

「強い農業」を作るための政策提言

2011. 5. 25

「強い農業」を作るための政策研究会

はじめに

2011年3月の東日本大震災は、食料と水の重要性を改めてわれわれに教えてくれた。被災地から遠く離れた東京地域においても、一部の消費者は食料やミネラルウォーターを買ひ占めた。他の物資と異なり、食料と水は、人間の生命・身体の維持に不可欠なものであり、わずかの不足でも、人々がパニックになるのは、1993年の平成の米騒動でも経験したところである。

食料は農業や漁業によって生産される。国民に食料を安定的に供給することは、これらの産業の重要な役割である。そのためには十分な収益をあげられる持続可能な産業でなければならない。農商務省に入り、後に民俗学者となった柳田國男は、「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。」と主張した。

このような役割を果たすべき農業は、零細農家が多く、かつ高齢化が進行し、耕作放棄地が拡大するなど、衰退傾向に歯止めがかからず、日本がTPP（環太平洋パートナーシップ協定）に加入すると壊滅すると、農業界から主張されている。これまで高い関税や巨額の農業予算で保護してきたにもかかわらず、農業界を代表する農業団体や農林水産省は、農業をひ弱な存在とみなしているのである。

100年前も、地主階級は高関税による農業保護を主張した。これに対し、農政学者柳田國男は次のように反論して、農業の構造改革を提言した。「旧国の農業のとうてい土地広き新国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。一然れども、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。一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。一今の農政家の説はあまりに折衷的なり、農民が輸入貨物の廉価なるが為め難儀するを見れば、保護関税論をするまでの勇氣はあれども、保護をすればその間には競争に堪えふるだけの力を養い得るかと言へば、恐らくは之を保障するの確信はなかるべし。」旧国とは日本、新国とはアメリカのことであり、日本は農場の規模が小さいので競争できないという当時の農業界の主張に対し、柳田は規模拡大、生産性の向上によって対抗すべきであり、関税を導入することは適当ではないと主張したのである。農産物貿易自由化に関する議論は、100年前と変わらない。

T P Pに参加することによって、関税がゼロになり、安い輸入品の増加によって農家は所得を失って、農業が壊滅するというのが農業界の主張であるが、輸入による所得減を農家への補助金（直接支払い）によって相殺すれば、マイナスの影響を除去することができるので、農業が壊滅することはない。さらに、以下の理由によって、T P P参加によるマイナスの影響自体は極めて小さいものとする。従って、この農家への直接支払い額は大きなものとはならない。

第1に、T P Pに参加しても、産出額では米を上回る野菜や果物については、既に関税は相当低い水準にあり、影響は受けない。最も影響を受けるといわれている米についてさえ、国内価格の低下と外国産米の価格上昇によって、価格差は大幅に縮小し、関税がゼロの輸入枠の消化率は入札の度に20%を切るなど、関税なしでも品質において上回る国産米が外国産米に勝っている状況にある。

自動車についても、高級車と軽自動車では品質格差を反映して大きな価格差が存在するように、米についても、米が不作となった1993年に輸入されたタイ米が大量に売れ残ったように、日本米とインディカ種のタイ米とでは消費者の評価に大きな差があり、また、ジャポニカ種の中でも日本市場やアジア市場において、最高ランクの日本米とカリフォルニア産米、中国産米とでは品質格差に基づく大きな価格差がある。これは国内でも、魚沼産コシヒカリと他県産コシヒカリとでは、価格に2倍近い格差があるのと同様である。このような市場の実態を無視して、米は壊滅すると主張するのは、誤りである。現在の状況でも、T P Pで関税がゼロになっても、米に影響が生じない可能性が高い。

第2に、現在米の関税は一俵（60kg）当たり20,460円である。関税を撤廃することとしても10年間の段階的な引き下げ期間が認められるので、削減される関税賦課後の輸入米の価格が現在の国産米の価格13,000円と均衡し、これを下回るようになるのは、タイ米であっても6年後以降である。

仮に農業に影響が生じるとしても、相当先のことであり、この間に、次のような政策を講じれば、農業は崩壊するどころか、発展する。

高齢化が進んでいるのは零細規模の農家である。（参考資料 図8） 規模の大きい階層の農家は若年層が多い。また、農家戸数は規模の小さい層では減少し、規模の大きい層では増加している。農業の地殻変動が進みつつあり、収益の高い強い農業が実現する兆しがある。

日本農政の特徴は、高い価格で農家を保護してきたことである。減反政策は、米供給を制限することで価格を高く維持したほか、単位面積当たりの収量の増加を抑制し、コスト・ダウンを困難にってしまった。減反政策を5年間で段階的に廃止すれば、価格低下に単位面積当たりの収量の増加が加わり、国産米の価格競争力は大きく向上する。T P Pによる関税撤廃の影響の可能性は、今よりもさらに小さくなる。

具体的には、100万ヘクタールに及ぶ減反を5年程度をかけて、緩和していけば、価格低下の恩恵が消費者に及ぶことから大規模な生産者支援（農家に対する直接支払い）が正当化できる。現在の米価を前提として、関税撤廃の影響が生じない期間、このような対策を講じれば、関税撤廃の影響が出たとしても、そのころには、それによって全く影響を受けない米産業が確立されていることになる。

その際、直接支払いの交付対象を一定規模以上の農家に限定し、これら農家に農地を集積させ、規模を拡大すれば、関税撤廃で影響を受けないどころか、現在でも既に行われ始めている輸出を拡大できるようになる。直接支払いの財源は、現在の農林水産省の予算の見直しで、十分捻出できる。国内の市場が高齢化・人口減少によって縮小する中で、輸出市場を獲得することは、国内農業が発展するばかりか、農業資源を維持して食料安全保障の確保につながる。

アメリカもEUも直接支払いによって、国際市場で競争している。戸別所得保障のようなすべての販売農家を対象とする政策に代わり、真に支援が必要な農家に限定した適切な直接支払いが導入されれば、TPPで国内農業は潰れないどころか、関税が撤廃された海外市場に向かって、大いに発展する可能性がある。価格政策を見直して直接支払いを導入するだけでなく、これまで農業の発展を阻害してきた農地政策等も見直すことにより、農業はさらに発展する。

今回の震災の被災地において、大規模な農地区画を実現するなどの思い切った政策を導入すれば、復旧、復興の域を超えて、農業を新生することができる。これを全国に及ぼしていけば、日本農業全体の新生につなげることが可能となろう。

この研究会は、理論経済学、農業経済学、国際経済学、産業組織論、経営学、公共政策学についての研究者、かつて国政や地方政治に携わった者、地方自治、農業政策や通商政策に携わった行政経験者のみならず、日本農業をリードしている先進的な農業者や農業をサポートする流通に携わる者も加わり、議論を重ねてきた。TPPに参加しても、日本農業は潰れないし、影響が生じたとしても潰さない。それどころか、本報告書で提言しているような適切な政策が実施されれば、農業はさらに発展できる。これが本研究会に参加したメンバーの総意である。

I. 今までの農業政策の問題点

食料安全保障や多面的な機能を維持・確保していくためには、「強い農業」を作っていくなければならない。「強い農業」とは、所得または収益の高い農業である。現在40万haという埼玉県と同面積の耕作放棄地があり、また、後継者が出現せず、70歳以上の高齢農業者が農業者の5割を占めるという状況になっているのは、農業収益が低下しているからである。

農業収益が高ければ、耕作しないはずがないし、後継者が出現しないはずがない。(参考資料 図6及び図7)

収益とは、価格に生産量を乗じた売上高からコストを引いたものである。したがって、収益を上げようとするれば、①有機農産物への取り組みなどによって品質を上げる、新しい需要を創出する等によって、価格を上げるか、②新市場を開拓したり、規模を拡大する等によって、生産量を上げるか、③肥料、農薬、機械等の低価格での購入、農場の規模拡大、単位面積当たりの収量増加等によって、コストを下げればよい。農産物のコストは、1ha当たりの肥料、農薬、機械などのコストを1ha当たりどれだけ収穫できるかという単位面積当たりの収量（以下「単収」という。）で割ったものである。したがって、コスト引き下げの方法としては、規模拡大等による1ha当りのコスト削減と単収向上の2つがある。

1. 価格政策

我が国農政は、農業のうちでもっとも重要な品目であった米を中心に、推進されてきた。1918年の米騒動以前は、政府自身による国内市場への介入はなく、江戸時代から引き続き、大阪堂島市場で米の先物取引が行われていた。しかし、地主階級の強い政治活動によって、1905年、米価引上げのため、輸入を制限する目的で米関税が導入された。収穫量の半分にも上った小作料は、金納制度ではなく物納制度だったため、地主は集まった米の値段を上げるために、政治活動を行ったのである。

米騒動後の反動で米の投げ売りが行われ、価格が下落したことから、米穀法が制定され、市場を前提とした上で政府が介入する間接統制が導入された。その後、戦時下に制定され1995年に廃止された食糧管理法によって、貧しい消費者にも均等に米が配分されるようにという目的を達するため、市場自体を政府がコントロールする直接統制が導入された。1960年代以降消費者保護から生産者保護に運用を大きく転換された食糧管理法を活用し、米価によって農家所得・収益を確保しようとする政策がとられてきた。食糧管理法が1995年に廃止されて以降、米価を維持するための減反政策を基本とし、なおも消費の減少によって米価が低下する場合に政府買い入れと減反強化を行うという政策に移行している。今日でも、米は、通常の市場経済とは異なる、政府が市場に大きく介入する「統制経済」または「管理経済」の下にあり、また、我が国の米政策は、米価による農家保護政策が中心であると言っても過言ではない。

野菜や果樹を除いて、他の農業も米ほどではないにしても、価格支持の要素は存在する。後述するように、OECDによると、日本の農業保護額のうち9割は、高い価格によって消費者が農家に所得移転している部分で、財政負担の部分は1割にすぎない。国内で高い価格を維持するためには、高い関税が必要となる。農産物のうち1割程度の品目は、関税率が100%を超えている。ただし、酪農や肉用牛などについては、国際価格よりも高い価格を維

持しながらも、農家の保証価格と国内の市場価格との差を財政で補てんするという政策をとったことも幸いして、需要は減少することなく、これら産業は発展した。

米については、コストを下げるのではなく、米価を上げて農家所得を向上させるという方法が採られた。1960年代以降の生産者米価引き上げによって、本来ならば退出するはずのコストの高い零細農家も、小売業者から高い米を買うよりもまだ自分で作った方が安いので、農業を継続してしまった。零細農家が農地を出してこないで、主業農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。主業農家の販売シェアは、野菜や酪農では8割、9割を超えているのに、米だけが4割にも満たない。（参考資料 図9） 農業で生計を立てている農家らしい農家が、コストを引き下げて収益をあげようとする途を農政が阻んでしまったのである。

米価引き上げによって、消費は減り生産は増えたので、米は過剰になり40年も減反している。食管制度が1995年に廃止されて以降、米価は生産量を制限する減反政策によって維持されている。減反は生産者が共同して行うカルテルである。現在、年間約2,000億円、累計総額7兆円の補助金が、他産業なら独禁法違反となるカルテルに、農家を参加させるためのアメとして、税金から支払われてきた。

減反面積は今では100万haと水田全体の4割に達している。政府は食料自給率向上を掲げているが、500万t相当の米を減産する一方、500万t超の麦を輸入するという食料自給率向上とは反対の政策が採り続けられている。減反政策が導入されるまで増加してきた水田は減反開始後一転して減少し、100万haの水田が消滅した。農業が農産物の生産以外に果たす水資源の涵養や洪水防止の機能を多面的機能という。TPPが農業に与える影響試算で、農林水産省は3兆7千億円もの多面的機能が失われるとした。しかし、多面的機能のほとんどは水田の機能なのに、農業界は多面的機能を主張しながら、減反によって水田を水田でなくしてしまう政策を40年以上の長きにわたり採り続けている。

減反はコスト削減にも悪影響をもたらした。総消費量が一定の下で単収が増えれば、米生産に必要な水田面積は縮小するので、減反面積を拡大せざるをえなくなり、農家への減反補助金が増えてしまう。このため、単収向上のために最も重要である国や都道府県試験場による品種改良は、行われなくなった。今ではカリフォルニアの米単収より日本米の平均単収は3割も少ない。高米価、減反政策が米の競争力を奪ったのである。（参考資料 図10）

消費が減少しても、水田全体の4割にも達している減反を十分には拡大できないので、米価は低下する。このため、米を作ると赤字になるコストの高い零細農家は農地を手放している。しかし、受け手の主業農家も、米価の低下によって地代負担能力が低下しているため、農地を引き取れない。多くの地域で地代がゼロでも、農地の借り手が出てこないという状況が見られている。両者の間に落ちた農地が耕作放棄地である。

