



RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-011

食料・農業・農村基本法の適正な見直し
食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間とりまとめ」の問題点
(1)食料・農業編

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

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

食料・農業・農村基本法の適正な見直し
食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会「中間とりまとめ」の問題点
(1) 食料・農業編¹

山下 一仁

(要旨)

食料・農業・農村基本法見直しについての食料・農業・農村政策審議会の「中間とりまとめ」は、同法の構造改革を、価格支持による農家保護、農家丸抱えという1960年代から80年代にかけて政策に戻そうとしている。

輸入リスクが高まったとしているが、高い国産品を負担している国民が輸入品を買い負けることはない。“適正な価格形成”を主張し農産物価格を上げるとは、貧しい消費者を圧迫する。輸出増進にも反するし、今後の通商交渉を困難にする。「直接支払い」なら、農業の持続性も消費者への安価な食料供給も実現できる。

米の生産調整（減反）は、水田の多面的機能と危機時の食料供給を損なっている。高額の納税者負担を行って供給を減らし消費者負担を高めるという、他に例を見ない政策は見直されない。

零細な兼業農家も農業の担い手に位置付けようとするが、主業農家に農地を集積して大きな所得を上げてもらい、元兼業農家の地主が地代を受け取って農地、水路、農道などの維持管理を行うことは、農村社会の維持に適う。

農林水産省の政策があまりに雑多で複雑なため、自治体の職員や農業者の創意工夫を阻害している。同省の各種事業の統合整理、簡素化、スリム化が必要である。

キーワード：食料安全保障、多面的機能、適正な価格形成、直接支払い、米の生産調整（減反）、水田二毛作、ゲノム編集

JEL classification: Q15, Q16, Q17, Q18

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹ 本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表したものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

はじめに

食料安全保障の強化や一次産業の成長産業化などを理由に、食料・農業・農村基本法が見直される。2023年5月末、食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会による「中間とりまとめ」が出された。しかし、これは、農業の構造改革を強調した食料・農業・農村基本法から、1960年代から80年代にかけて実施された、価格支持による農家保護、農家丸抱えという政策に、時計の針を戻そうとするものである。

農業の構造改革は挫折の連続である。

農地改革は、戦前から小作人解放のために努力した農林官僚の執念が実現したものだ。しかし、これによって自作農＝小地主が多数発生し、戦前からの零細農業構造が固定されてしまった。これを固体化して保守化した農村地域を共産主義からの防波堤にするという意図をもった立法が、株式会社の土地所有を制限している農地法だった。

1960年ころ農業所得が工場勤労者の所得を下回るようになったため、1961年農業基本法は“農工間の所得格差の是正”を目的に掲げた。農業所得は、農産物価格に生産量を乗じた売上額からコストを引いたものである。価格または生産量を上げるか、コストを下げれば、所得は上昇する。しかし、価格を上げれば消費者家計を圧迫する。価格を上げてはならないというのが、柳田國男以来の農政官僚の主流的な意見だった。このため、農業基本法は農家規模を拡大してコストを下げる方法を選択した。農政は、戦前の二大農業問題のうち残る“零細農業構造の改善”を実現しようとしたのである。

しかし、農業基本法は実施されなかった。組合員を丸抱えしたいJA農協は、基本法の構造改革を選別政策だと非難し、農家丸抱えという逆方向の運動（営農団地構想）を展開した。JA農協の強力な政治運動を受けて、自民党政府は、農家所得向上のため、食糧管理法の下で政府買入れ価格（生産者米価）を大幅に引き上げた。

地方に工場が積極的に誘致された結果、農村に居ながら工場に勤務できるようになった。米価の引上げはコストの高い零細な農家の米作継続を可能とした。また、機械化の進展で米作への投下労働時間が大幅に減少し、工場等に勤務するサラリーマンが週末労働するだけで米は作られるようになった。以上の結果、農村に零細な兼業農家が大量に滞留してしまい、主業農家の規模拡大は実現しなかった。1965年以降サラリーマン収入と農業所得を合わせた農家所得は、勤労者世帯を上回るようになった。農工間の所得格差の是正は、農業の構造改革ではなく、農家の兼業化（サラリーマン収入）が実現した。

さらに、日本ではフランスのような厳格な土地利用規制（ゾーニング）がないため、農地が宅地や工場用地の価格と連動して上昇した。この結果、農地価

格は農業の収益還元価格を大幅に上回るようになり、農地の売買による規模拡大も困難となった。農地法は、賃借（小作）権を強く保護したので、所有者は貸したら返してもらえないと思い、賃借による規模拡大も進まなかった。ゾーニングや転用規制が緩やかなので、大量の農地が宅地等に転用された。農家は巨額の利益を得たが、食料安全保障に必要な農地資源を失った。

農業基本法は、制定後10年も経たないうちに、農林省からも顧みられなくなった。零細農業構造を改善して規模を拡大しようとする、農家戸数を減少させなければならない。そうすると農業の政治力が低下して農業予算を獲得できなくなるからだ。

ところが、1980年代に入ると、日本の大幅な貿易黒字がアメリカから問題視され、日本に対して農産物自由化の要求が高まった。1991年、牛肉、かんきつが自由化され、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉で米以外の非関税措置は関税化された。米については、関税化を行わないことの代償として加重された関税割り当て（ミニマムアクセス）が設定されたが、ミニマムアクセスの増加を抑えるため、1999年米も関税化に移行した。同交渉で成立したWTO農業協定の第20条には、関税や補助金についてのさらなる削減・撤廃などの交渉が規定された。

