

経済発展と農業政策および日本の農政の
展開についての研究

令和 8 (2026) 年 3 月

公益財団法人 アジア成長研究所

本間正義

1. はじめに

令和6年に始まるコメ不足とコメ価格の高騰は、久しぶりに農業が国民の注目を集めることとなった。また、近年の地政学的リスクの拡大は、食料の安全保障についての関心を高め、実際、食料安全保障を積極的に採り込むために食料・農業・農村基本法が2024年に改正された。さらに、食料安全保障政策を具体化するために、同年食料供給困難事態対策法が制定された。

農業は多くの生産者によって生産が営まれ、また農産物は多くの利用者によって消費される産業である。よって、競争的市場により価格と数量が決定されるモデルとみなされがちであるが、実際は多くの政策介入が行われ、決して競争的市場が機能している産業ではない。

農業政策がどのような目的で行われるかは、その時代の政治諸力や時代の要請、対外関係など様々な要因によるが、経済発展とかがかかわっているとみることができる。すなわち、経済の変化にともない、農業政策の目的が変わり、また政策を決定する諸力も異なってくる。本研究では、農業政策の変化を経済発展のプロセスに関連づけて考察する。

その上で、昨今の日本の農業政策、特にコメ問題と食料安全保障に関する政策について、日本の経済発展とのかかわりで議論する。

2. 農業革命と豊かさの誕生

農業の役割は経済発展とともに変化する。工業化以前の農業が主体の経済発展初期には、農業は主要産業であるが、自給自足の生活から脱却した農業が余剰を生み出すことにより、他産業に従事する人々の食料を賄い、初めて他産業が成立する。農業は他産業に食料だけでなく、労働力や資金を提供する産業であり、農業の発展なくして、他産業の発展はありえない。また、農業は他産業にとって大きな需要部門でもあり、農業部門の購買力の増加が他産業の成長につながる。

農業の歴史は人類の歴史に比べてさほど長くはない。農業の開始は狩猟採取生活から定住的な農耕社会への移行であるが、それは新石器時代における農耕と牧畜の導入に端を発するものである。この転換は、地中海東部の肥沃な三日月地帯を中心に、約一万二千年前から始まったと考えられている。この農業の開始を新石器革命または第一次農業革命と呼ぶ。

農耕の開始によって、人類は安定した食料供給を得ると同時に、人口の持続的増加と集落の形成を可能にし、それがさらに複雑な社会階層や文明の発展へとつながった。新石器革命という語は、こうした大規模な生活様式の変容を強調するために用いられており、人

類社会の発展史における重要な基礎として位置づけられている。

しかし、農業の生産性が大きく向上することはなく、増える人口を養うためには、他国他地域を占領略奪するしかなかった。古代の多くの戦争は食料不足に端を発していた。

実際に、農業の生産性が飛躍的向上は、十八世紀まで待たなければならなかった。イギリスで展開した第二次農業革命は、近代社会における生産性向上と社会変容のプロセスを象徴する。従来の三圃制に代わる輪作制や、囲い込み（エンクロージャー）による土地利用の集約化、技術的改良によって農地の生産能力は飛躍的に向上した。

特にノーフォーク式輪作のような体系化された作物循環は、土壌の肥沃度維持と飼料作物の導入を可能にした点で画期的であった。また、農業生産性の向上は余剰食糧の創出を通じて人口増加を支え、農村から都市への労働力移行を促進した。これにより、産業革命への労働供給源が確立され、工業化と都市化を一体的に促進する社会経済的基盤が形成された。

二十世紀のいわゆる緑の革命は、農業生産のさらなる革新として位置づけられる。この時期には、高収量品種の導入、化学肥料・農薬の利用、機械化技術の拡大により、世界的な食料生産量が大幅に増加した。これらの技術的進展は、適切な政策支援と国際的な研究機関の協力を背景に発展し、飢餓問題の緩和に貢献した一方で、環境への負荷や地域間格差の拡大といった課題も生じた。

しかし、緑の革命が、マルサス（Thomas Robert Malthus）が『人口論』で、人口は幾何級数的に増加し、食料は算術級数的にしか増えないと論じた制約を打ち破り、大幅な人口増加を実現したことは事実だ。アジアや中南米で進展した農業技術革新により、小麦やコメの反収が飛躍的に増加し、1960～1990年の間に世界人口が約2倍に増加することを支え、さらに、1人当たり穀物供給量の増加にも成功した。

このように農業革命は、単なる農業技術の革新ではなく、生産性向上を契機とした人口動態の変化、社会階層の形成、都市化・工業化への寄与、さらには環境・社会政策の課題を含む複合的現象である。その歴史的意義を理解することは、現代社会が直面する食料安全保障や持続可能な発展を考察する上でも不可欠である。

3. 経済発展と農業政策の変化

農業は食料という生命に欠かせない財を生産するゆえに、様々な形で政治の介入を受けてきた。特に、経済発展の過程で農業政策は大きく変わる。経済発展の初期段階では、農業は余剰を作り出し、それが他産業の成立を可能にし、さらに農業の生産性が向上すれば、同じ量の食料は少ない労働力で生産が可能となるため、農業から他産業への労働移動が加速する。また、農業での余剰は他産業での投資の原資となり、資本蓄積を促す。

かくして、工業や商業など他産業が拡大し、経済発展が軌道にのる。しかし、ある程度経済が成長し、工業部門などが拡大し政治力をもつようになると、農業を搾取する政策がとられやすくなる。工業部門の経営者たちは利潤の確保のため、賃金をできるだけ安くし

たいと考える。まだ十分に豊かではない経済において、賃金を決める大きな要因の一つは食料価格である。この段階において、労働者のエンゲル係数（食料費の消費支出に占める割合）は大きく、食料価格が上昇すれば賃金も上げざるを得ない。

工業部門等の経営者達は都市やその近郊に住み、互いに連絡を密にし、必要に応じて会合を持ち、同じく都市に住む政治家に働きかけることができる。一方、農民はこの段階ではまだ労働人口の太宗を占め、全国にちらばって居住しており、通信や交通が発達していない段階では、意思疎通をはかり一致団結して政治家にはたらきかけることはできない。

したがって、工業部門等の経営者達が政治家に働きかけて、食料価格を低くおさえる政策がとられやすくなる。特に、農産物が外国に流出するのを防ぐため、農産物には輸出税が課される。かくして、この段階における経済では、農産物価格は国際価格より低く抑えられ、農民は輸出により利益を得る機会を奪われてしまう。また、税負担においても、所得捕捉が困難な都市住民に比べ、対象が明確な農地に課税される農民の負担は大きい¹。

経済がさらに発展していくと、ペティ＝クラークの法則が示すように、第一次産業すなわち農業の比重が低下し、第二次産業（製造業）および第三次産業（サービス産業）の比重が増す。農業においても生産性が向上し、多くの人々が農業を離れ、農業就業人口は絶対数でみても減少する。

このような段階に至って、農業者の間には縮小していく農業に対して危機感が広がる。工業部門の成長は国際貿易を通じて実現されることが多い。それは貿易の自由化を伴い、かつては輸出税で国内農産物を安く手に入れていたが、人口増加と都市住民の拡大で需要が増えた食料は海外に依存する傾向も強まる。

十分に交通や通信手段が発達した段階において農業者は互いに連絡をとりあうことも、必要に応じて会合や全国規模の集会を開くことも困難ではない。農業者は一致団結して政治家に働きかけ、輸入自由化を阻止し、農産物価格の支持を訴えかける。これに対して政治家は訴えを無視することはできない。なぜなら、縮小し少なくなった農業者の集団は強固な政治力をもつからだ。少数派になった農業者は集票力を持つ。彼らの一票だけでなく、彼らは他の住民に働きかけ、多くの支持者を味方につける。彼らは選挙において強力な集票マシンとして機能するのである。

縮小する集団が政治力をもつという、一見逆説的なこの現象は、M. オルソンの『集団行動の論理』によって説明される。小規模な組織は大規模な組織より結束力があり、大きな組織で起こるフリーライド問題²を回避できるため、メンバーが共通の利益を達成しやす