2. 農地政策

食糧管理制度と並ぶ、過去の農政のもうひとつの柱である農地法は、耕作者である小作人に所有権を与えた農地改革の成果を維持・固定することを目的として作られたものだった。農地法の基本理念は「自作農主義」である。つまり、農地法は、耕作者に所有権を与えた農地改革が実現した「所有、経営、耕作（労働）」の三位一体の農民的土地所有が最も適当であるとしたのである。このため、農業経営や農地の耕作は従業員が行い、農地の所有は株主に帰属するという、株式会社のような所有形態は、法律の目的や原則から認められないことになったのである。農地改革は、戦前の農政官僚の小作人解放という夢をかなえたものだった。しかし、1ha規模の零細な自作農を創設したことは、かえって零細な農業構造の解消という戦前からの農政のもう一つの課題の解決を困難にしてしまった。農林省は農地改革から農業の構造改革へ進む予定だったが、1952年の農地法の制定は、それを困難なものとしてしまった。

自作農主義は多様な農業者が農業に参入する道を閉ざしてしまった。2009年の法改正により、農地法第一条から自作農主義を規定した文言は削除された。しかし、自作農主義を否定するのであれば、株式会社等の法人による農地所有を厳しく制限し、家族経営が法人成りしたような農民的土地所有に近い場合しか認めていない農業生産法人に関する規制は撤廃しても良いはずなのに、そのような規制緩和は行われなかった。

現在では、農業に新しく参入しようとする、農産物販売が軌道に乗るまでに機械の借入れや生活費の確保などで最低500万円は必要であるといわれる。しかし、友人や親戚から出資してもらい、農地所有も可能な農業生産法人である株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者がこの会社の農作業に従事したり、この会社が作った作物を販売したりするなど、この会社と何らかの関係にない限り、農地法上認められない。しかも、この会社は株式譲渡制限を伴うものでなければならず、また、農業者や農業関係者が出資額の4分の3以上所有しなければならない等の厳しい要件もある。規制緩和によって、賃貸借により法人が参入することは容易になったが、機械等に多額の投資を行って参入しても、地主から返してくれと言われれば、農業から撤退せざるを得ないし、他人の土地であれば、土壤改良や基盤整備などの土地投資を行おうとはしない。賃貸借には限界がある。

つまり、ベンチャー経営者が起業するときに、通常行うと考えられる、出資による参入も、農業は農業者や農業関係者が出資額の4分の3以上所有にしないと、認めていないのである。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のも、失敗すれば借金が残る。そもそも農業は生産が自然条件によって左右されるなどリスクの高い産業である。にもかかわらず、出資というリスク軽減方法を認めない農業政策によって、農業は参入リスクがより高い産業となっているのである。

農家の子弟だと、たとえ都市に住んでいようと、農作業に耐えうるような身体的・精神的な条件を持っていないものであろうと、相続で農地は自動的に取得できるし、耕作放棄してもかまわない。それなのに、農業に魅力を感じて就農しようとする人たちには、農地取得を困難にして、農業という「職業選択の自由」を奪っているのである。農業の後継者難という言葉が農業界のリーダーはよく口にするが、新規参入を困難にしているのは、自らが既得権の維持のために頑なに守って譲らない農地政策に原因があることを自覚している人は少ない。

また、農地法のもう一つの目的は、農地転用を規制することによって、食料安全保障に必要な農地資源を確保しようとするものだった。しかし、農地法による転用規制に加え、農業振興地域の整備に関する法律による土地利用規制（ゾーニング）という制度はあったものの、いずれも農政の大先輩たちからザル法と呼ばれたような運用によって、農地資源は大量に転用、放棄され続けた。

公共事業等により105万haの農地造成を行った傍らで、1961年に609万haあった農地の4割を超える250万haもの農地が耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅した。戦後、人口わずか7,000万人で農地が500万ha以上あっても飢餓が生じた。現在の総農地面積は終戦時をはるかに下回る459万haに過ぎない。この消滅した面積は、農地改革で小作人に解放した194万haを上回り、全国の水田面積250万ha（減反しているのので、米を作っている面積は150万ha）に等しい。農業の衰退は農地をさらに減少させ、食料安全保障を脅威にさらすことになる。

3. 農協

我が国のJAという農協は、戦後の食糧難の中で、ヤミ米として流通してしまう米を政府に集荷させ、配給制度に載せるために、戦前の統制団体を改組して作られたという経緯がある。当時は、ほとんどの農家が米を作っていた。このような経緯から、JA農協は米肥農協と言われるほど、米自体や米農家の戸数維持への関心が強い。

総農地面積が一定で一戸当たりの規模が拡大すると、農家戸数は減少する。組合員の圧倒的多数が米農家で、農家戸数を維持したい農協は、農業の構造改革を農家の選別政策であると呼び、これに反対した。同じく農業収益を上げるとしても、農家戸数の減少を伴う規模拡大を通じたコスト・ダウンよりも、米価を上げた方が、多数の兼業農家を維持することができる。兼業農家の維持は、農外所得や農地転用利益の農協口座への預け入れなどを通じた農協経営の安定や政治力維持につながった。このような政策は、東西冷戦の時代に農村を中心とした保守的政治勢力の安定に役立つものでもあった。

農協には、農民以外の地域住民等も組合員となって農協を自由に利用できるという准組合員制度、金融事業（農協では「信用事業」という。）を兼務できる制度が存在する。これは、漁業を除き我が国の生協など他の協同組合にも認められていない大きな特典である。

また、生命保険会社が損害保険業務を行ったり、損害保険会社が生命保険業務を行ったりすることは、認められてこなかったが、従来から農協は生命保険も損害保険も対象とする共済事業を行うことができた。信用事業や共済事業を兼業できることは、銀行や保険会社など他の法人にも見られない大きな特典である。農協は正組合員である兼業農家の所得や資産を運用したばかりではなく、准組合員となるよう地域住民を勧誘し、住宅ローン、自動車ローン、教育ローンの貸付や生命保険、自動車保険などの共済事業などによって、収益を向上させた。

米価・減反政策による零細な兼業農家の維持は、准組合員制度、信用事業および共済事業の兼務という農協に与えられた大きな特典と相まって、農協を大きく発展させてきた。これは一つの成功したビジネスモデルだったと言ってよいだろう。しかし、このように農協が発展する一方、構造改革の遅れた農業は、農業収益の低下、耕作放棄地の増加などに見られるように、衰退の一途をたどっている。その原因の多くは、以上みてきた農政自体にあったのである。

II. 抜本的改革の方向性

これまで、農政は、輸入数量制限や米の778%（kg当たり341円という従量税を従価税に評価替えしたもの）という関税に代表される異常に高い関税で、国内農産物市場を外国産農産物から守ってきた。にもかかわらず、このように農業が衰退するという事は、その原因がアメリカやオーストラリアなどの海外ではなく国内にあるということの意味している。つまり、高い関税や高い価格で農業を保護するという政策は、米農家戸数の維持という点ではある程度成功したが、農業の振興という点では、既に破たんしているといえる。TPPに参加する、しないにかかわらず、現在の政策では農業の衰退をとどめることはできない。

高い関税で国内市場を守っても、それは高齢化・人口減少で、どんどん縮小していく。日本農業を維持振興していくためには、海外の輸出先市場の関税撤廃などを求め、貿易自由化交渉に積極的に参加していく必要がある。

また、2005年から2010年の5年間で、農業就業人口は335万人から261万人へと22%減少、兼業農家戸数は152万人から118万人へと同じく22%減少している。わずか5年間で2割を超える減少である。この中で、農業経営体数では、都府県では5ha未満層が減少して5ha以上層が増加している。北海道では30ha未満層が減少して30ha以上層が増加している。つまりJA農協が基盤としてきた零細な兼業農家が減少、弱体化し、JAに依存しない主業農家、企業的なプロ農家が増加してきているのである。JA農協の農産物取扱高においても、米は1960年の61%から2008年には22%までシェアを低下させている。（参考資料 図1）農協も変化に対応せざるを得ない状況となっている。

高齢化・人口減少時代の中で、米中心、その手段も供給制限による価格支持を中心としてきた今までの農政では、食料安全保障や農業の多面的機能の維持といった、日本の農業に課せられた大きな役割を果たせない。農政のパラダイム・シフトが必要である。また、農業内部で生じている構造改革の機運を助長させるような政策が必要である。

価格支持という政策は、世界の農政の流れからも、遅れている。OECD（経済協力開発機構）が開発したPSE（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」の部分と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量をかかけた「消費者負担」の部分－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を保護している額－から成る。各国のPSEの内訳をみると、消費者負担の部分の割合は、ウルグアイ・ラウンド交渉で基準年とされた1986～88年の数値、アメリカ37%、EU86%、日本90%に比べ、2009年ではアメリカ15%、EU24%、日本84%（約3.7兆円）となっている。アメリカやEUが価格支持から財政による直接支払いに移行しているにもかかわらず、日本の農業保護は依然価格支持である。国内価格が国際価格を大きく上回るため、高関税が必要となる。

（表）日・米・EUの政策比較

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	△（一部の畑作物）	○	○
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

「価格支持」と「直接支払い」を比較すれば、価格支持は消費者負担、直接支払いは財政負担による農家への支払いである。「消費者負担型」の政策の場合、消費者は、関税がゼロであれば国際価格で購入できたのに、関税があるために高い価格で国産農産物を購入せざるを得ない。しかし、消費者は、この内外価格差に相当する負担を行っていると認識しながら、農産物を購入しているわけではない。これに対し、「財政負担型」の政策は透明性が高く、負担と受益との関係が国民の前に明らかになる。農業界が主張する多面的機能や食料安全保障に国民の支持があるのであれば、国民は財政によって必要な負担を行うことに賛成するはずである。

また、消費者負担による価格支持は、豊かな消費者にも貧しい消費者にも農業保護のコストを等しく負担させる逆進的なものであるのに対し、財政負担による直接支払いという手法は、累進課税制度の下では裕福な者に多く負担させる公平なものである。

OECDが農業保護のうち消費者負担額として計測した約3.7兆円は、国産農産物に対してのみ消費者が負担している部分である。消費者は関税や課徴金が課されている外国産農産物に対しても内外価格差部分を負担している。小麦に関して、消費者は、消費量の1割を占める国産小麦と同様の負担を、9割の外国産小麦についても負担している。国産農産物についての消費者負担を財政負担に置き換えると、外国産農産物に対する負担は財政負担に置き換える必要なく消滅する。国民経済全体への負担を財政負担型の政策への転換で大きく減少できる。また、食料品価格は低下し、消費者は大きなメリットを受ける。これは東日本大震災やリストラなどで所得が低下し生活に困っている人たちには朗報となる。

価格支持はすべての農家に広く薄く効果が及ぶのに対し、直接支払いは、受益の対象を真に政策支援が必要な農業者に限定することができる。このように対象を限定することによっても、農業保護を従来の消費者負担額より少ない額で財政負担に置き換えることが可能となる。それだけではなく、主業農家への政策集中によってコスト・ダウンを図ることができれば、必要な財政負担をさらに圧縮することが可能となる。自由貿易によって価格を引き下げれば消費者の利益を増加させることができ、直接支払いによって食料安全保障や多面的機能を実現することができる。これが関税や価格支持に勝る政策であることは、経済学的にも示すことができる。

基本的な政策のアウトラインは次のとおりである。

米の生産調整（減反）は、関税による国境措置とあいまって、国際価格よりも高い価格を支持するものであり、消費者に負担を強いるだけでなく、農業生産者の意欲を阻害するばかりか単収の抑制によって農業のコスト競争力を奪ってきた。これを廃止し、国際競争力のある価格で、自由な生産・販売・輸出促進を行う。価格低下により、高コストの零細兼業農家は、作るより買った方が安いので、農地を貸し出すことになる。価格低下で影響を受ける一定規模以上の企業的農家に直接支払いを交付すれば、企業的農家の地代支払い能力が向上するので、農地は企業的農家に集約化され、規模拡大による効率化、コスト・ダウンが図られ

る。農業から退出した農家も、企業的農家の収益が向上すれば、適切な地代収入を得ることも可能となる。また、輸出による生産拡大が進めば、農地はフルに活用されるようになり、耕作放棄は解消し、食料安全保障や多面的機能の基礎である農地の確保が可能となる。

