」はこれまで数次にわたって改正されてきたが、09年の農地所有権と耕作を切り離す趣旨の「農地法」改正は農政上の大転換と言っても過言ではない。同改正により農地は「耕作者みずからが所有することが最も適当」と言う農地耕作者主義の原則を謳った文言が削除され、株式会社の農地取得・利用に門戸が大きく開かれた。農地貸借・取得の要件が緩和され、一般の株式会社・企業をはじめ多様な担い手が農地貸借等によって農業に参入することが容易になった。

農業の担い手については、「基本法」が「効率的かつ安定的に農業経営を営む者」等と規定して以来農地を始めとする経営資源のこれら担い手への集積・集中が強められていった。農政の対象・受益者もこれら担い手に絞られていった。「担い手経営安定法」(2006年)、「水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)」(2007年)、「人・農地プラン」(2012年)、「農地中間管理機構」の設立(2014年)等の法制度が整備された。

さらに、第2次安倍政権のもとで農政も経済成長戦略の一環として組み込まれていく。2013年「農林水産業・地域の活力創造プラン」(14年改訂)を策定し、農業も成長産業の一翼を担うため「強い農業」づくりが強調されるとともに、その担い手の育成に重点的に取り組むこととなった。その支援策として、「農業競争力強化プログラム」の決定(2016年)と「農業競争力強化支援法」等関連8法(2017年)が制定された。また、強い農業づくりのためには農業団体の改革が不可欠だとして「農業協同組合法」「農業委員会法」の改正が強行された。ところで、安倍農政の特徴は、「官邸農政」と呼ばれるように首相官邸・内閣府とその諮問機関である「規制改革推進会議」等が主導していることである。TPPや日米貿易交渉も農水大臣ではなく担当大臣が担っている。ここにも最近における農政の大きな変化が見られる。

なお、法律のウエートとしては小さいものの、今後の農業・農村再生・活性化にとって重要な意義を持つ「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」(通称農工商等連携促進法、2008年)、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」(通称6次産業化法、2010年)、「都市農業振興基本法」(2015年)等の制定にも留意しておく必要がある。

主要参考文献

- ・各年次『食料・農業・農村白書』（農林水産省編）
- ・各年次『食料・農業・農村白書参考統計表』（同上）
- ・各年次『世界と日本の食利用・農業・農村に関するファクトブック』（JA全中）
- ・各年次『日本農業とJA』（同上）
- ・藤田武弘他編著『現代の食料・農業・農村を考える』（ミネルヴァ書房）2018年
- ・小池恒男編著『グローバル資本主義と農業・農政の未来像』（昭和堂）2019年
- ・「農業と経済」編集委員会監修『キーワードで読みとく現代農業と食料・環境』（昭和堂）2011年
- ・本間正義著『現代日本農業の制作過程』（慶應義塾大学出版会）2010年
- ・生源寺眞一著『日本農業の真実』（筑摩書房）2011年
- ・山家悠紀夫著『日本経済30年史』（岩波新書）2019年
- ・服部茂幸緒『アベノミクスの終焉』（岩波新書）2014年