¹ 経済発展の初期段階にあった日本の明治期の農家の税負担の実態については、本間（2010）を参照。

² 大きな組織では、「自分がやらなくても誰かがやるだろう」または「自分一人が動いてもなにも変わらない」と考え、組織のために積極的に行動を起こそうとはしないことを指す。

くなるということである³。

一方、消費者の方は所得も向上し、エンゲル係数も小さくなり、食料価格が家計を圧迫することは以前ほどではなくなり、むしろ食料の安全保障への関心の高まりで、農業保護に対しては寛容になる。また、都市住民は「沈黙する多数派」となり、組織的な政治的権力を行使する誘因を持たず、農業保護に反対する勢力として活動することはほとんどない。

かくして、経済発展が十分に進んだ経済では、農業保護政策がとられやすくなる。図1は1955年から2011年までの東アジア諸国の農業に対する名目助成率(NRA)の変化を示したものである。NRA 基本的に国内価格と国際価格の差に基づいて国内保護の水準を測定する指標である⁴。ここでのデータは世界銀行による農業における政府の介入により農産物市場がどれだけゆがめられているかを計測するプロジェクト⁵で作成されたデータベースによっているが、2011年以後のデータは更新されていない。

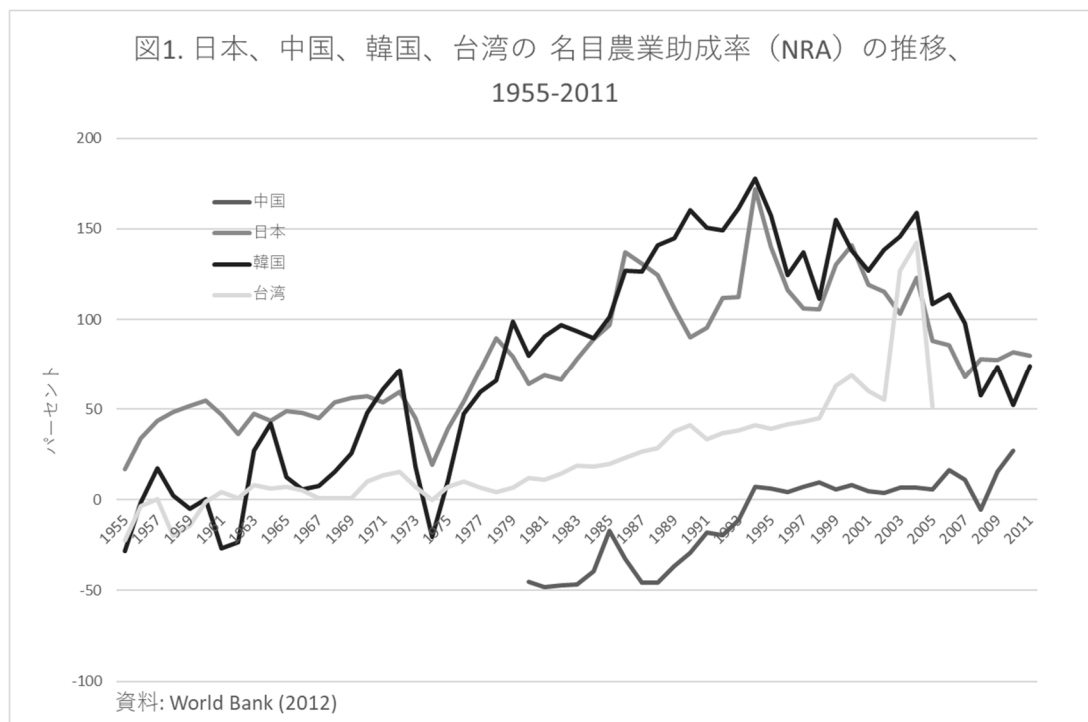
日本の保護率は1955年から1960年の間に急激に上昇し、この上昇傾向は1990年代半ばまで続いた。日本よりやや遅く経済成長を遂げた韓国は、1970年代に日本と同様の農業保護水準に達した。台湾は2000年代に農業保護が強化されたことがわかる。対照的に、中国は1990年代までマイナスのNRA値を記録しており、農業が実質的に課税または搾取されていたことを示している。その後、中国のNRAはプラスの値に転じ、農業保護へ政策転換したことがわかる⁶。

³ Olson (1965)を参照。

⁴ 名目援助率(NRA)は、関税、割当、貿易禁止、輸出税などの国境措置や、生産目標、投入物、その他の支払い形態の財政補助金による農産物の市場価格歪みの程度を測定する指標。

⁵ Anderson (2009) を参照。

⁶ 経済発展と農業保護に関する実証的研究については、Anderson and Hayami with associates (1986)、Honma と Hayami(1986)、および Honma and Hayami(2009年)を参照。



3. 日本の戦後の農業政策を振り返る

明治期以後第二次世界大戦まで、日本では農業は租税の源泉として搾取される対象であった。戦後になっても日本の農業政策は第二次世界大戦の統制経済の枠組みを継続した。主要な農産物の流通は、しばらくは政府の規制の対象となった。特に、米の流通と国際貿易は国家によって管理されていた。コメの流通を規制した食糧管理法が廃止され、食糧法に置き換わったのは1995年であった⁷。

農産物の流通に対する国家の管理は、農業協同組合(JA)が農林水産省(MAFF)の政策実施の下請け業者としての役割を担ったことで可能となった。戦時中、農業協同組合は産業協同組合と地主による農業会を統合し、統制された経済のもとでの分配組織として設立された。したがって、農業協同組合は元々政府が設立した協同組合であり、海外の農業関連の協同組合(穀物出荷組合や農業資材購入組合など)や生活協同組合のように自主的に組織されたものではなかった。

当初、全国の各市町村に農業協同組合が設立され、ほぼすべての農民が正組合員として参加した。このような全国規模の組織は政治家にとって魅力的であり、実際、与党の自民党は農業協同組合を党の支持基盤として重視してきた。

選挙での自民党への組織票の見返りとして、農業協同組合は農業に有利な政策を求め、

7 日本の農業政策の歴史的展開については、Hayami (1988)、Hayami and Yamada (1991)、Honma and Hayami (1989)、本間 (2010) および Honma and Mulgan (2018) を参照。

自民党はそれに応じた。農業保護政策は農水省が多額の予算を用いて実施し、それは省の利益につながった。こうして、農業協同組合、自民党、農水省の「鉄の三角」が、日本の農業および農業政策の決定において支配的な存在となった。また、鉄の三角形は農村部では都市部よりも1票の重みが大い現在の選挙制度によって支えられている。

こうした鉄の三角形は、戦後の高度経済成長期にその威力を発揮し、特に、食糧制度の下で米価が政府によって決められていた時代に、生産者米価が市場動向にかかわらず上昇を続けたことにその強さを見ることができる。また、日本は1960年に貿易・為替自由化計画大綱により、輸入数量制限や関税など多くの貿易障壁を撤廃したが、農産物については、家畜の飼料となるとうもろこしや大豆などを除けば、多くの農産物については、輸入数量制限等を続け、国内市場を国際市場から隔離する政策がとられた。

国内で政治を見る限り、鉄の三角形に守られた農業保護政策は万全に見える。しかし、鉄の三角形の構造を揺るがすものとして第四の勢力が現れたのが1980年代である。それは外圧であった。当時日本は自動車やその他の工業製品の輸出が急増し、しばしば国際的な経済摩擦を引き起こしていた。同時に、農産物の輸入制限など日本の市場の閉鎖性に対する海外からの批判も強くなっていた。実際、1980年代後半には米国が牛肉、オレンジ、コメの輸入自由化を求め、さらに、農産物12種類の輸入制度に対してGATT（関税貿易一般協定）に訴訟を起こした。

こうした外圧の下で、国内でも農業保護に対する批判が強まった。消費者としては農業保護に寛容であっても、自動車や機械産業などの経営者や社員にとって、農業保護が貿易摩擦の一因となり、それらの産業の輸出成長が妨げられている現実に寛容ではいられない。外圧と立場を同じにした輸出産業も第四の勢力として鉄の三角形の解体を望んだ。