貿易自由化に対応できるよう、日本農業の国際競争力を高めるためには、規模拡大等の構造改革が必要となる。1993年には認定農業者制度が創設され、1999年の食料・農業・農村基本法では、「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、（中略）農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な政策を講ずるものとする。」（第21条）と規定された。

土地利用型農業では、個々の農家の規模が大きいほど、効率性が上がり、コストは低下する。総農地面積が一定の下で農家規模を拡大するためには、農家戸数を減少させる必要がある。しかし、これで農業票が減少することは、農林水産省、JA農協や農林関係議員にとっては好ましくない。WTOが機能不全になり、TPP交渉でも農業界の抵抗により農産物関税の大幅な引下げは行われなかったことから、農業界は農産物貿易の自由化はかなり遠のいたと感じている。食料・農業・農村基本法の構造改革路線は転換され、効率の悪い零細な兼業農家も農業の担い手だと主張されるようになった。

2020年に作られた食料・農業・農村基本計画で、「経営規模や家族・法人など経営形態の別にかかわらず、担い手の育成・確保を進める」とし、零細農維持への政策転換が行われた。今回の基本法見直しはこの延長線上にある。

また、国民からすれば、同じ負担をしてコストの高い国産穀物を少量手に入れるよりも、安い外国産穀物を大量に輸入し備蓄する方が、食料危機を克服す

るうえで効果的である。しかし、これまで農業界は、食料安全保障を国内農業保護にすり替えてきた。50年以上も実施して効果がなかった麦、大豆の国産振興が再び唱えられている。

「中間とりまとめ」は、農林水産省の担当者がJA農協や農林関係議員の意向を考慮して書いた原案に、食料・農業・農村政策審議会の委員による細部の修文要求を一部入れながら、発表されたものである。原案（農業村）の考えは変更されることなく維持されている。

これは、1970年代から続く農政の伝統である。政府（農林水産省）の審議会等がJA農協や農林関係議員の意見から独立して意見書を取りまとめたのは、筆者の知る限り、農業基本法の前になった農林漁業基本問題調査会（東畑精一会長、小倉武一事務局長）の答申しかない。このときは、農林省内で大変な研究がなされ、活発な議論が交わされた。農地改革以降農林省が最も燃えた時だった。残念ながら、農林水産省も含め今の農業界には、東畑精一や小倉武一のような人材はいない。また、地主階級や帝国議会という強大な政治力に抗してあるべき農政を追求しようとする戦前の農政官僚が持っていた気概も農林水産省からは失われた。

審議会の有識者委員といっても、わずかの委員を除いて、農業村の利益を代弁するような人や、農業や農政について詳しい知識を持たない人たちである。また、政府の審議会の委員を務めていることが自分たちの属する組織などで評価されると考えると、異論があつたとしても農林水産省の原案に正面切って反論することは控えるようになる。反論すると協調性のない人物だとして農林水産省から再任を拒否される。こうして、審議会は、農林水産省、JA農協や農林関係議員の考えにお墨付けを与える機関として機能してきた。

「中間とりまとめ」は、理論もファクツもエビデンスも欠くばかりか矛盾の体系となった。矛盾の体系となるのは当然である。食料安全保障という国民のための政策目標と農業界が食料安全保障を利用して達成しようとする目標が対立・矛盾しているからである。このため、食料安全保障の観点から国民の生死を左右するような最も重要な事項には触れられない。農業村の利益を損なうからだ。これは、“誰のための”基本法見直しなのだろうか？

