

## 新たな貿易の枠組みの下での日本農業と食品産業のあり方

武本 俊彦

はじめに～食料消費の飽和化と食生活の外部化がもたらしたフードシステム概念の登場

### (1) 農業は兼業が一般的<sup>1</sup>

食や農業に関しては、農業が生き残るには農業を専門的に取り組む農業者の経営規模をできるだけ大きくすればいい、それが農業の国際競争力を高める道であるという考え方がある。そうした観点からこの国の農政は、特に農業基本法以来、大規模・専門化路線を追求してきたといっても過言ではない。

日本の農業は、国土の7割を森林が占め、人口密度の高い平地において稲作をはじめ多様な農業が営まれてきた。そこでは農業をはじめさまざまな仕事が展開されていたが、それらに従事していた人たちを「百姓」と呼んでいた。百姓のうち主に農業に従事していた人たちも、農業からの稼ぎと農外の稼ぎで生計を維持していたとされ、江戸時代の農民の場合でみると生計に占める農業の比重は40%台になるとの推測<sup>2</sup>もある。こうしたことからすると、昔から農民は専業農家というよりも兼業農家であったと考えるのが適当である。とりわけ、農産物価格が継続的に下落するデフレ経済の下では、借金をして規模を拡大し専業農家をめざせば、かえって生活が破綻する危険性が増すことになる。むしろ、リスクを分散するためには専業よりは兼業の方が理にかなっているといえるであろう。

### (2) 食生活の外部化が農業に与えた影響

一般的に、農業など第1次産業の経済全体に占める割合は、経済の成長につれて低下していくとされ、このような現象を「ペティ=クラークの法則<sup>3</sup>」と呼んでいる。これは、経済の成長とともに工業分野が農業分野に比べてその生産性が上回り、農業が工業に対して比較劣位化するからと説明される。そうした説明は、高度成長期の日本<sup>4</sup>や工業化を急速に進めている途上国であてはまる<sup>5</sup>とされている。しかし、ポスト高度成長期までの日本の場合には、農業の生産性は製造業とほぼ同じスピードで上昇している<sup>6</sup>状況にあることから工業との関係で比較劣位化したとは言えなくなる。それでは農業の地位の低下はなぜおこるの

<sup>1</sup> 金子勝・武本俊彦「儲かる農業論 エネルギー兼業農家のすすめ」(2014)集英社新書(以下「儲かる農業論」)3頁以降、63頁以降

<sup>2</sup> 網野善彦「『日本』とは何か 日本の歴史」(2008)講談社学術文庫266頁

<sup>3</sup> ペティ=クラークの法則とは、経済発展につれて一国の産業構造の比重が第1次産業(農業)から第2次産業(工業)へ、そして第3次産業へ移るという経験法則のこと

<sup>4</sup> 速水佑次郎「農業経済論」岩波書店13頁。1960-1980年平均で農業の成長率5.3%に対し、製造業のそれは6.7%、1960年代に限れば農業の5.7%に対し、製造業は8.6%としている。

<sup>5</sup> 速水佑次郎・神門善久「農業経済論新版」岩波書店(以下「農業経済論新版」)13頁

<sup>6</sup> 農業経済論新版12頁では、1965-95年までで農業は5.1%であるのに対し、製造業は5.5%

であろうか。こうした現象については、食料の需要が飽和状態に近づいてくると、所得の上昇につれて消費支出に占める食料費の比率は低下する<sup>7</sup>とともに、食料支出のうちそのより多くの部分は加工（カット野菜、レトルト食品、インスタント食品）や流通（冷蔵品や弁当の宅配）のサービスに支払われる一方、農産物自体への割合は徐々に低下してきている。

これは、そもそも食料消費の変化が生産や流通のあり方に変化をもたらし、こうした変化が生ずることに伴って起こるものである。消費者が自分の食料を自分で生産しそれを消費する「自給自足」の段階から、分業による経済の発展に伴い、生産と消費が分離し、それをつなぐ流通が登場するようになる。さらに経済が発展すると、農産物や水産物を生鮮食品として消費するだけでなく、保存可能な加工食品として消費するようになってくる。いずれの場合でも、食料消費の最後の段階には家庭における調理という「家事労働」の過程があって、食事の準備が完成することになる。この「家事」が経済の進展に伴い家庭外のビジネスの世界に移行されてきたのである。家庭での調理を経てとる食事を「内食」と呼ぶが、これに対して飲食店で食事をする「外食」や調理食品を購入して家庭で食事をする「中食」といった形態が増えてきた。

以上の変化の結果、素材としての食料を生産する国内農水産業は、フードシステムのフローチャート（2005年）<sup>8</sup>の最後に消費者が支払う飲食費支出（約73兆5840億円）の13%（約9兆4260億円）しか受け取らなくなっており、残りの87%は食品工業、食品流通業、飲食店等の経済活動に対して消費者が支払う代価となっている。こうした食料経済における変化を踏まえ、農業および加工・流通といった関連産業全体をフードシステムとしてとらえる考えが登場してきた。すなわち、最終的に消費者に提供される食料の流れを消費者から逆に生産者の方向にたどっていったとき、関係するすべての経済主体の動きを総合的にシステムとしてとらえることとしたもの<sup>9</sup>である。

### （3）農業・食品産業のあり方

本稿では、以上の農業および食品産業の変化を踏まえ、将来にわたり日本の農業が存続し、消費者が選好する食（素材としての農水産物及び加工・製造された食品）を確保できるようにするためには、農業、加工業、流通・サービス業が融合し、あるいは連携した6次産業化があるべき姿であり、これを基本に安全・安心な食を供給できる経営を目指すことが、今後の農業・食品産業のあるべき姿であることを示そうとするものである。具体的

<sup>7</sup> これをエンゲルの法則といい、家計の総消費支出に占める食料支出の比率（エンゲル係数）が所得の増加とともに低下するという関係をさしており、古くから確立された経験法則とされている。

<sup>8</sup> 時子山ひろみ・荏開津典夫「フードシステムの経済学第5版」医歯薬出版株式会社（以下「フードシステムの経済学」）7頁

<sup>9</sup> 「フードシステムの経済学」の「はじめに」。なお、荏開津典夫「農業経済学[第3版]」岩波書店142頁では、フードシステムとは「食料消費が成熟し、食品産業の役割が大きくなってきた結果、食料経済を全体として研究するために、農業・漁業と食品産業とを合わせたものを呼ぶコンセプトとして考え出された」としている。

には、農業・食品産業のあり方としては、農水産物・食品の「おいしさ」「健康」といった点に加え、「安全」「安心」「環境」という社会的価値の実現を図ることが重要であり、これによって輸入品との「差別化」、事業としての「異質化」を図ることが重要であることを示していきたい。

## 1. 日本経済の成長過程の特徴<sup>10</sup>

日本のフードシステムのあり方は、貿易システムとともに、国内経済の成長にも左右されることはいうまでもない。

また、本稿では、政策の実施によって国民経済が成長する場合、経済全体に政策の効果が均等に発現して成長していくのではなく、地域のあり方によって成長するところもあれば衰退するところもあるというのが現実の姿ではないかと考えている。ジェイン・ジェイコブズ<sup>11</sup>は、経済の分析を行う場合には国民経済という切り口ではなく、地域を重視して分析すべきと述べている。また、日本では、社会の「つながり」（社会関係資本）は、社会関係の流動性が低く既存のつながりを維持・強化することに主眼をおき、所与の人間関係をうまく保つために他者指向性あるいは関係指向性を重視する傾向があるとされていること<sup>12</sup>から、食料・農業の実態を把握する場合に地域性に着目する必要があると考えている。

以上の考え方を前提に、まず日本のフードシステムのあり方に大きな影響を及ぼした日本経済の成長過程をトレースしてみよう。

### （1）近代経済成長過程と戦後改革

日本経済は、明治維新以降緩やかな成長軌道をたどり、1900年ごろに工業化と経済発展に必要な物的・制度的な基礎<sup>13</sup>が準備され、1920年ごろには離陸<sup>14</sup>に相当する工業化のスパートが生じた。しかし、第1次世界大戦による経済のブームと戦後の恐慌、米騒動<sup>15</sup>（1918年）が起こり、経済・社会の不安定化が始まり、1935年ごろまでに工業部門で産業合理化の名の下に資本集約化が図られた。その一方で、農業部門は成長の停滞

<sup>10</sup> ここでの記述は、拙著（「食と農の『崩壊』からの脱出」（2013）（農林統計協会）（以下「崩壊」）第2章の「第1節日本経済の成長に果たした食料・農業・農村の役割」を基にしている。

<sup>11</sup> ジェイン・ジェイコブズ「発展する地域衰退する地域 地域が自立するための経済学」（2012）（ちくま学芸文庫）（以下「発展する地域」）。特に、「第2章現実に立ちもどって」50頁以降

<sup>12</sup> 内田由紀子・竹村幸祐「農をつなぐ仕事 普及指導員とコミュニティへの社会心理学的アプローチ」（2012）（創森社）「第1章コミュニティでの「つながる」力、「つなぐ」力」。同章では米国における社会のつながりは、人間関係の作り方が個人の主体性に委ねられ、社会関係の流動性が高い社会であるとされ、日本とは大きく異なっているとされている。

<sup>13</sup> 具体的には、廃藩置県（1871年）、地租改正（1873～1881年）、民法制定（1895年）など

<sup>14</sup> ロストウの発展段階論でいう「離陸」のことで、貯蓄率と投資率が急速に高まり、1人当たりGDPが持続的に上昇するといった特徴があげられる。

<sup>15</sup> 米騒動とは、1918年7月に米価の高騰が起こり、富山県の漁村の妻女らが米の搬出を阻止しようとの動きに始まり、米よこせの大暴動が8月20日までに全国に広がり、終息までに50日間要した暴動事件のこと。

が見られた。工業と農業は、その後戦時経済と第2次世界大戦による破壊と混乱のうちに敗戦を迎えた。

戦前においては、工業化に伴って食料需要が増加し、需要の増加に伴って食料供給が増えていかないと「食料価格の上昇」が起こることが一般的であった。そうすると、工場労働者の生計費の上昇をもたらす、賃金の上昇圧力となって、賃金の引き上げを行わなくてはならなくなる。そうすると、工業製品の国際競争力が低下し、その結果、利潤の低下を招くとともに、資本蓄積率が低下し、工業化の進展の阻害＝近代化の失敗をもたらすことになる。この時期は、農業・農村部門から収奪された資金によって工業化を促進する「農業搾取政策」の時代であり、そうした中で「食料問題<sup>16)</sup>」の発生を回避することが農業政策における基本的で、かつ、重要な課題であった。もちろん1929年の世界恐慌などを契機に窮乏化しつつあった農業・農村部門に対しては、非農業部門からの所得の一部を移転し、社会不安の発生を防ぐことを目的とする「社会政策的農業政策」<sup>17)</sup>が講じられた。