他の作物についても、考え方は基本的に同じである。ただし、主業農家のシェアが高い米以外の業種について規模拡大を支援するためには、一部主業農家の農業からの退出を促すために、離農奨励金を主体に考えることも必要だろう。また、1991年牛肉自由化への対応策として、乳用肥育牛のF1（交雑種）化が進展したように、高付加価値化、差別化による生き残りも検討する必要がある。さらに、乳牛への受精卵移植によって和牛子牛を生産すれば、肉用業農家だけではなく酪農家の収益も向上する。

農地政策についても、これまで農政を呪縛していた自作農主義から真に脱却し、意欲のある者が新規参入できる制度とするとともに、企業的な農家へ農地を集約していく必要がある。また、農地転用はやむを得ない場合に限定するとともに、その場合においても、農地転用税を課し、これを農業構造改革の対策の財源とすべきである。

J A農協の組合員は、とうとう「准組合員」が「正組合員」を上回った。しかも、全農家戸数252万戸に対し「正組合員」493万人（2008年）はあまりにも過大である。また、兼業農家主体の農業関係事業は恒常的な赤字で、信用・共済事業の黒字で補てんしている状況である。このようなJ A農協を、“農業”協同組合ではなく、“地域”協同組合として再出発させてはどうか。職能組合としての専門農協と農業以外の分野についてはJ A農協が転化した地域協同組合の二つを作るのである。地域協同組合は、これまでJ Aが行ってきた信用・共済事業や地域住民への生活資材供給を行う。地域協同組合では、これまでのJ A農協の准組合員は正組合員となる。

（専門）農協は、組合員農家の所得向上のため、より安い農業資材の購入や農地集積の援助などによる農業生産の効率化、食物残さや家畜糞尿な堆肥化などのリサイクルによる環境に優しい農業の推進、農産物加工、製品開発、輸出を含めた市場開拓、直接販売などによる農産物販売力の強化、生産・販売両面での組合員の相互啓発を通じた技術力の向上などを行う。

ここで強調したいのは、ここでいうパラダイム・シフトは、農業保護の廃止を意味するものではない。あくまで、食管制度、農地制度、農協制度の3つの柱から成る従来の農政がもたらしたマイナス面を克服し、農業が新しい時代の要請に応えられるように、農業保護の背景にある考え方、中身を変えていこうというものである。

我が国が目指すべき農業の姿は、市場の動向を的確に把握した農業者の自主的で進取な取り組みによって、大規模化、集約化、複合経営化、高付加価値化、輸出産業化などが並行して進み、若年層で意欲のある人々の新規参入が起こるような収益の高い産業である。

このような方向性を実現するために、具体的に次の政策を提言する。

Ⅲ. 強い農業を作るための政策提言

1. 農業収益の向上を通じた農地面積の維持（食糧安全保障の確保）

- (1) 価格支持から直接支払いへ移行することによって、大規模化・集約化・高付加価値化を促す。これにより、土地利用型農業の構造改革を進め、農業競争力を抜本的に強化する。

水田作付け農家は、作付け1ha未満の零細農家は赤字だが、15ha以上では販売額は2千万円以上になる。小規模な農地所有者を米価ではなく地代で守る構造を作り、主業農家の収益向上により、その支払い可能地代を増加させることが必要である。そのためには、規模の大きい主業農家のみに面積当たりの直接支払いを行い、農地の大規模化・集約化を進めるべきである。これは、畑作、酪農など他の土地利用型農業においても同様であるが、米作と異なり、主業農家の比率が高いこれらの農業については、韓国で実施されたように、離農奨励金を交付することにより、規模拡大する方法も検討する必要がある。

これまで、傾斜地や、一筆の区画が小さく不整形な農地の多い中山間・過疎地域での農業の可能性は小さいと考えられてきた。しかし、中山間地域は必ずしも条件不利ではない。昼夜の寒暖の差を活用し、新潟県魚沼のように品質・食味のよい米の生産も行われている。このような気候や地理的条件を活かした製品差別化による高付加価値化を支援する取り組みが必要である。

具体的には、

- ①農地をフル活用し農業生産基盤を維持するためにも、農家のやる気と主体的経営判断を阻害する減反は段階的に縮小し、最終的に廃止する。減反廃止により、米価水準が大きく引き下がるほか、米作付け規模の拡大と単収の向上によるコスト・ダウンが期待される。これによって影響を受ける一定規模以上の企業の農家（新規参入者等については一定期間以内にある規模目標を達成することを条件に対象）に限って、その地代負担能力向上のため、直接支払いを交付する。この際、5年間は規模要件を例えば5ha以上に固定し、次期5年間は10ha、3期目は15haというように基準を段階的に引き上げる。これによって実現する、企業の農家への農地集積による規模拡大、零細分散錯圃解消は、さらなるコスト・ダウンを可能とする。
- ②収益性の高い大規模農家による地代の上昇によって、農地所有者である零細兼業農家も利益を受ける。農地の出し手である、現在の零細兼業農家を「米価で農家を守る」から「地代で守る」へと転換するのである。これら農家も、共同作業の担い手、農業技術・地域文化の継承など農村共同体の一員として地域・農業を支える主体であることを明確化すべきである。JA全中は、2011年2月、JA全国大会で決議した

「農業復権」の具体策として、「農業復権に向けたJAグループの提言案」をまとめた。そのなかで、水田農業の将来像として、集落（おおむね20～30ha規模）ごとに一つの「農業で食べていける担い手」を中心に「担い手経営体」を作り、ベテラン農家、兼業農家、定年帰農者などは、水利施設、農道維持、あぜ管理など、「食べていける担い手」を支える集落営農に参加する旨、提言していることは評価できる。現在のすべての農家が耕作すれば、コストは削減できず、共倒れになる。農地の出し手である所有者も耕作すれば赤字となるが、規模の大きい農家が効率的な生産をすることによって、多くの地代収入を得ることができる。

③2008年に発覚した汚染米事件については、同じ米でありながら、用途に応じて複数の米価が存在するという、米政策によって行政的に作り出された一物多価に根本的な原因がある。減反廃止による米価水準の低下により、米の用途は市場に委ね、品質差に基づくものではない加工用米・主食用米の区別を解消する。これに伴い、現在減反政策の一環として行われ、将来的に膨大な財政負担が必要となるおそれがある、米粉・飼料用米への助成制度は、廃止する。米粉を市場が必要とするのであれば、減反廃止による米価水準の低下によって対応すべきである。飼料用米については、多収穫米の技術開発を進めるとともに、畜産対策としては、米にこだわらず、サツマイモ等の生産拡大も検討する

④米の公正な価格形成の場及び農業経営のリスク・マネージメントとして、先物市場を創設する。これによって、これまで、米価低下の都度行ってきた、政府の市場介入の必要性を消滅させ、財政負担を軽減することができる。

⑤南北に長いという日本の特性を生かすため、複数の地域で活動する、オペレーター、コントラクター組織を実地での研修支援などにより育成し、これら組織と企業的農家達の農作業需要に関する情報化を推進することにより、農業労働力の平準化、機械の稼働率向上によるコスト・ダウンを行う。これらオペレーター等が将来の農場経営者として活躍することも期待できる。

⑥環境配慮に努める高付加価値型営農に対しては、WTO農業協定の緑の政策の基準に従い、環境直接支払いを行う。現在の環境直接支払いは、農地・水・環境保全政策を行っている地域のみを対象としているが、この地域限定を撤廃する。高付加価値化を奨励するため、海外を含めた市場情報の提供、健康増進機能を持つ新品種の開発（既に花粉症に効く米が開発されている）などの技術開発等を推進する。

(2) 農地政策についても抜本的に見直し、意欲ある担い手に農地を集約する。

⑦他産業に比べ収益が不安定な農業の資金調達には、定期的な返済が求められる借入よりも、出資による資金調達を中心とすべきである。しかし、農業界は大きな株式会社が入ると農地を転用するとして反対している。したがって、若者やベンチャー

などの新規参入が促進できるよう、一定の資本金額以下で大企業の支配関係にない農業企業については、農地法を改正し、農業生産法人の要件を撤廃する。農地の適正利用は罰則等で担保すればよい。なお、農地転用を厳しく規制し、転用期待利益を消滅させてしまえば、これら企業以外の企業にも農地取得を認めない理由はなくなる。

⑧現在、農地の信託については、農協や農地保有合理化法人等以外には認められていないところ、農地法を改正し、信託銀行、信託会社、土地改良区による信託も可能にする。農業ファンドが農業機械等を購入して、主業農家や新規参入者に信託による農地管理を委ねることができれば、さらなる構造改革が期待できる。

⑨現行農地保有合理化法人をフランスの土地整備農村建設会社（S A F E R）のような法人に再編整備し、農地の先買い権による担い手農家への農地の譲渡や交換分合を促進する。なお、現行の農地利用集積円滑化事業において、自治体、農協などが農地を集積する場合のみ農地提供者に奨励金（10a当たり2万円）が支給され、農協に依存しない農業生産法人による土地購入が妨げられていることから、農業生産法人も農協と同様、上記事業の主体となれるようにする。

⑩換地処分を伴う低コストでの基盤整備を推進し、圃場規模の大規模化や零細分散錯圃を解消する。これを、5年以内の緊急時限的な措置として、土地改良事業を行う際地区内の農地所有者等の3分の2が同意しなければならないという要件を2分の1に切り下げるとともに、農家負担を伴わない100%補助で実施する。これはあくまでも貿易自由化に備えた緊急措置として、5年間集中的に実施させるために行うものであり、この期間を過ぎた事業実施の申請には応じないこととする。これにより短期間のうちに、迅速な農業基盤を実現できる。

⑪耕作放棄地の削減と農地情報の整理のため、全国一斉で農地利用実態調査を実施する。転用期待を解消するため、今後10年間は農振法の農用地区域からの除外を認めないこととする。やむをえない公益的な事情によって除外を認めざるを得ない場合は、当該面積に相当する耕作放棄地を当該市町村内で復旧することを条件とする。また、この場合には転用利益を消滅させるような転用税を課し、農業対策に充当する。

⑫農地の権利移動の許可や農地転用の許可に関わる農業委員会については、現在農家のみが選挙権も被選挙権も有しており、かつ農家の持ち回りで委員が決定されるなどの批判が多く、このため次に自分の農地を転用しようとする場合に拒否されないようにという配慮から転用を認めやすくしていると批判されている。農業委員会については、農家以外に食料安全保障に関心を有する消費者代表や食品産業関係者等を委員に加えるとともに、農業代表についても市町村長が認定した企業的な農業者

のみ被選挙権を与える（農業委員会委員の選挙権も被選挙権も10a以上の耕作者となっているが、米作で10aの所得は2万6千円に過ぎず、これらの者が農業者といえるかどうかはなはだ疑問である。）など、抜本的に改組する。

⑬農地転用の許可基準は、一応は存在するものの、転用許可申請が行われてから、転用を認めてもよい農地とそうでない農地かの判断が行われる結果、許可基準の運用は恣意的であると批判されている。あらかじめ、農業委員会に判断させ、これを許可権者である都道府県知事が審査するなどにより、農地転用に係る運用を客観化、公正化、厳格化する。

⑭耕作放棄を防止するため、農地として利用していない土地については市街化区域内の宅地並み課税を行う。

⑮受け手となる担い手育成支援として、農業研修制度を確立し、農業経営・技術をスタンダード化する。

(3) セーフティネットで貿易自由化に備える。

⑯自由貿易化（WTOないしTPP、FTA）の対策として、競争力強化後なお国内農業に影響が生じることがあれば、一定の基準価格からの低下分を支援する。（例えば、3年平均米価からの価格低落分の一部または全部を不足払いとして補てん。）

⑰平地と同様には土地集積が進まない中山間地域対策として、2000年度に導入して以来、交付単価の再計算を行ってこなかった中山間地域等直接支払いの単価を増額する。

2. 農協の役割の見直し（「強い農業」を作る担い手としての農協の役割）

J A農協は、戦後の農地解放による零細自作農を維持するため、「組合員1人1票制」の下で多数の兼業農家を保護し、農村の維持に努めてきた。しかし、高齢化による後継者不足、少数だが意欲ある主業農家の出現によって、相当以前から兼業農家のみを相手にした農業活動だけでは農協のビジネスは維持できなくなっている。農業では収益を上げられない農協は、准組合員制度を活用しながら、信用・共済事業を中心に、経営を安定させてきた。

J A農協の未来は、兼業農家の保護ではなく、「地域協同組合」としての役割にある。正組合員477万人に対し准組合員480万人と正准が逆転するまで、准組合員は増大している。農家戸数の減少によって、この傾向はさらに進展する。市町村合併で行政が撤退した中山間・過疎地域では、買い物難民や生活弱者が発生している。こうした地域の相互扶助を行う協同組合であれば、准組合員を正組合員にすることに理解が得られる。具体的には、生活物資の供給、集落の維持、公共サービスの提供など、地域コミュニティの中核的役割を發揮することが期待される。

