

食料安全保障と日本の農政 — ウクライナ侵攻の教訓—

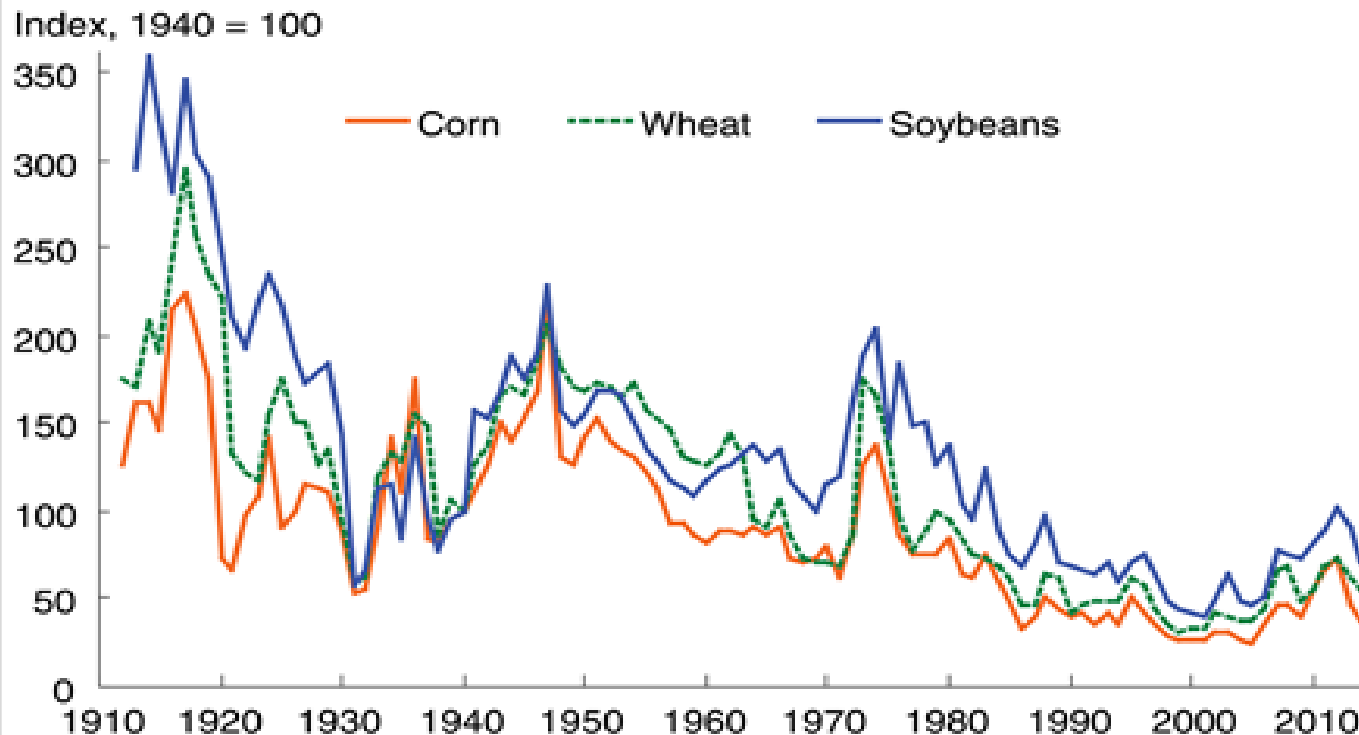
キヤノングローバル戦略研究所・研究主幹
経済産業研究所・上席研究員
農学博士 山下 一仁

世界人口が増加して食料危機？



1900年17億人⇒1980年45億人⇒2015年73億人⇒ 2050年95億人

Inflation-adjusted corn, wheat, and soybean prices, 1912-2014

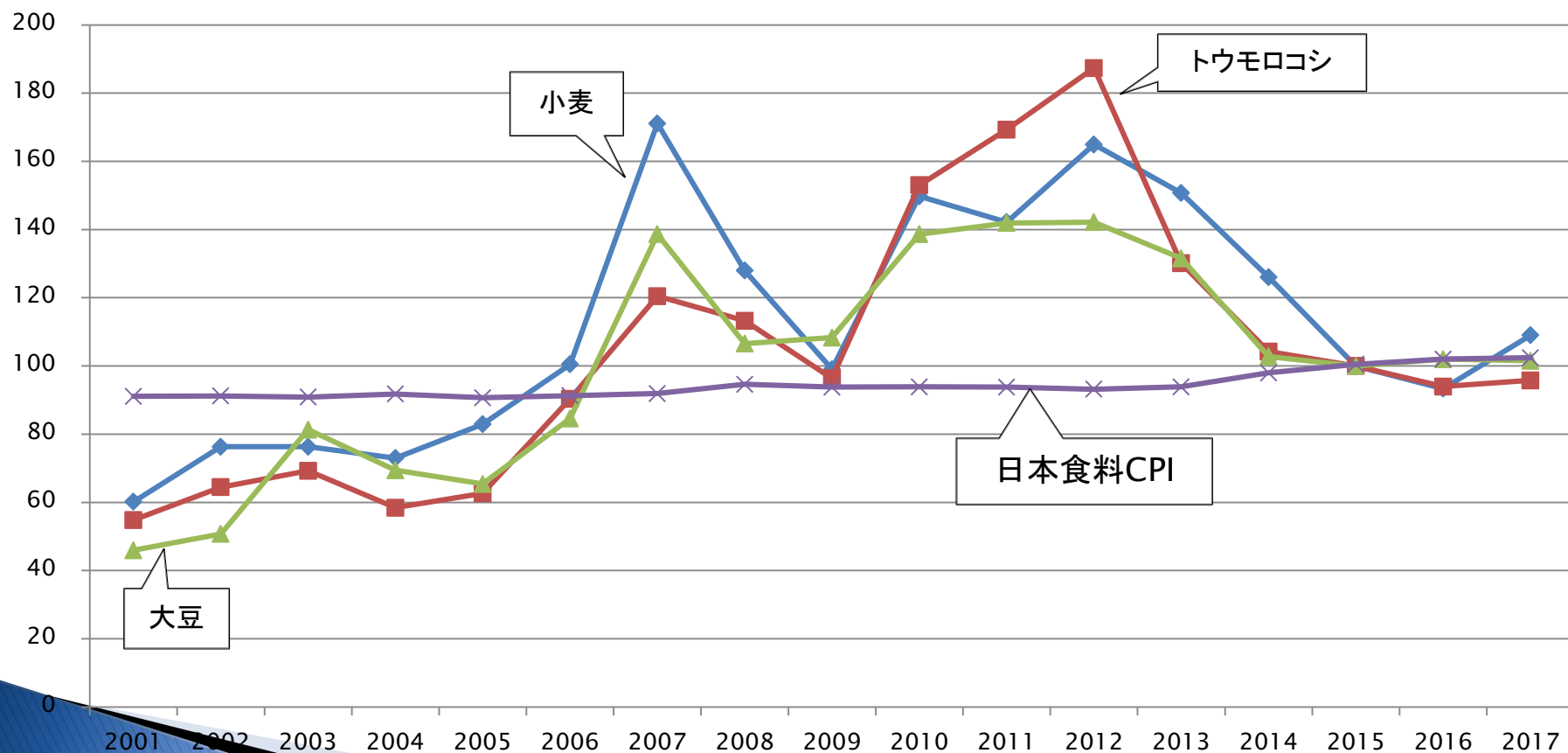


Source: USDA, Economic Research Service calculations using data from USDA, National Agricultural Statistics Service and U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

2008年世界食料危機と日本



穀物国際価格指数と国内CPIの推移



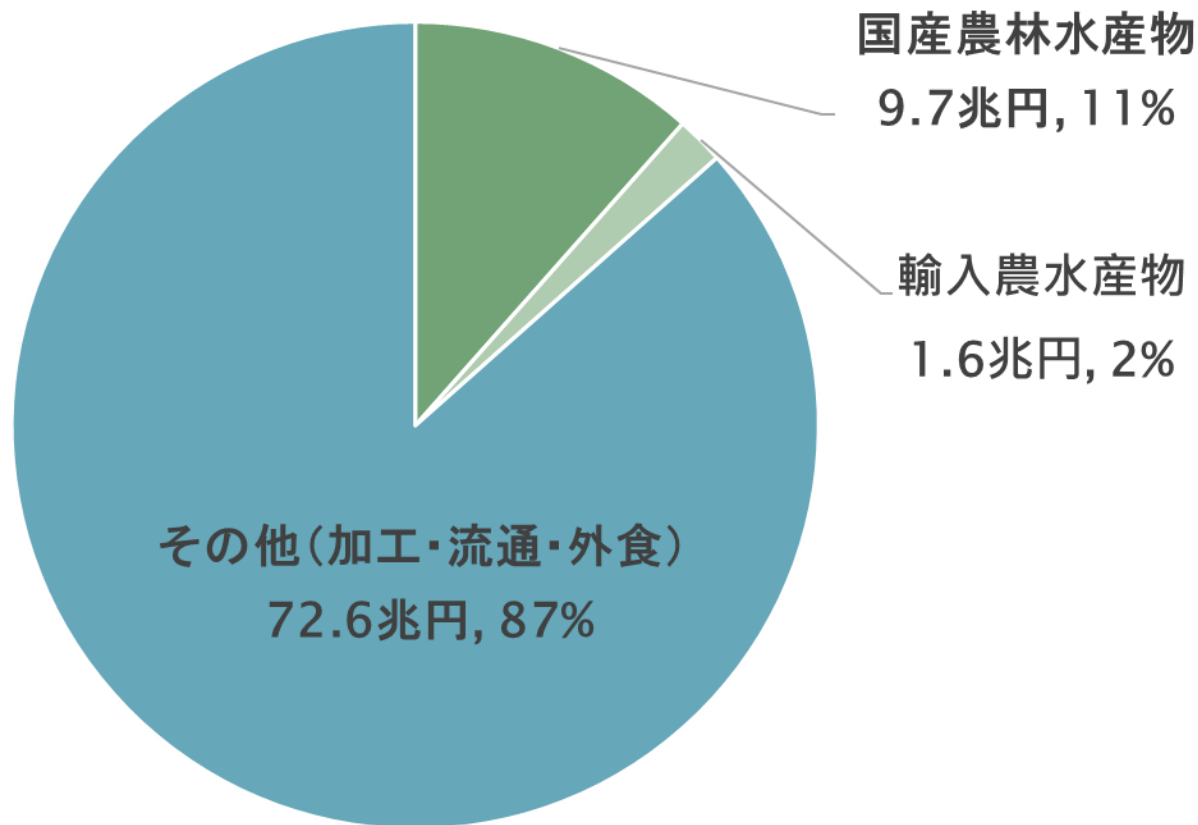
注: 穀物国際価格指数は2015/2016を、日本食料CPIは2015年をそれぞれ100とした数値

年度

飲食料の最終消費額の帰属



飲食料の最終消費額内訳(2015)



参考: 農林水産省HP



食料は戦略物資なのか？

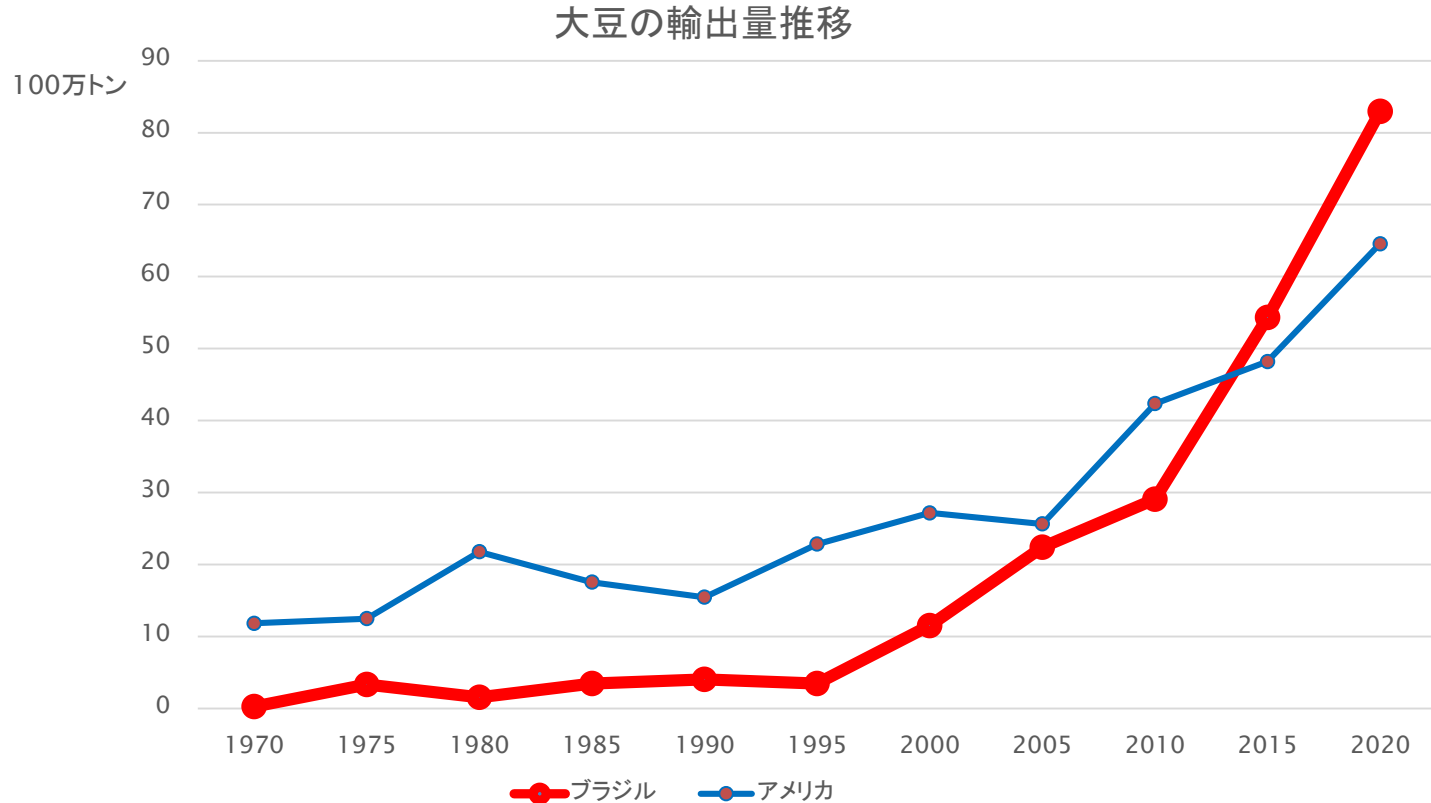
▶ アメリカの大きな失敗

- ① 1973年大豆禁輸 → 日本はブラジル・セラード開発 → アメリカ独占状態からブラジルはアメリカを凌ぐ大輸出国へ

- ② 1980年対ソ穀物禁輸 → アメリカ農業は市場を喪失 → 1981年レーガン解除しかし、農業大不況、廃業が相次ぐ。
⇒ **アメリカは減反も輸出制限もしない。**



