

食料安全保障を危うくする食料・農業・農村基本法の見直し 矛盾の体系の政策審議会「中間とりまとめ」

はじめに

政府は、食料安全保障強化を名目として、食料・農業・農村基本法を見直す。5月末、農林水産大臣の諮問機関である食料・農業・農村政策審議会の「中間とりまとめ」が公表された。これに沿って来年の通常国会に同法の改正法案を提出する予定である。

終戦直後の食料難からわかるように、食料危機が起きて最も利益を得るのは農家を含めた農業界である。その農業界が、食料危機が起きないようにするための食料安全保障や食料自給率向上を最も熱心かつ声高に主張してきた。農業保護の増加に役立つと考え、利用してきたのである。

今回も、「中間とりまとめ」は、日本の経済的地位が低下して穀物等を買ひ負けるようになっていくとして食料危機が起きる可能性を強調し、麦などの国内生産の拡大を要求している。しかし、危機が生じた際、ほとんどの国民を餓死させかねない政策には触れようとはしない。真に国民のために必要な食料安全保障政策を講じようとする、農業村の利益を損なうからである。

WTO交渉がとん挫し、TPP交渉でも農産物関税の大幅な引下げは回避できた。「中間とりまとめ」は、貿易自由化に対応するため農業の構造改革を強調した1999年の食料・農業・農村基本法から、1960年代から80年代にかけて実施された、価格支持による農家保護、農家丸抱えという政策に、時計の針を戻そうとしている。

価格を上げれば貧しい消費者の家計を圧迫する。通商交渉で農産物の関税削減に対応することは、ますます困難となる。価格を下げつつ農業や農村を発展させようとする政策は検討されない。農業村の利益を損なうからである。

これまでの農政も今回の「中間とりまとめ」も矛盾の塊である。それは、本来国民や消費者のための食料安全保障の主張を、農業界の一部の既得権益のために利用しようとするからである。実際に行われる政策は、国民の利益を大きく損なうものとなる。農業村は食料安全保障を叫びながら、食料危機の際に多数の餓死者を出すような政策を推進してきたのだ。

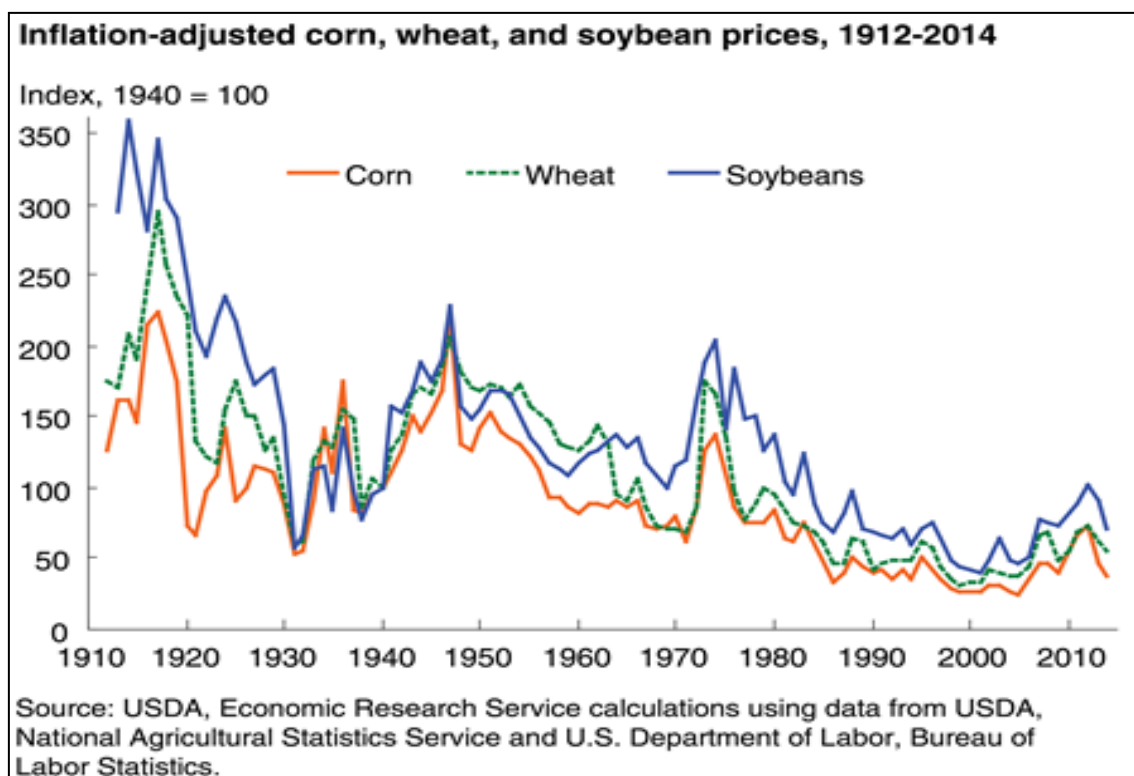
1. 農業界の不都合な真実～経済的地位が低下して穀物等を買ひ負ける？

農業界や「中間とりまとめ」は、我が国の経済力が低下し輸入リスクが高まったとして、世界で起きている食料危機を国内保護の増大（国産の麦等の生産振興）に利用しようとしている。しかし、農業界にとって、世界の穀物貿易は不都合な

真実であふれている。

まず、世界の穀物や大豆（以下「穀物等」という）の実質価格（物価変動を排除）は、この100年以上も長期的には低下傾向である。生産が人口増を大きく上回って増加したからである。

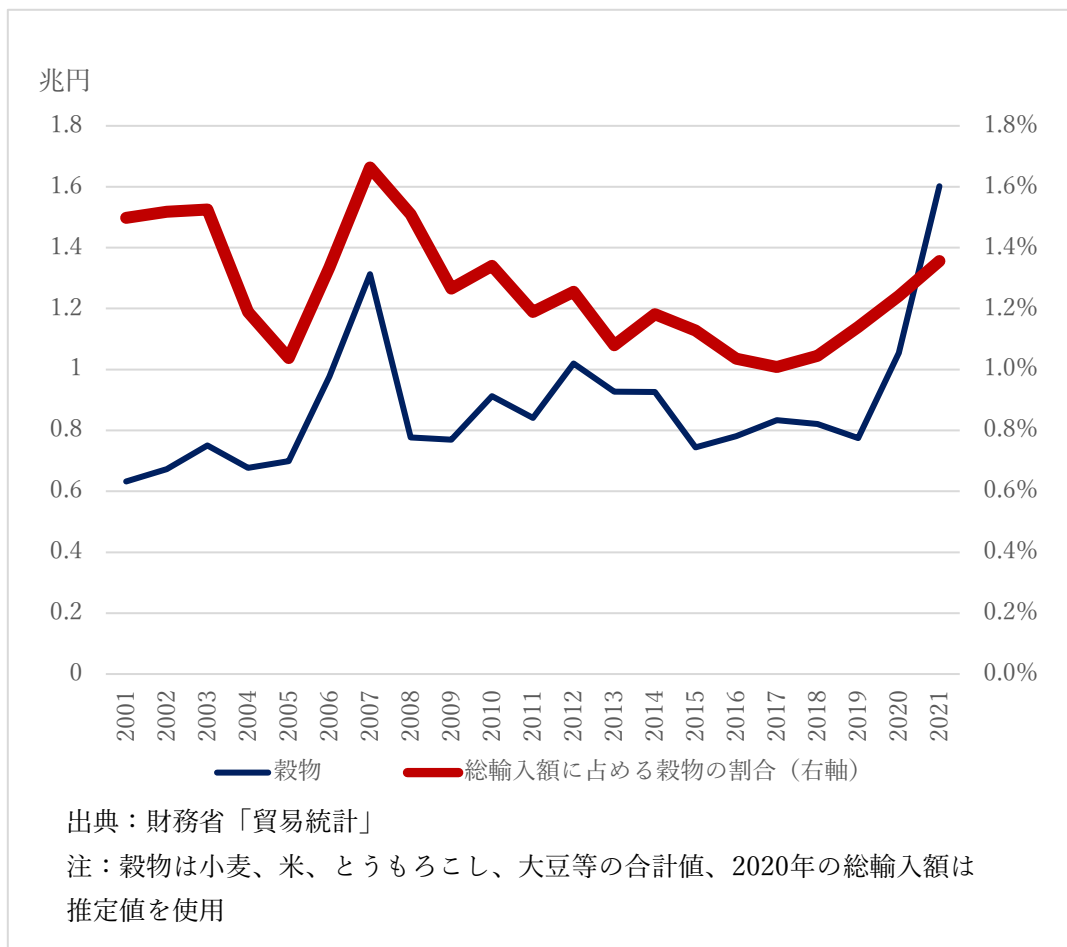
(図) トウモロコシ、小麦、大豆の実質価格の推移 (米国農務省資料)



