

産業としての日本農業 — その衰退の真因

経済学部 4 回生 寺尾ゼミナール
藤井 美香
経済学部 4 回生 後藤ゼミナール
橋本 卓弥

目 次

はじめに

I 日本農業の現状とその特徴

II 日本農業と農業政

III 日本農業 その衰退の真因

おわりに

参考文献

はじめに

この半世紀で、日本におけるコメの消費量は、半減した。周知のように、日本では 1950 年代半ばから産業構造の高度化が進み、農業人口は減少の一途を辿っている。農業人口が減少した理由の一つとして、「農業が儲からなくなったために、後継者が生まれない」ということがしばしば指摘される。だとすれば、日本の農業は、今後、衰退するほかに道はないのだろうか。本研究では、産業としての日本農業の現状と課題について分析し、その将来の可能性について考察する。

本稿の目的は、産業としての日本農業が衰退している真因を明らかにすることである。そのために、「生きていくうえで必要不可欠である“食”の生産を担っているが、なぜ衰退しているのか」という一見矛盾しているような農業の問題を、「農業と市場」という観点から経済学的に考察する。

本稿で明らかにされることは、日本農業が衰退している真因は、農業を保護し発展させるものであると一般には理解されている農業政策にこそあるということ、具体的には、関税・減反・農地転用・技術革新の 4 つに関わる農業政策にあるということである。新たな政策提案をする前に、日本農業が抱える問題を整理・分析することを重視した。本稿を通じて、私たちの身近なところで、誤解されている問題があるということに気づいて頂ける機会になれば幸いである。

本稿の構成は以下の通りである。

I 章では、日本農業の現状とその特徴について概観する。そこでは、農業総産出額・農家の割合・耕地面積・農業就業人口などの基礎データをもとに、日本農業の特徴が「兼業」「小規模」「高齢」にあることを確認する。II 章では、日本におけるこれまでの農業政策とその帰結について考察する。その際、「農地法」と「農業基本法」に焦点をあてる。III 章では、産業としての日本農業が衰退している真因を探るべく、コメ市場を中心に、関税・減反・農地転用・技術革新の 4 つの観点から問題を考察する。最後に、産業としての日本農業の今後の課題と展望を示す。食料自給率向上や TPP 参加の是非についての問題が取り上げられているが、産業としての農業を成長・発展させるために、解決されるべき課題を明らかにする。

I 日本農業の現状とその特徴

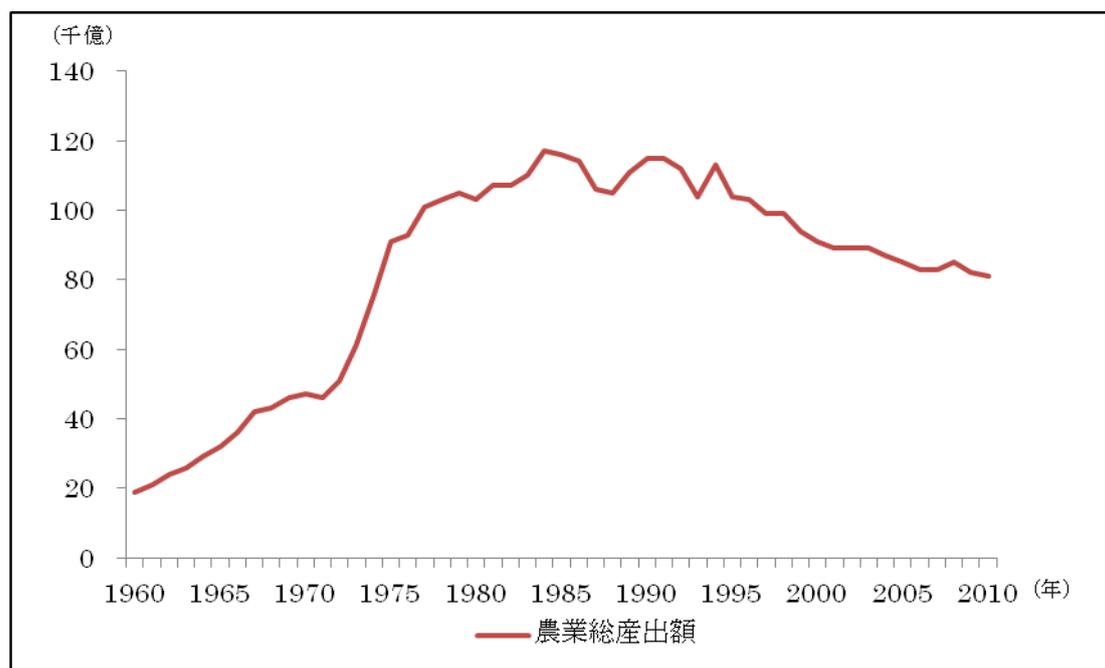
農業とは、「地力を利用して有用な植物を栽培耕作し、また、有用な動物を使用する有機的性産業（広辞苑 第6版）」のことである。「地力を利用」という文字通り、農業は土地を利用した産業であるが、本章では、農業総産出額・専兼業別農家数・耕地面積・農業就業人口などの基礎データをもとに、産業としての日本農業¹の特徴が「兼業」「小規模」「高齢」にあることを確認する。

(1) 基礎データからみる日本農業の現状とその特徴

(a) 農業総産出額の推移

日本の農業総産出額は、1984年の11兆7千億円をピークに減少の一途を辿っており、2010年には8兆1千億円まで縮小した（図1）。高度経済成長期を経て、第2次産業から第3次産業へと産業の高度化が進み、2012年、GDPに占める農林水産業の割合は1%程度となっている。