1. 検討の前提

基本法見直しについての議論の前提として、農業、農家、農村の現状を説明したい。多くの人が農業や農村から離れて久しいために、その実態を知らないでいるからである。

農村で農家は少数派

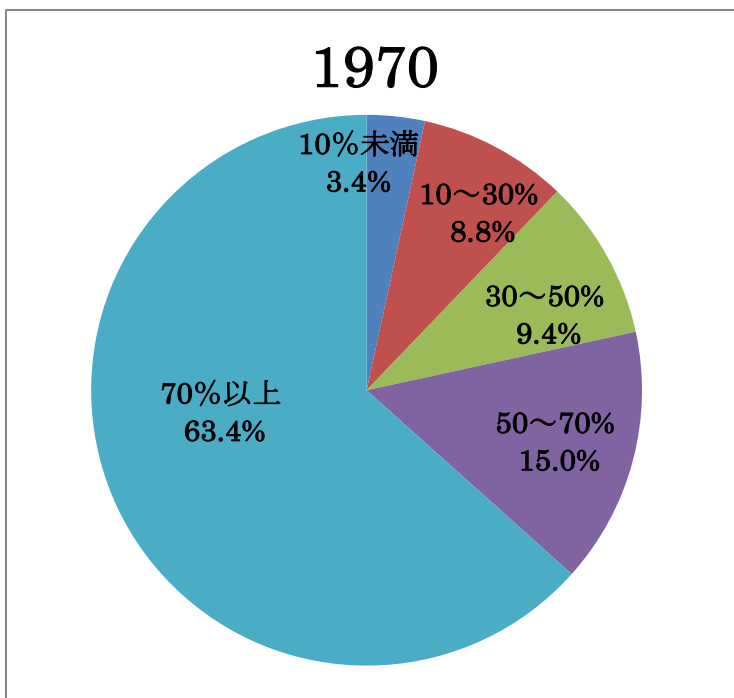
農村を訪れても農村の実態は分からない。農村に住んでいる人を除いて、ほ

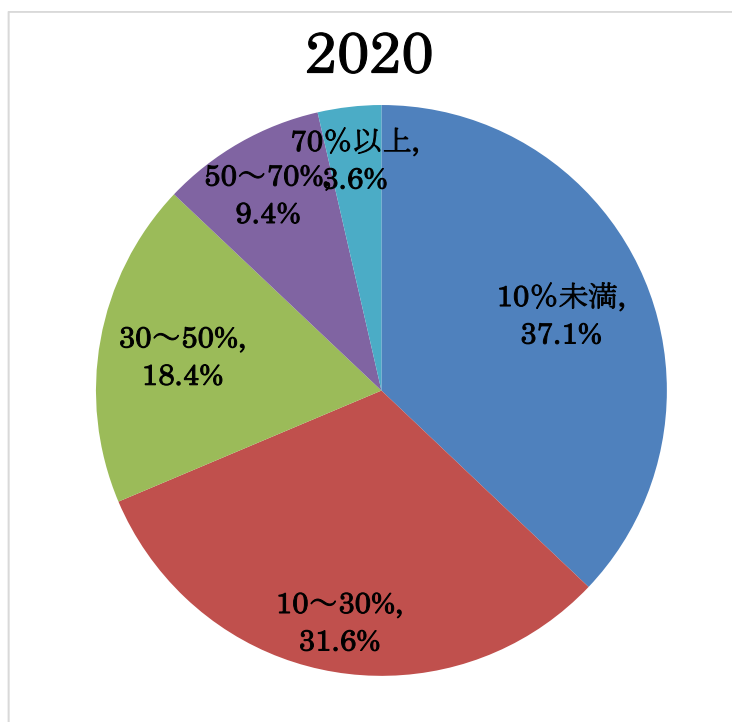
とんどの国民は、農村に住んでいるのは農家だと思っている。

農業集落のうち農家が70%以上を占める集落は、1970年の63.4%から2020年には3.6%へ大きく減少した。その一方で、2020年、農家が10%未満の農業集落の割合は30%で、30%未満まで含めると、その割合は69%となっている。

集落自体は消滅してはいないが、農家戸数の少ない農業集落が大きく増え、ほとんどが農家だという伝統的な農業集落は消滅しかけている。農業集落で農家はもはや多数派ではなく、少数派である。

(図) 農家率別集落数の推移





(出典) 農林水産省「農林業センサス」より筆者作成

注) 農業集落とは、自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位を指す。

農業以外の産業が、戦後大きく発展していく中で、かなりの農家は農業を止めて他の職業についた。1964年から全国各地に“新産業都市”が建設されるなど、農村の近くに工場等が立地するようになり、農村を出ていなくても、農村に住みながら通勤することが可能になった。

この結果、農村の構成員は、役所、会社や工場などに勤めるサラリーマン、いわゆる「勤労者世帯」が多くなった。また、農業を続けた世帯でも、平日はサラリーマンとして働き、休みの日だけ農作業を営むという「兼業農家」が多くなった。

しかし、農村を訪れても、農村に近い地方に住んでいても、このような農村の実態は分からない。今でも、空間的に見ると、農村では水田や畑が土地のほとんどを占めている。これを目にすると、農村＝農業＝農家と錯覚してしまう。スーツを着たサラリーマンは農村に住んでいても、昼間は農村にいないからである。

農業が経済に占める地位は、地方でも低下している。農業の振興は、農村や地方の振興につながらなくなっている。

米作りは重労働なのか？

農業も変わった。農家は、過重な農作業から解放された。機械化が進み、手で一本ずつ田植えをしなくてもよくなり、鎌を持って稲刈りしなくてもよくな

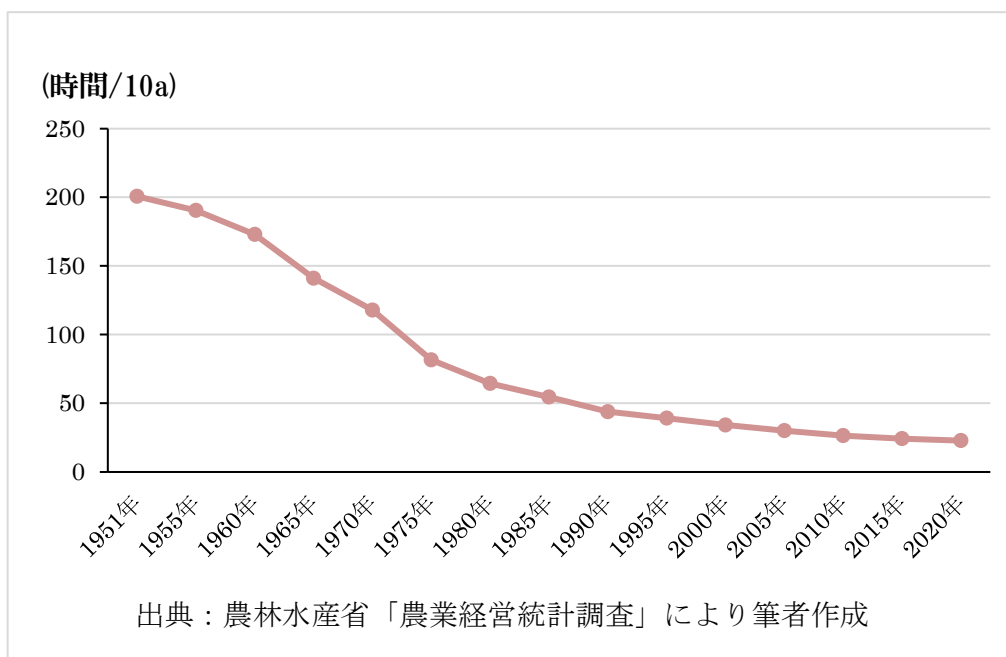
った。農薬も普及したため、雑草を手で抜かなくても済むようになった。腰の曲がったおばあさんはいなくなった。労働を化学肥料、農薬、農業機械が代替してくれた。