もちろん、2008年や2022年のように短期的、一時的に価格が高騰するときがある。2022年の価格も、あくまで名目価格で過去最高であって実質価格では1973年の値を大きく下回る。

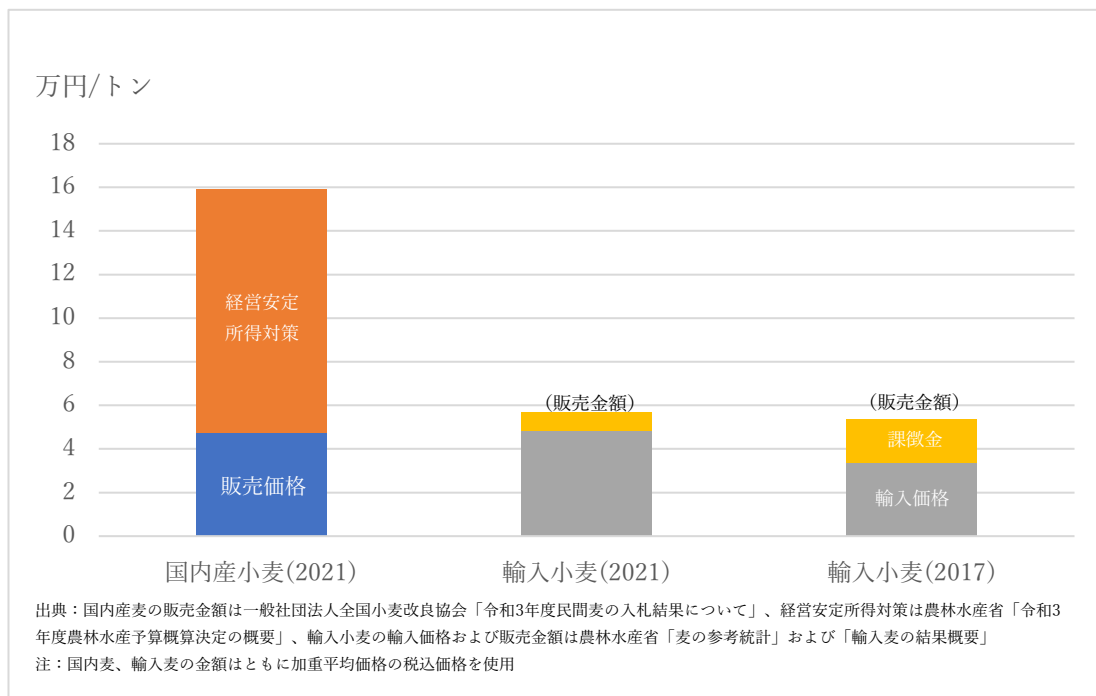
次に、我が国の輸入額全体に占める穀物等の割合は1~1.5%程度に過ぎない。仮に、世界的な大不作や物流の混乱などで、国際市場への供給が減少して、穀物等の価格が10倍に高騰したとしても、我が国が必要とする穀物等を輸入できなくなることはない。

(図) 我が国の穀物輸入額と総輸入額に占める穀物の割合の推移



次の図は小麦についての国産と輸入の価格関係である。「経営所得安定対策」とは、財政から農家への価格補てん金である。農家の手取り（＝国民・消費者の負担）は販売価格に経営所得安定対策を加えたものである。農林水産省が徴収する課徴金は、関税と同様の性質のものである（2021年は物価対策のため課料金を減額した）。国民が国産小麦に負担している額は、輸入価格の3～8倍である。国産農産物に高い負担をしている日本の国民が、安い外国産農産物を買えなくなるはずがない。

(図) 国内産小麦と輸入小麦の価格関係



国内で高いコストをかけて生産するより安い穀物等を輸入して備蓄した方が危機のために多くの食料を準備できる。現在毎年約2300億円の財政負担で作っている麦や大豆は130万トンにも満たない。同じお金で1年分の消費量を超える小麦約700万トンを入力できる。どんなに高くても国産の戦闘機を買うべきだという人はいない。

2. 重大なのは、輸入リスクではなく農政リスク

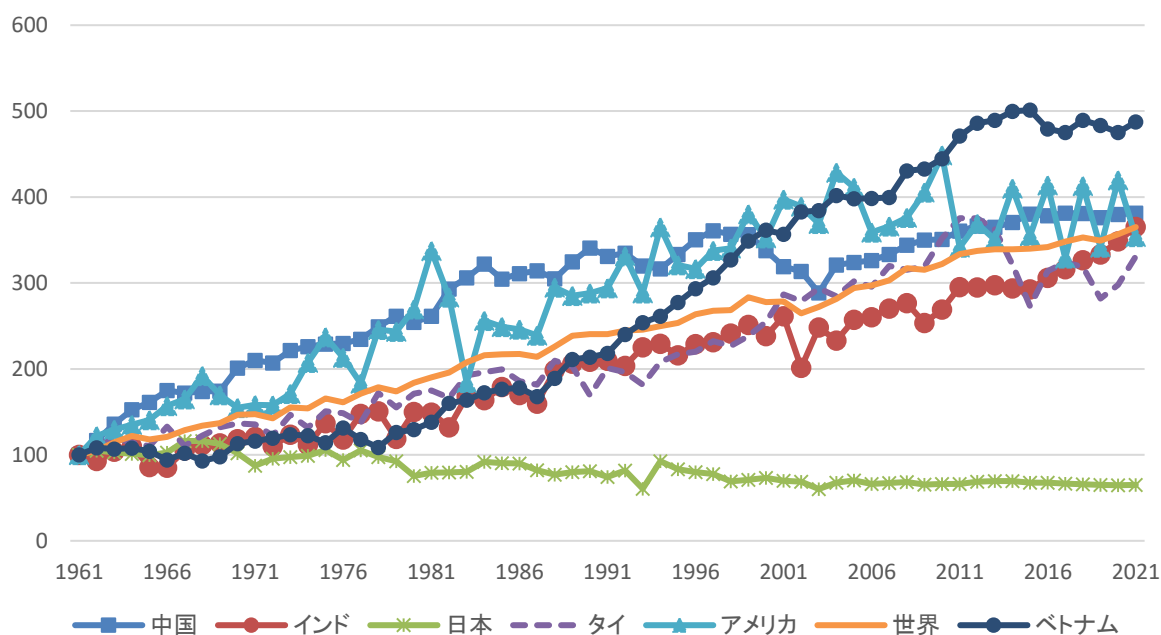
台湾有事などでシーレーンが破壊され輸入が途絶すると、日本にも深刻な食料危機が起きる。小麦も牛肉もチーズも輸入できない。輸入穀物に依存する日本の畜産はほぼ壊滅する（畜産は食料安全保障に貢献しない）。生き延びるために、最低限のカロリーを摂取できる食生活、つまり米やイモ・麦主体の終戦直後の食生活に戻る。