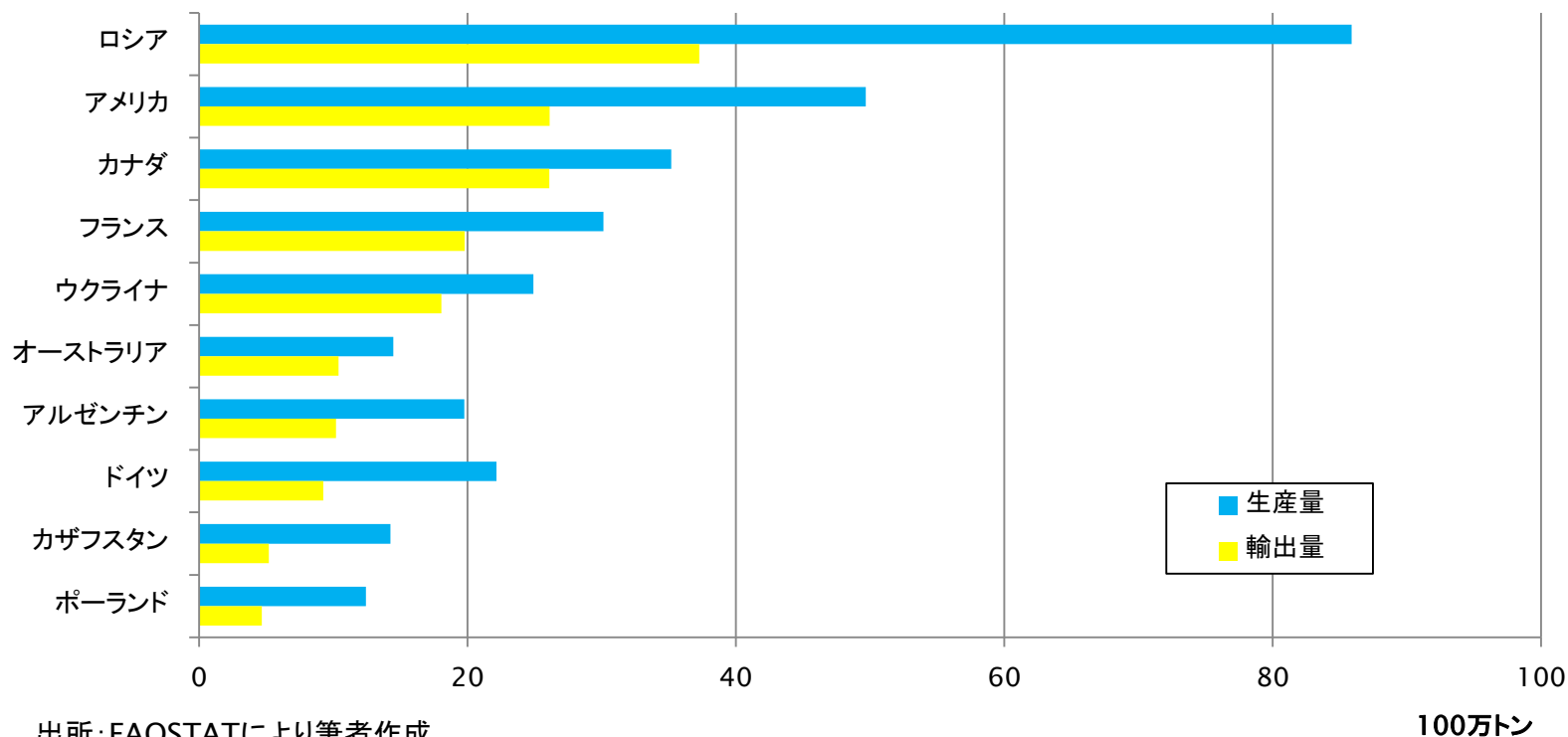
アメリカ独占からブラジルー一位へ



アメリカは輸出制限できない



小麦輸出量・生産量(2020)



食料安全保障と食料自給率



食料自給率は37%、自給率を上げるべきという主張

⇒食料自給率 = 国内生産 ÷ 国内消費、
終戦直後の自給率は何%？
台湾有事で輸入途絶の食料危機時は？
輸出をしたらどうなる？

食料安全保障の二つの要素

1. 経済的なアクセス economic access=affordability
2. 物理的なアクセス physical access

日本にとっての問題は、金があっても買えない状態（東日本大震災）。
日本周辺で軍事的紛争によるシーレーンの破壊等。台湾有事！

食料自給率向上と農政の本音



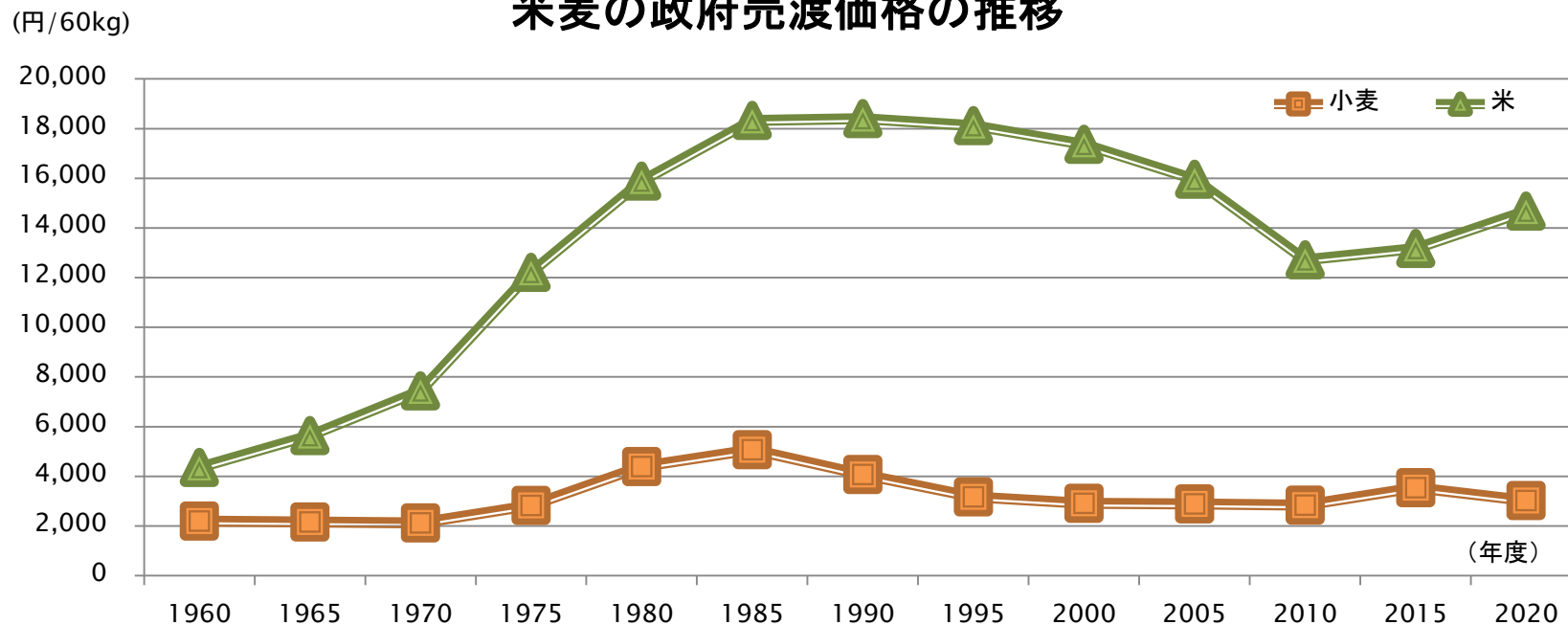
- ▶ 2000年度の基本計画で40%→45%へ向上すると閣議決定～しかし、22年間閣議決定を履行せず、逆に40%→37%
- ▶ 農水省の誰も責任をとらない。
- ▶ 本音は、**食料自給率が上がると困る！**
- ▶ 食料自給率を下げる政策を実施＝減反

国産の米の価格を高くして消費を減少させ、輸入麦の価格を安くして消費を拡大。

米イジメ・外麦優遇農政⇒当然の自給率低下 日本人の主食はパンだ！日本はみずほの国？



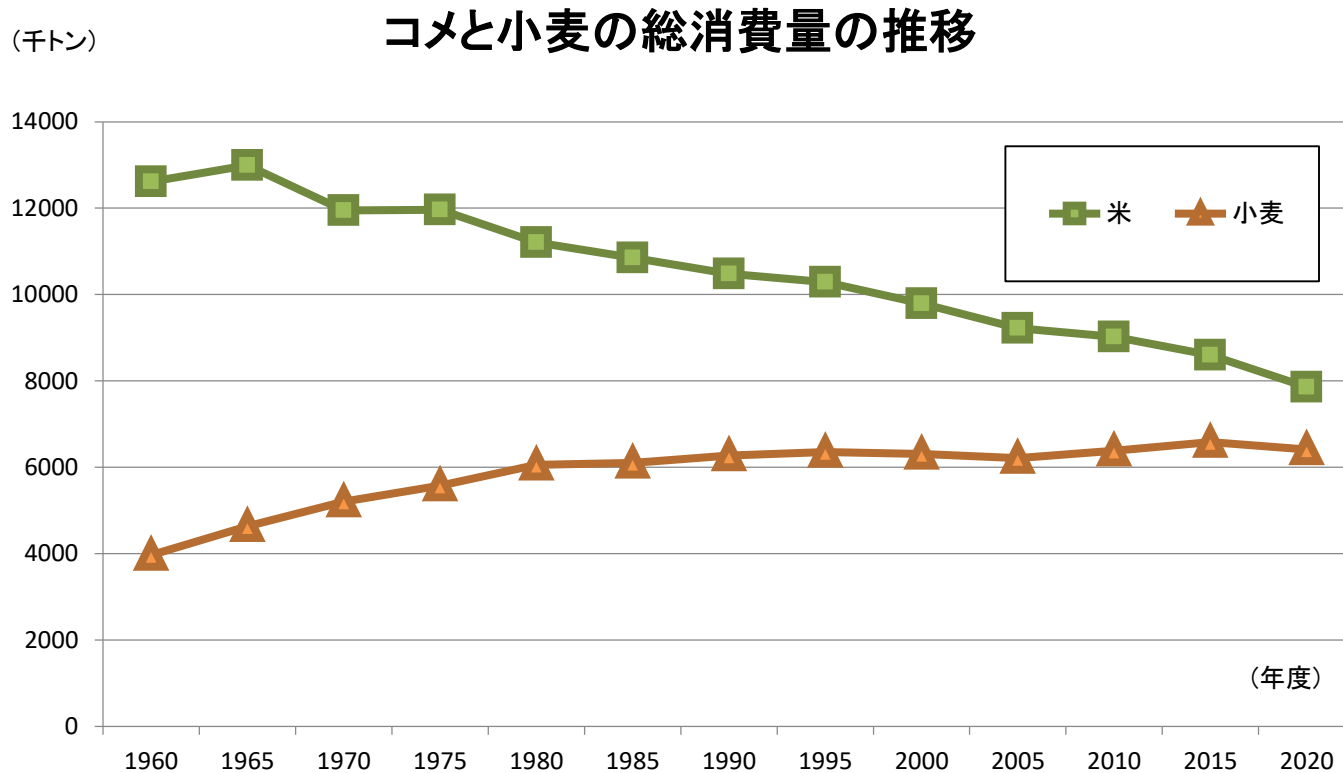
米麦の政府売渡価格の推移



出所:小麦については、農林水産省「麦の需給に関する見通し」、米については、2004年までは農林水産省「食糧統計年報」、2006年以降は相対価格であり、農林水産省「米の相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」、により、筆者作成

注:2005年は2004年と2006年の平均

米をイジメた農政の結果 米と小麦の総消費量が接近



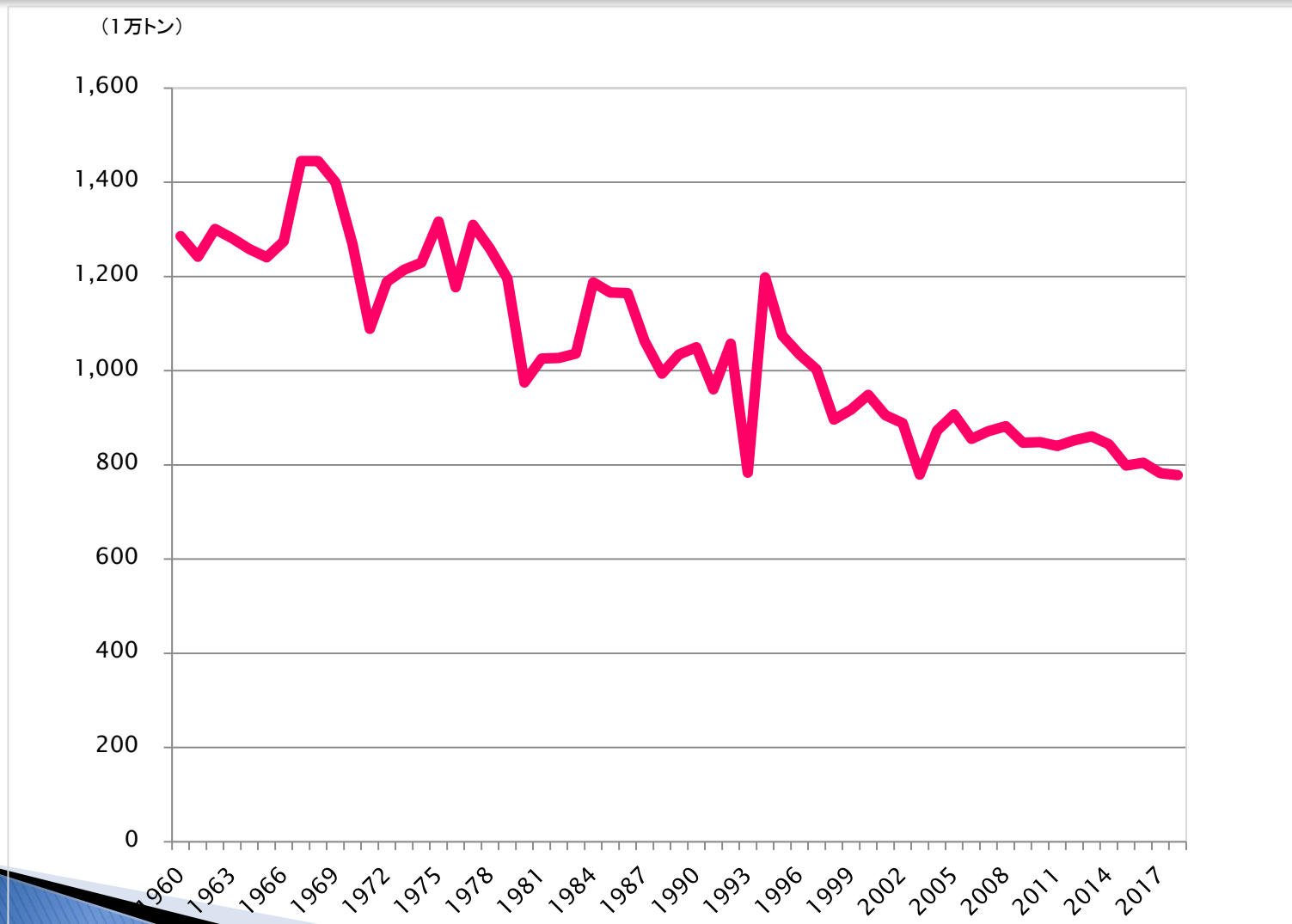
出所：農林水産省「食料需給表」により筆者作成



農政の目的は？

- ▶ 農家が豊かになった現実を踏まえて、農政の目的として掲げるようになったのが、**食料安全保障**、遅れて**多面的機能**。
- ▶ しかし、**水田を水田として利用するからこそ**、水資源の涵養や洪水防止などの多面的機能を発揮し、水田を維持して食料安全保障を確保できる。にもかかわらず、**水田を水田として利用しないことに補助金を与える米の生産調整（減反）政策**は、水資源の涵養や洪水防止という**多面的機能を損ない、水田をかい廃して食料安全保障を害した**。水田面積は100万ヘクタール以上も減少した。
- ▶ **半世紀以上も農政自体が掲げた目的や国民全体の利益に反する政策を実施。農政は矛盾の固まり。農政が農業破壊。穀物価格が上がっても、国内農業には頼れない！**

