

新しい食料・農業・農村基本計画の問題点

(未定稿)

1. 食料・農業・農村基本計画とは？

1999年に制定された食料・農業・農村基本法に基づき、5年ごとに食料自給率向上の目標や政策の基本方向を定める計画。第二回目の計画が3月25日に閣議決定された。

2. 具体的内容

(1) 直接支払い(品目横断的政策)

(2) 株式会社の農業参入

(3) 食料自給率向上の目標

(4) 農産物輸出と攻めの農業

3. 直接支払い(品目横断的政策)

(1) 基本計画は、「農業の構造改革を加速化する」必要性を強調。

・ WTO・FTA 交渉により関税の引下げが求められており、そのためには農業の構造改革を行って国内価格を引き下げる必要。

・ また、農業の衰退傾向に歯止めがかからない。 GDP(国内総生産)に占める農業の割合は、60年の9%から1%に減少。農地の改廃が進む中で農業の規模拡大は遅々として進まないし、担い手は育ってこない。農業者は著しく高齢化し、65歳以上の農業者の比率は40年間で1割から6割へ上昇。WTO交渉とかFTA交渉をうんぬんする前に、今までどおりの高関税政策を続けても、農業の衰退傾向に歯止めがかからない状況。つまり、WTO・FTA交渉という農業の外からの要請というより、農業内部から農業の構造改革が必要になっている。

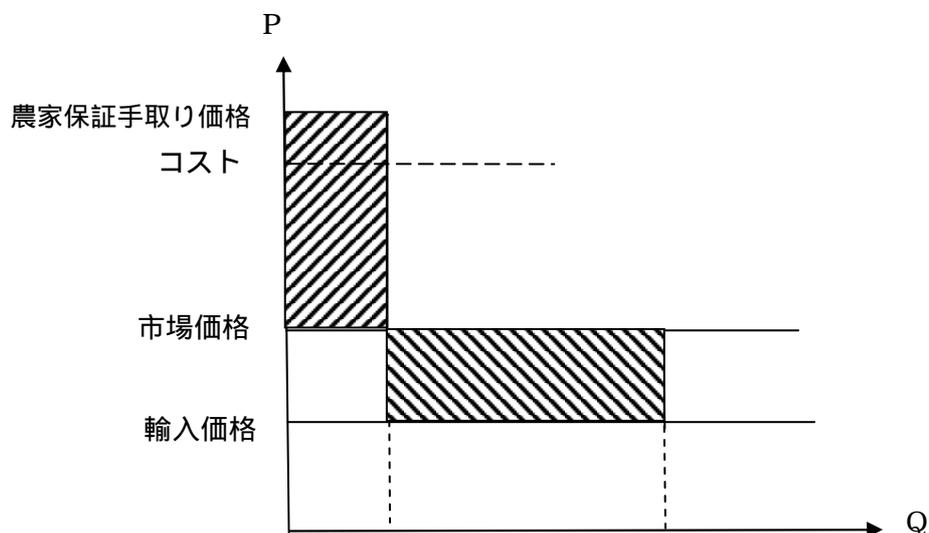
(2) また、基本計画は、「我が国農業の構造改革を加速するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応しうるよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化したうえで、その経営の安定を図る対策に転換する。」としている。アメリカやEUは価格から財政による農家所得の維持に移行し、関税引き下げにも対応できるようになっている。基本計画は、財政から農家へ交付される補助金、直接支払いの導入を決めたものと理解されている。そのうえで、マスコミ各メディアは、その対象を真の担い手に限定できるかどうかについて論じている。それも重要な問題だが、それ以前の問題として、この直接支払いの内容自体を議論しているものは、ない。

(3) 直接支払いの内容？

「複数作物の組合せによる営農が行われている水田作及び畑作について、品

目別ではなく、担い手の経営全体に着目し、市場で顕在化している諸外国との生産条件の格差を是正するための対策となる直接支払いを導入する。諸外国との生産条件格差の是正対策は、国境措置の水準等により諸外国との生産条件格差が顕在化している品目（現時点でいえば、水田作は麦、大豆、畑作は麦、大豆、てん菜、でん粉原料用馬鈴しょ、等を想定。）を対象とする。また、この対策は、過去の作付面積に基づく支払と各年の生産量・品質に基づく支払を行うなどにより、需要に応じた生産の確保や生産性向上等の我が国農業の課題の解決に資するよう、留意する。と計画は書いている。