J A農協はこれまで独占禁止法の適用除外や法人税の軽減等の優遇措置を受けてきた。その特典を引き続き与える代わりに、公共サービスも含めた地域住民へのサービスの提供を行う“地域”協同組合として活動させてはどうか。すでに、准組合員が正組合員の数倍に達している都市J A農協も、地域協同組合に転換させ、農林中金等を通じて都市地域協同組合の利益を地方に還元すれば、地方対策は充実する。都市でも、住民が老人中心のマンションが多くなり、デイケアなど、地域協同組合の果たす役割も十分に存在する。

具体的には、農業協同組合法と地域協同組合法の2法を制定し、職能組合としての専門農協とJ A農協が転化した地域協同組合の二つを作る。新しく作られる農協には、生協と同様、信用事業の兼務や准組合員制度は認めない。作物別の農産物販売組合、農業資材の購入組合などの専門農協である。全国の農産物をジャパン・ブランドとして輸出する輸出農協が作られるかもしれない。現在の農協でも、農業で十分活動しているところは、農業部分を切り離して、新農協法のもとで農協として再出発すればよい。農協ごとに特色あるビジネスモデルを確立し、お互い競争できるようにするのである。また、農協の地域制限を撤廃し、農協が相互に乗り入れできるようにし、農家が複数の農協を活用できるようにする（この点については、今通常国会に提出される予定の農協法改正法案が成立すれば実現する）。

地域協同組合は、これまでJ Aが行ってきた信用・共済事業や地域住民への生活資材供給を行う。しかし、農業関係事業は行わない。農家は、融資を受けようとするれば、地域協同組合の信用事業から受ければよいし、生命保険や自動車保険に入ろうとするれば、地域協同組合の共済事業を利用すればよい。

農家がJ Aの事業の中で最も期待してきたにもかかわらず、利益を生まないという理由で縮小されてきた営農指導事業については、アメリカや豪州のように、都道府県の農業改良普及事業を充実することによって、対応すべきである。

3. 農商工連携や消費者との連携

農協や市場など多くの中間流通を経由する現在の流通構造では、産地と消費者の間で情報が遮断され、需要の動向に応じた生産が行われないという問題がある。他方で、生産者サイドでは、農作物の価値を需用者や消費者まで伝えられないため、農業者が主体的に価格を決定するのが困難であるという不満がある。

農業者が商工業者や消費者と直接交流する機会を拡大し、需用者のニーズに合った農産物の生産拡大、商工業者との連携による付加価値の高い新製品や新サービスの開発、消費者が国産農産物の知識や理解を深めることを通じて、農業者の所得増大と意欲向上を実現する。

①商工連携による食糧自給のモデル産地作り。

(農業：加工品工場、 企業：マネジメント、 生協：購入)

- ②オールジャパンで東京農業祭を開催。（パリ農業祭のように、消費者、農業、流通、加工が参加、農業体験から産直レストランまでが一堂に会する農業を体感するイベント）
- ③耕作放棄地の解消、畑への再生、中山間地の治水・景観保護のための農業など、目的と対象を明確にした上で、農業支援を消費者ベースの社会貢献運動と結び付けていく。（都市と農村の交流を活発化し、食育、健康、スローライフの視点で農村へ向かう流れを作る。）
- ④日本発の日本食チェーン店の海外展開促進。

4. 自由貿易の下での輸出促進

これまで農業界が食料安全保障の名の下に高い関税で守ってきた国内市場は、高齢化と人口減少で縮小していく。国内の需要が減少する中で、平時において需要にあわせて生産を行いながら食料危機時に不可欠な農業資源を維持しようとする、輸出によって海外市場を開発しなければ食料安全保障は確保できない。輸出しようとする相手国の関税は低い方がよい。また、検疫措置などの非関税障壁も貿易交渉を行うことによって撤廃させていく必要がある。

原子力発電所の事故に伴う日本の農産物の安全性に対する風評被害については、既に農産物の輸出に重大な悪影響を及ぼしており、このままでは農業の成長産業化の大きな阻害要因となるおそれがある。官民で一致してあらゆる手段を講じて対処していかなければならない。まず安全性を可視化して国内外の消費者に安心を与えるため、国内で十分な検査体制を確立すべきである。また、安全性が確認された農産物の買い控えが生じないよう、正確な情報提供に基づく販売促進キャンペーンが有効である。政府は、一刻も早い事故の収束に取り組むことは当然として、先頭に立って日本の食品の安全性を海外に示し、日本ブランドに対する信認を回復・発展させなければならない。

並行して、WTO／SPS協定では科学的根拠なく安全のための規制をしてはならない旨定められていることを踏まえて、貿易相手国の過度な安全規制については、WTOのSPS委員会で取り上げたり、WTO紛争処理手続きを積極的に活用することを視野に入れ、早期の撤廃を求めていくことが重要である。

日本農業は米国や豪州に比べて規模が小さいので、コストが高くなり競争できないという主張もなされている。農家一戸当たりの農地面積は、日本を1とすると、EU9、米国100、豪州1902となっている。しかし、この議論は、各国が作っている作物、単収、品質の違いを無視している。この主張が正しいのであれば、世界最大の農産物輸出国アメリカもオーストラリアの19分の1なので、競争できないはずだ。これは、各国が作っている作物の違いを無視している。アメリカは小麦、大豆やとうもろこし、オーストラリアは小麦もあるが

牧草による畜産が主体である。米作主体の日本農業と比較するのは妥当ではない。米についての脅威は主として中国から来るものだが、その中国の農家規模は日本の3分の1に過ぎない。また、同じ作物でも面積当たりの収量（単収）や品質に大きな格差がある。

日本の農産物の品質の高さに疑いの余地はない。さらなるコスト削減の努力、セーフティネットの導入とあわせて、農業界こそ市場確保のため輸出振興につながるT P Pに積極的に対応すべきである。

①アジアの農業のI S O、グローバルG A Pの融合を日本のイニシアティブで図る。
（間接的には、それにより兼業農家と専業農家の差別化が可能。）

②農産物の知財権（地理的表示等）の確立。

③日本食の海外普及。（クールジャパン戦略）

④政府は、各国の関税、非関税障壁の調査、これらの情報の民間企業（中小企業を含む）への提供を行うとともに、我が国農産物についての適切な商標登録の実現（中国でコシヒカリや秋田こまちが現地事業者によって登録・使用されている）、関税、非関税障壁撤廃のためのW T O / F T A等での交渉を担う。その際に、特に前述したような原子力発電所の事故に伴う日本の農産物の風評被害については、十分な検査体制構築して安全性を積極的にアピールしつつ、過度な輸入規制に対してW T O / S P S協定を十分活用し協議・交渉を行う。

5. 高齢化対策

高齢化を打開するには、農業の継承を、地縁や血縁を前提とした相続から、意欲や能力を前提とする就農へと転換することで、新規就農を拡大することが不可欠である。自然との共生、やすらぎ、生き甲斐を与えてくれる農業を生業として選択する若者が増えてきているのは、将来への大きな希望である。このような見地から、主業農家の若年雇用受け入れや、新規参入を仲介する自治体や農協、農地生産法人N P Oなどに対する国の助成を拡充する。（失業給付の削減分（払わなくて済んだ分）範囲内を充当することとすれば、真水の現金給付負担分が増えるわけではない。）同時に、主業農家に農地を貸し出した零細農家についても、引き続き地域社会の構成員であること、特に、農地、水路、農道などの農業インフラの整備は地代を得ることの対価であり、地域農業の維持・発展のために具体的な役割があることを示すことが必要である。

IV. 「強い農業」実現のためのロードマップ

Ⅲ. の政策によって、Ⅱ. の方向性を実現する道筋は、以下に示すように、十分予見可能であり、長期間に渡り、着実に実施していけば、農協を初めとするすべての農業従事者にとって、大きなプラスとなるものであり、目標を達することは十分可能である。

まず十分な猶予期間を設定し、アナウンスメント効果を確認しながら、減反を5年間かけて毎年20万haずつ段階的に緩和して米価を徐々に下げていけば、コストの高い兼業農家は耕作を中止し、農地をさらに貸し出すようになる。そこで、現在行われている、全農家を対象とする戸別所得補償政策をスクラップし、一定規模以上の主業農家に面積に応じた直接支払いを交付し、地代支払能力を補強すれば、農地は主業農家に集まり、規模は拡大しコストは下がる。今でも15ha以上の規模の農家のコストは米価の約半分の1俵(60kg)当たり6,000円である。

新規参入者やこれから規模を拡大しようとする者に対しては、暫定的に対象とし、一定期間後の目標面積を提示させ、(土地所有者が貸さなかったなどの不可抗力による場合を除き)目標を達成しなかった場合には、直接支払いを全額返還させるという仕組みとすればよい。

農地が少数の主業農家に集まれば、農地がいろいろな場所に点在しているため、機械の移動などに労力がかかる零細分散錯圃という問題も解決に向かい、コストはさらに下がる。減反がなくなるので単収向上への制約もなくなる。これから農業技術の研究者は思う存分に品種改良などの研究に励むことができる。カリフォルニア米並みの単収となれば、1俵当たり6,000円のコストは4,600円へと低下する。日本の米は世界でもっともおいしいという評価がある。現在の価格でも、台湾、香港などへ輸出している生産者がいる。品質の良さに価格競争力がつけばさらに輸出が期待できる。

直接支払いは、規模拡大を推進するだけでなく、それ自体もコストを下げる効果がある。主業農家のコストが下がり収益が増えれば、地代が上昇し農地の出し手の兼業農家も利益を受ける。農業界は6割の生産シェアを持つ兼業農家がいなくなれば食料供給に不安が生じると主張する。しかし、この50年間で酪農家戸数は40万戸から2万戸へ減少したにも関わらず、生乳生産は4倍に増加したように、零細農家が退出した後の農地は主業農家が引き取ってより効率的に活用するので、食料供給にいささかも問題は生じない。

アメリカは日本よりも農産物輸入額は多いがそれを上回る輸出を行うことによって、100%を超える自給率を達成している。どの国も得意なものを輸出して不得意なものを輸入している。また、輸出に向けられる米だけに補助金を交付すれば禁止の補助金になるが、減反を廃止して輸出も可能になるような価格水準とし、国内用、輸出用に限定しないで直接支払いをすれば、それは輸出補助金に該当しない。アメリカやEUは、このような直接支払いで農業の国際競争力をつけている。

農政も国内市場堅持一辺倒ではなく海外市場の開拓に努めるべきである。特に、関税が引き下げられる中で、動植物の検疫措置が農業保護のために使われるようになっている。中国からは大量の農産物が輸入されているが、わが国から中国に輸出できる未加工の農産物は、米、リンゴ、ナシに限られている。米についても2007年4月に輸出解禁となったばかりであり、依然として厳しい検疫条件が要求されている。農政は発想を大胆に転換し、組織・人員をこれまでとは別の対象に使うべきである。

T P Pに参加するかどうかで国内の議論は対立している。T P Pは農業にとって黒船なのだろうか？

関税水準だけで見ても、T P P参加により影響を受ける可能性のある農産物は限定的で、日本の農業全体が影響を受けるわけではない。

- ①日本の農産物の関税構造（タリフライン数1332）を見ると、関税率20%以下の品目が71.5%もある。（参考資料 図2）
- ②日本の農業総産出額構成比の推移を見ると、高関税の代表である米の比率は大きく減少。2008年現在、22.5%にすぎない。（参考資料 図1）
- ③関税率20%以上の農産物の総産出額に占める割合は、40%弱。（2008年現在）
従って、8.5兆円の農業生産額のうち、何らかの影響を受けるかもしれないのは3.4兆円程度である。

日本が最も得意とする農産物は、T P P参加によって壊滅的な打撃を受けると言われている米である。

米にはジャポニカ米、インディカ米の区別があるほか、同じジャポニカ米でも、品質に大きな差がある。国内でも、同じコシヒカリという品種でも、新潟県魚沼産と一般の産地のコシヒカリでは、1.7～1.8倍の価格差がある。国際市場で、日本米は最も高い評価を受けている。日本米は、米国や中国の街中で売られているような米ではない。現在、香港では、商社からの卸売価格は、キログラム当たり日本産コシヒカリ380円、カリフォルニア産コシヒカリ240円、中国産コシヒカリ150円、中国産一般ジャポニカ米100円となっている。これが国際市場の評価ではないだろうか。