農政が食料危機を招く ～米生産は半分以下に減少

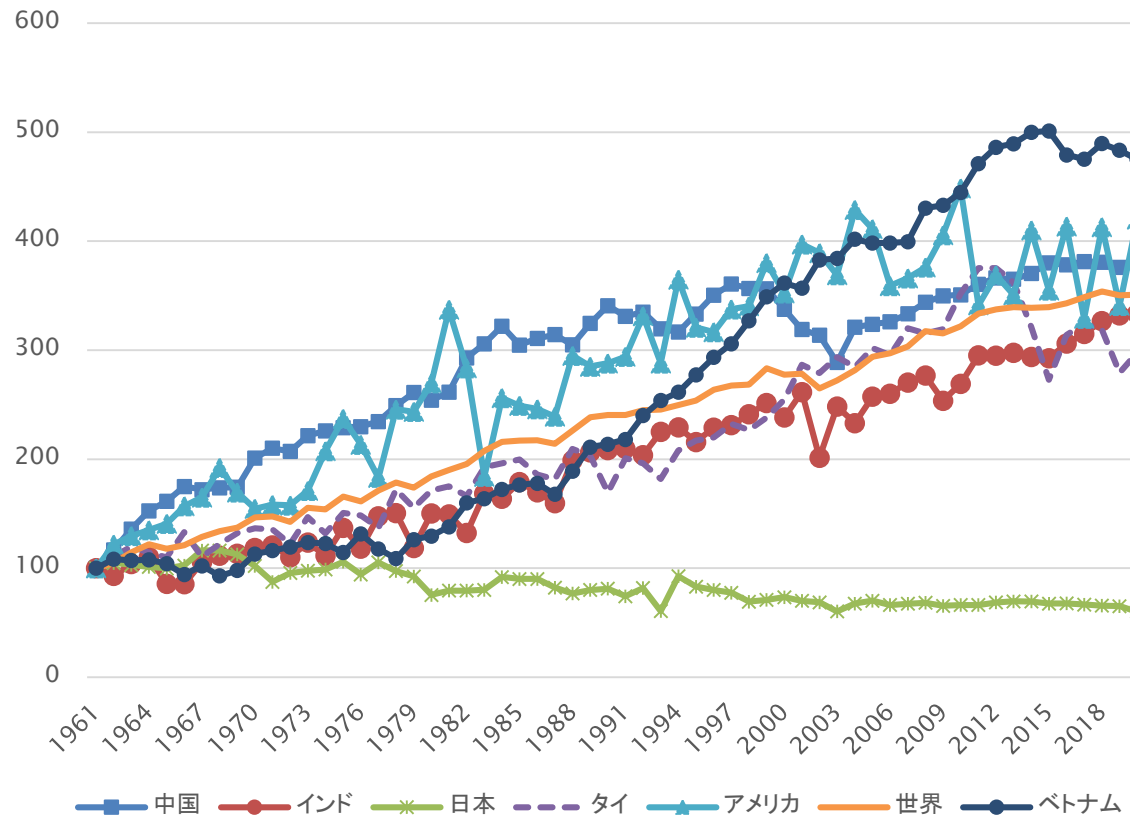




世界の米生産3.5倍、日本▲40%

中国の生産は、米4倍、大豆3倍、小麦9倍、トウモロコシ14倍に増加

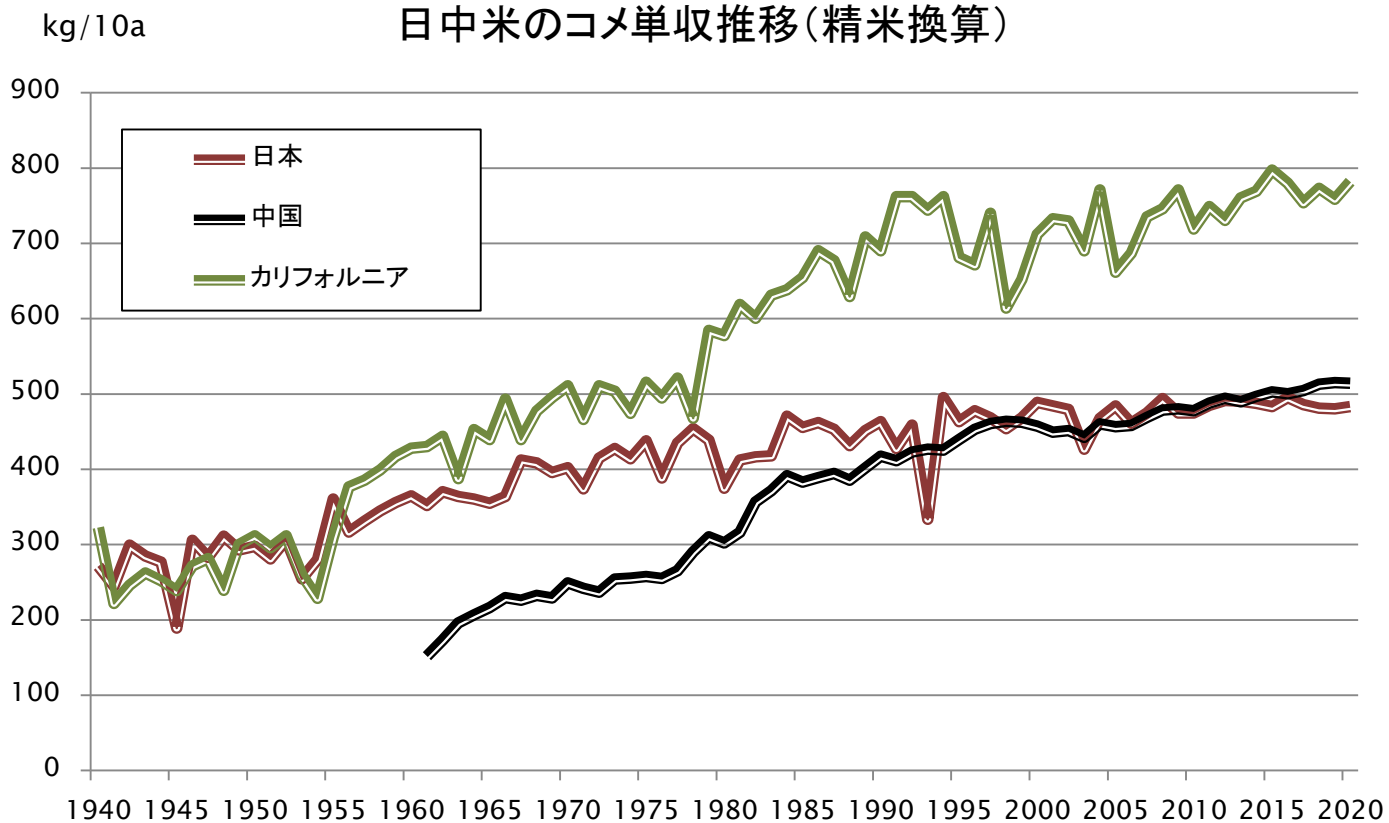
コメ生産量推移
(1961年=100)



出所: FAOSTATより山下作成

減反で単収（生産性）向上停滞

中国にも抜かれる

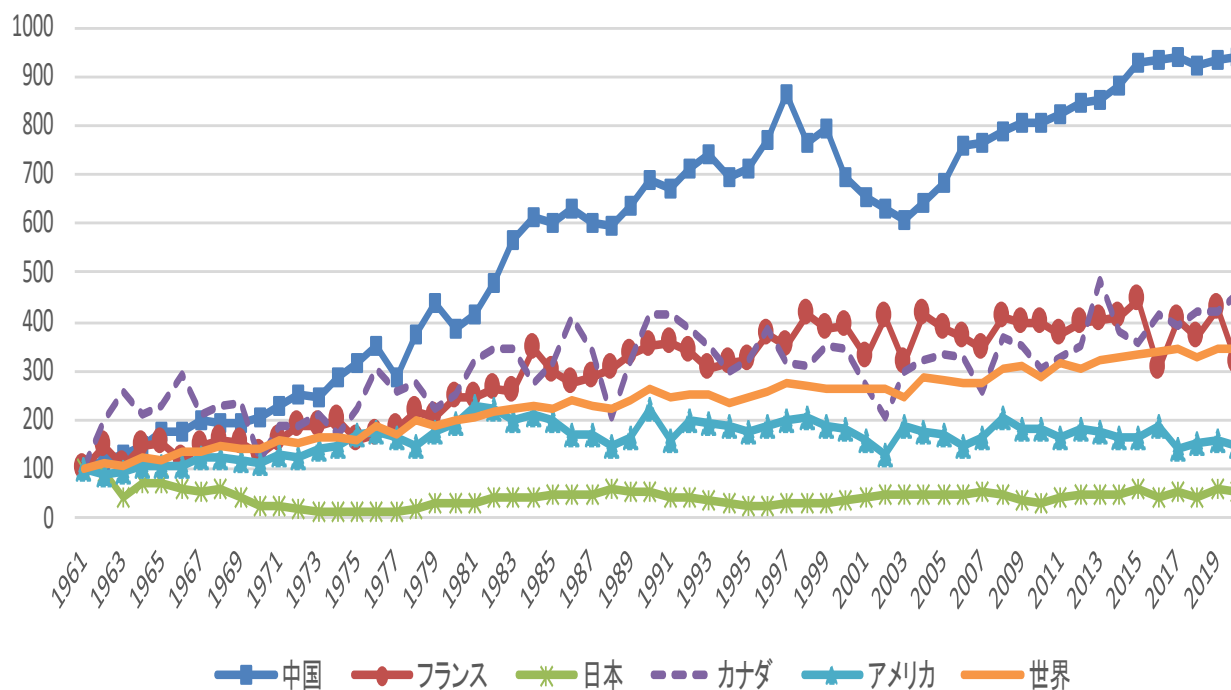


出所: FAOSTAT, USDA "Quick Stats", 農林水産省「作況調査」により山下作成

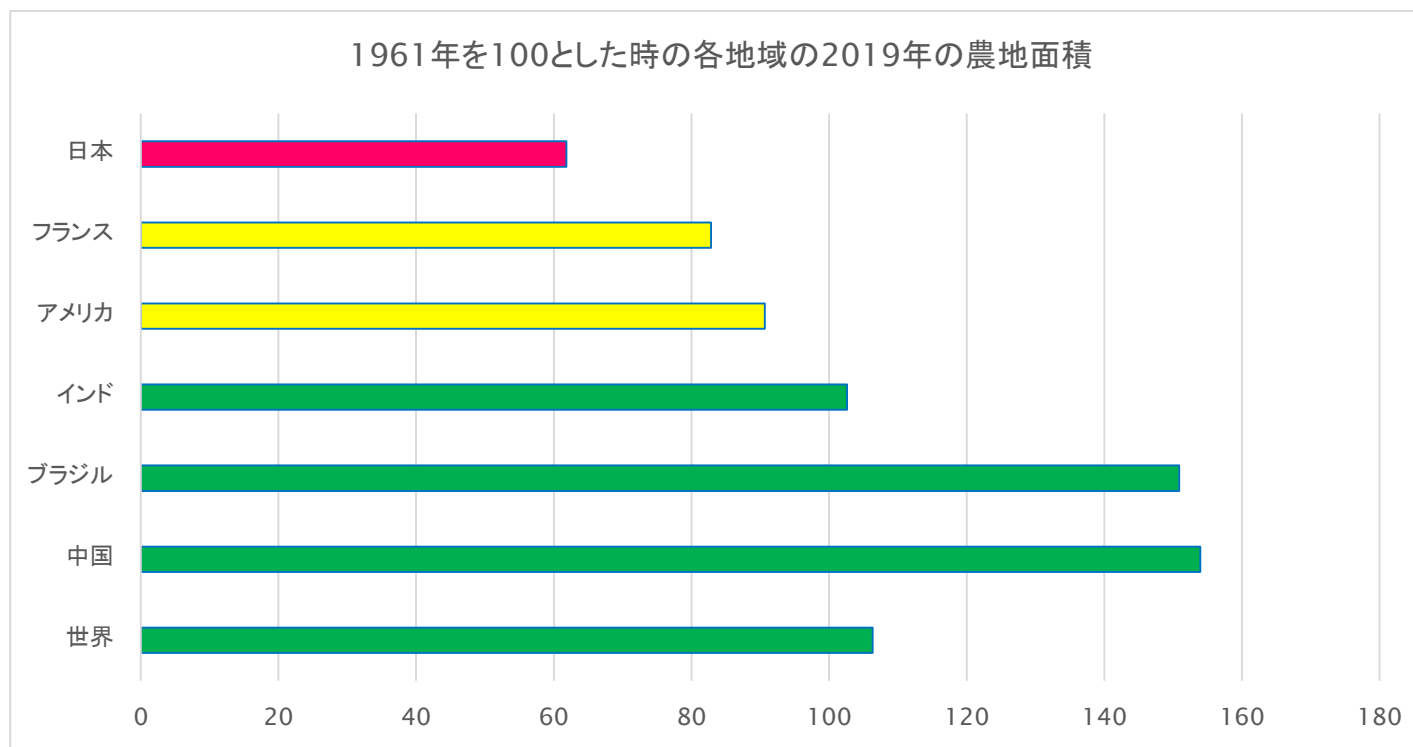
小麦も同じ



小麦生産量推移
(1961年=100)



農地の増減





危機対応は①平時の食料生産と備蓄

- ▶ 今輸入途絶したら、輸入の小麦、牛肉、チーズも、輸入穀物の加工品の国産畜産物も食べられない。終戦後の状態。
- ▶ 米だけの食生活。配給米（2号3勺）→125百万人で**1,400万トン必要**。
- ▶ しかし、減反で今年産は675万トン→**国民の3分の2は餓死**
- ▶ 戦前農林省の減反案を潰したのは誰か？ 兵站“logistics”が重要
- ▶ 減反廃止で水田完全米作 + 単収増加→**1600万トン（国内700万トン + 輸出900万トン）**
～**平時の輸出は無償の食料備蓄**（牛肉輸出は無意味）
米自給率230%⇒食料自給率64% > 45% !



危機対応は②農地資源維持による食料生産

▶ 次期の生産対応

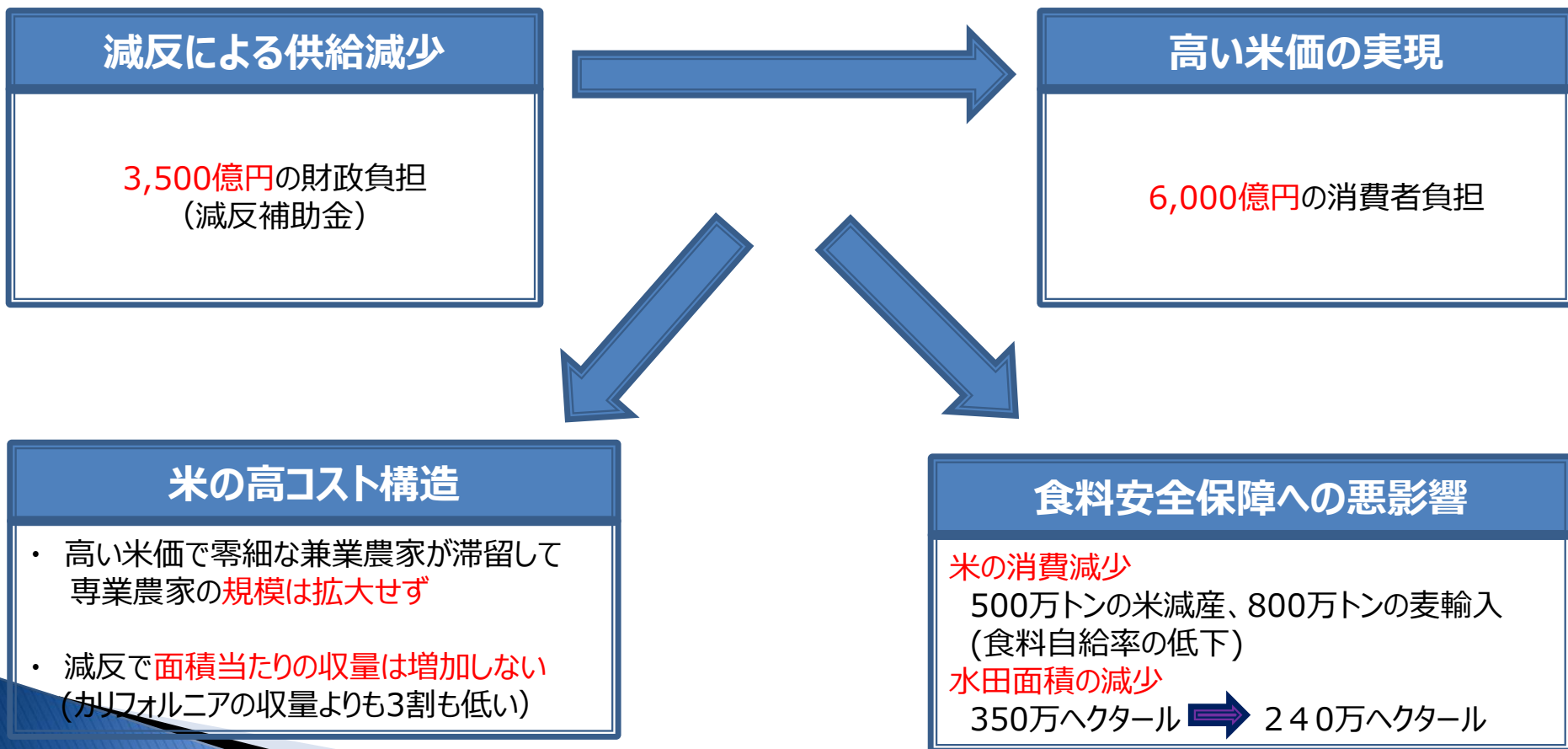
終戦時人口72百万、農地面積600万ヘクタールで飢餓発生
現在人口125百万、農地面積440万ヘクタール（=609万
ha+110万ha-280万ha:農家の宅地等転用と耕作放棄）