米作の労働時間は10a当たり1951年の201時間から2020年には22.8時間へと、大幅に減少した。米については、機械化が進み、農作業に必要な時間が大幅に縮小したため、平均的な規模の水田では週末の作業だけで十分となった。

米と書いて八十八手間がかかると言われた時代は過去となった。一日の労働時間を8時間として計算すると、1haの規模の農家の場合、1951年には年間251日働いていたのに、2020年には27日しか働いていない。0.5ha（五反）の農家なら年間たったの14日である。週末作業だけで十分となったことも兼業化を促進した。

高度成長時代、農家が高い農業機械を購入するので豊かにならないという“機械化貧乏”という言葉がよく使われた。農業機械メーカーや農協は高い機械を販売することで利益を得た。しかし、兼業農家にとっては、平日サラリーマンとして働くために、農業機械は必要だった。機械化貧乏といっても、農業機械の償却費は、食糧管理制度の下における政府買入価格（生産者米価）の中に満額織り込まれたので、農家に不利にならなかった。これが昭和の“適正な価格形成”（後述）である。この結果、米作農家の兼業化が顕著に進んだ。

（図） 水稻労働時間の推移



お百姓さんは貧乏なのか？

今でも農政が掲げる目的は、農家の所得増加である。2013年自民党が取りまとめた「農業・農村所得倍増目標10ヶ年戦略」で「地域や担い手の所得が倍増する姿を目指す」としたことを受け、政府も「農業・農村の所得倍増を目指す」と閣議決定まで行っている。最近の政府の農業政策の目玉になっている“輸出促進”も農家所得向上のためだとされる。

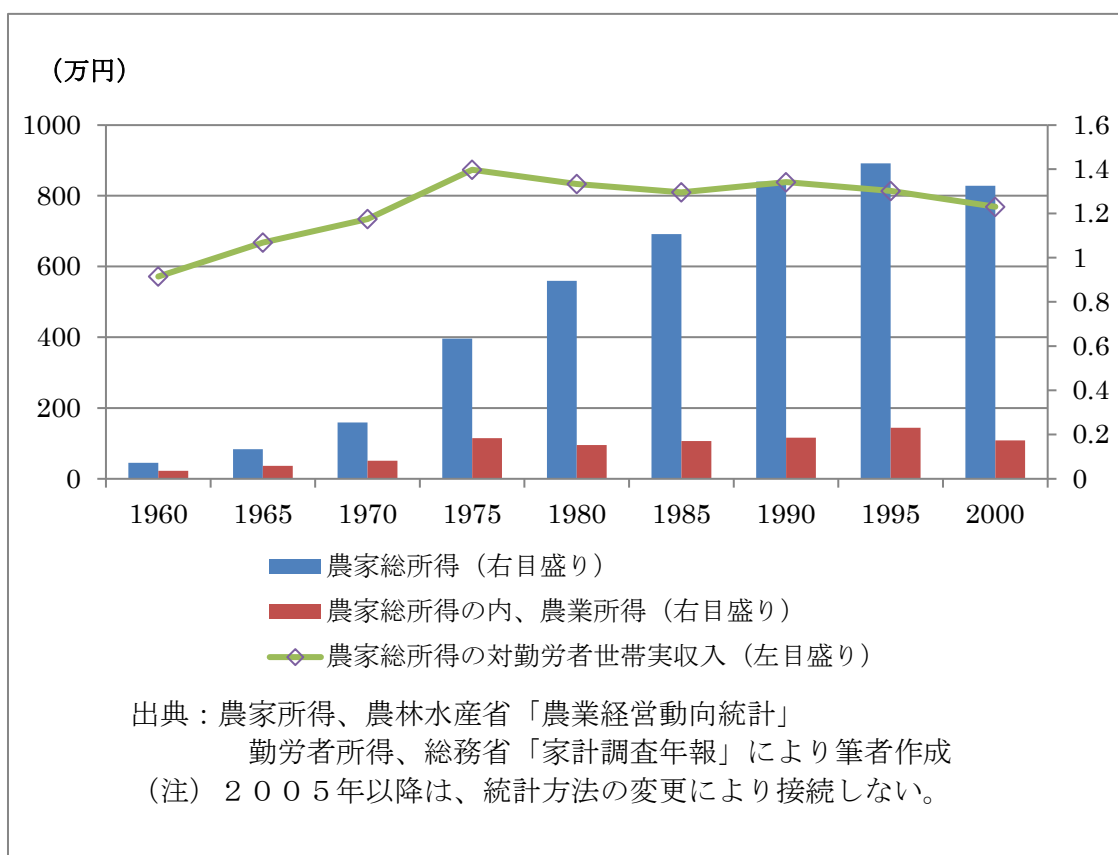
これに対して、どの政党もマスメディアも異論をはさまない。ほとんどの国民が農家に対して持つイメージは、ステレオタイプ化された「貧しくて重労働に苦しむ、かわいそうな」戦前の貧農だからである。