研究者の中には品質の劣る海外の米と日本米の価格を比較して、T P Pに参加すると米は壊滅的な打撃を受けると主張するものもいるが、1千万円もするベンツのような高級車とインドのタタ・モーターズの30万円の軽自動車を比べるようなものである。同じく4つの車輪がついていても、ベンツはタタ・モーターズに脅威を感じない。我が国自動車業界は、ベンツもフォードも輸入しながら、トヨタ、ニッサン、ホンダなどを輸出している。かりに外食用の一部に10万トン輸入されたとしても、100万トンの高品質米を輸出すれば、食料

自給率は向上する。米作付面積が増えるので、多面的機能も向上する。品質の劣る低価格米を恐れる必要はない。これが品質に差がある場合の“産業内貿易”である。

国際的にも、タイ米のような長粒種から日本米のような短粒種へ需要はシフトしている。短粒種の中でも日本米の品質は高く評価されている。米の内外価格差は縮小している。（参考資料 図3及び表1） 仮に、減反廃止により将来的に日本米の価格が9,000円に低下し、三農問題の解決による農村部の労働コストの上昇や人民元の切り上げによって中国産米の価格が1万3,000円に上昇すると、商社は日本市場で米を9,000円で買い付けて1万3,000円で輸出すると利益を得る。この結果、国内での供給が減少し、輸出価格の水準まで国内価格も上昇する。いわゆる価格裁定行為である。価格上昇によって国内米生産は拡大するし、直接支払いも減額できる。

国際価格との差が接近しているのは、米に限らない。麦、いも、牛肉や乳製品等他の重要品目についても、2,500億円程度の直接支払いで消費者負担を高くしている関税を撤廃できる。関税がなくなれば、カルテルである減反政策は維持できないので、減反政策の見直しとセットで自由化対策をとることが可能となる。（参考資料 表2）

T P Pでは、関税を撤廃しても10年間の段階的な引き下げ期間が認められる。米の関税は60キログラム（1俵）当たり20,460円である。現在の米価を前提としても、今の3,000円程度の内外価格差が影響を受けるのは、9年後に過ぎない。

国内ではあられ・せんべい等の加工用に輸入されているタイ米3,660円（2008年輸入価格）と比較しても、毎年同額が削減されれば5年後でも10,230円であるので、関税賦課後の輸入米の価格は13,890円となる。これは現在の日本米の価格13,000円を上回る。仮に、タイ米が日本米と同品質であったとしても、T P P参加の影響が生じるのは、参加後6年目以降である。それまでの間に、減反廃止、規模拡大、品種改良等による単収向上で、競争力を十分に強化しておくことができるし、仮に輸入によって国内価格が低下したとしても、低下分を直接支払いする政策をとれば、関税撤廃によっても影響は生じない。

1993年のE Uの穀物価格引き下げは飼料用の需要という新しい需要を取り込んだ。米国からの輸入飼料用穀物を域内穀物で代替したことなどから、穀物消費量は23.5%増加し、膨大に積み上がっていた在庫量は3,330万トンから270万トンまで92%も減少した。価格を下げると、別の需要を取り込むことができるようになる。日本にとってそれは「輸出」である。

米だけではない。和牛肉は、コウベ・ビーフという名前がつくなど世界で味の良さを評価されている。輸出による市場拡大は、人工授精によるF1（乳牛と和牛の交雑種）生産から受精卵移植による和牛生産の増加をもたらす。牛乳についても、20年以上も前から北海道の生乳は都府県にタンカーで輸送されている。日本から、韓国、台湾、中国などの近隣諸国への牛乳の輸出ができないわけがない。野菜、果物については、既に先進的な農業者

が積極的に輸出を展開している。構造改革や直接支払いによって、高品質の我が国農畜産物に価格競争力がつけば、鬼に金棒である。

日本ではこれまで国内の食用の需要しか視野になかったことが農業生産の減少をもたらしてきた。日本の人口は減少するが、世界の人口は増加する。しかもアジアには所得増加にも裏打ちされた拡大する市場がある。高齢化、人口減少時代に、日本農業を維持、振興しようとする、輸出により海外市場を開拓せざるを得ない。

日本を代表する自動車や電機産業は、海外市場に目を向けることによって発展してきた。農業・農政も、国内市場の防御一辺倒から国際市場の開拓に転じるべきである。

消費者負担型農政の問題は、高い価格を消費者に負担させるので消費が減ることである。政府からの直接支払いという補助金でコストを下げていけば、国内生産を維持して食糧安全保障や多面的機能を確保したうえで、関税撤廃による安い農産物価格のメリットを消費者は受けることができる。貿易を自由化したうえで直接支払いによって国内生産を維持すること。これがアメリカやEUも採っている最善の政策である。

自由貿易の下での農産物輸出は、人口減少時代に日本が国内農業の市場を確保する道である。人口減少により国内の食用の需要が減少する中で、平時において需要にあわせて生産を行いながら食料安全保障に不可欠な農地資源を維持しようとする、自由貿易のもとで輸出を行わなければ食料安全保障は達成できない。しかし、国内農業がいくらコスト削減に努力しても輸出しようとする国の関税が高ければ輸出できない。農業界こそ貿易相手国の関税を撤廃し輸出をより容易にするTPPなどの貿易自由化交渉に積極的に対応すべきなのである。

キュウリ、トマト、ピーマン、ニンジン、甘藷等の高い輸出競争力をもつと考えられる野菜、果物は、収穫量と雇用創出が正比例の関係にある。現在、農業従事者数191万4千人のうち25%に相当する約50万人が野菜を作っている。輸出拡大によって10%生産が拡大すれば5万人、20%拡大すれば10万人の農業雇用拡大につながる。これは、就業者数減少に悩む日本農業にとっては大きなプラスである。

さらに、輸入により農産物価格が下がれば、エンゲル係数の高い低所得者層の生活にとってはプラスとなる。

また、農業と製造業の関係は深い。(参考資 図4及び図5) 決して両者の利害が相反するわけではない。兼業農家の主要な勤め先であり、地域経済に大きな比重を持つ製造業がTPP加盟によって受ける利益の多くは、農業の利益にもなるのである。

最後に、このようにして実現した「強い農業」は、地域の活性化にも貢献するものであり、従来型の農政のままで、日本の農業が高齢化、人口減少の波に流され続けられれば、農協が地域協同組合化する場合にあっても、経営上の大きなマイナスとなる。

V. 震災復興と農業

信じ難い規模の震災によって、尊い命を落とされた方々に、心より哀悼の意を表したい。また、かろうじて九死に一生を得た方々も、最愛の方を亡くされたり、住む家をなくされたり、心が張り裂かれんばかりの深い心痛を受けられているはずである。自動車が流されることさえ信じられないのに、家屋さえも津波に押し流され、ぶつかり合って破壊され、津波が引いた後には瓦礫の山しか残らない悲惨さは、筆舌に尽くしがたい。

被害に遭われた方々に対しては、当面、住宅や水、食料、ガソリンなどの生活支援物資の供給に全力を傾注しなければならない。原子力発電所による放射性物質の漏出によって、野菜や牛乳などの出荷制限を受けるなど農業に大きな影響が生じている。これらへの対処は、急を要する。これを解決した後に、政府は今回の被害を二度と起こさないような地域を復興しなければならない。地域も原子力発電所も、一定以上の地震・津波には対応できなかった。その教訓を踏まえ、地域全体で土地利用のあり方を考え直すことが必要である。雨露をしのぐ家屋も必要だが、拙速に復旧するだけでは、再度の大被害を免れることはできない。

首都東京は、東京大空襲によって、灰燼に帰した。しかし、目前の復興を優先させたために、パリのような美しい都市づくりを行う機会を、逸してしまった。戦後の東京には、幅員100メートルの幹線道路を8本も建設するという、雄大な戦災復興計画が存在していた。しかし、これを実行に移すことをためらっている間に、バラック（仮設住宅）が建てられてしまい、大規模な復興を行えなかった。

これに対して、名古屋市は、戦災によって、路の狭い古いまちのままだった名古屋の中心部が破壊されたことを機に、約280の寺とその墓地を一か所に強制的に移転するなどの荒療治を行いながら、2本の100メートル幹線道路を整備するなど、整然とした町並みを持つ大幅な都市改造を行った。

今回の震災についても、とりあえず迅速な復旧活動を行うと同時に、明日のあるべき地域の本格的な在り方について住民の間で十分に意見を交わし、しっかりした土地利用計画の下で、災害に強い強固な建物と地域を建設していく必要がある。このためには、個別の土地所有権についても、見直すことも必要になるだろう。共同減歩というやり方がある。これは土地所有者が共通の負担率の下で土地を出し合い、公共用地を作り出すことである。また、土地を交換し合うという換地というやり方もある。幅員の大きい幹線道路を整備したうえで、住宅地は一か所にまとめ、間に住宅などのない、まとまった規模の農業用地を創造すれば、災害対応にも食料安全保障にも美しい農村景観にも、貢献できる。

東北地方は、我が国有数の食料基地である。その農業は、今回の震災で大きな被害を受けた。津波で被害を受けた農地については、その多くは畔もなくなっているため、元あった一筆の農地の形状を復元することは難しいし、高齢な農業者が、新たに機械を購入して、営農を再開することも、困難だろう。

しかし、これは、非効率だった農業を効率的な農業に新生させる大きなチャンスである。田んぼの効率性は四隅の数で決まると言われる。同じ3ヘクタールの規模の農家でも、0.3ヘクタールの農地を10筆持っている農家と3ヘクタールの農地を1筆持っている農家とでは、後者の方が、機械作業が簡単となるので、少ない労働時間ではるかに効率よく生産できる。

現在農地整備は0.3ヘクタール区画を標準に行われている。高齢化で農業を継続できなくなった農家の農地を集めたり、別の地区の農地との交換を行って農地をまとめるという換地処分を行ったりして、2ヘクタールの大規模区画にすれば、作業の効率化の効果に加え、育苗、田植えという旧来の技術に代えて、水田に直接種をまく直播という新しい技術も導入できる。さらにコストは低下し、農業収益は増加する。国内でも、福井県では、何人かの農家の所有地を集め、2ヘクタール区画の農地で直播による米作を実現している。

しかも、こうして実現した効率的な大区画農地を若手農業者に配分すれば、世代交代も実現できる。若手農業者が新たな機械を購入しようとするときは、国が補助を行えばよい。フランスの公社が退出する農家の農地を若手農業者に配分したように、若手農業者による農業の新生を図ってはどうか。被災地を対象として特別措置法を制定し、いままで認められてこなかった、他の者に先駆けて農地を購入する権利である“先買い権”を公社に認め、公社が購入した農地を若手農業者に優先的に売却する、農協等の一部の法人にしか認められてこなかった農地信託事業を信託銀行、信託会社など一般の法人にも認め、信託農地で土地購入代金を支払えない若手農業者に営農させる、政府出資を含む農業ファンドを創設して若手農業者の資金繰りを援助するなど、積極果敢な対策を講じるのである。これは、農業の復旧ではない。新生農業の建設である。

このような方向は、グローバル化への対応という点でも重要である。世界は、我が国が災害復興を完了するまで、待ってはくれない。我が国農業の輸出市場を確保するための交渉にも真剣に対応していく必要がある。災害復興が必要だからという理由で、TPPやWTO交渉への対応をないがしろにしてはならない。