この基本計画の読者は、「諸外国との生産条件格差が国境措置の水準等により国内市場において顕在化している」という表現を、諸外国との生産条件格差があっても関税によって国境で格差が解消されていれば国内市場においてそれが顕在化していないので対象としないと正しく読むことを要求される。これは、現在、農家への保証価格と市場価格の差として交付されている麦、大豆等の不足払いといわれる補助金を直接支払いに移行する、しかし、WTO交渉で本格的な関税引下げの議論が先送りになったので、米のみならず麦、牛乳等他の農産物を含め関税引下げへの対応としての直接支払いは見送るという内容。



より具体的にいうと、(1) 不足払いについて、米は不足払いがないので該当しない、過去に麦や大豆等を昨付けした水田、畑では麦、大豆等の不足払いを緑の直接支払いに転換する、酪農、肉用牛等の不足払いは緑の直接支払いには転換しない、(2) 関税引下げに対処するための直接支払いは、米

麦等については関税が下げられたら導入するが、酪農、肉用牛等については、乳製品や牛肉の関税引下げが行われても何も対策を打たない？、ということになるようである。

最も構造改革の遅れている米について対象としないのでは「我が国農業の構造改革を加速化する」とはいえないのではないか。

(4) なぜ改革案は後退したのか

全ての農家に効果が及ぶ価格支持と異なり、直接支払いの最大のメリットは問題となる対象に直接ターゲットを絞って政策を実施できること。中山間地域直接支払いの導入に際しては、政治的な抵抗はあったが、対象地域・農地を限定した。新しい直接支払いも将来の食料生産を担う農家に対象を限定しなければ構造改革効果はなくなる。しかし、対象（農家）を限定するという政策上の最大のメリットこそ、政治的には最大のデメリット。さらに、種々の利益が絡まる予算を抜本的に見直す事は大変なリーダーシップを要する。

しかし、2003年の8月末、唐突に「諸外国の直接支払いも視野に入れて」食料・農業・農村基本計画を見直すという農林水産大臣談話が出された。農産物関税に上限を設定するというアメリカとEUのWTO交渉に関する合意が同年8月13日になされたためと思われる。上限関税率は今のEUの最高関税率200%を超える事はありません、アメリカの現行関税率、EUの改革状況から100～125%と考えられる。490%のコメの関税率等をそこまで下げると、現状のままでは日本農業は壊滅する。農業なくして農林水産省という組織は維持できない。直接支払いの政治的困難さなど頭から吹っ飛んでしまうほどの危機感が大臣談話につながった。

最初の後退

EUは中東欧への拡大や農業支出の増加等EU独自の事情に対処するため農政改革を実行。これによりWTO交渉のポジションは有利になったが、交渉がなくても改革は不可避。同じように、我が国も日本農業それ自体に内在する問題に対処するために改革を行う必要がある。しかし、03年9月のカンクン閣僚会議議長案で米は上限関税率の特例にできるかもしれないという期待が生じたため、改革の意欲が後退。同年12月食料・農業・農村基本計画を見直す場である食料・農業・農村審議会の初会合で、農林水産省は米を直接支払いの対象としないという考えを述べている。

次の後退

04年7月末のWTO交渉枠組み合意では、関税率の高さで品目をグループ化し高い関税品目には高い削減率を課すという階層方式が採用されたが、一定の重要品目については例外が認められた。日本政府は、“最終合意は品目の重要さを反映する限りにおいて交渉のバランスは達成される”という一文と

“ 今後の交渉において、一貫性と公平性を考慮して、そのような拡大のベースが作られる ” を根拠に、関税割当約束はその拡大だけではなく、枠内税率の削減、関税割当の運用の改善を含むものであり、『関税割当の拡大についても義務付けされないように交渉していくことが可能』と解釈。つまり、関税引下げについて例外を要求しても、関税割当の拡大は必要でないという解釈。

