

誰のための食料・農業政策か？ 安定供給を忘れた「農業村」の人たち

農林水産省はフードバンクを支援することで、廃棄される食品を経済的な弱者に供給するという。しかし、高い食料品価格で農業を保護することにより、貧しい人たちが食料品を買えないようにしているのは、ほかならぬ農政だ。その農政が目標に掲げているのは、農業・農村の所得倍増である。選挙で農民票がますます大切になっているからだ。しかし、農家は貧しいどころか異常な高額所得者となっている。アパートでカップラーメンをすすめる人には手を差し伸べないで、ポルシェに乗ってフォアグラを食べる人を納税者の負担で支援するような政策が妥当なのだろうか。

農水省のフードバンク支援

フードバンクとは、まだ十分食べられるにもかかわらず、包装や賞味期限などの問題で流通に乗らない食品を福祉施設や生活困窮者に提供する活動である。農水省はこれを支援するため、2020年度中にこれらの食品についての情報を食品メーカーやスーパーから集め、活動団体や福祉施設に提供するシステムを構築

すると表明した。これを1面トップで掲載した地方紙もある。困っている人が多いという証左である。

途上国では飢餓で苦しんでいる人がいる一方、先進国では飽食による肥満が問題となっている。食べられずに廃棄されてしまう食品ロスの問題は、途上国にも先進国にも共通している。しかし、途上国の食品ロスとは、農産物を収穫しても、あるいは先進国からの援助物資が港に着い

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
山下一仁
やましたかずひと 東大法卒。
77年農林省入省、農水省ガット
室長、農村振興局長などを経て
10年4月から現職。著作に「いま
蘇る柳田國男の農政改革」(新潮
選書)、「TPPが日本農業を
強くする」(日本経済新聞出版
社)など。

ても、道路など物流インフラの未整備などから、食料が必要な人に届かないという問題である。これに対して、先進国の食品ロスは、豊かな消費者に食料が過剰に供給されてしま

い、廃棄されてしまうという問題である。日本で食品ロスは年間643万ト(16年度)で、主食用米の生産量の約9割に相当する。しかし、日本の中でも、貧困や施設の子算が足りないため食料を入手

できない人たちがいる。フードバンクはこれらの人に廃棄されそうな食料を提供することにより、所得格差によって生じている過剰の中の不足という問題を軽減しようとするものと言える。フードバンクへの支援は好ましい政策のようだが、農水省自身が食料不足を生み出しているとしたら、どうだろうか？ マッチポンプなら美談ではない。

食費を払えないことには二つの要因がある。失業や非正規などで所得が低いことである。もう一つは、食料品の価格が高くて買えないことだ。貧しくても食料品の価格が安ければ、食べるのに困らない。

政治もこの問題に無関心ではない。

消費税には低所得者ほど負担が重い「逆進性」がある。消費税の8%から10%への引き上げで食料品の価格が上昇すると、収入のうち食料品への支出割合が高い低所得者の負担が重くなるという懸念が表明され、食料品については軽減税率が採用された。しかし、政治は「低所得者が食料品を買えない」ことについて、どれだけ真剣なのだろうか？

軽減税の逆を向く農政

農協、農林族議員、農水省から成る「農業村」は、環太平洋連携協定(TPP)に参加すると農業は壊滅すると主張し、農協は1100万人以上の反対署名を集めた。TPP交渉に参加後、自民党や国会の委員会は、米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、砂糖などを関税撤廃の例外とし、できない場合はTPP交渉から脱退も辞さない」と決議した。

政治家はTPP交渉を「国益を懸けた闘い」と表現した。その国益とは農産物関税を守ることだった。その関税で守っているのは、国内の高い農産物食料品価格だ。これで保護しているのは農家であり、負担しているのは消費者である。

例えば、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(正確には農水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いる。国産農産物について、その価格と国際価格との差である消費者負担をやめて財政から直接支払いを農家に交付すれば、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のだ(図表1)。

飲食料品の中でも主食の米についての政策ははるかに問題が多い。医療など通常の政策であれば、納税者として負担をすれば、国民は消費者として安く財やサービスの提供を受けられる。しかし、毎年4000億円の納税者負担により農家に補助金を払って米生産を減少させ(減反である)、市場で実現する価格よりはるかに高い米価を実現し、消費者負担を高めている。これも関税があることで可能となる。なお、「減反廃止」は安倍政権のフェイクニュースである。畜産についても、1990年の牛