農業保護は日本だけでなく、輸出国を含む多くの先進国で蔓延していた。農産物貿易が拡大し、各国の農業政策は農業貿易を妨げるものとして、1986年に始まったGATT多国間貿易交渉のウルグアイラウンドで重要な課題となった。実際、輸入数量制限など非関税障壁を関税に転換するための関税化や輸出補助金の削減は、7年を超える交渉の結果合意された1995年WTO農業協定に盛り込まれた。日本の牛肉とオレンジの関税化は1991年に先行して行われた。

WTO農業協定は農業をGATT原則から除外しないという目的を達成したが、新たに関税化された品目には高い関税が課され、輸入を制限し続けたため、実質的な保護水準が引下げられることはなかった。実際の関税引き下げは、2000年に始まる農業に関するWTO交渉で行われることとされており、実際に議論が始まったが、2001年に開始されたWTOドーハ開発アジェンダに統合された。しかし、発展途上国と先進国間の対立で決裂したまま交渉はその後全く進展していない。

農産物の関税引き下げの問題は、WTOではなく貿易拡大を目的とした地域貿易協定の交渉に移された。特に環太平洋パートナーシップ協定(TPP)は当初、農産物を含む関税の

例外なく撤廃を求めて交渉が開始された。しかし、交渉参加国が 12 カ国となり⁸、目標とする開放水準は低くなり、日本は、牛肉や豚肉の関税引き下げには応じたが、コメは義務的輸入枠（ミニマムアクセス）のわずかな拡大にとどめた。

グローバリゼーションの波が「鉄の三角形」の解体をもたらすかのように見えたが、しかし、国内政治においては農業協同組合が一定の政治的影響力を持ち続けている。農業票は単独で特定の候補者を選出する力はないものの、小選挙区制の下では農業票が最後に勝者を決定するキャスティングボートを握っている。現行制度で農業票は依然として重要であり、与党・野党を問わず、すべての政党が農業の重要性と農業保護の維持を等しく訴える構図となっている。

近年、ウクライナ・ロシア戦争、中東紛争の激化、そして米国によるイラン攻撃など、地政学的リスクの高まりにより、食料安全保障への関心が高まっている。実際、2024 年 5 月に食糧・農業・農村地域基本法が改正され、その主な変更点は食料安全保障に関する条項の強化であった。さらには、食料・農業・農村基本法の改正とほぼ同時期に、食料安全保障に関連して「食料供給困難事態対策法」という新法が制定された。これは食料事情を 4 段階に分けて、それぞれの事情に応じた対策を国として行うための法律である。この法律と食料安全保障については、後段の第 7 節で議論する。

4. 日本の農業現状

農業政策に導かれてきた日本農業はどのような構造変化を遂げてきたのか。農業にかかわる主要な指標の変化を 1970 年から 2023 年まで示したのが表 1 である。農業の日本経済における比重は急激に減少しており、1970 年には農業の GDP が日本の GDP に占める割合は 4.6%だったが、2023 年にはわずか 0.8%にまで落ち込んだ。また就業人口でも農業の割合は 1970 年の 15.9%から 2020 年には 2.5%まで減少した。なお、就業人口割合に比べ GDP 比率が小さいのは、農業の労働生産性が日本全体の労働生産性より大きく劣っていることを意味する。

農業総産出額は名目値だが、1970 年の 4 千 7 百億円から 1990 年には 11 兆 5 千億円に達したが、その後 2010 年には 8 兆 1 千億まで減少した。2023 年には 9 兆 5 千億円まで回復した。農業生産額の中で最大の品目はコメだが、かつて総生産額の 5 割を占めていたコメは、1970 年には 38%、2023 年には 16%まで低下している。

農地（耕作地）は 1970 年で 580 万ヘクタールあったが、2023 年には 430 万ヘクタール

⁸ TPP の推進役であった米国の大統領がトランプ氏に替わったことで、米国は 2017 年 1 月に協定から離脱した。その後、残る 11 か国間で新たな交渉が行われ、11 か国で新協定に合意し 2018 年 3 月に署名された。当初のメンバーが 11 カ国であったため、一般に「TPP11」と呼ばれているが、正式名称は環太平洋パートナーシップ協定(CPTPP)である。

まで減少した。また、耕地利用率は1990年代までは100%を超えていたが、2023年には90%まで減少している。耕地利用率は年間で何回作物を収穫したかを示す指標だが、同じ農地に農作物を2度作付けし収穫すれば200%となる。同じ作物なら2期作とよばれ、異なる作物なら2毛作と呼ばれる。かつては水田にも冬期には麦など異なる作物を植えていたが、冬期は出稼ぎで他産業に携わるようになり、耕地利用率は減少した。さらに耕作放棄地や遊休農地が増え耕作が行われない農地が増加し、耕地利用率は100%を切っている。

農家数の変化をみると、1970年に540万個あった農家数は2020年には175万戸まで減少した。「農家」とは、耕作地が少なくとも10アールまたは年間15万円以上の農産物販売額がある世帯を指す。そのうち耕作地が30アール未満で、年間農産物販売額が50万円未満の農家は「自給的農家」と分類されている。自給的農家は全農家の40%を占めている。自給的農家以外の農家は「販売農家」と呼ばれる。自給的農家はもちろん、販売農家でも、多くは兼業農家であり、世帯収入の多くの割合を非農業活動から得ている。農家世帯のうち、農業から他の活動より多くの収入を得ているのは約20%に過ぎない。

耕地面積を農家数で除した農家一戸あたりの平均耕地面積をみると、長い間ほぼ1ヘクタールであった。農家数が減少し2020年では農家一戸当たりの平均耕地面積は2.5ヘクタールとなったが⁹、イギリス(90ヘクタール)やドイツ(55ヘクタール)などのヨーロッパ諸国にはかかるかに及ばない。

⁹ 統計的に農業経営を把握する単位として「農業経営体」が2005年に導入された。農業経営体とは、農場経営規模が30a以上、または特定の作物や家畜の生産面積が一定以上、または過去1年間の農産物販売額で50万円相当以上の事業規模を持つ、または農作業の受託事業を行っている事業体と定義されている。2025年の農林業センサスによると、農業経営体は82万8,000あり、1経営体当たりの平均耕地面積は5.12haとなる。

表 1. 日本農業の基本指標

| 年 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2023 |
|------------------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 農業生産額 (10億円) | 3,352 | 6,470 | 8,172 | 5,915 | 4,597 | 4,530 |
| 日本のGDPに占める割合 (%) | 4.6 | 2.7 | 1.8 | 1.1 | 0.9 | 0.8 |
| 農業就業人口 (100万人) | 8.11 | 5.06 | 3.93 | 2.86 | 2.15 | 1.73 |
| 総就業人口に占める割合 (%) | 15.9 | 9.1 | 6.4 | 4.6 | 3.6 | 2.5 |
| 農業総産出額 (10億円) | 4,664 | 10,263 | 11,493 | 9,130 | 8,121 | 9,495 |
| コメの占める割合 (%) | 37.9 | 30.0 | 27.8 | 25.4 | 19.1 | 16.0 |
| 耕地面積 (1,000 ha) | 5,796 | 5,461 | 5,243 | 7,830 | 4,593 | 4,297 |
| 耕地利用率 (%) | 109 | 104 | 102 | 94 | 92 | 90 |
| 総農家数 (1,000) | 5,402 | 4,661 | 3,835 | 3,210 | 2,528 | 1,747 |
| 農家1戸当たり耕地面積 (ha) | 1.07 | 1.17 | 1.37 | 1.50 | 1.82 | 2.46 |

注) 2023 年の農業就業人口および農家数は 2020 年の数値。

資料：農林水産省 (2025a)

日本の農家は小規模ながらも農業を続けることができるのは、農業以外の収入源があるからだ。戦後の急速な経済成長により農村部での雇用機会が拡大し、父親や年上の兄弟姉妹などの農家の家族が非農業の仕事に従事しながらも農家に留まることが可能となった。さらに、農業機械の普及により、女性や高齢者が自力で農業を営むことが可能になった。その結果、農家の収入はますます非農業収入に依存するようになった。小規模兼業農家の農業経営に関する収支は多くの場合赤字である。