この解釈を前提に、04年8月10日食料・農業・農村政策審議会による農政改革についての『中間論点整理』では、改革の中心となる経営安定対策（品目横断的対策等）については、WTO 交渉枠組み合意で本格的な関税引下げの議論が先送りになったので、**米のみならず麦、牛乳等他の農産物を含め関税引下げへの対応としての直接支払いは見送る**という内容にさらに後退。

本格的直接支払いを先送りしたのは、今導入すると WTO 交渉で関税引下げを容認するというメッセージを他の交渉国に送ってしまい、交渉の負けを意味するからだと説明される。しかし、関税引下げを余儀なくされたら直接支払いを導入するということ自体、関税引下げを容認するというメッセージを他の交渉国に送ることに他ならない。いずれ導入するのならなぜ今やらないのだろうか。農政改革を先送りしている間に農業は確実に衰亡してしまう。交渉結果に先立ち農政改革を実施している EU は交渉に負けているのだろうか。

農林水産省の WTO 交渉のホンネは？関税引下げか関税割当拡大か？直接支払い導入の機会はいつになるのか？食料自給率目標との関連は？

(5) 直接支払いと WTO の関係？

WTO は、国内の農業補助金を、交通信号方式で分類した。緑は自由に出してよい、黄色は注意、削減しなければならない。最初は、出してはならない赤の禁止補助金も交渉過程ではあったが、最終的には、赤の補助金はなくなって、大きく緑と黄色に分類された。

基本計画で「WTO における国際規律の強化にも対応しうるよう」とは、WTO 農業協定上削減対象ではない緑の政策としようというもの。しかし、直接支払いを交付する際に酪農等特定の農業を排除する場合には、この直接支払いは“緑の政策”とはならない。

緑の政策とは、貿易や生産への影響が全くないか又はあるとしても最小限であるというもの。その緑の直接支払いの基本的要件として、**支払いの額が、毎年の生産のタイプ又は量に関連しまたは基づいてはならない等の要件がある。**生産のタイプと関連しないとは米、酪農等作物や農業形態と関連してはならないということである。その意味は、交付に際し特定の作物等の生産を条件付けることにより農業者を特定の作物生産へ誘導するものであってはならないという趣旨であり、ある農業者がある作物だけを生産することを否定するものではない。それは、個々の農家の経営が「複数作物の組合せによる

営農」が行われていなければならないというものでは、決してない。

政策的にも、複数作物の組合せによる営農が行われている水田作及び畑作になぜ対象を限定する必要があるのだろうか。過去に麦等の不足払いを受けた農地で「部門専門的な」酪農をしても直接支払いを受けられるのであれば、形式的には生産のタイプと関連しないという緑の要件を満たすのかもしれない。しかし、それならば、なぜ最初から「部門専門的な経営」も対象としないのか。酪農、肉用牛にも不足払い制度があるにもかかわらず、なぜこれらは緑に転換しないのか。(将来品目別 AMS の縛りがかかることはこれらも同様である。) EU はこれらについても、面積当たりの直接支払いへ転換している。過去に麦等の不足払いを受けた農地で酪農をすれば直接支払いが受けられて、以前から酪農をしていた農地で酪農をすれば直接支払いが受けられないとするのは、資源配分を歪めるのではないか。

日本農業新聞(3月26日)は、欧米の直接支払いは過去の経営面積を基に支払いを決めるのに対し、品目横断的直接支払いは規模拡大や品質向上努力も加味して決める日本型であるとしている。しかし、緑の根本的要件は生産と関連しないということである。過去の作付面積に基づく支払いと各年の生産量・品質に基づく支払いが別個のものであれば、一方は(野菜等も含めるという条件で)緑、他方は黄色とできる。しかし、過去の作付面積に基づく支払いに各年の生産量・品質をリンクするのであれば、全体が黄色の政策となってしまう。