当時の米の一人一日当たりの配給は2合3勺だった。今は1日にこれだけの米を食べる人はいない。しかし、肉、牛乳、卵などの副食がほとんどなく、ほとんど米しか食べられなかったので、2合3勺でも当時の国民は飢えに苦しんだ。1億2550万人に2合3勺の米を配給するためには、玄米で1600万トンの供給が必要となる。

しかし、農政は、危機が生じた場合に起こる被害をいっそう深刻化させている。米価を高くするための減反(生産調整)と農地資源の転用・消失である。

1960年から比べて、世界の米生産は3.5倍に増加したのに、日本は4割の減少である。しかも、補助金を出して主食の米の生産を減少させている。我が国の食料安全保障を脅かしているのは、輸入リスクではなく農政リスクである。

(図) 各国の米生産量推移 (1961年=100)



重要な点が欠如した食料安全保障対策

「中間とりまとめ」は、輸入が途絶したときに、1億2千5百万人が餓死しないために、どれだけの食料が必要なのかを提示していない。これがないと、どれだけ農業生産を拡大しなければならないのか、必要な農地資源、石油や肥料等の生産要素、穀物備蓄の規模などを検討できない。農林水産省の食料安全保障論には、最も根本的な要素が欠けている。

しかし、これを提示すると、以下に述べるように、これまで農政が食料安全保障を危機に貶めてきたことが明白になる。そう考えて、あえて農林水産省は記述しなかったのだろう。

農業生産だけでなく、その川上の肥料・農薬等の生産要素の生産、川下の加工、貯蔵、流通にという、食料のサプライ・チェーン全体が機能しなければ、食料は国民に届かない。しかも、これを維持・確保するには、多くのエネルギーが必要となる。

食料危機の時に必要な米はない

危機が発生してしばらくは、その時点で国内に存在する食料（国内生産および輸入）を消費することになる。かりに危機が6月に生じた場合、米の作付け

は終了しているので、次の次の出来秋まで、つまり1年4か月後まで、米生産を待つことになる。しかし、減反政策によって備蓄等も入れて800万トン程度しか米の国内供給量がない状態のもとでは、国民に食料を均等に配分する配給制度を導入しても半年後には国民全体が餓死するおそれがある。

米の減反政策を見直すべきだとする、審議会における次の真砂委員の主張は、「中間とりまとめ」に反映されていない。

「私はこれまでの議論の中で、米の生産調整をやめるべきだという話を三度ほどした。例えば、輸出する時に高米価だと輸出できないし、また、消費者には適正価格と言いながら生産カルテルをするのはいかななものかと発言した。今回の議論は、米の生産調整のあり方は、議論の対象外という位置づけをされたために、報告書には何も書いていないという理解でよいか。」

米の減反政策が議論の対象外というのは、理解に苦しむ。食料安全保障にも多面的機能にも著しく反する米の減反政策を取り上げないで、何が“基本法見直し”なのだろうか？

石油がないときの国内生産

輸入途絶がさらに（1年以上）続くような場合は、国内生産での対応に限界が生じる。エネルギー（特に石油）供給にも支障が生じるからだ。石油がなければ、農業機械が動かないばかりか、肥料（原料のリンやカリウムも輸入途絶）や農薬も生産できなくなる。機械、肥料、農薬を労働で代替せざるをえない。田植えは手植えになる。雑草も手で抜くしかない。農業機械や農薬がなかった戦前・戦後の農業の状態に戻る。

生産性（土地の単収）は大幅に減少する。食料の輸入が途絶しているのに、国内生産を拡大しなければならないのに、危機が起きる前の国内生産さえ維持できないのだ。

農業村が潰して農地も残っていない

農地面積は1961年に609万haに達し、その後公共事業などで約160万ha新たに造成している。770万haほど農地があるはずなのに、430万haしかない。日本国民は、造成した面積の倍以上、現在の水田面積240万haを凌駕する340万haを、半分は転用、半分は耕作放棄で喪失した。160万haを転用したとすれば、農家は少なくとも250兆円程度の転用利益（現在の日本のGDPの約半分に相当）を得たことになる。

転用して減少した農地の一部を回復するため、納税者の負担で諫早湾干拓などの農地造成が行われた。これは農林水産省のマッチポンプである。

農業界は、株式会社の農地取得に反対する理由として、株式会社は農地を転用すると主張する。しかし、これだけの農地を潰して巨額の転用利益を得たのは、農家である。JAバンクも転用利益を有価証券取引等に運用して大きな利益を得

た。転用された土地を利用する都市部のJA農協は、不動産協同組合とも言われる。

「中間とりまとめ」からは、食料安全保障に不可欠な農地資源の減少への反省や危機感は感じられない。農地を減少させてきたのは、農業村だからだ。食料安全保障や食料自給率向上は、農業保護の増大という彼らに都合の良い場合にだけ利用される。農地の転用規制強化は、国民のために必要であっても、農家やJA農協の利益を損なうので提案されない。

農地転用反対を政府に真剣に要請してきたのは、食料安全保障を叫ぶJA農協ではなく地方の商工会議所だ。市街地の郊外にある農地が転用され、そこに大型店舗が出店することで、客を奪われた地元商店街が「シャッター通り化」したからである。

終戦時の人口は7千2百万人、農地は600万haだった。1億2千5百万人の人口を養うためには、少なくとも1050万haの農地が必要となる。しかし、現在の農地面積430万haに600万haを超える農地を追加する必要があるが、これは九州と四国の面積を合計したものよりも大きい。ゴルフ場を強制的に収用して農地に転用したとしても、焼け石に水である。

二毛作消失による耕地利用率減少

それだけではない。1960年ころまで、裏作の麦を6月に収穫した後に田植えをしていた。二毛作である。このため、1960年の耕地利用率は135%程度だった。しかし、サラリーマン農家が増え、まとまって休みがとれるゴールデンウィークの5月初めにしか田植えを行えなくなってから、裏作の麦は作られなくなり、“麦秋”はなくなった。さらには1970年以降減反で利用されない水田が増加したため、現在では耕地利用率は91%まで低下している。

現在の日本の農地430万haは耕地利用率を考慮すると終戦後の農地の290万haの実質しかない。兼業農家主体から主業農家主体の米作に転換し、二毛作を復活させなければならない。

ところが、政府は減反を推進するため水田を畑地化しようとしている。畑にしてしまえば減反補助金を払わなくて済むからである。しかし、水田二毛作の可能性はなくなる。麦や大豆だけの単作となる。食料安全保障の観点から麦の生産拡大を意図するなら、行うべきは水田二毛作の復活である。

結局輸入による備蓄しかない

終戦時は上野不忍の池を水田にして米を作り、小学校の運動場をイモ畑にした。ゴルフ場を農地に転用するために強制的に土地収用を行わざるを得ない。都市部でも、ビルの屋上を農園として利用しなければならない。家庭菜園も貴重な農地として、イモなどのカロリーの高い農産物生産に転換する必要がある。また、農業機械が使えないので、国民を農業生産に動員する必要がある。

