



RIETI Policy Discussion Paper Series 04-P-007

農政改革の制度設計 —直接支払いと農地・株式会社参入—

山下一仁
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

農政改革の制度設計

—直接支払いと農地・株式会社参入—

山下一仁

要旨

我が国の自由貿易協定締結を阻むもの、WTO での日本の通商交渉全体の足かせとして、農業が槍玉にあがっている。政府は食料・農業・農村審議会を開き、農政の見直しを検討しており、7月に中間論点整理を行う予定である。本稿では、日本農業の構造改革が遅れ国際競争力が低下した原因として、高米価政策と土地利用規制（ゾーニング）の不在という政策の失敗がいかんにして生産性向上に必要な単収の向上および規模拡大を阻害したかをフランス農業・農政とも比較しながら説明する。さらに、OECD での提言や EU の農政改革を踏まえながら、農業の構造改革を推進するための政策としてゾーニングおよび直接支払いの必要性について説明するとともに、農政史上初の中山間地域等直接支払制度を設計した筆者が次に導入すべき直接支払いについて具体的な制度の内容を示す。

キーワード：農業基本法、高米価政策、消費者負担型農政、ゾーニング、農業版特別土地保有税、緑の直接支払い、青の直接支払い

1. はじめに

筆者は農業基本法に代わる新しい基本法が検討されていた1997年頃から農林水産省内で直接支払いの導入による日本農業の構造改革を主張してきた。ウルグアイ・ラウンド交渉を経験した者として、次の国際貿易交渉を乗り切るためには直接支払いを導入し農業の国際競争力を強化しなければならないと考えたためである。しかし、従来から直接支払いに対しては、日本のように構造改革の遅れている国で直接所得補償を行うことは零細農家温存につながるとして財政当局から強く反対されてきた。ならば構造改革にも資するような直接支払いの仕組みにすればよいのではないかと考えた。こうしてアメリカやEUにもない直接支払いによる構造改革、すなわち担い手農業者を対象を限定するという直接支払いにより農地の流動化による規模拡大、構造改革を図るというアイデアを思いついた。

2000年、この主張は小著『WTOと農政改革』で世に問うこととなった。その刊行に先立ち、農業基本法の生みの親である小倉武一博士が名誉会長を勤める食料・農業政策研究センターにおける検討会で、佐伯尚美、土屋圭造、並木正吉、逸見謙三等農業経済学会を代表する諸先生から温かい励ましと賛同をいただいたが、農政当局には採用してもらえなかった。なぜか。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である。筆者が制度設計した中山間地域直接支払いの導入（2000年度）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を対象を限定しなければ構造改革効果はなくなる。しかし、兼業農家が圧倒的多数を占める中で、対象者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となる。さらに、一般の人はなぜ簡単なことができないのかと思うだろうが、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、去年の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。一定以上の農産物関税は認めない、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8月13日になされたからだと思われる。上限関税率は今のEUの最高関税率200%を超えることはありえず、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日本農業は壊滅する。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のではないと思われる。

我が国とEUは多面的機能という主張では一致していても、日本は関税、EUは直接支払いと、交渉上得ようとする政策が異なっていたため、WTOでの連携は失敗した。EUと連携するなら、政策的にも一致した政策を採るべきだった。EUの農政は日本よりアメリカに近い。アメリカとEUが日本を外し日本の米のような高関税は認めないという合意をしたのも理由のないことではない。

EUはポーランド等中東欧諸国の加盟等独自の事情に対処するため農政改革を実行した。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であった。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。仮にWTO交渉で成功したことにより農政改革に着手しないというのであれば、外から農業を守りえても我が国農業は内から崩壊することとなろう。いかなる経緯にせよ農政改革の検討に踏み切ったことは評価できる。もう後戻りはできないし、してはならない。

明治から1960年まで不変の3数字といわれた農地6百万ha、農家戸数6百万戸、農業就業者人口14百万人はいずれも大きく減少した。農地改革で小作人に開放した面積を上回る転用・潰廃により、戦後の食糧難の際には人口7千万人に対し6百万ha存在した農地は今では人口13千万人に対し5百万ha、国民がイモだけ食べて生き長らえる程度しか残っていない。農業就業者人口は2.6百万人へ激減した。農業就業者のいないパート・タイム的農家が増加したため、農業就業者は農家戸数3百万を下回っている。逆に第2種兼業農家の比率は3割から7割へ、65歳以上高齢農業者の比率は1割から6割近くへ上昇した。農業衰退に歯止めがかからず、消費者への食料供給にとって憂慮する事態となっている。農政改革はWTO・FTA交渉や産業界のためだけでなく、農業自身、さらには国民・消費者のためにこそ必要なのである。農業が衰退し食料生産が減少して困るのは農家ではなく消費者だからである。

社会科学では実験はできないといわれる。農政があったから農業の今日があるのか、農政がなかったらもっと悪くなっていたのか誰も確たることはいえないだろう。しかし、農業の現状を見る限り、これまでの農政が成功したと胸を張ることは難しいのではなかろうか。農業衰退をもたらしたのは産業界等農業の外部の力ではない。農業所得が国民所得に占めるシェアに数倍する国家予算中のシェアを持つ農業予算を長期にわたり投下しながら、今日の衰退を招いた。その原因は産業界内部にあったのではなかろうか。

これまでも農政は既得権にただただ流されてきたわけではない。戦前の農政は地主勢力に対する抵抗であった。農地改革の実現にはGHQの力を借りたが、財閥解体等他の改革と違い、日本政府から自主的な改革案が出されたのはこれのみであった。1961年農業基本法は、農地改革で生じた零細農業構造を改

善するため規模を拡大し農業所得で生計を維持できる農民らしい経営の育成をめざした。しかし、高米価政策が採られる中で、農業基本法が目指した農業構造は実現できず、同法は廃止の運命をたどった。皮肉にも、農地改革は農村の保守化による政治の安定、兼業化や高米価政策は農村所得の向上による工業製品への需要増大に貢献し、経済成長を後押しした。しかし、農業政策としては成功したとはいえなかった。

農政は危機に直面している。幕末の歴史を見れば幕閣でありながら歴史に名をとどめない人物がいる一方、高杉晋作や坂本龍馬のように無位無官でありながら歴史に名をとどめ得た人物がいる。今こそ農政は無位無官の者の声にも耳を傾けながら、農業の再生を図り、国民・消費者と歴史に責任を果たす時が来たように思われる。

2. 農政の失敗と国際競争力の低下

(1) 農業生産の特徴—BC 過程と M 過程

農業生産は、生物学的過程(種子が成長して実をつけるという肥料や農薬が重要な役割を果たす過程で生物学と化学の頭文字をとって BC 過程と呼ぶ。)と機械学的過程(トラクター、コンバイン等を利用するもので機械の頭文字をとって M 過程と呼ぶ。)から構成される。BC 過程は 10a の面積でも 100ha の面積でも変わるものではなく、農地の大きさとは無関係である。10a の BC 過程で用いられる種子、肥料、農薬、水を 1000 倍すれば 100ha の BC 過程になるのであり、分割可能であるという特徴がある。これに対して、アメリカの 100ha の農場で高度な生産効率を発揮する大型機械を日本の中山間地域の 10a の圃場で使うことはできない。M 過程は分割不可能という特徴がある。

M 過程では農場の規模によって適正な機械が異なり、規模が大きくなればなるほど一生産物当たりの生産費は減少する。規模の経済が働くのである。10a 当たり米生産費(2002年)は0.5ha 未満205千円、0.5~1ha 175千円、3~5ha 127千円、10ha 以上108千円と規模が大きくなるにつれて減少する。他方、BC 過程では農地面積が一定であれば肥料を増加するにつれ追加的な肥料投入量一単位当たりの増収効果は減少していく。収穫逡減の法則である。伝統的な経済学は農業の BC 過程の特徴に着目して理論を作った。すなわち、一定の規模の下では BC 過程により収穫逡減が働き、規模を大きくするにつれ M 過程により収穫逡増となる。これはミクロ経済学のテキストに出てくる短期と長期の平均費用曲線の関係である。

(2) 農業の国際競争力強化の方法

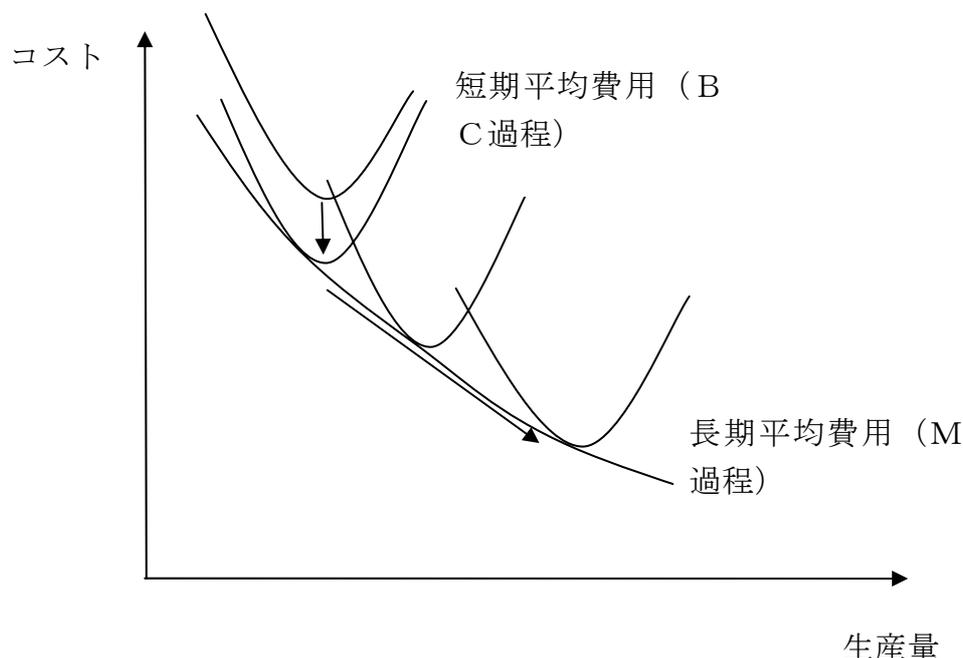
農業の国際競争力を強化し、消費者に安価な食料を供給していくためには、どのような対策を講ずればいいのかであろうか。

日本農業が比較優位を持つことができないのは農業が土地集約型産業であるにもかかわらず、日本に土地の賦存量が相対的に少ないためである。農業の比較劣位を解消していくためにはまず土地の制約の少ない土地節約型の技術進歩を農業で推進していくべきである。それはBC過程を活用した品種改良等による単収の向上である。単収が増加すれば平均費用、限界費用曲線ともに下方にシフトする。1 kg 当たりのコストは10 a 当たりのコストを10 a 当たりの収量（単収）で割ったものである。したがって、単収が増えればコストは下がる。

また、資源の賦存量の観点からは、日本は相対的に資本が豊富で労働が稀少であることから資本集約型で労働節約型の技術を採用することが重要である。労働を節約するためには資本を活用した大規模機械化を推進する必要があるが、大規模機械が効率性を発揮するためには農業規模が大きくなければならない。すなわち大規模機械化（M過程）が規模の経済を発揮できるよう農業経営の規模拡大を推進することが重要である。

単収の向上は同一規模での短期平均費用を低下させ、規模拡大は長期平均費用曲線に従ってより低い短期平均費用曲線に移行させる効果を有する。

(図1)BC過程とM過程



(3) 農業基本法と農政

戦前より苛酷な小作料に悩む貧しい小作農を解放することは柳田國男、石黒忠篤、和田博雄ら農政官僚の悲願だった。GHQの手は借りたが、それは戦後

農地改革として実現した。しかし、その結果零細な農地所有者が大量に創設されたことから日本農業の零細構造が固定化されてしまった。1961年制定された農業基本法は経済が著しい成長を遂げる中で、農業部門から他産業へ労働力が移動するとともに、消費面では、所得の向上により農産物需要は畜産物や果樹等へシフトしていくという背景の下で策定された。農業部門からの労働力の流出により、経営規模は拡大し、我が国農業の零細性という構造問題を解決できるとともに、新たな作物展開の方向を見いだすことができると考えられた。このため、農業基本法は①生産対策としては、需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の選択的拡大と農業の生産性向上、農業総生産の増大、②生産政策を補完する役割としての価格政策、③経営規模拡大、農地の集団化、機械化その他農地保有の合理化、農業経営の近代化による構造改善を掲げたのであった。この「三本の柱はけっして平面的に並んでいるわけではなく、構造政策がもっとも基礎に置かれ、生産政策と価格政策はそれを前提としている。」(大内[1997]154~155頁参照)

よりわかりやすく述べると、**農業基本法は農業の構造改革による規模拡大、コスト・ダウン**、これを前提として、需要の伸びが期待される農産物にシフトするという農業生産の**選択的拡大**、これらを補完する安定政策としての価格政策、これらによる農業収益の向上、**農工間の所得格差の是正**を目的とした。所得とは価格に生産量をかけた売上額からコストを引いたものである。売上額を増やすかコストを下げれば所得は増える。需要が伸びると見込まれる畜産や果樹に生産をシフトし売上額を増やす一方、米のように需要が伸びない作物でも、農業の規模を拡大し生産性を向上していけば、コストの低下により、低価格の下でも十分農業者の所得は確保できるはずであった。

これにより、“農業従事者が正常な能率を發揮しながらほぼ完全に就業できる規模の家族経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なもの”と定義される「**自立経営農家**」の育成を目指した。自立経営農家とは「農民は何ゆえに貧なりや」という問いを發した農商務省法学士第一号、柳田國男以降の農政思想の到達したところと言ってよい。

しかし、農工間の所得格差是正のため別の政策が採られ、それが国際競争力の向上を妨げた。高米価政策である。

「あの時代は所得均衡という思想が非常に強かった。所得格差の解消ということが昭和30年代あるいは40年代にかけての政府の非常に大きな目標であった。

そこで、その所得格差を解消するには、1つは農業構造を改革すればいいわけだ。そっちによらないで、価格支持という方法をとったわけですよ。特に農

業基本法の制定以降は所得均衡という思想が非常に強かったから、それによって拍車をかけた。できるだけ米価をうんと上げた。米価政策というのは、戦後、米価を抑えるためにあったのだからね。それはそうでしょう。インフレでどんどん高くなったから。それをできるだけ抑制するという思想でできていた。それを、今度は米価を上げるための手段として講じた。上げるための手段として講じたということはどういうことかという、需給均衡なんていうことを考えないのですよ。需要と供給なんか考えないで、物価の上昇なり生産費の上昇に応じて当然米価も上げるべきだという主張が、米価審議会でも、国会でも、あるいは農業団体の要請によってもなされた。それが破綻の理由の1つですよ。所得均衡をもつばら米価その他農産物の価格支持でやろうとした。構造改革を実行するまでには行かなかった。」(小倉[1995]119~120頁参照)

現実の農政は基本法制定直後から逆の方向に向けて走り始めた。「生産者側の米価引き上げ要求はいちじるしく強くなったし、与野党を問わず農民票をあてにする政治勢力はそれに同調した。」(大内[1997]168頁参照)

(4) 消費者行政からの決別

しかし、農政も端から農業保護政策を採っていたのではない。戦後しばらくの間の食料政策は消費者政策であった。1942年に制定された食糧管理法は食料需要がひっ迫した戦時中の事態に対処するため、いかに乏しい食料を国民に均等に配分するかという目的で作られたものであった。高度経済成長期以降の農業保護立法という評価と異なり、当初は消費者保護を目的とした立法であり、国民の購買力が乏しい中で米価は戦前の水準、国際価格よりも低く設定された。1945年で国際価格の約半分の水準であり、国際価格よりも低い米価は1953年まで続いた。食糧増産が叫ばれる中での米価の抑制は矛盾しているようだが、いわゆる傾斜生産方式の下での肥料等の増産と並んで農地改革による自作農創設を通じた生産意欲の向上が単収の大幅な増加をもたらした。「所有の魔術は砂を化して黄金となす」(18世紀イギリスの農学者アーサー・キングの言葉)のだ。労働コスト抑制のための低米価政策、食料増産のための農地改革が戦後日本の経済・産業復興の大きな立役者でもあったのだ。

食料・農業政策の消費者政策的側面は日本経済が離陸し、国民・消費者の購買力がついてくる中で放棄されていった。購買力が向上していけば、消費者米価の上昇も許容することができる。産業も復興すれば、製品の需要先が必要となる。日本の製造業は国内に大きな市場があったからこそ発展したというのは伊藤元重教授の解説(伊藤[1996]312頁参照)であるが、米価の引上げはこれら製品に対する農村の購買力の拡大に貢献し、有効需要の創出、産業振興政策としては成功したといえる。

高度成長期以降の農政は消費者から離れていった。これを端的に示すのが食

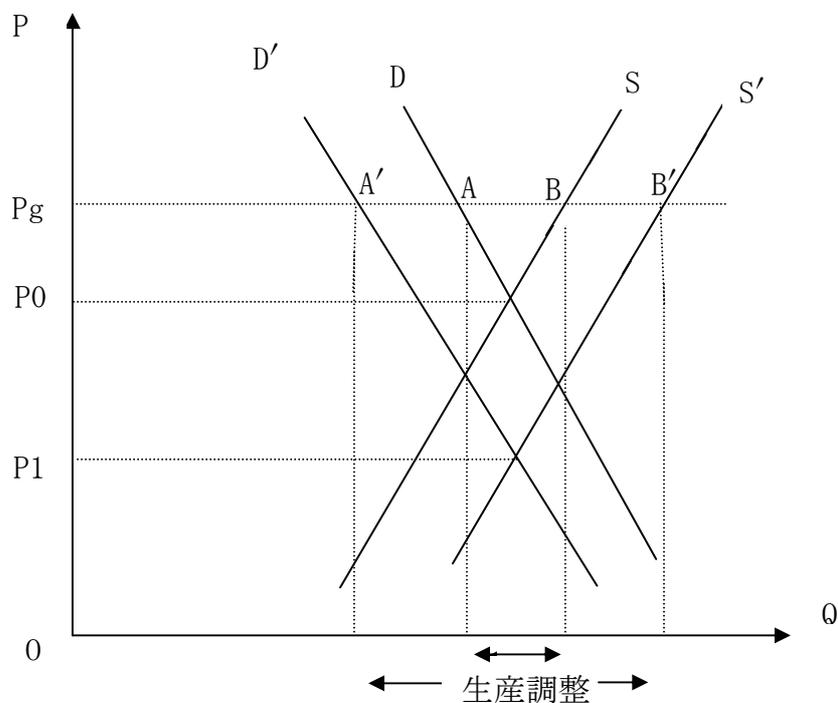
料自給率の低下である。自給率の低下は我が国農業生産が食料消費からかい離し、消費の変化に対応できなくなった歴史を示している。国内農業が対応できなかった消費の空白を輸入食料が埋めていった。農業基本法は所得が高まるにつれ消費が拡大すると見込まれた畜産、果樹等に農業生産をシフトさせ、食生活の急速な変化に我が国農業を対応させようとした。しかし、実際には米について消費の減少とは逆行するような政策が採られた。米価が重点的に上げられたため、米と麦等他作物の収益格差は拡大していった。選択的拡大のためには本来ならば消費の減少する米の価格は抑制し、消費の増加している麦等の価格を上げるべきであったが、これと逆の政策が採られた。米の生産を増加させ、麦の生産を減少させる政策を採ったのである。当時これは麦の安楽死政策と呼ばれた。さらに、兼業化が進み二毛作から単作化に移行したことも耕地利用率を下げ、食料自給率を低下させた。

(5) 構造改革の遅れと国際競争力の低下

高米価は我が国農業の構造改革を遅らせ、国際競争力の低下をもたらした。

食生活の変化により米の消費量は1965年の1300万トンから最近では900万トン程度までに減少している。需要曲線は左方へとシフトを続けたのである。

(図2) 米価引き上げと生産調整



図は米の需給曲線を表している。米価が需給均衡価格より高く維持されている

ためABの量の不均衡が生じている。これに相当する量の生産調整を行うことにより供給を制限し、米価水準Pgを維持する。しかし、供給面では単収の増加により供給曲線は右方にシフトする一方、需要面では嗜好の変化により需要曲線は左方にシフトする。この結果、高米価を政策的に維持すると、需給不均衡はABからA' B'へさらに拡大する。1976年の生産調整面積21.5万haは2003年に102万haまで増加した。これは水田面積の4割に相当する。

需給均衡を無視した米価の引き上げにより過剰を発生させ、米の需要減少の中で過剰をますます拡大させながら30年以上も生産調整を続けているのである。

米が過剰になるまでは政府も農家も単収向上に努めた。各地は増収を競い「米作日本一」という新聞の賞もあった。しかし、生産調整開始後は、単収向上による国際競争力強化という道は、米の過剰を悪化させ生産調整の強化につながる恐れがあるため、閉ざされてしまった。我が国水田10a当たりの米平年収量は1980年の471kgから2000年の518kgへとわずか10%しか増加していない。この間、世界の穀物単収は33%増加している。2002年の日本の米単収は527kgであるが、規模が大きくより粗放的な農業を行っているはずのアメリカの米平均単収593kgより10%低く、カリフォルニアの米単収744kgより30%も低い。

地価の上昇により農地の資産的保有志向が高まったことに加え、高米価によりコストが高く規模の小さい兼業農家でも自家飯米を生産した方が米を買うよりも有利であったため農地を賃貸しようとはしなかった。これらの農家は休日の余剰労働を活用し、米を購入した場合の支払額が稲作の物財費を上回るのであれば稲作を継続したのである。米価が十分低ければこれら農家は米生産のための物財費をまかなうことができないので、他から米を購入した方が安上がりとなり、農地を担い手へ賃貸し地代を得るはずであった。すなわち、**高い米価が農地の賃貸借による移転を阻んだ**のである。

また、農地改革以前の地主制に逆戻りすることのないようにというGHQの意向を受けて定められた農地法は、新たな小作が生じることのないよう賃貸借を含む農地の流動化を厳しく制限したため、規模拡大等による農業生産の効率化を阻むこととなった。

“政策の失敗”である。米価政策にせよ農地政策にせよ、零細農業構造という農業のハンディキャップを補おうとした政策がかえってそのハンディキャップの克服を困難にしてしまったのである。