図1 農業総産出額の推移（1960年－2010年）



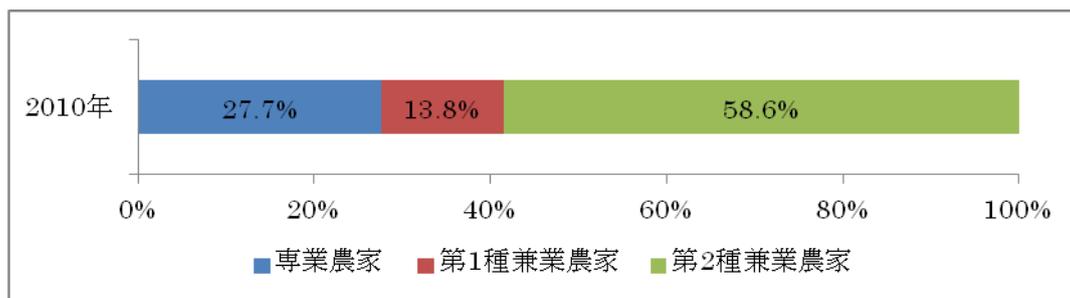
農林水産省「生産農業所得統計」により作成

¹ 本研究では、需要だけではなく供給を中心に農業を分析することを意味する。

(b) 専兼業別農家数

日本の農家²のうち兼業農家が占める割合は、2012年で、7割を超えている（図2）。また、専業農家のうち65歳未満の男性がいる農家は、全農家の11%にすぎない。すなわち、2012年の日本の農業は、専業でなくとも、かつ／あるいは、高齢であっても就業可能となっているということである。

図2 専兼業別割合

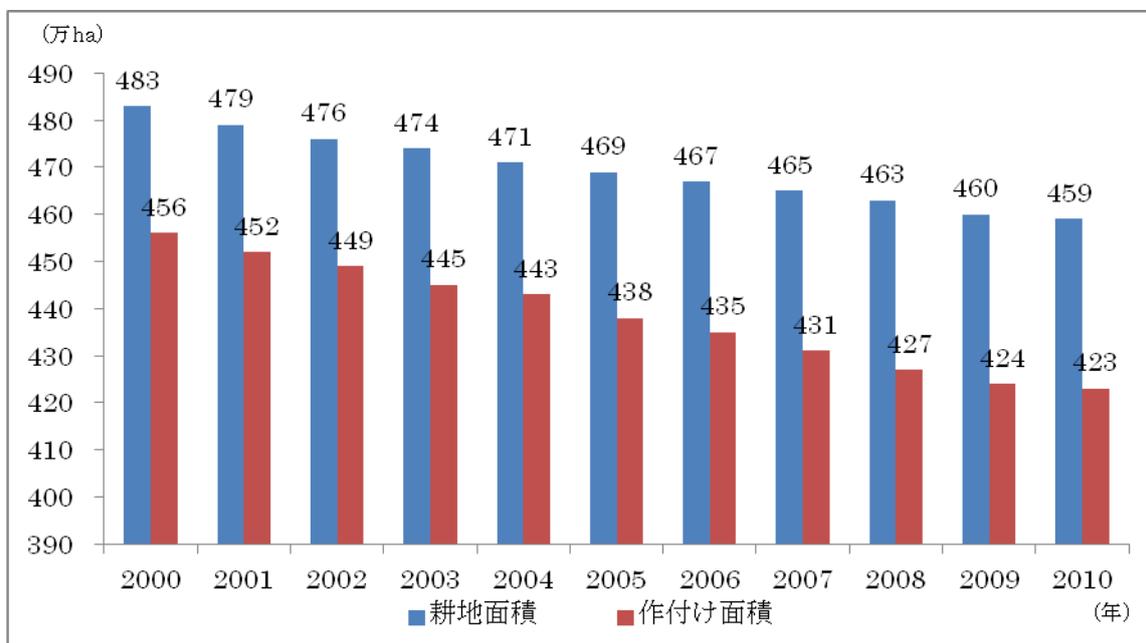


農林水産省「2010年世界農林業センサス」により作成

(c) 耕地面積・作付面積の推移と経営耕地面積

耕地面積は、1961年の609万haから2010年の260万haへと、半世紀で150万ha減少した。さらに、耕地利用率も、減少傾向にある（図3）。

図3 耕地面積と作付面積の推移



農林水産省「耕地及び作付面積統計」により作成

² 「農家」とは、経営耕地面積が10a以上又は農産物販売金額が15万円以上の世帯のことをいう。「専業農家」とは、世帯員の中に兼業従事者が1人もいない農家のことをいう。「兼業農家」とは、世帯員の中に兼業従事者が1人以上いる農家のことをいう。「第1種兼業農家」とは、農業所得を主とする兼業農家のことをいい、「第2種兼業農家」とは、農業所得を従とする兼業農家のことをいう。

また、日本における1戸当たりの平均経営耕地面積は、アメリカの94分の1、フランスの30分の1、ドイツの25分の1という数字からも見て取れるように、他の先進国と比較すると極めて小規模である（表1）。