その前に危機に備えて国民皆農のための教育を実施しなければならない。これらを実施するための、有事法制が必要である。

しかし、以上の努力をしても国内農業が供給できる食料は十分なものとはならない。農業村が食料の供給基盤を破壊してきたからだ。危機の時に国内生産はあてにならない。飢餓を防ぐためには、事前に大量の穀物や大豆を海外から輸入して備蓄しておくしかない。

3. 適正ではない“適正な価格形成”

「中間とりまとめ」は、「デフレにより生産コストが増加しても価格を上げることができない問題が深刻化しているため、“適正な価格形成”が必要だ」としている。

しかし、コスト上昇をそのまま価格に反映させれば、生産者はコスト削減の努力を行わなくなる。輸出の増進を強調しながら、輸出競争力を悪化させる価格引き上げを行うことは矛盾している。国内の農産物価格が上昇すると、高い関税を引き下げることにはできない。これまでも農業は我が国が通商交渉を行う上で最大の障壁だった。今後我が国の通商交渉はますます困難となる。

他方で、「中間とりまとめ」は、世帯所得が減少し、経済的理由により十分な食料を入手できない者が増加しているとし、フードバンクやこども食堂等を支援するとしている。これは矛盾している。価格が上がれば、貧しい国民は食べられなくなる。そのためにフードバンクやこども食堂等を支援するというのなら、これも農林水産省の仕事や予算を増やすマッチポンプである。

行うべきは、構造改革と直接支払いである。

柳田國男の意見

1900年に農商務省に入った柳田國男（1875～1962）は、地主階級が輸入関税によって米価を上げようとする動きに反対した。当時は農家も貧しかったが、工場で働く労働者も貧しかった。農家の規模を拡大するなど生産性を向上させてコストを下げれば、価格を上げなくても生産者の所得は上がる。小作人の解放と並んで、これこそが農村の貧困問題を解決しようとした柳田國男の処方箋だった。

異常に高い日本の農業保護

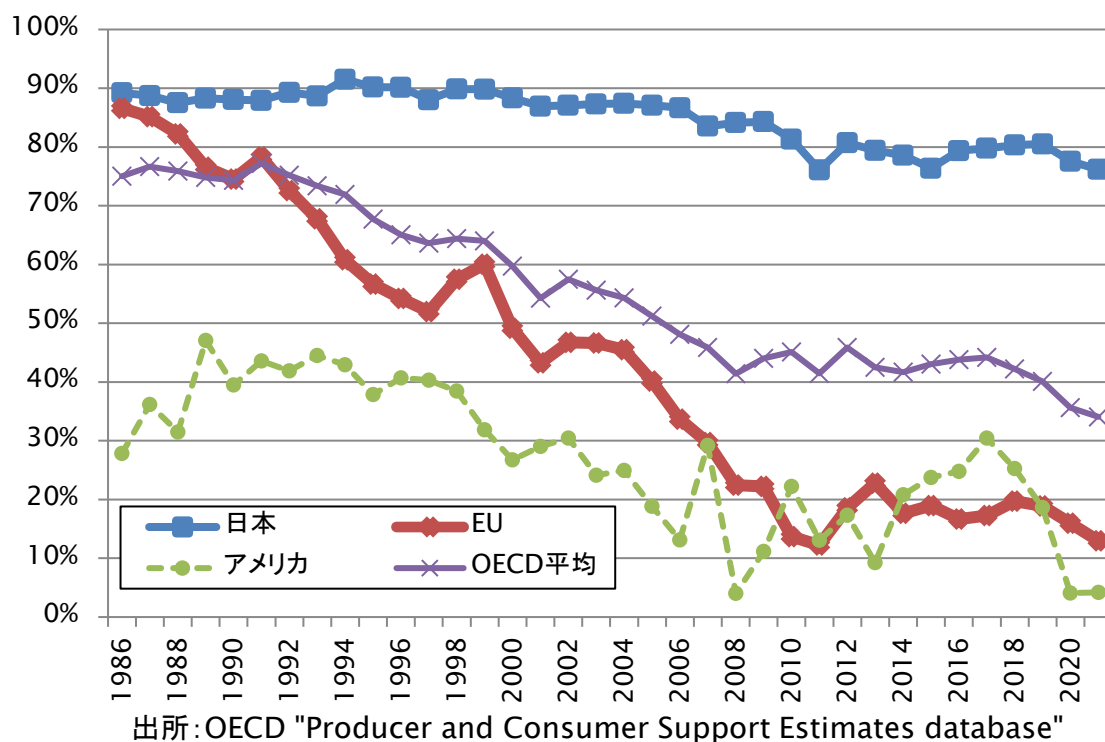
OECD（経済協力開発機構）が開発したPSE（Producer Support Estimate:生産者支持推定量）という農業保護の指標は、財政負担によって農家の所得を維持している「納税者負担」と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に国内生産量かけた「消費者負担」（消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農家に所得移転している額）の合計である（ $PSE = \text{財政負担} + \text{内外価格差} \times \text{生産量}$ ）。

農家受取額に占める農業保護PSEの割合（%PSEという）は、アメリカ10.6%、EU17.6%に対し、日本は37.5%である（2021年）。日本では、農家収入の4割は農業保護だということである。

日本の農業保護は消費者が負担（逆進的農政）

しかも、日本の農業保護は、そのうち消費者負担（高い価格支持）の割合が圧倒的に高い。2021年で、アメリカ4%、EU13%、日本76%（約4兆円）である。欧米が価格支持から直接支払いへ政策を変更しているのに、日本の農業保護は依然価格支持中心だ。これは消費税よりもはるかに逆進的である。

(図) PSE（農業保護）に占める価格支持の割合



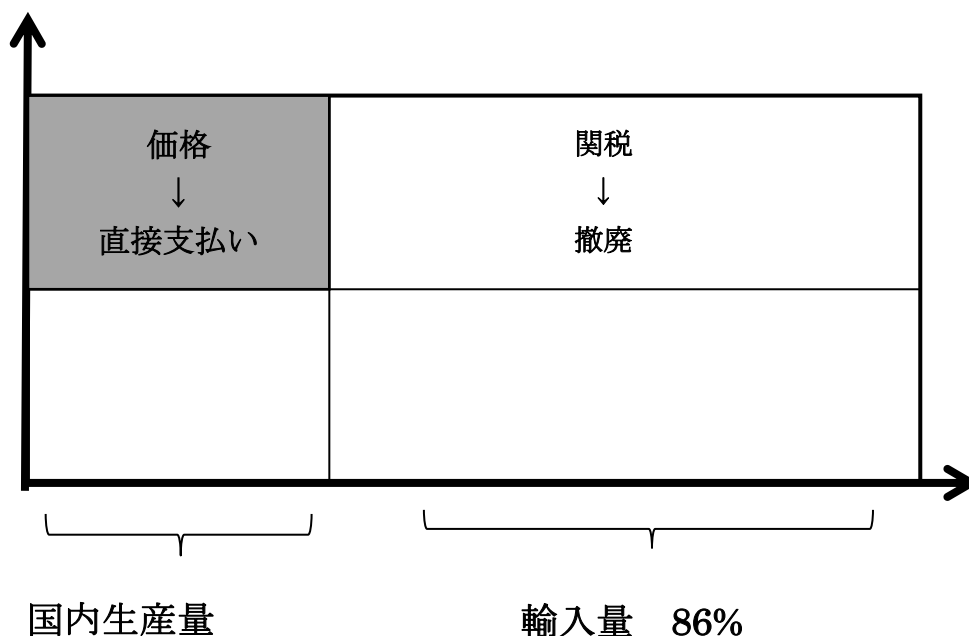
直接支払いは貧しい人を助ける

日本の場合、小麦、バター、牛肉などのように、消費者は国産農産物の高い価格を維持するために、輸入農産物に対しても高い関税を負担している。

これまで、消費量の14%しかない国産小麦の高い価格を守るために、86%の外国産小麦についても関税（正確には農林水産省が徴収する課徴金）を課して、消費者に高いパンやうどんを買わせてきた。国内農産物価格と国際価格との差を財政からの直接支払いで補てんすれば、消費者にとっては、国内産だけでなく外