もう1つの政策要因は**明確な土地利用計画、ゾーニング政策の不在**である。

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政策の確立され

たヨーロッパでは、他産業の成長が農村地域からの人口流出を促進し、農家人口の減少が自動的に一戸当たりの耕地面積の増加をもたらした。しかし、我が国では国土面積が狭く、その7割が森林で占められている上、明確な土地政策を欠いたために、都市が農村地域へスプロール的に拡大し、農業の零細性は解消されなかった。

都市の拡大により農村地域の地価も上昇し、農地転用を期待した農家の資産的な土地保有が高まったため、意欲のある農業の担い手に対する土地の集積は進まなかった。1995年における10a当たりの農地価格を比べると、アメリカ15千円、フランス38千円、イギリス67千円、ドイツ140千円に対し、日本は1,697千円であり、日本は欧米の価格の実に12~113倍となっている。日本では宅地用等の地価の上昇が農業としての収益還元価格を上回る農地価格の上昇をもたらしたため、農地を買って農業を営むことは困難となった。**高い地価が農地の売買による移転を阻み、規模拡大は進まなかった。**また、農地所有者に転用期待があるときは、転用実現時に借り手に離作補償をしなければならないことを考え、農地の貸し出しにも消極的になる。

農家規模、すなわち農家一戸当たりの耕地面積をみると、日本の1.6haに対し、アメリカは124倍の197.2ha、EUは12倍の18.4haである。EUでは土地のゾーニングが明確な下で農家戸数が減少しているため、規模は急速に拡大している。一戸当たりの平均農地面積は1980年から2000年にかけて、ドイツでは14.9ヘクタールから36.3ヘクタールへ、フランスでは25.4ヘクタールから42.0ヘクタールへと拡大している。同じ期間、日本では1.2ヘクタールから1.6ヘクタールに増加したにすぎない。先進諸国の中で我が国農業だけが潮流から取り残されている。このような**規模の零細性が日本農業の競争力欠如の大きな要因**である。

こうして、農業の構造改革は遅れた。

農業の衰退にも歯止めがかからない。

高度成長期以後の機械化の進展は機械により労働を代替し労働時間の短縮をもたらした。適切な政策が採られていれば、フランスのようにこれを農業の規模拡大、体質強化につなげることもできたのであるが、労働時間の短縮は他産業への就業による兼業化を推進し零細な第2種兼業農家の滞留をもたらした。これは機械化の進展した米作において最も顕著であった。フランスでは農家戸数は大きく減少したものの耕地面積の減少はわずかであったため、農家の経営規模は拡大した。2000年の農業の生産額は10.2兆円である。農業のGDP（国内総生産）は5.5兆円で、全GDPの1.1%となっている。しかも、関税や価格支持等によって守られたところが大きく、これらの支持を示すPSE 5.5兆円と農業のGDPは同額であり、支持がなければGDPはゼロ

となる。年齢別農業就業人口の構成(2001年)をみると、15～29才6%、30～59才27%、60～64才12%、65才以上54%となっており、高齢化が著しい。フランスの農業経営者の年齢構成(1997年)は35才未満12%、35～54才51%、55～64才21%、65才以上16%となっており、我が国農業の高齢化の著しさが分かる。

「基本法に基づいていないんだ、農政は。基本法自体も間違っていたと言えるかもしれないけれども、基本法の農政には沿っていないのですよ。

例えば、「自立経営」という言葉がありますよ。ところが、自立経営の育成について何をやったか。農水省は恐らく何をやったということは言えないでしょう、ごまかしなら言えるかもしれないけれども。

農水省からいつも『農業白書』を出しているでしょう。相当長い間、「自立経営」という言葉が出てこないのですよ。

農業基本法で農家のモデル的存在とした自立経営農家も、成長ないし発展の軌道に乗っているとはいえない。構造政策のなかからは無視された存在になっていたらしい。」(小倉[1995]118頁参照)

基本法の目指した自立経営農家は1960年から1997年にかけて、農業戸数割合では9%から5%へ、農業戸数の絶対数では52万戸から18万戸へ減少した。耕地面積割合でも24%から19%へと減少した。

大内名誉教授は基本法農政を次のように総括している。「基本法そのもの、ないしその制定時に背後におかれていた諸構想や見通しにも問題のあったことは事実であるが、それよりもその後のさまざまな現実の事情におされて、現実の政策が基本法の理念を貫いていくことができなかつた—あるいは当事者がそういう努力をまじめにしなかつたということが、はるかに大きな責任を負っている。…こうした立法と現実の行政との齟齬という問題は、基本法に特有のことではない。…ただ基本法の場合、それがきわめて大掛かりな準備のうえに雄大な構想をもって組み立てられたものであつただけに、また他方でその制定後の現実の事態の変動がきわめて急激でありかつ根本的であつただけに、この齟齬がいちじるしく目立つのである。」(大内[1997]179～180頁参照)

(6) 食料安全保障の基礎である農地の減少

低下したのは国際競争力だけではない。

消費者に必要量を安定的に供給するための**食料安全保障の基礎は農地**である。

しかし、我が国の耕地面積は農業基本法制定時である1961年の609万haをピークとして減少し、2002年には476万haとなっている。約130万haの減少である。しかし、この間約100万haの農地が公共事業によって造成されているので、**約230万haの農地が消滅した**ことになる。

この農地の減少の約半分は宅地や工業用地などの都市的用途への転用である。

特に、平坦で区画が整理されている平場の優良農地こそこれらに転用されやすいという問題がある。土地のゾーニングがしっかりしていない日本で、都市近郊農家は農地転用が容易な市街化区域内へ自らの農地が線引きされることを望んだといわれる。また、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）に基づく農用地区域では転用が禁止されている。しかし、5年に一度が原則である農用地区域の見直しは転用計画が出されると毎年のように見直される結果、農用地区域からの指定は容易に解除され、転用が行われてしまう。これは一方的に批難されるべきものではない。効用や利潤の極大化は経済学的前提ですらある。株式会社による農地取得に対して、農業界からはこれが土地投機を助長しかねないとして反対する意見もある。しかし、投機や利潤の極大化が株式会社に限ったことではないことは自らの歴史が証明している。

ゾーニングさえしっかりしていれば転用期待の土地投機は生じないのであるが、日本にはそのような規制は十分ではなかった。西村清彦東京大学教授は、都市計画法等による線引き（ゾーニング）が、三大都市圏では土地利用規制として比較的強い規制の効果をあげたのに対して、地方都市では規制がかなり緩く、本来市街化が認められないはずの市街化調整区域内の農地価格の変動が市街化区域内の宅地見込価格の変動に大きく影響されていることを指摘している。さらに農地価格は土地利用規制の弾力的運用により単に農業地代の割引現在価値だけではなく、将来住宅地に転用される可能性を含んだ価格となっているため、農地価格と地代の比率が著しく高くなっていると同教授は説明している。

（西村〔1995〕第6章参照）

農地の減少の他方の半分は植林や耕作放棄等による農業内の壊廃である。ここでも**高米価、生産調整の影響**がみられる。消費の減少している米の価格を高くすることによって消費＝供給をさらに減少させる一方、他の製品については米との相対的な収益を不利にすることにより、生産意欲を減退させることとなった。このため、**自給率は低下しても米余りの中では農地は余っているという認識が定着し、農地の減少に対し、農政関係者の間でも危機感を持つ者は少なかった。農地、水田が余っているのではない。米が余っているだけなのである。**

このような農業内の壊廃のほうが1994年以降都市的壊廃を上回っている。1995～1999年の5年間で都市的壊廃10.5万haに対し農業内の壊廃は12.6万haである。これは1994年以降生産調整規模が拡大しているにもかかわらず、米価が低下していることを反映したものと考えられる。米価の低下により零細農家は農地を手放しているが、受け手の主業農家も米価の先行き不安と転作面積拡大による稲作コスト・ダウンの抑制という2つの要因によって地代負担能力が低下しているため農地を引き受けようとしない。結局農地

は耕作放棄されてしまう。これは農業内部の崩壊が一層進行していることを示している。

食料安全保障のために必要な農地は不足している。農林水産省の分析では、輸入食料が途絶した場合、495万haの耕地について米、いも類などでんぷん質食料農産物に生産をシフトした場合でも国民一人当たりには供給できる食料は一日当たり1890キロカロリー（水田全面積で米を作付けた場合）から2030キロカロリー（水田のうち湿田以外の2分の1にもいも類を作付けた場合）にすぎない。この水準は終戦後の昭和20年代の食料供給の水準である。FAOは中国、韓国の人々の最低エネルギー必要量を1920キロカロリーと定めている。これは軽労働（机に着席した状態でのパソコンによる作業）を行うのに必要な最低限のカロリーであるが、上記の試算はこれに等しい結果となっている。

戦後農政は消費者行政から生産者保護行政に転換した。しかも、消費者に負担を求めながら全ての農家に利益が及ぶ価格支持という方式をとったことから、副業農家は利益を受けたが、農業の構造改革は遅れ、食料供給の主体となるべき農家らしい主業農家は育たず、農業の体力は衰え食料自給率は低下した。もちろん、いかに食料安全保障や自給率向上が重要だとしても、そのために無駄で過大なコストをかけてよいというものではない。国内生産にも効率性が求められるのは当然である。

「私の関心はもっぱら、米を入れる入れないの議論より、なぜ日本農業が米の輸入におびえるほど脆弱になってしまったのか、その是正策にある。合衆国の米生産は日本の豆類生産ほどのウエイトしかないのに、その米の七倍も八倍もする日本の米価がなぜできあがってしまったのか。国際世論の悪評を買い、世界の自由貿易体制のなかで孤立するという犠牲を払い、なお米を輸入した場合の稲作農家の壊滅におびえ、主食の供給が外国の手に渡ってしまうことにおびえる日本の現状に、私は深い憂慮を覚える。米の輸入反対の論拠に「食糧の安全保障論」なるものがあるが、外国の七倍も八倍も高い米を作っておいて、何が安全保障といえようか。」（小倉〔1992〕11頁参照）

4. 21世紀農政の基本原則

（1）国際比較による我が国農政の特徴

アメリカは農家に対する保証価格と市場価格との差を財政により補填（直接支払い等）することにより、農家所得を維持しながら消費者への安価な供給と国際競争力の確保を実現している。EUは関税等により域内市場価格を国際価

格より高く設定する一方、過剰生産分を輸出補助金によって処理していた。しかし、1992年に農政改革を行い穀物等の域内支持価格を大幅に引き下げ、財政による農家への直接支払いで補った。現在、EUの穀物支持価格はシカゴ相場を大きく下回っており、EUはアメリカ産小麦に関税ゼロでも輸出補助金なしでも対抗できる。我が国も2000年度から条件不利な中山間地域への直接支払いを導入し、価格政策から直接支払い政策への一步を進めることとなったが、消費者負担型農政の基本的性格に変わりはない。

2002年のOECD加盟国のPSEは、アメリカ396億ドル、EU1,005億ドル、日本439億ドル(約5.5兆円)となっている。一大農業保護国という内外の理解と異なり、アメリカと同程度、EUの半分以下である。人口規模からもEUと比べて過大ではない。にもかかわらずWTO農業交渉において常に後ろ向きの対応しかしない一大農業保護国という批判が生じるのは農業の保護の仕方が間違っているためである。

(表1) 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	×	○	○	
環境直接支払い	×	○	○	
農地面積当たり直接支払い	×	○	○	
条件不利地域直接支払い	○	×	○	
生産調整による価格維持	○	×	×	
	2品目			
500%以上の関税	(落花生、 こんにゃくいも)	なし	なし	
	3品目			
300~500%の関税	(米、雑豆、バター)	なし	なし	
	3品目			
200~300%の関税	(小麦、脱脂粉乳、 でん粉)	なし	2品目 (バター、 砂糖)	

消費者負担と納税者負担からなる各国のPSEの内訳をみると、関税により実現された市場価格支持である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46%、EU85%、日本90%に比べ、2002年ではアメリカ39%、EU57%、日本90%(約

5兆円)となっている。EUはかつては日本と同程度であった消費者負担型農政を大きく転換している。しかし、日本の農業保護は依然として消費者負担が極めて高い。この約5兆円に及ぶ農業保護の消費者負担部分は消費税の2%に相当する。アメリカやEUが消費者負担から納税者負担へと国内農政の改革を進めている中で、日本のみが改革から取り残されている。かつてのアメリカ対EU・日本という構図がアメリカ・EU対日本という構図になっている。

また、農業保護が特定の産品に偏ると経済的により大きな非効率を生むことになる。OECDはこれを品目ごとの名目助成係数の変動係数で測定している。この値はOECD平均75、日本118、EU59、アメリカ29である。これは各産品の生産に関連する多面的機能の違いを考慮していないという問題はあるが、日本の保護が他の国に比べて、特定の品目、とりわけ米に偏っていることを示している。

(表2) PSEの品目比較(1998年)

品目	国		
	日本	アメリカ	EU
穀物	22,357億円(米)	4,223億円(小麦)	12,855億円(小麦)
	(19,777億円, 88%)	(0億円, 0%)	(2,099億円, 16%)
牛肉	2,084億円	1,080億円	20,815億円
	(1,859億円, 89%)	(173億円, 16%)	(13,357億円, 64%)

(注) ()内はPSEのうち消費者負担の部分の額及び割合である

日本は農業の一大保護国であるというイメージが内外に定着した感があるが、それはかなりの程度米に対する保護、とりわけ関税を前提した消費者負担による保護によって作られているものである。米を除けば日本の農業保護は大きいものではなく、したがって世界最大の農産物純輸入国となっているのである。逆にいえば、米について農政改革の余地が大きいといえるのである。

(2) EUの農政改革に学ぶ

EUは1992年のマクシャリー改革により、穀物、牛肉の支持価格を引き下げ、その見返りとして面積当たり、家畜頭数当たりの直接支払いを導入した。価格引下げにより需給は大幅に改善した。CAP改革実施前(1992/93年度)と実施後(1995/96年度)を比較すると、

- ①生産量：穀物全体で2%減少(日本と異なり、EUでは生産調整は行わずほとんど自由に生産させ輸出補助金により過剰を海外で処理してきたことから、新たな生産調整の導入と価格低下等により生産量が減少。)

②域内消費量：穀物全体で14%の伸び

③飼料用穀物消費量：穀物全体で21%、小麦41%、粗粒穀物13%の伸び

④期末在庫量：約54%減少

と、穀物需給は大幅に改善し、過剰在庫は解消されたのである。社会科学では実験は困難であるとよくいわれるが、EUが既に実験してくれている。

また、小麦等の国際競争力が向上するとともに、国際交渉上のポジションも改善された。2001年の輸出補助金支出35億ユーロの内訳をみると、改革の行われた穀物2.6億ユーロ、牛肉3.6億ユーロに対し、改革の行われていない砂糖は10億ユーロ、乳製品11億ユーロとなっている。特に、牛肉は1996年の15.6億ユーロから大幅に減少している。

欧州委員会によればEUの農政改革の第1の目的は“市場の需給動向に柔軟に対応でき、かつ、競争力のある農業とすること”であり、その他の目的として、食品の安全性と品質の向上、農家収入の安定、環境政策の農政への取り込み、農村地域の開発、地方分権の推進を挙げている。フィッシュラー農業委員は「農業への援助を行うこと自体が問題であるのではなく、どのように援助するかが重要であり、そのため我々は改革に取り組まなければならない。ウルグアイ・ラウンド交渉時はアメリカ等に押されて農政改革を行わざるをえなかった。今回は、このようなロープを背にした交渉ではなく、自ら改革を行い、WTO交渉に臨むのだ」と主張している。

(3) フランス農政の成功に学ぶ

フランスでは我が国の農業基本法制定に先立つ1960年「農業の方向づけの法律」（農業基本法）を制定した。当時のフランスの平均農家規模は17haで、これをそのまま存続することは考えられなかった。この点は我が国の基本法と同じである。しかし、フランスでは構造改革が順調に進展した。

全農地面積は1960年の3,016万haが1997年には2,833万haとなっており、6%の減少にすぎない。我が国は22%の減少である。農家戸数は1960年の177万戸から1997年には68万戸に減少した。この結果、平均農家規模は17haから42haへと約2.5倍に拡大した。土地についての権利内容をみると小作率は40%となっており、借地経営としての発展がみられた。同時に法人経営は大きく伸長してきており、2000年には全経営数の17%に相当する11万5千経営体が全農地面積の3分の1以上を耕作管理している。また、フランスでは高齢化は進展しておらず、農業後継者の確保に大きな成果を挙げてきた。このようにして、「フランス農業の栄光の30年」が実現した。フランス政府が農業の構造改革を推進する一方、欧州共同体では高い支持価格制度を持つ共通農業政策（CAP）が実施されたため、自給率は

1961年の99%から1980年代以降130~150%の水準へ上昇し、フランスは世界第2位の農産物輸出国へと発展した。食料自給率がどんどん低下し構造改革が進展しなかった我が国農業の40年と対照的である。

しかし、共通農業政策の高価格政策の実施は我が国と異なるものではない。何がフランス農業の発展と日本農業の衰退をもたらしたのであろうか。

第1に、フランスでは戦後日本が経験したような食生活の大幅な変化はみられなかった。高価格政策をとっても小麦の消費が我が国の米の消費のように減少するということにはなかった。これはフランスにとって幸運であった。

第2は、政策面での違いである。我が国は農地改革というドラスティックな改革を行いながらも、農地を十分に確保できなかった。都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）という制度はあったが、住宅用地、工業用地等都市的用途のための需要から農地を守ることは十分機能しなかった。

フランスでは総合的な土地利用規制、ゾーニングにより都市的地域と農業地域が明確に区分された。市町村レベルで策定される土地占有計画制度（POS）の中の農業地域を都市的地域に変えることはPOSの基本的性格に大きな変更を加えるものとして、国、農業会議所等との協議が必要となる。その農業地域の中では、農業経営権の強い保証を行う農地賃貸借制度が確立されるとともに、土地整備農村建設会社（SAFER）の創設により、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、交換分合によるまとまった農地の集積等が推進された。我が国でも1964年農地の流動化による規模拡大を図るべく、公的機関による農地の買い入れ、売り渡し、売買の斡旋等を内容とする農地管理事業団法案がまとめられたが、貧農切り捨て反対論により国会で廃案となった。この構想は1970年の農地法改正によって農地保有合理化促進事業としてようやく実現した。しかし、ゾーニング規制は不十分なままであった。

土地利用規制、ゾーニングの経済的意味は外部不経済の是正である。都市地域と農業地域を区別すればそれぞれの地域でそれぞれの需要と供給により地価が形成されることになり、一物一価とならず、経済的な非効率性が発生するように思われる。しかし、市場経済に土地利用を委ねる場合では、いずれの地域にも農地、住宅地、工場用地が混在することとなる。農業サイドではまとまりのある農地の中に建物が出来ると、機械や水の利用の非効率性が発生したり、施肥、農薬散布、家畜飼養等をめぐる他の住民とのトラブルが発生したりするなど農業生産のコストが増大してしまう。他方、都市的利用を行うサイドでも、道路、下水道、学校等の社会資本を効率的・集中的に整備できなくなってしまい、社会的費用が増大することになる。また、このような農業的利用と都市的

利用の混在は景観を大きく損なう。ドイツの農村と日本の農村の景観の違いはゾーニングの存否によるところが大きい。

我が国でも都市のスプロール現象による道路、下水道、学校等のための公共投資の非効率化、環境悪化等に対処するため、建設省は1968年都市計画法を制定し、市街化区域、市街化調整区域の区分を行った。一年遅れて農林省は農振法を成立させ、農振法により指定された農用地域では転用が認められないこととした。しかし、いずれも十分に運用されていない。

フランス、ドイツだけではなく、ヨーロッパでは都市地域と農業地域の区分がはっきりしている。農業地域では住宅は一切建てられない。日本のように農地が虫喰い的に宅地等に転用されることはないのである。このため、農家人口が減少すれば、残った農家の経営規模は着実に増加する。

美観に欠ける農村風景はグリーンツーリズムなど農業・農村の第3次産業化を進めるうえでも障害となる。

(4) 中山間地域等直接支払制度の意義

2000年度から導入された中山間地域等直接支払制度はわずか300億円程度の国の予算で実施されたが、全国の関係者の努力により中山間地域の活性化と農地の保存に制度の設計者の予想をはるかに上回る成果を挙げている。財当局の担当者が座右に掲げる‘小額多効’の模範例である。

佐伯尚美東京大学名誉教授は、次のような評価をしている。「この制度は農業政策としてはきわめて異例かつ異質である。それはEUの条件不利地域対策に比べて大きく異なっているばかりでなく、従来のがわが国の農業諸政策に比べても全くといっていい程違っている。…わが国の中山間地域対策が本制度によって大きく一歩前進を遂げたことは間違いない。ここにみられる新しい農政の芽をどのように生かし、どのように伸ばしていくかが今後の農政の重要課題となろう。地域において何かが確実に変わり始めているのである。」(佐伯[2001])

ア. 多面的機能を実現するための政策

農政全般に対し批判的な田代洋一横浜国立大学教授も次のように評価している。「中山間地域直接支払いは、新基本法農政の多くが戦後農制の改変・廃止という「戦後農政の総決算」であるのに対して、直接所得支払いという農政手法をも含めて、ほとんど唯一の新基軸だといえる。…そして日本が国際社会に向かって主張している多面的機能論の唯一の具体策でもある。いわば「新基本法農政のショーウィンドウ」といってよい。」(田代[2003] 173頁参

照) 矢口芳生東京農工大学助教授も「中山間地域への直接支払いは、我が国農政史上初めてということにとどまらず、次の点で評価できる。…第一に、農政の国際的枠組みを踏まえ、条件不利の補正及び多面的価値生産への対価という理念を明確にしたことである。」(矢口「2002」『食料自給率向上に必要な政策』56頁参照)

このような評価は確立されたといつてよい。佐伯尚美東京大学名誉教授も次のように述べている。「今回の直接支払制度は単なる弱者救済ではありません。中山間地域の農地を維持することが国土資源・環境の保全に役立っていることを認めた上で、それへの代価という性格をもっています。その点ではこれは農業の外部経済性への支払いです。日本にはこれまで国際交渉の場では農業の非経済価値とか、多面的機能とかを強調してきたが、しかし国内的にはそうした政策はきわめて手薄だった。それがこれによって、ようやくそうした政策が本格的にスタートすることになったわけです。そこにこの政策の画期的意味があると思います。」(佐伯「2000」23頁参照)