- ▶ 危機時には、石油などの輸入も途絶→農業機械は使用できない、化学肥料や農薬の生産・供給も困難。

単収は大幅に減少→より多くの農地資源が必要

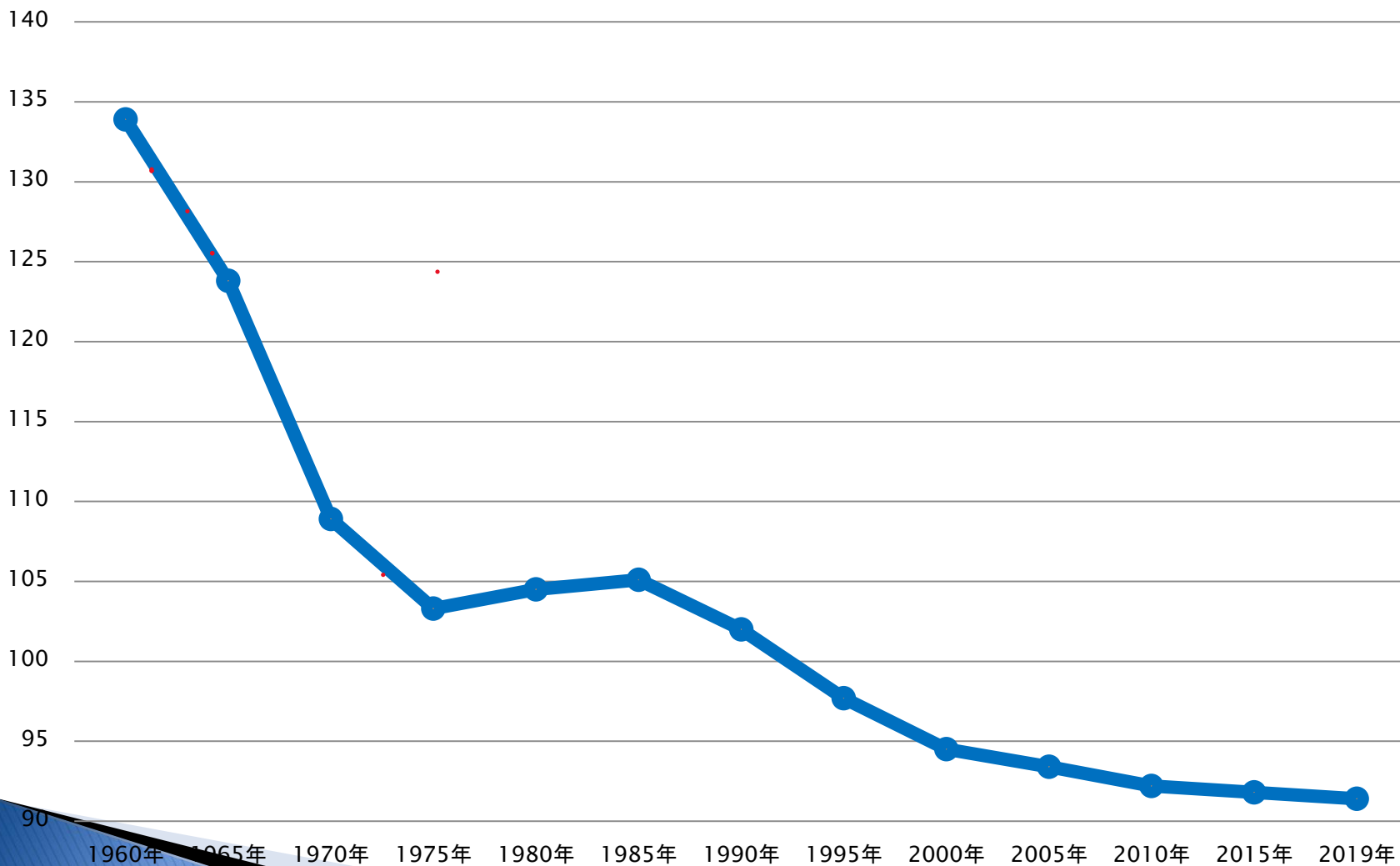
- ▶ 最低限 **1040万ヘクタール**必要。耕作放棄地の利用や荒廃した農地の再農地化に加え、**ゴルフ場**、公園や小学校の運動場などを農地に転換。

コメ農政の構図

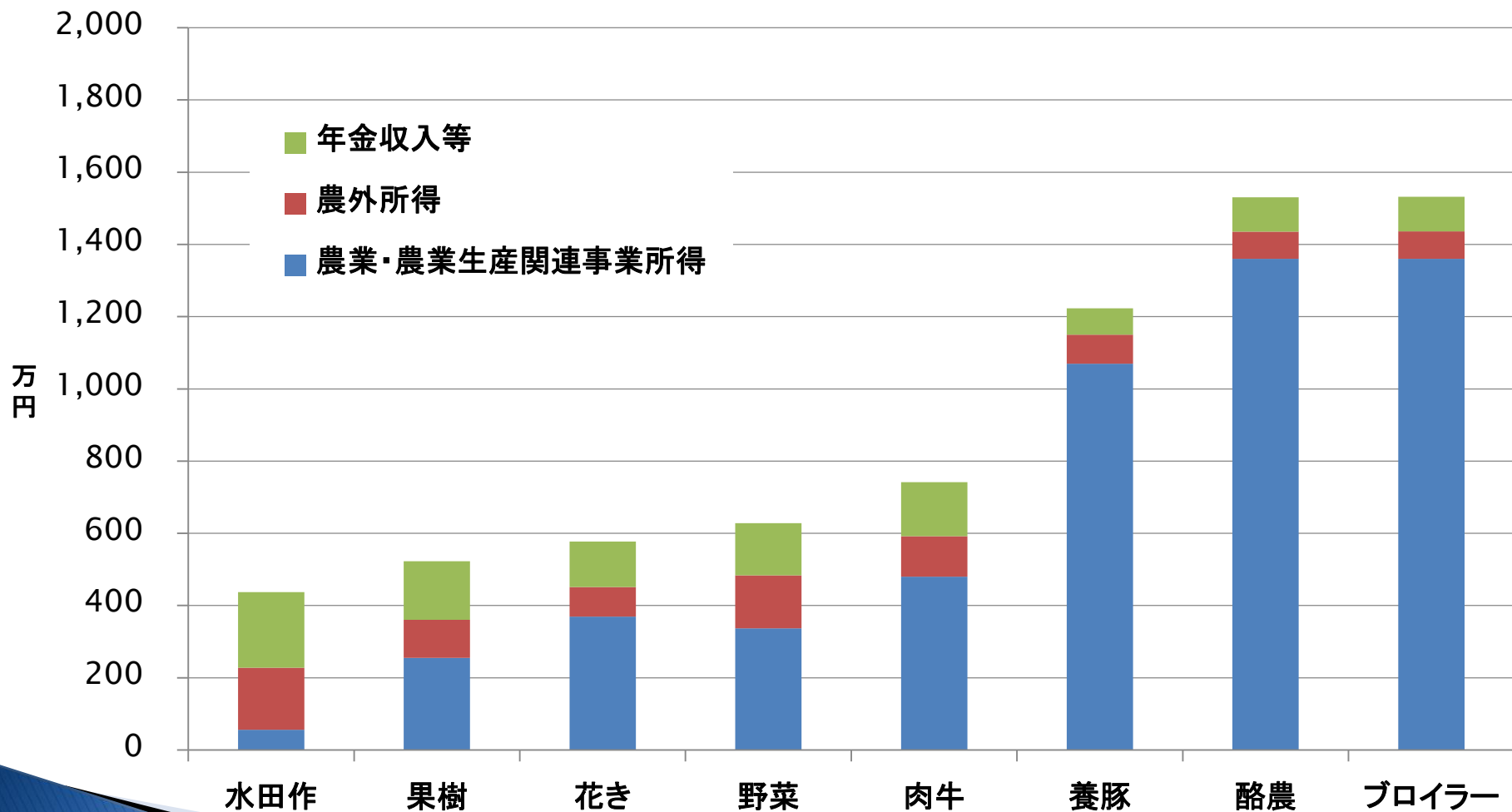


耕地利用率(%)の低下

裏作の麦と麦秋は消えた、すいとんも食べられない



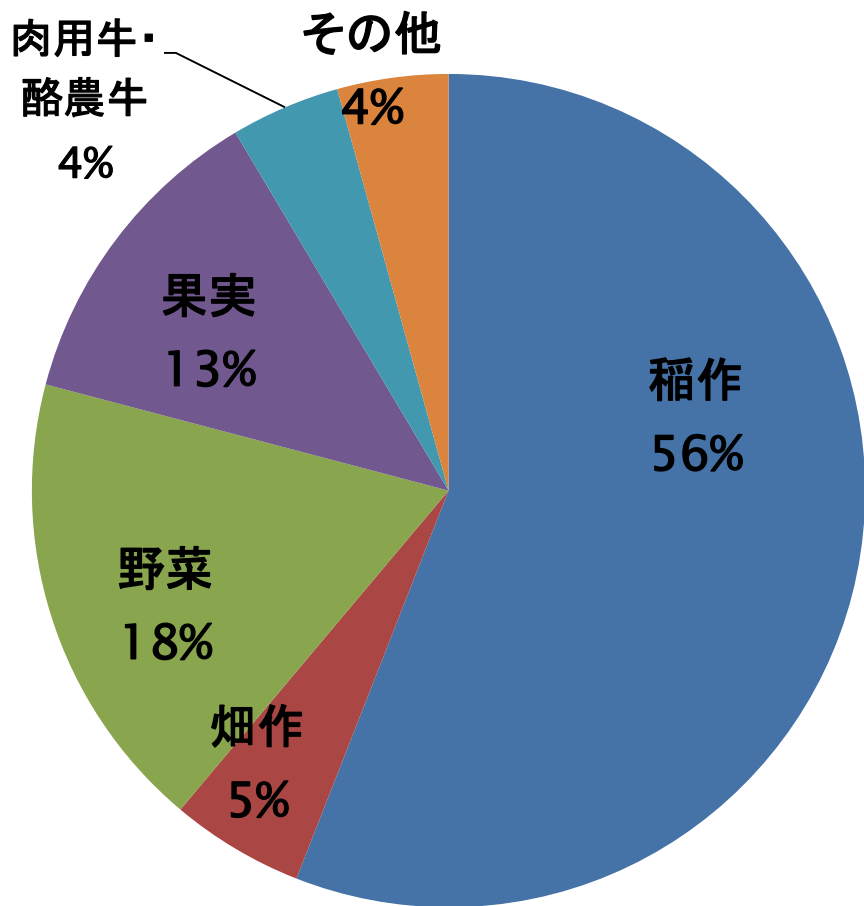
豊かな農業と特殊な米（2018）



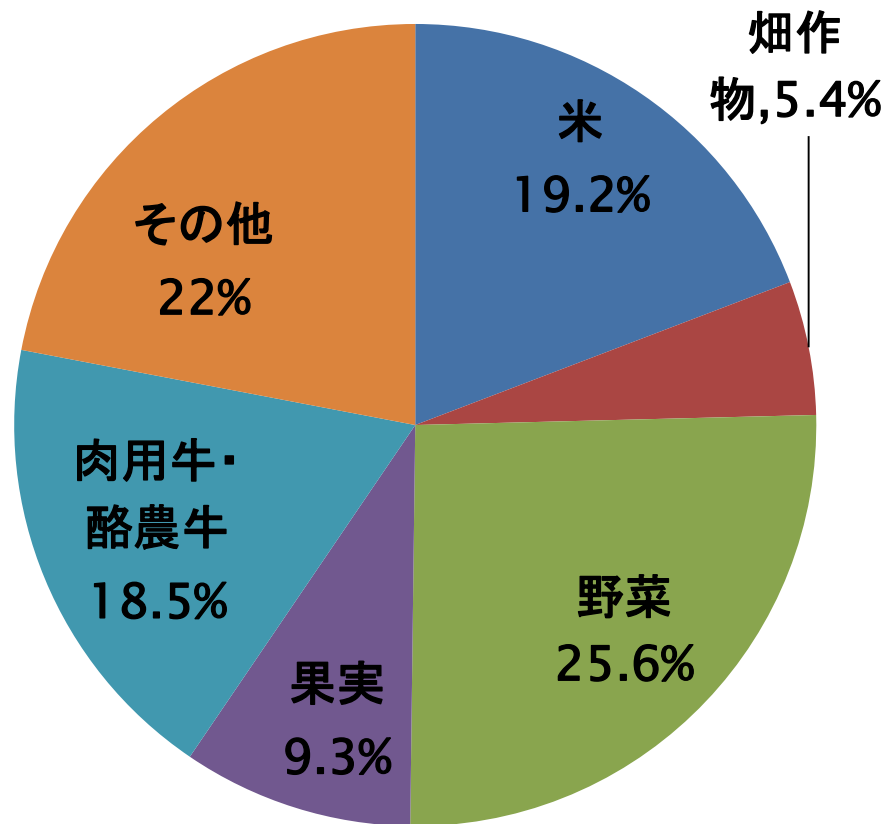
出所：MAFF 農業経営統計調査

日本農業最大の問題

販売農家の内訳(2018)



農業総産出額の内訳(2018)





農政の戦前と戦後

- ▶ **戦前**～地主は高米価＋小農主義、

[大地主＋帝国議会]vs[小作人＋農林省]

- ▶ **戦後**～地方・農村での工業導入＋高米価→米に兼業農家滞留、兼業と農地の切売りで貧農消滅＋農協発展⇔農業特に米が衰退、

農協＋農林族＋農林省＝農政トライアングル成立。

農政アンシャン・レジーム



1960年代：農家所得向上を名目に**米価引上げ**→ 過剰
→ **1970年減反開始**（農協反対）
→ 食管廃止後は**減反で米価維持**（農協推進）

大恐慌の際：農業・農村の全事業を実施する“**総合農協**”を政府創設
→ 戦時下に**統制団体**→ **米の集荷**のため戦後農協に衣替え
→ **高米価で発展**（米に専門農協なし）

農地改革で**自作農**（農地の**耕作者**＝**所有者**）を創設
→ **株式会社は認めない**
→ 農家以外の若者による**ベンチャー株式会社**の参入は不可

昭和のアンシャン・レジームは令和になっても継続。欧米には、それ自体が経済活動も行う政治組織はない—なぜ**価格が良くて直接支払い**ではだめなのですか？組織化された農民票は、減少しても、小選挙区、一人区でa casting vote

農協栄えて農業減ぶ

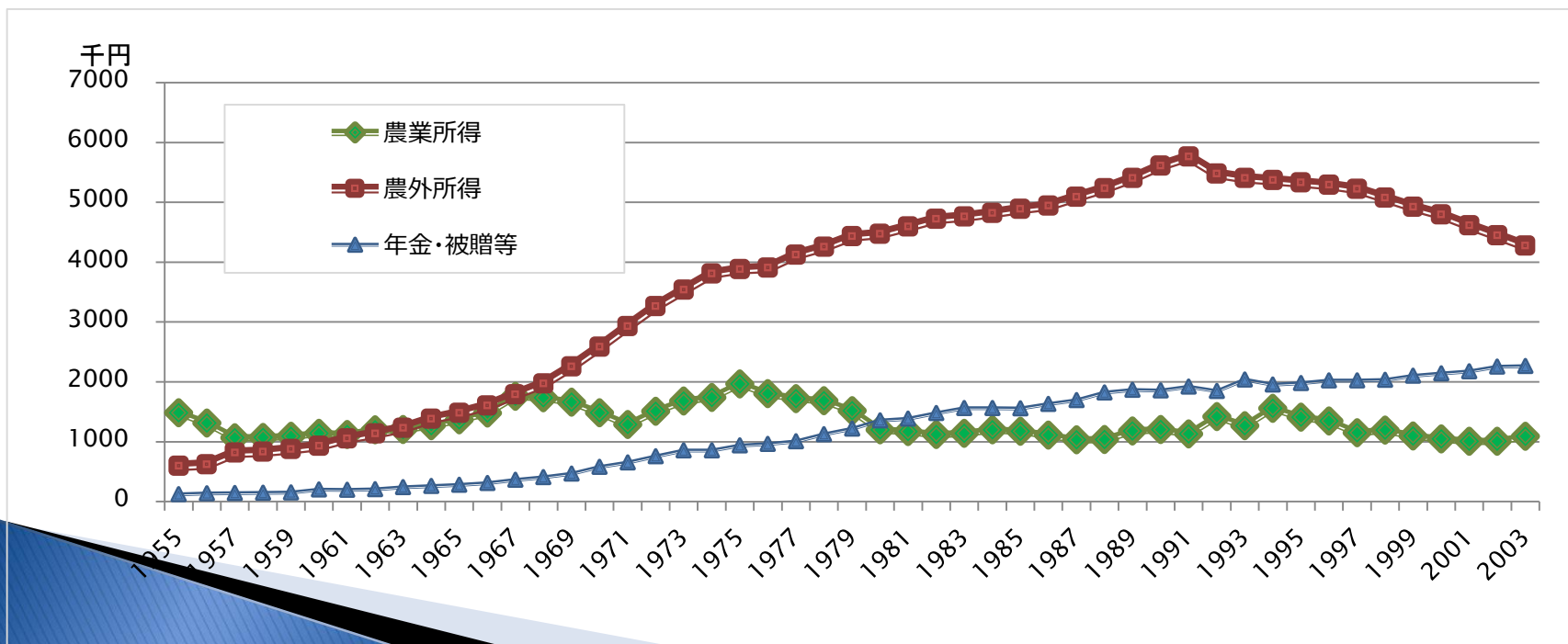


我が国のあらゆる協同組合・法人の中で、**JA農協のみ**ができる**銀行、生保、損保**の兼業。

准組合員という農協のみに認められた組合員制度。

高米価政策 + [兼業所得 + 転用利益 + 信用事業 + 准組合員]