しかし、今の農家は戦前の小作人とは違う。1965年以降農家所得は勤労者世帯の収入を大幅に上回っている。兼業化、農地の宅地転用、政府の保護・支援で、農家は豊かになった。半世紀以上も前に農業や農村から貧困は消えている。農家だから貧しいという状況は1965年より前になくなっている。もはや農家の所得増加は農政の目的たりえない。逆に農政は、農家の所得増加を理由に、高い農産物価格で貧しい消費者に大きな負担を強いている。

農村地域に工業が進出するにつれ、在村の工場労働者が増えた。1965年以降農家所得は勤労者世帯を上回るようになったが、それは農業所得の向上ではなく農外の兼業所得の上昇によって達成された。

図は、1965年以降農家所得が勤労者世帯の所得を上回って推移していることを示している（農林水産省の統計方法の変更により2000年以降のデータと接合しない）。また、農家所得に占める農業所得の割合が極めて低いことがわかる。ただし、これには、農家のうち圧倒的多数は米農家であることが反映している。米に兼業農家が多いからである。

（図） 農家所得と農業所得の推移



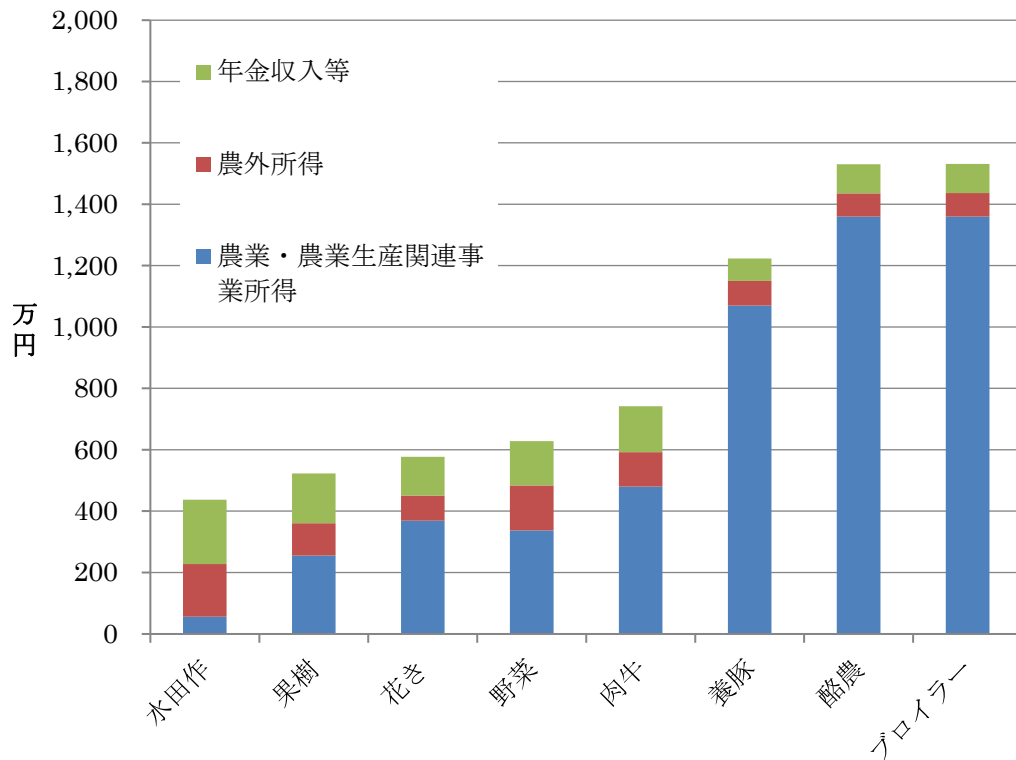
(出典) 農林水産省「農業経営動向統計 農家経済の累年統計」、総務省「家計調査年報 一世帯当たり一か月間の字収入および実支出(勤労者世帯) - 全国」より筆者作成

農家はあなたより数倍豊かだ

これに対して、次の図が示すように、米作以外の農業では農業所得の比重が高い。酪農家の農家所得のほとんどは農業所得である。かれらは農業所得だけで、普通のサラリーマンの数倍の所得を稼いでいる。豊かな農家を高い価格と多額の補助金で貧しい国民が援助しているという不思議な構図が続いている。

一方、米だけ農業所得の割合が著しく低く、農外所得(兼業収入)と年金の割合が異常に高くなっている。つまり、米農家の多くは、サラリーマン(兼業農家)か年金生活者(多くは元兼業農家)なのである。高米価、生産調整(減反)政策によって、これらコストの高い農家も存続できたからである。農業界が言う“多様な担い手”とは、これらの農家を指す。