日本の政治・経済・社会のあり方は、太平洋戦争の敗戦で日本を占領したGHQの指示によって、非軍事化・民主化を通じた社会改造が図られた。具体的には、戦争放棄、基本的人権、象徴天皇制を規定した新憲法の発布、農地改革、財閥解体、労働改革、家族制度解体など、非軍事化・民主化政策が断行された。

このうち、農地改革は、農村の民主化と食糧生産力の増強を図るために行われたもので、地主制度を解体し小作人を自作農とすることを目的とするものであった。具体的には、明治時代の地租改正以降、農業恐慌などによって零細な自作農が没落し、地主への土地集積の進行とあいまって、1930年ごろには農地の50%程度が小作地となり、日本における地主制度が確立した。私的所有権の絶対性を前提とする地主的土地所有制度が農業停滞の要因であるとの認識に立って、地主の持つ農地を国が強制的に買収し、その土地を小作人に売却することを通じて実現した。その結果、日本全国に1戸規模の均一な自作農という形の土地所有者が一挙に誕生したのであった<sup>18)</sup>。

こうした戦後改革と、東西冷戦の始まりや中華人民共和国の成立（1949年）を契機とする米国の対日占領政策の転換とがあいまって、戦争によって徹底的に破壊された経済は、1955年までに農業・工業の急速な復興という形で、戦後復興を実現<sup>19)</sup>した。

<sup>16)</sup> 食料問題とは、工業化の初期段階において、人口及び所得の上昇につれて増大する食料需要に生産が追いつかず、食料価格が上昇し、それが賃金上昇を通じて工業化・経済発展そのものを制約すること

<sup>17)</sup> 社会政策的農業政策としては、食糧制度による米価支持に加え、治山・治水、道路建設など公共土木事業によって農民に雇用機会を与える「救農土木事業」、農民の高利貸からの借金を低利資金に借り換えることができるように公的資金による融資制度の創設、町村における「経済更生運動」の実施などを指す。

<sup>18)</sup> 農地改革を含む日本の農地制度の歴史的展開過程については、武本俊彦「土地所有権の絶対性から土地利用優先の原則への転換—農地制度と都市計画制度の史的展開を通じた考察—」土地と農業NO. 44の45頁以降

<sup>19)</sup> 1956年経済白書「もはや「戦後」ではない」

敗戦に伴う食うや食わずの生活から落ち着きを取り戻した日本人は、ハリウッド映画を通じて米国の生活様式を目の当たりにし、その生活水準へ少しでも近づきたいとの思いが高まっていくのであるが、こうした「思い」が高度成長へとつながる一つの要因であったといえる。

## (2) 高度成長<sup>20</sup>

戦後復興後の成長は、消費構造を含めた幅広いイノベーション<sup>21</sup>の過程によって高い成長率を実現した。それは、労働人口の増加や資源投入量の増加もあったが、決定的な要素は、技術の進歩とそれに基づく内外の有効需要の構造変化に適応するように、日本の経済構造を改変する「経済構造の近代化（トランスフォーメーション）」を通じて、実現<sup>22</sup>したものであった。

その当時におけるイノベーションの担い手は、もちろん企業家精神を持った経営者であった<sup>23</sup>。すなわち、戦後の財閥解体と旧経営者のパージにより若い経営者層などが登場し、彼らの自由な雰囲気の中で、東京通信工業（ソニー）、本田技研、三洋電気といった新しい企業の誕生を見た。また、そうした中で、技術者が自らの夢を託した新製品の開発や新しい技術の導入に強力なリーダーシップを発揮する事業者も登場した。さらに、技術開発や外国からの技術導入にきわめて積極的な大企業もあった。その一例が東レによるデュポン社からのナイロンに関する新技術の導入（1951年）、日産によるオースチンとの大規模技術提携（1952年）、川崎製鉄による千葉に当時の粗鋼年産の1割ほどに匹敵する年50万トンの能力をもつ最新鋭工場の建設計画（1950年）などがあげられよう。

戦後の多くの日本企業のとった行動は、イノベーションの3つの段階<sup>24</sup>からすると、「発明段階の大半と技術開発段階のかなりの部分を海外の技術源にあおぐ（つまり一種の模倣

<sup>20</sup> ここでの記述は、吉川洋『高度成長 日本を変えた6000日』（2012）中公文庫（以下「高度成長」）に基づいている。

<sup>21</sup> シュムペーターのイノベーションとは、科学技術的な発明や発見ではなく、それが利潤を生む目的で企業家（entrepreneur）によって生産に応用され、経済活動に対する物資や動力の新しい組み合わせが実現するときに生ずるとされ、①新しい商品や生産方法の開発、②新たなマーケットの開拓、③原材料の新しい供給源の開拓、④新しい組織の実現などをさす（速水佑次郎「新版開発経済学」（2000）創文社）が、イノベーションを「技術革新」と翻訳することは①のみをさすと誤解されかねないので、本稿ではイノベーションの用語を使用する

<sup>22</sup> 1956年経済白書

<sup>23</sup> 青木昌彦・伊丹敬之は、イノベーション活動の主役は企業家精神に富んだ個人ではなく企業だとしており、その理由として①イノベーションに必要な情報蓄積のあるのは企業であること、②危険負担能力があるのは個人よりも企業であること、③技術開発と事業化とは切り離せないことを上げている（「企業の経済学」（1985）岩波書店の241頁以降）。しかし井深大、盛田昭夫という企業家精神の旺盛な創業者のいたソニーの今日の凋落みると、イノベーションにとって企業家精神のある経営者の存在が大きいことを示唆している。

<sup>24</sup> イノベーションの3段階とは、①発明（invention）、②技術開発（あるいは開発）（dev

）という行動であって、みずからは日本国内市場での事業化を中心に行った<sup>25</sup>」ものであったとされるが、ジェイン・ジェイコブズが指摘する「後進地域経済」における「模倣」（improvisation）とイノベーションの関係<sup>26</sup>として見れば、妥当だったと評価できよう。

たとえば鉄鋼業のケースを見てみよう。ドイツ圏で開発されたLD転炉<sup>27</sup>に関する技術はそれまでの平炉に比べ圧倒的に優れたまさに革命的な技術であり、USスチールに5年先んじて導入された。その後60年代の「大型化」、70年に新日本製鉄の誕生などを通じて、日本の鉄鋼業は米国を追い抜き、技術的に世界1位の水準に達したのであった。

鉄鋼のような「川上産業」における投資・技術革新が価格の低下と品質の向上をもたらし、これを通じて家電や自動車など「川下産業」の需要を拡大し、こうした産業における投資を増大させることになった。これは、逆に「川下産業」における生産の拡大や投資によって「川上産業」の製品需要を生み出すことになったことから、「川上産業」で再び投資が拡大することになった。こうした「投資が投資を呼ぶ」形で高度成長が実現したのであった<sup>28</sup>。

### （3）集中・メインフレーム型経済システム

製造業分野における家電や自動車、それを支える鉄鋼のような重化学工業に加え、エネルギー分野では石炭から石油へとエネルギー革命がおり、また、電力源としては水力発電から火力発電・原子力発電へとエネルギー源の転換が進行する中で、大規模火力発電事業・原子力発電事業を中核とするエネルギー産業等20世紀を代表する産業が確立した。

これらは、規模を拡大して大量に生産しこれを流通させることによって、コスト削減を図る方式であり、大量生産・大量流通・大量消費の経済システムを生み出すことになった。こうしたシステムは、新憲法の下では否定されたはずの市町村や都道府県を国の出先機関と位置づける中央集権的な行財政システムが実質的に維持されたことによって、さらに強化されたといえよう<sup>29</sup>。こうしたシステムを筆者は「集中・メインフレーム型」の経済システムと呼んでいる<sup>30</sup>。

---

elopment)、③事業化 (commercialization) のこと

<sup>25</sup> 「高度成長」237頁以降

<sup>26</sup> ジェイン・ジェイコブズは、地域経済が発展するためには、まず「輸入置換」が必要であるが、それには「臨機応変の改良」(improvisation) (要すれば「模倣」とその先にある「生産財とサービスのイノベーション」が必要と考えており、とりわけ「後進的な地域経済」における「発展」とは、日常の経済活動の中に「improvisation」を取り入れることができるような状況の下で、「絶えず創意を加えて改良する」過程にほかならないとしている(「発展する地域」第10章なぜ後進地域は互いを必要とし合うのか)

<sup>27</sup> LD転炉とは1953年にオーストリアのLinz/Donawitzの2工場で成功した新しい製鋼法のこと、工場の頭文字をとって命名したもの

<sup>28</sup> 「投資が投資を呼ぶ」1960年経済白書

<sup>29</sup> 電力システムにおいては、全国の10電力によって発電から送電・配電までを垂直的に統合した地域独占体制が認められ、また、公益事業を理由とする「総括原価主義」による電力料金の支持政策がとられていた。

<sup>30</sup> 「崩壊」の「序章はじめに」3頁、「第7章食と農の危機的状況を乗り越えるために」251頁。なお「儲かる農業論」85頁以降

日本の高度成長は、まさしく「集中・メインフレーム型」経済システムによって実現した。すなわち、戦後に誕生した企業の多くが日本を代表する優良企業に成長し、これらの企業は新製品の開発や新技術の導入にリーダーシップを発揮した。また、石炭から石油へのエネルギー転換も起こり、流通・通信・交通などのサービス産業においても大きな変化が生じた。そうした中で、農業・農村部門では、滞留していた労働者が都市部に移動し、あるいは在宅のまま近郊の兼業機会が確保できるようになった。その結果、それまでの「3世代同居」の伝統的な家族が分解して、「単身世帯」「核家族世帯」を中心とする世帯数の増加をもたらした。これによって、テレビ、洗濯機、冷蔵庫といった「三種の神器」を中心とする耐久消費財の需要が創出され、川下の耐久消費財産業から川上の素材産業への需要拡大をもたらし、投資が投資を呼ぶ高度成長の実現に貢献した。そうした一環として、比較生産費説<sup>31</sup>の考えにそって、食料やエネルギー、原材料を輸入し、それを国内で加工したうえで、輸出し、稼いだ外貨でまた必要な食料等を輸入した。こうした加工貿易立国路線も、経済成長を実現し国民所得の向上に寄与した要因の一つといえる。

## 2. 自由貿易の思想と多角的貿易システムのあり方

次に、日本のフードシステムのあり方に影響を与えたであろう貿易システムについて、検討してみよう。ここでは、まず自由貿易の思想と、それを前提に構築されたとされる貿易システムのあり方、そして、農産物貿易に関する日本（農林水産省）の交渉スタンスを検討してみよう。