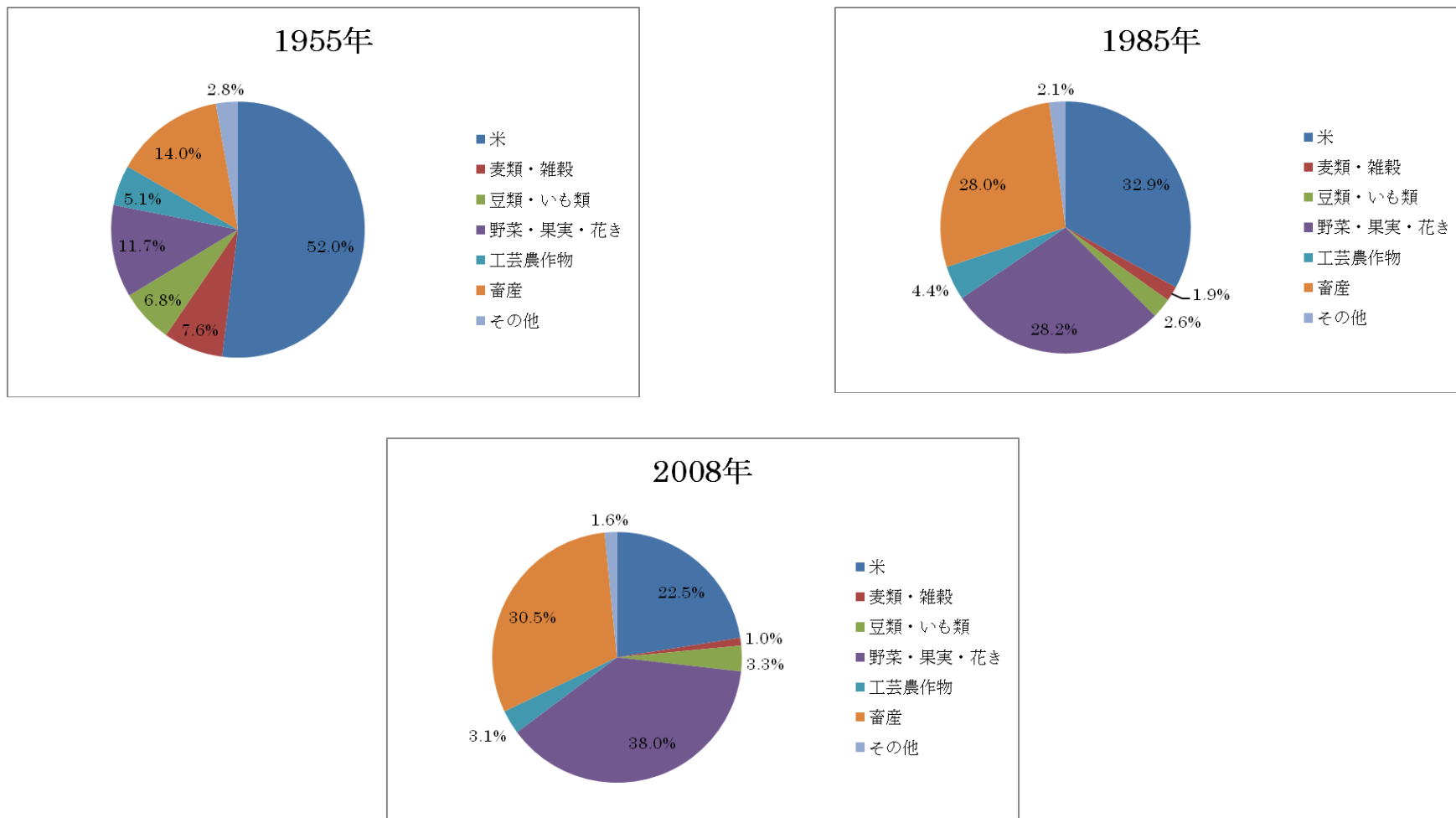
復興に向けて、国民全体が全力を傾注する必要がある。農業新生のためには、全販売農家を対象とし、バラマキとの批判が絶えない、戸別所得補償政策について、対象農家を一定規模以上の企業的な農家に限定することによって、財源をねん出すべきである。家族、仕事、家屋、財産を失った人が苦しんでいる中で、所得の高い兼業農家にまで所得補償を行うことは、著しく不適切である。また、このように戸別所得補償政策を変更すれば、全国的にも、企業的な農家に農地が集約化され、農業の効率化による新生が実現することとなるだろう。

旧に倍する力強い新生東北農業の建設を行う。そのために必要な費用については、被害に遭わなかった者も含め、国民全体で負担していくべきである。そうすれば、いずれ東北は、我々国民全体に、美しい農村風景と豊かな農産物の実りをもたらしてくれることだろう。また、こうした経験は、日本農業全体の新生にもつながることだろう。

参 考 资 料

図1

日本の農業総産出額 構成比の推移



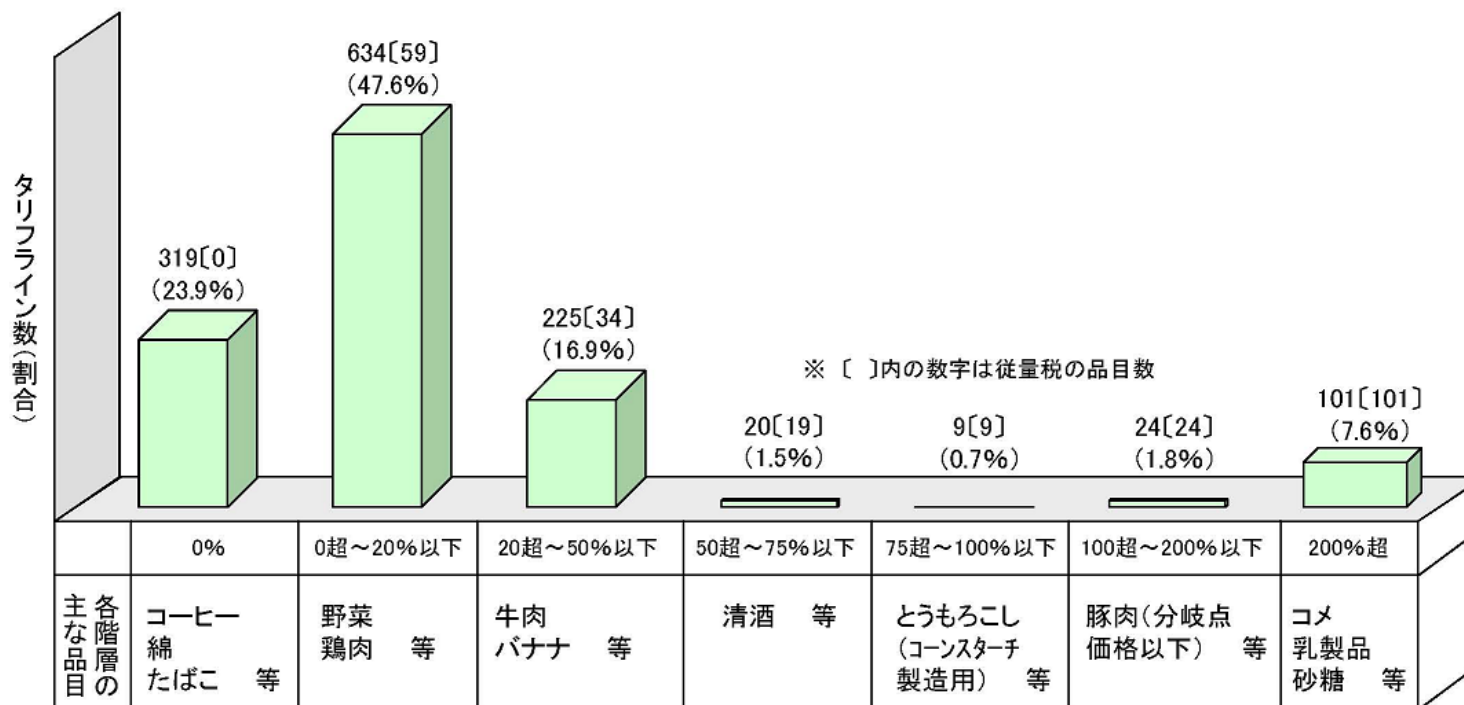
出典：農林水産省 平成20年度生産農業所得統計報告書より

図 2

日本の農産物の関税構造（タリフライン数 1,332）

○ 関税率20%以下の品目が全品目の71.5%(953)(うち無税品目は23.9%(319))である一方、関税率100%超の高関税品目が9.4%(125)、関税率200%超が7.6%(101)を占める。