肉自由化以降3兆円にも達する巨額の財政資金を投下しながら、国民の購入する畜産物価格は逆にながって高い。牛肉価格はTPPによる関税引き下げをものともせず、歴史的な高水準にある。和牛の子牛・枝肉価格はこの20年で約2倍となっている。酪農家が販売する生乳の価格も2007年度の1キロ79・2円からほぼ一本調子で上昇し18年度は103・4円をつけている。生乳価格が上昇すると、牛乳や乳製品の価格も上昇する。デフレとは別世界の価格上昇である。関税が削減される中で価格を下げた国際競争力を上げなければならぬのに、完全に逆方向を向いている。

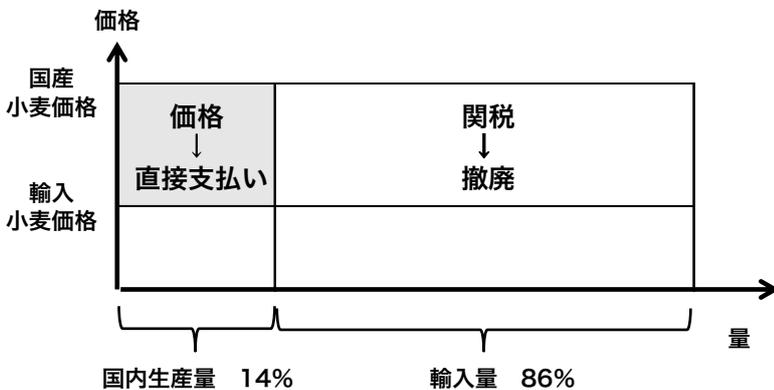
経済協力開発機構(OECD)は、国際価格よりも高い価格を払うことによって日本の消費者が負担している額を約4兆円と試算している。これは、今回消費税の増税によつて国民に負担させようとする額とほぼ同じである。消費税を上げてでも農業政策の逆進性を解消すれば、国民負担は増えない。

国際的にも異常な農政

各国農政の比較をしてみよう。

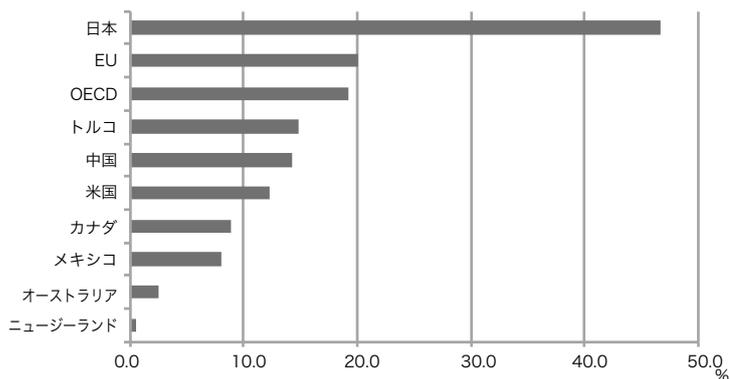
OECDが開発したPSE(Producer Support Estimate)という農業保護の指標は、財政負担によつて農家の所得を維持している「納税者負担」の部分と、国内価格と国際価格との差(内外価格差)に生産量をかけた「消費者負担」の部分(消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農

〈図表1〉逆進的な農政



(出所)筆者作成

〈図表2〉PSE国際比較(2018)



(出所)OECD “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019” Composition of Producer Support Estimate中の “PSE as a share of GFR (%)”を使用