⇒預金量トップクラス100兆円超の、“**まちのみんな**”のJAバンク。



TPP反対論の構図



- ▶ UR交渉時と違い、多くの世論調査で、**農林漁業者のうち反対は約5割のみ、賛成は2割程度も存在。**
- ▶ 専業農家はTPP賛成。
 - 関税撤廃、農産物価格低下⇒直接支払いを行えば、農家は困らない。
 - **秋田の米農家「米の関税は撤廃してほしい」**
- ▶ しかし、価格に応じて販売手数料収入が決まる農協は影響を受ける。



“TPPと農業問題”ではなく“TPPと農協問題”

農政の国際比較



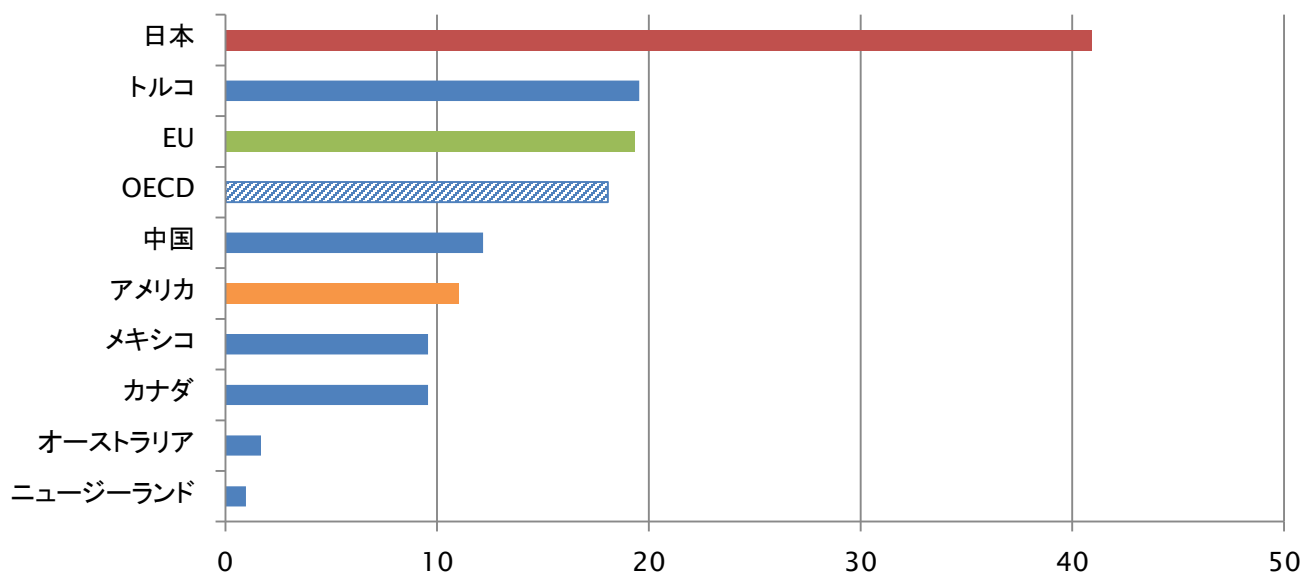
項目	国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い		×	○	○
環境直接支払い		△ (限定した農地)	○	○
条件不利地域直接支払い		○	×	○
減反による価格維持+直接支払い (戸別所得補償政策)		●	×	×
1000%以上の関税		こんにゃくいも	なし	なし
500 – 1000%の関税		コメ、落花生、 でんぷん	なし	なし
200 – 500%の関税		小麦、大麦、バター、 脱脂粉乳、豚肉、 砂糖、雑豆、生糸	なし	バター、砂糖 (改革により 100%以下に引 下げ可能)

(注) ○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用

各国PSEの比較



農業保護(%PSE)の国際比較(2020)

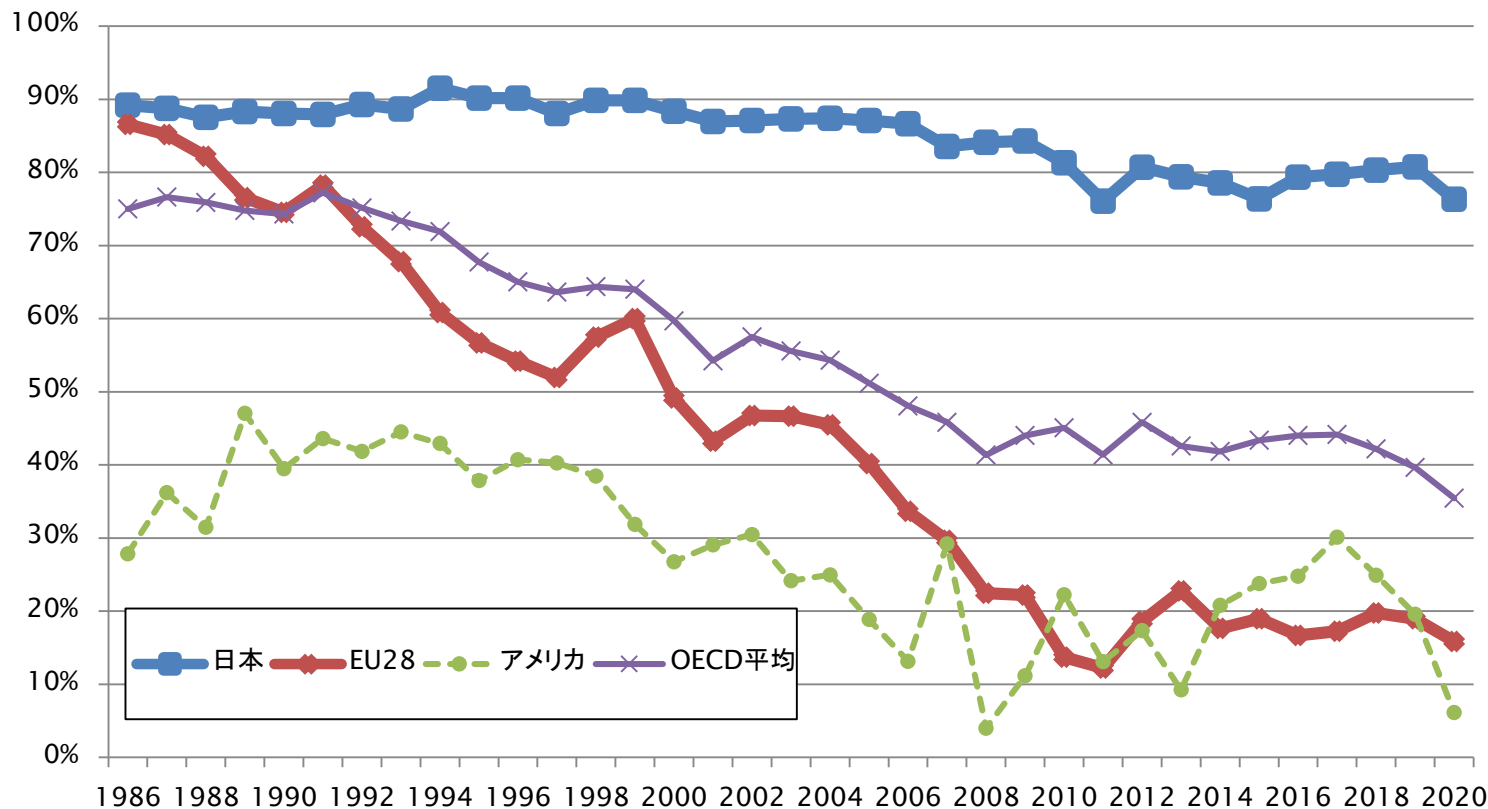


出所: OECD "Agricultural policy monitoring and evaluation"により筆者作成

注: OECDとは、OECD加盟国の平均

%

PSE（農業保護）に占める価格支持の割合



出所: OECD "Producer and Consumer Support Estimates database"により筆者作成

規模が小さく競争力はないので関税が必要？



農家一戸あたりの経営面積

日本 2.87ha	アメリカ 179.7ha	オーストラリア 4471.3ha		
1	:	63	:	1558

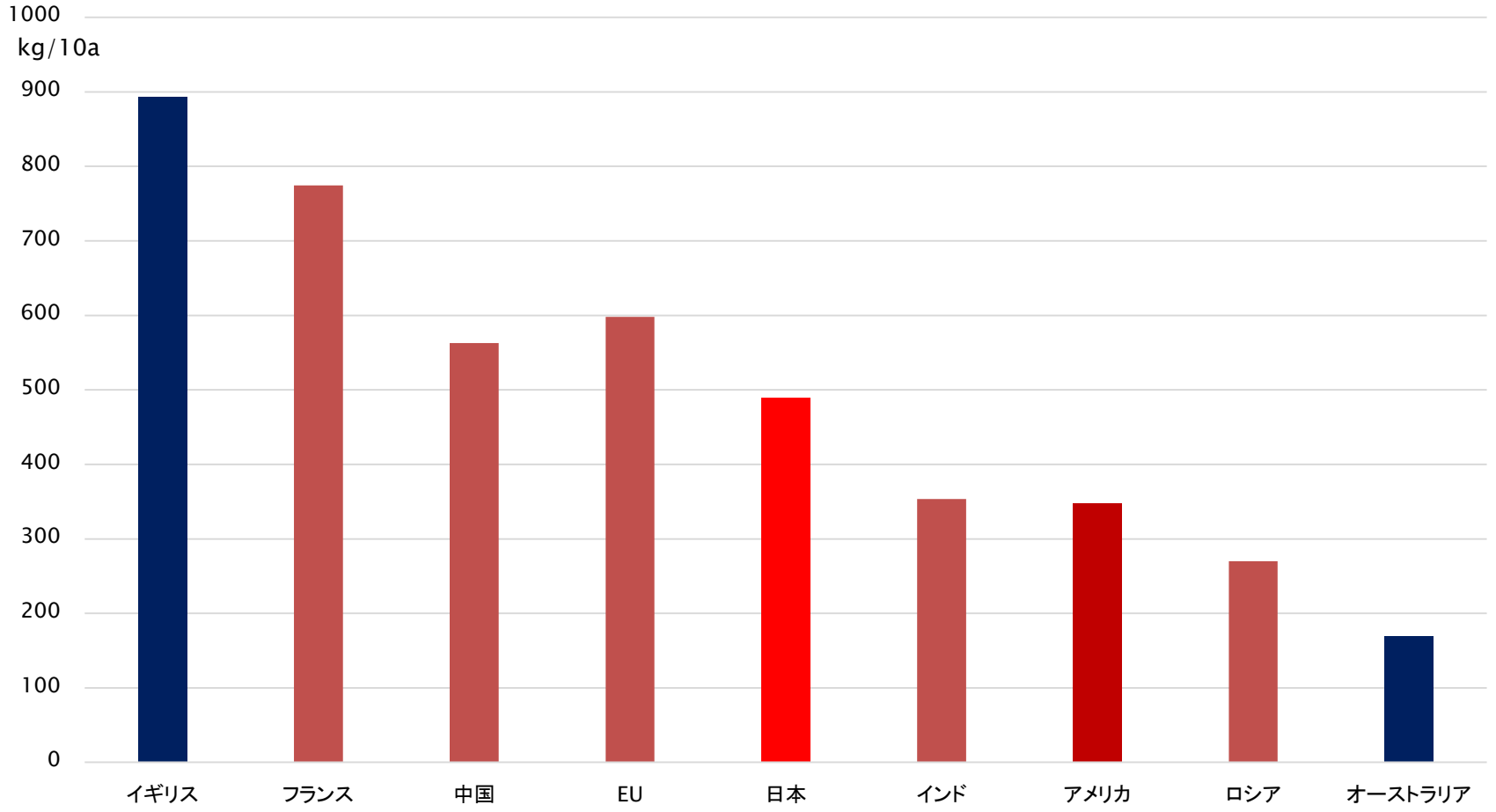
確かに、規模は重要だが……

①土地生産性 = 作物や単収の違いを無視

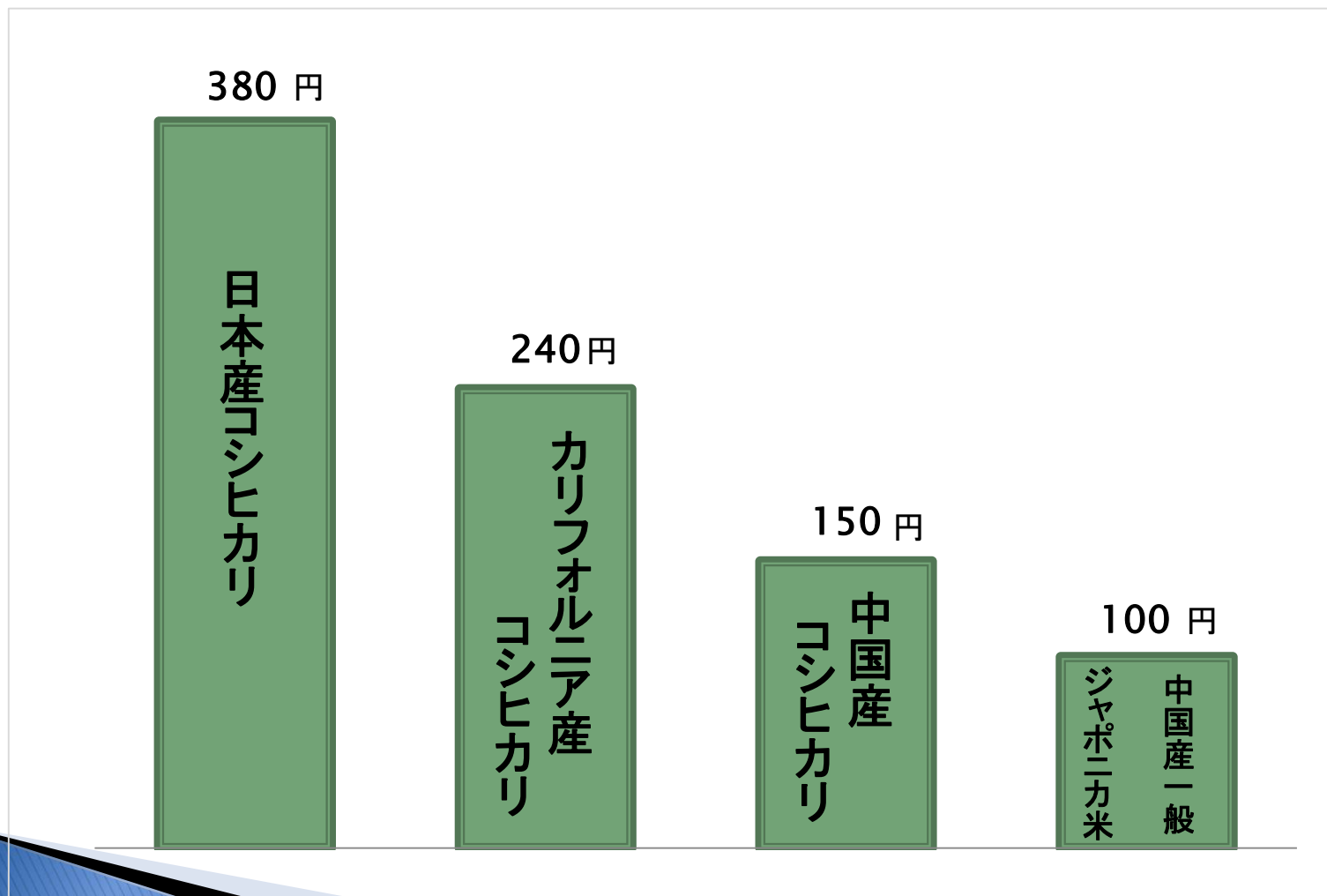
(世界最大の農産物輸出国アメリカもオーストラリアの17分の1、オーストラリアの小麦単収は英国の4分の1以下)