表1 1戸当たりの平均経営耕地面積

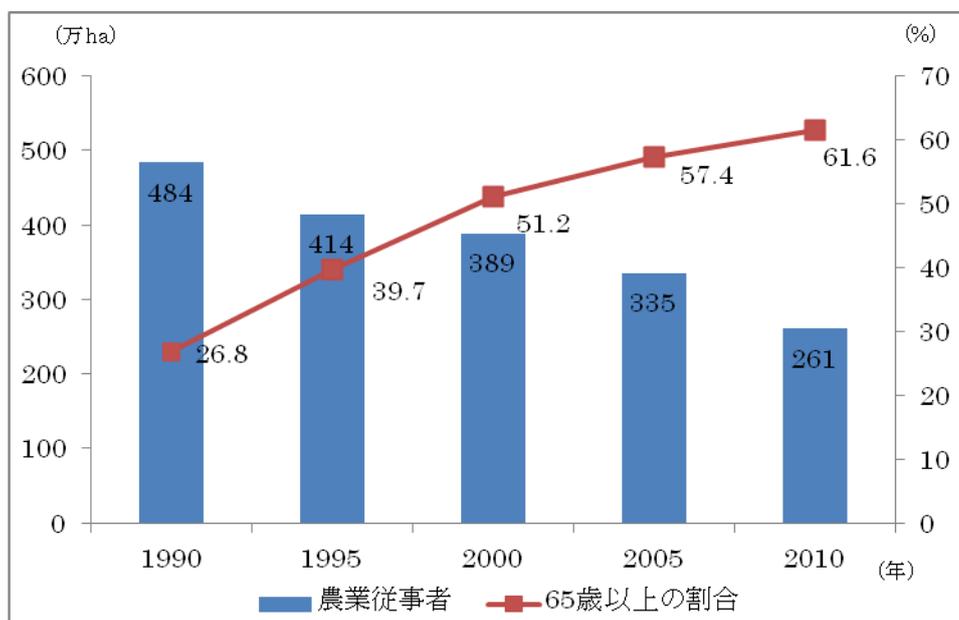
アメリカ	フランス	ドイツ	日本
169.2ha	54ha	45.3ha	1.8ha

農林水産省「平成21年 農林白書」により作成

(d) 農業就業人口

農業就業人口は、1960年の1,454万人から2010年の261万人へと、4分の1に減少した。さらに、農業従事者の高齢化が進んでいる。2010年に、農業就業者のうち65歳以上の高齢者が占める割合は60%を超え（図4）、農業就業者の平均年齢は、65.8歳となった。

図4 農業就業人口と65歳以上の割合



農林水産省「2010年 世界農林業センサス」により作成

II 日本の農業と農業政策

本章では、前章において確認した日本農業の特徴である「兼業」・「小規模」・「高齢」について、農業政策との関係の観点から考察する。ここで提起する問題は、農業政策は農業の発展のためにはあるはずだが、これまでの日本における農業政策は、農業を衰退させる原

因になったのではないかということである。この問題について考えるために、本章では、日本の戦後間もなく食料不足の改善のために GHQ 指導のもとで実施された「農地改革」と、日本の高度経済成長期を背景に策定された「農業基本法」の二つを取り上げる。「農地改革」と「農業基本法」の二つが、日本農業に「兼業」・「小規模」・「高齢」をもたらした原因であることを示し、日本における農業政策について、経済学的な観点から考察を加えることとしたい。

(1) 農地改革と農地法：自作農中心の農業の形成

戦後の日本農業の起点となったのは、戦後間もなく GHQ の指導のもとで実施された農地改革である。

農地改革が実施されたのは 1947 年から 1950 年の間で、その最大の目的は、戦後の食糧不足の改善であった。日本の農業は第二次世界大戦下で壊滅の危機に瀕し、働き手の多くが戦争で失われ、器具も肥料も不足することとなった。GHQ の判断は、戦後の食糧不足を改善するためには地主と小作農の関係を強制的に解消することが不可欠であるというものであった。その判断の背景には、農地改革が実施される以前、日本農業の社会形態として江戸時代に確立され、戦後まで続いていた、士農工商といった封建的システムや明治時代に確立された地主制度が、農業の生産を大きく阻害しているという認識があった。

戦前の地主制度のもとでは、収穫の半分にも上る小作料が地主に取られ、増産をする分だけ小作料が増えるために、農民に対しては農産物の生産に対するインセンティブが十分には与えられなかった。しかしながら、そのような状況は、GHQ 支配下のもとで実施された農業改革によって一変することになるのである。

農地改革とは、小作地を安価で政府が買い上げ、それを小作人に売り渡すというものであった。「耕すものに農地を」というスローガンのもと、当時の政府は、農村を離れて都市部で暮らす地主の小作地のすべて、また、農村に暮らしている地主であっても、1ha（北海道では 4ha）を超える農地の所有を認めなかった。その結果として、約 252 万人の地主から政府が買い上げた農地に、財産税として物納された農地を加えた 193 万 ha を、420 万戸の農家にただ同然の価格で売り出したのである。これによって、農地を所有する市町村に住んでいない不在地主はその小作地のすべてを失い、また、市町村に住んでいた在村地主も、1町歩（約 1ha）を超える小作地を所有することができなくなった。

農地改革の結果、自作農の比率はそれまでの 31% から 61% にまで上昇することになった。農地改革以前の農業の形態である地主と小作人という構造からわかるように、土地の所有と経営が分離していたのが、農地改革によって小作農が自作農へと転換し、土地の所有と経営が一致するようになったわけである。

小作農は、自作農へと転換することによって、地主制度のもとで徴収されていた小作料を納める必要がなくなり、自作農の生産意欲は大きく向上することになった。食糧不足の改善を最大の目的とした農地改革は、1948 年にコメが豊作となったことと相俟って、食糧

事情を大きく好転させることに成功した。つまり、地主制度の解消を伴う、小作農の労働インセンティブの改善が、戦後の食糧不足を一掃する結果をもたらしたのである。

以上簡単にみたように、戦後日本の農業は、自作農中心の農業社会の基盤が形成されることを起点としただけであるが、その基盤は、現在に至るまで引き継がれているのであるが、後述するように、それがもたらすものは、その後大きく変容することになる。

(2) 農業基本法：「選択的拡大」と「構造改善」

高度経済成長期の只中にあった1960年前後を境として、工業化の加速とは裏腹に農業の相対的立ち後れが目立ち、農工間所得格差が広がった。このことを背景として、工業と農業の所得格差を是正するべく、農業分野での高度成長を実現することを目的として制定されたのが、1961年の農業基本法である。