イ. 農政史上初の直接支払い

国際的な枠組みも考慮しながら、農業生産条件の不利性を是正することにターゲットを絞った政策として我が国で初めて導入された直接支払いである。EUは1975年に条件不利地域への直接支払い、1985年に環境直接支払い、1992年にマクシャーリー改革による直接支払いを導入している。導入にあたっては、農家に対する直接支払いという手法に周辺住民のみならず農家自身にも抵抗感があるのではないかという危惧があった。しかし、意外にも円滑に受け入れられた。中山間地域等直接支払いの成功を考えると新たな直接支払いの導入に国民の抵抗感はないと考えられる。

ウ. 農地を維持管理する耕作者に対する支払い

転作奨励金は農地の所有者にたいし交付されるものであり、耕作者に対するものではなかった。このため、転作推進という目的達成に十分な効果が期待できるものとはなっていない。

中山間地域等直接支払いは所有者ではなく農地を実際に維持管理する耕作者に交付することとした。これは農地の借り手の地代負担能力を高め、農地の集積による構造改革効果をも持つことになったと考えられる。

農業に限らず、どちらのサイドに助成するかによって制度の効果が大きな差が出てくる場合がある。例えば、雇用促進のための教育訓練給付金を雇用する側に支払うのか雇用される側に支払うのかにより効果が異なる。雇用する側に支払えば現在企業内で雇用されている労働者のキャリア・アップには効果的で

あるが、現在雇用されていない者や別の企業へ労働移動を行おうとする者に対しては効果は及ばない。このため、1998年度から労働者にダイレクトに交付する教育訓練給付金制度が発足している。

エ. 制度の5年間固定

制度がくるくる変更されるようだと、農家も集落も安心して農地を維持管理できなくなる。農産物の価格が変動する上、制度も変動してしまえば、農業をめぐる不確実性は増加するばかりである。過去に猫の目農政という批判があった。米の生産調整については転作面積や奨励金の額が固定しないので農家は長期的な投資活動ができにくくなっているという批判が出ている。このため、直接支払いの単価、制度は5年間固定し、5年後実態を踏まえ再度見直しを行うこととした。所要額についても集落協定の締結数が徐々に増加することを考慮し、都道府県に基金を設け年度ごとの支出額の変動を吸収できるようにした。国の予算単年度主義に事実上の修正を加えたのである。

オ. 集落の活性化と農地の確保

2002年度までの実施状況をみると、全国1,946市町村の65万5千haの農地について3万3千件に及ぶ集落協定等が締結された。また、この制度は中山間地域での農業生産条件の不利性を是正し、耕作放棄地の防止、解消を目的としたものであったため、協定締結を契機に地域の土地利用のあり方について積極的な見直しが行われ、566市町村で（農地が保全される）農振法農用地区域に11,334haの農地が新たに編入された。さらに、全国で415haの耕作放棄地の復旧が計画され、既に192ha(46%)が復旧されている。

こうした取組みに加え、集落協定の締結による効果をみると、「農業生産活動等の実施により耕作放棄の防止に効果がでていいる」とする割合が7割で最も高くなっており、耕作放棄の抑制に大きな役割を果たしている。

カ. 地域からのボトムアップと地域裁量主義

中山間地域等直接支払いの大きな意義は中央で検討が開始される以前に、既に一部の県・市町村において類似の政策が既に実施されていたことである。

「直接支払い類似の対策は国に先行する形で各地の地方公共団体により実施されてきている。従来の農業政策の多くは国レベルで決定したものを地方が実施するというものであったが、今回導入されようとする直接支払いは地方で草の根的に実施されてきた政策をいわばボトムアップにより全国レベルで展開しようとするものであり、画期的な意義を有するものと考えられる。」（同制度検討会報告）

また、実現された制度についても、都道府県、市町村、集落の判断・発想が最大限発揮されるよう、広範な地域裁量主義を認めている。（例えば、対象地域・農地についても全国的な基準だけではなく、一定の面積の範囲内で知事が独自の基準を設けられるようにした。）これにより、各地で独創的な活発な取り組みが展開されてきている。全国各地における成果は小田切東京大学助教授と山口県による『直接支払い集落協定の知恵袋』に収められ、全国の関係者へ発信されている。

特に、注目されるのは、**直接支払いの用途に限定はないため、これを活用して担い手への直接支払いを行っている地域が出てきている**ことである。国がモタモタしている間に地方から新しいボトムアップが発生しているのである。

（５）OECDのアプローチ

OECDは2002年望ましい農政改革のあり方について従来からの考え方をポジティブ・リフォーム・アジェンダ（Positive Reform Agenda）としてとりまとめ公表した。以下はその要旨である。

ア．1987年OECD閣僚理事会で確認された原則は、市場シグナルが農業セクターにおける資源配分を導くことにより、国内的な効率性向上に加え、効率的な国際貿易と特化のパターンを通じ、大きな経済的利益が得られるというものである。

しかしながら、市場志向の利益は、その他の国内政策目的（食品安全、食料安全保障、環境、農村開発等）と両立しなければならない。このような広範な政策目的は、生産や貿易を歪曲しない政策を通じて追及されるべきであると、2000年6月、OECD諸国の閣僚達は合意した。そして、原則として、国内政策目的を追求することと市場志向政策へシフトすることは矛盾しないことを確認した。特に、**ターゲットを絞った政策（targeted policy measures）は、価格支持のような一律的な支持（blanket support）よりも効率的で市場歪曲効果が小さい**ことが多い。したがって、農政改革の課題は、国内政策をいかにしてより市場志向的なものとすることができるかということである。

国内政策は貿易政策とリンクしている。例えば、国際価格を上回る価格支持のためには、関税等の輸入障壁が必要となる。貿易政策は、国内政策の副産物である。

貿易政策を伴わなくても、国内政策は貿易にインパクトを及ぼす。価格支持は大きな生産刺激効果をもつ。面積支払いは比較的弱い生産刺激効果（単収増加のインセンティブがないので）しか持たない。完全にデカップルされた直接支払いは、さらに弱い効果しか持たない。政策目的を明確に定義し、政策パフォーマンスの測定と比較を容易にすることが必要である。この意味

で、不透明な消費者負担型の政策から透明な納税者負担型への移行は、効率性を向上させるだけでなく、負担と受益の関係に関する関心を高める意味でも有効である。

イ. 農業政策の目的は、①農家所得に関するもの、②市場の失敗の是正に関するもの（環境、農村アメニティ、土地・水管理、食品安全、食料安全保障等）の二種類に大別される。政策目的については、農家所得と市場の失敗を明確に区別することが重要である。一定の農家所得を維持する政策が、偶然にも、同時に最適な公共財を供給するなどと仮定すべきではない。

(所得政策について)

多くの国は、農家所得支持のターゲットが曖昧である。高所得層と低所得層を別々に扱うことができていない。

農業セクター全体を対象とした所得政策は不要であり、補助の対象となる農家を限定するためのクライテリアが必要である。

所得政策には、二種類のロスがある。①経済的コスト（資源配分の非効率性、課税のコスト等）、②「漏れ」である。「漏れ」は、直接農家所得の向上につながらない行政費用、地価、投入資材価格の上昇、国外への所得移転等である。②について、所得政策の非効率性は、「所得移転効率性」（支持総額のうち、何%が実際に農家所得向上に貢献するか）で測られる。生産にリンクした補助の所得移転効率性は総じて低いが、なかでも市場価格支持（1/4以下）、不足払い（1/4以下）、投入財補助金（1/5以下）が低い。これに対して、直接支払いは所得移転効率性が高い。

(市場の失敗の是正について)

市場の失敗についてはその原因を直接アタックすることが効果的である。

現在の多面的機能（公共財）の供給量が最適とは限らない。市場の失敗の分野における政策の評価は、①現行政策を廃止すればどの程度の市場の失敗が生じるか、②代替的な政策のコストはどれほどか、を問う必要がある。評価基準は、現状が最も望ましいと仮定するのではなく、政策介入がない場合における市場の失敗の大きさはどの程度か、ということである。

多面的機能の供給と農業生産レベルは直接にはリンクしていない。例えば、価格支持を用いた場合、農家が集約的な生産方法により羊の数を増やして生産を増加させようとする、かえって景観を失う。

(「所得支持」と「市場の失敗の是正」をどうやって両立させるか?)

市場の失敗を是正する政策は所得も向上させるので、まず市場の失敗に関する政策を講じ、次に残余的な所得問題に取り組むアプローチが合理的である。

(6) 21世紀農政の指導原理

以上を踏まえ、今後あるべき農政の原則を考えてみよう。

ア．消費者主権が基本であること

消費・需要に即した農政とすることである。消費者の望むものを生産・供給できない産業・企業は存立しえない。これは経済の原則である。農業・農政もこの原理原則から免れるものではない。これから離れたところに米需給の大幅な過剰、食料自給率の低下、食品産業の原料問題、国際競争力の低下等種々の問題が発生した。

イ．価格機能を尊重すること

政策的に価格を維持・操作することはやめ、**市場価格**が需給情報を最も確に伝えるときともに、資源の効率的配分を行うものであるという経済の原理・原則に立ち返るべきである。

もとより、他の産業と異なり短期的に生産を調整できるものではなく、生産に着手して生産物を収穫・販売するまでの間長期間を要することから、農業生産には将来における天候、病害虫の発生、市場価格等不確実な要素を予測しながら行わなければならないという特殊性がある。適切な投資・生産が行われるよう、これを考慮した何らかのセーフティ・ネットは必要であろうが、EUの介入価格制度にしてもマクシャーリー改革以前に採られてきた政策は市場と農業生産を隔離する力の方が優ってしまったことに留意する必要がある。

ウ．1つの問題にはそれに直接ターゲット（対象）を絞りそれを直接解決する政策を採ること

農家所得の維持・向上を回るのであれば、直接所得に効果を与える政策を採るべきである。しかし、これまで農家所得の維持のために関税や生産調整等の価格政策という間接的な政策を採ったため、消費・需要の減少、供給の拡大、構造改革の立遅れ等大きな副作用を生じてしまった。

対象を絞ることが重要である。条件不利の補正を行うのであれば、条件の良い農家に助成することは不適當である。農工間の所得格差の是正を目的とするのであれば、勤労者よりも高い所得を得ている農家に所得補償を行うことは不適當である。地域、農法、生産者を区別することなく無差別にその効果を及ぼす価格政策は助成が必要な農業・農家とそうでない農業・農家を区別することはできない。

エ．納税者負担を伴った消費者負担型農政から納税者負担型の農政

に転換すること

これは上記の3原則からの当然の帰結である。政府の市場への介入を最小限にしつつ、多面的機能の維持・発現、農家所得の確保を図ろうとすれば財政により負担するしかない。生産者に対する価格支持でないこと、納税者負担によることがWTOの緑の政策の基本要件である。OECD ポジティブ・リフォーム・アジェンダが主張するように、消費者負担型の政策は唯がどれだけ負担をしているか不透明であるが、納税者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白になる。価格支持（関税、生産調整によるものを含む）と直接支払いを比較すれば、価格支持は消費者負担による農家への直接支払い、後者は財政負担、納税者負担による直接支払いである。消費者から広く薄く負担を求める方が財政当局と折衝するより抵抗がないことが関税という政策手段を採用してきた理由である。しかし、消費者負担による価格支持という手法は貧しい消費者も等しく負担し、裕福な土地持ちの二兼農家までも等しく受益するという不平等・不公平なものであるのに対し、財政負担、納税者負担による直接支払いという手法は、累進課税制度がビルト・インされている財政制度の下では裕福な者が多く負担するとともに受益の対象を真に政策支援が必要な専門的農業者に限定することができるというメリットがある。また、我が国農政は消費者負担のみならず、転作奨励金、過剰米処理など財政負担も伴ってきた。

OECDの主張を待つまでもなく政策手段は3つの“E”の基準、すなわち **e f f e c t i v e**（目標をより効果的に達成できること）、**e f f i c i e n t**（効率的であること、最も少ないコストで目標を達成できること、他に別の非効率を生むものではないこと）、**e q u i t a b l e**（公平であること、貧しい者に多くを負担するようなものでないこと）を満たすものでなければならない。価格政策は直接所得向上に資するものではないという点で非効果的であり、需給の不均衡等の別の非効率を生むという点で非効率的であり、貧しい者に多くの負担を求める点で不公平であり、この3つのEのいずれの基準も満たさない。3つのEを満足する対象を絞った政策を財政負担により行うことが求められるのである。

オ．農政の納税者負担を消費者の利益に転化するような政策を採ること

農業がマイナーな産業に転落したことを踏まえ、食料品価格の低下、食品の安全性・品質の向上、環境保全等、国民・消費者の理解が得られるような政策を行うことである。消費者に軸足を置いた農政は農業の生残りのためにも不可

欠である。

農業予算 2. 4 兆円のうち 1 兆円を占める公共事業の大半は土地改良事業である。「土地改良は、反収増加もしくは生産要素の利用効率向上のいずれかによって、供給曲線を下方にシフトさせる。圃場整備事業であっても灌漑排水事業であっても、究極的には同じように作用する。その結果、価格が需要と供給が一致する点で定まっているならば、需要曲線が上方にシフトしない限り、市場価格は確実に低下してしまう。生産量の拡大を意図した土地改良投資の便益は消費者余剰の拡大という経路で社会的に還元されてしまう。したがって、この土地改良投資は生産者にとってメリットにならなくなり、彼らは私的な投資を行うインセンティブを持ち得ない。このことが補助金を必要とする理由であった。」（中島康博「農業農村整備事業と補助制度」奥野・本間編 [1998] 208 頁参照）しかし、このような補助事業を行う一方で生産調整を推進し高い米価の維持を行ってきたことは、消費者に利益を還元しないということであり、政策間の整合性が採れているとはいえない。農政のなかのタコソボ化である。

土地利用型農業については、BC 過程による品種改良等の技術進歩により単収の向上を図るとともに、直接支払い等を通じ大規模層の利益を増加させることによりこれに農地を集積し、M 過程による規模拡大を図っていけば、コストが低下し、農政の財政負担は消費者の利益に転化していく。このような農政の考え方を採らないと、農政自体が国民の支持を失い、存立しえなくなるのではない。また、このような方法は農業の国際競争力を強化するものであり、日本農業の存続のためにも必要である。

カ. 農業者の利益と農業振興や消費者の利益が対立する場合がある

ことを念頭に置くこと

かつては、農家経済の向上、農業の振興は同義であった。しかし、今日兼業農家も含めて農家経済の維持を考えることは農業の振興に必ずしもつながるものではない。食料安全保障は本来消費者の主張である。現在農業団体が食料安全保障の主張を行っているが、農業団体がこの主張を貫徹するならばその主張の前提となる農地の確保のため、一部農家の利益は無視して農地転用に厳しい規制を設けなければならない。日本農業・農政をその将来を担う企業的農業者の手に戻さなければ、農業・農政は国民・消費者の支持を失うことになる。 (農業団体という言葉はあるが、農家のための団体はあっても農業のための団体はなかったように思われる。)

キ. 経済学等に立脚した科学的行政を推進すること

農林省が最も輝いていた時代の最高の傑物である和田博雄農林大臣の次の発言は忘れられて久しいが、今でも極めて新鮮に響く。

「私は行政と学問というものは別々であってはいかぬ、いつもこう思っておる一人なんで、日本の場合には行政方面には非常に優秀な人が入ってくるけれども、いつの間にか学問に対して情熱がなくなれば、学問したことを本当に実地に役立てていくというだけの努力もなくなる。（いつの間にか妙な政治家になってみたり、俗物になってしまう）これが通弊なんですね。これではどうも困る。ことに戦後の農業問題といえば非常に複雑な様相を呈してくるんだし、行政をやるにしても相当に学問的基礎を持ったものでないとやはりうまくいかないだろう。…やはり大きな目的のひとつは人材の養成だと思ふのです。役所で少し仕事をやって、また落ち着いて基本的な勉強もするような機会が与えられれば非常にいい…。僕はやはり日本の役所からも農業関係についてはその道の人から相当尊敬される学者—行政官であると同時に立派な学者が出るような世の中にならぬと、なかなかよくならぬと思っておるものですから…。」（大竹〔1981〕329頁参照）

和田はこのような思いから吉田内閣の農相就任を断った東畑精一東大教授（当時）を所長に迎え農業総合研究所（現農林水産政策研究所）を創設した。東畑は「（農相和田博雄氏は）戦後の激変する諸事情の中で日本農業の前途には容易ならざるものがある、農地改革は行われつつあるが改革後の農業の在り方に就いては未だ以て予見し得ないものがある、今日までの農林行政は必ずしも科学を無視し軽視したことはないが、事情の変更の驚くべきもののあるとき一層学問と行政との連絡をはかりたいのである、…如上の目的に妥当な研究所を構成してほしいとのことであつた」と述べている。

若き日の和田は法学部出身ながら、農林省入省後マルクスについての勉強会を先輩たちと行う一方、A・マーシャル『経済学原理』、J・M・ケインズ『雇用・利子および貨幣の一般理論』、F.V. ハイエク『諸価値と生産』D. H. ロバートソン『貨幣論』等を原書で読んでいたという。和田が片山内閣の経済安定本部長官だった頃、当時商工省（現経済産業省）から出向していた長官秘書官は「和田長官は（国会）答弁メモを必要としない大臣でしたよ。行政のトップは本来ああいう風にあるべきなんです。国会答弁でいきなり我々が知らなかったロバートソンなんていう経済学者の名前が飛び出したときなんぞ、農林省から安本に来ていた斎藤誠君（後に農林次官）らとウナりましたよ。」と述懐している。

（大竹〔1981〕483頁参照）医師免許を持つ人のいない病院に行く患者はいない。農業経済問題を扱う省庁には経済学を理解する人がいて当然ではないだろうか。

しかし、1957年の農業白書で日本農業の5つの赤信号という警告を発し

た松岡亮氏は「法学的教養を身につけた官僚のおちいりやすい過誤は、経済や社会に生ずる矛盾や社会悪を制度的な側面、とくに法制上の問題から考察し、理解する傾向があることからくるものが多く、より根本的な経済的な諸関係およびその変化を分析し、推論する努力が不足している。」（松岡〔1986〕87～88頁参照）と指摘している。例えば、制度は一旦作られると、作られた背景、経緯、考え方から離れて一人歩きしてしまう。制度の問題点を考え、これをどう発展させていくのかではなく、制度の維持が至上命題化する。逆に、制度さえ変えれば経済実態が大きく変化するという考えも法学部出身者にみられる。制度信仰である。なかなか和田博雄のような人材はでないであろうが、制度等に規定されるだけの東畑博士の言う‘単なる業主’ではなく、時代を切り拓く‘企業家精神’を持ったプロの役人の養成も必要である。

（注）ある農地制度担当者は「自作農主義は『目的ではなく手段である』ということは何度となくみずからいいきかせているつもりなのだが、農地法行政に関係していると、いつのまにか、その自作農主義のとりこになっている自分に気づくことがしばしばであった。…ひとたび自作農主義と称されたたん、自作農なるものが農民の理想像であり、自作農たることが政策の最終目標であるような錯覚がうまれてくるのである。」と述べている。

（中江淳一〔1976〕『日本の農業』100号、農政調査委員会）

日本農業は瀕死の重病に罹っているといいてよい。このような患者には名医による優れた医療行為を施さなければならない。医学を知らない呪術師や祈祷師が治療していたら治る病気でさえ治らない。和田博雄や小倉武一は法学部出身ながら経済学を勉強していた。しかし、和田が危惧したとおり政治との結びつきが強まるなかで、このような人材は疎んじられ、とうとう農政は小倉を門外漢にしてしまった。人材にせよ、政策にせよ、もう悪貨が良貨を駆逐するようなことをしてはならない。和田の期待したような「日本の役所からも農業関係についてはその道の人から相当尊敬される学者—行政官であると同時に立派な学者」は今日望むべくもないとしても、東畑精一博士のいうように、せめて学問と行政との連絡くらいは図るべきではなかろうか。

5. 農地資源の確保—農政改革（その一）

（1）農地に関する制度・運用の問題点

ア. 1952年に制定された農地法は2つの点で制度的な問題を抱えたものだった。

（ア）第1は、それが農地改革の成果を固定しようとしたものだったことである。すなわち、地主制の再発防止と耕作権（小作権）の保護である。農地法は、農地についての権利の設定・移転の統制、小作地の保有制限等によって不耕作

地主の発生を防止するとともに、賃借権の解約等の制限、賃借権の対抗力の特例、法定更新、小作料の統制等によって耕作権の保護（賃借権の物権化）を図ろうとした。しかし、前者は農地の貸し手である所有者に対し農地の流動化を直接的に制限するとともに、後者による賃借権の強化により（よほどのことがないかぎり貸し手は農地を返してもらえなくなることから）農地は貸し出されにくくなるため、農地の流動化は間接的にも抑制されることとなった。すなわち、現状の小作権（賃借権）を強固なものにするという耕作権の保護と賃借権の拡大を目指す農地の流動化は相矛盾するものであった。

「それ（農地改革）は日本近代の後半において小作立法や自作農創設の拡充に努めた当時の人々の夢が百パーセント以上実現したのである。しかし、それは次代の夢を育むものではなかった。企業的経営の開花の夢も協同経営への道の夢も持ち得なかったのである。実をいえば、そういう夢を抱いた個々人はあったにちがいないが、その夢の実現の道は農地改革によってむしろ閉ざされたのである。農地改革の直後にその成果の上に立って長期的展望の可能な農業経営体への道が拓かれてもよかった筈だと後世は考えるかもしれないが、当事者は成果の維持しか考えなかった。それは（個別の家族農家、個別の農民的土地所有、自家労働中心の農業経営主体という）三位一体の農民的土地所有の維持だった。それは農地法の制定によって制度化されたのである。農地法の考え方…は、農地改革の成果たる農民的土地所有を発展させるのではなく、これを維持固定化しようとしたことであつた。」（小倉〔1987〕（中）122～124頁参照）