②もっとも重要なのは品質の違い

世界の小麦単収の比較（2019年）

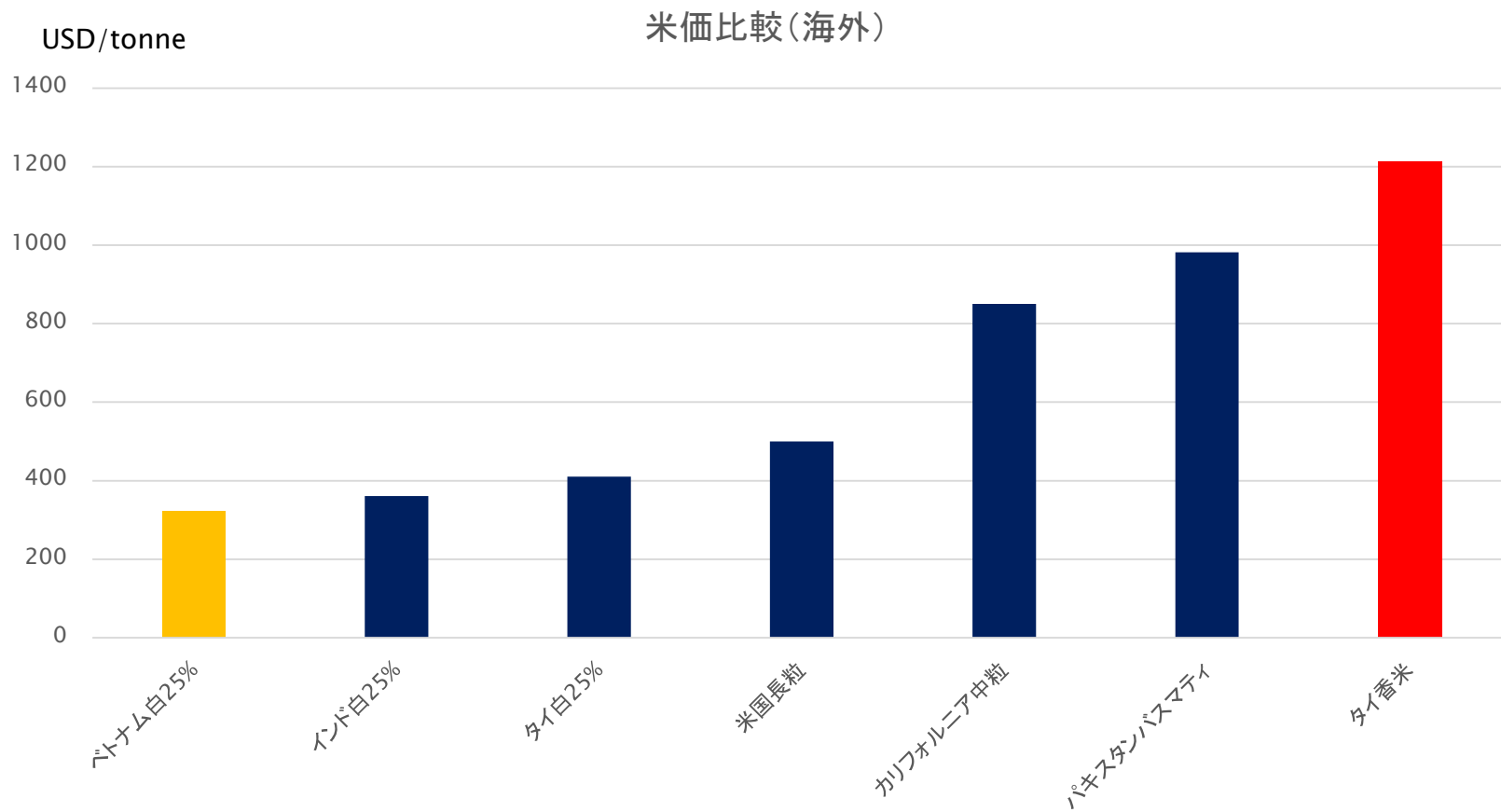


香港でのコメ評価（1kgあたり）



米という商品はない！（海外編）

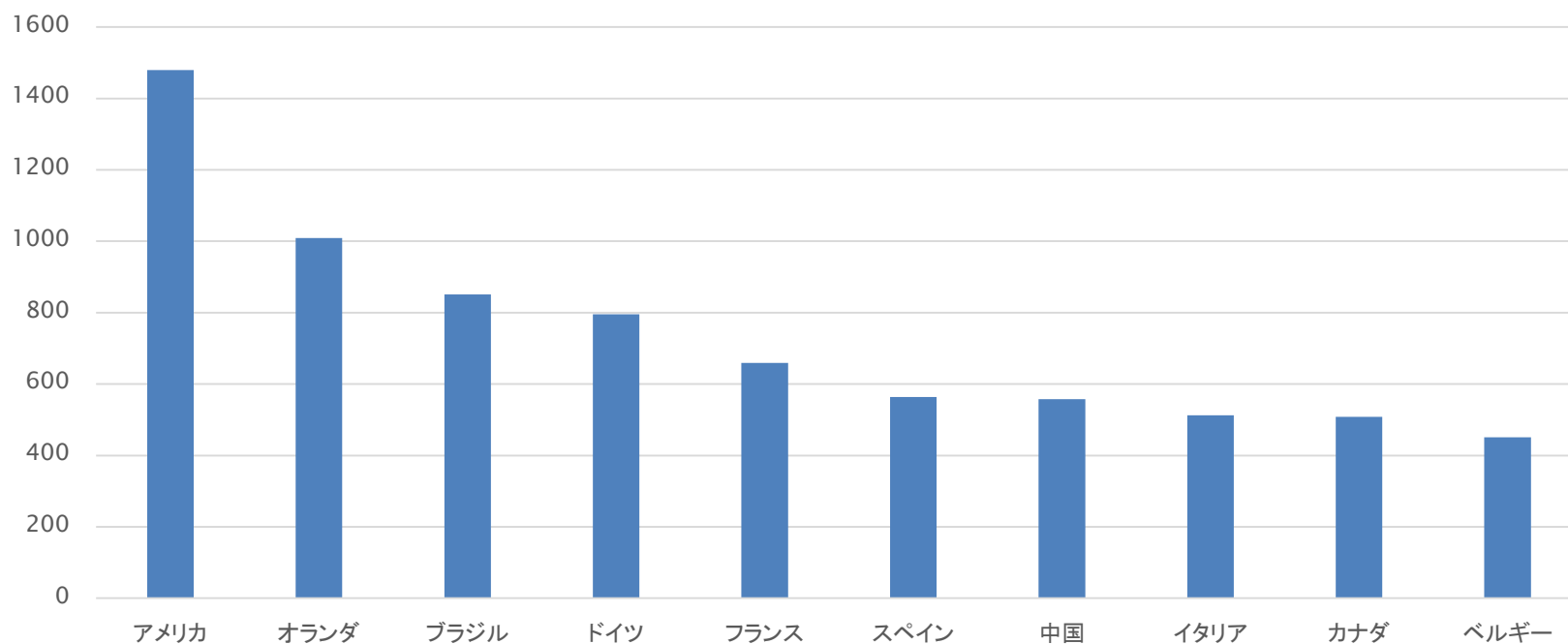
～ベンツと軽自動車は同じ自動車ではない



農業も産業内貿易

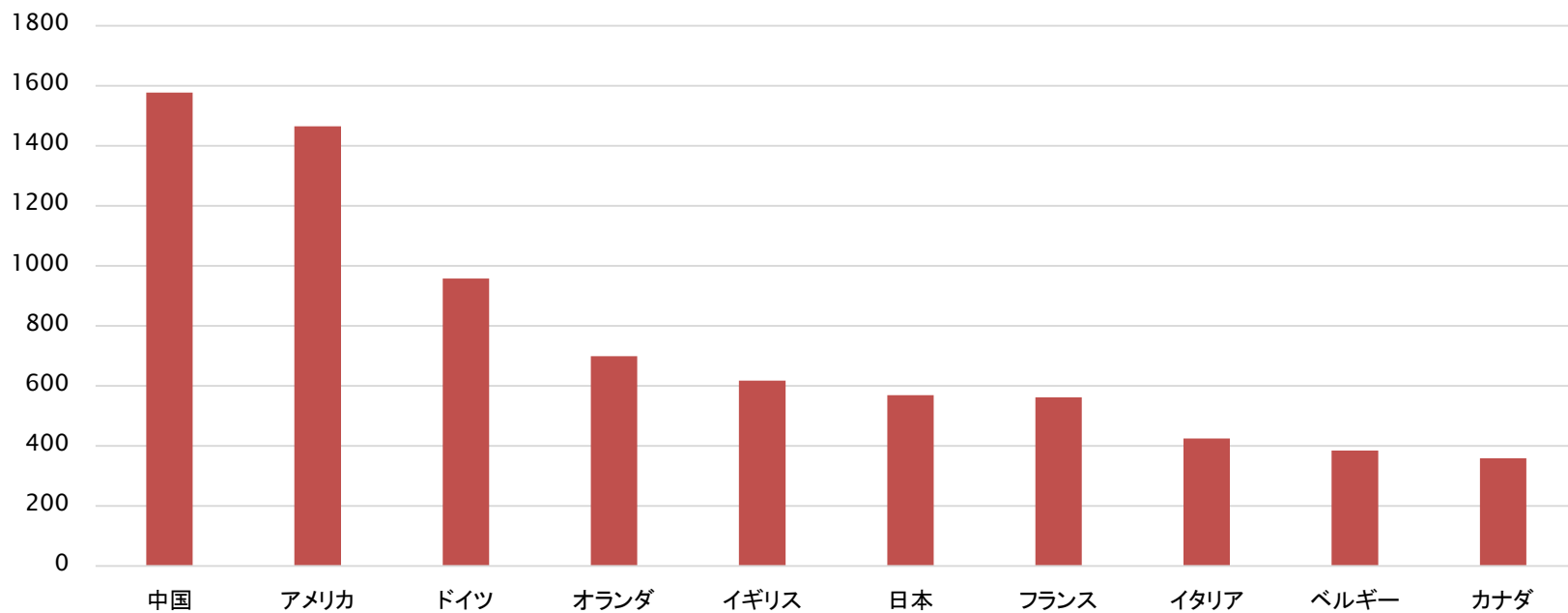
農畜産物輸出額(2020年)

億ドル



億ドル

農産物輸入額(2020)



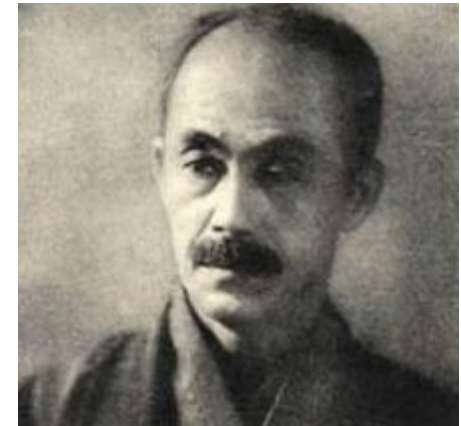
出所: FAOSTATにより筆者作成

柳田國男 (1875~1962) ～関税か構造改革か～



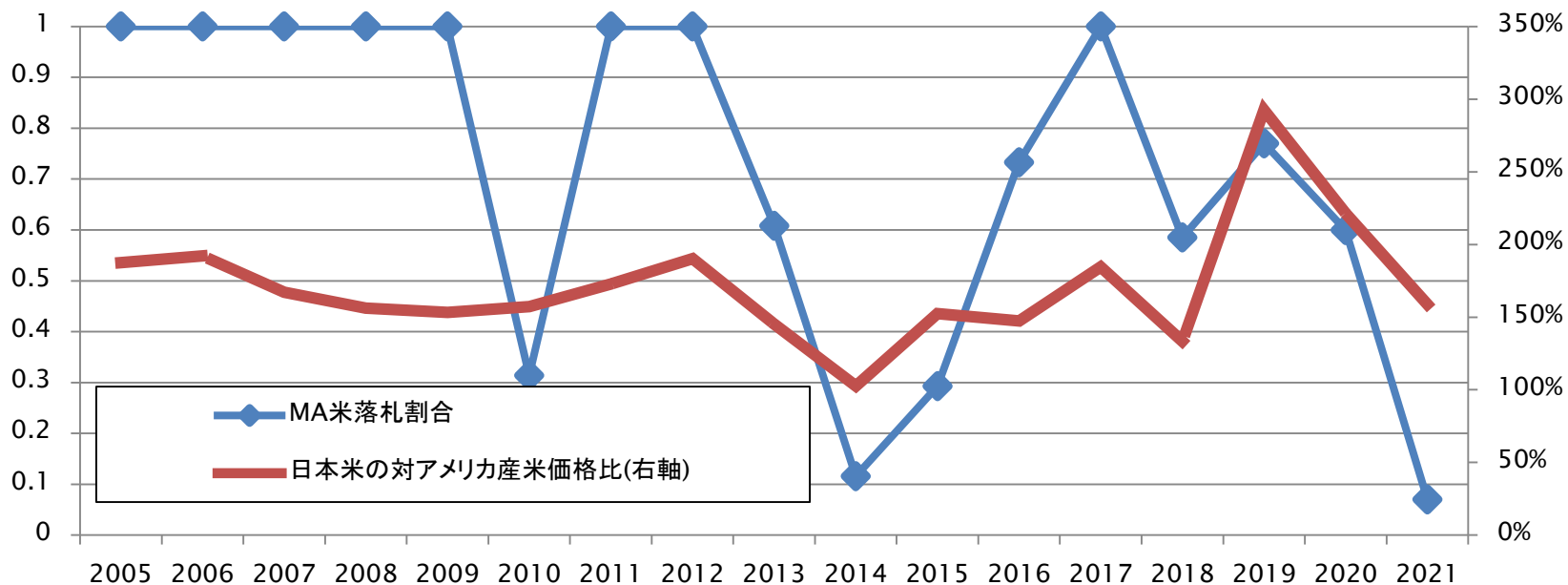
旧国（日本）の農業のとうてい土地広き新国（アメリカ）のそれと競争するに堪えずといふことは吾人がひさしく耳にするところなり。然れども、之に対しては関税保護の外一の策なきかの如く考ふるは誤りなり。

吾人は所謂**農事の改良**を以て最急の国是と為せる現今の世論に対しては、極力雷同不和せんと欲するものなり。僅々三四反の田畑を占有して、半年の飯米に齷齪する**細農**の眼中には、市場もなく貿易もなし、何の暇ありてか世界の大勢に覚醒し、**農事の改良**に奮起することを為さん



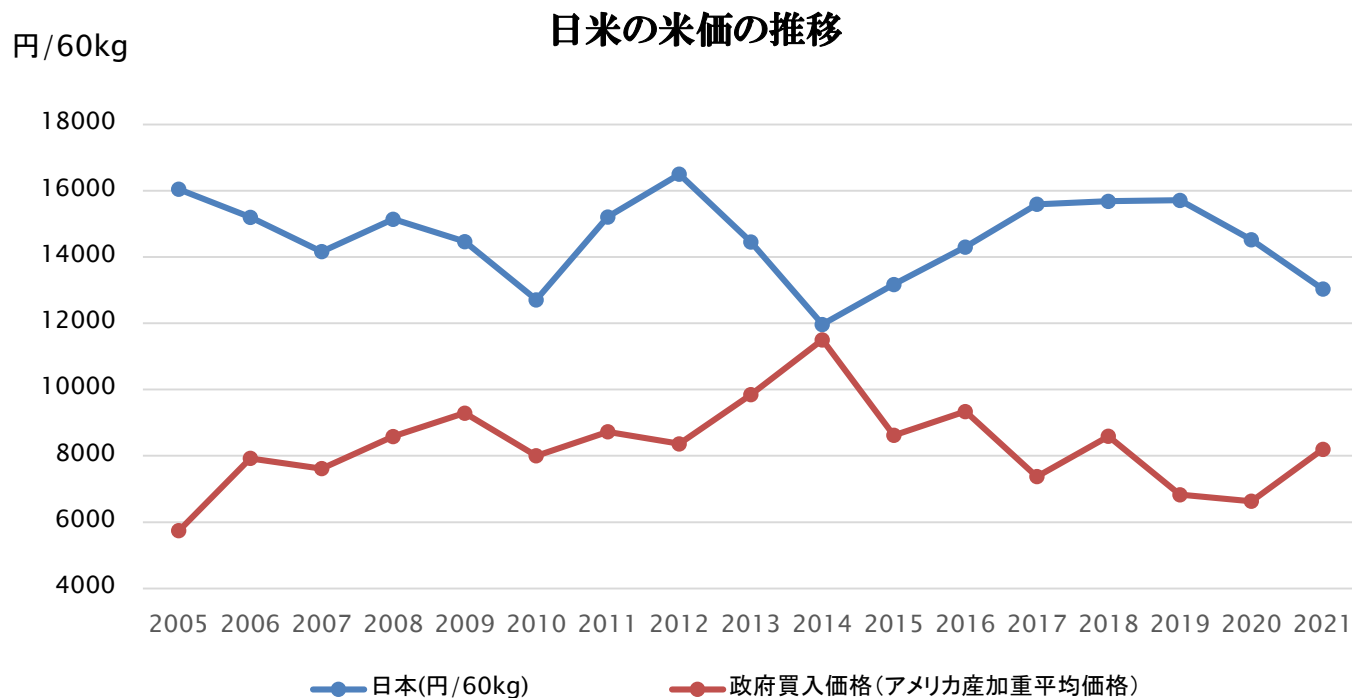
輸入されないアメリカ米

MA米落札割合と日米コメ価格比率の推移



出所: MA米らk巢圧割合については、農林水産省「輸入米に係るSBSの結果の概要」、米価格比については農林水産省「コメの相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」と農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により筆者作成

