

戦後農政を大転換せよ

— 減反廃止と農業構造改革 —

東京財団上席研究員 山下一仁

1. 改革の必要性

- (1) 農業の衰退に歯止めがかからない。(1960年から現在まで GDP に占める農業の割合 9%→1%、65歳以上高齢農業者の比率 1割→6割、農外所得が大宗をしめる第2種兼業農家の割合は 32%→63%、特に、食料安全保障に不可欠な農地面積は 609万 ha+110万 ha→463万 ha▲260万 ha のかい廃、耕作放棄地は 39万 ha、東京都の面積の 1.8倍。)
- (2) WTO・FTA 交渉→農産物関税引下げ→国内価格引下げが必要。関税引き下げの例外(重要品目)を主張すると消費量の 5%に相当する大幅なミニマムアクセスの追加が要求される(これまでの分と合わせて米で消費量の 14%のミニマムアクセス)→食料自給率さらに低下。
- (3) 少子高齢化と人口減少(一人当たり米消費量は過去 40年で半減。さらに高齢化で食べる量が減少。これまでは総人口は増加したが、今後は減少。米総消費量はダブルで影響を受ける。一人当たり米消費量が今後 40年で半減すれば 2050年頃には米の総消費は現在の 900万トンから 350万トンへ。)→単収は増えるので、50万 ha で米作は十分。(2)のミニマムアクセスを含めると 30万 ha 強で足りる。260万 ha の水田について今の 100万 ha の生産調整を 210万 ha へ拡大する必要。大幅な日本農業の縮小と食料安全保障に不可欠な農地資源のさらなる減少。

2. 日本の農業保護の構造と原因

(1) 国際比較

WTO・FTA 交渉において農業では後向きの対応しかしない(特に関税引下げに抵抗する)最も農業保護主義的な国という内外の批判。

これは保護の仕方が間違っているため。

農業保護指標である OECD の P S E は消費者負担と納税者負担の部分から構成。その内訳は、関税により高い価格で農業を保護している消費者負担の部分は 86~88年から 2006年にかけてアメリカ 37%→17%、EU 86%→45%、日本 90%→88%。アメリカ・EUとも価格から財政による直接支払いへ保護を転換。(EUの穀物支持価格は 2000年以降小麦シカゴ相場より低く、関税は不要。)

(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	●	×	×
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

(2) なぜ、関税依存の消費者負担型農政ができ上がったのか。

所得は売上額(価格×生産量)からコストを引いたもの。食生活の洋風化により、米のように需要、売上額が伸びない作物でも、規模拡大等の構造改革を行い、コストを減少させれば、農業所得は確保できるはずだった。

(農業基本法)

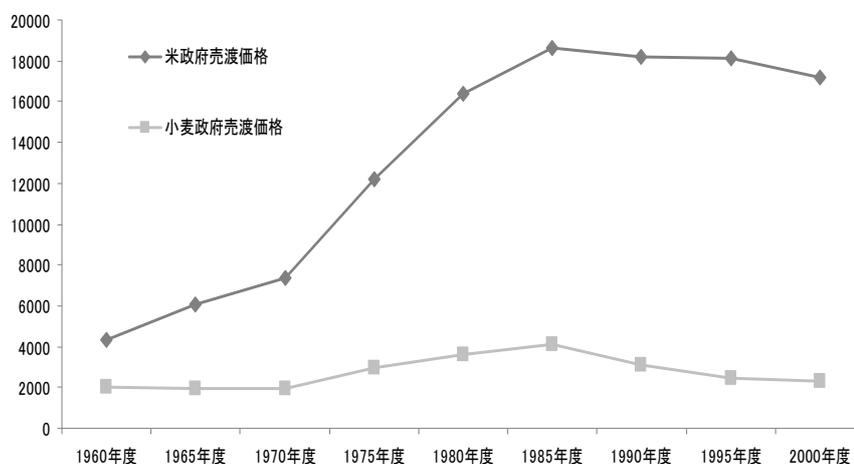
しかし、実際の農政は米価を上げた。米は過剰となり、40年近くも減反(水田面積の4割にあたる100万ha強)を実施。国民は高米価という消費者負担に加え、減反カルテルに農家を参加させるためのアメとして年間2千億円、累計7兆円の財政・納税者負担という二重の負担。