農業基本法では、二つの大きな政策方針が打ち出された。それは、「選択的拡大」と「構造改善」である。以下、この二つの政策方針について、その特徴と帰結を概観する。

(a) 選択的拡大

「選択的拡大」とは、高度経済成長期を背景に、需要が増大すると予測される農産物の生産を増やし、需要が減少すると予測される作物や輸入品と競合する作物の生産を減らすことを目指した方針である。高度経済成長期が始まった1955年を基準として、所得向上によって食生活がいかに多様化したかを測定すると、以下のようになる（表2）³。

表2 年間1人当たり食料消費量の推移（kg）

年度	1955	1965	1975	1985	1995	2005	2005年度
							1955年度
米	110.7	111.7	88.0	74.6	67.8	61.4	0.55
小麦	25.1	29.0	31.5	31.7	32.8	34.7	1.26
いも類	43.6	21.3	16.0	18.6	20.7	19.7	0.45
でんぷん	4.6	8.3	7.5	14.1	15.6	17.5	3.80
豆類	9.4	9.5	9.4	9.0	8.8	9.3	0.99
野菜	82.3	108.2	109.4	110.8	105.8	96.3	1.17
果実	12.3	28.5	42.5	38.2	42.2	43.1	3.50
肉類	3.2	9.2	17.9	22.9	28.5	28.5	8.91
鶏卵	3.7	11.3	13.7	14.5	17.2	16.6	4.49
牛乳・乳製品	12.1	37.5	53.6	70.6	91.2	91.8	7.59
魚介類	26.3	28.1	34.9	385.3	39.3	34.6	1.32
砂糖類	12.3	18.7	25.1	22.0	21.2	19.9	1.62
油脂類	2.7	6.3	10.9	14.0	14.6	14.6	5.41

農林水産省「食料需給表」により作成

³ 生源寺真一『日本農業の真実』（ちくま新書、2011年）p.38より引用。

肉類や牛乳・乳製品、鶏卵などの畜産物とともに、野菜や果樹の消費が大きく増加していることがわかる。農業基本法では、これらの品目の需要が増大することを予測し、「畜産3倍、果樹2倍」というスローガンを掲げて、農家が生産する生産物を選択的に変更することを推進したのである。その結果、生産される農業生産物の品目は大きく変化することになった（表3）⁴。

表3 農業生産指数の推移と品目別自給率

	総合	米	麦類	豆類	いも類	野菜	果実	畜産物
1960-64年	100	100	100	100	100	100	100	100
1965-69年	117	107	78	73	82	123	142	151
1970-74年	120	94	27	64	60	135	184	205
1975-79年	129	99	25	49	59	141	206	241
1980-84年	129	84	44	49	63	145	199	280
1985-89年	134	87	55	57	70	147	194	307
1990-94年	128	81	38	40	63	137	172	313
1995-99年	122	79	28	38	58	129	161	297
2000-04年	115	70	40	46	53	121	150	286
2009年度自給率(%)		95	11	8	78	83	41	63

農林水産省「農林水産業生産指数」「食料需給表」により作成

(b) 構造改善

農業従事者と工場労働者の所得の拡大を防ぐためには、農業の経営規模の拡大を促進し、小規模の従事者は他産業の就業へと移動させる必要があった。そこで政府は、農家の数を減らすことで農業経営の体質強化を図り、都市の労働者と同程度の生活水準が可能な自立経営農家の育成を目指すために、「構造改善」という方針を打ち出した。

1962年、民間の電気技師である関口正夫が田植え機の実用化に成功したことで、田植えも機械化で生産が可能となり、1960年代には、耕運や収穫の機械化を中心とする農業の技術革新が起こった。以降、農作業の省力化が大きく進み、農業は人手がかからない業種となっていった。

小規模な農家について、その労働力を製造業や都市部に移すことにより、個別の所得を上昇させることを政府は意図した。小規模のまま農業に従事するよりも、都市部や工場で働くほうが、所得が増えることが期待された結果、小規模な農家は製造業や都市部に移転し、人的移動の促進は進んだ。

農業の機械化を促進する「構造改善」は、農業の経営規模を拡大するための技術革新として作用するはずであった。しかしながら、そのような政府の意図に反して、農業の規模拡大は進まなかった。その主な要因は、二つあげられる。

一つは、技術革新（機械化）によって農作業に従事する時間が減り、都市部や工場で働

⁴ 生源寺眞一『日本農業の真実』（ちくま新書、2011年）p.37より引用。

きながら、週末に農業を行うことが可能な兼業化に有利な環境が実現されることになったからである。もう一つは、高度経済成長期のもと、土地の価格が継続的に上昇したため、農地転用や農地転売を期待して農地を資産として保有することのインセンティブが高まったからである。このようにして、小規模の農家にとって、他産業（都市部や工場）で働きながらも、農地を手放さずに資産として所有することは合理的な判断となったため、結果として、農地の集約が進まず、構造改善は成功しなかったのである。この意味で、自作農主義が構造改善を阻害したといえることができるだろう。

(c) 自作農主義の終焉

ここまで、農地改革と農業基本法をとりあげ、その特徴と帰結についてそれぞれみてきた。ここでは、この二つの政策についてさらに詳しく検証するため、土地（農地）と農家（自作農）との問題について考察をする。

農地改革では、不在地主や寄生地主から政府が強制的に土地を買い上げることで、小作農に農地の再配分を行った。農村に暮らしている地主であっても 1ha（北海道では 4ha）を超える農地所有は認められなかったように、農地改革とは、農地の所有面積を制限する政策であったといえる。