大きくない米の内外価格差



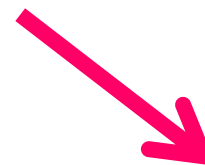
出所: 日本米については農林水産省「コメの相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」買入価格については、農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により筆者作成

所得 = 売上額 (価格 × 生産量) - コスト

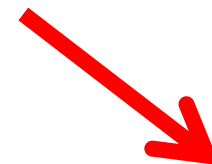
コストダウンの方法



トン当たりのコスト



コスト/ヘクタール

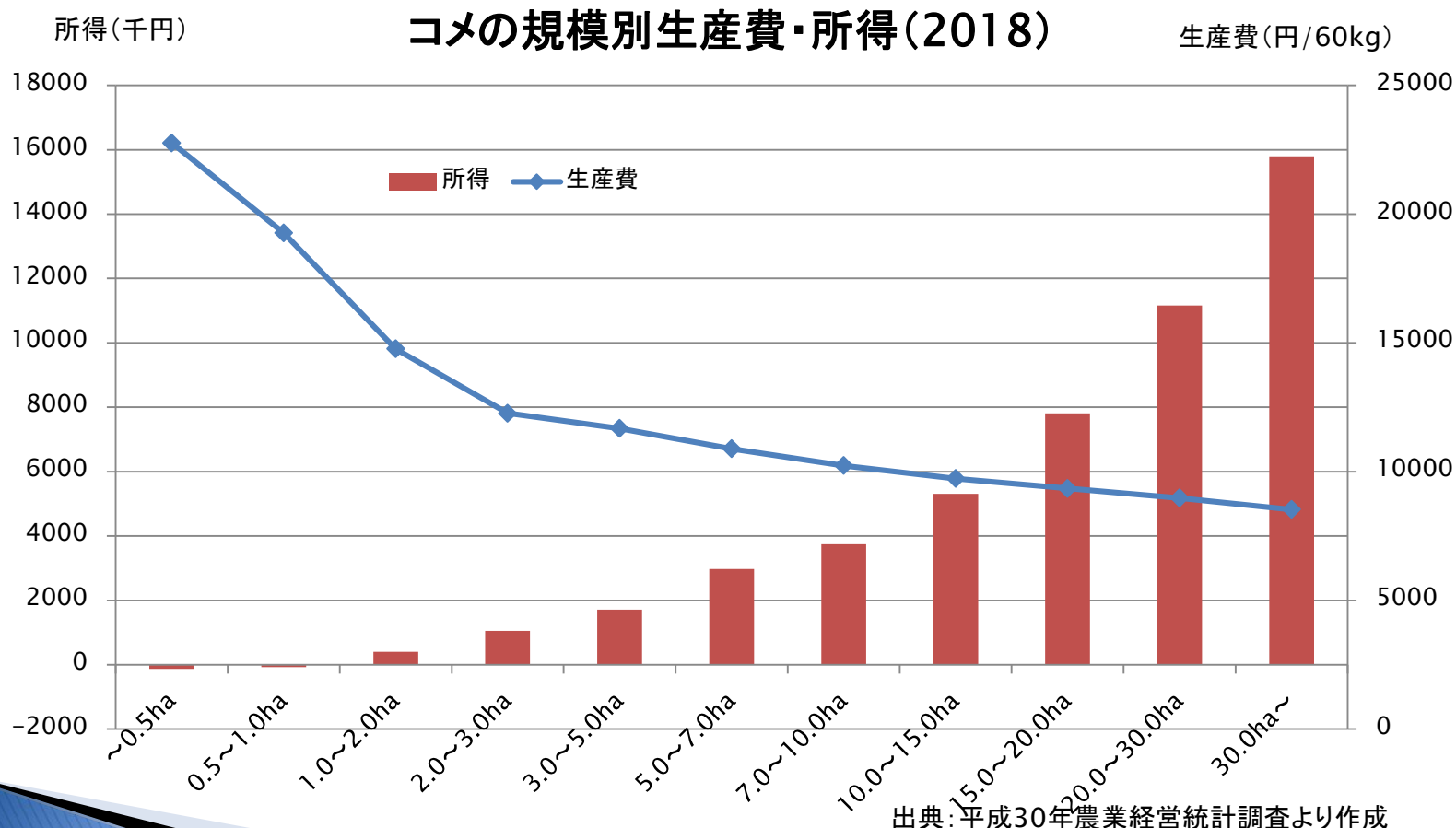


=

収量/ヘクタール



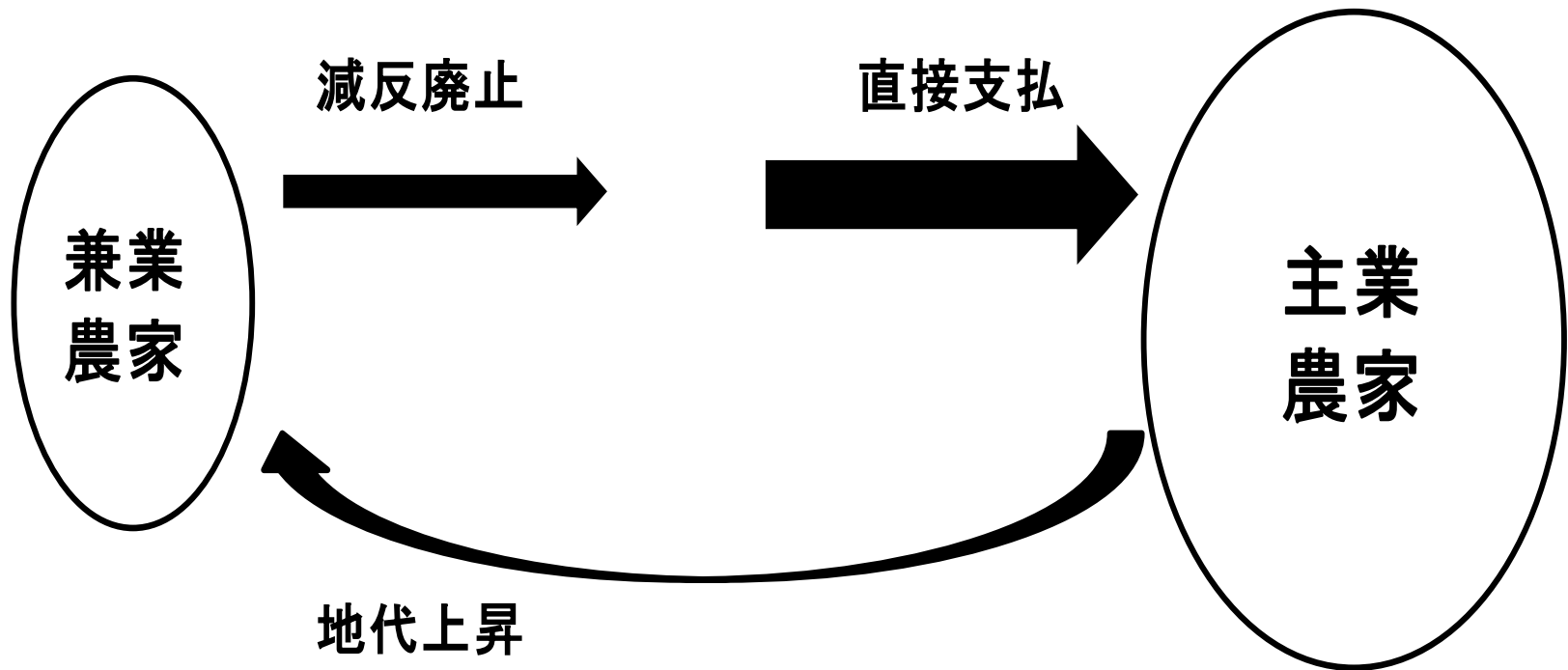
規模が大きくなるとコストは下がり所得は上昇



構造改革による明るい農村

- ▶ 都府県の平均的な農家である1ha未満の農家が農業から得ている所得は、トントンかマイナス。ゼロの米作所得に、20戸をかけようが40戸をかけようが、ゼロはゼロ。しかし、20haの農地がある集落なら、1人の農業者に全ての農地を任せて耕作してもらおうと、1,500万円の所得を稼いでくれる。これをみんなで分け合った方が、集落全体のためになる。
- ▶ 大家への家賃が、ビルの補修や修繕の対価であるのと同様、農地に払われる地代は、地主が農地や水路等の維持管理を行うことへの対価。地代を受けた人は、その対価として、農業のインフラ整備にあたる農地や水路の維持管理の作業を行う。地主には地主の役割がある。
- ▶ 健全な店子（担い手農家）がいるから、家賃でビルの大家（地主）も補修や修繕ができる。このような関係を築かなければ、農村集落は衰退するしかない。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要。
- ▶ 2011年3月、農協は「農業復権に向けたJAグループの提言」で、これと同旨の主張を行った。

米政策の改革案



失われた農政の総合性



- 1942年食糧管理法成立（生産者は米を「政府に売り渡すべし」）。政府が買う米価に、生産者米価と地主米価を設定。前者を高く後者を低く→小作人販売額に占める小作料の割合1941年52%から1946年6%へ、物納小作料を金納小作料へ。農林省は**食管法を利用して地主制弱体化**。
- 減反は減反、農地は農地、農村は農村、輸出は輸出という**タコツボ化**。
農地流動化、農村振興、輸出促進、食料安保、消費者・納税者の負担軽減のためにも、
米価低下 = 減反廃止

(以下参考)

日本農業の真実～1960年以降農業は大変化

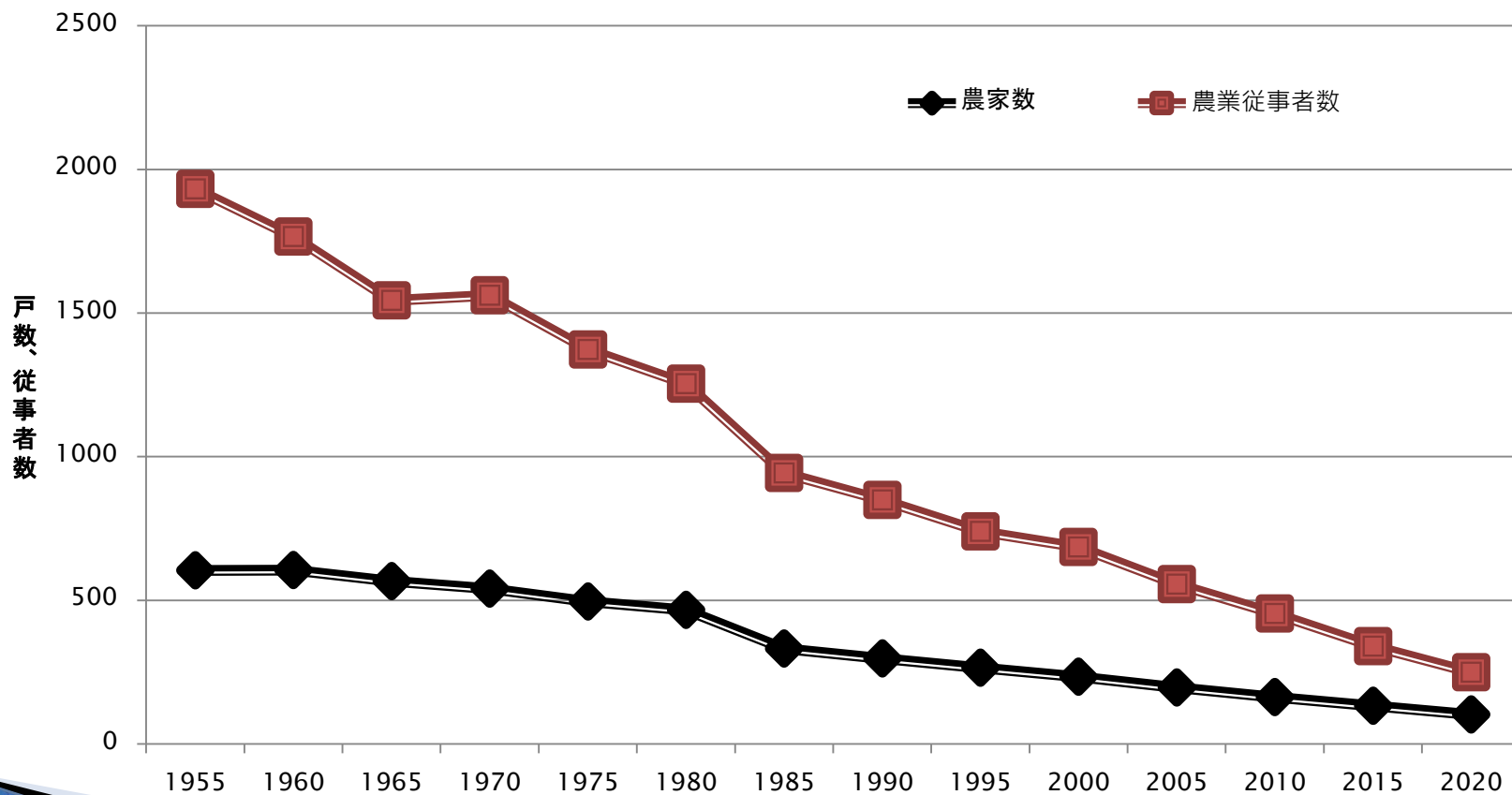


- ▶ 統計が明らかな1875年から1960年までの**日本農業不変の三大数字** = 農業従事者数1400万人、農家戸数550万戸、農地面積600万ha。
- ▶ 1960年から激変。GDP（国内総生産）に占める農業生産の割合は9%から1%へ、食料自給率は79%から37%へ減少。農地面積は609万ha（1961年）から437万ha（2020年）

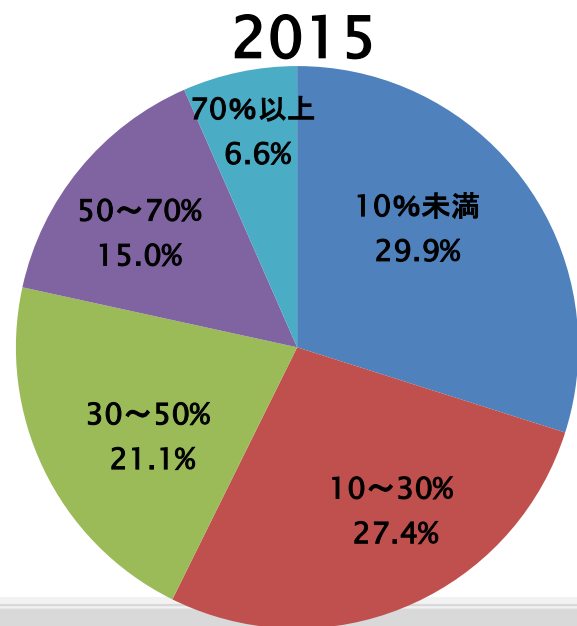
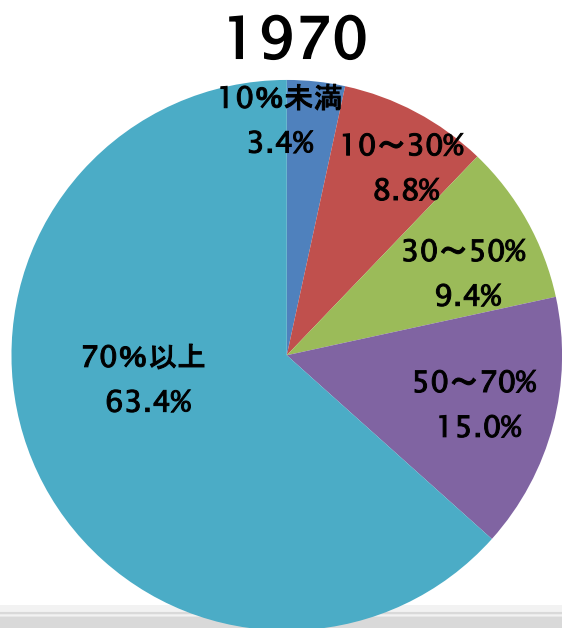
農家戸数よりも農業従事者が激しく減少