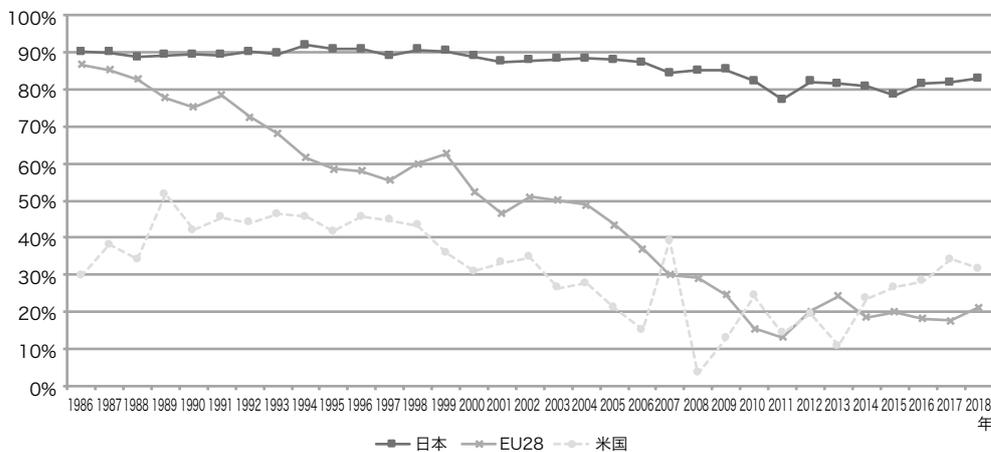
家に所得移転している額)から構成されている。
 農家受取額に占める農業保護PSEの割合(% PSEという)は、2018年で米国12・2%、欧州連合(EU) 20・0%、OECD加盟国平均19・2%に対し、日本は46・7%と異常に高い(図表2)。農家が受け取った額の半分は政府による保護だということだ。しかも、保護

水準が高かった1999年から比べると、米国は25・5%からEUは38・5%から、それぞれ半分程度へ減少しているのに対し、日本は59・9%からの2割程度の減少にすぎない。
 問題は、それだけではない。日本の農政は、主に消費者に高い価格を払わせるという消費者負担の形で行われている。かつては日本と同じく高い価格で農業を保護してきたEUは、消費者に低い価格で農産物を供給しながら、財政からの直接支払いで農家を保護する政策に転換している。政治的な抵抗があったが、93年に改革を断行した。米国は60年代に農政を転換した。直接支払いで農業は保護できる。しかも、米の減反をやめれば、減反のための財政負担をしなくて済む上、価格が下がるので、コストの高い兼業農家が退出し、主業農家に農地が集まる。規模が拡大してコスト・価格がさらに下がれば、消費者負担が減少するだけでなく、輸出も拡大し農業は発展する。

市場に介入して高い価格で農家を保護しようとすると、1970年当時の米のように過剰という問題を引き起こしてしまう。OECDなどに属する世界の農業経済学者が、市場へのゆがみの少ない直接支払いを勧めるのは、このためである。高米価による過剰が問題なら、その原因である高い米価を下げるのが経済政策の本筋なのに、結果として生じている過剰を解消するという小手先の政策が採られた。減反である。農協は、肥料では8割、農薬、農機具で6割と、農業資材の販売でも圧倒的なシェアを持っている。しかし、農協は協同組合であるという理由で、独占禁止法の主要規定が適用除外となっている。カルテルを行うことも自由である。このため、肥料、農薬、農機具、飼料など、主要な農業資材価格は、同じ原料を使いながら、米国の倍もする。ある大規模農家は、韓国から肥料を輸入している。輸送コストをかけたも、農協から仕入れるより3割ほど安いという。

経済学の因果関係からすれば、農産物価格が高いので農家は高い農業資材価格を払うことができる。農協は、高い農業資材価格と農産物価格で、高い販売手数料を2回稼げる。

〈図表3〉PSE(農業保護)に占める価格支持の割合



(出所)OECD “Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019”

国際価格よりも高い農産物価格を維持するためには、関税が必要となる。財政による保護は毎年国会での予算審議が必要となるので不安だが、関税による保護は恒常的に続けられると農業村の人たちは主張する。しかし、TPPで関税は削減された。外国との交渉で決められる関税よりも国内だけで決定できる予算の方が政治的には容易である。まっとうな政策なら国会審議を恐れる必要はない。

小麦の例のように、関税がなくなり価格が下がっても、財政からの直接支払いを受ければ、農家は困らない。しかし、価格が下がると、販売手数料収入が減少し農協経営はダメージを受ける。それだけではない。高米価でコストの高い零細な兼業農家を滞留させたことで、農協は政治力を維持できたばかりか、兼業収入が農協口座に預金されることで日本第2位のメガバンクに発展した。価格低下は農協の土台を揺るがす。

日本農政の特徴は、農業保護の程度が高いばかりか、保護の8割以上が消費者の負担で行われていることである。消費税の逆進性にあれだけ大騒ぎしたのに、これを問題視する政治家はいない。関税で食料品価格