他方、農地改革から 11 年後に制定された農業基本法は、農工間格差の是正のために、農地を集約化することで規模の拡大を目指すものであり、その点において農地改革における農地制限規整とは背反するような政策であった。このような農業政策における政策転換の結果は、1970 年代に増幅し、自作農主義の終焉へとつながっていく。

高度経済成長による農地価格（とくに転用価格）の上昇は、農地の資産としての価値を高め、農家に対して、資産としての農地の潜在的価値を目覚めさせることになった。そのため、離農や農業を縮小するにしても、そのことが直ちに農地を売却するという判断には結びつかないことになった。さらに、農作業の機械化によって省力化が進んだため、農業生産における規模の経済が強まるのとは裏腹に、農地の流動化は進まず、そのことによって規模の拡大が実現されないことは農業生産性向上の大きな妨げとなった。

このような状況のもと、1970 年に農地法が改正された。農地法の目的を規定した第一条には、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」という自作農主義の理念が明文化されていたが、農業の規模拡大を促進した農業基本法制定以降の 1970 年に行われた農地法改正では、農地法第一条の直後に、「ならびに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用を調整し」と付け加えられたのである。

農地法の改正が意図したことは、農地の貸借や作業委託であり、日本の農地政策は、貸借を促す方向へと大きく切り替えられた。しかし、農地の貸借を促すということは、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」という主旨と、齟齬をきたすことになった。このようにして、農地改革によって掲げられた自作農主義と所有農

地制限は、1970年の農地法改正によって示された転用拡大のために実質的に無効化し、さらに、転用拡大が小規模農家の維持へとつながることが相俟って、農業基本法のもとで推し進められた農業の規模拡大方針は終焉を向かえることになったのである。

(3) 農業政策の帰結：「兼業」・「小規模」・「高齢」

ここでは、これまでにみてきた農地法と農業基本法という二つの政策によって、現在における日本農業の問題として捉えられている「兼業」・「小規模」・「高齢」がもたらされたことを指摘する。あわせて、本章の結びとして、それら二つの農業政策について、経済学的観点から若干の考察を行うことをしたい。

農地改革と農業基本法の結果として農地転用が引き起こされたということを、前節で指摘した。農地を土地資産として保有する農家は、その農地を転用することで得られる収益をその目的としている。農地改革時に定められた農地法と農業基本法の二つの法律は、自作農主義（所有と経営の一致）を企図したものであったが、農地法改正により所有と経営の一致が解消され、転用拡大を推し進めることとなった。また、農業基本法の政策方針の一つである構造改善の結果、兼業農家が増えたことを指摘した。要するに、現在の日本の農業の衰退の原因として取り上げられることの多い「兼業」・「小規模」は、実は、日本の農業政策の結果なのだということである。これまでの日本の農業政策は、実際には日本の農業を弱体化させてきた可能性があるのである。

ここで、日本農業のもう一つの特徴である「高齢」について触れたい。むろん、「高齢」それ自体は、農業政策によって実現されたものではない。また、産業構造の転換によって農業が含まれる第1次産業から、工業・製造業が含まれる第2次産業や、主にサービス業が含まれる第3次産業へと若年層の人的移動が進んだことの結果として、農業従事者の高齢化が進んだ。しかしながら、高度経済成長期において実現された農作業の機械化や、農業の大規模化が進まなかったことを背景に、高齢でも農業が可能になったという側面を否定することはできない。例えば、田植機の実用化によって、農家は「腰を曲げた重労働」から解放されたが、これは、高齢でも農作業が出来る環境が整えられたことを意味する。

最後に、農業政策について経済学的観点から考察されることとして、農業基本法の選択的拡大と構造改善を取り上げる。選択的拡大は、将来需要の増大が予測されるという判断に従って政府が市場に介入し、政策的に農家の生産物を変更させるものであった。また、構造改善は、所得の農工間格差是正のために、政府が農家の数を減らすことで農業規模を拡大させ、生産性の向上させることを目的とした政策であった。将来需要の問題にせよ、所得の農工間格差にせよ、それらはたしかに1960年当時の経済情勢から予見されたことであっただろう。だが、市場が実現する結果とそれについての予見にもとづいて政府が介入することによって市場で実現される結果とは、はたして同じであるという保証はあるのだろうか。構造改善では、政府の介入によって導かれた「兼業」・「小規模」という問題が生じた。農工間の所得格差を是正する目的であったとしても、産業間の所得配分の変化を政

府が引き起こすということは、市場における資源配分の効率性を犠牲にするということである。

日本の農業について、「第6次産業化」をはじめとする企業の参入がよく取り上げられている。この提案の実現のため、政府が主導する必要があるのかもしれない。しかし、市場によって実現される資源配分と、政府によって実現される資源配分とは、一般には異なる。農業は人間にとって必要不可欠な食を担っているわけだが、農業を産業として捉えるとき、それを特別に保護すべきか否かは、科学的に判断すべきことである。

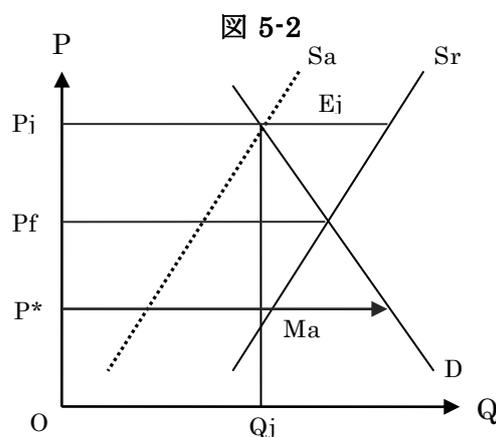
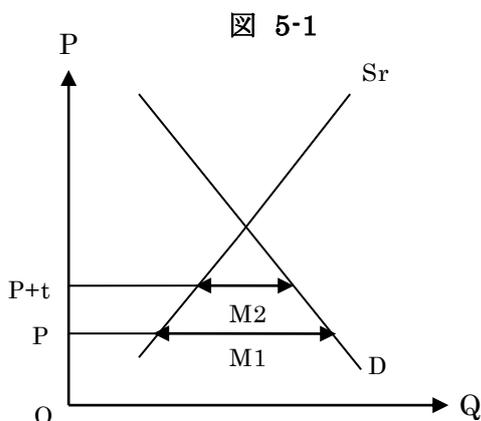
III 日本農業 その衰退の真因