(6) 直接支払いと食料自給率

麦等への不足払い(農家手取保証価格 - 市場価格)を廃止すれば農家手取価格は市場価格まで低下する。これは生産費を下回るので、農家は1トンでも生産をすれば損失が生じるので、生産を止めて直接支払いだけを受けることが最も経済合理的となり、麦・大豆の生産は減少し、食料自給率は低下する。(直接支払い受給資格農家を一定規模以上の担い手農家に限定することに成功し、これら農家に農地を集積させコストを大幅に引き下げること成功すれば、一定の生産は見込まれる。しかし、現在の生産を維持できるかどうかははなはだ疑問。)

国内産麦(トン当たり小麦、14年度)の農家保証価格は145千円、国内市場価格は38千円、不足払い106千円、小麦の生産費は北海道の帯広でも122千円である。ある農家が10トン生産していたとしよう。不足払い総額は106万円で、これを直接支払いとして受け取る。1トン生産すると、生産コストと市場価格の差である84千円の損失が生じ、所得は106万円から98万円に減少する。所得は全く生産しないときに最大となる。(不足払いの一部を直接支払いに転換しなかった場合でも、市場価格に不足払いの一部を加えた農家手取り価格が生産コストを下回るかぎり

同じ。)

むしろ、これらの農家は麦等の生産から市場価格が生産コストを上回る米の生産にシフトし、米の過剰をさらに悪化させる可能性が高い。

食料自給率向上のための正答は、むしろ麦等の不足払いは（一定規模以上の担い手農家に限定した上で）これを維持し、米の生産調整を廃止して米価を下げ、米の消費拡大を行うとともに、担い手に対象を限定した農地面積当たりの本格的直接支払いを導入することであろう。

4．株式会社の農業参入

基本計画は、一定の条件のもとで認める。

市町村等との間で適正に農業を行う旨の協定締結

耕作放棄地等が相当程度存在する地域

リース方式（所有権は不可）

...反対論の論拠

ア．株式会社は農地を転用・耕作放棄する。...40年間で230万haの農地を転用・耕作放棄したのは誰か。農地の番人たる農業委員会は機能したのか、農協は土地売却代金の預金受け入れを拒否したのか。「適正に農業を行う旨の協定」は農家にこそ必要ではないか。

イ．産業廃棄物の不法投棄が起きる。...現在これを受け入れている者は誰か。産業廃棄物問題は廃棄物処理法で対処すべき問題。経済政策の基本は問題の源（at the source）に直接対処すべきというもの。産業廃棄物不法投棄のコスト（罰則）を高くすれば良い。農地制度とは無関係。

...小倉武一の株式会社論（「農本主義は生きている」1967年『ある農政の遍歴』所収）

農地制度の大家が、参入反対に理由がありそうなものとして、農地改革の基礎にあった「土地均分の思想」と家族経営の維持ないし擁護との関係を挙げ、いずれも農本主義の系譜に属するといえないこともないとし、
は農業の構造改善と は農業の近代化、企業化と矛盾すると述べている。

5．食料自給率向上の目標

(1) 食料自給率目標とは何か？

食料自給率とは、国民が食べる食料のうちどれだけ国内農業が供給できるかという数値。食料・農業・農村基本法では、5年ごとに政府が計画を作り、食料自給率目標を設定することとされている。2000年度から始まった当初の計画では、その10年後の2010年度までに40%のカロリー・ベースの自給率を45%にまで向上させることとされている。

(2) 食料自給率はどのように推移してきたのか？

カロリー・ベースの食料自給率は1960年の79%から40%へ低下(同

じ期間フランス99% 132%)

米だけ生産過剰、自給率100%、残りの農産物は海外から輸入。自給率は、麦で13%、大豆で5%。5百万トンに相当する米の生産調整を実施する一方、6百万トンにも及ぶ小麦を毎年輸入。