### （1）自由貿易の思想

経済的自由主義の思想は、官僚主義的やり方を排除する中から生まれたとされるが、19世紀に入ると、古典派の3つの信条として、競争的労働市場（労働は自らの価格を市場において見出すべきである）と金本位制（貨幣の創出は自動的なメカニズムにゆだねるべきである）と並んで、国際自由貿易（財は妨害や特恵なしに国家間を自由に移動すべきである）が位置づけられた<sup>32</sup>。ポラニーはこれを「自己調整的市場メカニズム」の概念と呼んでいるが、このイデオロギーは政府の介入がなければ市場による調整が機能しうるとの主張にほかならない。しかし、政府の介入がなければ、現実には決して機能しないし、市場

---

<sup>31</sup> 伝統的な国際分業論＝比較生産費説とは、他国と比べて、相対的に少ない労働量で生産できる産業を比較優位があるといい、各国は比較優位にある産業に特化してそれを輸出し、比較劣位にあるものを輸入した方が、一国ではできない量の生産や消費を実現できるというもの。それぞれの国が得意の産業に特化し、自由貿易を進めれば、世界全体が豊かになるという考え方

<sup>32</sup> カール・ポラニー「[新訳]大転換 市場社会の形成と崩壊」東洋経済新報社（以下「大転換」）247頁以降。また、ポラニーは、19世紀文明を成立させた四つの制度として、①バランス・オブ・パワー、②国際金本位制、③自己調整的市場、④自由主義的国家を位置づけている（「大転換」5頁）。

内部の作用の影響—たとえば貧困者にとっての影響—においてもきわめて重大な結果をもたらしたので、結局は政府の介入が不可避となると指摘している。そして、そのイデオロギーからもたらされる「貧困者を含むすべての人々が経済成長の利益にあずかることができる」という通説（トリクルダウン理論）には、ほとんど歴史的裏付けがないことは明らかだとしている。

## （２）多国間貿易システムと二国間・地域間貿易システム

GATT・WTOという「多国間貿易システム」は、先述の自己調整的市場のイデオロギーや新古典派の自由貿易の命題<sup>33</sup>を理念的基礎において作られたものであると考えられる。こうした考え方は、IMF・世界銀行によって進められた構造調整政策にも反映しているが、いずれにしても、生産手段の私有制あるいは生産手段の可塑性<sup>34</sup>が満たされている時に初めて成立するものである。

そこにある考え方は、高関税、規制及び援助のように政府によって行われている政策が経済の効率性を損なうものとみなされ、その撤廃ないし廃止がなされれば、生産要素が瞬時にそしてコストもかからずに、市場には需給及び価格の均衡が実現するというものである。

しかしながら、労働のような「取引するために生産される商品」ではない、「本源的な生産要素」の場合には、一つの産業から別の産業に移動するためには多大の調整コストを要し、その時間も長期間を要する 경우가一般的である。このような産業間調整の問題は、その国が置かれている自然的・社会的な条件を無視して単純に規制の撤廃や助成措置の廃止を行えば、政治的な混乱を招く恐れがあり、現実にもそうした事態を招くケースが多い。そのうえ、意図した目的を実現しないことも起こり得るのである。

ちなみに、これが農業においては、高所得国の農業調整問題<sup>35</sup>として発現する。前述の「食料問題」が低所得国において農産物需要の増大に見合う十分なだけの資源が農業に投下されないことから生ずるものであるとするならば、高所得国における農業問題は、過剰な資源が農業に投下されていることから農業生産要素の報酬率が低下してしまうことに伴う問題である。

この問題は、農業部門に投下された過剰な資源が非農業部門にスムーズに移転されれば解決されるのであるが、現実にはそうならないことによって生ずることになる。土地については、農地や灌漑・排水施設のような土地基盤に投資されたものは農業にしか利用でき

<sup>33</sup>関税、非関税障壁を撤廃して、貿易の自由化を行った時に、各国の経済厚生がすべて高められるという命題（宇沢弘文「経済学の考え方」（1989）岩波新書（以下「経済学の考え方」）89頁）

<sup>34</sup>生産手段の可塑性とは生産要素が特定の用途に固定されることなくその時々条件に対応して、一つの用途から他の用途に自由に転用することが可能であって、そのために特に費用をかけることもなく、また時間も必要としないときを指す（「経済学の考え方」80頁）

<sup>35</sup>「農業経済論新版」20-22頁、



ず、他産業に移転することができないとされている<sup>36</sup>。もちろんこうした指摘は、土地市場が需要と供給によって価格が形成される短期的な場合には妥当することではある。日本の高度成長期においては、人口と産業の大都市圏への集中の過程において、200万<sup>ヘクタール</sup>を超える莫大な数量の農地転用がなされたのである。これは、農地に対する道路や工場用地・住宅用地といった都市的土地需要が野放図に発生し、農地価格の高騰によって転用期待が形成され、農地転用規制に対する緩和圧力が政治的に加わったことによって、転用利得が土地所有者に帰属されたのである。また、農業部門に投下された労働、とりわけ中高年の労働の場合は、農作業の熟練という人的資本が組み込まれており、離農・他産業への移動はよほど大きな所得格差が生じなければ起こり得ないとの指摘<sup>37</sup>がある。こうした指摘は、そもそも農民は専ら農業に従事しているのだから、農業に関する技術の蓄積によって人的資本が形成されていることを前提にしている。しかし、多くの農民は、在宅兼業という形で、農業以外の労働に従事し多様な労働能力を醸成しているともいえる。もちろん、中高齢者に対する雇用機会がほとんど見込まれない日本の現状では就業できない事態が起こる可能性は否定できない。しかし、これは農業部門に限った問題ではなく、労働市場一般の問題である。いずれにしても、農業・農村部門における大量労働の産業間移転について、短期間でこれを取り扱おうとすれば、所得水準の大幅切り下げの事態を招き、それに対する農民の不満に加え、農村の過疎が急激に進む一方で、都市の過密、あるいはスラム化が出来し、政治的・社会的不安定化を生じかねないだろう。しかし、日本の高度成長期における対応は、国民の平等性を重視する保守政権において農業保護政策を選択したのであり、それは産業調整の社会的費用を低減するために農業保護という費用を負担することにしたのであったと考えられる。

### (3) 米国の自由貿易の考え方

米国は、自由貿易を推進することを基本としつつ、米国自身の競争力のある分野が農業のほかには、金融をはじめ情報通信などのサービス分野、企業の多国籍化を促進する投資等の分野であったことから、これらの分野の自由化に関心を持つようになり、まずGATT・WTOのラウンドにおいてこうした新たな分野の自由化・規制の撤廃を目指すこととした。しかし、米国の関心のある分野は、途上国にとっても将来の成長の「種」となりうるものであることから、たとえばドーハ開発アジェンダ（DDA）のテーマとすることは、途上国の反対で、できなかったとされている。

こうした先進国と途上国との対立により多角的貿易交渉が進まなくなったこともあって、米国は1990年代に入ると、二国間FTA/EPAに積極的に取り組むようになったとされている。現在のDDA交渉の停滞の一方で、米国が環太平洋パートナーシップ協定

<sup>36</sup> 「農業経済論新版」21頁

<sup>37</sup> 同上

(TPP) 交渉のような「地域間貿易システム」の枠組み作りに積極的な背景には、こうした米国の思惑があると考えられる。

#### (4) 地域間貿易システムへの傾斜の技術的な要因

しかしながら、DDAが停滞している一方で、米国をはじめとする諸国が「地域間貿易システム」の構築へ傾斜しているように見える背景には、「自由貿易の命題」が一般化していることに加え、次に掲げる産業構造・生産技術の変化がそのことを促進している面があることにも留意する必要がある。

まず第一に、世界経済のグローバル化、企業の多国籍化、ものづくりの技術変化（インテグラル（擦り合わせ）型<sup>38</sup>からモジュラー（組み合わせ）型<sup>39</sup>へ）が起こることを契機に、「生産ネットワーク（サプライチェーン）」の国際化が急速に進行したことがあげられる。

その結果、比較優位の原理に立脚して、生産する国と消費する国とに分離するという従来の「分業」の形態から、企業の多国籍化を通じて個々の生産工程や調達・販売工程が最適立地になるよう、国境を超えて分散する「分業」の形態へと、分業の形態が変化してきている。

貿易の自由化についてみると、「分業」のあり方が生産と消費との分離というこれまでの形態であれば、輸出国にとっての関心は、輸出しようとする商品の関税の大幅引下げや撤廃であり、非関税措置の見直しを求めることである。これに対して、企業の多国籍化によって効率的な企業内分業体制を確立する観点からは、生産工程の立地する国々の関税撤廃・非関税措置の調和といった貿易自由化や、通関手続きをはじめとする貿易円滑化が関心事項になってくる。また、商品・サービスの価値の大きな部分を占める特許権、商標などの知的財産権の保護が重要な関心事項になってくる。さらに、効率的な分業体制を構築するためには立地する国々における投資の自由化・円滑化が、また、それぞれの国の産業との公正な競争条件が担保される競争政策が重要な関心事項となってくるのである。

以上のことから導き出されるのは、多国籍化した企業の利害を代表する国家<sup>40</sup>としては、

<sup>38</sup> インテグラル（擦り合わせ）型とは、たとえば自動車の「乗り心地」機能とその部品との関係を指す。すなわち、乗り心地の機能に対応する部品は存在するわけではなく、タイヤ、サスペンション、ショックアブソーバー、ステアリング、ボディ、エンジン、トランスミッションなど数多くの部品の間で、設計パラメーターをきめ細かく相互調整した結果としての微妙なバランスがトータルシステムとして車の乗り心地を実現するように、機能と部品の関係がモジュラー型のように1対1に近いものではなく、多対多の関係であり、多くの人間や企業がチームを組んで、全員一丸となって開発し、数多くの部品を一つひとつその製品専用に新たに最適設計することで、初めてまともな製品が出来上がるという設計思想のこと（藤本隆宏「日本のもの造り哲学」（2004）日本経済新聞社（以下「もの造り哲学」）129頁以降

<sup>39</sup> モジュラー（組み合わせ）型とは、機能と部品との関係が限りなく1対1に近く、部品つまりモジュールが自己完結的な機能を持っているため、あらかじめ別々に設計しておいた部品を事後的に寄せ集めて製品を組んでも全体として立派な製品になるという設計思想のこと（「もの造り哲学」）128頁以降

<sup>40</sup> 金融と情報通信分野を中心に復活しようとする国家戦略を米国は1990年代からとっていた（金子勝・児玉龍彦「新興衰退国ニッポン」（2010）講談社（以下「新興衰退国ニッポン」）226頁以降）とされている

「すべての物品・サービスを対象に関税その他の障壁を撤廃し、貿易ルールを調和させる」貿易システムを追求することになる。しかしながら、こうした貿易システムをWTOルールにおいて構築することは、途上国を含めた加盟国のコンセンサスを前提とすることから、実態上は極めて困難であるといわざるを得ない。その結果、利害関心を共通する少数国グループが取り組むFTA/EPAの形態が中心になっていくのである。