本章では、日本農業が衰退している真因を明らかにする。ここでは、産業としての農業と、関税・減反・農地転用・技術革新との関係について、日本農業の問題を象徴かつ代表するコメの市場を取り上げて考察する。

(1) 関税と減反

2011年、一世帯当たりのパンの年間消費額がコメのそれを初めて上回った。年間1人当たりのコメ消費量は、1965年の117kgから2010年の67kgまで半減した。他方、コメの生産量は、2010年に850万トンに上っており、1970年から始まった減反政策によって生産量を減少させてはいるものの、過剰生産となっているのである。過剰生産が存在するのであれば、需要と供給が均衡するように価格が下落するはずである。しかし、日本では、コメの生産量を減らしてコメの価格下落を防いでいるのである。

関税と減反は、いずれも、コメの価格を高く維持するための保護政策である。2012年の、コメにかかる関税率は778%である。他のものと比較すると、例えば野菜は3%、ウイスキー13%、パソコン0%、化粧品0%から、コメの関税率が非常に高いことがわかる。



八田達夫 『日本の農林水産業』（日本経済新聞社出版、2010年）p.13

関税の効果について、図5-1を用いて説明しよう。いま国際価格がPである場合、関税

がなければ輸入量は $M1$ であるが、関税がかけられると、国内価格が $P+t$ となり、輸入量は $M2$ に減少する。高関税をかけると、コメの生産調整を行わなければならない。その仕組みについて、図 5-2 を用いて説明する。国際価格が P^* に対して、関税がかけられた後の国内価格は P_j である。関税率に対応した国内価格が、貿易されていない場合の需給均衡価格 P_f より高いので、コメの輸入は生じない。さらに、特別の処置を講じないかぎり、 E_j の部分は国内生産過剰が起きてしまう状況である。この生産過剰は、放置すると国内価格を低下させる圧力を生むことになる。国内生産者価格が均衡価格 P_f まで戻ってしまえば、高い関税率をかけた目的が達成できないので、 E_j の分の生産過剰がなくなるように、補助金を与えるなどして減反をしているのである。この結果、供給曲線は点線の S_a のように左にシフトする。したがって、高価格 P_j を維持することは、高い関税率だけでは達成不可能で、減反を併用する必要があるということなのである。⁵

コメの高価格維持政策である関税と減反は、ある帰結をもたらした。それは、兼業農家の増加である。

コメ作りは、6月頃の田植えと9月頃の稲刈りと、農繁期が決まっており、しかもその期間は短い。週末しか農業を行えない兼業農家は、各戸ずつ農業機械を持つ必要があるが、他方、雑草処理は大量の肥料を使って手間を省いている。つまり、コメ作りは手間がかからない分、高い費用がかかるのである。機械や大量の肥料を購入するのは、コメの価格が高く十分な収入がある場合にのみ可能である。したがって、コメの高価格維持は、兼業農家にとっての十分条件なのである。

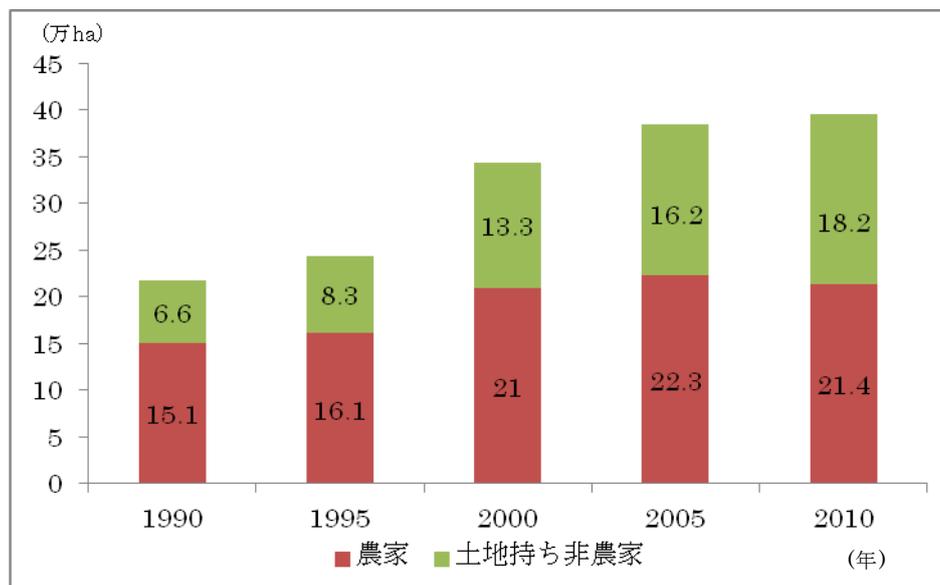
(2) 農地転用

農地転用の機会を失わないために、農地の集約化が進まなかったことと並行して、日本の耕作面積は、この半世紀で 150 万 ha 減少した。これは、岩手県の大きさと同じである。耕作面積の減少につながる耕地のかい廃要因は二つある。一つは、耕作放棄である。2010 年の耕作放棄地の総面積は、40 万 ha である。これは、滋賀県の面積と同じである。