(3) なぜ自給率は低下したのか？

需要の変化。食生活の変化。洋風化。

国内農業がそれに対応できなかった。自給率向上のためには、消費の減少する米の価格は抑制し、消費の増加している麦等の価格を上げるべきであった。こうすれば、米の過剰生産は減少し、消費は増える。逆に、麦の生産は増加し、消費は減るので、麦の輸入は減少する。しかし、実際には、米価が重点的に引上げられたため、麦等他作物にくらべ、米生産はますます有利になった。自給率向上とは逆に、米の生産を増加させ、麦の生産を減少させる政策を採ってしまった。1960年から穀物危機が起きた1973年まで、小麦生産は150万トンから20万トンへ、大豆生産は42万トンから12万トンへ減少した。その後穀物危機を契機として政府は国産麦の生産振興にも努めたが、いったん品質の違う外麦に移った需要は戻らなかった。今や有名な国産うどんの原料はオーストラリア産のASWという品種である。

・ここ数年、自給率目標を45%に設定したにもかかわらず、自給率は40%のまま向上せず。

(4) 基本計画の内容

- ・2015年のカロリー・ベースの目標も2010年の目標と同じく45%に据え置く。
- ・カロリー・ベースと並んで、生産額・金額ベースの目標を合わせて設定し、現在の70%から76%に拡大する。野菜・果物は米と並ぶ生産額だが、カロリーが少ないため、カロリー・ベースの自給率目標では、野菜・果物の生産活動は反映されない、高付加価値農産物の生産も同じと説明。

(5) 問題点は？

- ・誰のための自給率向上かという基本を抑えることが必要。

食料安全保障とは本来消費者の主張であって農業団体の主張ではないはず。農業団体が自給率の向上を唱えるところに問題がある。戦後食料の買出しのため着物がひとつずつ剥がれるようになっていくタケノコ生活を送ったのは都市生活者であって農家ではなかった。近くは1993年の米の大不作、いわゆる平成の米騒動の際、スーパーに殺到したのは消費者であって農家ではなかった。

- ・金額ベースの自給率では、国産農産物、たとえば、自給率51%の果物のコストが下がり、生産が拡大し、輸入が減少した場合、当然自給率は向上する。

しかし、米のように、関税が高くそもそも輸入がない場合、コストダウンとは逆に国産農産物の価格が上昇すれば、消費量はそれほど減らないので、消費者の購入額、農家の生産額は増えるため、金額ベースの自給率も向上してしまう。このケースは、農家にとってはよいが、消費者にとっては不利益である。すなわち、カロリーでも金額でも自給率の測定には問題がある。

(6) 望ましい目標は何か？

そもそも、食料危機の際には、飽食といわれる現在の食生活は維持できない。したがって、それを前提にした自給率目標は、本来意味がない。

食料生産の基本であり、食料安全保障に不可欠な資源は、農地。1960年ころ609万haあった農地(後に100万haを公共事業で造成。合計700万ha)のうち農地改革で解放した194万haを上回る230万haが転用・潰廃された。これは東京都の10,5倍の面積に相当。農地の減少の約半分は宅地などへの転用、半分は耕作放棄。戦後の食糧難の時代人口7000万人に対し農地は600万ha存在した。現在人口1億3000万人に対し農地は500万haを切っている。今では国民がイモや米だけ食べてかろうじて生き長らえる程度の農地しか残っていない。

農家にとっては、宅地への農地の転用利益がなくなって不利益かもしれないが、消費者のための食料安全保障を考えるのであれば、食料自給率よりも農地面積の目標を掲げるべき。

6. 農産物輸出と攻めの農業

(1) 農産物輸出促進の動き

日本は世界最大の農産物純輸入国。

そのような中で、**国産農産物輸出の成功例もある。**

- ・あるリンゴ生産者がイギリスに、日本では評価の高い大玉を輸出しても評価されず、苦し紛れに日本ではジュース用にしか安く取引されない小玉を送ったところ、やればできるではないかといわれたという話。
- ・また、台湾では、**滋養強壮剤**として北海道の長いものが高値で取引き。
また、最近、**国産農産物輸出促進の旗がさかんに振られている。**
- ・農林水産省は輸出支援の予算を4,700万円から16年度8億400万円に増額。(外国の貿易制度の調査、海外市場開拓ミッションの派遣、日本米の輸出可能性調査、販売促進活動への支援等を行う。)
- ・**総理の施政方針演説...**「海外では、ナシやリンゴなど日本の農産物が高級品として売られています。やる気と能力のある農業経営を重点的に支援するとともに、企業による農業経営への参入を進め、農産物の輸出増加を目指すなど「攻め」の農政に転換いたします。」
ただし、この輸出促進の動きは、**行政主導による上からの取組み。**実は、