高米価と減反政策によって、二つの悪影響が発生。

① 食料自給率は60年から79%→40%へ低下(作りたいだけ作らせて過剰を輸出で処理したEUでは、フランス99%→122%、イギリス42%→70%)。消費者米価を大幅に上げる一方で消費者麦価は40年間ほとんど横ばいにしたことが自給率低下の主な原因の一つ。(500万トン相当の米を減産する一方で700万トン超の麦を輸入)

(図) 米麦の政府売渡し価格（消費者価格）の推移

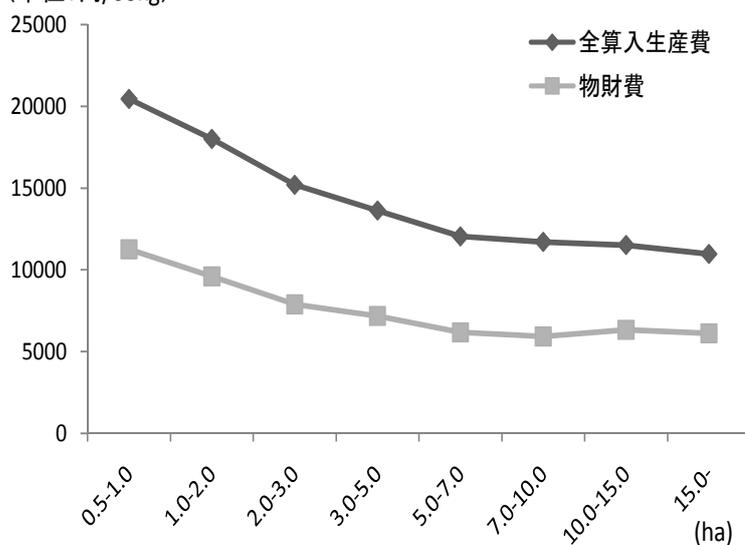
(単位：円/60kg)



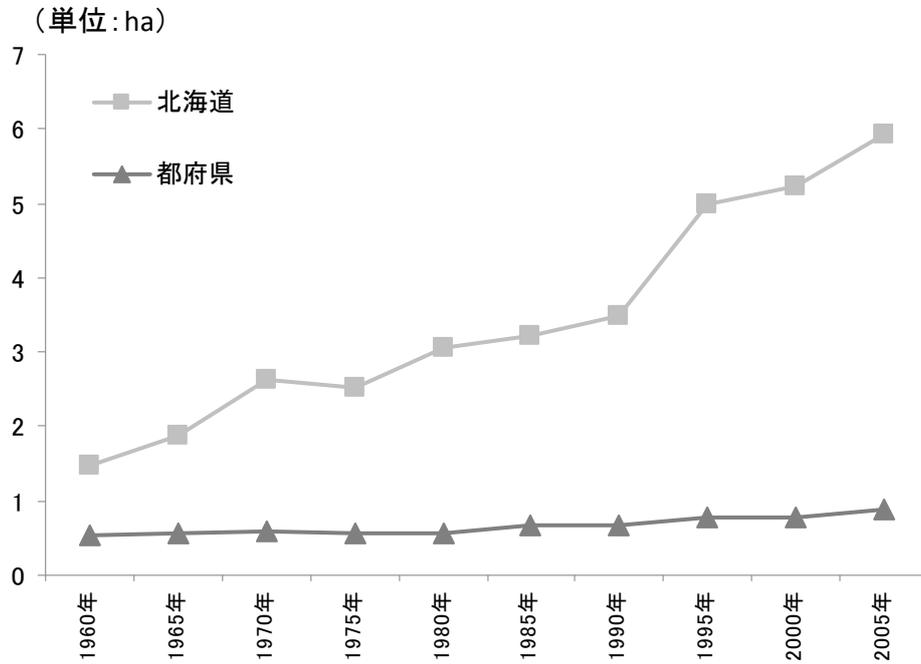
② 品種改良等による単収向上はコストを低下させるが、減反面積の拡大につながるため抑制された。また、コストの高い農家も高い米を買うより自ら作るほうが安上がりとなるため、**零細兼業農家が滞留し規模は拡大しなかった**。そのうえ、集落内部での減反面積の画一的な配分（むしろ主業農家への過重な配分）は主業農家のスケールメリットを阻害。高米価、兼業、宅地等への農地転用により米兼業農家は豊か。米価運動を主導した**JA農協**にとっては米の販売手数料等の増加、米農家戸数の維持による政治力の維持（住専問題）。しかし、米では構造改革の大幅な遅れ（主業農家の生産シェア：野菜 82%、牛乳 95%、米 38%）、水田面積の減少。