国産農産物の消費者負担までなくなるという大きなメリットが生じる。農業に対する保護は同じで国民消費者の負担を減ずることができる。

(図) 直接支払いによる国民負担の軽減



なぜ日本で直接支払いを導入できないのか

農家にとっては、価格でも直接支払いでも、収入には変わりはない。なぜ、日本の農政は価格に固執するだろうか？欧米になくて、日本にあるものがあるからである。JA農協である。

アメリカにもEUにも農家の利益を代弁する政治団体はある。しかし、これらの団体とJA農協が決定的に違うのは、JA農協それ自体が経済活動も行っていることである。このような組織に政治活動を行わせれば、農家の利益より自らの経済活動の利益を実現しようとする。その手段として使われたのが、高米価・減反政策である。

米価を下げても主業農家に直接支払いをすれば、主業農家だけでなくこれに農地を貸して地代収入を得る兼業農家も利益を得る。現在の高米価の下でも、都府県の平均的な規模の1ha以下の農家の所得はマイナスである。農業を止めて農地を貸し出す方が利益になる。

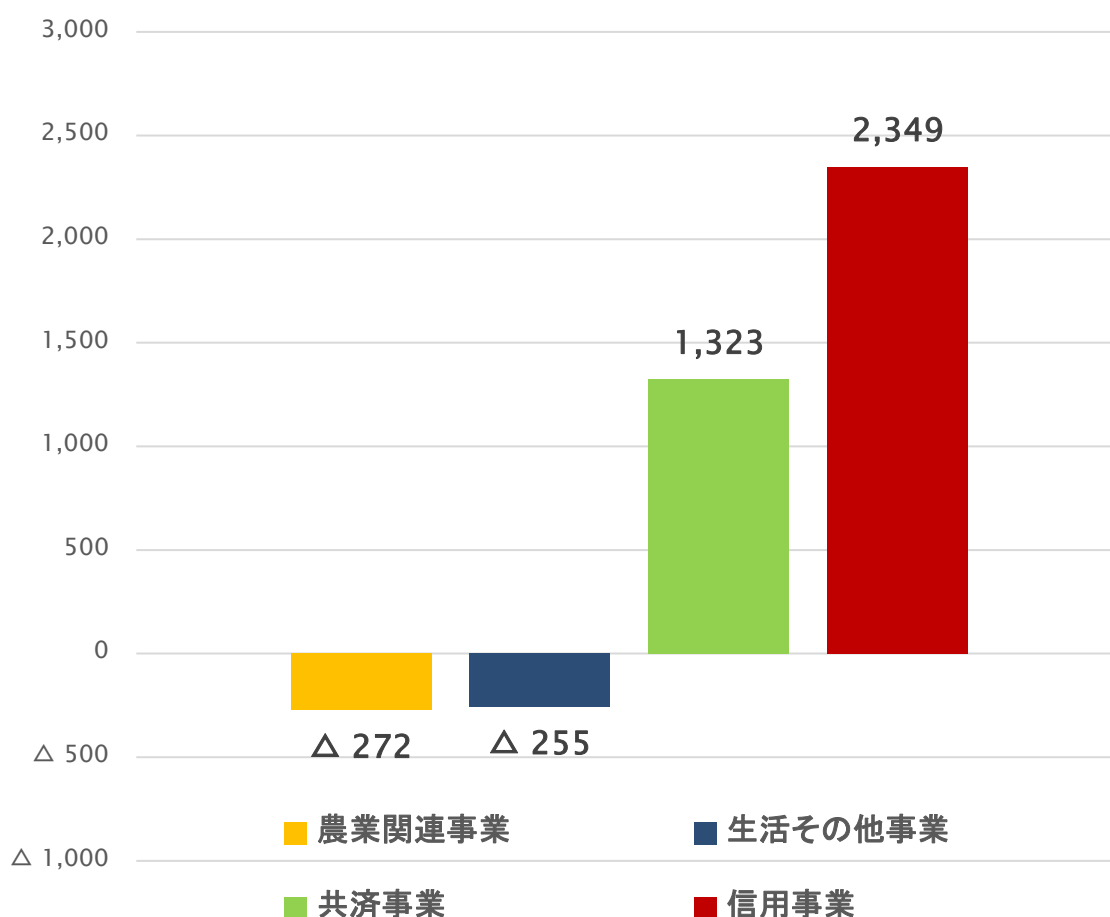
JA農協の収入源は銀行（信用）事業である。米価を上げたので兼業農家が滞留した。兼業農家は兼業収入や農地の売却益をJAバンクに預金し、JAバンクは100兆円を超える預金額を持つ日本トップレベルの銀行となった。JAバンクはそれをウォールストリートで運用して巨額の利益を得た。JA農協は金融事業の

利益を活用して葬祭業者などを駆逐し、地域で独占的な地位を獲得している。零細兼業農家が農業を止めて組合員でなくなれば、この構図は消失する。また、農家戸数が減少すれば農協は政治的にも基盤を失う。

このため、「中間とりまとめ」は、JA農協にとって重要な兼業農家も農業の担い手と位置づけようとしている。JA農協が減反による高米価に固執し直接支払いや農業の構造改革に反対するのは、銀行事業の利益を守りたいからである。

「中間とりまとめ」は、世界の経済学者が勧める直接支払いに一切触れようとしな。農業村の利益を損なうからである。

(図) 農協の部門別当期利益 (2021、単位：億円)



出所：農林水産省「総合農協統計表」より筆者作成

4. 米の生産調整（減反）廃止による食料安全保障

農政は基本法違反

農政は、現基本法が規定している“食料の合理的な価格による安定供給”（食料安全保障）や“農業の多面的機能の発揮”を損なってきた。

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減反は、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（転用や耕作放棄などで、農地を農業の用に供しなくすることを言う）して食料安全保障を害してきた。半世紀以上も、農政自体が基本法に掲げた目的を損なっている。

農業村は、（高い米価が）米生産を維持するために必要だとして米生産を減少させている。言っていることは支離滅裂だ。世界の国は米生産を増加させているのに、補助金を出してまで主食の米の生産を減少させる国が、どこにあるのか？戦前農林省の減反案を潰したのは陸軍省だった。減反は安全保障の対極にある政策だ。