いずれにしても、日本にとっては、米国は主要な貿易相手先であると同時に安全保障政策上の同盟国であることを踏まえると、最終的には「すべての物品・サービス」を対象に「関税その他の障壁」を撤廃ないし大幅削減の約束を締結することにならざるを得なくなると考えられる。その場合、撤廃を直ちにか、あるいは一定の期間経過後にかではあるとしても、最終的に関税をはじめとする国境措置が実質的に保護効果をもたない状態におかれることを覚悟することにほかならないし、貿易ルールも、米国のルールに調和される可能性がある以上、国内産業を保護する効果は期待できなくなることを想定しておく必要がある。

そのうえで農業保護のあり方については、食料の安全保障と多面的機能の発揮の観点から、「一定の農業規模を維持する」上で、正当化できるものを保護措置として講じていく<sup>41</sup>ことを検討していく必要がある。その場合、後述のとおり、途上国の農業生産力の向上への技術・資金協力と日本市場の開放を通じた途上国経済の発展に貢献することが求められていること、新興国をはじめとする世界の成長の果実を取り込むためには日本の市場を開放する必要があることに留意すれば、農業保護の形態として、「納税者負担型」へ転換せざるを得ないと考えられる。具体的には、直接支払等のセーフティネット付き市場メカニズムを基本とした「納税者負担型」農業保護に転換することとし、その転換は、財政事情、農業者等の産業間移動に要する調整コスト等を踏まえ、徐々に行うことが肝要であり、また、市場・流通価格の低下のメリットは消費者・実需者に確実に還元することが必要である<sup>42</sup>。

また、農業の保護手段としては、後述の「安全・安心・環境」といった社会的価値を実現することで、輸入品に対する「商品としての差別化」「事業としての異質化」を図ることが重要な課題となってくるが、そのための措置として想定される「表示政策」「トレーサビリティシステム」「地理的表示」などは、納税者負担型の措置と相まって保護効果の実効性を確保することができるようにと考えられる。

#### (5) 農産物貿易交渉等における日本政府（農水省）のスタンス<sup>43</sup>

以上のような自由貿易の思想に基づく多国間貿易システムや地域間貿易システムが形成され、日本にとって好むと好まざるとに関わらず「自由貿易の思想」が普遍化していった。

---

ことを踏まえれば、米国が該当する。

<sup>41</sup> 農業保護の正当化理由としては、「崩壊」99頁以降

<sup>42</sup> 農業の直接支払いに関する概念の整理と政策設計手順については、荳林幹太郎・木村伸吾「農業直接支払いの概念と政策設計—我が国農政の目的に応じた直接支払い政策の確立に向けて—」(2014)農林統計協会を参照

<sup>43</sup> 「崩壊」77頁以降

そうした中で、日本の農産物における交渉方針は、普遍的なルールに整合性のある保護のあり方を追求するよりも、日本農業の特殊性を前提にルールの例外を求めるものであった。以下、具体的に見てみよう。

#### ア ガットウルグアイラウンド交渉以前の時期

日本は、戦後復興から高度成長に転換する1955（昭和30）年に、GATT（関税及び貿易に関する一般協定）に加入した。

当初の農業分野における貿易方針は、農業基本法による自立経営の育成<sup>44</sup>、農業生産の選択的拡大<sup>45</sup>により生産性の向上を図ることとしていたことから、当分の間自由化の困難な農産物・食品の一部を除き、他のものは漸次自由化するとの基本方針で対応することとしていた（1961年貿易為替自由化計画）。

しかし、高度成長期には、農業分野の生産性は農業から他産業への労働移動等によって5%台を記録したものの、製造業の生産性が8%台と極めて高成長であったことから、農業が製造業に対して大きく比較劣位化した。

仮にこのような比較劣位化を、農業の労働生産性を向上することによって是正することとすれば、農業から他産業への労働移動を、在宅兼業という形ではなく「挙家離村」して大都市圏へ移住させるといった、農村地域の土地に対して一種の「困い込み」運動<sup>46</sup>のようなドラスティックな手法を講じて土地の集積を図っていくことが必要となってくるであろう。農村から大都市圏への労働の大量かつ短期間の移動という調整には、生活環境の激変や所得水準の下落といった形の多大のコスト（苦痛）を離農者が受け入れなければならなくなる。しかし、こうした政策は民主制国家においては取り得ないものであろう。実際にとられた措置は、農家世帯の所得水準を向上するために在宅兼業機会を創出し、また、農産物価格を維持するために関税等の国境措置を維持し国内農産物の価格支持を図ることとしたのであった。こうした政策体系（消費者負担型農業保護）を選択できたのは、農業保護に要する消費者・納税者負担に対して、高度成長過程において国民が豊かになったことから、これを許容できる状況となっていたからであった。

<sup>44</sup> 自立経営とは、正常な構成の家族のうちの農業従事者が正常な能率を發揮しながらほぼ完全に就業することができる規模の家族農業経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なものこと

<sup>45</sup> 選択的拡大とは、農産物の消費構造の変化に対応して農業生産を需要の動向に適合させ、外国産農産物との関係も考慮しながら合理的に農業生産を拡大していくこと、すなわち、需要が増加する農産物の生産を増進し、需要が減少する農産物の生産を転換すること

<sup>46</sup> 「困い込み運動」とは、16～19世紀初めのイギリスで典型的な形で表れた土地所有の近代化の社会的運動のことで、2度にわたり行われた。第1次のエンクロージャーは、16世紀に領主主導で牧羊拡大のために困い込みが行われ、名誉革命後には議会の法令に基づいて第2次のエンクロージャーが行われた。これは、穀物増収をめざした地主＝借地農による資本主義農業の普及と結びついた。その過程で、封建農民は土地から追放された。

一方、高度成長期には日本は経済面で大国と位置づけられ、欧米諸国から国際社会で応分の責任を果たすことが求められた。特に、貿易黒字が恒常化することに伴い、米国等からは、為替レートの見直しと農産物をはじめとする貿易自由化が強く要請された。

以上の状況を踏まえ、農業分野の貿易方針は、コメなどの重要な農産物は自由化の例外とすべきと主張し、その一方で、他の農産物・食品等では自由化を受け入れるという対応をとることになった。

#### イ ガット・ウルグアイラウンド農業交渉（１９８６－１９９４年）の合意と教訓

日本は、食料安全保障の観点から、「基礎的食料（例えば、コメなど）」はガット規則において自由化の例外に位置づけられるようにすべきと主張した。しかし、最終的に合意された内容では、米国の主張が反映されて「あらゆる貿易制限措置」を関税に置き換えるという「包括的関税化」が義務づけられた。特に、ほとんど輸入実績のない品目（例えば日本の場合はコメ）には、初年度に１９８６～８８年の平均消費量の３％からスタートし、最終年度には５％まで輸入量を増加することとされた（ミニマムアクセス約束）。

しかし、例外なき関税化は、「米の自由化反対に関する決議」（１９８８年９月２０日衆議院本会議（全会一致）、同月２１日参議院本会議（全会一致））をはじめ累次にわたる国会決議の趣旨に照らし政治的に受け入れられないものとされていたことから、日米交渉を通じ関税化の例外として「特例措置」を選択することができるようにした。もちろん、原則に対する例外を求める以上、代償の支払いが求められたのは当然のことであった。それが、加重されたミニマムアクセス枠（初年度４→最終年度８％）である。

以上のウルグアイラウンド交渉から、日本は次の教訓を学ぶべきであった。

- ・ 交渉において「自由化」が原則となった時には、その「例外」を求めることは極めて困難であること
- ・ 仮に、「自由化」を前提に「例外」を求めるとすれば、「膨大な代償」を支払う必要があること
- ・ 最終的に「自由化」を受け入れるかそれとも「例外」を確保するかを判断する場合には、「自由化」と「例外」のそれぞれを選択した場合の国内農業への影響と農業を保護するためのコストを明らかにし、両者を比較考量した結果を、国会を通じて、国民に説明しておくこと

#### ウ ドーハ開発アジェンダ（ＤＤＡ）の評価

２００１年に交渉が開始されたＤＤＡは、農業分野の関税<sup>47</sup>に関し

<sup>47</sup> 農業モダリティ案（２００８年１２月改訂版）

- ①「上限関税」という用語は使われてはいないものの、「削減後の関税水準が100%超のタリフラインを有する場合、関税割り当て等の追加拡大等の代償を前提に維持できる」とされており、実質的に「上限関税」の概念は導入されていること
- ②関税削減方式は、関税率の水準の高いものほど削減率が大きくなる「階層方式」を採用していること
- ③関税削減率の緩和を認める「重要品目」の数は、タリフライン数で4%、条件付きで代償有りの場合に2%の追加が可能とされていること

等日本にとっては厳しい内容のものであったが、日本以外の主要国間ではかなりの程度合意に近づいていたと考えられる。

ここで注目すべきは、関税に関するモダリティの考え方は、自由化（関税の撤廃ないし大幅な削減）を原則に、それを直ちに実施できない場合には、「代償」の支払いを条件に原則通りの実施を先送りできるようにするもので、ウルグアイラウンド農業合意で示された「包括的関税化」に対する「特例措置」の趣旨をさらに推し進めた内容となっていることである。

しかし、DDAは、米国とインド・中国との対立によって2008年以降中断に陥り、2011年末のWTO閣僚会議で「一括合意は難しい」と総括された。2013年末のWTO閣僚会議もドーハの崩壊は避けたものの、貿易円滑化・食糧支援・開発の3分野合意にとどまった。その後、貿易円滑化に関する協定については、2014年11月末に採択され、2015年1月段階で、批准したのはシンガポール、香港、米国の3か国である。現在停滞しているDDAについての作業計画は、昨年末までに合意されることとされていたものが、本年7月に先延ばしされた状況にある。

こうしたDDAの状況は、先述のとおり、米国等主要国の関心をFTA/EPA交渉に傾斜させてしまっているといえる。

### 3. 日本のフードシステムの動向～食料自給率の低下とその要因<sup>48</sup>

日本経済が上述のように高度経済成長を実現する中で、日本農業も1961年の農業基本法によって、農業経営の規模拡大（自立経営の育成）と需要に応じた農業生産の再編（選択的拡大）を推進し、工業との比較生産性を是正することを目指すこととされていた。しかし、農工間における農業の比較劣位化などによって、カロリーベースの食料自給率をみると、この50年間に80%近い水準から40%程度へと大幅に低下したのである。

食料自給率の大幅な低下要因としては、経済的側面と政策的側面に分けられる。

<sup>48</sup> 「儲かる農業論」23頁以降、76頁以降

## (1) 経済的側面

まず、経済的側面としては、農業の工業に対する比較劣位化が進展したことがあげられる。

日本経済は、1945年の太平洋戦争敗戦のあと、アメリカを中心とする西側世界に属し、戦争で破壊された日本経済を復興するための支援を受け入れ、1955年ごろに始まった高度成長を通じて、工業を中心とする経済成長を実現した。しかし、その成長があまりに早いこともあって、ベルトコンベアーによって昼夜分かたず生産する工業に比べて、1年1作が基本である農業の労働生産性が劣っていたことから、日本経済は工業製品を輸出し農産物は輸入することが有利となってしまった。その結果、多くの食料は国内生産から海外輸入にその依存のあり方を変化させたといえよう。