つまり、農地改革の成果を維持することを念頭に置いて立法化された農地法は日本の零細な農業構造を維持・固定することとなったのである。日本農業の零細構造の改革を行おうとしたのが1961年の農業基本法であり、その中核となる概念が自立経営農家だった。しかし、農業基本法は作られたが、構造改革への政治的な熱意のなさ等から農地法を抜本的に改正しようとする動きはなかった。ところが、1964年赤城宗徳農林大臣が「自立経営農家をできるだけ多く創ることが農政の基本である。経営規模の拡大のためには農地制度についても手をふれるべきときがきた。ある団体が農地の売買や賃借を行えるようにすべきである。」旨の決意を表明したため、農林省はにわかには活気付き、自立経営農家育成に向けての構造政策の立案が農林省内で真剣に検討されるようになった。これは事業団が農地の売買や賃貸借を行い、自立経営農家育成のため農地を流動化するという農地管理事業団法案として国会に提出された。しかし、与党は消極的、野党の社会党は貧農切り捨てと猛烈に反対し、農協系統団体も傍観的な態度をとり続けたため、二度にわたり、国会で廃案となってしまった。これにより、農地制度の改革は大きく頓挫してしまった。

以降農林省は農地の売買による規模拡大をあきらめ、賃貸借による道を選択することとなった。耕作者は所有者であるべきであるという自作農主義を修正し借地による規模拡大を目指したのである。小作地の所有制限、賃貸借規制等の緩和、小作料統制の廃止、農地保有合理化法人が賃貸借により農地を規模拡大農家に貸し付ける制度の創設等を内容とする農地法の改正が1970年に成立した。しかし、これによっても農地の流動化は進展するとは見込めなかったため、地主が農地を返してもらえないのではないかと懸念を持たないよう、農地法の法定更新の適用を受けず合意された期間の満了により自動的に終了する賃借権を多数の農業者間に集団的に設定する農用地利用増進事業が1975年の農振法の改正によって成立した。以降主としてこれによって農地の流動化が進展している。しかし、このような制度改正によっても農地の権利移動は各年20万haにとどまっておき、農家の平均経営耕地面積は1990年の1.14haから2000年の1.24haへ10年間で8.8%増加しただけである。(イ)第2に、農地法は農地改革が当然の前提とした農地の所有者、耕作者の義務を規定しなかった。

「農地改革は、“耕地は耕作者へ”という原則によって貫かれたのですが、この原則の前提には“耕地は有効に耕作されるべきである”という、もう一つの原則があったはずです。この第2の原則が前提とされなくては農地改革は行われえなかったともいえます。しかしながら、農地改革もようやく歴史的事実となった昨今では、土地の私的所有権の性格のみ強調され、土地所有権は社会的責務を伴うという側面が無視されているようです。」「農地改革後の立法措置は妥当ではなかったのです。農地解放後の農地所有は、当然に社会的義務を負うべきものでした。その土地を有効に農業的に使うという義務です。…その自作地なり小作地をその自作農なり小作農なりが休耕しても自由である。自作地ならばその自作地の売買も転用もまったく自由であるとは考えられていなかったのです。…土地保有は耕作者の権利であると同時に責務を伴うものでした。…農地法制定とその後の制度改正において、この責務を立法化することを忘れ、この責務を法的義務として顕在化する工夫の必要に気づかなかったのです。…土地所有の近代化という目標を達成した農地制度は、土地所有の社会化の途を進むべきだったと思われるのにそうではなかったのです。」(小倉[1981]17頁、小倉[1982]368～369頁参照)

このような考え方はマッカーサーの憲法草案の中に存在した。憲法草案第28条は「土地および一切の天然資源の究極的な所有権は人民の集団的代表者としての国家に属す。国家は土地またはその他の天然資源をその保存、開発、利用または管理を確保または改善するために公正なる補償を払って収容することを得。」としていた。これを見た松本烝治國務大臣は不動産の国有化であると

考え、正面から議論するとGHQに勝てないので、GHQに気づかれないことを願いつつ、誰にも相談せず削ってしまったという。(中村[2002]45頁参照)松本は所有権絶対主義者であり、第一次農地改革においても在村地主の小作地保有限度を3haとする農林省案に反対し閣議でこれを5haに修正させたりしている。

このような所有権絶対主義思想は現在の農林水産省の担当官にも見られる。しかし、日本民法はヨーロッパ民法を導入したものであるにもかかわらず、ヨーロッパで認められている土地利用規制(ゾーニング)や公的機関による先買権(優先的農地買入権)等がなぜ日本で認められないのだろうか。農地法制自体、権利移転や転用の規制、小作地の所有制限、特定利用権等既にかんりの規制を行っており、農地の所有権は現行でも絶対ではない。

農家の子供であれば誰でも相続等により農地を取得できる。しかし、サラリーマンの子供はそうは行かない。農家以外の子弟には農業を営むという職業選択の自由、農地を取得できないためそれを転用できるという権利が制限されているのである。しかも、農家が所有している農地のかなりは地主の犠牲によって農地改革でただ同然で取得したものである。小作人が農地改革で取得した農地を宅地等に転用売却して大きな利益を得ていることは、かつての地主層には納得いかないところであった。第一次農地改革の担当課長だった東畑四郎は「(地主の)その不満の起こることなんかは私は胸にこたえますよ。けしからんと思いますね。」と回想している。(東畑・松浦[1980]96頁参照)農家には大きな特権が与えられている。このような特権が与えられている以上、耕作放棄することはもとより、他用途に転用するなど許されないと考えるべきであろう。

イ. 農地制度は運用の点でも問題があった。

農地法は農地の転用を厳しく制限していたはずだったが、40年間で農地改革により解放された193万haを上回る230万haが潰廃された。中村[2002]は、農業基本法が制定された1961年の608万haをピークに農地面積は減少を続け、1982年の農政審議会報告「80年代農政の基本方向」では550万haの農地維持が食料安全保障の最低ラインであるとされ、2000年の食料・農業・農村基本計画では470万haの農地維持が食料安全保障の最低ラインであるとされていることを指摘しつつ、「お役所の文書には、自己批判がないのが通例であるが、農業基本法制定時の600万haの農地面積が閣議決定、あるいは農政審議会答申等で確保すべき目標が次々と下方修正され、また、食料安全保障の積算の根拠も変更されていくが、それについての何ら納得のいく説明も示されていない。」と批判している。(中村[2002]375頁参照)

「農地改革後今日に至るまでの農地関係立法は（農地改革までの農地所有に関する国家の）介入と規制の緩和の過程であり、農地を一般の土地ないし一般商品として観念する傾向を強めてきたのです。…個々の国民の生存と同時に民族の存立ということも考えられる必要があるように思われるのです。民族の存在の基礎の一つがその民族の領有する土地だからです。」（小倉〔1982〕372頁参照）農地はたんに農家だけのものではない。それは食料供給という役割を果たす民族の生存の基礎であり、農家が自由に処分できるものではないとの趣旨であろう。

1954年に農地の転用許可基準を農林省は定めた。農地を第一種、第二種、第三種に区分し、第一種農地は原則不許可、第三種農地は許可、第二種農地は第三種農地に立地することが困難または不可能なものに限り許可することとされた。しかし、あらかじめ農地を区分しているものではなく、個別の転用申請が出てからどれに該当するのかを個別に判断しているのが実態である。このように転用許可には裁量の余地が大きい。さらに、農業委員会は主として農業者により構成されているため、身内の転用申請に甘い判断が下されがちであるともいわれている。

特に、米が過剰になってから農地の転用基準は緩和されていくとともに、米が余っているのになぜ転用させないのかという政治的圧力が加わった。

「地価統制はできない。農民としてはなるだけ都市計画区域のなかへ入って、地価をうんと上げてもらって、しかも農業をやって宅地並み課税ではなくて、農地の安い固定資産税にしてもらう。—これが一番得だわな。土地を私益の対象にして、土地政策というような公益的な考えからだんだんと後退をしていった。そのあやまち—と私は思いますよ—が今日までずうつつづいて、そこで農振法で領土宣言をやらにやいかんということになったんだけど、ある意味においてこれはザル法だな。」（東畑・松浦〔1980〕126頁参照）

「農振法は、単に土地利用区分あるいは農用地の確保ということだけでなく、総合的な地域農政の展開の基礎となる制度としての役割を果たす」（関谷〔2002〕114頁参照）こととなり、農業振興地域、土地を対象とするものについては農用地区域に「国の助成施策を集中して実施する方針が示された」（関谷〔2002〕137頁参照）にもかかわらず、国からの補助を受けたい時は農用地区域にとどまり、転用したい時は農用地区域からの除外を申請するという運用がなされているという批判がある。

このように農地面積が減少していけば、農家戸数が減少しても農家経営規模が拡大しないのも当然であった。農地制度の運用の甘さは構造改革も阻害したといえよう。

（2）転用規制の強化

WTO農業協定上我が国の削減対象外の緑の政策は1997年度において2兆6,519億円で基準期間である1986～1988年度に比べて20%も増加している。このうち、56%の1兆4,877億円が土地改良事業（基盤整備）等の公共事業であり、これはAMSの約半分に相当する額である。これはインフラ整備にあたるとして緑の政策としているが、土地改良事業は個々の農家に利益が帰属するものであり、緑の政策とはいえないのではないかという指摘がある。緑の政策のうち各国と交渉したのは転作奨励金のみであり、残りの政策は全て自己申告により譲許表に記載したものである。しかし、いくら譲許表に記載しても、それがWTO協定に整合的でないとされれば、その効力は否定されるのがパネルの判例である。すなわち、我が国の主張はともかく、いずれかの国からWTOに提訴され、緑の補助金ではないとされれば、削減対象の補助金としてAMSに算入せざるをえないこととなる。しかし、WTO協定のどこにも約束したAMSの水準を修正できるとする規定はない。したがって、譲許したAMSの中でこれを吸収するしかないが、交渉でAMSの縮小が約束されれば、緑でないとした補助金を吸収する余地はなく、我が国は対応困難な状況に追い込まれることとなりかねない。

土地改良事業（公共事業）は国庫補助、地方交付税措置により農家負担は10%程度で実施されている。また、この農家負担金についても円滑な償還のための助成がなされている。しかし、このような納税者負担により土地改良、区画整理された農地も8年経てば転用が可能となる。区画整理されたため他の用途でも利用価値が高まるので転用されやすくなる。少なくとも公共事業によって整備された土地については一切転用させないこととしてはどうかと考えられる。そうすれば基盤整備された農地は個々の農業者の自由に処分しうるものではなく、公的管理に服するものとなることから、土地改良事業をWTO上緑の政策と主張しうる根拠を得ることになるのではないかと思われる。

（3）ゾーニングの確立

ア．農業の構造改革を行おうとしても**零細農家が転用期待で農地を保有し続けられれば、担い手農家への農地の集積は円滑には行われぬ**。フランス農業の栄光の30年が確固たる土地利用規制の上に立っていることは既にみたとおりである。中山間地域では転用需要は少ないが、傾斜等条件不利農地が多く、貸し手はいるが借り手はいないので耕作放棄が進行する。土地の都市的需要と競合し、転用の危機にさらされているのは平場の優良農地である。中山間では耕作放棄、平場では他用途への転用により、農地の確保が困難となってきた。中山間での耕作放棄を防止するため、2000年度から直接支払いが導入された。平場の優良農地確保のためには、明確なゾーニングの設定が求められる。

イ. 消費者主義の下で**食料安全保障**の主張を行うとすれば、一部農家の利益は無視して、ゾーニング規制を行うことが必要となる。

経済成長の過程で農業が相対的地位を大きく低下させた一方で、皮肉にも経済成長により大きな利益を得た階層は農家であったと思われる。まず、他産業の成長及び農家の兼業化により平均的な農家の所得は勤労者世帯を上回った。第2に、経済成長による地価上昇により最も多くキャピタル・ゲインを得たのは土地を生産要素として使用し、したがって最も多く土地を有し、売却できた農家という階層であった。新しい食料・農業・農村基本法で食料自給率目標設定を求めたのは農業界である。これまで農地転用で誰が利益を受けてきたかはともかく、農地の転用は食料自給率の向上を阻害するものである。農業界は食料自給率の向上を掲げる以上優良農地の確保に対して反対できないはずである。もし反対するのであれば、自らの主張が真剣なものではなかったことを認めることとなろう。食料自給率の向上や食料安全保障という主張の鼎の軽重が問われるのである。

農地はいったん転用・かい廃されれば復旧することは容易ではない。ゾーニングにより農地が確保されなければ、食料の国際価格が上昇した場合国内の食料生産は十分に拡大せず、輸入国の経済厚生水準は低下する。ヨーロッパはゾーニングにより食料安全保障の要請にも対処していると評価できるのである。

ウ. 株式会社の農業経営自体は現在でも否定されていないが、農地に対する権利の取得は一定の要件を満たす農業生産法人を除き認められていない。一般の株式会社は農地の転用や耕作放棄を行うのではないかというのが農業界の心配だからである。しかし、不十分なゾーニングの下で大量の農地が農家自身によって転用・耕作放棄された。ゾーニングさえ確立されるのであれば、農地の所有権取得まで認めるかどうかは別として、賃借権の取得による株式会社の農業への参入も否定する必要はないのではなかろうか。他方、養豚等土地利用型でない農業では株式会社が活動している。株式会社の参入は農業の担い手を増やし、食料安全保障にも資するのではないか。むしろ、株式会社の参入という規制緩和を受け入れる代わりに、農林水産省はゾーニングという規制の強化（第一次農地改革の担当課長である東畑四郎、第二次農地改革の担当課長である小倉武一のいずれの先輩からもザル法といわれ十分機能してはいるとはいえない）が農地法、農振法は存在しており、その制度の充実・運用強化を図ればよい）を打ち出してはどうであろうか。

オ. ゾーニングを行う際、農地への今日的な需要への配慮が必要である。都市住民の間には土に触れたいというニーズがでてきている。特定農地貸付法や市民農園整備促進法による対応もあるが、貸付主体、期間、面積等について限定的な賃借権の場合に制限している。農地法は原則として50a以下の農地取得

は零細農業構造をさらに悪化させるため認めていない。しかし、プロ的農業を行う区域と趣味的農業を行う区域を明確に区分するのであれば、農業者以外の者の小区画の土地についての権利取得を認めてよいのではないか。耕作放棄をする農家より、農業をやりたい人に農地を管理させたほうが農地資源の確保にもつながるのではないか。また、これらの者から農業を本格的に行おうとするものが出てくれば、農業の担い手確保にもつながる。農業をやってみようとする人がなかなか農地を取得できないのが現状だからである。

(4) 農地利用義務の確立

ゾーニングにより優良農地を維持するとともに、その農地を農地として利用するための政策、制度、運用が確立されなければならない。これこそ農地法第1条の耕作者主義の本来あるべき趣旨ではないかと思われる。農地を農地として耕作するからこそ、農地改革も行われたのであり、「耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護」（農地法第一条）する必要があったのではないか。権利は義務を伴う。

農地を農地として利用しない場合は、市町村又は農業団体が強制的に収用し、他の農業者に移転したり、他の農業者に利用権を設定したりすることが考えられる。農業経営基盤強化促進法第27条（遊休農地についての措置）および農振法第5章（特定利用権）にはこの旨の規定があるが、現実には活用されておらず、空文となっている。「行政も農業団体もこれを活用して耕作放棄地を解消させようという指導もほとんど行っていない。…土地の所有は社会的義務を伴うという意識が無いに等しく、私有財産である以上どうしようと勝手だという考えが支配的な我が国の風土では、選挙によって選ばれる自治体の首長や農協組合長が、個人の財産権に触れるような特定利用権の設定を敢えてやろうとはしないのである。しかしそれならば、こうした制度を作った意義はどこにあるのか。作った制度が活用されないまま、20年以上も放任しているのは政治の怠慢であろう。作った以上、なぜ休眠せざるを得ないのか、その実態を国民に明らかにし、問い掛けるのが、政治の在るべき姿だと思わずにいられない。」（中村〔2002〕244頁参照）農政当局が株式会社参入反対の理由として挙げた耕作放棄の防止を農政当局自身が真摯に考えていたのであれば、みずから起草したこれらの法規定を実行に移すべきであった。

また、株式会社の参入については産業廃棄物が農地に不当に投棄されるという心配もあるとされている。他人の産業廃棄物を投棄する場合は現行法で規制できるが、自己の産業廃棄物と称して投棄する場合は規制できないというのである。しかし、「農地は農地として利用されるべきである」という原則に立つのであれば、農家であれ法人であれ、たとえ自己所有の農地であっても投棄で

きないものとするべきであろう。特定利用権を導入できたのであるから、このような規制も農地の有効利用の観点から導入できるはずである。

しかし、このような規制的方法の実施が難しいのであれば、**環境分野で提案されているような税による経済的な強制を加える**ことも考えられる。地価が急騰していた時期、投機目的で土地を保有することを抑制するため特別土地保有税が導入された。これは土地を建物等のために利用せず、いつでも転売できるよう更地としておくことを抑制するためのものであった。農地を農地として利用しないことに対する税の導入が検討されてよい。**農業版特別土地保有税**である。（転作奨励金は事実上このような効果を発揮した。農家が転作奨励金を受け取る場合麦、大豆等の転作作物を作付けしなければならない。これは食料自給率向上を目的とした制度であるためだが、転作作物を育てる技術を持たない農家は、転作奨励金を受け取るため単に作付けだけ行い収穫はしないという捨て作りを行った。これは制度が本来目的とした食料自給率向上には何らの効果も持たないものであるが、皮肉にも農地の維持管理としては機能した。この場合転作奨励金は耕作放棄に対する機会費用として機能したのである。）転用についても、規制的方法だけではなく、税による経済的な強制を加えることも検討されてよい。さらに、それでも不当に利用、耕作放棄するものに対しては、フランスのように公的機関による優先的買い入れを行うべきであろう。現行農地法でも小作地所有制限に違反した場合や農業法人の要件に合致しなくなった場合には政府買収を行うこととされている。（ただし、発動はされていない。小倉からざる法といわれる所以である。）農地は農業者個人のものではない。国民、民族の存立の基礎である。これまで農家は補助金、税制等さまざまな優遇措置を受けてきた。国民・消費者に食料安全保障、多面的機能の供給等の責務を果たすときが来ているように思われる。

6. 直接支払い—農政改革（その二）

生産調整による価格維持は関税による保護がなければ成立しない。関税が下げられていけば生産調整により価格を維持することはできなくなる。同じことであるが、WTO・FTA交渉による関税引き下げに対処するためには、生産調整を廃止し価格を下げていかなければ、国内農業は生き残れない。

（1）制度の基本的考え方

米については生産調整を段階的に縮小することにより米価を徐々に需給均衡価格まで下げていくとともに、水田・畑・草地を利用する農業全てに対し一定の担い手農家に限定して青および緑の直接支払いを交付する。

（注）WTO 上直接支払い等の農業補助金は、削減対象でかつ対抗措置を受ける黄、削減対

象外ではあるが対抗措置を受ける青、削減対象外でかつ対抗措置を受けない緑に分類される。米国は96年から生産や価格と関連しない緑の直接支払いを導入した。EUは75年に生産条件の不利を補正する緑の条件不利地域直接支払い、85年に環境によい農法を推進する緑の環境直接支払いを導入した後、92年に支持価格を下げ農地面積や家畜頭数と関連した青の直接支払いを導入した。

ア. 生産調整の段階的縮小による米価の引き下げ

現在米価水準を維持しているのは生産調整である。これを縮小・廃止していけば米価は需給均衡価格まで引き下がり、消費者負担は軽減される。米価低下により影響を受ける一定規模以上の農家に直接支払いを行う。

イ. 構造改革の手法としての対象者を限定した直接支払い

大規模主業農家に零細農家から農地を集積していくためにはどのような条件が成立する必要があるのだろうか。

(注) 零細農家とは農業規模が零細であるというだけであり、農家所得が低いわけではない。農外収入によりこれら零細兼業農家の所得は大規模主業農家を大きく上回るのが現状である。また、大規模とは日本農業の中で規模が大きいという意味であり、100～300ha規模の欧米の農家に較べると零細である。農業だけで生計を維持できるものというイメージであり、柳田國男の「中農」、農業基本法の「自立経営農家」、ドイツ農業経営学にいう「小農」である。

借り手である大規模主業農家が支払うことのできる地代とはどのようなものであろうか。

企業体の利潤は Pr (利潤) = P (生産物の価格) \times Q (生産量) - コスト [$\sum w_i$ (生産要素 i の価格) \times f_i (生産要素 i の使用量) + w_l (地代) \times f_l (土地の使用量) + w_h (賃金) \times f_h (労働量)] で表される。農業の場合、生産期間が長いため、農家は数ヶ月先の価格を予想して作付けを行う。生産要素の価格は作付け時のものであるが、生産物の価格は予想価格である。

これを変形すると $w_l \cdot f_l = P \cdot Q - [\sum w_i \cdot f_i + w_h \cdot f_h] - Pr$ となる。すなわち、地代 ($w_l \cdot f_l$) は農産物の生産額 ($P \cdot Q$) から農薬・肥料等の物財費 ($\sum w_i \cdot f_i$)、労働費 ($w_h \cdot f_h$)、利潤 (Pr) を引いたものである。ここではこの地代を剰余と呼ぶこととする。大規模主業農家の労働費とは他の産業で働いたら得られるであろう機会費用である。すなわち、大規模主業農家にとっては他産業並みの賃金を得ることが営農継続の前提条件である。これを得た後に支払うことができるものが地代、剰余である。利潤は農業者の企業者としての能力に帰属するものであるが、労働と異なり他に活用できないことから機会費用はゼロと考えてよい。以下では借り手の Pr はゼロと仮定する。