ウルグアイ・ラウンド交渉の最中だった1989年頃にもこのような動きがあった。今回もWTOやFTA交渉で、農業保護や関税の削減が議論されており、前回と同様、輸出という明るい話題を提供しようという狙い。

(2) 輸出は促進できるのか

日本が世界最大の農産物純輸入国になっているのは、農業の規模が小さくコストが高いため。

もちろん、価格だけでなく、品質も商品の重要な要素。わが国農産物でも高品質化等により製品の差別化に成功すれば、輸出の可能性はないとはいえない。値段が高くて売れるという世界。

しかし、食品の場合、製品の差別化は主として味の差別化であるが、野菜、小麦、大豆、卵等では味に差は出にくい。それが可能なものは果物、和牛肉、米、それからチーズなどの加工品等に限られてしまう。

また、日本の米については、中国、台湾でもおいしいという評価がある。しかし、いくら品質がよくても価格(コスト)差をカバーするには限度がある。(10年前、中国公使いわく)世界一おいしいが、世界一高い。(新潟魚沼産のコシヒカリがいくら美味といっても、普通のコシヒカリが1キロ5千円で買えるのに、5万円の値をつけば、日本国内でも買う人はまずいない。)米を輸出しているのは、米生産コストや所得が日本と近く、価格差がそれほどかけ離れていない台湾。その台湾市場でもアメリカ産と輸入価格に10倍の差があるため台湾の米輸入に占める日本のシェアは量で0.2%、金額で1.5%にすぎず、7割のシェアを持つアメリカに太刀打ちできない。

2003年のわが国の農産物輸入額は4兆4千億円、輸出はわずか2千億円。そのうち、小麦粉、即席めん等ほとんどが、輸入農産物を使った加工製品。国産農産物を使った輸出は、先のリンゴや長いものように、ニッチ・マーケット、隙間市場ねらい。豚の皮71億円、リンゴ43億円、長いも15億円、緑茶15億円、米7億円、梨6億円くらい。農業生産額9兆円に対し、合わせても200億円程度、0.2%に過ぎない。

野球に例えれば、3塁前のセーフティ・バント。現状では、このような輸出がどれだけ伸びても、衰退している農業の起死回生を図れるほどのホームランにはならない。10倍になっても農業生産額の2%。

(3) どうすればよいのか。

東アジア地域の経済発展による食品需要の拡大を考えると、輸出も有望であることに間違いはない。しかし、本気で輸出しようとするれば、本格的な農業改革を行い、農業の規模を拡大しコスト、価格を大きく下げ、競争力をつける必要。それを行わない行政主導型輸出振興は、以前と同じあだ花に終わる可能性。昨年7月、経済産業研究所のシンポジウム『21世紀の農政改革

- WTO・FTA 交渉を生き抜く農業戦略』でケン・アッシュ OECD 農業局次長は「国内市場で輸入品と競争できないものは海外市場でも競争できない」と述べた。地の利のあるホームグラウンド、国内市場で勝てないチームが敵地で勝てるはずがない。マーケティングさえやれば売れるというのは安易に過ぎる。攻めの農業といっても実力が備えなければ勝負にならない。攻めるためには“強い農業”でなければならない。現状はリトル・リーグとメジャー・リーグほどの実力差。強くなるためには、練習・努力が必要。何もしないで強くはなれない。総理の施政方針演説にあるとおり、「やる気と能力のある農業経営を重点的に支援する」ことによって、強い農業、攻めの農業を目指すことが、輸出するためにも国内市場を確保するためにも必要。