農政は憲法違反

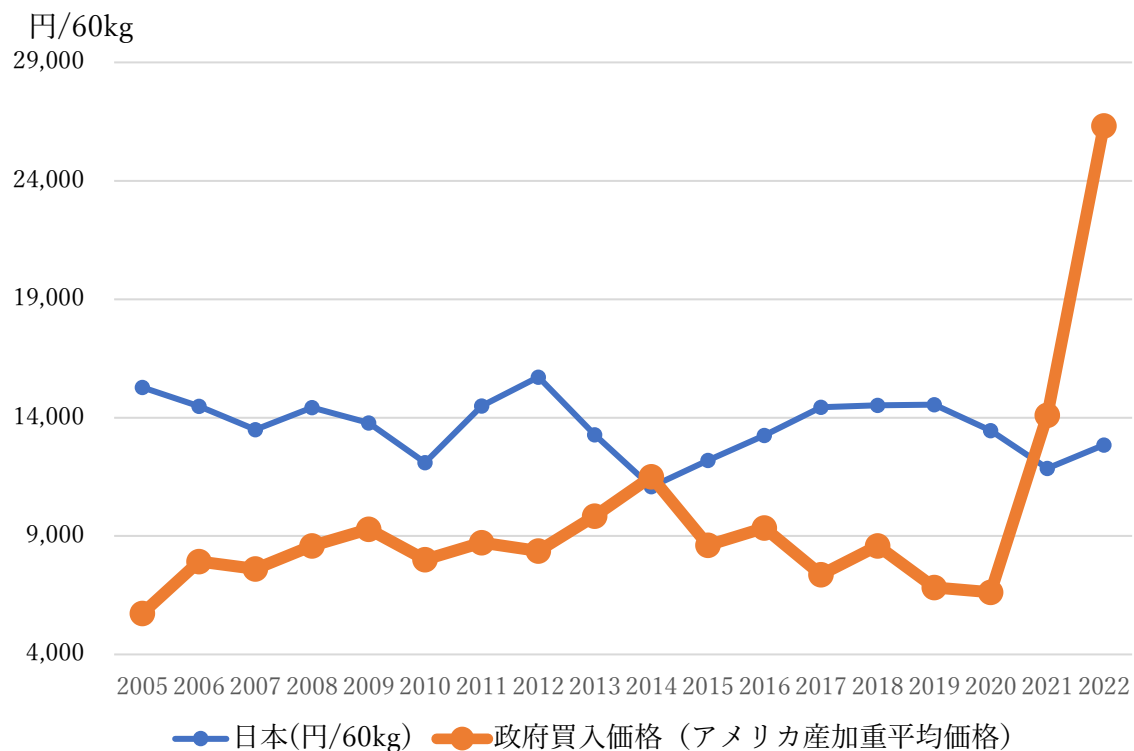
減反補助金を負担する納税者、高米価を強いられる貧しい消費者、取扱量が減少して廃業した中小の米卸売業者、零細農家が滞留して規模拡大できなかった主業農家、なにより輸入途絶時に十分な食料を供給されない国民、JA農協を除いて、全てが農政の犠牲者だ。

農政は特定の利益集団のために運営されてきた。農林水産省は「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」とする日本国憲法第15条第2項に違反している。問題なのは、基本法ではなく、基本法に反している農政なのだ。

内外価格差は縮小・逆転

今ではカリフォルニア米との価格差はほとんどなくなり、日本米の方が安くなる時も生じている。このため主食用のミニマムアクセス（輸入割当て枠）10万トンが消化できない年が多くなっている。かつては、安く輸入して高く売れば必ず儲かるので、この輸入枠の消化率は100%だったのに、近年は100%にならないことが常態化し、2021年、2022年の消化率は20%を切っている。

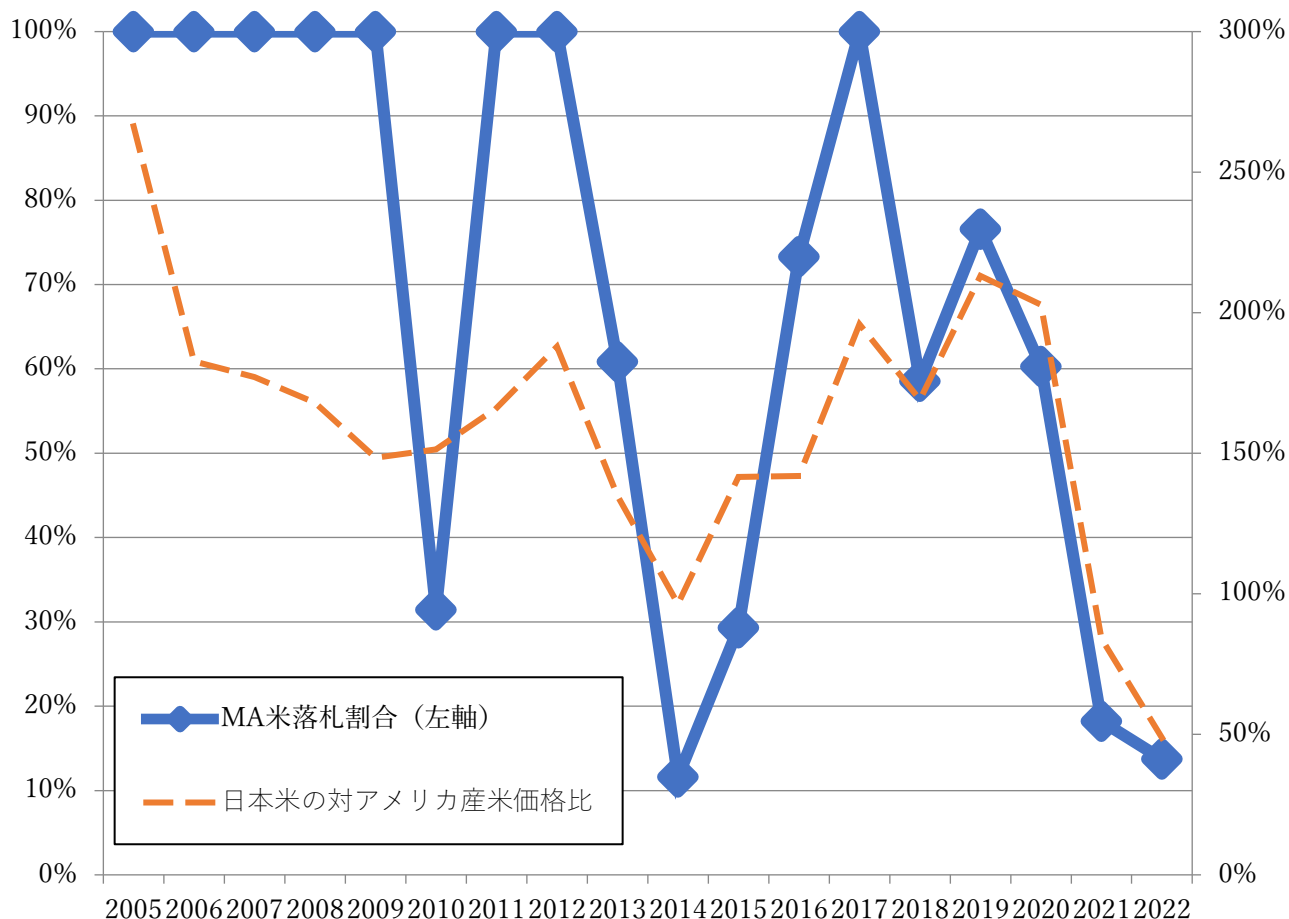
(図) 日米の米価の推移



注：日本・アメリカ産ともに消費税を除いた価格を使用。日本の2022年産米の価格は2023年3月までの月別平均価格を使用。

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」、政府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

(図) ミニマムアクセス (MA) 米落札割合と日米コメ価格比率の推移



出所：MA米落札割合については、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

米輸出で2兆円

減反を廃止すれば価格はさらに低下する。

現在の水田面積全てにカリフォルニア米程度の単収の米を作付ければ、1,700万トンの生産は難しくはない。高品質と評価の高い日本の米を1,000万トン輸出すれば、輸出額は2兆円となる（60kg当たり1万2千円）。これだけで政府の輸出目標を達成できる。