貸し手である零細農家が要求する地代とはどのようなものであろうか。

上記の式のうち剰余(ここでは家族農業の所有地に対する報酬、自作地地代)、労働費(家族の農業労働に対する報酬)と利潤は農家にとっては所得を意味する。零細な家族経営では地代、剰余と労働報酬の区別がはっきりしないので混合所得と呼ばれている。これら農家の兼業はかつての出稼ぎ等の不安定兼業ではなく、月～金曜日働く安定兼業である。これらの農家は週末に農作業をすることが多いので、米作によって週末農作業に対しなにかしらの対価を得ているとすれば、これも含めて混合所得は農家が農地を貸し出すことによって失われる機会費用であり、これを地代として回収する必要がある。他方、農作業をすれば、余暇活動を犠牲にすることによるマイナスの機会費用が生じる。特に、若年層、高所得者層にはこの意識が高いと思われるものであり、これを農家所得から機会費用として引く必要がある。他方、ゾーニングが十分でない下では農地を貸していれば転用機会を逸するか、または離作補償を支払わなければならないかもしれない。この転用実現時の不利益も機会費用として算入する必要がある。逆に、農地を保有することに対しコストがかかるのであれば、耕作放棄するのではなく、地代を得ようとして農地を貸し出そうとするだろう。耕作放棄にペナルティーがないときは農地保有コストがゼロの状態であるが、前節の農業版特別土地保有税構想はその分農地保有コストを高める。

したがって、貸し手の要求する地代は、貸し手が耕作する意思がある場合は〔混合所得 ($w_0 \cdot f_0 + w_h \cdot f_h + Pr$) - 余暇活動の機会費用 + 転用実現時の不利益〕その意思がない場合は〔転用実現時の不利益 - 農業版特別土地保有税〕である。この要求地代の式のうち、混合所得 ($w_0 \cdot f_0 + w_h \cdot f_h + Pr$) は定義上 [$P \cdot Q$ (生産額) - $\sum w_i \cdot f_i$ (物財費)] に等しい。

以上から大規模主業農家が零細農家から農地を借り入れるための条件は、大規模主業農家、零細農家それぞれが利潤を極大化する最適な生産要素投入量のもとで、農地1単位あたり次の関係が成立することである。

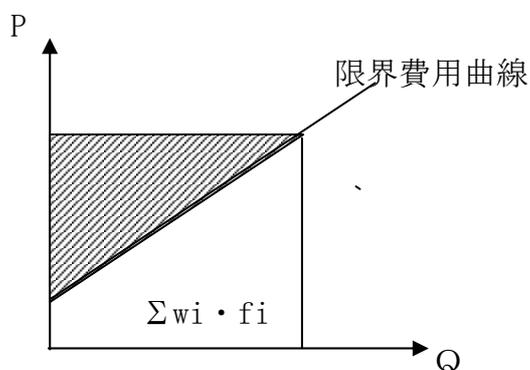
大規模主業農家の剰余【 $P \cdot Q$ (生産額) - ($\sum w_i \cdot f_i$ (物財費) + $w_h \cdot f_h$ (労働費))】 \geq 零細農家の【混合所得 ($P \cdot Q - \sum w_i \cdot f_i$) - 余暇の機会費用 + 転用実現時の不利益】または【転用実現時の不利益 - 農業版特別土地保有税】

前節で述べたような十分なゾーニング規制が採られ転用実現時の不利益がゼロとなれば、また農業版特別土地保有税が導入されれば、この条件が成立しやすくなる。なお、以下では貸し手が耕作する意思がある場合に限って議論する。

さらに、この式が成立するためには、大規模主業農家の生産コストが十分に

低く、左辺の $wh \cdot fh$ (労働費) の存在を相殺できるだけの大きな剰余を生むことが必要である。過去の米生産費調査の結果も、規模が拡大するにつれて剰余である土地純収益が増加し、支払い小作料も増加する関係を示している。

(図 3) 価格と混合所得の関係

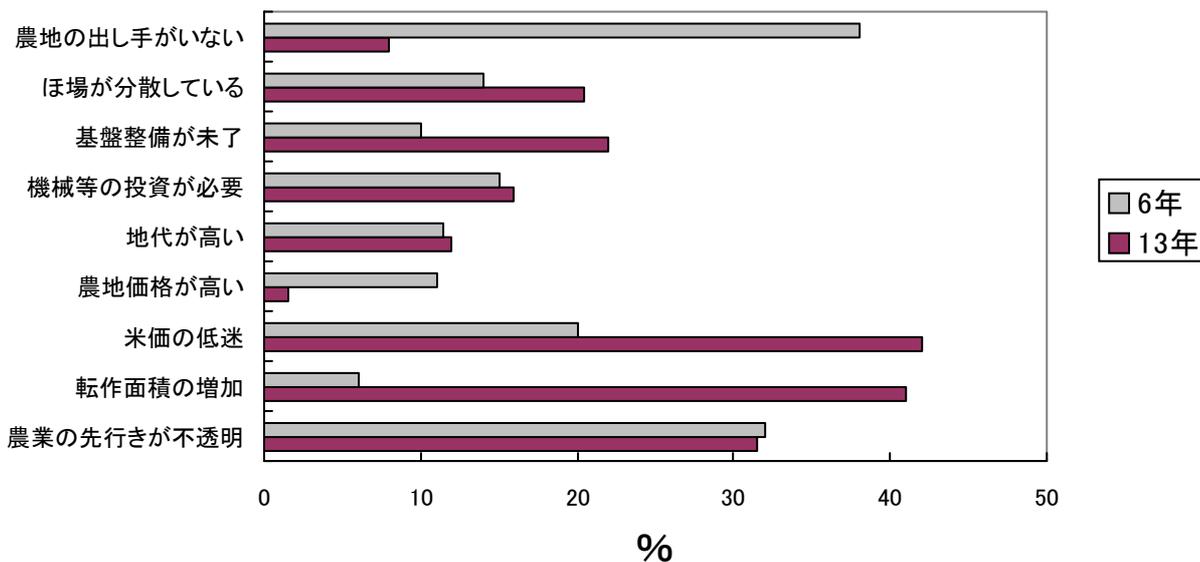


零細農家の混合所得である $P \cdot Q$ (生産額) $- \Sigma w_i \cdot f_i$ (物財費) は、 P が低下していけば Q も低下するので例外的な場合を除き要求地代は低下していく。

(短期的には f_l と f_h が固定されていると仮定すると $\Sigma w_i \cdot f_i$ は可変費用の合計であり、 P の低下により図 3 の斜線部で示される $P \cdot Q - \Sigma w_i \cdot f_i$ は減少する。)

これに対し、大規模主業農家の支払可能地代 ($P \cdot Q - (\Sigma w_i \cdot f_i + wh \cdot fh)$) は農地を借り入れ規模拡大した後におけるコスト・ダウン ($\Sigma w_i \cdot f_i + wh \cdot fh$ の低下) による収益増加と将来における予想米価 (P) に依存する。したがって、コスト・ダウンができそうだと思っても、将来の米価が下がると予想されれば (零細農家の要求地代も下がるが)、支払可能地代も低下するので賃貸借契約は結ばれにくくなる。

(図 4) 規模拡大が困難である理由 (複数回答)



資料：新潟県農林水産部、「農地流動化アンケート結果概要」（13年5月調査）、

「農地流動化等意向調査結果」（6年6～8月調査）

注：1）13年は平坦地やほ場整備完了地区のある地域の稲作主業の既利用権設定農家及び今後利用権設定が見込まれる認定農業者のいる農家約100戸から得た回答を集計。

2）6年は県内111市町村の平地農業地域に在する農家のうち、規模拡大意向のある5,296戸から得た回答を集計。

（出所）平成14年度食料・農業・農村白書

上のグラフは、平成6年と13年の規模拡大が困難である理由を比較している。平成6年と13年の大きな違いはこの間米価が21,367円/60kgから16,274円/60kgへと24%も低下したことである。特に注目したいのは農地の出し手がないという理由は大きく減少していることである。米価の低下により貸し手は増えているのである。他方、借手側（上記調査は借手側のもの）の理由として米価の低迷が大きく増加している。稲作収入に大きく依存している大規模層ほど米価の低下は深刻である。地代負担能力が将来の米価に依存する借手側として、「農業の先行きが不透明」という理由も依然として大きい。また、転作面積の増加という理由が急増しているが、転作面積が増えると農地を集積しても稲作の規模拡大につながらず、コスト・ダウンによる収益の増加が見込まれないからであると思われる。

また、この調査は平坦地の優良農地についてのものであることに注目された

い。従来から、小規模で傾斜のある等条件の悪い農地が多く、また過疎化により集落機能が低下し水管理など地域農業資源が適切に管理されない中山間地域では、農地の出し手はあるが受け手がいない、したがって耕作放棄が進行するという問題が指摘されてきた。このため、中山間地域の各地で第3セクターによる農地管理が最後の駆け込み寺のような形で行われてきた。中山間地域の直接支払いが導入されたのも、農地の耕作放棄を防止し多面的機能を維持しようとしたものだった。しかし、この調査に見られるように、最近では米価の低下により平坦な優良農地についても出し手はあるが受け手がいないという状況が発生してきており、このような地域でも第3セクターによる農地管理の必要性が要請され始めている。ますます農地資源が脅かされてきているのである。

すなわち米価の低落によって要求地代は低下し農地の出し手は増えているものの、借手の支払可能地代、地代負担力も低下するため、農地は流動化しない。**農地を大規模層へ流動化させ規模拡大によるコスト・ダウンを図るためにはどうしたらよいのであろうか。**大規模層である主業農家の支払可能地代を増加させればよいのであり、そのためには、**大規模層にのみ面積当たりの直接支払いを行えばよい。**仕組みとしては農地面積あたりの直接支払いとして、大規模主業農家の所有農地及び借入農地を対象とする。したがって、**零細農家が自ら耕作すれば直接支払いは受けられないが、これを大規模主業農家が借り入れれば大規模主業農家は直接支払いを受けられることとなり、零細農家もその一部を地代として受け取ることができる。**また、**作付け作物の限定はしない。対象農地の上に何が作付けされても直接支払いを受けられる。**

これを別の観点から説明しよう。ある経営体が利潤を極大化するための条件は、生産要素の価格が生産物の価格にその生産要素の限界生産物を乗じたものに等しくなることである。農業経営者の利潤 $P \cdot Q(f_i) - \sum w_i \cdot f_i$ (P は生産物価格、 Q は生産量、 w_i は生産要素の価格、 f_i は生産要素の使用量であり、この式は売上額－コストを示している) を最大にするための一階の条件を求めると

$$w_i = P \cdot \frac{\partial Q(f_i)}{\partial f_i} \quad \text{となる}$$

稲作において、米価 (P) が低下すると、生産要素に対する需要も低下していくのである。

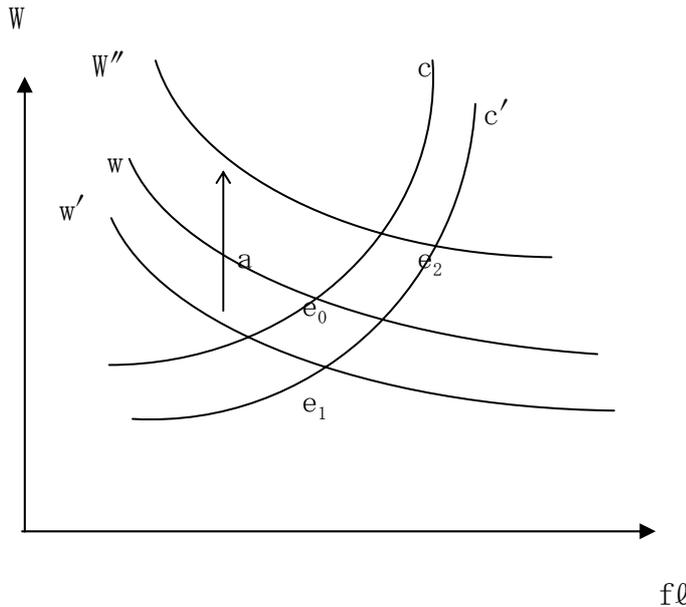
$$\frac{\partial^2 Q}{\partial f_i^2}$$

限界生産力逓減の法則により $\frac{\partial^2 Q}{\partial f_i^2} < 0$ であるから、図のように $w(f_i)$ は

$$\partial f\ell^2$$

は右下がりの曲線となる。他方、農地は管理しやすい生産条件のよいところから貸し出されると考えると、 $c(f\ell)$ は $f\ell$ が増加するにつれて増加する右上がりの曲線となる。

(図5) 直接支払いの効果 (地代と耕地利用)



オリジナルな均衡は e_0 点で $f\ell$ の量の土地が耕作されていた。価格 (P) が低下すると w は下方へシフトして w' となる。他方、農地の貸し手からすれば価格が低下するので市場への農地供給を増加させる。 c はこれにより右下方へシフトする。これにより地代は低下する。近年の米価の低下により地代 (10a 当たり) 1994年 (平成6年) の29, 123円から2000年 (平成12年) には20, 782円に低下している。しかし、 w も c も低下するので農地が流動化するかは明らかではない。

ここで土地の1単位当たり a の直接支払いを導入したとしよう。農業経営者の利潤は $P \cdot Q(f_i) - \sum w_i \cdot f_i + a \cdot f\ell$ となる。したがって、 $f\ell$ に関する一階の条件は

$$P \cdot \frac{\partial Q}{\partial f\ell} - w\ell + a = 0, \quad w\ell = P \cdot \frac{\partial Q}{\partial f\ell} + a \text{ となり、}$$

w は a だけ上方へシフトすることとなる。これが直接支払いの効果である。支払可能地代が直接支払い額だけで増加するため、農地が流動化し規模拡大が進むことを示している。

直接支払いにより、農地の流動化を促進し、農業経営の零細性も克服するこ

とができる。注目すべきは“課税の転嫁”とは逆のケースであるが直接支払額 a の一部は w の上昇により出し手農家にも帰属することである。すなわち、大規模農家に限定した直接支払いはそれ以外の農家にも利益を及ぼすのである。

(注) 以上の分析と異なり、米価水準や生産調整と農地流動化についての農林水産省の伝統的見解は、高米価政策や生産調整政策への批判をかわそうと考えたためか、零細農家が農地を貸し出さなかったのは、家族労働費の概念がない等コスト意識が希薄であることは当然であることに加え、自分で食べる米は自分で作りたい、先祖から守っている農地を貸すわけにいかないという意識が強いためであるとしている。しかも、このような説が省内で広く通用している。

経済学の基礎的な知識をもたず、また、農業・農村の現場で生じている実態を把握せず、多数の農業経済学の研究者が実証データと経済理論に基づき分析し到達した研究成果を表面的な理解のみで誤りと断定してしまう行動様式に、ある研究者は驚き、ある研究者は怒り、ある研究者はあきれているのではないだろうか。農林水産省は相手にすべきでないという研究者も多い。算数を理解できない生徒が教科書に書いてあることが間違いだといったらどうだろうか。伊東光晴京大名誉教授が俗流エコノミストを批判しようとした際、都留重人一橋大名誉教授はプロがアマを批判するものではないとたしなめたそうである。しかし、アマが責任ある当局者として農地政策を企画・立案・運用しているのであれば問題である。大人げないかもしれないが、一言論評しておく。

(ア) 高米価と高い農外収入により〈米+兼業〉という経済合理的な行動を採った農家が、農地を利用する場合には自己の零細な農地を利用して米を作る場合のコストと農地を貸して小作料収入を得つつ米を小売から購入する場合のコストをなぜ比較しないのであろうか、

(イ) 百歩譲ってガーデニングのように農作業のみに効用を感じるホビー農業であればこの説も妥当するかもしれないが、そうであれば、①なぜ転作作物ではなく米を作付け米によるより多くの販売収入を得ようとするのだろうか、なぜ収益が劣っても転作作物の作付けを行おうとしないのだろうか、②なぜ農業を趣味とする零細農家が耕作放棄的転作対応を行うのだろうか、

(ウ) 先祖から守っている農地をなぜ転用機会が生じたら売却するのだろうか、農地を貸すときには経済的に行動しなくて農地を売却する時はなぜ経済的に行動するのだろうか、

(エ) 先祖から守っている農地をなぜ耕作放棄してしまうのだろうか。

(オ) 自らの白書に載せている(図4)のグラフをどのように分析するのだろうか。農地の出し手が増加していることはこの7年間で先祖崇拜がなくなってしまったためなのであろうか。

(カ) このように主張しながら、制度、予算、税制等で農地流動化の阻害要因を取り除くことが必要であるという。しかし、制度を変更すれば先祖崇拜がなくなるのだろうか。経済的要因に反応しないはずの農家が予算、税制等による経済的要因になぜ反応するのだろうか。

米価が高いというだけでなく、農振法によるゾーニングや農地法の転用規制の現実の運用等が適切でないため転用期待による農地の留保需要が高まっているという自らの政策運用の失敗による要因のほうが、ご先祖さまより農地流動化を妨げている重要な要因ではなからうか。農林水産省の伝統的見解の根拠となるのは、農家へのアンケート調査を行った結果、家の仕事だから（30%）、自分で作った米を食べたい（54%）、自分が作業に出られる間はやる（38%）等の理由が得られたというものである。しかし、そのアンケート調査の項目に、‘米価が高いから’とか‘転用したい時に返してもらえないから’という理由はない。もちろん、仮にそのようなアンケート調査を行ったとしても、農家が真の選好を表明するかどうか明らかではない。科学的に分析するのであれば、計量経済学に基づく分析を行うべきだろう。農林水産省の農地関係担当者は、梶井功教授、速見佑次郎教授、荏開津典生教授、生源寺真一教授、近藤巧助教授らの農業経済学、計量経済学に基づく分析を読んでいるのだろうか。

それだけではない。このような考え方のなかには悪しき農本主義のなごりがある。農家は貧しく、弱者であり、保護しなくてはならない。それだけならまだ良いが、保護の対象となる農家は正常な判断ができない、経済合理的に正しく行動できないので、我々がよろしく指導しなければならないという農家蔑視の気持ちがないだろうか。農家の方がはるかに経済合理的に行動している。たとえ零細農家であっても、かつての専業農家が農業所得よりも有利な兼業機会があるとき兼業農家となっていること自体経済合理的に行動している証拠である。

ウ．中山間地域等直接支払いの拡充と環境直接支払いの導入

このように農業の生産性を向上させ価格を引き下げていくなかで、急傾斜地等規模拡大をしても平場地域のようにコスト・ダウンが思うように行なえない地域をどうするのかという問題がある。

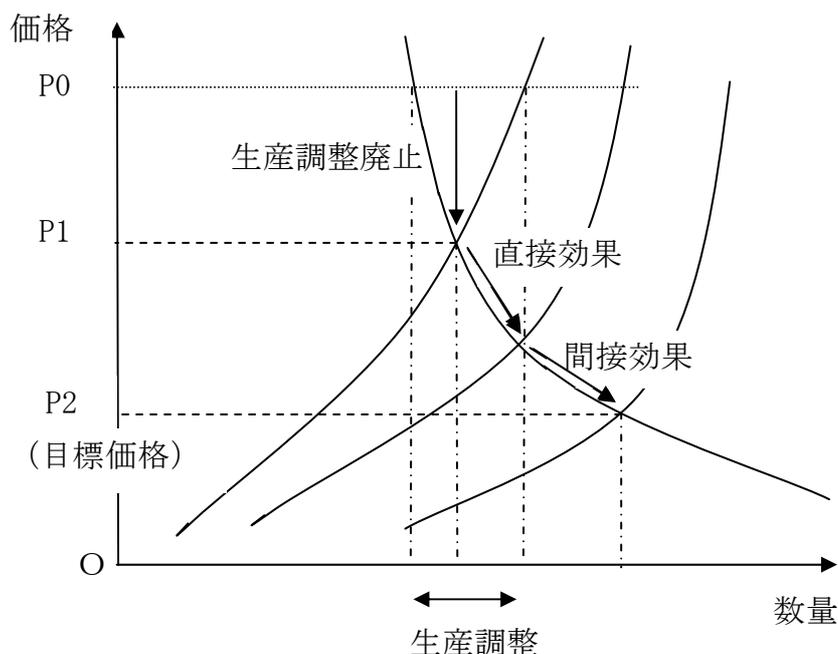
EUではマクシャーリー改革により1993年から1995年にかけて穀物、牛肉の価格を引き下げた際、その代償として域内全体をカバーする直接支払いを導入したが、それでも補償できない条件不利地域の農家に対しては、条件不利地域への直接支払いを101ユーロから、1993年123ユーロ、1994年124ユーロ、1995年150ユーロへと段階的に引き上げている。中山間地域等条件の悪い地域でも構造改革を進めていくことはもちろんであるが、自然条件等で平場地域のコスト・ダウンのペースに追いつけない場合は、中山間地域等直接支払いの単価の増額が必要となる。このような対応はこれら地域の持つ高い多面的機能から国民に支持されるものとする。

中山間地域等直接支払い制度の導入にあたっては、多面的機能を維持・増進する行為を対象行為として要求した。EUのクロス・コンプライアンスに倣ったものである。新しい直接支払いについても国民の理解を得るためには同じよ

うな要件が必要である。また、EU が 85 年から導入している環境直接支払いについての検討も必要であろう。

(2) 直接支払制度の具体的仕組みと段階的実施の重要性

(図 6) 生産調整廃止と直接支払いの効果



本格的直接支払いの導入にあたっては、長期的なタイム・スケジュールを検討しておく必要がある。直接支払いが大きなメリットを有しているとしても、いきなり国内価格水準を国際価格水準に引き下げるようなドラステックな政策変更は、かえって劇薬になりかねない。当面は国内での需給均衡価格または WTO で合意される削減後の関税率に見合う輸入米の価格水準への段階的な鞘寄せを目指し、その後再び段階的に国際価格水準を目指していくというアプローチを採るべきであろう。価格の段階的引下げ、直接支払いの段階的な導入により担い手への農地の集中が進むため、直接支払いの直接的な効果及びこれによる生産性向上という間接的効果により、供給曲線は右下方へ段階的にシフトしていく。このため、一気に国際価格水準へ引き下げる場合よりも直接支払いに必要な財政負担・国民負担は節約できる。また、国際価格水準への移行期間中は関税による国境保護が必要となる。WTO 交渉では合意された関税削減を一気に行うのではなく一定（ウルグアイ・ラウンドは 6 年）の期間中に段階的に引き下げていけばよい。FTA でも 10 年間の移行期間が認められている。

ア. 生産調整の解消と緑の直接支払い（米作のみが対象）

生産調整の段階的廃止（５年間で70万haの転作面積を解消する。現在の転作面積100万haのうち30万haは永年作物等で既に定着している。）により価格を需給均衡価格まで段階的に引き下げる。