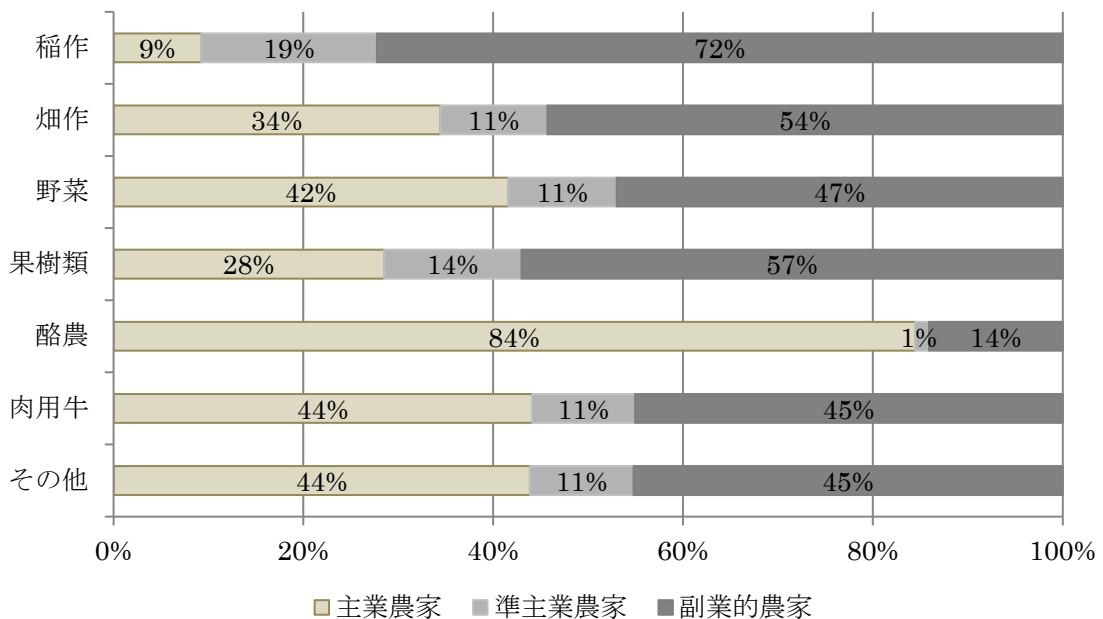
(図) 営農類型別年間所得と内訳 (2018)



(出典) 農林水産省「農業経営統計調査営農類型別経営統計(個別経営)」より筆者作成、農林水産省の統計方法の変更により2018年の数値を採った。

日本農業の最大の問題は、販売農家のうち6割程度が販売目的で米を作付しているにもかかわらず、米の販売金額は農産物全体の16%しかない(2021年、1960年頃は5割だった)ことである。これは米農業が多数の零細農家によって営まれている非効率な産業であることを示している。主業農家の割合は、酪農では84%を占めるのに、米作では9%にすぎない。米作だけがこのような状況にあることは、長年いびつな米政策が実施されてきたことの反映であり、結果である。

(図) 各種農業の農家種類別構成



農家戸数や農業従事者が減少すると食料供給に不安が生じる？

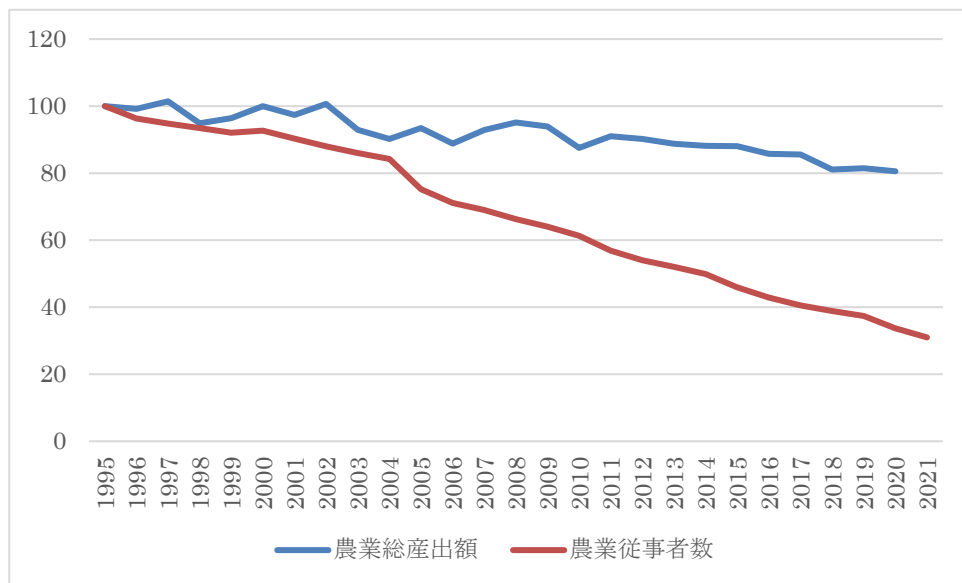
農家戸数は1955年の604万戸から103万戸へ、農業従事者数は1932万人から249万人へ、それぞれ減少している（2020年）。特に減少が著しいのが農業従事者数で、87%の減少である。主な仕事が農業の基幹的農業従事者は116万人である（2023年）。

農家戸数が減少することに対して、農林水産省、JA農協、農業関係議員は危機感を持っている。政治力が低下して予算が獲得できなくなるのを危惧しているのである。このため、農家戸数の減少が農業生産の減少をもたらしかねないと主張する。