そのことに加え、経済成長を通じて国民の所得水準が向上し生活が豊かになると、食生活は自給が可能なコメを中心とする伝統的な食事スタイルから、輸入に依存する飼料穀物から生産される肉・乳製品や植物油脂などを取り入れ洋風化された食事スタイルへと大きく変化し、その変化が10～20年程度といった極めて短い期間に起こった。こうした食生活の高度化は、輸入農産物・食料への依存度を上昇させる結果をもたらした。

## (2) 政策的側面

### ①米価政策

次に、政策的側面としては、第一に、農業者と都市勤労者との所得水準の格差是正を図ることが国政上の重要な課題とされたことである。そのために採った方策の一つが1960年に導入された「生産費所得補償方式」（都市勤労者の賃金率で評価した生産コストを下回らない米価決定方式）であった。その後、1962年以降には消費減少となったにもかかわらず、コメの価格引き上げを継続したことである。こうした価格支持政策の運営は、農業生産性とは関係なく価格引き上げを図ることにほかならなかったため、コメの過剰生産と食糧制度の下で政府が全量管理を行うこととしていたことから政府への過剰在庫もたらされた。その当時の過剰在庫を処理するために政府は3兆円の国費を使うことになり、こうした事態を出来させないために、後述の「減反政策」が実施されたのであった。

### ②通勤兼業機会の創出

第二に、国土の均衡ある発展と都市と農村との格差是正を図る観点から、道路、港湾、空港など全国的なインフラ整備を計画的に推進するとともに、都市に比べ賃金・地価が低い農村に工場や事業場が配置されるように環境を整備した。その結果、農村部において、通勤兼業機会の拡大が図られた。そのことに加え、土地に対する宅地・工場用地等都市的土地需要が増大し、平地の少ない日本の場合それが農地を使わせろといった転用圧力となった。ヨーロッパ諸国ではこうした都市への産業と人口の集中といった事態に対しては、国土全体を対象に開発規制の網をかけ、地域住民の参加した協議会の場で地域における土

地の開発と建物の建築に関する計画を策定するというきちんとした都市計画制度を構築した。それに対して日本では、人口と産業の集中といった事態は過渡的なものであると想定し、それを前提にそうした地域に限って市街地化を図る市街化区域とその周辺の市街化を抑制する市街化調整区域の二つの区域を設定する都市計画制度を構築したのであった。つまり、日本では市街化区域と市街化調整区域の外側には原則として規制のかからない地域が広がっていたのである。このようにヨーロッパ諸国に比べれば欠陥のある都市計画制度であったため、土地に対する野放図な需要拡大を統制することもなく、その需要に応じて供給を増やしていくことが何よりも重要な政策課題とされた。そのための手法として土地の供給を増やすことに関心があったのもっぱら農地転用の促進を求めたのであった。その結果は、土地のスプロール状の開発を進め、土地に対する投機的な需要もあって地価の高騰を招いたのであった。

また、日本の全国土を総合的に開発し、都市と農村との格差を解消する観点から道路等のインフラを整備し地方への工場立地を促進していった。このような公共事業の強力な展開によって、農地を所有する農家にとっては、農業よりも在宅のまま兼業に従事する方が所得の多くなる状況となってきた。その結果、兼業を続けながら小規模な農地で農業を続けることで都市の勤労者と遜色のない生活水準を達成できるようになってきたのである。その結果、コメなどの土地利用型農業においては、規模拡大が停滞していったのであった。

### ③減反政策の導入

一般的にモノが余れば値段が下がり、そのモノの生産者は生産を減らして需要に見合う水準に供給するようになると、価格が下げ止まり、場合によっては以前の水準まで価格が回復することになる。たしかに、農産物は通常できるのに1年かかり、また気候や災害に左右されるので、工業製品のように価格メカニズムが十分に機能しない面がある。とはいえ、そうした価格メカニズムを無視するわけにはいかない。にもかかわらず、コメの消費量が減少過程に入り過剰生産を招いた1970年代、セーフティネットを新しく張り替つつ価格メカニズムを活用するという方向をとらずに、米価の維持を前提に需要を上回る供給量をひたすら減らす減反政策がとられたのであった。こうした政策は、価格水準の維持を前提に、需要に見合うように供給量を減少させることから全生産者に平等に生産調整を行わせることが必要になってくるのである。ところが、こうした政策を長く続けていくと、弊害がしだいに大きくなっていく。やる気があって創意工夫を発揮する生産者のシェアを増やして効率的に需要に応じた生産が可能となる生産構造を確立することができなくなってしまったのである。そして、価格の引上げと1980年代半ば以降の急速な円高（円高になると、輸出価格は上昇し、輸入価格が低下する）とがあいまって、日本農業の国際競争力は喪失していったのであった。その結果、コメのような自給可能な農産物について、国内消費量が減少する中で輸出もままならない状況となったのである。これらの要因があいまって食料自給率の急激な低下をもたらしたのである。



### (3) 農業基本法における「農業の工業化」<sup>49</sup>と現実の農家の対応

農業と製造業との生産性に大きな格差があり、このことが農業者と都市勤労者との所得水準の格差をもたらしていると考えられたので、1961年の農業基本法の政策目標は、物的生産性による製造業との格差是正を目指すものであった。これは、要するに、農業を工業と同じような性格をもつものと考え、市場効率性の観点から農業部門の資源配分のパフォーマンスを評価するものであった。要すれば「農業の工業化」をめざすものである。それとともに、比較された「工業」の生産システムは、実はその当時日本の製造業が目指していた「多品種でも生産性・品質を向上させる日本型の生産システム」ではなく、米国のフォードが採用していた「単品大量生産方式」だった。そして、工業分野における「単品大量生産方式」を農業部門に翻訳したものが「単作化と化学肥料・農薬の多投を通じた大規模化」であり、それによって労働生産性向上をめざすものであった。このことは、農業基本法では、「単作による規模拡大」を信奉し多角化による「複合経営」が否定されたことから、多くの農家をコメの単作化へ走らせることになったと考えられる。その一方で、全国の農業現場で成長著しい農業生産法人は、稲作主体であれ、畑作主体であれ、多品種の複合経営が主流であり、後述の6次産業化に先駆的に取り組んでいる<sup>50</sup>場合が一般的であった。

## 4. 食料が安定的に国民に供給される条件<sup>51</sup>

### (1) 3つの前提条件

日本における食料自給率は、高度成長過程を経過して大きくその水準を低下させてしまったが、仮に食料自給率自体が低くても、消費者の側から見て安全な食料が滞りなく輸入され安心して食することができれば、国民の食生活にとって原則的に問題はないといえるだろう。しかし、そのためには少なくとも次の3つの条件が成立していることが必要である。

- ① 日本に必要で安全な食料を輸入することができるだけのおカネ（購買力）があること
- ② 輸出国において生産者が価格の高いところへ売る（＝輸出する）ことに輸出国政府が規制を加えないこと
- ③ 世界中の農産物が需要の変動に応じて安定的に供給されること

しかし、問題は、上記の前提条件が成り立たない事態が現れ始めていることである。

<sup>49</sup> 「儲かる農業論」74頁以降

<sup>50</sup> 藤本隆宏「ものづくりからの復活」（2012）日本経済新聞出版社378頁以降

<sup>51</sup> 「儲かる農業論」28頁以降

(2) ポスト高度成長期以降、日本の産業は競争力を喪失<sup>52</sup>

1985年のプラザ合意以降の円高時代に、国内生産をやめて海外立地を進めたため、国内産業が空洞化したといわれている。その背景には、アナログ技術からデジタル技術へ、インテグラル（擦り合わせ）型からモジュラー（組み合わせ）型への生産技術の変化によって、日本の製造業の優位性が失われ、急速に国際競争力を喪失したことがあげられる。

たとえば電機産業のケースを見てみよう。

半導体、液晶パネル、DVDプレーヤーなど日本の電機産業は、下請けを含めたサプライチェーンにおいて優秀な技術や技能でできてくる多数の部品を擦り合わせることで高品質な製品づくりが確保され、1990年代までは世界をリードしていた。

しかし、デジタル化で部品のモジュラー化が進み、電子部品が基盤の上ののってしまい、それまでの擦り合わせによる競争力が確保できなくなるとともに、デザインやソフトの取り込みでも日本は新しい製品をつくり出せなくなった<sup>53</sup>。そのことに加え、企業競争力の源泉となる熟練技能をもった現場技術者を「選択と集中」の名の下に派遣労働に置きかえるとともに、内部留保をため込み必要な技術があればM&Aで企業買収をすればよいと考え、その結果自前の技術開発をする努力を怠り始めた。その一方で、リストラされた技術者が中国・韓国・台湾といった新興国の企業に流れていき、日本への急速なキャッチアップを実現したのであった。

さらに、スーパーコンピュータ（スパコン）は科学技術計算用のベクトルプロセッサを搭載するベクター型から、インテルなどの汎用プロセッサを多数並列接続して高速処理をするスカラー型に一変して、大容量化、高速化、小型化が進み、クラウド・コンピューティングによる大量情報（ビッグデータ）の並列分散処理が可能になったことによって端末も小型化が進んだ。グーグルやアマゾンなどがどんどん個人情報を集積する一方で、ものづくり（たとえば、携帯音楽プレーヤー、スマートフォン）は、スパコンによる情報の総記録技術を基礎として大量情報（ビッグデータ）を使って制御したり、利用者のニーズにあったソフトやコンテンツを提供したりするようなものへと進化した。

日本は、こうしてIT革命に取り残されたといわれている。したがって、このような状況変化が起こっている以上、円安になったからといって直ちに国内生産を増やせる状況にはないことに留意すべきである。また、こうした事態によって、円安による海外からの輸入品、原油をはじめとする資源の輸入価格が上昇したこともあって、貿易赤字の拡大が続いているのである。

<sup>52</sup> 「儲かる農業論」32頁以降

<sup>53</sup> 「新興衰退国ニッポン」によれば、iPodにウォークマンが敗北したことをその典型的な事例としている（143頁）

### (3) 食の安全・安心への不信感<sup>54</sup>

食料の生産と消費の関係は、自給自足から分業が導入されたとしても、一定の地域内で生産されたものが消費者のところへ流通されている「顔の見える関係」の場合には、消費者は誰が作ったものかは把握しているので、信頼関係は維持されているといえよう。