これに対して、EUの直接支払いと同様、価格引下げ分を面積当たりの直接支払いで補うと、直接支払いの全てがこれを受ける農業者に帰属するのではなく一部は貸し手への地代として吸収されるとともに、農業者に帰属した部分も農業者にとって実質地代の引き下げ、コストの引き下げとなる結果、供給曲線が下方にシフトし価格がさらに低下するので、生産調整の段階的廃止による価格引下げ分の生産者への補償は十分ではなくなる。このため、これに対しては、過去の所得を補償するとの観点からアメリカ型の生産に影響を与えない完全にデカップルされた直接支払いを価格引下げにより影響を受ける一定規模（3ha（北海道10ha））以上の大規模主業農家（受給資格農家）に限定して行う必要がある。

この直接支払いは、生産調整を段階的に解消した後に実現すると予想される価格と基準年の米価との差（の一定割合）に基準年の当該農家の米作付面積を乗じたものである。生産調整を段階的に解消することによって実現される米価を需要・供給曲線によって推計し、これと基準年（2000～2002年）の平均米価（約16,000円）との差を単価とする。これに受給資格農家の2000～2002年の平均米作付面積を乗じたものが所要額となる。OECDが分析しているように、価格支持の全てが農家所得になるのではない。肥料・農薬等の支払いを終えた残余が農家所得となる。したがって、両米価の差の全てを補償することは過剰補償となりかねない。過剰補償を避けるとの観点からは、アメリカのように85%または中山間地域等直接支払い制度のように80%を乗じることも考えられる。この支払いは規模拡大により農家の所得が向上すれば必要なくなるものであり、1996年アメリカ農業法のように一定期間経過後段階的に廃止していくことが望ましい。

イ．構造調整（農地流動化による規模拡大の推進）のための青の

直接支払い

（ア）目標価格

さらに、当面はWTO交渉で合意される関税水準で決定される輸入米の価格水準、将来的には国際価格水準まで国産米価を引き下げることを目的として、EU型の直接支払い（1ha当たりX円）を担い手である受給資格農家に限定して導入する。例えば、WTO交渉で農産物関税の上限率が100%となると仮定し、5年間で100%の関税賦課後の輸入品の価格水準まで、10年間で国

際価格まで、国内米価を下げることを目標とする。具体的には、現在の自主流通米の平均価格は60kgあたり16,274円であり、日本米と品質的に競合すると思われる中国産短粒種の価格は4,200円である。4,200円の100%関税賦課後の価格は8,400円となる。国産米にある程度のメリットを与える（EUの域内優先の考え方である）との観点から、これより10%低い水準である7,500円、3,800円を目指す。

(イ) 直接効果と間接効果 この直接支払いは、直接支払いにより実質地代が軽減され供給曲線が下方にシフトするという**直接効果**と、直接支払いを通じた農地の流動化による担い手の規模拡大、生産性の向上による供給曲線の下方および右方へのシフトという**間接効果**を生じさせる。前者の効果については、直接支払いが一部地代として貸し手に帰属することおよび直接支払いを受ける担い手受給資格農家の供給曲線のみに影響が及ぶことから、供給曲線は直接支払額ほど下方にはシフトしない。しかし、仮に直接支払いが全て貸し手に帰属するとしても、間接効果により農業の構造改善、価格の引き下げは進展する。

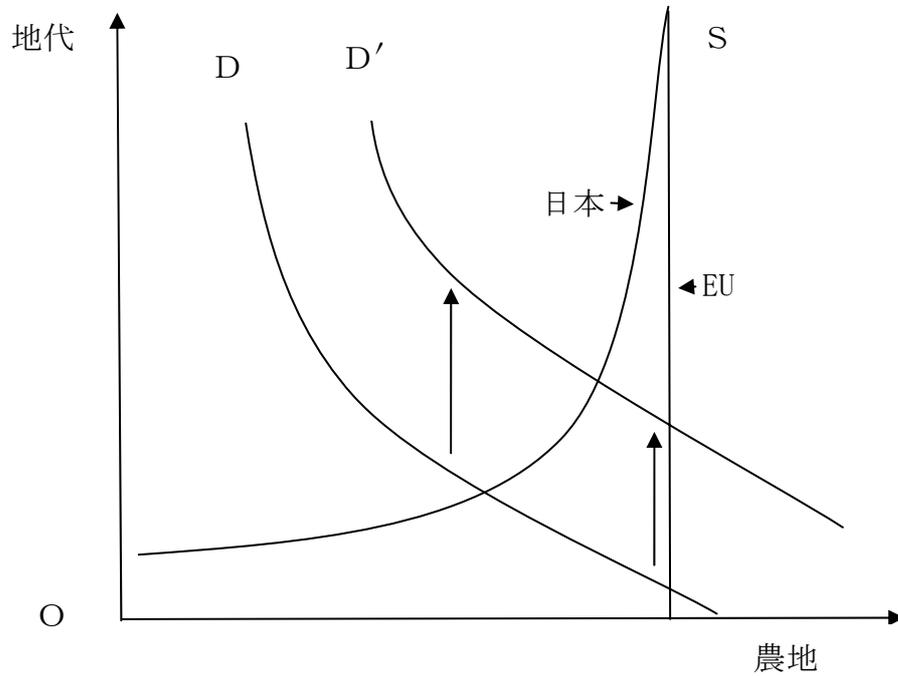
①直接効果

前述のとおり、直接支払い単価 a の全てが受給資格農家にとって実質地代の低下にはならない。

直接支払い単価 a のうちどれだけが地代の上昇となるかを判定するには農地の需要曲線と供給曲線が明らかである必要があるが、これまで農地の流動化実績が少ないこと等から、ここでは a のうちそれぞれ半分ずつが農地の出し手と借り手に帰属すると仮定する。

(注) OECD が行った EU の面積あたり直接支払いの計測では91.3%（自作地へ46.3%、借り入れ地―地主―へ45%）、ほとんど全てが地代の上昇になっているとしている。EUにおいては、ゾーニング制度のもとで農地は宅地用需要等の需要と競合しないこと、零細兼業農家が滞留しておらずこれら農家による農地の留保需要がないこと、緩やかなセット・アサイド―供給制限はあるものの日本の生産調整のように供給を大幅に抑制するのではなく、余剰農産物は輸出補助金により海外で処理している（また、日本のような捨作りもない）ことから、（セット・アサイド分を除いて）ゾーニング内農地はフルに活用されている。このため、土地供給は非弾力的であり、面積当たりの直接支払いは自作地、借入地を問わず全て地代に帰属したと考えられるためである。これに対し、日本ではゾーニング制度が十分でなく宅地等の用途と競合しているとともに、零細農家による農地の留保需要がある一方農産物価格低下の中でいずれの用途にも使用されない耕作放棄地が近年多く発生している状況のもとでは、農地の供給曲線は十分弾力的と考えられる。

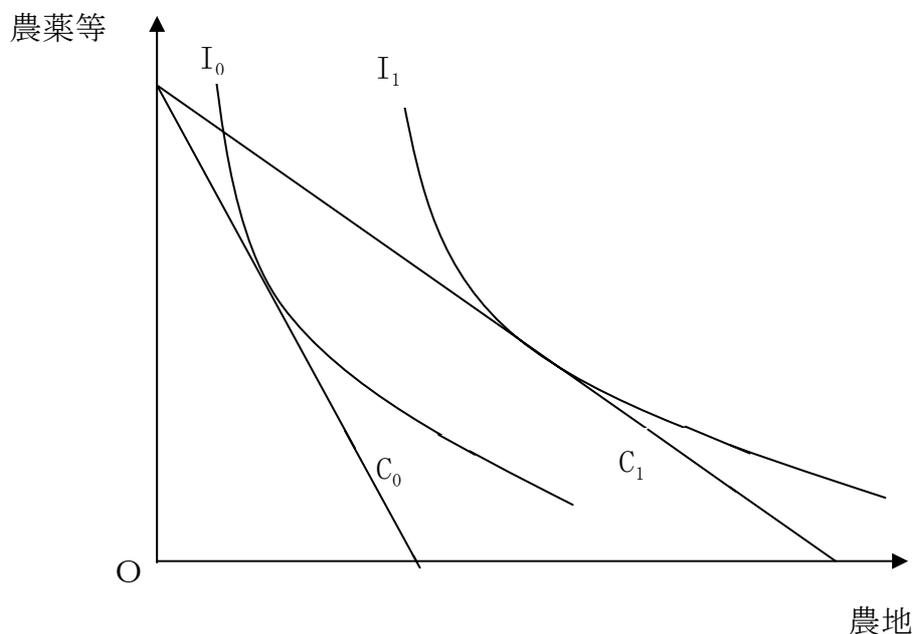
(図7) 農地の需給関係



受給資格農家にとって直接支払いによる実質地代の低下はその平均費用を実質地代の低下分だけ引き下げる。（直接支払いの直接効果）

下の図で C_0 は当初の、 C_1 は直接支払い後の同一の費用直線であり、 I_0 、 I_1 は等量曲線 (isoquant) である。農地面積当たりの直接支払いにより、農地の投入量は増え、農薬等の投入量は減少する。直接支払い後高い等量曲線 (isoquant) に接するということは、直接支払いにより平均費用が低下することを示している。

(図8) 直接支払いの環境・平均費用引き下げへの効果



(注) 農家はコスト $[C = \sum w_i \cdot f_i + \lambda (y_0 - Q(f_i))]$ を最小化すると仮定すると、比較静学により $\partial C^* / \partial w_i = f_i$ (f_i : 農地の使用量)、これより $\Delta C^* = \Delta w_i \cdot f_i$ 、平均費用は $\Delta C^* / y$ (y : 生産量) $= \Delta w_i \cdot f_i / y = \Delta w_i / \text{単収}$ 、だけ低下する。ここでは Δw_i は $a \times 1 / 2$ であるので、 $\Delta w_i / \text{単収}$ とは面積当たりの直接支払いを米1単位当たりの直接支払いに換算したものの $1 / 2$ である。平均費用と同じく、限界費用曲線も ' $a \times 1 / 2 / \text{単収}$ ' だけ下方へシフトすると仮定する。

②間接効果

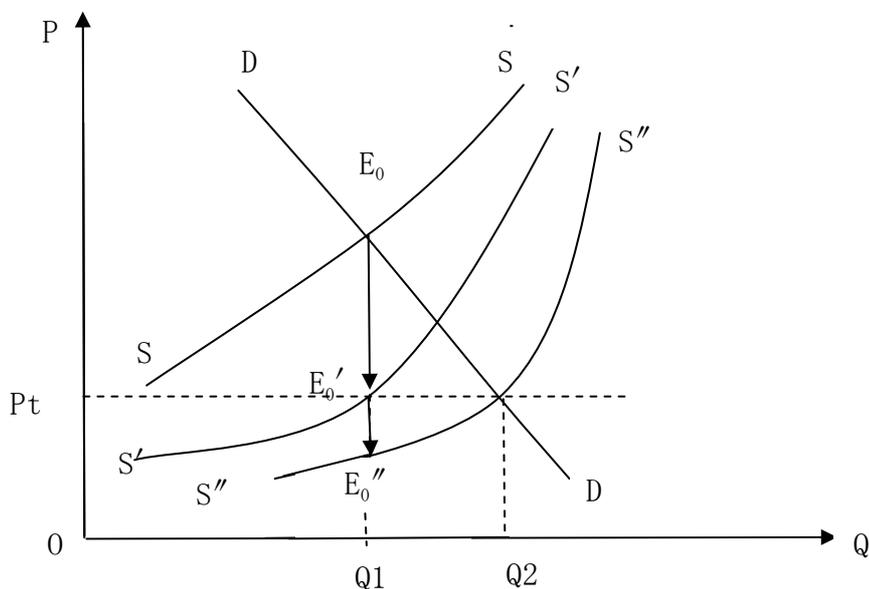
直接支払いは受給資格農家の支払い可能地代を高めるため、農地が流動化し受給資格農家の規模が拡大するので、受給資格農家のコストはさらに削減される(直接支払いの**第一の間接効果**)。直接効果と第一の間接効果の2つの効果により、受給資格農家の供給曲線は下方へとシフトする。

第一の間接効果の測定については、まず、想定される総流動化面積を受給資格農家数で除したものを受給資格農家の農地規模に加え、新しい規模を推計し(例えば3~5ha層が5~10ha層へと拡大する。)、この新しい農家経営規模階層のコストを規模拡大後のコストとする。受給資格農家グループの供給曲線は【 $(a \times 1 / 2) / \text{単収} + \text{規模拡大によるコスト・ダウン}$ 】だけ下方へシフトする。

同時に、受給資格農家へ農地が集積するので、これら低コスト受給資格農家層全体の供給曲線が右方へシフトする結果、米市場全体の供給曲線は低コスト

部分が右に膨らんだ形にシフトする（直接支払いの**第二の間接効果**）。これによって、国内米価を目標価格まで低下させる。

(図9) 供給曲線の右下方シフト



受給資格農家も零細農家も同一の市場価格に直面し、かつ、単収も同じと仮定すると、 $P \cdot Q$ も等しくなるので、前出の地代に関する不等式は次のように変形できる。

受給資格農家の【 $\sum w_i \cdot f_i$ (物財費) + $w_h \cdot f_h$ (労働費)】 \leq 零細農家の【 $\sum w_i \cdot f_i$ (物財費) + 余暇の機会費用 - 転用実現時の不利益】

この左辺は米生産費調査における費用合計であり、余暇の機会費用と転用実現時の不利益を無視すれば、**受給資格農家の費用合計が零細農家の物財費を下回る必要がある**ことを示している。2001年産の米生産費調査によると、3~5ha以上層、5ha以上層の費用合計（それぞれ100,207円、92,285円）が0.5ha未満層の物財費105,234円を下回っている。

どれだけの農地が流動化するかについては、厳密には、受給資格農家の費用合計【 $\sum w_i \cdot f_i$ (物財費) + $w_h \cdot f_h$ (労働費)】から【 $(a \times 1/2) / \text{単収} + \text{規模拡大によるコスト・ダウン}$ 】を引いて得られるものが零細農家の物財費（ $\sum w_i \cdot f_i$ ）を下回るという条件を満たす農家である。しかし、この段階では a を確定できないこと、かつ、規模拡大によるコスト・ダウンは求めようとする農地の流動化量に依存することから、ここでは近似的に、直接支払いを行う前の需給均衡価格から目標価格に達するためどれだけ受給資格農家のコストを下方へシフトさせなければならないかという【 $(a \times 1/2) / \text{単収} + \text{規模拡大によるコスト・ダウン}$ 】の額（上図の $E_0 - E_0'$ ）を推計し、受給資格農家の費

用合計【 $\sum w_i \cdot f_i$ (物財費) + $w_h \cdot f_h$ (労働費)】からこれを引いたものが零細農家の物財費を下回るという条件を満たす零細農家層の農地面積を合計する。この一定割合が流動化するものとして、流動化面積を推計する。

(注) 零細農家層のなかにも定年帰農者のように農業所得が主である主業農家がある。このような年金受給農家等にとって農業はいきがいであり、米価が低下しても生産を継続するものと考えられる。このような主業農家が耕作する農地の割合は、0.5ha未満層で10%、0.5~1.0ha層で14.2%、1.0~1.5ha層で22.0%存在する。(2002年1月1日現在、都府県)

農地の流動化による担い手の規模拡大は、日本農業の大きな問題のひとつである「零細分散錯圃」という問題を解決する。零細分散錯圃とは、一農家の所有農地があちこちに分散している(1995年で一筆当たり平均農地面積は9aで、一戸の農家は平均7.7筆の田と5.5筆の畑を分散して持つ。)実態である。零細分散錯圃は一つの場所に農地がまとまって存在していれば自然災害を一気に受けてしまうため危険分散を図るとともに、上流と下流に各農家の水田を分散させ公平な河川水の利用を行わせるとの観点からあみ出された知恵であった。しかし、この古い時代の知恵が農業の近代化、合理化を著しく阻害している。

圃場が分散していると機械の移動に多大な時間が必要となる。これは労働コストを増加させるだけではなく、播種、田植え、収穫等の作業適期が短期間に限られる農作業の場合には作業時間の減少となるため、規模拡大は進まなくなる。また、圃場が小さいと狭いところで機械を操作しなければならず、労働時間・コストが増加する。同じ農地面積でも四隅の数が少ないほど、すなわち、圃場の規模が大きく数が少ないほど(たとえば10a×100圃場よりも1ha×10圃場)労働時間・コストは減少する。零細分散錯圃のため、日本の稲作経営は同規模の海外の経営に立ち打ちできないのである。都府県の農業集落の平均農地面積は28ha、一番多い分布は10ha未満層である。したがって、零細農家が退出し担い手に集落のほとんどの農地が集積されていけば、零細分散錯圃は解消し、現在の米生産費調査結果以上にコストは低下する。

さらに、集落の農地面積に対し借り手である担い手農家が少ないというこのような状態は農地市場が借り手市場であるということであり、借り手は買い手独占的な力を発揮でき、地代は引き下がる可能性がある。一集落あたりの担い手農家が少ないというこれまでの構造改革の遅れは、逆に少数の担い手農家に多くの農地を集積できるというメリットになる可能性がある。また、長期にわたり農地が貸し出される場合にも、貸し手の農業技術は低下し農地を引き上げるというインセンティブが低下するので、農地市場は借り手市場となりやすい。

また、先の新潟県のアンケート調査結果にあるように、転作は規模拡大によ

るコスト・ダウンの阻害要因である。加えて、従来の耕作者への一律の転作配分は一団の農地のなかで虫食いの転作農地の分布になりがちであり、コスト・ダウンをさらに困難にした。米過剰、生産調整の実施は第2章でみたように単収の向上によるコスト・ダウンも阻害した。したがって、生産調整の廃止はさらなるコスト・ダウンにつながる。

1990年頃は農家規模5haに達すると米生産費は低下しなくなったが、現在は農家規模10haまでは低下を続けている。経年的な技術進歩によりさらに生産費が減少することが考えられる。

(ウ) 直接支払い単価

適切な単価の設定が制度設計にあたって最も重要かつ難しいところである。筆者が中山間地域等直接支払いの制度設計を行ったとき最も知恵を絞ったのがこの点だった。万人の納得の得られる正当な根拠を持った単価でなければ、政治からの無制限な要求に抗することはできず、他方で財政当局からの無制限な圧縮にも抗することはできない。中山間地域等直接支払いではWTO農業協定における緑の政策（条件不利地域直接支払い）の要件（他の地域とのコスト差の範囲内での支払い）にその根拠を求めた。この直接支払いについてはWTO農業協定上の手がかりはない。しかし、WTO農業交渉、FTA交渉に対処するものであることから、その単価はWTO農業交渉で想定される上限関税率のもとで輸入品と十分競争できる国産品の価格水準、さらには国際価格水準まで国内価格を引き下げることのできるものでなければならない。これが今回の直接支払い単価の設定根拠である。マクシャーリー改革によるEUの穀物等への直接支払いも基本的にはこのような考え方に基づくものであった。

具体的には、【 $(a \times 1 / 2) / \text{単収} + \text{規模拡大によるコスト・ダウン}$ 】の額から規模拡大によるコスト・ダウンを引いたものが $(a \times 1 / 2) / \text{単収}$ に相当するとして、直接支払い単価 a を求める。

この場合、供給曲線をどれだけシフトさせるかによって必要となる財政負担は異なる。（図9）で S'' までシフトさせれば完全自給を達成できるがシフト幅が大きく財政負担は大きなものとなる。 S' のシフトにとどめれば、 $Q1Q2$ の輸入を行う一方財政負担は少なくなる。ただし、受給資格農家の集積する農地は全ての農地ではないので、これらの農家のコストを目標価格まで下げるといふ以上の方法により直接支払い単価 a を求めても供給曲線は S'' まではシフトしない。

(エ) 対象面積

農家の耕作面積、すなわち過去一定期間におけるこれらの農家の耕作面積にその後流動化した面積を加えたものである。

ウ. 対象農家

当初5年間、都府県3ha、北海道10ha以上の規模農家とし、規模拡大を考慮し、次期5年間、都府県5ha、北海道15ha以上の規模農家とする。ただし、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暫定的に対象とする。

不可抗力による場合を除き、上記の規模を維持できなかった者、暫定的な対象者のうち一定期間内に上記の規模に達しなかった者については、直接支払いの返還を求める。

エ. 農地区分と水田以外の直接支払い

以上は水田についての制度である。水田に何を作付けしても水田面積当たりの直接支払いが受けられる。生産の形態に関連しないというものであり、中山間地域等直接支払いと同様である。

同様に畑、草地についても実態に応じ単価、対象農家を設定する。その際、単価については水田と畑、草地の小作料の比率により設定する。畑作については連作障害を避けるため、小麦、大豆、てん菜、馬鈴薯の輪作体系が確立されているが、現在品目別の価格政策が採られ小麦に対する保護が高いため、労働生産性の高い小麦（一時間当たり小麦7,947円、大豆1,052円、てん菜2,622円、馬鈴薯3,180円）の作付けが拡大している。単作化の進行であり、これによる単収悪化を防ぐため、農薬、化学肥料の投入が増加するおそれがあり、環境にも好ましくない。品目別の価格政策を廃止し、畑地についてもそのうえに何を作付けしても畑面積当たりの直接支払いが受けられるようにすれば、このような問題は解決できる。

オ. クロス・コンプライアンス

直接支払いが国民の理解を得て実施できるようにするためには、EUの直接支払いや中山間地域等直接支払制度が要求しているように、多面的機能の維持・増進に役立つ行為を対象農家に要求することが必要である。これらの行為としては、土壌流亡に配慮した営農の実施等国土保全機能を高める取り組み、景観作物の作付け、市民農園や体験農園の設置等保健休養機能を高める取り組み、ビオトープの確保、粗放的畜産等自然生態系の保全に資する取り組みの中から自己にあったものを選んで実施すればよい。肥料・農薬の削減等農法の転換が必要となる行為までは求める必要はない。それは環境直接支払いで対処すべきものだからである。

カ. 一定年間の制度の固定とその期間経過後の単価および制度の見直し

①政策体系が頻繁に見直されるようだと、生産者は長期的視点にたつて機械や設備の投資を行えない。（生産者だけではなく、加工業者も安定的な原材料農産物の購入計画がたてられず、十分な設備投資計画もたてられなくなる。）中山間地域等直接支払いで5年間単価、制度を固定することとしたのはこのためである。新しい直接支払いでも、営農の安定を考慮し5年間は単価、制度を固定し、5年ごとにこれを見直すこととすべきである。