しかし、農業にも、野菜や果実など労働を多く使用する労働集約型のものと米農業など土地を多く使用する土地集約型のものがある。前者は、これまで外国人研修生にも依存してきた。この種の農業では、農業従事者が減少することは農業生産に影響するので、労働集約性を低減するためITなどを活用したスマート農業が必要となる。しかし、後者の農業の問題は、未だに農家戸数が多すぎることである。より効率的で収益が高い農業とするためには、さらに農家戸数を減少させて一農家の規模を大きくしなければならない。

図が示す通り、農業生産額（物価変動を除いた実質値）は農業従事者数ほど減少していない。農業従事者数の減少と農業生産額の減少は同じではない。

（図） 農業総産出額と農業従事者数の推移(1995年＝100)



この60年間で酪農家戸数は40万戸から1万3千戸に減少したにもかかわらず、生乳生産は200万トンから760万トンに4倍弱も増加した。酪農の場合、コストの高い都府県の生産が大きく減少して、北海道の生産が拡大した。

米でも兼業農家が退出したあとは主業農家が引き受けるので、食料供給に問題はない。これまで農林水産省は、表向き、米作農業について、担い手（主業農家や法人）への農地集積による規模拡大、これによるコストダウン、競争力の強化を掲げてきた。このためには、農家戸数が減少しなければならない。現在の農家戸数を維持すべきだとか兼業農家も重要だという主張はこれまでの主張と異なる。

これに対して、JA農協は多様な農業が必要だ（零細農家の温存）と主張し、一貫して農林水産省の構造改革路線に反対してきた。農林関係議員も本音ではJA農協と同様である。彼らは兼業農家がいてこそ農業・農村が成立すると主張する。

しかし、実際には、1985年頃に比べると第2種兼業農家戸数は3割程度まで大きく減少しているのに、離農した農地は主業農家が引き取っているため、農地はそれほど減少していない。与野党とも、農業を振興したいというより農民票を維持したいのである。

2. 食料危機についての認識の誤り

輸入リスクが高まったとして、農業界は世界で起きている食料危機を国内保護の増大（国産の麦等の生産振興）に利用しようとしている。このため、「中間とりまとめ」は、我が国の経済力が低下して買い負けることを強調している。

しかし、農業界や「中間とりまとめ」を発表した審議会の人たちにとって、

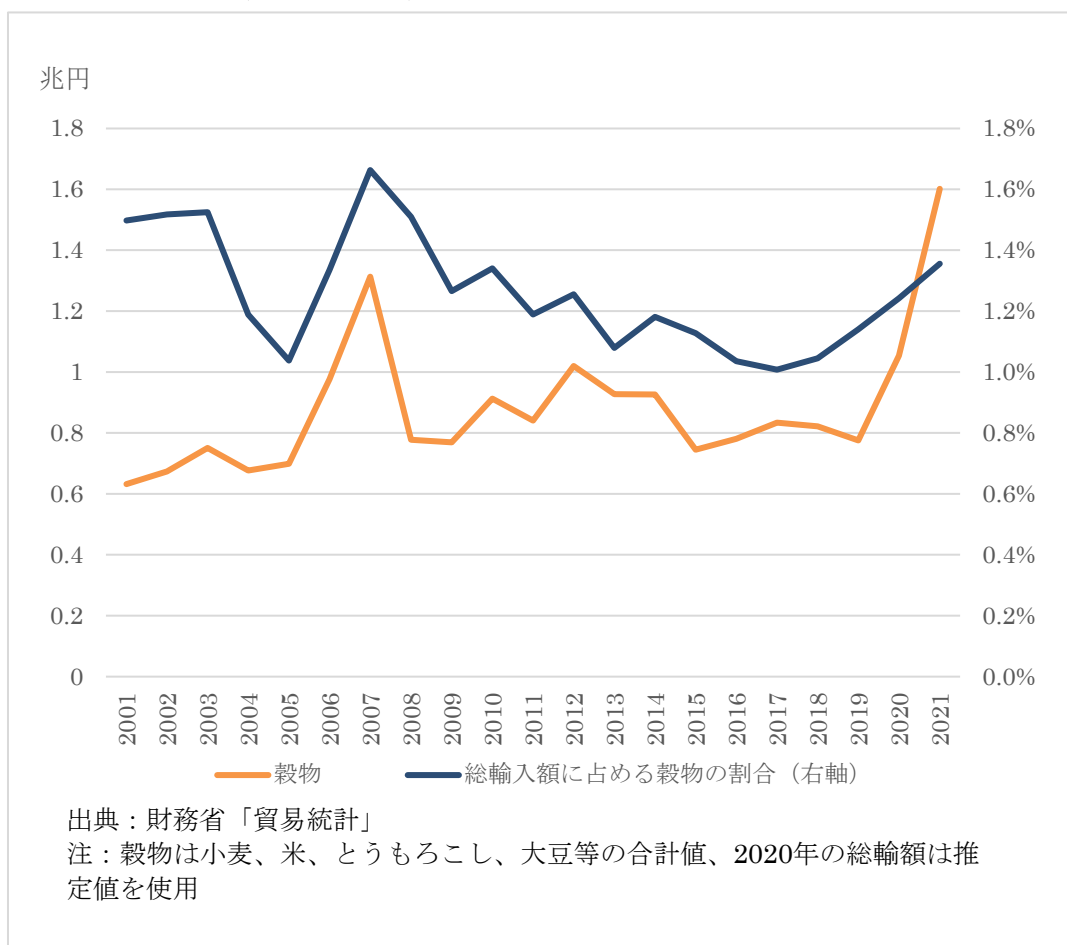
世界の穀物貿易は、不都合な真実であふれている。

まず、世界の穀物や大豆の実質価格（物価変動を排除）は、この100年以上も長期的には低下傾向だということである。穀物生産が人口増を大きく上回って増加したからである。もちろん、2008年や2022年のように短期的に価格が高騰するときがある。しかし、過去最高と言われた2022年の価格も、あくまで名目価格での比較に過ぎず、実質価格では1973年の値を大きく下回る。