そうした関係が「顔の见えない関係」へと変化してきた。その理由の一つは、前述の「食生活の外部化」に伴うものである。すなわち、農産物という「素材」を購入して家庭で調理して食事する「内食」の形態から、「調理食品」を購入して食事をする「中食」や食事というサービスを飲食料店で購入する「外食」という形態へ変化してきた。また、食料が地産地消の世界から、経済のグローバル化に伴い世界のいたるところから輸入されるようになってきた。こうした「顔の见えない関係」が一般化する過程において、偽装食品の問題やGM作物への表示のあり方に対して、消費者は適正な表示・トレーサビリティ等のあり方について高い関心を持つようになった。

また、BSEや高病原性鳥インフルエンザの発生、東日本大震災・東電福島第一原発事故などを契機に、消費者・国民の間には、安全・安心に対する不安感・不信感が醸成されツイッターなどインターネットによる情報の拡散力もあって、一旦ことが起こると危機的事態がパニック的に伝染拡大していくリスク社会となってきた。

特に、東海・東南海・南海の巨大地震の切迫、気候変動による災害の激甚化が見込まれることを前提に対応策を考える必要がでてきている。

いずれにしても、日本産の農産物・食品に対しては、一般的には「高品質（食味・外観）」「安全・安心」「環境適合性」の観点から高い評価を受けている。人口減少と高齢化の急速な進行という日本の置かれた条件を前提にすれば、今後もこのような「安全」「安心」「環境」という社会的価値を実現する観点から、「商品の差別化」「事業の異質化」を維持・強化していく必要があるといえよう。

### (4) 世界の食料需給の不安定化<sup>55</sup>

世界の食料・エネルギーを取り巻く状況は、需給の不安定化から価格の大幅な変動が見込まれる。すなわち、途上国の人口爆発や経済成長により需要が増加する一方で、地球温暖化による食料・水の危機的状況等が見込まれている。また、原油、資源の価格は、このところ軟調ではあるものの、基本的には上昇傾向をたどる可能性が高い。

農産物輸出国については、途上国に対するIMF・世界銀行による「構造調整政策」と米国の貿易・食料政策<sup>56</sup>によって輸出国の少数国化を招き、価格が高騰する場合には輸出途上国を中心に輸出禁止・規制措置が発動<sup>57</sup>される恐れがでてきたといえる。

<sup>54</sup> 「儲かる農業論」39頁以降

<sup>55</sup> 「儲かる農業論」37頁以降

<sup>56</sup> 2013年度農林中央金庫研究委託事業報告書252頁「イ IMF及び世界銀行の構造調整政策と米国の貿

以上の事態の中で、食料自給率が急激に低下してきた日本において、まずは国民に対する必要な食料の安定供給力を維持・強化していくことが必要である。そのことに加え、地球温暖化などによる生産の不安定化や地震・津波のような自然災害への対応の観点から、途上国における農業生産力の向上は不可欠の課題であり、特に日本にとってはアジア地域における食料安全保障の確立は望ましいことから、当該地域の農業生産力の向上に日本が積極的に貢献することが求められていると考えられる。

## 5. 農業は「もうからない産業」へ<sup>58</sup>

日本の高度成長は、世界第2位の経済大国に上り詰め、2度にわたる石油危機を乗り越えて、終幕を迎えた<sup>59</sup>。その後、素材産業から機械産業へと産業構造の転換を図り、輸出への依存を高めていった結果、1980年代には米国との貿易摩擦が激化していった。そうした過程の中で、農業は、食料需要の拡大がみられる中で作れば売れる「プロダクト・アウト」の時代から、1971年のコメの本格的な減反政策の導入に象徴されるように、供給力が需要を上回る状況、すなわち「作っても売れない」時代となった。

その後日本経済は、以下の事態があいまってデフレ状態に突入した。

まず、1985年のプラザ合意を契機に急速な円高とそれに伴う不況に見舞われる一方で、地方では中国等への海外立地に伴う工場閉鎖が始まり、農外所得や税収が減少することを通じて地域経済が停滞していった。

次に、為替取引の自由化と国内の資金余剰が一因となって資産（土地・株式）バブルが発生し、90年代初めにバブルが崩壊した結果、金融機関は巨額の不良債権を抱えることとなった。こうした事態に対して、まず経営者も監督官庁もだれも責任を取らず、不良債権を隠すために不良債権処理を先送りし、処理の失敗によって急速な信用収縮（金融機関による「貸し渋り」「貸しはがし」）と負債デフレ（デッド・デフレーション）がもたらされた

そして、2000年代に入りGDPが伸びていた時期はあったものの、所得の伸びはなにかむしろ減少していった。企業の経営者は、官僚化し当面の利益を上げれば地位を保てるために、収益を賃金アップに使うでもなく、将来の競争力のために投資に使うでもなく、内

---

易政策・食糧戦略」を参照

<sup>57</sup> 上記資料 254 頁「ウ 途上国の輸出禁止・規制の発動」を参照

<sup>58</sup> 「儲かる農業論」35 頁以降

<sup>59</sup> 高度成長の終幕の原因としては、農村部から都市部への民族の大移動に際して3世代同居の伝統的な家族が分解して「単身世帯」「核家族世帯」を中心に世帯数の増加したことが高度成長をもたらした主因であるとし、その世帯数が減速したことで耐久消費財が普及したことからそれ以上の需要の増加が見込めなくなったことに求める考え（「高度成長」と、1971年の円切り上げ、73年の変動相場制への移行、その後の2度にわたる石油危機に求める考え（香西泰「高度成長の時代」（1981）日本評論社）とがある。

部留保としてため込むだけであった。このことによって日本経済をデフレから抜け出せなくしてしまったのである。

さらに、労働者派遣法改正をはじめとする雇用の流動化政策がとられ、正規雇用から非正規雇用へとその転換が進み賃金の低下が起こるなど、若者の雇用破壊が進んだ。こうした事態は若者の結婚を困難にさせ、少子化・人口減少を加速化させることになって、それに伴う経済の縮小圧力がデフレを一層深めていったといえよう。

以上の激変に見舞われた日本経済の下で、食料・農業・農村は、国内需要の縮小と消費流通構造の変化とともに、農産物・食料価格の下落と販売数量の減少の一方で原油をはじめ資源価格の上昇という事態に直面し、農業は「もうからない産業」になった。

その結果、農業は若い人にとって魅力のないビジネスとなり、また、農業に従事している人々の意欲を減退させることとなった。たとえば、高齢者（65歳以上）の農業従事者に占める割合は、6割と極めて高く、その平均年齢も高齢化が進んでいる。さらに、耕作放棄地も滋賀県に匹敵する面積（約40万ヘクタール）が発生しているのも、「儲からない」ことを反映するものと考えられる。

## 6. 農業・農村の崩壊の危機<sup>60</sup>

### （1）日本の人口減少・高齢化の急速な進行と地方消滅論の登場

人口減少・高齢化の急速な進行により、日本の人口は現在の1億2千万人から2050年には9700万人へと減少することが見込まれ、また、全国で居住している地域の約6割は人口が半減以下となると見込まれている<sup>61</sup>。

こうした見通しの中で、「人口の再生産力（20～39歳の若年女性人口）」に着目し、2010年から2040年までの間に5割以下に減少する市町村（896）は「消滅可能性都市」とし、そのうち2040年時点で人口が1万人を切る市町村（523）を「消滅都市」とするショッキングな報告書が公表された。同報告書では、このままでは出生率の低い東京に人口が吸い寄せられ「極点社会」となりかねないとし、東京への一極集中を回避し地方が持続可能性を有する社会を実現するために、「選択と集中」の考え方を徹底し、広域単位の「地方中核都市」や「コンパクトシティ」を構築すべしとの提言が出されている<sup>62</sup>。

### （2）地方消滅論に対する反論

<sup>60</sup> 「儲かる農業論」47頁以降

<sup>61</sup> 国土交通省「新たな『国土のグランドデザイン』」（平成26年3月）

<sup>62</sup> 増田寛也編著「地方消滅」（2014）中公新書

こうした「地方消滅論」の背景にある「選択と集中」の考え方は、人口減少社会において結局のところ「地方切り捨て」「農家切り捨て」「弱者切り捨て」を意味するものである。こうした提言に対して、「自立」を前提に「多様性の共生」を通じて人口の地方への分散化を図るべき<sup>63</sup>との批判や、若者をはじめとするIターン、Uターンという形の多様な田園回帰の動きがある中で、「選択と集中」の観点から「国土の端にある農山村から撤退すべき」との「農村たたみ論」は、農山村に「諦め」をまん延させ、農山村と都市がそれぞれの条件を活かした内発的地域づくりを進めることを不可能にしてしまう恐れがあるとの批判<sup>64</sup>がある。

そもそも「選択と集中」は小泉純一郎政権時代から唱えられ、実行されてきたものであって、今回のアベノミクスも基本的には同じ路線を踏襲しているといえよう。いずれにしても、中央集権的な手法を前提にこれまで遂行されてきた地域振興政策が今日の危機的状況をもたらした一因であると考えられる<sup>65</sup>ことからすれば、少なくとも現状の「集中・メインフレーム型」の経済システムからの転換が求められているといえよう。

## 7. 地域分散・ネットワーク型経済システムへの転換<sup>66</sup>

### (1) 集中・メインフレーム型から地域分散・ネットワーク型へ

集中・メインフレーム型のシステムは、前述のとおり、絶えず規模拡大によってコスト削減を図らなければならないので、これが成立するには少なくとも①人口増加、②所得と雇用の増加、③製品の国際競争力という3つの前提条件を満たすことが必要になってくる。しかし、日本の「失われた20年」の間の政策的失敗によって、これらの3つの条件が失われてしまったといえる。たとえば、農産物の場合であれば、大規模効率化路線はプロダクト・アウト型経営モデルを前提に、農産物のコモディティ（大量生産された商品）化にほかならない。そうしたビジネスモデルにおいて、デフレに突入してしまえば、薄利多売・安売り合戦の「蟻地獄」に陥ることにほかならない。

こうした「集中・メインフレーム」型を成り立たせていた3つの条件を喪失したことに対して、スパコンとICT（情報通信技術）の発達によって、個々の生産者が分散していてもネットワークに結びつけられると、消費者・実需者のニーズの変化を瞬時に把握し、共有することが可能となり、適時・適質・適量の供給が可能となってくる。このため、小規模で分散していても、ICTとネットワークによって、十分効率的となってきたことか

<sup>63</sup> 山下祐介「地方消滅の罨」（2014）ちくま新書

<sup>64</sup> 小田切徳美「農山村は消滅しない」（2014）岩波新書

<sup>65</sup> 武本俊彦「本当の地方創生への道とは＝6次産業化とエネルギー兼業で＝」Agri 2014年10月21日号17～18頁、「地方創生に必要なこと＝トップ・ダウンではなく、ボトム・アップで＝」Agri 2015年1月20日号14～15頁

<sup>66</sup> 「儲かる農業論」85頁以降

ら、このようなイノベーションがこれまでの経済システムを「地域分散・ネットワーク型」に変えていくことが期待される。まさに地域分散・ネットワーク型経済システムが21世紀の世界が進む方向にほかならない。