なぜ多くの兼業農家が農業経営で損失を被っても経営を続けているのか。これらの世帯にとって農業は趣味であり、その生産物は自己消費だけでなく、都市部に住む家族や友人への贈り物としても使われている。しかし、それを上回る誘因が存在する。まず、農地に対する税制措置が農地保持の誘因となっている。例えば、農地の固定資産税は他の用途に使われる土地の税よりもはるかに低く、また、相続人が相続した土地を 30 年間農業に従事し続ければ相続税は免除される。

さらに、農地所有者は、自分の土地が工場、スーパーマーケット、公道など非農業用途のために非常に高価で売却される可能性があることを期待している。農地転用は農地法の下で厳格に規制されているが、多くの区画は様々な抜け穴を通じて転用されている。農地は保有コストが低く、一方、将来の非農業用地への転用への期待は強く、農地の流動化が妨げられる。実際、賃貸借で農地を貸しても、区画整理などには応じず現状維持で、かつ契約期間も短いことが多い。したがって、農地の集約と規模拡大が阻害される。

5. 日本農業の構造問題と農地規制

日本の農業の特徴の一つは、農業労働力の減少と高齢化だ。農家のうち農業を主な職業とする基幹的農業従事者¹⁰は、表2に見るように2015年の176万人から2025年には102万人に減少した。農業従事者数が減少したこと自体は必ずしも問題ではない。問題は年齢構成にある。70歳以上の基幹的農業従事者の割合は2015年の47.5%から2025年には55.1%に増加し、65歳以上の農業従事者は全体の69.5%にのぼる。対照的に、2025年の50歳未満の農業従事者は12.5%に過ぎず、29歳以下では1.2%でしかない。

表2. 年齢別基幹的農業従事者数、個人経営体、全国

単位：千人

| 区分 | 計 | 29歳以下 | 30～39 | 40～49 | 50～59 | 60～64 | 65歳以上 | | | |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | | | | | 小計 | 65～69 | 70～79 | 80歳以上 |
| 2015 | 1757 | 24 | 60 | 90 | 201 | 242 | 1,140 | 306 | 559 | 275 |
| 2020 | 1363 | 16 | 50 | 81 | 127 | 140 | 949 | 253 | 460 | 236 |
| 2025 | 1021 | 13 | 39 | 77 | 99 | 84 | 710 | 147 | 399 | 163 |
| 構成比 (%) | | | | | | | | | | |
| 2015 | 100.0 | 1.4 | 3.7 | 5.1 | 11.4 | 13.8 | 64.9 | 17.4 | 31.8 | 15.7 |
| 2020 | 100.0 | 1.2 | 3.7 | 5.9 | 9.3 | 10.3 | 69.6 | 18.5 | 33.8 | 17.3 |
| 2025 | 100.0 | 1.2 | 3.8 | 7.5 | 9.7 | 8.2 | 69.5 | 14.4 | 39.1 | 16.0 |

資料：農林水産省（2025b）

農業労働力の高齢化は、若年層の農業従事者の農業参入が少なく、その数がさらに減少していることが原因だ。そのため、新技術やイノベーションの普及が遅れ、農業が衰退する一因となっている。また、農業労働力の高齢化は農地の劣化をも引き起こす。2023年で農地の利用率はわずか90%で、約10%が耕地として利用されていない。

農業労働力の高齢化は労働生産性の向上を遅らせ、他産業との生産性格差が拡大する。農業労働生産性(労働者一人当たりの付加価値で測定)は、2022年時点でわずか583,000円にとどまっている。農業労働者の数が急激に減少したにもかかわらず、労働生産性は2020年の61万8千円から実際に低下した。高齢者の退職と若者の参入を促進するための構造改革が必要なことは明らかだ。

農業における労働生産性の低下の主な理由は、農業の規模拡大が進まないことだ。2024年でみて、1ヘクタール未満の農場が全農業経営体の52%を占め、5ヘクタール未満の農場が89%を占めている(農林水産省「2024農業構造動態調査」)。小規模な経営は非効率的で

¹⁰ 基幹的農業従事者は、農業就業人口のうち、調査期日前1年間の主な状態が「仕事に従事していた者」と定義される。農業就業人口は自営農業のみに従事した者、または自営農業以外の仕事に従事していても年間労働日数で自営農業が多い者を指す。

あり、生産コストが高くなる。

多くの農家が小規模にとどまっている中、近年では引退した農家が耕作しなくなった農地を、地域の担い手が引き受けて規模拡大を図るケースも増えており、100ヘクタールを超える経営規模も例外ではなくなっている。しかし多くの場合、経営規模は100ヘクタールであっても、耕作地は多くの異なる場所に分散した小さな区画の寄せ集めである。これは「分散錯圃」と呼ばれている。さらに、耕作された農地の多くは賃貸契約であり、利用者がインフラ整備や土地の統合などの長期プロジェクトに自由に投資するのが困難となっている。

このような不都合が生じる一つの理由は農地規制にある。農地の売買や利用権の異動など農地の権利移動を規制しているのが農地法だ。農地法は、戦前の封建地主制度を解体するために実施された農地改革の成果を保護することを目的として1952年に制定された。

農地改革のもと、193万ヘクタールの農地が237万人の地主から奪われ、475万人の農民に低価格で売却された。農地法は、農地改革によって生じた新たな小規模農地所有者の所有権を保護することを原則として制定された。

農地法は、農地は耕作者が所有すべきだという基本原則で貫かれている。戦前の封建的地主制度の復活を防ぐため、当初、農地の取得と利用に関する厳しい規制が課された。農地の取得には上限と下限が設定され、賃貸時の小作人の権利は厳しく保護された。

農地改革後の農家あたりの平均耕作面積は約1ヘクタールであった。当時はそれで農家を支えられるほどの規模と考えられていたが、日本が高度経済成長期に入るとすぐにその規模では十分でないことがわかった。農家と都市住民の間の所得格差は拡大し、農家の収入を増やすためには、経営規模を拡大する必要があったが、農地法の制約が足かせとなり、規模拡大は進まなかった。

その後、農地法は何度か改正され、農地取得の上限・下限は廃止され、農地の賃貸は別の法律で規制緩和され、誰もが賃貸での耕作は可能になり、一定程度の規模拡大も進展した。また、農地の流動化を促進するための農地バンク制度¹¹も発足した。さらに、一定の要件を満たせば、法人でも農地を取得できるようになった。このような法人は「農地保有適格法人」と呼ばれる。しかし、法人の半数以上が農業関連の構成員(出資者)でなければならず、株式会社などの一般法人が農地を取得することは禁止されている。

したがって、たとえ株式会社が農地を賃借して農業経営を行うことは可能でも、インフラ整備や農地の集約などの長期投資を行うのは困難となっている。農地を耕作する者だけが農地を所有できるという規則は、例えば、野球場はそこでプレーする野球選手だけが所有できるという規制を考えればその矛盾は明確であろう。そのような規制は廃止すべき

¹¹ 農地バンク制度とは、政府が2014年度から本格実施した農地の貸し借りを仲介する制度。都道府県の第3セクターである「農地中間管理機構」が、不要となった農地を一度借り受け、必要とする人に転貸する。

であり、農地の所有権は経営組織の種類に関わらず、効率的に農地を活用する経営体が農地を所有すべきなのである。

農業の活性化には若年層の参入の増加が欠かせないが、農業経営体が会社組織となり、大規模化やIT、ICT等を駆使したスマート農業を展開すれば若者の農業参入を促すことになる。また、若者自身がいきなり農業経営者になる必要はなく、農企業の従業員となり技術や技能を身に着ければいい。自立経営が最終目標とも限らない。農業を経営する企業が多角化で、様々なビジネスを展開すれば、従業員にとっても活動の幅が広がる。

このように、企業による農地所有を自由化することで、農外資本とともに、若年層の農業参入を促すことができ、農業と他産業との協業やインテグレーションの推進も期待できるであろう。

6. 令和のコメ騒動の深層¹²

日本では2024年から2025年の間に米価が倍増し、一時的に米は店頭から姿を消した。この出来事は「令和のコメ騒動」と呼ばれた。令和のコメ騒動はどうして生じたのであろうか。需要と供給に通常と異なる変化が生じたためだ。政府は、2023年産米は平年並みの生産量だったとしたが、流通したコメは平年より少なかった。猛暑により胴割れ粒や乳白粒が多く発生し流通段階ではじかれ、その分在庫を減らして需要を賄った。減少した在庫は新米で補ったため、24年産米が収穫されても市場に出回るコメは例年より少なく、米価は上昇し続けた。