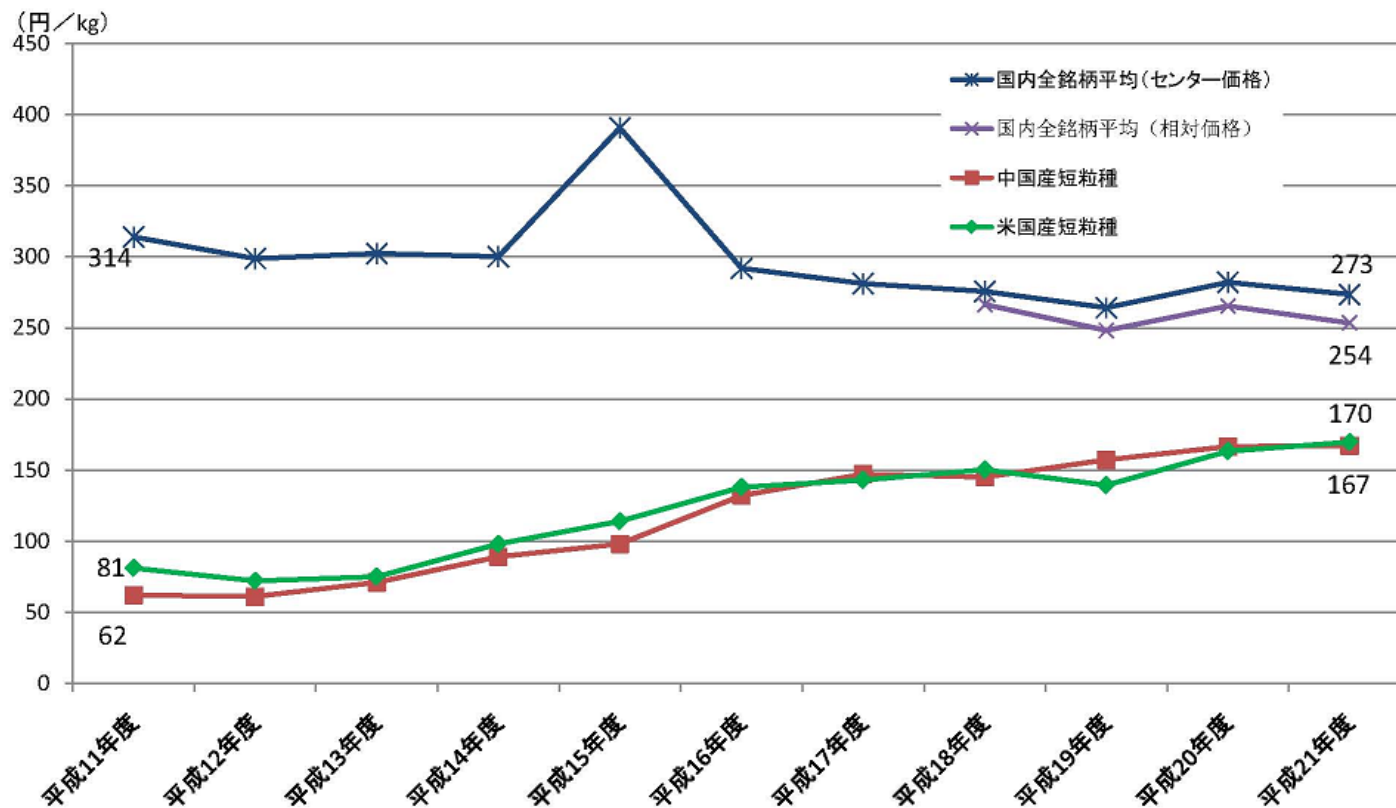
○ 従価税換算値による階層区分ごとのタリフライン数



出典：農林水産省調べ

図 3

主食用ミニマム・アクセス米の輸入価格と我が国の米の物財費（精米ベース）

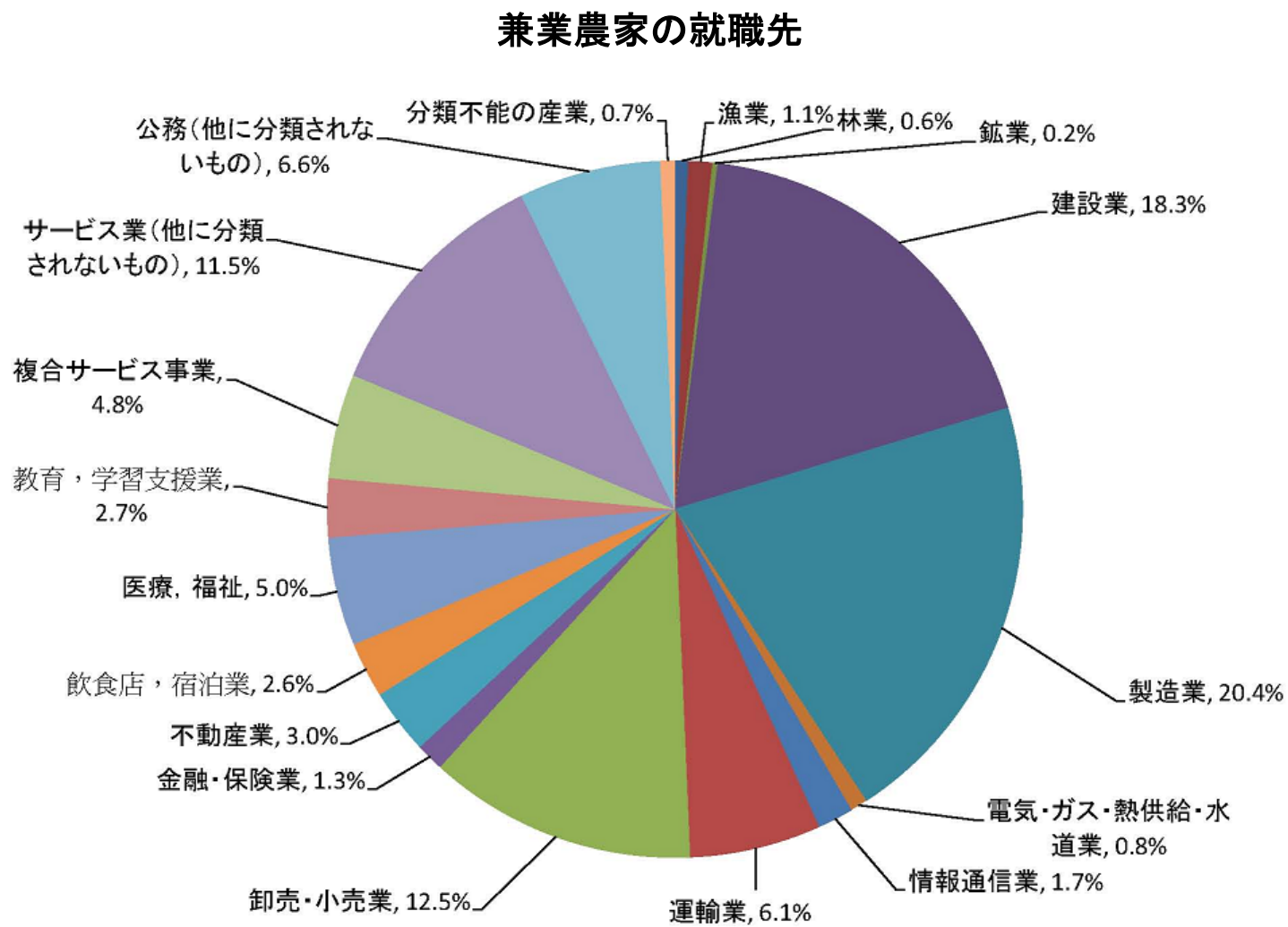


※MA米は税抜価格であるため、センター価格、相対価格も消費税5%分を除いた。「流通経費等」は戸別所得補償モデル事業における推計であり、削減の余地があり得る。

(注) 精米価格に揃えるため、玄米価格は精米換算した（玄米精米換算率：0.906）。

出典：コメ価格センター発表資料、農林水産省 SBS 輸入米見積合わせ結果発表資料、農林水産省「農業経営統計調査平成21年産米生産費」等

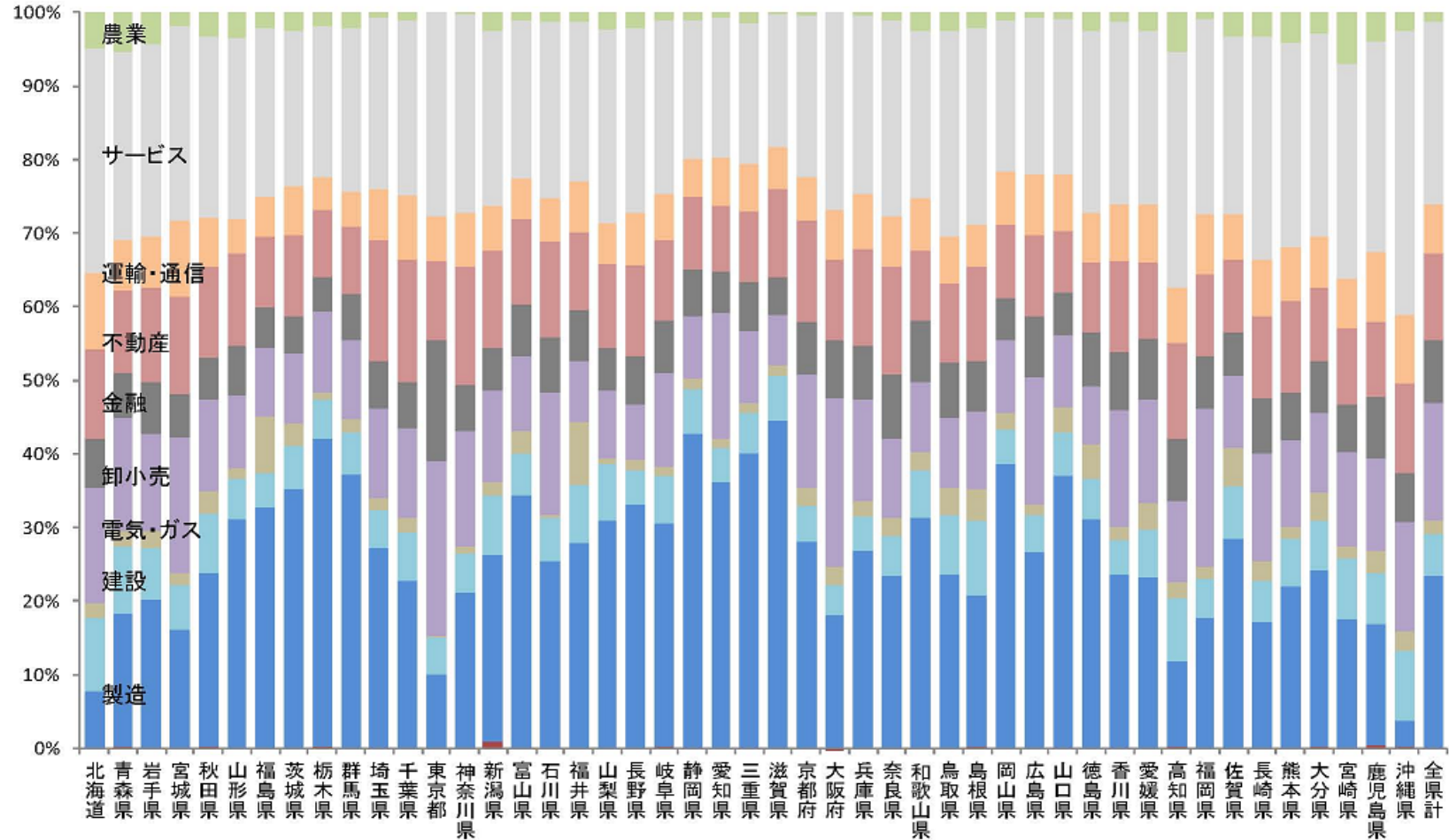
図 4



出典：平成 19 年就業構造基本調査
(同調査のアンケートで、「主な仕事以外に就いている仕事」(副業)として農業を挙げたものについて、その本業の産業別割合を集計した。)

図 5

要素所得に占める産業構成割合（％）

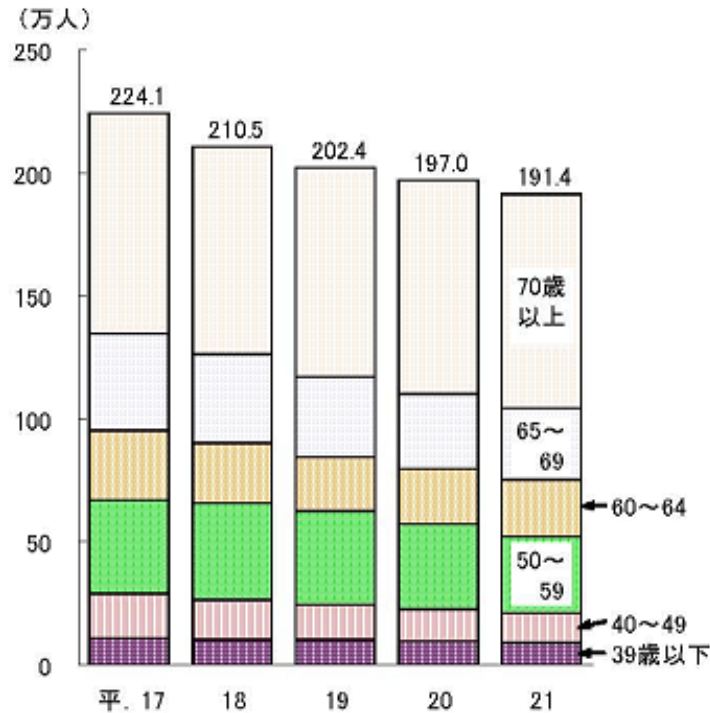


出典：平成 19 年県民経済計算

(県内要素所得の産業構成費。要素所得は、生産者価格表示の産出額から、中間投入額、固定資本減耗、課税額を引き、補助金額を足したものである。)