段階的に国際価格等に鞘寄せしていくとの観点からはそれが実現するまでの間単価も段階的に拡大していくという案も考えられる。財政の観点からはこれが現実的であろうと思われる。マクシャーリー改革によるEUの穀物等への直接支払いも同様の方式をとった。

②直接支払いの結果実現される市場価格が目標価格を下回ることは、国際価格以下を目指している以上望ましいことである。しかし、市場価格が目標価格に達しない場合は直接支払いの増額が必要である。いわゆるファイン・チューニングが必要ということである。

③逆に直接支払いにより過剰補償が生じるときは、次期対策期間において過剰補償分を緑の直接支払いから差し引く等の調整が必要である。

(注) $\text{Max } \Pi = P \times Q(f_i) - \sum w_i \cdot f_i$

比較静学により、

$$\partial \Pi^* / \partial w_0 = -f_0, \quad \Delta \Pi^* = f_0 \times (a \times 1 / 2)$$

$$\partial \Pi^* / \partial P = Q, \quad \Delta \Pi^* = \Delta P \times Q$$

純利益は、 $f_0 \times (a \times 1 / 2) - [\Delta P - \text{規模拡大によるコスト・ダウン}] \times Q$

これが大きくプラスとなるときは過剰補償となる。

キ. セーフティ・ネット

目標価格（またはその一定割合—たとえば80%）を下回って価格が低下することを防止するため、直接支払い対象農家に対し収入保険制度、EUの介入価格制度またはアメリカのローンレート類似のセーフティ・ネット策を講じる。これは農家にとっての将来価格に対する不確実性を減少させ、過少投資を抑制し適切な投資行動を採らせるために必要な措置である。資源配分の歪みを補正する効果を有するといつてよい。なお、これは緑の政策である必要はない。

(13年産米生産費等を基にした試算値)

(1) 緑の直接支払い

70万haの転作を解除した後の需給均衡価格は9,691円 \div 9,500円/60kg（2001年農水省試算方法—需要の弾力性を-0.2522、供給の弾力性を0.3871として試算—に準拠）。5年後の所要額は（16,

000円-9,500円) × 520kg (10a 当たり反収) / 60kg × 44万 ha (受給資格農家の現在水稲作付面積) ÷ 2,500億円となる。これに85%を掛けると2,100億円。

(2) 青の直接支払い

①前期5年間(生産調整を70万トン解除し、目標価格は関税率100%の水準とする場合)

生産調整70万トン解除後の需給均衡価格・量を求めると9,691円/60kg、1,078万トン。目標価格7,500円/60kgに相当する需要曲線上の需要量は1,150万トン、この点を通り上記と同じ弾力性を有する供給曲線を求め、生産量1,078万トンに対応するその供給曲線上の価格を求めると6,346円/60kgとなる。これと9,691円/60kgとの差3,345/60kgが【(a×1/2)/単収+規模拡大によるコスト・ダウン】である。これを10a 当たりに換算すると約29,000円となる。受給資格農家(北海道10ha、都府県3ha以上)の費用合計【Σwi・fi(物財費)+wh・fh(労働費)】から【(a×1/2)/単収+規模拡大によるコスト・ダウン】の額を引いたものが零細農家の物財費を下回るという条件を満たすのは零細農家層の全農地面積(水稲作付面積、北海道52,834ha、都府県930,601haを(1-転作率(40%))で除した1,639千ha)である。当初5年間この約6割程度が流動化するものとして、総流動化面積を推計すると983千ha。これを受給資格農家数(北海道9,130戸、都府県123,340戸、計132,470戸)で割ると1農家当たり7.4ha。直接支払い導入後、米生産費での分類上3~5ha層も5~10ha層も10ha以上層へと移行するものとする。10ha以上層の13年産米生産費(10a 当たり)111,647円と3~5ha層127,755円、5~10ha層116,594円との差16,108円、4,947円、平均約11,000円が規模拡大によるコスト・ダウン(北海道も同様と仮定)である。29,000円と11,000円との差がa×1/2に相当するとしてaを求めると36,000円。対象農地は受給資格農家の現在耕作面積738千ha(水稲作付面積443千ha÷(1-転作率(40%)))に総流動化面積983千haを加えた1,721千ha。所要額は6,200億円。これに(1)の直接支払いを加えると水田関係の所要額は約8,300億円。水田(本地)、畑、草地の面積比率215:182:64(水田のうち永年作物等の転作が定着している30万haを水田から畑に移項)、および田、畑、草地の小作料比率約4:2:1から畑、草地の直接支払所要額を推計すると、それぞれ2,600億円(6,200億円×182/215×2/4)、500億円(6,200億円×64/215×1/4)。全農地の所要額は約11,400億

円。

②後期5年間（関税ゼロ、国際価格まで引き下げる）

生産調整70万トン解除後の需給均衡価格・量は9,691円/60kg、1,078万トン。農地流動化が進展していき低コスト生産量が増加し供給曲線が右下に膨らんだ形となれば、3,800円/60kgまでに至る供給曲線の形はフラットに近いものと想定される。したがって、ここでは生産量1,078万トンに対応するその供給曲線上の価格を3,800円/60kgと仮定する。これと9,691円/60kgとの差5891/60kgが【直接支払いの直接効果+規模拡大によるコスト・ダウン】である。これを10aあたりに換算すると約50,000円となる。受給資格農家(北海道15ha、都府県5ha以上)の費用合計【 $\sum w_i \cdot f_i$ (物財費) + $w_h \cdot f_h$ (労働費)】から【直接支払いの直接効果+規模拡大によるコスト・ダウン】の額を引いたものが零細農家の物財費を下回るという条件を満たすのは零細農家層の全農地面積である。後期5年間はこの約8割程度が流動化するものとして、総流動化面積を推計すると1,311千ha。これを受給資格農家数(前期の8割の農家105,976戸が移行すると仮定)で割ると1農家あたり12.4ha(前期からはさらに5haの増加)。階層移動によるコスト・ダウンを10%と仮定する。1集落の農地面積のモードは10ha未満であり、零細農家の農地放出、受給資格農家の10ha以上層への規模拡大により分散錯圃が解消されると10%程度のコスト・ダウンが図られると想定する。さらに、カリフォルニアの米単収との差30%を10年間で2/3の20%分短縮すると仮定する。すなわち、単収増によるコスト・ダウンを20%と見込む。トータル40%のコスト・ダウンを仮定すると10年後の10ha以上層の米生産費(10aあたり)は66,988円(111,647円×0.6)となる。これと目標価格32,680円との差は34,000円。貸し手には前期と同じ18,000円を補償すればよいとするとaは52,000円。対象農地は受給資格農家の現在耕作面積738千haに総流動化面積1,311千haを加えた2,049千ha。所要額は10,700億円。これに(1)の直接支払いを加えると後期5年間に必要となる水田関係の所要額は約12,700億円。水田(本地)、畑、草地の面積比率215:182:64(水田のうち永年作物等の転作が定着している30万haを水田から畑に移項)、田、畑、草地の小作料比率約4:2:1から畑、草地の直接支払所要額を推計すると、4,500億円(10,700億円×182/215×2/4)、800億円(10,700億円×64/215×1/4)。全農地の所要額は約18,000億円。

(3) 論点

ア. 対象者の限定

問題は一定の担い手農家に限定するという農業団体が嫌がる選別政策に農政が踏み切れるかどうかである。しかし、これが実現されなければ我が国農業・農政に将来はない。そもそも農家の規模拡大を目指した構造政策は、農地面積が限られている下では担い手の選別政策に他ならない。

(表 3)

○稲作単一経営農家の平均的な姿（平成 13 年）

	販売農家					
		主業農家		準主業農家	副業的農家	
		北海道	都府県			
経営耕地面積 (ha)	1.3	6.2	10.8	5.3	2.7	1.1
うち水稲作付面積 (ha)	0.9	4.4	7.4	3.8	1.8	0.7
うち転作面積 (ha)	0.2	1.0	2.1	0.8	0.5	0.1
家族農業就業者数 (人)	0.3	1.8	2.1	1.7	1.3	0.2
うち専従者 (人)	0.0	0.7	1.5	0.5	0.1	0.0
準専従者 (人)	0.3	1.1	0.6	1.2	1.2	0.2
家族農業労働時間 (時間)	591	2,124	3,118	1,916	1,251	491
農業粗収益 (万円)	136	835	1,117	775	297	104
農業所得 (万円)	21	322	335	319	62	10
農業所得率 (%)	15	39	30	41	21	10
農家総所得 (万円)	799	642	701	629	822	801
農業所得依存度 (%)	3	50	48	51	8	1
家計費 (万円)	545	499	481	503	566	544
家計費充足率 (%)	4	65	70	63	11	2

資料：農林水産省「農業経営統計調査（農業経営動向統計）」

注：1) 家族農業就業者とは自家農業に年間 60 日以上従事した者であり、うち年間

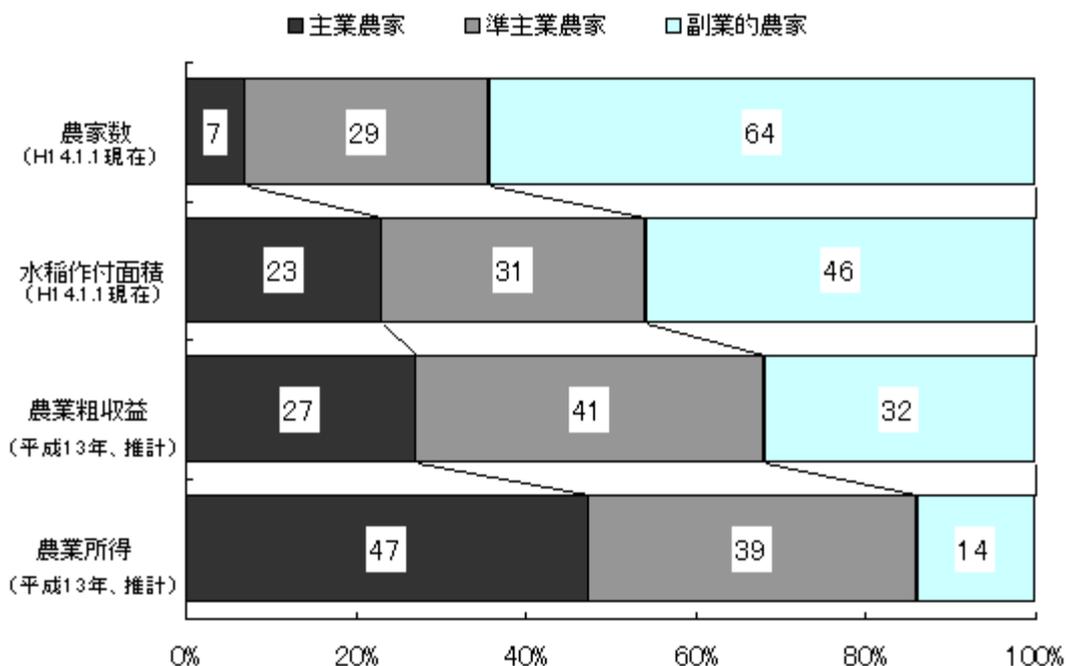
150 日以上従事した者を専従者、60～150 日未満の者を準専従者としている。

2) 農業所得率＝農業所得／農業粗収益

3) 農業所得依存度＝農業所得／農家総所得

4) 家計費充足率＝農業所得／家計費

(図10)
 ○稲作単一経営農家の農家類型別シェア



資料：農林水産省「農業構造動態調査」、「農業経営統計調査(農業経営動向統計)」

農業団体としても兼業農家、副業農家に力点を置いて、これら農家がいずれ農家ではなくなればその存立基盤が危うくなるはずである。主業農家（農家所得のうち農業所得が過半を占める農家）の割合（2002年）は、酪農で90%、施設野菜で72%、花き・花木で59%であるのに対し、稲作ではわずか7%にすぎない。農家全体でみても総農家戸数が毎年1%台の減少を続ける中で、主業農家、準主業農家はこれを上回る4～7%程度の減少を示している。増えているのは副業農家（2～4%の増加）である。週末のみ農業に従事する副業農家はより低コスト生産を行うとかより有利な販売を行うとかを考える時間的余裕はない。農機具、農薬、肥料等の生産財をフル・セットで供給してくれ、生産物も一括して販売してくれる農協は、このような農家にとって好都合な存在である。しかも、組合員一人一票制のもとでは数のうえで圧倒的に優位にたつ副業農家の声が農協運営に反映されやすい。これが農協と副業農家の結

びつきを強めている要因である。しかし、5年後、10年後の農協運営を考えるのであれば、農業団体にとっても、担い手たる健全な農家の存在が必要なのであり、将来的には担い手農家に農協での議決権を厚く配分するなどにより、これを育成すべきであろう。

零細農家も水回りの管理等地域農業にかかせない役割を果たしているという主張もある。しかしながら、零細農家の営農は主業農家等への作業受託なしでは成り立たなくなっているのが現実ではなかろうか。集落営農といってもコアとなる担い手が成長しなければ、先行きに赤信号が点滅するだけである。農林水産省「集落営農に関する意向調査」（1999年）によると、集落営農活動の課題として「集落営農を中心的に担う後継者の確保」が62.7%、「オペレーターの育成・確保」が36.4%となっており、人材の確保が最も重要な課題となっている。

価格支持と異なりターゲットを絞り込んで助成することこそ直接支払いの本質であり、価格低下により影響を受けない農家に助成することは不適切（稲作副業農家の農業所得は10万円に過ぎない）である。稲作では、準主業農家、副業農家の農家所得822万円、801万円は勤労者世帯662万円を上回っている（農業基本法の掲げた農工間の所得均衡は農業所得ではなく農外所得によって実現した。）のに、主業農家の農家所得642万円はこれを下回っている。大泉一貫宮城大学教授は「「兼業セーフティ・ネット」のない専業農家にたいし、彼らの死活がかかっている農業部門にセーフティ・ネットをかけるのは当然の政策」であると主張する。（大泉〔2002〕136頁参照）

主業農家に直接支払いという財政負担を行うことは国民のみならず、農業者の間でも理解が得られるものと考ええる。もちろん、食料生産の太宗を担い、農業生産の基盤であるこれらの農家への直接支払いは、農産物価格の低下、食料自給率の向上をもたらし、消費者、国民に支持されるものと思われる。戦後の護送船団方式は風化しつつあるのであり、勤労者所得を大幅に上回る副業農家に対して直接支払いを行うのは国民の納得が得られないであろう。稲作副業農家の10万円の農業所得は、農政として守るに値しないのではなかろうか。また、副業農家もこのようなわずかな農業所得の確保に固執しないのではないか。これらの農家は農政にはほとんど関心がないといわれている。むしろ直接支払いを受ける主業農家に農地を貸し出して地代を得ることにより、より多くの所得を得る可能性がある。

次は、米の生産調整検討会に寄せられたあるJA組合長の意見である。

「全中、全農の考え方に異を唱えたい。日本の農業生産を守っていくためにはやはり、「専業農家」を中核として育成いくべきである。同じ耕作面積を持つ二人が、かたや役所勤め、もう一方は田作りのみで同じ生産調整面積、同じ売

渡価格では納得がいかない。現行のままでは、コメ価格が下がることで離農するのは「専業農家」だ。この件は JA 組合長の立場でいうべきことではないのかも知れないが、「専業農家」と「兼業農家」を同じ扱いにするべきではない。

「経営所得安定方式」をいち早く取り入れるべきである。もう数年もすれば、コメ作り農家数は半分程度になるかも知れない。その分、「農地の流動化」が進行していくかどうかは、この「経営所得安定方式」にかかっている。」

我が国農業とアメリカ農業の違いは規模のみにあるのではない。日本では主業農家の所得水準は低いが、アメリカの大規模農家の所得水準はアメリカ社会全体の中でも高い。今日では年間農産物販売額が 50 万ドル（約 6 千万円）以上である 3.6% の大規模農家が全米の生産額の 67% を占めるまでになっている。逆に、日本では農業規模の小さい副業農家の所得は農外収入により勤労者世帯より高い水準にある。アメリカでは大規模農家が所得を増加しているが日本では健全な農家が衰退している。

将来の食料生産を担う担い手に対象を限定することが制度のコアであり、これができなければ構造改革効果もなくなり、財政負担も増加する。また、バラマキとなってしまうと財政当局だけではなく、国民・納税者が納得しない。

中山間地域等直接支払制度では日本の中山間地域農業の実態に合った仕組みとし、集落主義を原則とし、集落協定に参加する零細農家も対象とした。しかし、第 2 弾となる本格的直接支払いの導入に当たっては構造政策の観点から対象となる者を一定の担い手農家に限定する必要がある。（既に中山間地域等直接支払制度においても担い手が規模拡大する場合等に単価の上乗せを行うこととしている。）基本的には、中山間地域では集落の農地は集落協定により集落全員で守りながら、コアとなる担い手を新しい直接支払いで育成する、すなわち、農地は集落で、農業は担い手で維持するという考えである。しかし、その「担い手」の範囲については、中山間地域への直接支払いと同様、我が国の零細分散錯圃という実態に合った考慮が必要である。（役割分担のはっきりした一定の）集落営農は集落を基礎とする地縁的な組織であることから、集落全体でみれば、零細分散錯圃の問題もなく面的なまとまりのある一団の農地を構成しており、コスト削減の余地が大きい。したがって、中山間地域等直接支払制度の特認制度のように一定の面積の範囲内に限り、例外的に農地の協同利用を行う一集落一農場のような一定の要件を満たす農業生産法人（特定農業法人等）、集落営農等も零細分散錯圃という条件を克服する限りにおいて直接支払いの対象者に指定することが適当である。

しかし、対象農家についての基準はあくまでも客観的でかつ明確なものではない。中山間地域等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。選挙区を抱える国会議員の人達にとり、

自らの選挙区が対象地域に入るのかどうかは重大な関心事項であった。この点が政治的に最も苦勞したところだったが、対象地域・農地の基準の明確性・客観性を強調した。自動車運転免許の学科試験を例に挙げ、「90点が合格点とすれば89点でも不合格です、89点の人がかわいそうだといえれば88点の人もかわいそうだということになり、どんどん基準が下がってしまいます、それでは国民、非農家の人達の理解・納得は得られなくなります。」と説明した。かつての農地改革は非在村地主の小作地全て、在村地主の1haを超える小作地全てをタダ同然の価格で買収して小作人に譲渡した。現在の農家のかなりはこの受益者である。農地改革の基準は厳格でよく、直接支払いの基準は融通無碍でよいというのは、かつての地主に対し不公平であろう。

直接支払いの対象外となる出し手農家についても、担い手への直接支払いにより土地に対する派生需要は高まるので、前述のように地代は上昇し、出し手農家もメリットを受ける。しかし、農業団体があくまでも選別政策反対を主張し、この問題が新政策導入の阻害要素となるのであれば、次善の策として対象外農家が農地を対象農家に貸し出す場合に限り青の直接支払いを対象外農家と対象農家に二分することも考えられる。また、このような直接支払いの対象外農家については、生産者の引退に対する直接支払い（農業協定付属書2第9項）を交付することも検討してよい。これにより、担い手農家への農地集積を出し手の方からも推進することが可能となる。現に、EUの早期離農プログラムは早期離農年令から通常の引退年令までの間年次補償金を交付するものであるが、これによって若年農業者への経営移譲等が促進されている。ここでは米作を中心に議論しているが、酪農など一定規模以上の主業農家中心の農業となっている（したがって農家の差別化が難しい）ものの、国際競争力強化のためになお一層の規模拡大が必要な農業においては、このように農地を提供する側をプッシュする対策のほうがより適切な場合もあろう。

イ．財源

もちろん、これに必要な財源は既存の農業予算からねん出するものでなければ国民の理解は得られない。EUにおいてもCAP改革に必要な財源は既存の農業予算からねん出することとされている。まず、転作が必要でなくなるので転作奨励金の1438億円（2000年度）をこれに充当できる。また、新しい政策は稲作のみならず、麦作、畑作、酪農、肉用牛、野菜、果樹等土地利用型農業全てを視野に入れるべきものであり、転作以外の農業予算も抜本的に見直し、これに投入すべきである。農業関係予算は2.4兆円（農林水産関係予算は3.5兆円（いずれも補正後の数値））ある。また、農業関係予算の約半分を占める公共事業は国からの補助率約2分の1で実施されており、残る事業

費の部分は地方交付税等によって賄われている。これ以外にも農業関係予算は地方負担を求めているものが多い。国の予算に関連して地方が負担している額（そのかなりを地方交付税で手当している）を含めると実質農業関係予算は3兆円程度ある。

また、麦、砂糖、イモについては、輸入品に対する課徴金により国産農産物への不足払い的な助成を行っている制度がある。これらは関税率の低下により低下していくものであるが、現在麦で約600億円、砂糖約850億円、イモ（コーンスターチ用とうもろこしに賦課）約200億円、合計1650億円存在する。品目別の価格政策を廃止すれば、これらも直接支払いの財源となる。

（注）国家貿易企業によるマークアップの徴収、輸入割当への入札制度の導入によるレントの国庫への徴収が考えられる。

財源は十分にある。価格引下げに抵抗されてきた財政当局も直接支払いの移行により、農業の生産性向上、構造改革をより一層推進することができる。従来から農業の構造改革を主張してきた財政当局にとってはこのような直接支払いは中山間地域等への直接支払いよりももっと魅力的なはずである。財政資金をより効率的、効果的に使用することができるようになるのである。かつて財政当局は食糧管理法のもとでの生産者からの米の政府買入価格を専業農家に高く兼業農家に安くなるように分けて設定すべきであると主張していたときもあった。仮に財政当局が新しい政策であるとの理由で反対するのであれば、これまで農業の生産性向上とやってきたことがたんに財政負担を減少するためだけの理屈であったと認めることとなる。

そればかりではない。消費者負担も含めた国民経済全体の負担はPSEが示す5.5兆円である。このうちの90%、5兆円が関税による価格支持、消費者負担の部分である。

（注）OECDは価格支持の農家所得移転効率性を1/4以下としている。したがって、（筆者が提案しているスキームとは異なるが）全ての関税を撤廃し国内価格を国際価格まで引き下げた場合にあっても、直接支払いにより従前とおなじ農家所得を維持しようとするれば、農業全体でも1.25兆円ですむことになる。既存の納税者負担0.5兆円を加えても、これは現在の農業関係予算2.4兆円の範囲内に十分財政負担を収めることができることを示している。