## (2) プロダクト・アウトからマーケット・インへ

プロダクト・アウト型の農業経営では、コメの減反政策の本格導入（1971年）が象徴するように、供給が需要を上回る状況では機能不全を起し、したがって「作れば売れる」ことを前提とするプロダクト・アウト型から転換する必要がある。また、デフレ経済の一因とされる賃金水準の下落が続いていることは、消費者の購買力が縮小を続けていることを意味しており、需給ギャップを拡大させる方向の力が働いていることにほかならない。このように供給が需要を上回る状況では、消費者・実需者の意向を調査し、その意向に沿って、素材としての農産物を供給するのか、それとも必要があれば加工したものを販売するのか、その場合、誰に売るかは不確定な卸売市場への出荷というスタイルをとるのか、それとも誰に売るのかを把握できる直販やインターネット販売なのかなど多様な形態を選択できる経営的な姿勢が重要になってくる。

リスクをはかり、売れる条件（価格・数量・品質等）を確認してから、生産に取り掛かる「マーケット・イン」の時代が到来したのである。そして、それに対応したビジネスモデルが農産物の生産から加工部門・販売部門を融合・連携した6次産業化なのである。

なお、マーケット・イン型経営を推進する観点から、経営能力の開発、現物市場・先物市場のあり方を前提に経営を単位とする「収入保険」の導入、コメの減反政策に象徴される需給調整策の廃止をはじめ、トップダウン型施策の見直しを行う必要がある。

## (3) 外来型開発から内発型発展へ

現在行われている開発スタイルは、原発や大規模火力発電の立地にみられるように、過疎地に大規模な発電施設を建設し立地市町村に一定の補助金が交付されるものや、高度成長時代に賃金と地価が都市部に比べ安いことから進出した工場で地元の農業者等が雇用され、賃金や固定資産税などが地元に戻元されるといった、いわゆる「外来（植民地）型開発」といわれるものである。

この開発方式は、地域への還元が少ないだけでなく、地域に設置された施設は本社の判断で簡単に撤収されてしまい、施設の存続が地域外の要因に左右される不安定性があることから、外来（植民地）型開発は地域にとってみれば「他律」的な経済システムにほかならない。

そもそも利益の地域への還元が担保される方法としては、内発型発展の手法があり、それは、まず地域の既存事業・産業を伸ばすことを考え、仮に地域に必要なだが現在存在して

いない事業・産業部門について、これを地域が主体となって創ることを検討し、地域主体で創ることができない場合には、地域で生まれた利益の一部を地域に還元することを条件に地域の外から誘致することを検討するものである。すなわち、地域で生まれた利益は地域に還元することを基本とし、その利益を地域で循環することを通じて新たな起業により雇用を創出し所得を分配する考えである。

具体的には、地域資源を活用して高付加価値・効率化を図る6次産業化や、再生可能エネルギー事業への取組み（エネルギー兼業）は、地域に主体性をもってかわり、地域住民とともに自らが参加し自らが地域の将来を決定（地域民主主義）することにほかならない。これを担保するための措置としては、地域住民の参画した意思決定過程を通じて、土地・空間の開発と建物の建築を計画的に行うための土地利用計画制度を構築することが何よりも必要となってくる。

こうしたシステムを構築することによって、安全・安心・環境という社会的価値の実現や、地域経済のあり方を「自律」的に決定することが可能となってくるのである<sup>67</sup>。

なお、内発的発展の一例として地産・地消の意味するものは、地域外から購入しているもの・サービスを代替（置換）することによって、地域から流出していた価値を地域内に温存することにほかならない。たとえば、学校給食の献立を踏まえて地域の農業者・農協が地場で提供できる農産物を生産（マーケット・イン）し、地域外から購入している農産物に置換すること、あるいは、高騰した石油に代えて地域で生産された木質ペレットを使用して暖房を行ったり、化石エネルギー・原発による電気に代えて地元の再生可能エネルギー電気を使用することで、地域外に流出していた価値を保存することに加え、地球温暖化に貢献することが考えられる。

また、地産・外商の意味するものは、地域外へ販売（輸出）することによって、地域外から価値を取り込むことである。たとえば、直売場・産直による地域外の人々への農産物販売や、再生可能エネルギー発電事業者による電力事業者への売電などである。

## 8 地域からの経済戦略～F E C～

前述のとおり、「失われた20年」の間に、スーパー・コンピューターの旧来のベクター型からスカラー型への転換とそれによるスパコンの大容量化・高速化・小型化が一気に進み、クラウド処理された大量のデータからの利用者本位のソフトやコンテンツを作り出す製品開発に重点が移ったというIT革命に、日本は決定的に乗り遅れてしまった。グーグルやアマゾンの背後には、百万台規模のCPUをもつ膨大なクラウドとよばれるコンピューターシステムが形成され、計算機のコストパフォーマンスが年々倍になっていく高

<sup>67</sup> 内発的発展に関するものとして、保母武彦「日本の農山村をどう再生するか」（2013）岩波現代文庫



度成長が続いている。

さらに、小泉「構造改革」時代には労働市場の規制緩和で、ソフトやコンテンツを生み出す若い労働力も使い捨てになって、IT革命で決定的な遅れをとってしまった。スマートフォンや携帯音楽プレーヤーなどの分野での敗北はその結果の一部にすぎないのである。

既存の製品作りでも、コンピューターのCADを使った設計が普及し、前述のとおり、デジタル化に伴って部品を一定のセットにするモジュール化が進み、基盤の上に乗せられてしまった結果、日本企業が得意とする多数の部品を「すり合わせ」する強みが発揮できなくなってしまったのである。新興国のキャッチアップが加速し、日本企業の製造工場は、より労賃の安い国へシフトし、国内の産業の空洞化が進んで行ったのも当然である。3Dプリンターの発達はそれを一層加速させるだろう。こうした中で、高度成長期に取り組みされた地域の外部から工場を誘致する、前述の「外来（植民地）型開発」のモデルは破綻しつつあるのである。

こうした中で、今後の農業及び食品産業のあり方としては、集中・メインフレーム型から地域分散・ネットワーク型へ、プロダクト・アウト型からマーケット・イン型へ、外来（植民地）型開発から内発型発展へという方向に沿って発展戦略を構築することが必要になってきているといえよう。その場合の重要な理念としてFEC自給圏の考え方を上げることができる。

これは、経済評論家の内橋克人氏が主唱<sup>68</sup>しているもので、フード（Food）・エネルギー（Energy）・ケア（Care）という基本的生存権を構成するものを守ることが社会的使命であり、FECを自らの地域内で自給しその力を育て新たな基幹的産業を生み出すことを通じて、人の所得と働く場を増やしていくことを基本とするものである。これは、文化的最低限度の生活を保障し、人間としての尊厳を確保できるようにするために、食と農業・エネルギー・社会福祉を軸にして経済成長させるという考え方である。こうした考え方は、スパコンとICTの発達によって、一気に先進的・先端的なものに変えてしまうという可能性が出てきたのである。

#### （1）エネルギー戦略

まず、エネルギー分野についてみてみよう。

福島第一原発事故を踏まえ、再生可能エネルギーとスマート化による省エネが進むことが見込まれる。従来、再生可能エネルギーは不安定で効率的でないと言われてきたが、ICTの発達によって、むしろ効率的で安定的なシステムになり得るといえよう。将来の送配電網は、やがてスマートグリッドになっていくと見込まれる。そして、風力・日照時間などの気象システムが組み込まれるとともに再生可能エネルギーなどの発電量が予測される機能を持った双方向的な送配電網がつながると、無駄なく電力を調整することができる

<sup>68</sup> 内橋克人「共生経済が始まる 人間復興の社会を求めて」（2011）朝日文庫

ようになっていくと見込まれる。「地域分散・ネットワーク型」システムにおいて何より重要なのは、地域の中小企業者・農業者・市民が出資して、自らの地域資源を活かしてどのような再生可能エネルギーに投資するかを自ら決定し、その売電収入が地域に還元されることだ。それは、国からもらう補助金ではなく、自らが売った電力の収入であることから地域に自立性をもたらすことになる。そして国全体で見ると、送配電網、建物、車や家電製品にいたるまで、スマート化による技術革新がもたらされることになる。

## (2) 福祉戦略

つぎに、福祉の分野でも、中核病院、診療所、介護施設、訪問医療・看護・介護などをネットワークで結びつけ、地域医療・介護のシステムを構築していく必要がある。一人ひとりの利用者にかかりつけ医やケースマネージャーがはりついて、医師・看護師・保健師が連携しつつ利用者のニーズに合ったサービスを効率的に供給できるようにし、多様で複雑なニーズを支えていかなければならない。ICTによるネットワーク化と医師・看護師・保健師といった専門家のネットワークとがあいまって効率的な運営を図り、多様で複雑なニーズを支えていくことを可能にするものなのである。

しかし、都市と農村など地域ごとの特性に応じて福祉サービスのニーズが大きく異なっている。そこで供給者と利用者、住民が決定に参加して地域の事情に応じた供給体制を組み立てる必要性が生じることになる。つまり地域分散・ネットワーク型への転換は、中央集権型から分権・自治型という意味決定を含む社会システムをも大きく変えていく必要があるのである。

そこにある基本的な考え方は、中央集権的な上から下への指導ではなく、地域を基本的に地域では処理できないものを上位の団体が処理する補完性の原理に立脚することである。それは、それぞれの地域がネットワークを形成していくという対中央政府からの独立性と地域住民が主権者であることを前提とする民主主義の思想に根差すものである。

## (3) 食と農の戦略

それでは、地域分散・ネットワーク型システムにおける食と農の分野の政策のあり方を検討しておくこととしたい。

食と農の分野でも、直売所のPOSシステムがそうであるように、小規模であってもICTによる革新が起きている。日本列島の南北の遠隔地であったとしてもネットワークができれば、互いに直接にモノと情報を交換することができるようになる。環境や安全・安心という社会的価値を基軸に置きながら小規模農業でも、こうした6次産業化によって高付加価値化と効率化を実現して「儲かる農業」を実現できるようになってくるのである。

また、人口の急速な高齢化に伴い医療費・介護費の急増の恐れがある中で健康長寿社会の実現が求められている。こうしたことを前提に、生活者のニーズに寄り添い心身の健康を保持し、中高年の生活習慣病の予防はもとより、加齢に伴う心身の変化と低栄養にも配