図6

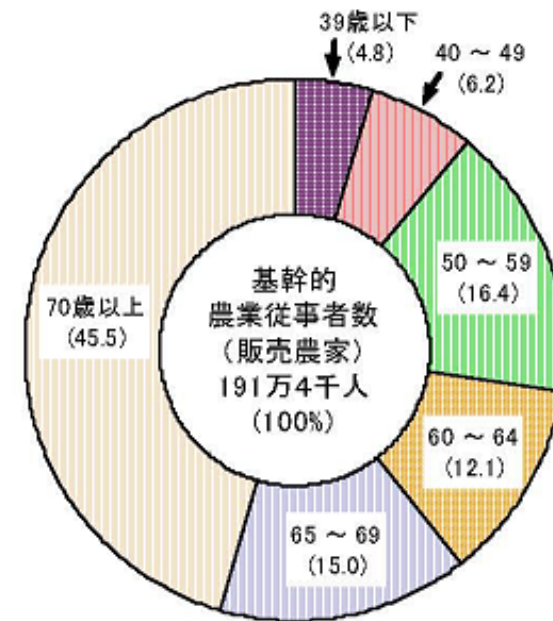
基幹的農業従事者数の推移



注：平成17年値は農林業センサス値である。

図7

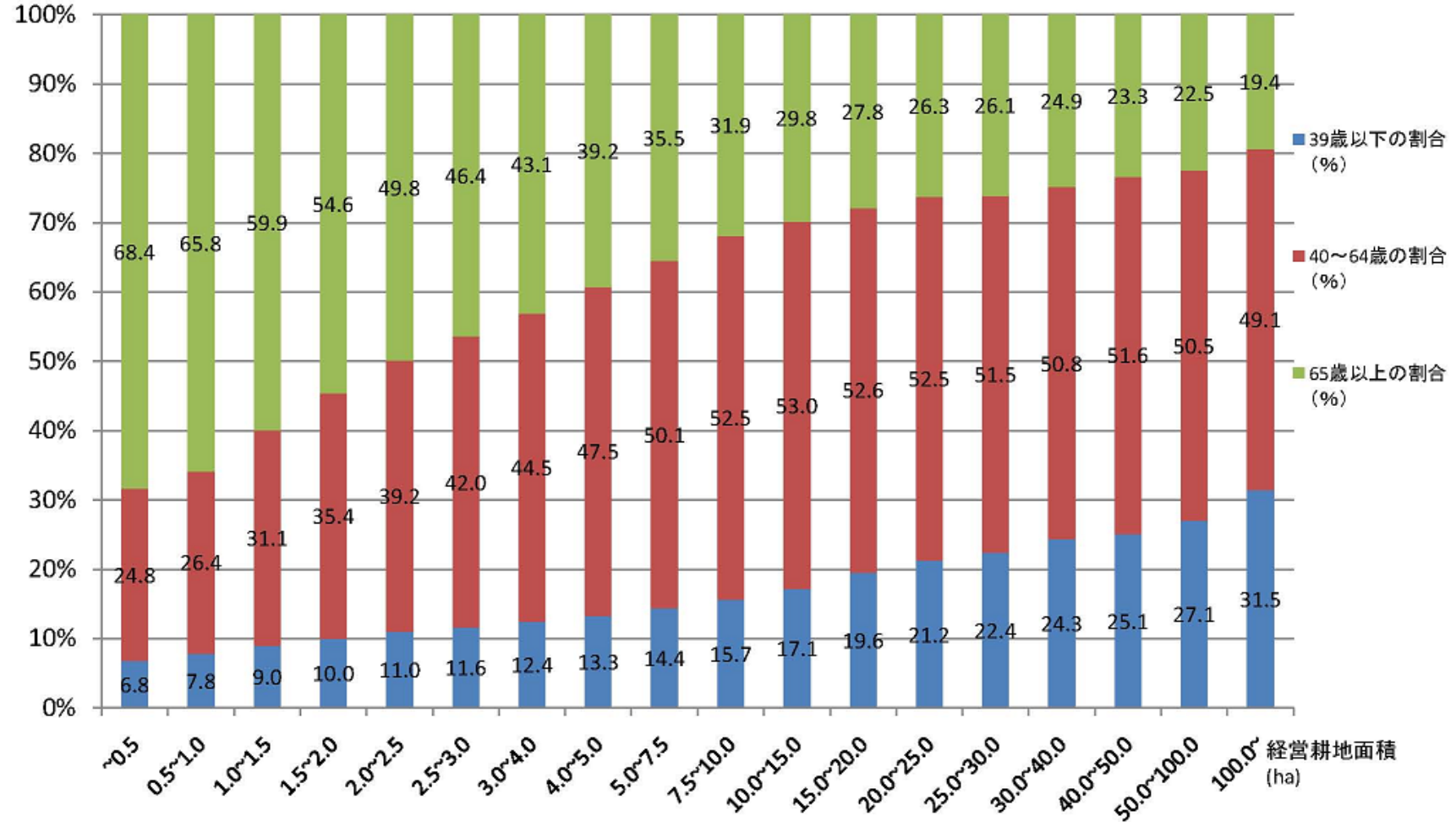
年齢別基幹的農業従事者数の構成割合



出典：農林水産統計 平成21年農業構造動態調査結果の概要

図 8

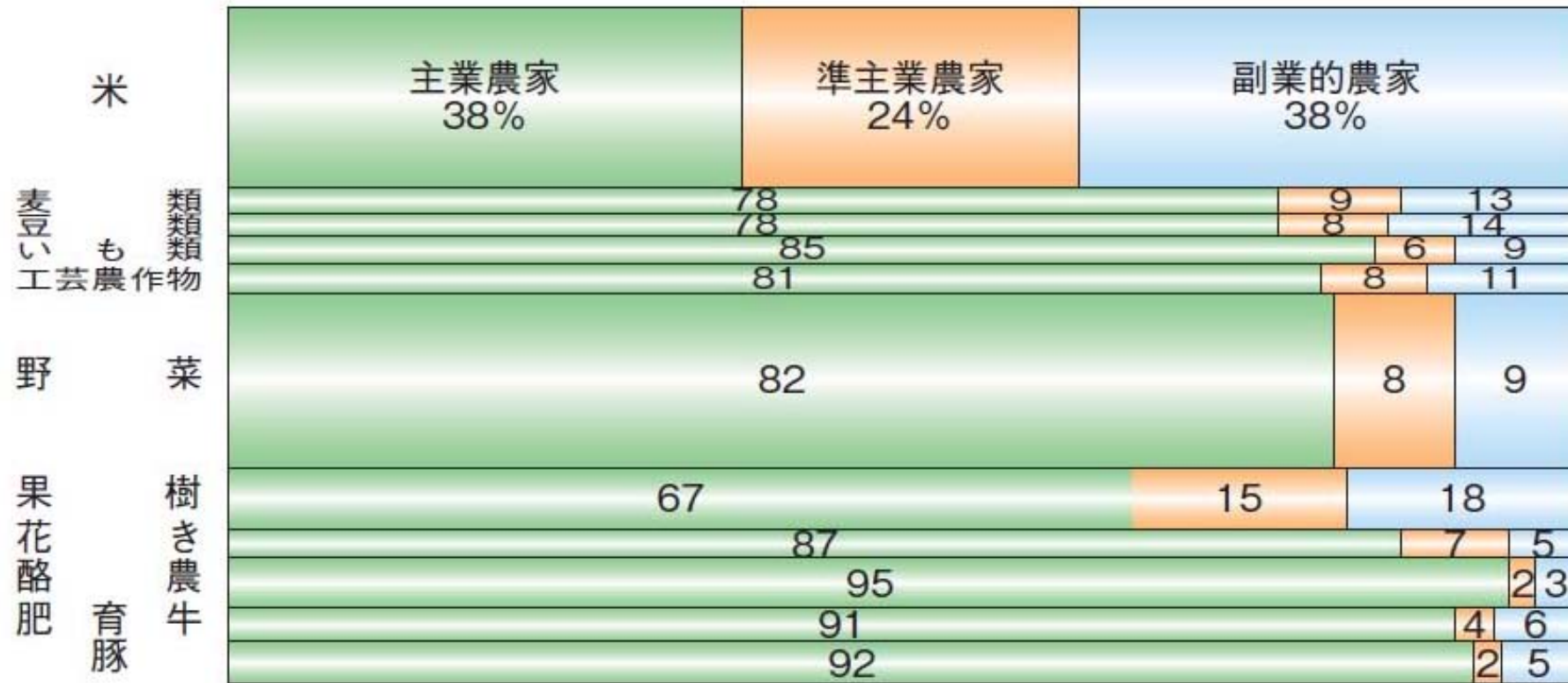
農業経営体の経営規模と就業得者の年齢構成



出典：平成 17 年農林業センサスから作成

図9

主な農作物の農家類型別の算出額割合

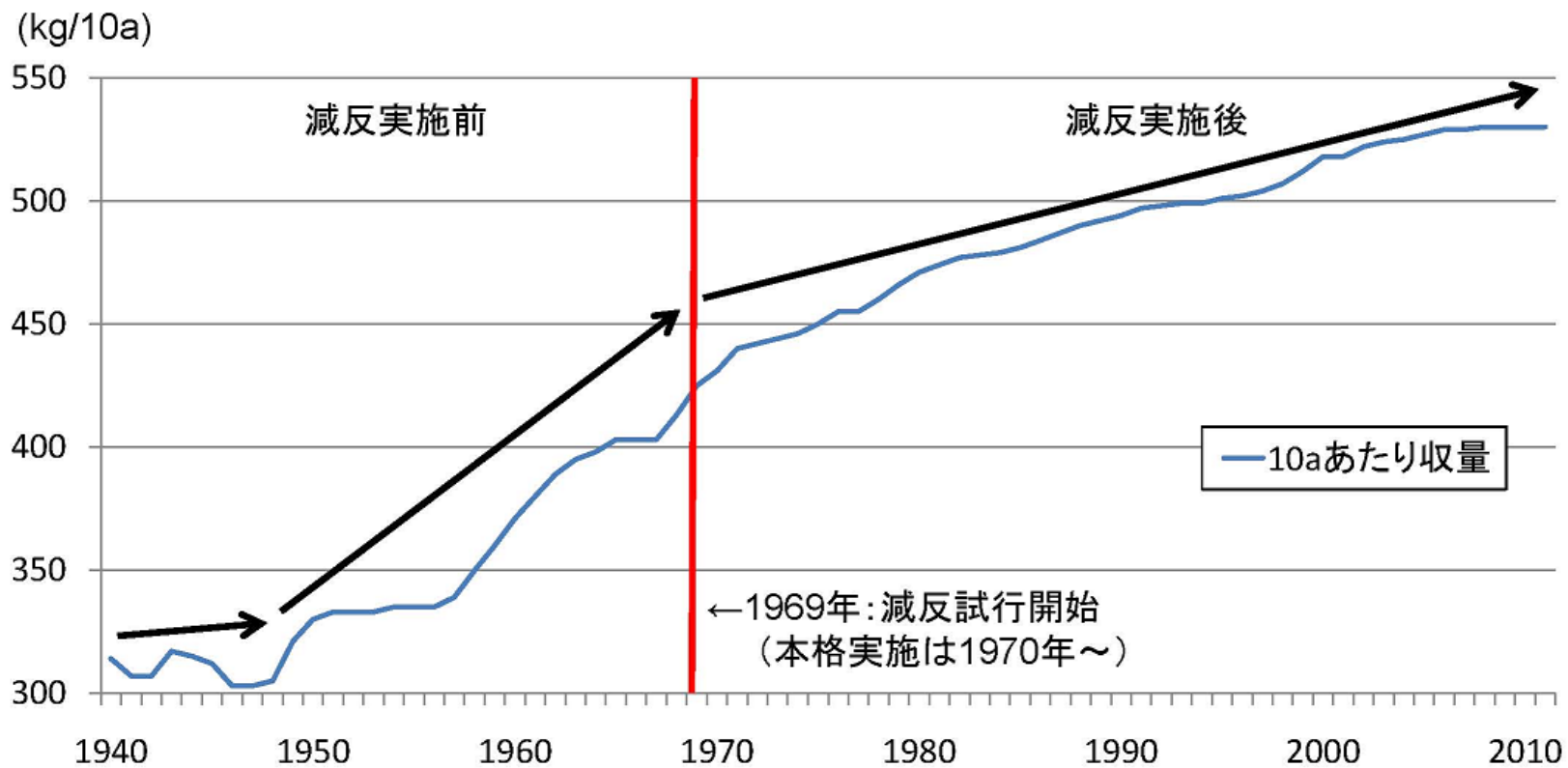


資料：農林水産省「農林業センサス」（2005年）、「平成18年経営形態別経営統計（個別経営）」

注：主副業別の割合の推計を示したもので、自給的農家、土地持ち非農家等の割合は除く。

図10

水稲の平年単収の推移



	1940年代	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
単収向上率 (1年当たり)	0.50%	1.18%	1.51%	0.89%	0.48%	0.48%	0.23%

出典：農林水産省作物統計から作成

表1

最近のMA米SBS輸入の動向

2009年度うるち精米短粒種輸入実績(契約数量ベース)

	輸入価格	売渡価格	関税相当率	輸入数量	(参考) 国産相対取引価格
中国産	167円/kg	237円/kg	41.7%	57,769トン	241円/kg(玄米) 266円/kg(精米換算)
米国産	170円/kg	233円/kg	37.6%	6,582トン	
合計	167円/kg	237円/kg	41.3%	64,351トン	

2010年度うるち精米短粒種輸入実績(契約数量ベース)

	輸入価格	売渡価格	関税相当率	輸入数量	(参考) 国産相対取引価格
中国産	163円/kg	207円/kg	26.6%	2,936トン	213円/kg(玄米) 235円/kg(精米換算) ※11年3月までの各月単純平均
米国産	143円/kg	190円/kg	32.9%	2,830トン	
合計	153円/kg	198円/kg	29.5%	5,766トン	

(注)SBS輸入の枠は近年、毎年10万トン/年。このうち、短粒種精米の輸入が6～7万トン程度。

※「SBS輸入」とは、国が輸入を管理する国家貿易制度の枠内にありながら、民間事業者による実質的な直接取引を可能とする「売買同時契約(Simultaneous Buy and Sell)」方式による輸入。民間事業者が合意した価格に基づき、国が海外事業者からの輸入と国内事業者への売り渡しを同時に行うため、市場の需給状況が価格に反映されやすい点の特徴。

出典：農林水産省 SBS 輸入米見積合わせ結果発表資料等

表 2

国境措置撤廃による財政負担（試算）

品目	生産額 (平成20年度、 一部19年度)	関税撤廃時の 必要補償額	左記必要補償額の 試算根拠	試算年度
米	1兆9014億円	0～6574億円	中国産短粒種米 との価格差	平成17年度～21年度
牛乳・乳製品	6598億円 (生乳)	400～515億円	輸入バター、脱脂粉乳 との価格差	平成17年度～21年度
牛肉	4591億円	1276億円	現在の関税水準 (38.5%)	平成20年度
砂糖	804億円 (原料作物)	325億円	輸入糖との価格差	平成20年度
麦	754億円	143億円	輸入小麦との価格差	平成17年度～21年度※3
大豆	423億円	0億円	現在の関税水準 (無税、油糧用のみ4.2%)	—
でん粉	159億円 ※1 (原料作物)	13億円	輸入でん粉との価格差	平成20年度
その他 (落花生、こんにゃくいも、小豆)	389億円 ※2	258億円	落花生、こんにゃくいも、 小豆の輸入品との価格差	平成20年度等
合計	8兆4622億円 (全農産品)	2415億～9104億円		

(注) この所要額は、減反政策の見直しや競争力強化策を一切行わずに、即時に関税等の国境措置を撤廃した場合に必要な内外価格差補填額を試算したもの。(因みに、米の欄の「0」は減反政策を撤廃した場合である。)

※1 でん粉の原料作物：かんしょ、ばれいしょ。生産額は、でん粉用途の消費量と加工用の価格から試算。

※2 砂糖の原料作物：てんさい、さとうきび。

※3 小麦の輸入価格は変動が激しいため、過去5年中の最高と最低を除いた価格差をもとに試算。

出典：山下一仁「FTA交渉と農業問題」、平成20年生産農業所得統計、独立行政法人農畜産業振興機構年報（各年）ほか