(図) 米作の規模と平均費用

(単位：円/60kg)

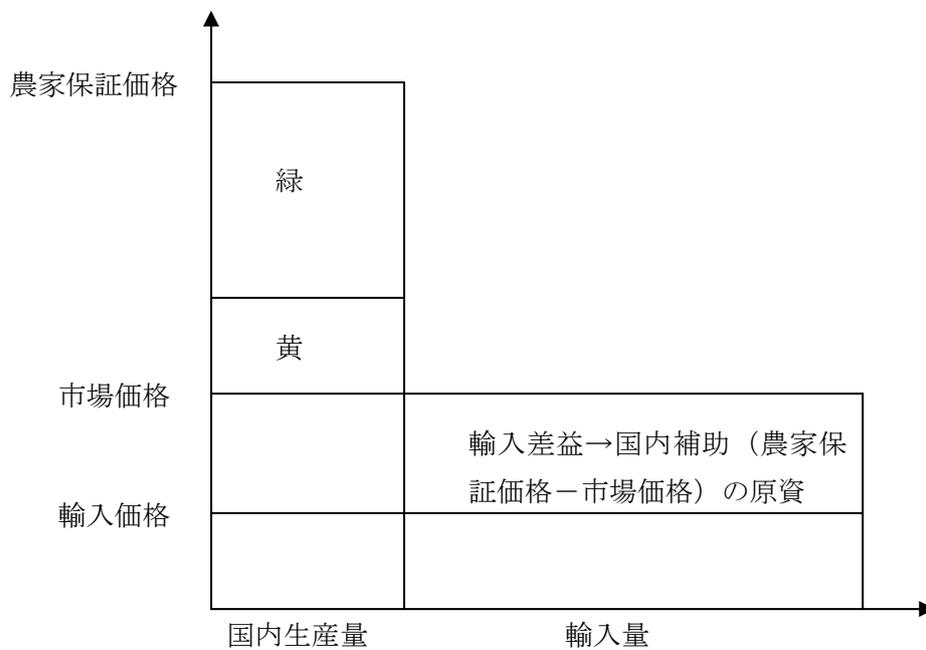


(図) 農業規模の推移



(3) 現在の農政改革の評価

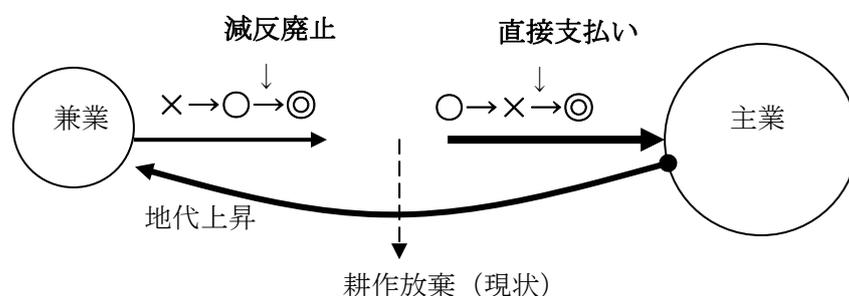
(図) 政府・与党の水田・畑作経営安定政策の内容



- ・ 背景は WTO 交渉。2003 年 8 月アメリカ・EU 合意（上限関税率の導入）～「諸外国の直接支払いも視野にいて検討」→2003 年 9 月カンクン閣僚会議（米は上限関税率の例外にできるかもしれない）～「米は直接支払いの対象としない」→2004 年 7 月枠組み合意（数はわからないが、大幅な関税引下げの例外となる重要品目が認められる。米だけではなく麦や乳製品も関税を大きく下げる必要はないかもしれない）～「価格引下げにつながる直接支払いはどの農産物にも導入しない」
- ・ 政府・与党：対象は限定するが米も含めて農産物価格は下げない（今までの麦・大豆の黄色の不足払いを一部緑の直接支払いに衣替え、米は直接支払いの対象外、WTO・FTA 対応不能）。しかし、参議院選挙後は対象者の限定の例外を拡充。民主党：減反を廃止して価格は下げるが対象は限定しない。しかし、参議院選挙後は減反に参加した農家に直接支払いすることに政策変更。両党の政策に違いは少なくなっている。
- ・ 選択制（米作付けを自由にして減反参加農家には米価低下分を補填する）の問題：①米価も財政支出も変動。②減反参加農家が現状維持的な零細兼業農家であれば構造改革効果は期待できない。不思議なことに、減反選択制は民主党の政策提案と同一。