慮した食生活を実現していくことが重要な課題となってきた。このため、医・食・農が連携して、日本の食文化を基盤に、食品の安全と安心を含めた「品質」、おいしさや楽しみを伴って栄養バランスを基本とする「旬と機能性」を組み合わせた食事という形で生活者につながるようにしていく必要がある。すなわち、農林水産物が地域の風土・自然条件等に規定され、また、食事も郷土料理に代表されるように地域で採れる農林水産物を原料に、地域の伝統に培われた調理方法等によって形づくられるものであることから、地産地消を含めて地域特性を前提とする地域分散・ネットワーク型システムが適しているといえるだろう。そして、地域の自然条件にかなった「旬」と「機能性」を実現する品種改良等の技術開発に取り組む必要があり、また、そうした技術を生産現場に移しこんでいく役割を果たす主体として、都道府県の普及員やJAに設置されている営農指導員をネットワーク化することが必要となるのである。さらに、生活者のニーズを踏まえつつ「旬と機能性を組み合わせた」食事のあり方を指導するとともに、健康管理のためには必要に応じて医師への相談も助言できる管理栄養士のような専門職もネットワーク化することが重要な課題となるだろう。いずれにしても、食と農の分野も、ハードとソフトのネットワーク化が重要な課題となってくるのである。

このネットワークは、環境や安全という社会的価値が基軸になる。農薬や化学肥料を減らす農業は、必然的に小規模にならざるをえないが、それだけでは生きていくことが難しくなる。6次産業化によって自ら雇用を創り出して地域でお金が回るようにしていくとしても、農業という産業には自然条件による制約やデフレ経済下における市場環境の不確実性があるので、やはり6次産業化だけでは限界がある。そこで、農山漁村の地域資源を管理・保全している農業者自身が、農業に従事するとともに、再生可能エネルギー発電事業等に取り組んでいくことが重要となってくるのである。それが、エネルギー兼業農家の経営モデルである。再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入によって経営への安定化が図れるようになることから、まさに「生きていけるモデル」となりうるだろう。

さらに、「6次産業化」＋「エネルギー兼業」は、地域経済のあり方を大きく変える可能性を秘めている。エネルギー兼業農家を地域全体で見ると、今まで外から電力エネルギーを買うことから経営のコストだったものが、今度は、逆に電力エネルギーを自給したり売却したりすることで収入に変わる。あるいは、これまで工場を誘致して兼業の雇用を作り出していたが、それは外部に依存する経済であるとともに利益の大半が地域から流出していくことになる。これに対して、6次産業化もエネルギー兼業も、自ら雇用や所得を作り出す自律的な経済を創り出すことになる。自ら投資し、自ら地域の資源をどう使ってどのような再生可能エネルギーを生産するかを決定できるので、地域住民とともに自らが参加し、自らが地域の将来を決定できるようになるのである。

それは同時に、化石燃料の使用をできるだけ減らすという意味で、地球温暖化防止への活動につながっていくことになる。農業者は、その地域で土地や山林を持ち、ため池や農業用水を共同管理している。まさにエネルギー源となる自然資源を持ち利用する主体であ

る農業者自身が、自らエネルギーを作らなければ、地域はもちろん日本全体のエネルギー転換はできないといっても過言ではない。農業とエネルギーを兼業することによって、農業者は環境にやさしい安心・安全という社会的価値の守り手として、重要な役割を果たすことができ、まさにそのことによって農業は誇り高い職業としての地位を取り戻すことができるはずである。それによって、大規模効率化路線の象徴のような「遺伝子組み換え作物を植え、ヘリコプターや飛行機で大量に農薬をばらまく大規模農業」に対して、表示戦略などともあいまって、対抗することが可能になってくるのである。

しかし、6次産業化にせよエネルギー兼業にせよ、個別の農家がやるには負担も大きく、また地域ぐるみでないとうまくいかない面がある。その意味で、農協や農協系金融機関、地域の市民ファンドや地域金融機関の役割が大きくなってくる。

おわりに

これまで述べてきた6次産業化とエネルギー兼業という経営モデルが一般的に誕生してくるためには、前述までの「内発型発展モデル」、「マーケット・イン型モデル」に加え、「地域分散・ネットワーク型」経済システムが前提条件になってくる。

しかし、地域分散・ネットワーク型経済システムを現実のものとするためには、日本全体の電力の仕組みを変える、電力システム改革が不可欠である。また、その電力システム改革を実行していくためには、もう一つの改革である、東京電力改革が必要になってくる。その概要を以下に述べて本稿を終わりにしたい。

#### (1) 電力システム改革を急げ<sup>69</sup>

ヨーロッパと比べれば、日本における再生可能エネルギーの全エネルギーに占める割合は極めて小さいものである。その背後には、発送電分離を中心とした電力システム改革の遅れがある。日本では、全国10電力事業者による地域独占体制が維持され、家庭用のみに発電コストを転嫁できる総括原価主義という歪な制度が続いている。

もちろん、東京電力福島第一原発事故を契機に、日本においても、ようやく電力システム改革が始まったといえよう。その目的は、①安定供給の確保、②電力料金の最大限の抑制、③需要家の選択肢や事業者の事業機会の拡大とされている。この目的を達成するための具体的な改革として、①電力システムの広域運用、②小売及び発電の全面自由化、③発送電分離による配送電部門の中立化という3つの大きな柱が掲げられ、これを次のように段階的に進めることとされている。

すなわち、2014年6月に成立した「電気事業法の改正に関する法律」によって、第

<sup>69</sup> 「儲かる農業論」149頁以降

1段階の「広域的運営推進機関の設立」については、2015年4月に設立することとされた。これは、現在の一般電気事業者（たとえば、東京電力のような地域独占の電気事業者のこと）の供給エリアごとに分割されている電力系統について、平常時・緊急時を問わない発電所の広域的な活用、送配電網・地域間連携等を、一定の強制力を持って、整備できるようにするものである。

第2段階の「電気小売業への参入の全面自由化」については、工場や大規模事業者等のいわゆる大口需要家を対象としたこれまでの「部分自由化」の状態から、2016年末までに大手電力10社による「地域独占」を撤廃し、家庭への電力販売に多くの企業が参入できるようにするものである。

第3段階の「発送電分離（法的分離）」と「電気の小売り料金の全面自由化」については2018年から2020年までを目途に実施するものとして、そのための法律を2015年通常国会に提出することとされている。これらのうち前者は、大手電力会社を発電と送電、小売りに分社し、「発送電分離」を実現させ、発電会社の間でも競争が生まれるようにすることである。また、後者は、電気料金についても現在の「総括原価方式」を改め、大口需要家に対する電力料金と同様に、自由化するものである。

しかし、現在の電力システム改革は、なおも電力会社の地域独占を維持しようとする面があり、電力システム改革を中途半端で迅速さに欠けるものになっている。

問題の第1に、「広域的運営推進機関」の性格と権限の問題がある。「広域的運営推進機関」は広域系統の運用をする権限を与えられるべきで、そのためには人事について国会の同意を必要とする独立機関に改める必要がある。現行のFITでは再生可能エネルギー事業による送電系統利用については優先接続がうたわれているものの、実態は電力会社の裁量のみで接続の可否が判断されている実態にあり、こういう状況が改善しない。

第2に、企業向け電力自由化とともに設けられた「日本卸電力取引所」は一部PPS（新電力）も含まれているが、電力会社からの出向者が多数を占められており、系統接続に消極的であり、また接続料を高くするなどして事実上、電力会社の地域独占を守るために機能しなかった。上の新たな規制機関が実際には数多く存在する企業の自家発電を把握してPPSへの参入を促進するとともに、「日本卸電力取引所」をより公平なものに改革しなければ、電力自由化は実効性を持たないだろう。

第3に、発送電分離改革に関しても、会計分離・法的分離・所有権分離などさまざまな形態がありえるが、この法律では所有権分離ではなく、法的分離にとどまっている。表面上、発送電は分離されているが、持ち株会社で統合されており、実態としては現状とあまり変わらず、電力会社の地域独占が維持される危険性がある。

では、なぜこうした中途半端な「改革」にとどまったのだろうか。それは、原発が不良債権化しているために、発送電分離をした途端に、発電会社の経営が破綻してしまうためである。電力システム改革を推し進めるには、原発＝不良債権を処理する、もうひとつの電力改革が必要になるのだ。

## (2) もう一つの電力改革が必要<sup>70</sup>

まず東京電力をゾンビ状態で救済することを止めることだ。この間、東京電力には、注入された1兆円の公的資金を無償で供与するのに加え、原子力損害賠償支援機構からの交付金枠を5兆円から9兆円に膨らませた。さらに、様々な名目で、事故処理費用や除染費用を税金で負わせている。その結果、福島原発の事故処理、賠償、除染が進まないという本末転倒の事態に陥っているのである。

たしかに、東京電力は、一応、持ち株会社の下に火力発電会社、送配電会社、廃炉カンパニーなどに分離された。しかし、これでは、先に見たように本格的な電力システム改革にはならないのである。そして何より、福島原発の事故処理、賠償、除染費用を優先的に確保し、そのために国民負担が最小になるように、東京電力を抜本的に改組すべきなのである。

そのためには、旧会社をいったん破綻させ、発電会社と送配電会社に分離した新会社を設立するとともに、原発を国有化しなければならない。旧東電の資産ないし資産を引き継いだ新会社と子会社の株式を売却し、賠償費用に充てるのだ。その際、金融機関の貸し手責任を問うべきである。既発の電力債はマイナス資産として新会社が引き継ぐとしても、銀行には少なくとも原発や核燃料の残存簿価と廃炉引当金に相当する貸付債権を放棄させるべきだ。しかし、電力債を新会社が引き継げば、新会社の負債額が大きくなり、賠償や除染費用を賄えないのである。

そこで、高速増殖炉もんじゅおよび六ヶ所村の再処理施設を閉鎖・廃炉とし、原子力環境整備・資金管理センターに積み立てられた積立金3.5兆円の一部を使って六ヶ所村の再処理施設を廃炉にしたうえで、福島の除染費用に充てる。そして電力料金に上乗せされている再処理料金も除染費用に回すべきだ。すでに東京電力は当事者能力を失っているので、国のエネルギー予算を組み替え、国の責任で福島第1原発の廃炉を行うべきだ。

では、他の電力会社の原発はどのように処理したらよいのだろうか。

原発を有する電力各社に、原発と核燃料の残存簿価と廃炉引当金不足額分にあたる金額の新株を発行させる。国がそれ引き受け、公的資金を注入する。国が新たに電力会社の株主になって、発送電分離とともに原発をいったん「国有化」する。そして電力各社から原発の残存簿価分の金額と廃炉引当金をつけて、全国の原発を日本原子力発電に移す。日本原子力発電は、その事業を継承するとともに、廃炉事業を担当する。

以上のような措置によって、初めて電力会社の経営状況に左右されずに、厳格な安全基準を設け、安全投資のコストを勘案して、どの原発を廃炉にするかを冷静に判断することができるようになる。と同時に、日本原子力発電は基本的に廃炉専門会社にすれば、経営破綻を免れることになる。また電力会社は不良資産となっている原発を手放すことで経営は健全化され、融資している銀行も不良債権を処理できるようになる。こうした電力改革

<sup>70</sup> 「儲かる農業論」162頁以降

を実施することで、国民負担も軽くなり、発送電分離改革もより迅速に本格的に実施できるようになる。