そもそも2023年産が平年作だったのだろうか。政府の作況指数は坪狩りによる標本調査に基づいており、常に誤差が付きまとう。さらに、人員削減などで調査標本の数も減少している。加えて、農協による集荷率が大きく低下し、政府は農協を通さないコメの流通の実態を把握できていないのが実情だ。

また、需要面でも外食産業などの業務用米は調整が利かない。家庭ではコメの代わりにパンや麺で済ませても、牛丼や定食にご飯は欠かせない。硬直的な需要が増加し、わずかな供給量の変化でもコメ価格は敏感に反応する。

さらに、政府は備蓄米の放出は10年に一度か2年連続の不作時にしか行わないとし、店頭からコメが消えたにもかかわらず、備蓄米での対応を遅らせ、加えて、当初、備蓄米の放出は集荷業者に対してのみ行い、買戻し条件までつけた。これは明らかに集荷業者すなわち農協(JA)に利するような政策だ。政府備蓄米をほとんど一手に引き受け、実際の市場への放出はJAの匙加減でどうにでもなる。しかも、当初、価格は随意契約ではなく入札で決められたために、高価格で取引され、市場を冷やす効果はなかった。すでにJAは仮払いとして高い概算金で農家からコメを集めており、米価の低落を防ぐ必要があった。

一般に商品の価格を決めるのは市場だが、コメには標準とすべきコメの現物市場がない。

¹² この節は、主に本間(2026)に拠っている。

コメ価格は集荷業者と卸売業者の相対（あいたい）取引で決められ、不透明さがつきまとう。かつてはコメ価格形成センターがあったが、今は透明性のある価格形成が行われていない。先物市場は堂島でコメ指数が本上場されているが、政策による市場介入がある限り、合理的な予測は困難であり、先物市場はその機能を発揮できず、取引高も少ない。

そもそもコメ騒動を引き起こした元凶は矛盾したコメ政策にある。特に問題なのは減反政策だ。コメの過剰生産を避け、高米価を維持するために1971年に本格的に導入された減反は、当初一律に農家に割り当てられ、規模拡大の意欲を削ぎ、小規模兼業農家を温存した。直接的な減反（生産調整）は2018年に廃止されたといわれるが、補助金で飼料用米等に誘導し、主食用米の生産を制限し米価維持を図っている。

また、増産をもたらす収量の多い品種より、味覚のよいコメの開発に研究が集中した。しかし、味覚のよい品種は倒伏しやすく高温に耐性がなく、気候変動に弱い。これも今回のコメ不足の一因である。世界では、技術進歩でコメの反収が増加していく中、日本の生産性は停滞したままだ。

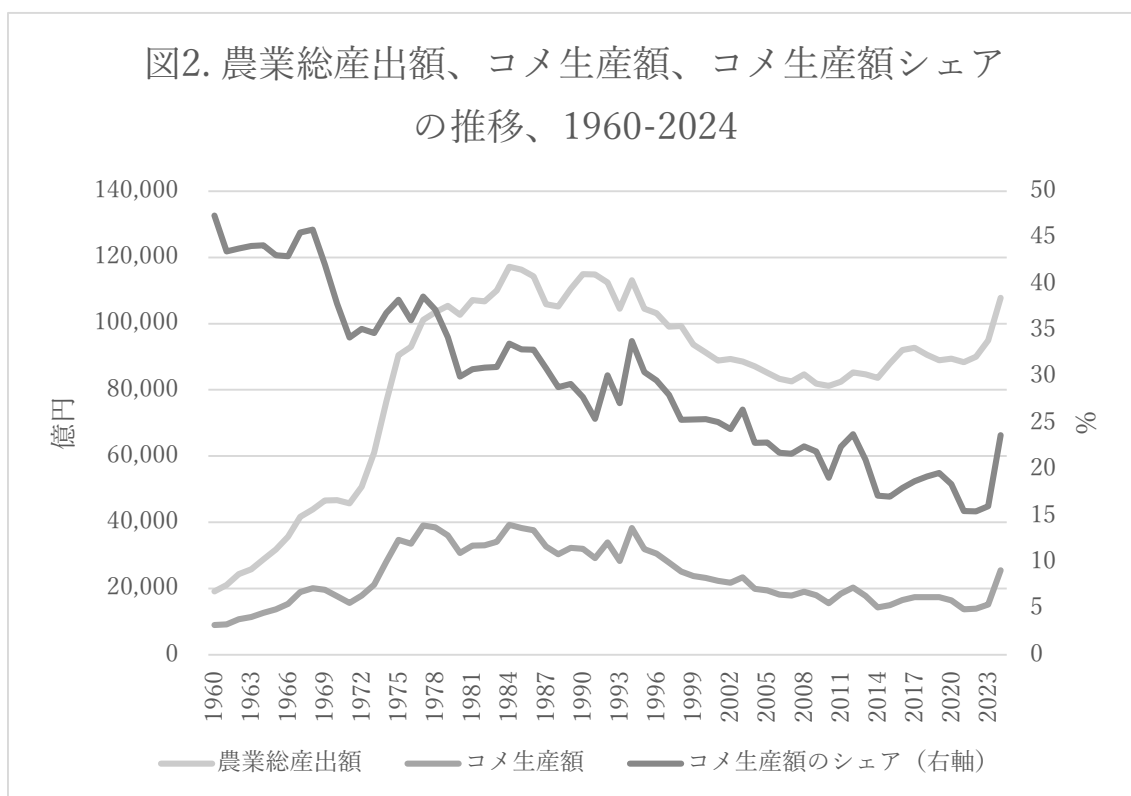
高米価維持のための減反政策が機能するためには、海外からのコメ輸入を制限する必要がある。WTO（世界貿易機関）農業協定により、輸入数量制限などの非関税障壁は関税に置き換えられたが、多くの品目で高率の関税が容認された。日本のコメは当初関税化を猶予されたが、代償として課されたミニマムアクセス輸入が重荷となり、1997年関税化した。現在コメの民間輸入には341円/kgの関税が課されている。昨今のコメ価格の高騰でこの関税を払ってもコメ輸入がペイするようになった。言い換えれば、国内のコメ価格がそれだけ国際価格に比べ高価ということだ。

令和のコメ騒動の深層にあるのは減反政策に他ならない。図2に示したように、コメはかつて、農業総産出額の半分を占めていたが、今日では、16%程度（2023）まで低下している。図2では、農業総産出額、コメの生産額、およびコメの生産額シェアは、いずれも2024年に大きく増加しているが、言うまでも無く、これはコメ騒動による米価の高騰によるものである。トレンドとしては、コメの重要性は低下しつつある。この背景にはコメの消費量の減少があり、1962年には一人当たり消費量は118.3kgだったが、今日では53.4kg（2024年）まで低下している。

コメの消費減退が顕在化し、過剰対策として導入された減反政策は、本来短期的避難措置とすべき政策であった。コメの消費の減少にもかかわらず、当時食管制度の下で政府のコメ買い入れ価格は上昇を続け、豊作と相まって、過剰在庫が政府の重荷となった。政府米在庫は1970年に720万トンに達し、一旦減ったものの、さらに1980年までに666万トンまで積み上がり、これらの在庫処理に3兆円もの財政支出が行われた¹³。

¹³ 減反政策の展開については、荒幡（2014）が詳しい。

図2. 農業総産出額、コメ生産額、コメ生産額シェアの推移、1960-2024



資料：農林水産省（2025c）

農産物の生産過剰は、当時、米国やEU（欧州連合）でも問題となっていた。その原因は農業保護の手段として価格支持が用いられていたことによる。事態を打開するため各国は農政改革に着手した。その基本的な方向は、所得政策と価格政策のデカップリング（切り離し）である。すなわち、それまで農家所得の維持のため価格支持政策を用いてきたが、価格は市場に任せ、農家所得は直接支払いで行うという政策への転換である。こうした農政改革を背景に、1986年に開始されたガット・ウルグアイラウンドは合意に至り、WTO 農業協定が1995年に発効した。