をつり上げる逆進性の塊のような農政を維持することは、農業村の利益を代表する政治家にとっては、まさに「国益」となるのだ。

特に、高い納税者負担と高い消費者負担という二重の負担を強いている米については、減反をやめて米価を下げて、直接支払いを農業で生計を立てている主業農家に限定すれば、消費者負担を減じつつ、なお納税者負担も減少できる。

農家は高額所得者

低所得者にも負担をさせている農政の目的は、農家の所得増加である。2013年に自民党が取りまとめた「農業・農村所得倍増目標10カ年戦略」で「地域や担い手の所得が倍増する姿を目指す」としたことを受け、政府も「農業・農村の所得倍増を目指す」と閣議決定まで行っている。農水省だけではなく政府全体の政策目標にしたのである。

安倍政権の選挙対策に他ならない。農家人口が減少しているのに、小選挙区制や参院の1人区によつて、組織された農家票がキャスティングポットを握るようになっていく。50対50で競っているときに、2%でも組

織票が相手方に行くとも48対52と4%の差がついてしまうからだ。

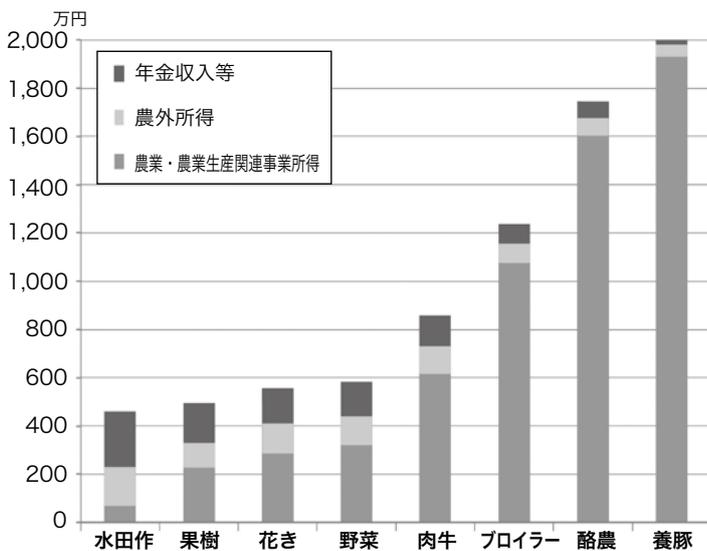
しかし、低所得者を犠牲にしてまで政策目標にしなければならぬほど、農家は貧しいのだろうか。農業と工業の所得格差の拡大を解決することを目的として、農業基本法が1961年に制定された。しかし、米価の引き上げや兼業化の進展によつて65年以降、農家所得は勤労者世帯の所得を上回って推移している。今の農業・農村に貧困はない。

それどころか、農家は高額所得者となつている。図表4(2017年)が示す通り、最も所得が低い米作農家(459万円)でも民間の平均年収432万円(17年)を上回る。

TPPや日米貿易合意などによる関税引き下げの見返りとして、毎年3000億円もの国内対策が講じら

れている畜産については、肉牛859万円、酪農1743万円、養豚2045万円である。これは平均であつて、規模が大きい酪農の飼養頭数100頭以上層では4976万円、養豚2000頭以上層では6676万円となる(なお、図表の農外所得とは、サラリーマン所得などを指している。この図表から、米作農業のほとんどは、サラリーマン所得が主の兼業農家や高齢な年金生

〈図表4〉営農類型別の農家所得



(出所)農林水産省農業経営統計調査(2017年)より筆者作成

活者によって行われていることが分かる。

このように裕福な畜産農家に対して盛りだくさんの政策が講じられる。生産物の価格が下がれば補填ほてんされる。畜舎の建設、家畜や機械・施設の導入には、多額の補助金がある。それでも経営に失敗して負債が生じると、長期・低利の借り換え資金が用意される。安倍政権になってから財政規律は緩み放しだ。

戦前農家は貧しかったが、労働者も貧しかった。米価を上げて利益を得ようとする地主階級に対して、国民消費者のために反対の立場をとっていたのが、柳田国男たちがいた農林省だった。

農業を支援するのは、コストや価格を下げて消費者に安く食料を安定的に供給するためだった。そうでなければ、同じ公共事業でも、公共物である橋や道路と異なり、農家の個人財産である農地の整備について、納税者負担によって農家の負担がわずか15%程度で実施する根拠はないはずだ。農政は本来の使命を忘れ、利益集団に奉仕することだけを目的とするようになっていく。