関税ゼロという極端な場合でも現在の農業予算2兆円の範囲内で処理できる。こうすれば農産物関税による価格支持により消費者が負担してきた消費税の2%にも相当する5兆円は消滅し、国民経済全体の負担を大幅に軽減できる。直接支払い所要額を現在の農業予算の範囲内でまかない、農産物関税を引き下げ、消費税を引き上げれば、年金制度等に必要な財源の一部を捻出することができる。財政当局としても悪い話ではない。

農業保護水準はアメリカの半額の2兆円にまで低下する。世界最大の農産物輸入国でありながら、最も農業を保護している国との国際的な批判を返上できる。

直接支払い額の試算は現在の国際価格を前提に行った。しかし、世界の供給の伸びが鈍化し、中国等の経済成長により穀物需要が増加すれば、国際価格は長期的には増加することが予想される。そうなれば、直接支払い所要額は減少していく。

農政が推進してきた土地改良や機械補助等の政策が重要でないとか、不要であるとかいうのではない。仮にこれら施策がWTO農業協定上緑の政策でないとチャレンジされた場合でも、直接支払いについては、その用途についてWTO農業協定上は何かの制約もないので、直接支払いを受け取った農家が直接支払いから土地改良や機械購入等の費用を支出することは十分可能である。従来と同じ事業を農家は実施することができるのである。もちろん、直接支払いを土地改良負担金に充当することも可能である。開発型から保全型の土地改良への転換が必要となる中で、行政が細かなところまで設計したり、画一的な規格を設けたりするのではなく、農家の創意工夫に基づくこのような自主的、間接的な事業も検討する必要があるだろう。既に、中山間地域等への直接支払いでは、集落が直接支払額の一部を土地改良区へ拠出し、土地改良施設が小規模な災害を受けた場合の復旧費用に充てようとする取組みも出てきている。小規模災害は補助事業の対象とならず、集落にとって以前からの課題であったという。現在の機械設備等の補助事業はモデル性が要求されるため、不必要な設備等を設置せざるをえず、かえって割高になるという批判がなされている。直接支払いを活用して農家自らが機械設備等の整備を行うのであればこのような問題は生じない。また、既に述べたとおり、中山間地域への直接支払いを活用して、一部地域では担い手への直接支払いさえも開始されてきている。

ウ．施策の性格

生産制限の緩和に伴う価格の低下に対しては、生産と完全にデカップルされたアメリカ型の緑の直接支払いを実施する。同時に一定の緩やかな生産制限計画を残しながら、EU型の青の直接支払いを導入し、規模拡大を推進しながら供給曲線を右方又は下方へシフトさせていく。青の政策の要件は production limiting であって reduction ではなく、またEUも20ha未満の小規模農家は計画の対象外としているように、緩やかな生産制限計画であればよいと考えられる。筆者は3年前小著「WTOと農政改革」のなかで『「青」の政策がWTO農業協定で認められている間にできる限り早く導入すべきである。』と主張した。しかし、2003年9月のカンクン閣僚会議文書案は「青」の政策を農

業生産額の5%以内とし、さらに削減するとした。2001年の我が国の農業生産額は9.1兆円であり、その5%は4,500億円にすぎない。さらに、ブラジル等の途上国は「青」の政策の廃止を要求している。政策担当者が正しい政策を採ることに逡巡している間に、そのような政策を採るための扉が閉じようとしているのである。ようやく直接支払いを採ろうとしたときには、構造改革に資することのない生産と完全にデカップルされた「緑」の政策しか採れなくなっている可能性がある。EUは既に「青」の政策から「緑」の政策にシフトしているのである。これを避けようとするれば、「青」の政策が活用できるようWTO交渉で頑張るしかない。

あるいは、OECD多面的機能レポートが示すとおり、多面的機能が生産要素と関連する場合には、生産要素に対する直接支払いが行われるべきである。ここでの農地面積当たりの直接支払いを交渉によって日本提案どおり「緑」の政策とすることができれば、「青」の政策としての制約から脱することができる。国内の農政改革を実施するためにもWTO交渉での真剣な対応が必要である。

直接支払いにより全体的な価格水準が低下すれば、米が輸出産品となることも可能である。現に価格水準の似ている台湾には高品質の米が輸出されている。この場合直接支払いは輸出に際して交付されるものではないので、アメリカの不足払いと同じく輸出補助金には該当しない。国内支持の制約がかかるのみである。

(4) 効果

ア. 食料自給率の向上

昭和40年代から30年以上の長きにわたって実施してきた米の生産調整はなくなり、生産者が需要に応じた米を作りたいだけ作れるようになる。米の価格が低下するので、米と麦、大豆等他作物との収益格差は解消に向かう。価格が下がり、需要量が増え、生産調整がなくなるので、米の生産量も増加する。もちろん、かつての水田の全てで稲作が行われるのではない。収益格差解消により、水田の一部が麦、大豆等の他作物への生産にシフトする。すなわち、転作奨励金がなくても水田を活用して需要に見合った米及び他作物の生産が行われることとなる。これからは、生産者はいやいやながら麦や大豆等の転作を行うのではない。米と他作物の収益格差の解消又は逆転により、経済合理性により、すなわち、もうかるから、麦や大豆を作るようになるのである。これによりカロリーベースで40%まで低下した食料自給率は向上する。

より具体的に現在の生産調整の実態に即して説明しよう。生産調整総面積は

一貫して増加し今や100万haとなっているが、水田に米以外の作物を作付けた面積は逆に1988年の62万haから2000年では56万haに減少し、転作作物の作付けられた面積割合は75%から58%へと低下した。これは水田の利用率が低下していることを示している。水田総面積270万haのうち42万haが耕作されず放置されているのである。これを稲作の階層別に見ると、1ha未満層は耕作放棄、不作付けでの転作対応が多く他作物の作付け能力を失っていると考えられるのに対し、5ha以上の大規模層では稲作に特化するグループと新たな作物を導入して複合経営を行っているグループが見られる。（吉田〔2003〕第4章参照）大規模層に農地をさらに集積していくと、耕作放棄、不作付け、捨作りが解消され、水田の利用率が向上していくことが期待される。生産調整が廃止され米の単収向上努力への抑制効果がなくなれば、米の作付面積が減少し他作物の作付面積が増加する。また、現在水田裏作は転作奨励金の対象とならず、相対収益性の点で表作に比べ不利に扱われている。生産調整の廃止により相対収益性の是正が図られれば、さらに耕地利用率が高まることが期待される。これらは、いずれも自給率向上に貢献する。

米と他作物の複合経営は大規模稲作経営にも好ましい効果をもたらす。稲作については代かき、田植、収穫等特定の作業を短期間に行わなければならない。大規模経営でこの農繁期（ピーク・ロード）に合わせてオペレーターを雇用すると、それ以外の期間は作業がないにもかかわらず雇用せざるをえないため労働コストが経営を圧迫する。稲作のピーク・ロード以外の期間に収益のあがる農作物を生産することは、このような労働コストの削減を可能とするのみならず、結合生産（joint production）により、農業機械等も含めた経営全体のコスト低下を可能とする。

また、価格が低下すればこれまで米粉等輸入調製品に占められていた食品産業の需要も取り込むことが可能になる。食品産業の原料問題も解決でき、米粉等の輸入調製品を国産米で代替できる。これまで飼料米の生産については通常の米価格（生産コスト）と飼料米価格との間に大幅な格差があったことから、アイデアとしては出されてきたものの、本格的な検討までには至らなかった。飼料用生産は農業基本法も最初からあきらめていたが、EUが行ったように価格低下により飼料用需要を取り込むことができれば、食料自給率はさらに向上できる。さらに、関連産業との連携により、生分解性プラスチックやエタノール原料用の米生産を行うことも可能となる。水田は米を作るための生産装置である。水田では米作を基本とするのが最善である。

イ．環境にやさしい農業の実現

次の点において稲作が環境によりやさしくなる。

(i) 規模の小さいサラリーマン農家は週末にのみ農業を行う。このため、労働力（創意工夫も含む）の投入が限定されるので、安易に労働を農薬、化学肥料により代替してしまう。高価な労働という生産要素の利用を節約し、相対的に安価な農薬等の生産要素を多く使用するのである。農地が労働力の制約の少ないフルタイム農家に移動することにより、農薬、化学肥料の投下は減少する。零細農家が除草剤を散布してすませてしまうところを、労働で代替するからである。2000年農業センサスでは大規模層ほど減農薬・土作り等環境保全型農業に取りくんでいる（15ha以上層では60%超）ことが示されている。「おもしろい農業の取り組みは、れんげ不耕起農法です。…稲刈りの前に、れんげの種子を播いておきますと、春になって芽を出し、一面のお花畑になります。…稲藁とれんげのマルチングによって、水田に雑草が生えないので、除草剤を使わない無農薬農法が可能になります。」（楠本〔1995〕62頁参照）

(ii) 2000年中国からの輸入稲わらを介して牛、豚の感染症である口蹄疫が発生したのではないかと疑われ、政府は財政負担による農家への助成措置により3年以内に稲わらの自給を目指すこととした。零細で農業労働力の少ない農家が多数を占める農業構造の下では稲わらは収集されず、放棄されているのが実態である。大規模畜産農家は既に独力で堆肥生産を行っている。大規模稲作経営が稲わらを収集し、畜産農家に供給することができれば、耕・畜連携が達成され、農業をより環境にやさしくすることができるとともに、口蹄疫等の病気の発生も防止できる。

(iii) 高価格支持の下では限界費用が高い米価と一致するところまで生産量を増加させる。このために、農薬等の投入量が増える。価格の低下は農薬等の投入量を減少させる。

(iv) 農地面積当たりの直接支払いを行うことによって、生産者にとって農地のコストは低下する。コストが低下した農地の使用量が増え、農薬等他の生産要素の使用量は減少する。

農業がより環境にやさしくなるのである。EUにおいてもCAP改革および環境直接支払い等により化学肥料の投入量は相当削減されたといわれている。また、海外からの輸入飼料に依存する畜産は過剰な硝酸態窒素を日本に残留させるため環境に大きな負荷を与えており、環境面からすれば牛肉や豚肉を輸入した方が日本にとってはよいとさえいわれている。飼料自給率の向上は食料自給率の向上のみならず、環境の負荷を軽減することにもつながる。

ウ．国際競争力の向上と消費者ニーズへの対応

国内価格が引き下がるので、関税引下げという国際的な圧力にも十分対応できることとなる。我が国の国際交渉上のポジションは大幅に強化される。WTO

や FTA 交渉の都度大騒ぎをする必要はなくなる。しかし、繰り返すようであるが WTO や FTA 交渉のために農政改革を行うのではない。農業さらには消費者・国民のために行うのである。

消費者負担型農政から財政負担型農政へ転換することによって、施策の透明性はさらに向上する。高い関税率を維持した場合には、国境措置による高価格は消費者が負担する。直接支払いは消費者負担を納税者負担に変えるだけである。しかし、既にみたように関税の場合よりも負担の公平さではより優れているとともに、経済全体の余剰は増大する。また、従来は消費者負担といっても、生産調整や過剰米処理のため膨大な財政負担を伴うものであった。直接支払いによるスキームの下では、在庫の調整を輸入で行うことができる（生産が多いときは輸入を減少し、生産が少ないときは輸入を増加する）ため、在庫管理のための財政負担を行わなくてよいというメリットがある。さらに、価格引下げにより農業の種々の矛盾を解決できることとともに、農業の生産性の向上により消費者価格は低下し、国民の負担をさらに軽減することが可能となる。

環境面や価格面だけではない。大規模農家ほど産直等自らによる農産物の販売、マーケティングに熱心である。大泉〔2001〕によると、米が過剰にもかかわらず、米業界では「ある程度のロットで、プロの生産者が特定の仕様で生産した品質のしっかりした米」にニーズがあるにもかかわらず、そうした米にはなかなか出合わないのが常識となっている。（大泉〔2001〕109～110頁参照）一般の理解と異なり、規模拡大を行う大規模農家こそコスト削減の見地からも化学肥料、農薬の使用を極力抑制し、兼業農家と異なり濃密な肥培管理ができることを大規模農家のグループが消費者グループに示し、無農薬有機栽培米の供給による生消連携運動がスタートしたという経緯が楠本〔1995〕に描かれている。（楠本〔1995〕第3章参照）かれらは消費者が求める品質等のニーズに的確に対応しようとしている。大泉〔2001〕は、「米の品質をグレードアップさせたり、新しい商品の開発に励んだりしているのもこうした消費者販売の結果である。…手探りでつくった販売チャンネルが、新たな課題を自らになげかけ、それが商品開発や流通チャンネルの新たな開発を引き起こし、販売に打って出た時点より、一段も二段も知識を確保し蓄積していった。…「考える稲作生産者」が出現しはじめて」おり、かれら大規模稲作生産者グループは①有機低農薬米の開発②市場開拓や販売チャンネル作り③製品開発・製品差別化の努力④流通経路の新たな開拓や新商品の開発というステップを踏んだマーケティング戦略をとっているとしている。（大泉〔2001〕190～198頁参照）このような活動によって国民・消費者の経済厚生水準がさらに向上することが期待できる。農政はかれらの努力を後押しするような政策を講じなければならない。

東畑精一博士の分類に従えば、経済生活の循環に応じた行動をするだけの経済の動態的過程における追隨者に過ぎない‘単なる業主’ではなく、外生的前提的必要の変化に巧みに適応し、かつ経済における内生的な変化をもたらす‘企業者’が点的にはあるが出現し始めている。「日本の農民層が単なる業主から成り立っているという事実こそ日本の農業問題の核心である。それ故に農業政策は営農企業家を育成し、企業家精神を鼓舞することを目標としなくてはならない。」（東畑博士）

すなわち、新しい政策は、**食料自給率の向上、構造改革の推進による国民への安価な食料の安定的供給、食品産業の発展、消費者を含めた国民全体の利益（余剰）の向上、担い手農家の所得の安定、環境保全型農業の推進、農業の持続的発展による多面的機能の発揮**という新しい食料・農業・農村基本法の理念を達成するものである。これにより、農政に対する国民・消費者の理解を得ることができよう。

もとより国際化の進展の下ではこうした直接支払いだけではなく、コスト削減のための政策努力が必要である。そのためには既に述べたように土地改良、分散錯圃の解消、ゾーニングによる**優良農地の確保**が必要である。さらに、コスト削減に重要なものは**技術革新**である。土地の乏しい我が国ではヘクシャー・オーリン理論によれば土地利用型農業は比較優位を持ちえない。土地、労働が相対的に希少で資本が相対的に豊富な我が国において、**品種改良の単収の向上、農業機械化技術の改良等、土地、労働節約的で資本集約的な我が国固有の技術進歩が生じたとするならば、農業が比較劣位を減ずることは可能**である。このような方向で技術進歩が行われることは、国際化の進展の中で農業の国際競争力を増加させ農産物の内外価格差を是正する上で重要な課題である。

参考文献

- 伊藤元重 [1996] 『ゼミナール国際経済入門』 日本経済新聞社
- 岩田伸人 [2003] 「予防原則の概念と国際的議論」 『日本農業年報49 食品安全基本法への視座と論点』 所収 農林統計協会
- 岩本由輝 [1976] 『柳田國男の農政学』 御茶の水書房
- 荏開津典生 [2003] 『農業経済学』 第2版 岩波書店
- 荏開津典生・生源寺真一 [1995] 『こころ豊かなれ日本農業新論』 家の光協会
- 大泉一貫 [2001] 『ニッポンのコメ』 朝日選書
- 大泉一貫 [2002] 「集落と農業経営の相克に関する試論」 『食料自給率向上と水田営農再構築の課題』 所収 農政調査委員会
- 大内力 [1997] 「農業基本法30年－農政の軌跡」 小倉武一編 『砂漠にバラを探せ』 食料・農業政策研究センター所収
- 大竹啓介 [1981] 『幻の花－和田博雄の生涯－上』 楽遊書房
- 大竹啓介 [1984] 『石黒忠篤の農政思想』 農山漁村文化協会
- 奥野正寛・本間正義編 [1998] 『農業問題の経済分析』 日本経済新聞社
- 小倉武一 [1981] 『基本法農政を超えて』 小倉武一著作集第6巻 農山漁村文化協会
- 小倉武一 [1981] 『食糧管理の彼方』 小倉武一著作集第8巻 農山漁村文化協会
- 小倉武一 [1982] 『構造問題の諸相』 小倉武一著作集第7巻 農山漁村文化協会
- 小倉武一 [1987] 『日本農業は生き残れるか』 農山漁村文化協会
- 小倉武一 [1992] 『私の履歴書』 日本経済新聞社
- 小倉武一 [1995] 『ある門外漢の新農政試論』 食料・農業政策研究センター
- 小田切徳美 [2001] 「中山間地域等直接支払制度の現状と課題」 『日本農業年報47 「食料・農業・農村基本計画」 の点検と展望』 所収 農林統計協会
- 小田切徳美 [2002] 「中山間地域等直接支払制度による多面的機能増進活動の到達点」 『日本農業年報48 「WTO 農業交渉の現段階と多面的機能」』 所収 農林統計協会
- 梶井功 [2003] 『WTO時代の食料・農業問題』 家の光協会
- 紙谷 貢 [2002] 『日本における農政改革の10年』 農林統計協会
- 川野重任 [2000] 『回想の農業・経済』 家の光協会
- 岸康彦 [1996] 『食と農の戦後史』 日本経済新聞社
- 楠本雅弘 [1995] 『井浦亮一の米づくり道場』 日刊工業新聞社

- 近藤巧 [1998] 『基本法農政下の日本稲作—その計量経済学的研究』 北海道大学図書刊行会
- 佐伯尚美 [2000] 『スタートする中山間地域直接支払制度—日本型デカップリングの特徴と問題点—』 月刊 NOSAI 平成12年1月号
- 佐伯尚美 [2001] 『中山間地域等直接支払制度—初年度の実績と評価—』 月刊 NOSAI 平成13年5月号
- 生源寺真一 [1998] 『アンチ急進派の農政改革論』 農林統計協会
- 島本富夫 [2003] 『日本の農地—所有と制度の略史』 全国農業会議所
- 関谷俊作 [2002] 『日本の農地制度』 農政調査会
- 田代洋一 [2003] 『農政「改革」の構図』 筑波書房
- 東畑四郎・松浦龍雄 [1980] 『昭和農政談』 家の光協会
- 中村広次 [2002] 『検証・戦後日本の農地政策』 全国農業会議所
- 西村清彦 [1995] 『日本の地価の決まり方』 ちくま新書
- 日本農業研究所編著 [1969] 『石黒忠篤伝』 岩波書店
- 日本農業研究所編纂 [1979, 1980, 1981] 『農林水産省百年史』
- 農林水産省 [1996] 『農業基本法に関する研究会報告』
- 農林水産省 [1999] 『中山間地域等直接支払制度検討会報告』
- 野口悠紀雄 [1989] 『土地の経済学』 日本経済新聞社
- 速水佑次郎・神門善久 [2002] 『農業経済論』 新版 岩波書店
- マーエ・マーニェ [2003] 『現代農業政策論』 食料・農業政策研究センター
- 松岡亮 [1986] 『農政無用論』 丸ノ内出版
- 矢口芳生 [2002] 「食料自給率向上に必要な政策」 『食料自給率向上と水田営農再構築の課題』 所収 農政調査委員会
- 柳田國男 [1906] 『時代ト農政』 定本柳田國男集第16巻 [1969] 筑摩書房所収
- 山下一仁 [1999] 「中山間地域等における直接支払い制度について」 『農村と都市をむすぶ』 1999年11月号
- 山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』 食料・農業政策研究センター
- 山下一仁 [2000] 「WTO農業交渉と農政改革」 『食料政策研究第105号』 所収 食料・農業政策研究センター
- 山下一仁 [2001] 『中山間地域等直接支払い制度の発足と課題』 農村と都市をむすぶ 2001年5月号
- 山下一仁 [2001] 『制度の設計者が語るわかりやすい中山間地域等直接支払い制度の解説』 大成出版社
- 山下一仁 [2001] 『経済学のスズメ』 食糧月報第6巻第8号

- 山下一仁 [2002] 『巨星逝く』食糧月報第7巻第3号
- 山下一仁 [2002] 「EUのWTO提案と交渉姿勢」『日本農業年報48「WTO農業交渉の現段階と多面的機能」』所収 農林統計協会
- 山下一仁 [2002] 「WTO農業交渉と自由貿易協定」『農業構造問題研究第215号』所収 食料・農業政策研究センター
- 山下一仁 [2002] 『WTO農業交渉入門』輸入食糧協議会報2002年4月号
- 山下一仁 [2002] 「WTOと食料・農業・環境」『WTO新交渉ラウンドの行方と日本の対応を考える会』所収 貿易奨励会
- 山下一仁 [2003] 『WTOで米、EUの農業「談合」に反発した途上国』エコノミスト2003年10月28日号
- 山下一仁 [2003] 『農業、直接支払いで競争力』日本経済新聞・経済教室2003年12月22日号
- 山下一仁 [2004] 『WTO・FTAを生き抜く農政改革』経済産業ジャーナル2004年1月号
- 山下一仁 [2004] 『日米EU比較－日本だけが国際基準から取り残された』エコノミスト2004年3月23日号
- 山下一仁 [2004] 「農政改革－当面する課題」『農業構造問題研究第221号』所収 食料・農業政策研究センター
- 山下一仁 [2004] 『直接支払いの必要性和展望』農村と都市をむすぶ2004年5月号
- 山下一仁・小田切徳美・渡辺信夫 [2003] 『中山間地域等直接支払制度の今後の展望』月刊NOSAI2003年10、11月号
- 吉川洋 [1999] 『転換期の日本経済』岩波書店
- 吉田俊幸 [2003] 『米政策の転換と農協・生産者』農山漁村文化協会
- OECD [2001] “Multifunctionality: Towards an Analytical Framework”
- OECD [2003] “Multifunctionality: the Policy Implications”
- OECD [2002] “Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda”
- OECD [2003] “the OECD Agricultural Outlook”