日本の対応は後手に回った。WTO 農業協定と整合性をとる必要があり、1995年に食糧管理法は食糧法に変わり、また、1961年制定の農業基本法に代わり食料・農業・農村基本法が制定されたのは1999年だった。

減反政策の大きな問題点は、今日でも3,500億円にのぼる補助金という納税者負担だけでなく、それにより米価を高く維持し、消費者負担も課しているという点だ。すなわち、国民に2重の負担を強いている。また、補助金は生産者への直接所得補償ではなく、市場を歪めて生産を特定の作物に誘導する目的で支払われている。

デカップリングは、価格形成は市場に任せ、別の政策で農家を保護するというものだが、日本の減反政策は、資源の最適配分機能をもつ価格に所得政策の機能を持たせるという、世界の農業政策がどうの昔に卒業した政策を実行しつづけているのである。

さらに、減反政策は生産者に増産や規模拡大の意欲を失わせただけでなく、単収増加への技術進歩を遅らせた。戦後の食料難の時代には単収の増加により食料不足の解消に努めた。しかし、コメ生産が需要を満たし、さらに過剰の時代に入ると、コメの単収増加の誘因はなくなった¹⁴。

実際、コメの単収は10アール当たり1960年の371kgから1990年の494kgまで増加したものの、その後の増加率は小さく、2024年でも537kgにとどまっている。国際的にみた日本の単収は、10アール当たり1967-71年平均で、オーストラリアの575kg、スペインの490kgに次いで、450kgと世界で第3位の高さにあったが、2013-22年平均では、豪州(804kg)や米国(676kg)はもとより、中国(556kg)や韓国(556kg)の後塵を拝し、第15位の534kgに甘んじている¹⁵。

日本ではコメの品種改良は主に都道府県の農業試験場等で行われているが、減反政策の導入以後、単収の増加ではなく、食味のよい品種の開発に努めてきた。日本では約1000のコメの品種があるといわれ、300品種ほどが実際に作付けされている。日本はコメの上位20品種で全体の80%のシェアを競いあっている。食味のよい美味しいコメの開発はのぞましいことだが、国内需要が限られているなかでの差別化は、必ずしも生産者に利益をもたらさない。

経済学では独占的競争として知られているが、差別化を行う生産者はある程度独自の価格形成が可能となるが、参入が自由な市場であれば、他者が同様の差別化を図るため、利潤が減少してしまう。合成の誤謬ともいえる現象だが、個々の生産者にとっては望ましい戦略であっても、生産者全体では利益とならない。差別化への過度な傾倒がコスト削減のインセンティブを弱めており、これが日本のコメの国際競争力を低下させる要因のひとつとなっている。

7. 食料安全保障と農業政策

7.1 食料安全保障のとらえ方

農業政策の目的の一つとして食料安全保障をあげることが多い。実際、2024年に改正された食料・農業・農村基本法では、食料安全保障について基本理念およびそのための施策に関する規定が設けられた。

では、そもそも食料安全保障とはなにか。国際的にはFAO（国連食糧農業機関）の定義が一般的である。それによれば、「食料安全保障は、すべての人々が、常に活動的かつ健康的な生活のために必要な食事と食料の選好に見合う十分な量の安全かつ栄養価の高い食

¹⁴ 第二次世界大戦後の日本の米作農業の構造変化と政策効果については、黒田（2015）を参照。

¹⁵ 荒幡（2025）による。

料に対し物理的、社会的かつ経済的アクセスを持つときに存在する」とされている。

このままの文章では分かりにくいのが、この定義は4つの条件を満たすことを求めている。それらは、①食料の存在、②食料の安定供給、③食料へのアクセス、そして④食料の利用・摂取だ¹⁶。この定義は、食料の生産から消費まで全てのサプライチェーンをカバーしており、その中のどのチェーンが危うくなっても食料安全保障は確保されない。言い換えれば、食料サプライチェーンのどこに欠陥があるのか、どこがボトルネックとなり食料が人々に栄養を供給できないのかを個別にチェックして検証しなければならない。

また、FAOの定義は食料難にあえぐ発展途上国の食料安全保障が念頭にあり、世界に8億人いるといわれる、栄養不足人口の軽減・消滅のための方策を検討するのに役立つものである。日本にとっての食料安全保障は4つの条件のうち、「食料の安定供給」にボトルネックがあり、これを満たすことに重点がおかれると言ってよい。

食料の安定供給が脅かされるのはどのような場合であろうか。5つの危機を想定してみよう。まず、一つ目は「偶発的危機」である。これは予期していなかった偶然の事態によって突然発生する食料危機である。洪水や干ばつなどの自然災害や港湾ストライキ、突然の海上封鎖などにより、食料供給が困難になる場合であり、予測が難しい。事前の計画では完全に防げないことが多いが、緊急対策備蓄を整備し、危機が生じたときの国内供給体制などの危機管理・リスクマネジメントを整えておくことが重要となる。

二番目の危機は「循環的危機」である。これは一定の周期やパターンで繰り返し起こる危機であり、気候変動や豊凶変動による生産の変化や、景気循環による需要の変化で価格が高騰したり低迷したりする場合を指す。周期性・規則性があるために、ある程度の予測が可能であり、過去の経験が対策に活かせる。完全には防げないが、気象予測技術の進歩などで、備えやすくなっている。ただし、地球温暖化による気候変動はより頻繁になっており、さらなる調査研究と、事前の予防策や備蓄などの制度を整えておく必要がある。

三番目の危機は「政治的危機」である。これは政府や政治的な判断・対立・制度によって引き起こされる食料不足や飢餓のことで、政府の誤った農業政策、食料の輸出入制限や経済制裁、特定の地域や民族への差別的な配分などが挙げられる。具体的には中国の大躍進政策（1958-1962年）による大飢饉¹⁷や、ウクライナ飢饉¹⁸が挙げられる。

一方、輸出国による禁輸措置としては、1973年6月に米国が国内物価高騰を背景に実施

¹⁶ FAOの食料安全保障の定義とその解釈については、本間（2024）に詳しい。

¹⁷ 地方政府は過大な生産目標を掲げ、虚偽報告が横行したため、中央は食糧が余っていると誤認し、過剰な穀物徴収を実施したため、1959～61年にかけて全国的な飢饉が発生し、農村では大量の餓死者が出た。

¹⁸ ウクライナ飢饉（ホロドモール）は、1932年から1933年にかけてソビエト連邦ウクライナ共和国で発生した大飢饉。スターリン政権下の農業集団化政策と穀物徴収によって数百万人のウクライナ人が死亡した。

した大豆禁輸や、1979年のソ連のアフガニスタン軍事介入に対する米国の対ソ連穀物輸出停止などが挙げられる。前者は10月までの短期間の措置だったが、日本では大豆価格の高騰だけでなく狂乱物価が生じ、トイレットペーパーが店頭から消えたりした。これを機に日本はブラジルでの大豆開発輸入など輸入先の多角化を図った。また、後者では、ソ連は米国以外からの穀物輸入で賄い、米国による制裁効果はあまりなかった。

政治的危機は時の政権の良し悪しにかかっているが、豊凶など作柄の情報の混乱による政治判断の誤りは少なくなっている。また、食料を武器として政治利用することは、短期的にはともかく長期的には効果がないことが知られている。しかし、政治的混乱による食料危機を避けるためには、国際的な監視と協調システムの強化が望ましい。

四番目の危機は「マルサスの危機」である。これはマルサスの人口論に由来し、人口は等比級数的（指数関数的）に増加をするのに対し、食料は等差級数的に一定割合でしか増えないので、人口増加率が食料増加率を上回り、いずれ食料危機が起こるといえる。同じ考えは1972年にローマクラブが公表した報告書『成長の限界』¹⁹にもみられ、地球の資源や環境には限界があり、このまま人口増加や経済成長を続けると、将来的に深刻な危機が起こると警告した。