3. 改革内容

(1) 直接支払いで関税・価格引下げに対応する。構造改革の遅れた日本では、農業の効率化を促進させる対象者を絞った直接支払いが必要。小農は貧農ではない…2001 年の米作副業農家の所得 801 万円 > 勤労者世帯所得 646 万円、米作副業農家の農業所得 10 万円、主業農家の所得 642 万円（うち農業所得 322 万円）



(2) 具体案

価格維持カルテルである米の減反や他の価格支持政策の段階的廃止→価格低

下→高コストの零細兼業農家は農地を貸出す（作るより買ったほうが安い）
 →直接支払いを一定規模以上の企業的農家・集落営農組織に交付（新規就農者など5年後に一定の規模を達成できるものも対象。不可抗力で達成できなかった者に対しては遡及して返還させる）→企業的農家などの地代支払能力向上→規模拡大による効率化、コスト・ダウン→企業的農家等の所得及び地代支払能力向上（零細兼業農家は地代収入獲得。零細農家切捨て論は誤り。）
 →価格は国際価格へ接近しこれを下回る。→輸出による国産農産物需要拡大。中国が三農問題を解決していけば中国の農産物価格は上昇。→農地はフルに活用、耕作放棄解消¹。→食料安全保障や多面的機能の基礎である農地・水田の保全・確保が可能。自由貿易こそ日本の食料安全保障を達成する。

(図) 日本と中国の米価の推移



注: 日本産は玄米、中国産は精米の、短粒種の価格。19年については、日本産は10月現在、20年については米価格センターに上場がないため比較可能な数値はないが、20年の相対取引価格と19年の上場価格の比から推計。

(3) 効果

ア. 減反をやめれば米価は現在の中国産米輸入価格を下回る60キログラム当たり9500円に低下し、国内需要も1000万トンに拡大。価格低下分の8割を主業農家に補填すると、所要額は $(14千円 - 9.5千円) \times 0.8 \div 0.06 \times 700$

¹ 耕作放棄は米価低下で出し手は増えているが、受け手の主業農家が地代負担能力がなく、農地を引き取れなくなっているから生じている問題である。

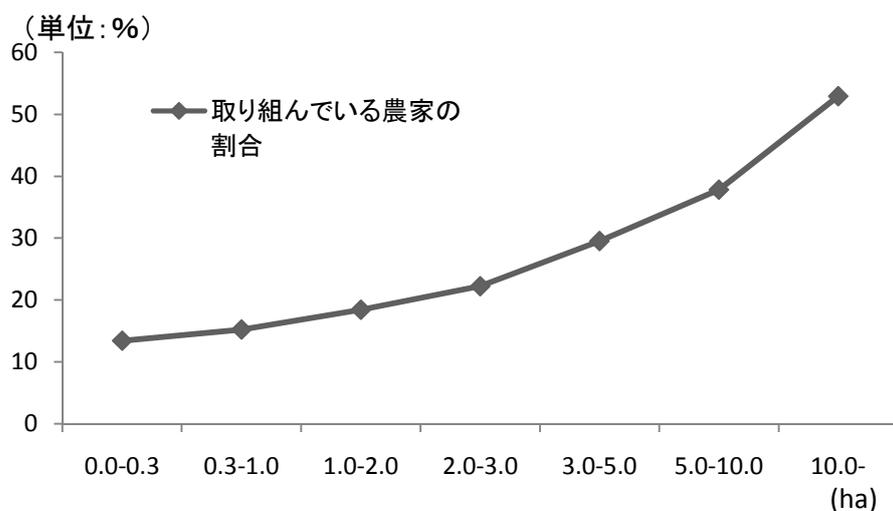
万トン×40%≒約 1.6～1.7 千億円。これは現在減反にかけている額と同額。同じ金をかけて消費者価格は低下。さらに減反以外の米関係財政支出額約 2 千億円を活用して面積あたりの直接支払いを導入し地代負担能力を向上させて構造改革を進める。他の農産物も国際価格の上昇により大きな額はいらない。(農業予算は 3 兆円もある)

4 兆円もあった農業保護の国民・消費者負担は価格低下で消滅。WTO・FTA 交渉に対応可能。事故米の原因となった現在の 77 万トンの米のミニマムアクセスも輸入しなくてすむ。ミニマムアクセスについてはトン 1 万円の保管料(100 万トンで 100 億円ー現在減少しているものの 130 万トン程度の在庫)が発生。生産調整による高米価政策はそれを支えるために多くの財政負担が必要となっている。