耕作放棄の放棄者内訳をみると、2010 年では農家が 21 万 ha、土地持ち非農家が 18 万 ha となっており、後者の土地持ち非農家の数が年々増加している（図 6）。それではなぜ、農家や土地持ち非農家は農地を手放さないのだろうか。それは、もう一つのかい廃要因である農地転用を期待するからである。

⁵ 八田達夫『日本の農林水産業』（日本経済新聞社出版、2010年）pp.12-14を参照。

図 6 耕作放棄地の推移



農林水産省「2010年 世界農林業センサス」により作成

高度経済成長期に、都市開発が進み、インフラが整備された農地は優良農地とされ、宅地や商業施設へと転用された。高度経済成長終期の1980～90年代は、株と地価が高騰し転用収入額は農作物生産額を上回っている（表4）。莫大な転用収入によって、潤った農家も少なくはない。

表 4 農地転用収入の推移（全府県）

年平均	農地転用収入 (10億円)	農作物生産額 (10億円)	農地転用収入 / 農作物生産額(%)
1975-79	2,986	6,273	48
1980-84	4,420	6,712	66
1985-90	6,347	6,912	92
1990-94	10,028	7,284	138
1995-99	6,835	6,652	103
2000-05	4,568	5,700	80

神門義久『さよならニッポン農業』（NHK新書、2010年）p.80

農地の転用は、厳しく規制されている。農家は、その規制と見返りに、農地としての税制上の特典や、農林水産省の補助金事業を享受している、しかしながら、実際は、農地の転用規制が厳しく運用されているわけではない。例えば、1998年以前までは、2ha以上の転用は農水大臣の許可が必要であったが、それ以降は4ha以上に緩和された。公共事業や

大型宅地開発など、転用の多くは農外の経済主体が事業主になるので、農家はリスクを負うことはなく、農地の売却収入を得ることができるのである。

このように、農家は農地を資産として捉えるようになり、農地を手放さなかった。転用面積を農地面積で除した農地転用のペースは年率0.5%程度であり遅いともいえるのだが、他面で、世帯主が世帯主である期間は30年程度あり、この期間は短くはない。しかも、農地の固定資産税は、10a当たり数千円程度であり、さらに、相続税負担額は極端に低いことに加えて、営農を続けている限りは猶予される特権もある。特に、稲作農家は、減反などの補助金による収入もあるので、農地が小規模で生産性が低くても、転用機会を待つことの機会費用は大きくないのである。

以上みたような理由によって、農地を手放さない農家が増え、小規模農家が維持されてしまった。その結果、生産意欲が高い生産者は、規模拡大が進まず、農地の集約化が進まなかったのである。この問題の本質について、神門善久（2010）は次のように要約的に述べている。

現代社会において、農地を住宅地や商工業用地に転用しなければならないときがあるのは自明です。また、戦後の食糧難のときに無理して拓いた農地については、いまや耕作を続ける意義はないでしょう。ですから、耕作放棄も農地転用もそれ自体は悪いことではありません。問題は、個々の地権者の勝手気ままの所為で、周囲の農業や、地域全体の経済活動に悪影響を及ぼすことです。農業地域、住宅地域、商業地域、工業地域と、それぞれひとまとめでして土地を使えば、トラブルもなく、相互にとって幸せなのに、個々人が好き勝手に土地を使えば、結局のところみんなが不便をきたしてしまいます。⁶

農業は、土地を利用した産業である。戦後の農業政策によって、土地の所有と土地を用いた経営とが統一されたが、その結果、農業経営の大規模化は阻害され、非効率な土地利用がされてしまった。産業としての日本農業の問題の本質は、「土地」にある。

(3) 技術革新

農業における労働節約的な技術革新は、労働時間を短縮させ、その結果、兼業や高齢者でも農業が可能になった。

品質改良や機械化が進んだ結果、コメ作りにかかる労働時間は、この半世紀で6分の1にまで減少した。現在、日本で食べられているコメの多くは、19世紀に品種改良された品種がルーツになっている。例えば、「コシヒカリ」は、1944年から始まった品種改良によっ

⁶ 神門善久『さよならニッポン農業』（NHK新書、2010年）p.101より引用。

て福井県で誕生した。そこから、病害や冷害に強い「奥羽 292 号」を掛け合わせた結果、「あきたこまち」が誕生したのである。このような様々な品種改良によって、各地域の気候に合ったコメが全国で作られるようになった。⁷

II 章でも述べたように、1961 年の農業基本法の構造改善によって、機械化が促進された。この機械化は、2 つのグループに分かれている。1970 年頃までの先発グループは、田植え前の耕起・整備作業や、その後の防除作業の機械化が中心であった。他方、後発グループはトラクター、田植機、コンバインから成り、1960 年代後半から 80 年代にかけて普及した。後発グループは、コメの生育期間全体を通じたものであり、「中型機械化一貫体系」とよばれている。このような技術革新の結果、コメ作りにかかる労働時間は、10a あたりでは、1960 年に年間 172.9 時間だったのが、2010 年には年間 26.4 時間まで減少したのである。

表 5 規模別稲作農家の割合と生産性

規模別	稲作農家の割合(%) ⁸	平均費用(円) ⁹	時給換算額(円) ¹⁰
1ha 未満	73.0	22,000	300
1.0~2.0ha	17.5	17,000	900 ¹¹
2.0~3.0ha	4.7	14,000	-
3.0~5.0ha	2.8	13,000	2,000
5.0~10.0ha	1.5	12,000	-
10.0~15.0ha	0.4	11,800	3,000
15.0ha 以上	0.1	11,000	-