しかし、人類はこうした資源制約を技術開発で乗り越えてきた。食料を作る農地が少なくなれば、開墾や干拓だけでなく、単位面積からより多く収穫できる農法や高収量品種を開発し、増える人口を養ってきた。また、ローマクラブの報告書以来、多くの新しいエネルギーや省エネ技術が開発され、世界各国の経済成長は続いている。ただし、ローマクラブの警告は、その後の経済発展のあり方を見直すきっかけとなり、地球温暖化対策を含め、限りある地球の資源と調和した「持続可能な発展（Sustainable Development）」の考え方へと広がっていった。

五番目の危機は「世界的分断危機」である。これは近年生じているロシア・ウクライナ戦争や中東紛争の激化、そして米国のイラン攻撃にみられるように、国同士の対立やブロック化・分断によって、食料の生産・流通・貿易が妨げられ、食料不足が起こる危機である。これまで、国際経済は貿易の拡大や海外直接投資などグローバル化を通じて発展・成長してきた。しかし、地政学的なリスクの下では、海外投資や貿易を避け経済の自国回帰的な動きが顕在化してくる。

食料においても、輸入依存から自国生産にシフトさせ、食料価格の高騰を招く。国際的には協調して戦争を回避し、平和と相互依存の重要性を訴えていくことが肝要だが、国内的には、様々な地政学的リスクに対応した危機管理シナリオを用意しておく必要がある。エネルギーや食料備蓄もリスクの変化に対応して調整しなければならない。

7.2 日本の食料安全保障政策

¹⁹ Meadows, Meadows, Randers, and Behrens III (1972) を参照。

食料自給率が38%と国内食料消費の6割以上を海外に頼っている日本の食料安全保障策はどのようになっているのであろうか。先に述べたように、食料・農業・農村基本法が2024年に改正され、食料安全保障についての基本理念およびそのための施策に関する規定が設けられた。基本法は理念法ゆえに、具体的な政策は基本計画や他の法律により施行される。

食料・農業・農村基本法の改正とほぼ同時期に、食料安全保障に関連して「食料供給困難事態対策法」という新法が制定された。この新法では、政府が重要だとする食料や必要物資を指定し、世界的な不作などでこれらの食料供給が大きく不足する場合、生産者にも増産を求めるとする。必要に応じて政府が補助金を出す。事態が悪化して、供給量が2割以上減るとか価格が高騰した場合には、「困難事態」が宣言される。宣言を受け、政府は生産者や事業者に食料の確保に向けた計画の策定を指示するが、計画の届出がなければ、罰金を科す。事態がさらに深刻化し、最低限必要な食料(1,850kcal/日/人)の確保が困難となれば、政府がコメやサツマイモといった熱量が高い品目への生産転換を要請・指示する。

食料供給困難事態対策法は、具体的には食料事情を4段階に分けて、それぞれの事情に応じた対策を行うための法律である。すなわち、1) 平時、2) 食料不足の兆候、3) 食料供給困難、そして4) 飢餓の発生、の4段階である。

第1段階の平時においては、日本および世界の食料情勢の情報収集を行い、気象情報や世界の食料需給の見通しや変化を把握しておく。しかし、異常気象の発生や大規模な干ばつ、洪水などによる穀物収量の大幅減少、そして家畜伝染病の発生など、食料不足の兆候が現れると、第2段階として、内閣総理大臣は必要に応じて食料供給困難事態対策本部を設置する。そして必要に応じて生産者、業者に措置対象特定食料等の生産、出荷または販売の調整を要請する。

さらに、食料不足が現実となり、コメや乳製品、肉類など対象12品目の国内供給量が2割以上減少し、価格高騰が発生した場合は、第3段階となり「食料供給困難事態」が宣言され、政府は生産者や業者に生産、出荷または販売に関する計画書の作成・提出を指示する。政府は国内生産が不足しても輸入で賄える場合はこの段階には該当しないとしている。

しかし、国内生産が2割減少するというのは、コメだけを考えても140万トンの不足である。2024年の夏以後に生じた「令和のコメ騒動」での不足は約40万トンと言われたが、その3倍以上が市場から消えることになる。令和のコメ騒動での米価の値上がりは2倍となったが、その3倍以上の不足による米価の値上がりは想像を絶する。それがコメだけでなく、重要な12品目におよぶのである。生産や出荷、販売の計画書を提出させるだけで、この困難を乗り切れるのであろうか。在庫は既に払底している状態とみていい。

さらに食料供給が困難になり、一人一日当たりの食料供給が1,850Kcalとなる第4段階になって、ようやく政府は生産計画の届出を行った生産者に対し、特定食料等の生産転換

および割当てを含む届出内容の変更指示が実施される。しかし、その計画は事業者にとってできる範囲のものでよく、必ずしも増産する内容のものではない。また、計画通りに生産できなくても罰則はない。計画の作成・届出はあくまで供給量の把握が目的であり、その変更指示も、できる業者に協力してもらうという形である。

食料供給が一人一日あたり 1,850Kcal となる状態は非常事態である。世界の栄養不足人口の境界点がおよそこの水準であり、1850Kcal が満遍なく供給されるのではない限り、餓死者がでる。これは食料輸入がほぼ完全に停止している状態と考えられ、有事すなわち日本が孤立した戦争状態に陥っているときであろう。上記のような体制で飢餓状態にある国民の食料をどうやって確保するのであろうか。食料供給困難事態対策法でこうした状況に対処できるとはとうてい思えない。想定される飢餓状態に対し、食料供給がこれで確保されると政府が想定しているとしたら、あまりに楽観的と言わざるをえない。この法律を超えて、有事の際の食料確保はエネルギーなど他の経済資源の確保とともに、有事法制の中で定めておく必要がある。

7.3 有事の際の食料確保²⁰

かつて、農林水産省は当時の農地面積、農業技術水準等の下で、不測時に国内農業生産によって国民に供給できる熱量を試算したことがある。水田のうち湿田以外の 1/2 にいも類を作付け、残りの全水田で米を作付けた場合、国民一人あたりに 2,135Kcal/日の食料供給が可能であるとした。これはいもに偏ったメニューとなるため、湿田以外の水田に作付けたいも類の一部を、飼料用米に作付ければ、2,026Kcal となり、また、湿田以外の水田に作付けたいも類の一部を、米粉用米に作付けた場合は 2,020Kcal の供給が可能であると試算している。また、それぞれの場合について、食事メニューも例示している。

食料供給困難事態対策法において想定している第 4 段階の飢餓状態はこれらの試算を下回る。まさに、不測の事態であり国民が混乱する有事を想定しているはずである。ならば、供給が困難なのは食料だけではない。エネルギーをはじめ、あらゆる物資が不足する事態であり、食料供給困難事態対策法で処理できる事態ではもはやなかろう。食料供給困難事態の第 4 段階は有事法制の中で対処すべき事態であり、国内のあらゆる経済活動の制限と制約の中で国民の生命を守ることを優先しなければならない。

第 4 段階の飢餓の発生する状態というのは、決して第 3 ステージの延長ではなかろう。それは有事であり、この対策法だけで処理できる段階ではない。国家の非常事態を想定し、その際の食料供給をどうするか。非常事態下の国民経済の運営の在り方を、総合的に描いて国民に示しておかなければならない。

一方で、有事の際に国民の食料を確保するためには、平時における農業のあり方を考えなければならない。それは、有事の際の食料供給に合わせた農業生産を行うことではな

²⁰ この節は多くを、本間（2025）に拠っている。

い。平時においては、生産資源を有効に活用し、市場のニーズに応じて生産を行うことが国民の経済厚生をより大きくする。平時において有事の際の食料メニューを消費者に強いるのは愚かなことである。

しかし、重要なのは農業資源の保全である。先に農水省が示した2020kcal/人/日の食事カロリーを供給するためには農地が農地として利用できる状態にしておかなければならない。そのためには、中山間地農業の維持が課題となる。それは、補助金で農業環境を維持することではなく、中山間地において農業が産業として生き残る方策を探ることである。

平野部における農業は農業従事者の高齢化を背景に農地の集積と大規模化が進展している。スマート農業の導入が後押しをし、基盤整備とともに農地の集約が進み分散錯圃が解消していけば、生産費の低下で国際競争力もついてくる。