イ. これまで米需要を国内・主食用だけで考えてきた。減反廃止により米価を下げれば、国内+輸出、主食用+非主食用(飼料用米、生分解性プラスチックやエタノール原料等の新規需要)へと需要・生産拡大。米と他作物の相対収益性が是正され他作物の生産拡大。→食料自給率向上。

ウ. 担い手農家の所得も向上。週末以外も農業に専念できる主業農家は農薬・化学肥料の投入を減らすので環境にやさしい農業が実現。小農は週末しか労働できないので雑草が生えると農薬で処理する。

(図) 米の作付規模と環境保全型農業の取組割合 (2000 年)



エ. 構造改革をすれば、農業全体のパイが拡大。農地の貸し手も高い地代収

入が得られるようになる。農地の貸し手は農地、農道、水路の維持管理を行っているのであり、農業からまったく退出するのではない。(貸しビルのオーナーとテナントの関係) 耕作者のみが農業者ではない。→あわせて農村全体の所得向上のために**農村のサービス産業化**を推進すべき。

オ. JA はこれまで減反を理由として先物取引に反対。**先物市場の創設**による農家所得の安定化。

4. 農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題。目的とすべきは農業の発展や国民への食料の安定供給であって関税の維持ではない。農業を保護するかどうかではなく、関税による価格支持か直接支払いか、いずれの政策を採るかが問題。EU は先んじて農政改革を行い、WTO 交渉で関税引下げ、輸出補助金撤廃を提案するなど積極的に対応している。これまでどおりの農政を続け座して農業の衰亡を待つよりは直接支払いによる構造改革に賭けるべき。

(参考) 具体的な制度案

- 米について減反を5年間で段階的に縮小・廃止して米価を需給均衡価格まで下げる。
- 価格低下で影響を受ける一定規模以上の農家に対し、所得減を補償する米国型の直接支払いを交付するとともに、構造改革を推進するための面積あたりの直接支払いを交付する。前者の直接支払いは構造改革による米作農家の収益向上をみながら段階的に縮小する。面積あたりの直接支払いについては、水田の上に何を作付けしても対象とする。水田かどうかは畦畔の有無や樹園地になっているかどうか現況で判断する。
- 対象者は当初5年間、都府県4ヘクタール、北海道10ヘクタール以上の規模農家（農業生産法人についてはその5倍の都府県20ヘクタール、北海道50ヘクタール以上の規模）とし、規模拡大を考慮し、次期5年間においては、都府県6ヘクタール、北海道15ヘクタール以上の規模農家（法人についても都府県30ヘクタール、北海道75ヘクタール以上の規模）とする。
- 但し、現在の規模は小さいが規模拡大の意欲、客観的条件が備わっている者、新規就農者については、5年後に一定の規模を達成することを条件に暫定的

に対象とする。また、単に補助金の受け皿的なものではなく、零細分散錯圃を解消できるような1集落1農場的な規模(農業生産法人に準ずる)を持ち、かつ役割分担の明確な集落営農についても5年後の法人化を条件に暫定的に対象とする。これらの農業者等が条件を達成できなかった際は、遡って5年間の直接支払いを返還させる。(ただし、病気や地権者の非協力等の不可抗力の場合は免責する)

- 畑については、現在の水田・畑作経営安定対策のうち畑作分約2千億円等をスクラップし、面積あたりの直接支払い(通常分)に転換する。面積あたりの直接支払いについては、水田と同様、畑の上に何を作付けしても対象とする(これまで補助の対象外だった野菜、果樹等も対象)。単価は現在の水田と畑作の地代差を考慮し、水田の半額とする。畑作については、主業農家の販売シェアがすでに高く、現在の畑作経営安定対策を面積あたりの直接支払いに転換したのみでは現状維持にとどまることから、スクラップした財源の余りに加え農水省予算から新たに捻出した1千億円を財源とし、高齢農家等が離農し、農地を担い手にリースまたは譲渡する場合に、通常分の面積あたりの直接支払い額の半分を離農農家に、残りの半分を担い手に交付することによって、構造改革を推進する。
- 草地については、単価を都府県においては畑の5割、北海道においては畑の3割としたうえで、畑の制度を適用する。財源は現在の畜産関係予算から支出する。