農家戸数と農業従事者数の推移

万

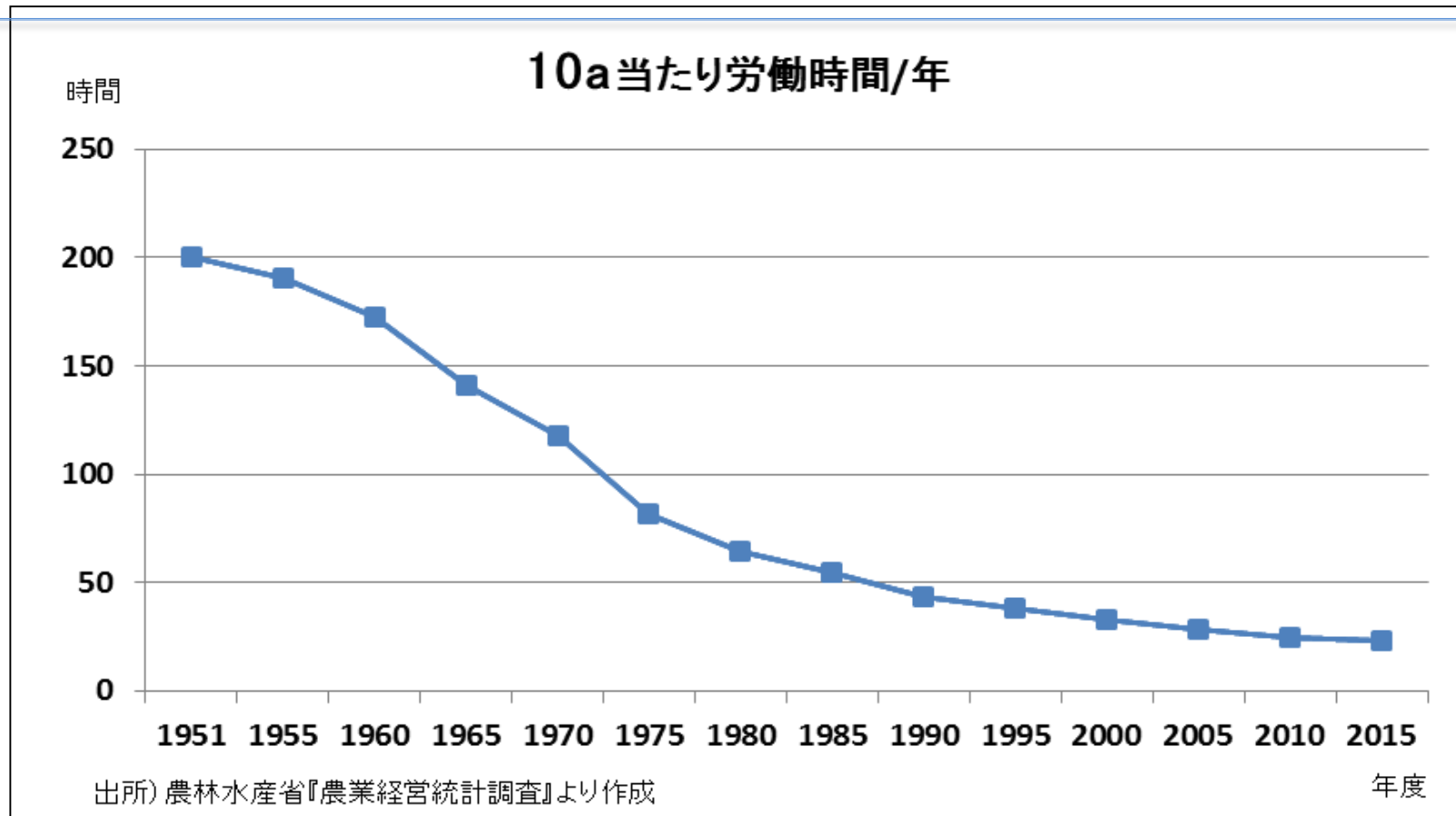


農村は変わった 農家率別集落数の内訳



農業は変わった

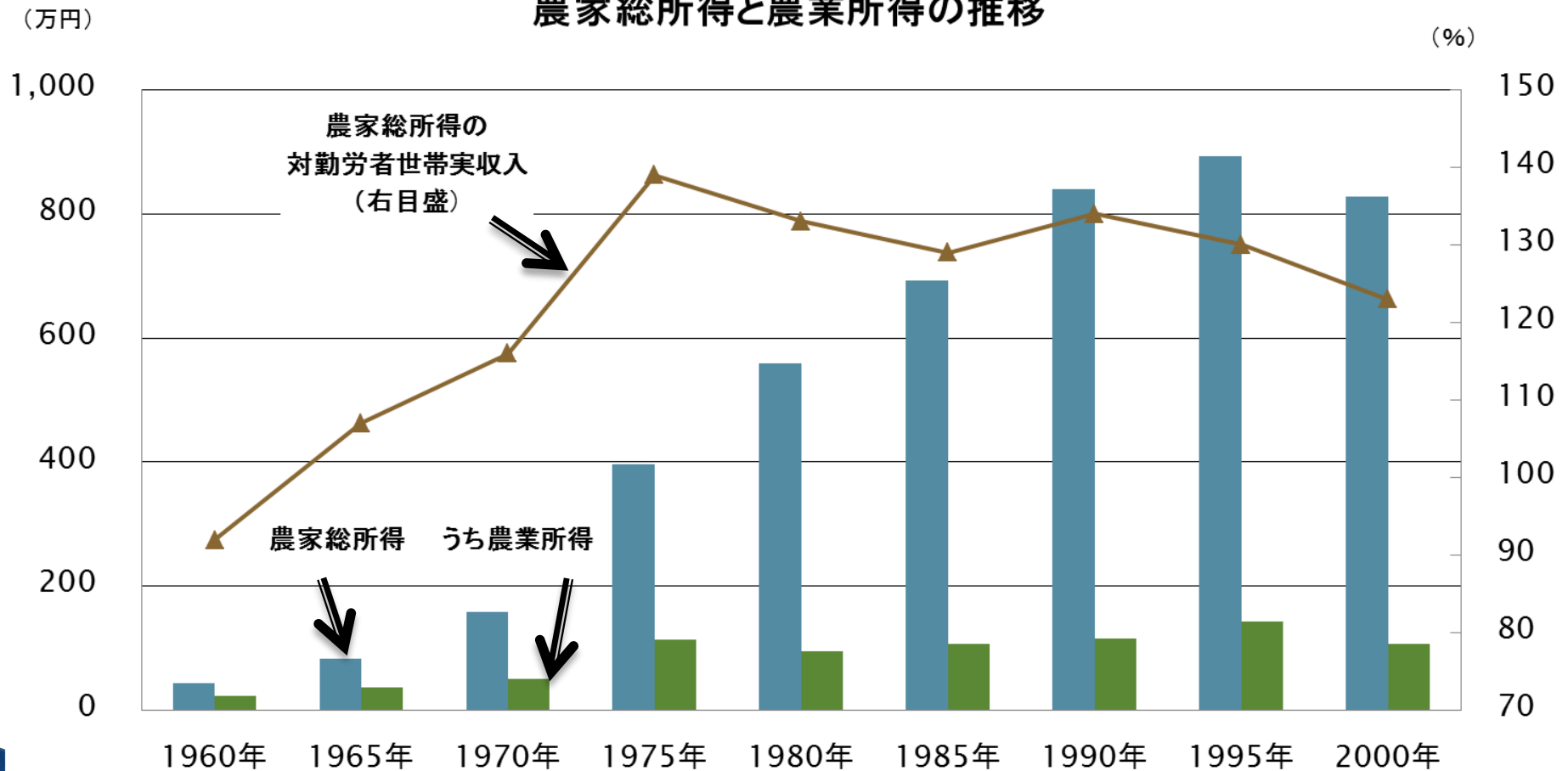
－米は八十八手間がかかる？－



1ヘクタールの米作に必要な農作業日数
1951年251日/年 ⇒ 2015年29日/年

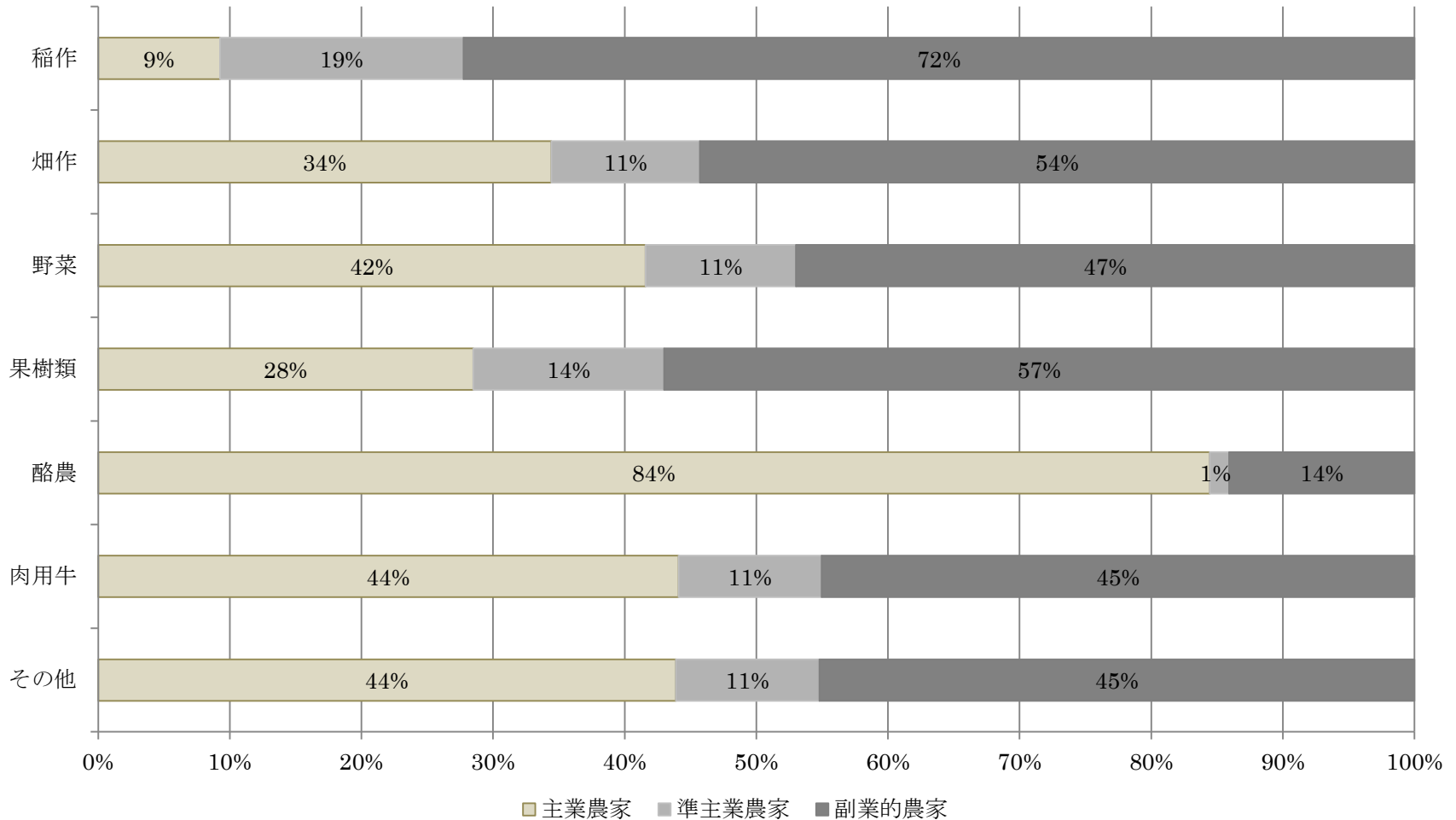
“「貧農層」は60年代終わりには消失” (農業経済史研究の暉峻衆三)

農家総所得と農業所得の推移



資料:「図説食料・農業・農村白書参考統計表 平成15年度版」、総務省「家計調査」

各種農業の農家種類別構成(2019)



精神面からも崩壊した農業



- ▶ 第一次農地改革の担当課長だった東畑四郎の発言
- ▶ 「地価が暴騰したということと、米が過剰で作付転換や休耕をやったこと、この二つが私らのいう古い時代の「農」の心を荒廃させましたな。土地も荒廃したけれど、より以上に農の心を荒廃させてしまい、これがまた農業蔑視論といえますか、自ら農業というものを蔑視するという気持ちを強くした。…どの先進国を歩いても、農業をやっている人が農業を蔑視する思想はあまりありませんよ。ところが日本はどうも、農外の所得がいいのかどうか知らないけれど、カネ中心となってしまい、…農民自体が農業を蔑視しているのではないかと疑いたくなることが多い。」



(先達の言葉)

柳田國男の自助

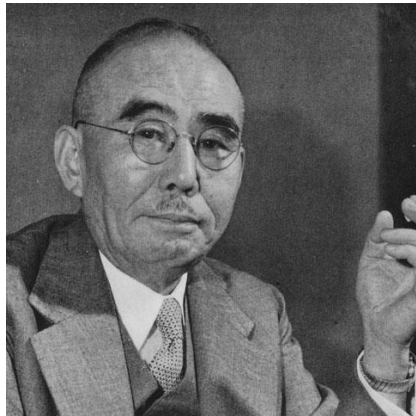
- ▶ 世に小慈善家なる者ありて、しばしば叫びて曰く、小民救済せざるべからずと。予を以て見れば是れ甚だしく彼等を侮蔑するの語なり。
- ▶ 予は乃ち答えて曰わんとす。何ぞ彼等をして自ら済わしめざると。自力、進歩協同相助是、実に産業組合（農協）の大主眼なり

石橋湛山（1884～1973）の農業論

第55代内閣総理大臣



- ▶ 日本の農業はとても産業として自立できない、故に農業には保護関税を要する。低利金利の供給を要する。（中略）政府も、議会も、帝国農会も、学者も、新聞記者も、実際家も、口を開けば皆農業の悲観すべきを説き、事を行えばみな農業が産業として算盤に合わざるものなるを出発点とする。



- ▶ 斯くて我農業者は、天下のあらゆる識者と機関から、お前等は独り歩きは出来ぬぞと奮発心を打ちくだかれ、農業は馬鹿馬鹿しい仕事ぞと、希望の光を消し去られた。今日の我農業の沈滞し切った根本の原因は是に在る。

農政の大御所石黒忠篤(1881~1960)

～真の農本主義



- ▶ (近衛内閣の農相として農民を前に) 農は国の本なりということ、決して農業の利益のみを主張する思想ではない。所謂農本主義と世間からいわれて居る吾々の理想は、そういう利己的の考えではない。
- ▶ **国の本なるが故に農業を貴しとする**のである。
- ▶ **国の本たらざる農業は一顧の価値もない**のである。
- ▶ 私は世間から農本主義者と呼ばれて居るが故に、この機会において諸君に、**真に国の本たる農民になって戴きたい**、ということ**を強請する**のである。

柳田國男の理想とした農業



まことに斯邦の前程につきて、表情憂苦の禁ずるあたわざるものあればなり。全篇数万語散漫にしてなお意を尽くすことを得ず。しかれども言わんと欲するところ要するに左のごときのみ。……

農をもって安全にしてかつ快活なる一職業となすことは、目下の急務にしてさらに帝国の基礎を強固にするの道なり。『**日本は農国なり**』という語をして農業の繁栄する国という意味ならしめよ。**困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ。**ただかくのごときのみ。（中農養成策）

参考文献

- ▶ 『**国民のための「食と農」の授業**』日本経済新聞出版、2022年
- ▶ 『いま蘇る柳田國男の農政改革』新潮選書、2018年
- ▶ 『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版、2015年
- ▶ 『日本の農業を破壊したのは誰か ～「農業立国に舵を切れ～」』講談社、2013年
- ▶ 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版、2010年
- ▶ 『農協の大罪－「農政トライアングル」が招く日本の食糧不安』宝島社新書、2009年