一方、中山間地の農業はそれに伍して戦うことはできない。条件不利地での生産費は高くなり、生産物市場での競争は不利だ。ならば、農産物そのものではなく、農産物に付随する様々な価値に目をむけ、そこを売り物にする方法を考えなければならない。

農業は生産物だけでなく生産プロセスにも価値を持つ。農作業は心地よい運動であり、自然とのふれあいや多彩なプロセスに喜びを感じる人々も多い。また、市民農園などで野菜を作るにしても、自己流ではなく、しっかりと農家から野菜作りのノウハウを学びたいと思う市民がいる。彼らに農的サービスを提供するのに中山間地は適している。

さらに、企業と提携して農業を支えている地域もある。CSR（企業の社会的責任）の一環とみなすこともできるが、地域に密着した活動に関わりたいとする企業も多く、ボランティアで社員を農繁期の作業に駆り出したり、様々な農業イベントに参加したりして社員のモチベーションを挙げている大企業もある。

要は都市および市民と農村との距離を縮めることだ。言い換えれば中山間地の農業をエンタメ化すること。単発のイベントではなく、集落・村落をあげてエンタメ化のインフラを整備し、都市住民とのコミュニケーションを密に計画を練る必要がある。中山間地に眠る高齢者等の人材を活用も欠かせない。郷土料理や伝統的漬物の講習など高齢者が担うべき役割も多い。全ての地域で可能というわけではないが、平野部では非効率な農業のエンタメ化は中山間地が生き残る一つの方法である。

中山間地の農地はこのように農業のエンタメ化など知恵を絞って保全する必要があるが、有事の食料確保に必要なもう一つの重要な資源は農業人材である。平時に多くの農業従事者を抱え込む必要はない。普段は他産業に従事していても、有事の際には農業ができる人材が必要なのである。平時にはむしろ限られた農地を少ない人数で生産した方が生産性は上がる。しかし、有事には平時とは異なる農産物を異なる生産方法で作らなければならない。エネルギーも機械も不足するなかで、生き残るための量を確保する農業である。

そのためには、多くの国民が農作業のやり方を知っておく必要がある。必要に応じて多くの国民が農作業にかかわる。それが有事である。その時になって急に農業に携わるので

はなく、農業の知識をある程度身に着けて、かつ農作業を事前に体験しておくことが望ましい。そうした体制を築くには教育制度を活用することが考えられる。高校や大学教育で、農業および農業実習を必修化することである。いまでも小学校などで農業体験ツアーなど行っている学校もあるが、子供時代の体験では役に立たない。しっかりとしたカリキュラムで農業を学び、一通り農作業の実践を経たおけば、有事に農作業に携わることは困難ではなからう。

そうした農業教育の現場として中山間地の農業が活用できる。教育の現場に農業の効率性を求める必要はない。むしろ農作業教育を地域の特性に応じてアレンジして、多様な農業を体験してもらう機会でもある。このような農業教育に公的資金を用いることは国益にかなうことであり容認されうるであろう。

8. おわりに

本研究では、農業が経済に果たす役割を論じ、また、農業政策は経済発展に伴い変化することを示した。農業や食にかかわる産業は多くの生産者と多くの消費者からなる市場を形成するが、それは必ずしもミクロ経済学で示す完全競争的市場ではない。むしろ、食料がその時々々の経済にとって重要であるがゆえに、政府の介入を許す。言い換えれば、市場介入の度合いは政治の諸条件の変化にともない、政治市場で決定される。

経済発展初期では、農業が生み出す余剰が他産業を支える原資となり、また、他産業にとっての市場を形成する。やがて、他産業が成長すると農業は搾取・収奪の対象となる。農業を担う人々は政治的に弱い立場となり、少数の他産業、特に工業部門の指導者たちは、少数であるがゆえに結束し、賃金を抑制するために食料価格を低くとどめる政策を推進する。

しかし、経済が発展し農業が少数派になると、状況は逆転する。少数となった農業は農業保護のため政治家を動かし、一方、豊かになった消費者は農業保護に寛容となる。したがって、農産物の輸出国であれ輸入国であれ、先進国では農業保護が定着することになる。国内ではこうした保護政策は安定的な均衡であるが、グローバル化が進むと海外から批判されることになり、国際経済摩擦を引き起こす。さらには国内でも輸出産業が農業保護に反対する勢力に変わっていく。

グローバル化の進展はそのような農業政策の歪みを是正する方向でWTO等を通じて国際協調が行われてきた。しかし、近年の世界情勢は、そのグローバル化を妨げる地政学的リスクが増大し、多くの国が自国回帰の動きをみせている。特に、食料安全保障についての関心が高まり、日本においても、食料・農業・農村基本法を改正し、食料安全保障を基本政策の一つに位置付けた。また、新たに食料供給困難事態対策法を制定し、食料不足事態に対処する体制を整えようとしている。

しかし、食料安全保障で肝心なことは、平時と有事の両建てで政策を整えることだ。平時において有事を想定した生産体制で臨む必要はない。消費者のニーズにあった生産を行

い、国民生活を豊かにするのが農業の役割だ。一方で、農地をはじめとする農業資源の確保と保全は、食料安全保障の見地から怠ってはならない。

有事においては農地などの農業資源を生命維持のために用いなければならない。そのような事態に至った場合の食料供給システムを実行可能なものとして、他の経済資源の利用と併せて、確立しておく必要がある。

引用文献

- Anderson, Kym. (2009), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, London: Palgrave Macmillan and Washington DC: World Bank.
- Anderson, Kym and Yujiro Hayami with associates. (1986). *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, London and Sydney, Allen and Unwin.
- 荒幡克己 (2014) 『減反 40 年と日本の水田農業』農林統計出版。
- 荒幡克己 (2025) 『令和米騒動－日本農政 失敗の本質』日本経済新聞出版。
- Hayami, Yujiro. (1988). *Japanese Agriculture under Siege: The Political Economy of Agricultural Politics*, London: Macmillan Press.
- Hayami, Yujiro and Saburo Yamad. eds. (1991). *The Agricultural Development of Japan: A Century's Perspective*, Tokyo: University of Tokyo Press.
- 本間正義 (2010) 『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会。
- 本間正義 (2024) 『食料安全保障概念の検討と日本の食料安全保障政策のあり方に関する研究』調査報告書 2023-04、アジア成長研究所。
- 本間正義 (2025) 「食料安全保障と農業のありかた」『食・農の未来 2026 年版 九州経済白書』第 1 章、九州経済調査協会。
- 本間正義 (2026) 「コメ騒動にみる農政の限界と求められる進化」『月刊 統計』2026 年 5 月号、日本統計協会。
- Honma, Masayoshi and Aurelia George Mulgan. (2018). "Political Economy of Agricultural Reform in Japan under Abe's Administration." *Asian Economic Policy Review* 13: 128-144.
- Honma, Masayoshi and Yujiro Hayami. (1986). "Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries." *Journal of International Economics* 20: 115-129.
- Honma, Masayoshi and Yujiro Hayami. (1989). "In Search of Agricultural Policy Reform in Japan." *European Review of Agricultural Economics* 15: 367-395.
- Honma, Masayoshi and Yujiro Hayami. (2009). "Japan, Republic of Korea, and Taiwan,

China”, in K. Anderson. ed. *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*. London: Palgrave Macmillan and Washington DC: World Bank: 67-114.

黒田 誼 (2015) 『米作農業の政策効果分析』慶応義塾大学出版会。

Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers, and W. W. Behrens III. (1972). *The Limits to Growth*. New York, Universe Books.

農林水産省 (2025a) 『2024年 食料・農業・農村白書』農林水産省。

農林水産省 (2025b) 「2025年農林業センサス結果概要」農林水産省。

農林水産省 (2025c) 「2024年 生産農業所得統計」農林水産省。

Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

World Bank. (2012). Database of Distortions to Agricultural Incentives. Washington DC: World Bank.

経済発展と農業政策および日本の農政の展開についての研究

令和 8（2026）年 3 月発行

発行所 公益財団法人アジア成長研究所
〒803-0814 北九州市小倉北区大手町 11 番 4 号
Tel : 093-583-6202 / Fax : 093-583-6576
URL : <https://www.agi.or.jp>
E-mail : office@agi.or.jp