農林水産省「2011 年 農作物生産量統計」により作成

産業として生産性をあげるには、農地を集約化することで平均費用を下げなければならない。60kg のコメを生産するために必要な費用とその時給換算の数字が端的に示すように、作付面積を大規模化するほど生産性は上昇する（表 5）。

日本の稲作農家の規模別割合をみると、1ha 未満の農家が全体の 7 割も占めている。日本のコメ作りを担っている農家の大多数は、小規模農家なのである。実際のところ、効率的営農ができる規模とされる 10~20ha の割合は、0.5%のみというのが現状である。この

⁷ 農林水産省 HP「食の未来を拓く 品種改良(1)」
(http://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1111/spe1_01.html)

⁸ 生源寺眞一『日本農業の真実』（ちくま新書、2011 年）p.92 を参照。

⁹ 農林水産省 HP「2011 年 農作物生産量統計」
(http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/seisanhi_nousan/index.html、2012 年 9 月)

¹⁰ 時給換算額 時流潮流『「チーム石破」の勝算は 農政の壁に理詰めで迫る』

¹¹ 平均稲作耕地面積 1.2ha の数字。

ような小規模農家が維持されてしまった真因は農業政策にあるとこれまで説明してきたが、機械化や品質改良といった技術革新が、農業に手間がかからなくなったと同時に、兼業や高齢でも農業が可能である状況をもたらしたことも、日本農業の「衰退」の、決して無視できない真因であることを、ここであらためて強調しておきたい。

ここまでの考察によって得られた経済学的な含意は、次のことである。

競争的でない環境における技術革新は、生産性を向上させるどころか、むしろかえって低下させてしまう可能性がある。競争的でない環境というのは、本稿で考察した問題においては、関税や減反である。機械化や品質改良などの技術改良は、兼業（小規模）農家にとっては必ずしも生産性の向上をもたらさなかった。それらの技術改良は、農業の仕事をより手間をかけずにおこなうことを可能にするにとどまり、農業という産業全体において、生産性が低い農家にとって優位な状況を生み出した。この意味で、技術の改良は、それが適用される環境によっては、必ずしも技術革新を含意しない。

おわりに

本稿では、I 章で、総産出額の減少、農家全体における兼業化の比率、世界各国と比較した耕地面積の小規模性、農業就業人口の高齢化を示す基礎データを参照し、日本農業の衰退の現状と特徴を確認した。

II 章では、日本の農業の衰退の結果である「兼業」・「小規模」・「高齢」が、農地改革と農業基本法によって導かれたことを明らかにした。農地改革の結果として達成された自作農主義と所有農地制限は、農業基本法で図られた農業の規模拡大の帰結として 1970 年に農地法が改正されたことで破綻し、高度経済成長期のもとで農作業の機械化による省力化と、土地価格の上昇による農地の資産化という背景が重なったことで、四半世紀ほどの間に「兼業」・「小規模」・「高齢」がもたらされたのであった。また、日本における農業政策は、市場による効率的な資源配分を阻害している可能性があることを指摘した。

III 章では、「関税」・「減反」・「農地転用」・「技術革新」の 4 つについて、これらが原因となって「兼業」・「小規模」・「高齢」がもたらされていることを実証した。日本政府がコメに対して実質輸入できないような高関税をかけることで、国内生産されるコメが超過供給の状態を起こしている。超過供給が起こった市場では価格の低下が引き起こされる。しかし、これでは高関税をかけることによって維持しているコメの高価格が形骸化することになるため、減反政策を行うことで市場の効率性を無視した非合理的な状態が選択されたのである。次に、農地転用が引き起こす問題として耕作放棄地の実態と、さらに土地持ち非農家が増大する要因である農地転用収入の問題を指摘した。最後に、機械化や品種改良といった技術革新による農作業の省力化が、兼業でも高齢でも農業を可能にしたことを示した。日本の農業の構造は保護的な政策によって形成されており、非競争的な環境下では技術革新が生産性低下の原因となりうるのである。

本稿における以上の議論の含意は次の通りである。

日本の農業が衰退している結果とその原因は、非競争的な環境を引き起こす政策によって、市場の効率的な資源配分が阻害されたためである。農業を産業として発展させるうえでは、農業基本法の目的であった農地の集約化と規模の拡大が十分条件である。この課題を達成させるためには、農家の競争的な環境を整備する必要が急務であるが、その具体的な方策についての考察は、今後の課題としたい。

参考文献

- 浅川芳裕 『日本は世界 5 位の農業大国 大嘘だらけの食料自給率』(講談社、2010 年)
- 奥野正寛・本間正義 『農業問題の経済分析』(日本経済新聞出版社、1998 年)
- 神門善久 『日本の食と農 危機の本質』(NTT 出版、2006 年)
- 神門善久 『さよならニッポン農業』(日本放送出版協会、2010 年)
- 食料問題研究会 『一目でわかる! 図解日本食料マップ』(ダイヤモンド社、2012 年)
- 生源寺眞一 『日本農業の真実』(ちくま新書、2011 年)
- 筑波君枝 『最新農業の動向とカラクリがよ〜くわかる本』(秀和システム、2008 年)
- 八田達夫 『日本の農林水産業 成長産業への戦略ビジョン』(日本経済新聞出版社、2010 年)

農林水産省 「農林水産基本データ集」

農林水産省 「平成 23 年度 食料・農業・農村白書」

農林水産省 「平成 21 年度 食料・農業・農村白書」

農林水産省 「2010 年度世界農林業センサス」

「特集——復興から再生へ (5) 逆境乗り越え強い農業へ——「夢」をもう一度」(『日本経済新聞』、2012 年 03 月 10 日)

「経済史を歩く (30) 兼業農家の時代へ、稲作に機会革命——人手減るも土地集約進まず」(『日本経済新聞』、2012 年 12 月 09 日)