また、現在穀物等の輸入額1.5兆円を上回り、穀物貿易は黒字となる。米の輸出で小麦等を輸入して、なおおつりがくる。買い負けの心配はない。

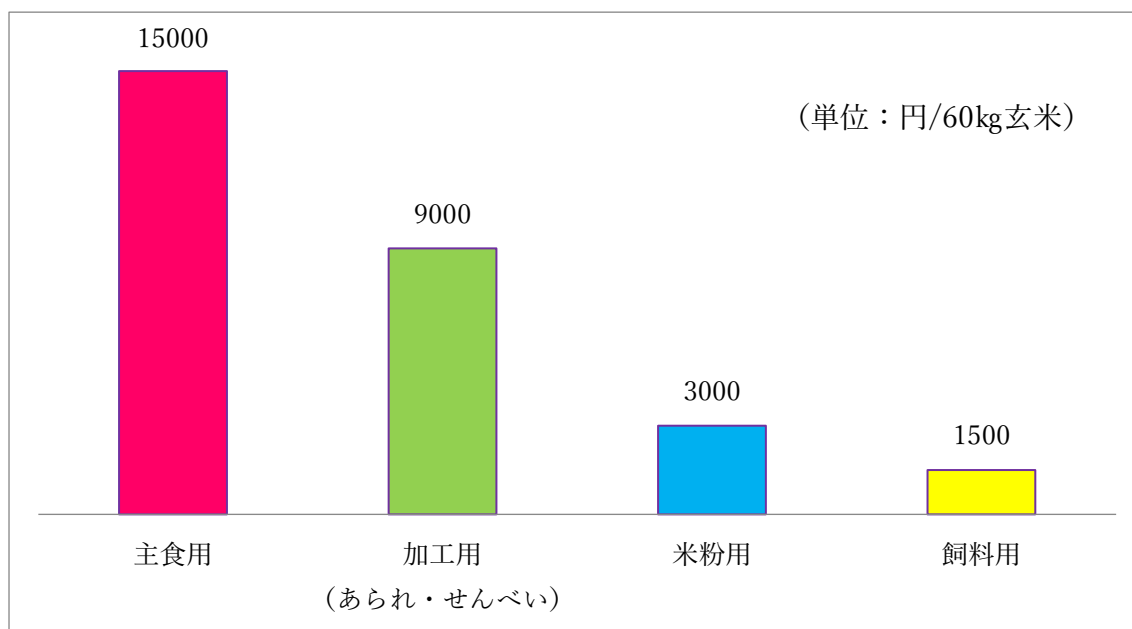
最も効果的な食料安全保障政策は、減反廃止による米の増産とこれによる輸出である。平時には米を輸出し、危機時には輸出に回していた米を食べるのである。平時の輸出も、財政負担の必要がない無償の備蓄の役割を果たす。これで、終戦後の一人当たりの米の配給量（2合3勺、今の人口で総必要量は1,600万吨）を確保できる。

農政が作り出している歪みをなくそう

2008年に汚染米による不正流通事件が発覚した。カビが生じたミニマムアクセス米を農林水産省は糊用に売却した。安く政府から買い入れた業者が、主食用などに高く転売して、利益を得た。2013年には加工用米を主食用に転売した三瀧商事事件が起きている。

この問題の本質は、減反政策により主食用の価格を意図的に高く維持する一方、主食用と他の用途向けの価格差を転作（減反）補助金として補てんし、本来主食用と同一の価格では取引されない他の用途向けの価格を安くして需要を作り出していることにある。同じ品質の米に用途別に多くの価格がつけられている「一物多価」の状況が発生するので、これに乗じた不正が発生する。不正をなくすためには、市場の歪みを生じている減反をなくすべきだ。

(図) コメの用途別価格



(出所) 筆者調べ

5. 国民負担を軽減して明るい農村を作ろう

医療のように、財政負担が行われれば、国民は安く財やサービスの提供を受けられる。しかし、米の減反は補助金（納税者負担）を出して米価を上げる（消費者負担増加）という異常な政策である。国民は納税者として消費者として二重の負担をしている。主食の米の価格を上げることは、消費税以上に逆進的だ。

減反を廃止するだけで3500億円の財政負担がなくなる。米価が下がって困る主業農家への補てん（直接支払い）は最大でも1500億円くらいで済む。サラリーマン収入に依存している兼業農家には、所得補償となる直接支払いは不要である。

米価は下がり消費者は利益を受ける。コストが高い零細な兼業農家は耕作を止めて主業農家に農地を貸しだす。主業農家に直接支払いを交付すれば、これは地代補助となり、農地は円滑に主業農家に集積する。規模拡大で主業農家のコストが下がると、その収益は増加し、元兼業農家である地主に払う地代も上昇する。

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である。農家のゼロの米作所得に、20戸をかけようが40戸をかけようが、ゼロはゼロである。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。これを地代として元農家の地主に配分した方が、集落全体のためになる。

農地に払われる地代は、地主が農業のインフラ整備にあたる農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。健全な店子（担い手農家）がいるから、家賃によってビルの大家（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。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。

米価を下げなければ、兼業農家は農地を手放さない。農地が流動化しないのも輸出が増えないのも、全て米価が高いことに原因がある。それどころか、「中間とりまとめ」は、“適正な価格形成”と称して米価を上げようとするしている。

「中間とりまとめ」は、「農業を副業的に営む経営体など多様な農業人材が一定の役割を果たすことも踏まえ、これらの者が農地の保全・管理を適切に行う」と記述した。兼業農家も農業の担い手だと位置づけたいのだ。しかし、上記のような農村を建設するためには、兼業農家は農業を止めて農地等の維持管理に専念すべきである。そうでなければ、主業農家などへの農地集積は実現しない。

6. 減反廃止と水田二毛作復活で上がる食料自給率

減反廃止で食料自給率は64%に向上する

1960年の食料自給率79%も今の38%も、その過半は米である。つまり、食料自

給率の低下は、米生産を減少させてきたことが原因なのである。

輸出とは国内の消費以上に生産することなので、食料自給率は100%を超える。国内生産が1700万トンで、国内消費分700万トン、輸出1000万トンとすると、米の自給率は243%となる。

現在、食料自給率のうち米は20%、残りが18%であるので、米の作付け拡大で他作物が減少する分を3%とすると、この場合の食料自給率は64% $(20\% \times 243\% + 18\% - 3\%)$ となり、政府が目標としてきた45%を大きく超える。

国産麦の生産は、1960年の383万トンから、わずか15年後の75年に46万トンへと、8分の1まで減少した。その後、1973年の食料危機以降、麦作振興政策（当初は生産者麦価引き上げ、現在では経営所得安定対策で価格補てん）を講じているが、現在の生産は115万トンにすぎない。主業農家主体の稲作となり、田植え時期が本来の6月に戻れば、水田の二毛作は復活する。麦生産は増加し、食料自給率はさらに向上する。

水田で米の裏作に麦を作る二毛作を行えば、農地を2倍に利用できるだけでなく、光合成による酸素の生産量は熱帯雨林に迫る。そればかりではない。田畑輪換とは、無酸素の湛水状態と酸化的な畑の状態を繰り返すことである。これによって、雑草の発生が激減する、土壌病害の発生が低下する、少ない窒素施肥量で収量を増加できる、畑状態にすることで土壌の団粒化などの物理性が改善される、などを実現できる。これは、肥料、農薬の投入量を大きく減少させる。環境にやさしい農業を実現できるばかりか、輸入途絶の危機に備えて海外への化学肥料等の依存を減少することができる。

7. 農地流動化策

農業後継者を拒む農地法

農業に参入しようとする、土地や機械などの設備投資や運転資金など大きな資金が必要である。しかし、農業と関係のない友人や親戚などから出資してもらい、農地所有も可能な株式会社を作って農業に参入することは、農地法上認められない。借地なら認められるが、所有権を持たなければ農地の改良に投資しようとはしない。多大の労力をかけて借地を改良しても、地主から返還を求められると泣き寝入りするしかない。

このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかない、失敗すれば借金が残る。株式会社なら出資金がなくなるだけである。新規参入者が技術を習得し経営が安定するのに5年はかかる。自然に生産が左右されるというリスクが農業にはあるうえ、農地法によって、農業は資金調達の間でも参入リスクが高い産業となっている。

後継者不足と言いながら、農政はベンチャー株式会社によって意欲のある農

業者が参入する道を絶っている。結局、農家の後継者しか農業の後継者になれない。農家の後継ぎが農業に関心を持たなければ、農業の後継者も途絶えてしまう。農業をしなくても、都会にいても、農家の子供は相続で農地を所有できる。しかし、真剣に農業をしたい非農家出身者にとって農業への参入障壁は高い。デンマークでは新規就農者の6割が非農家出身である。

確固たるゾーニング、農地法廃止、先買権導入

ヨーロッパでは、土地の都市的利用と農業的利用を明確に区別するゾーニング（線引き規制）が確立している。農地資源を確保するためには、ゾーニングを徹底すべきである。そのうえで、企業形態の参入を禁止し、農業後継者の出現を妨げている農地法は、廃止すべきだ。ヨーロッパはゾーニングだけで農地を守っている。農地法のような法制はない。

1960年に農業基本法を作ったフランスでは、土地整備農村建設会社（SAFER、サフェール）が創設され、先買権（買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる）の行使による農地の取得及び担い手農家への譲渡、分散している農地を農家の間で交換して1か所にまとめて農地を集積する等の政策が推進された。

我が国では1970年農地保有合理化法人、2014年農地中間管理機構（農地バンク）が導入されている。しかし、これらが十分機能しなかったのは、先買権を持っていないからである。農地中間管理機構に先買権を与えて、強力的に農地集積を推進すべきである。

8. 新しい地域振興策

日本の産業構造において、製造業の地位はGDPの2割を切るまで低下し、逆にサービス産業はGDPの7割を占めるようになっていく。工場の地域分散という格差是正策はもう使えない。

しかし、サービス産業で地域振興を行うことには、大きな課題がある。それは、サービス産業が都市化や人口集積と密接に関連しているからである。サービス産業の特徴は“生産と消費の同時性”である。レストランで調理された料理は、その場でお客に提供される。サービス産業を振興して大きなものとするためには、そこに消費者としてたくさんの方がいなければならない。

サービス産業は人の集積、密度の経済が必要であるのに対し、農業では、少ない農家による農場当たりの規模の大きさが重要である。広く集落外から後継者を選び、限界集落に新規就農させれば20ha規模の農業を展開できる。

広域の経済圏で中心となる都市に人口や産業を集中するとともに、その周辺にはコンパクトシティを配置して介護・医療・居住施設を提供する。沖縄県の農家は那覇市に住み、必要な時に離島に通い大規模農業を展開している。少数の農

家がコンパクトシティに住みながら農場に通作する。広域的な地域で考えないと農村の振興もできない。これが、人口減少と産業構造の変化に対応した、ひとつの新しい地域像ではないか？

9. ゲノム編集と食料安全保障

「中間とりまとめ」は、IT活用のスマート農業を強調しているが、ゲノム編集には全く言及していない。スマート農業は階段を一つずつ進むような段階的なものであるのに対し、ゲノム編集はエレベーターで一気に10階まで行くような技術である。これによって単収が多い品種改良が実現すれば、食料安全保障に貢献するばかりか、少ない化学肥料等で生産できる（“produce more with less”）ので環境保護にも食料安全保障にも貢献する。単収向上によりコストが減少するので、日本農業の国際競争力は向上する。

遺伝子組換え技術は、他の生物の遺伝子を挿入するという自然界では起こり得ないことを人為的に実現するものだが、ゲノム編集は、その生物自体の遺伝子を切断するだけで品種改良を実現する。これは自然界に見られる突然変異や従来作物改良と異なるものではない。

日本では減反政策を推進してきたために、米については単収を増加させるための品種改良はタブーとなってきた。また、生産者が食味の良い米の生産を選好したために、タンパク含有量の少ない米の開発が行われてきた。これらは生産量の増加や栄養の供給が必要な食料危機への対応という観点とは、逆の方向を向いている。ゲノム編集などを活用して、これまでの品種改良の取り組みを大転換すべきである。

ゲノム編集で生産された農産物や食品は、未だに量の不安を抱えている途上国の食料安全保障に貢献する。日本はゲノム編集で単収が向上した米を途上国に輸出することも検討すべきである。また、日本でも健康や生命身体の維持に役立つ高機能ゲノム編集食品は受け入れられるかもしれない。現在糖尿病治療に使われているインスリンは遺伝子組換え技術を活用したものである。

10. 農政をスリム化する

欧米と異なり、日本では行政が課題を細かく設定し、補助している。さらに、法令に加え、補助事業ごとに、複雑な交付条件、申請手続きなどに関する通達が作られる。自治体職員は、これを読み込んだうえで、農家等の補助金申請を手助けしなければならない。農林水産省は、彼らが地域の農業振興に必要な政策を考える時間を奪っている。

また、雑多で複雑な事業が多く課ごとに作られるため、政策の整合性は図られない。例えば、農家が投資してコストダウンを図っても、農産物価格が低下すると消費者はメリットを受けるが、農家は投資額を回収できなくなると考

えて投資しなくなる、これが、農地整備という私的な投資を公共事業で行う根拠だった。それなのに、農産物価格を下げないことを目的とする減反に巨額の国費を投入した。農政は矛盾の体系である。

私的な経済を活用すれば無駄な財政支出を止めることができる。先物取引は、生産者にとって、将来の価格変動へのリスク回避の行為を行い、経営を安定させるための手段である。1万5千円で売る先物契約をすれば、出来秋の価格が1万円となっても、1万5千円の収入を得ることができる。先物を利用すれば、現在の価格補てんや保険制度などは要らなくなる。国民負担は軽減される。

食料安全保障も多面的機能も、農地資源を維持してこそ達成できる。そうであれば、品目ごとの農業政策や就農補助などこまごました補助事業は全て廃止して、農地面積当たりいくらという単一の直接支払いを行えばよい。このような単一の直接支払いは、EUが長年の改革の未到達した農業保護の姿である。

農地を利用しない輸入飼料依存の畜産には直接支払いは交付されない。直接支払いをどう使うかは農家の経営判断である。土地改良を行いたければ、直接支払いから出せばよい。農業土木技官がゼネコンに天下るための公共事業予算獲得運動などなくなる。農水省の組織・定員・予算は大幅にスリム化できる。自治体職員は、こまごました零細な補助事業に悩まされなくなる。これこそ国民のための農政ではないだろうか。

おわりに

「中間とりまとめ」は、農林水産省の担当者がJA農協や農林関係議員の意向を考慮して書いた原案に、食料・農業・農村政策審議会の委員による細部の修文要求を一部入れながら、発表されたものである。原案（農業村）の考えに変更はない。

審議会の委員の多くは、農業村の利益を代弁するような人や、農業や農政について詳しい知識を持たない人たちである。また、政府の審議会の委員を務めていることが自分たちの属する組織などで評価されると考えると、異論があつたとしても農林水産省の原案に正面切って反論することは控えるようになる。こうして、審議会は、農林水産省、JA農協や農林関係議員の考えにお墨付けを与える機関として機能してきた。

特に、今回の「中間とりまとめ」は、理論もファクツもエビデンスも欠く矛盾した報告となった。なにより、食料安全保障の観点から国民の生死を左右するような減反や農地資源には触れていない。農業村の利益を損なうからだ。これは、いったい“誰のための”基本法見直しなのだろうか？