次に、我が国の輸入額全体に占める穀物・大豆の割合は1～2%程度に過ぎない。世界的な大不作や物流の混乱などで、国際市場への供給が減少して、穀物等の価格が10倍に高騰したとしても、我が国が必要とする穀物等を輸入できなくなることはない。

高級マグロを中国に買い負けることがあったとしても、小麦の3大輸入国であるインドネシア、エジプト、トルコに我が国が買い負けることは、過去もなかったし数十年先の将来もないだろう。

(図) 穀物の輸入額と総輸入額に占める穀物の割合の推移



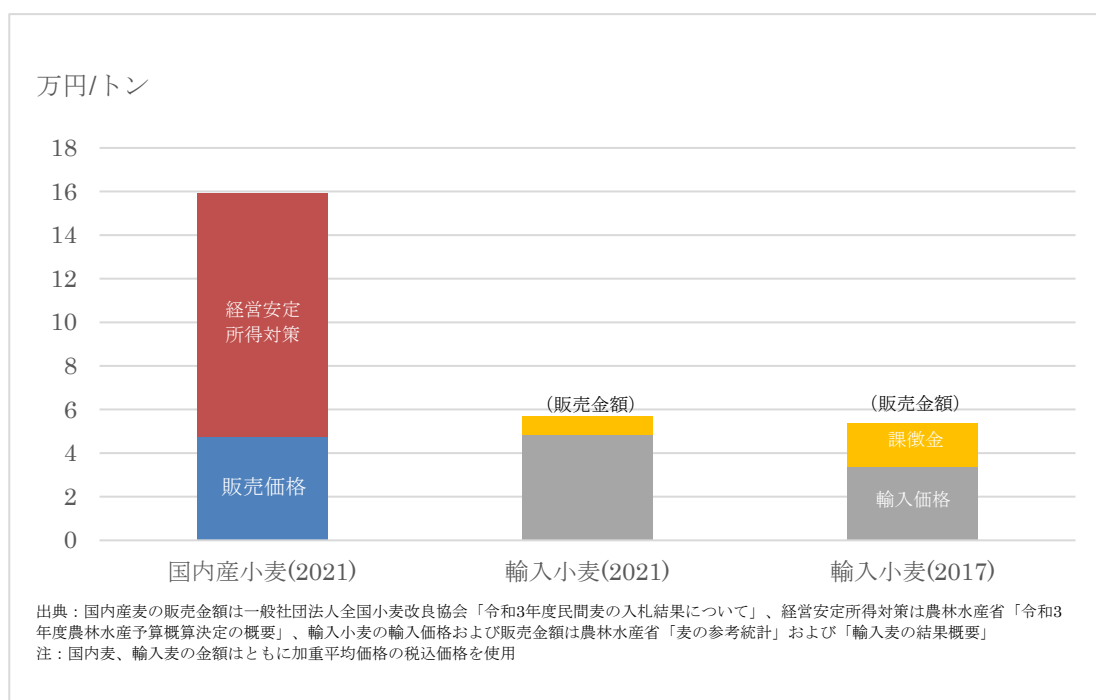
また、我が国では、小麦や大豆を含め輸入農産物が飲食料費支出に占める割

合は2%に過ぎず、過去の穀物価格高騰は食料品の消費者物価指数にほとんど影響しなかった。これは日本だけでなく先進国に共通の特徴である。

国際価格が高騰すると、輸出制限を行う途上国が出てくる。これが日本に影響するとして大きく報道される。しかし、これらの国は、国内から高い価格の国際市場に穀物が輸出され、国内価格も国際価格まで上昇し、貧しい国民が買えなくなるから輸出制限をする。これらの国が世界全体の穀物貿易に占めるシェアはわずかである。穀物等の大輸出国である、アメリカ、カナダ、オーストラリアなどが輸出制限を行うことはない。

次の図は小麦についての国産と輸入の価格関係である。「経営所得安定対策」とは、政府から農家への価格補てん金である。農家の手取り(=国民・消費者の負担)は販売価格に経営所得安定対策を加えたものである。農林水産省が徴収する課徴金(マークアップ)は、関税と同様の性質のものである(2021年に課料金の額が縮小したのは物価対策のためである)。国民は、納税者として農家に価格補てん金を払っているうえ、消費者として輸入小麦に課徴金を徴収されることにより国産小麦の高い販売価格を負担している。

(図) 国内産小麦と輸入小麦の価格関係



日本の農産物は財政負担により価格を引き下げても、なお輸入価格よりも高い。このため、高い関税で国内の高い価格を維持している。国民が国産小麦に負担している額は、輸入価格の3~8倍である。国産農産物に高い負担をしている日本の国民が、安い外国産農産物を買えなくなるはずがない。

財政負担を除いても、国民が国際価格より高い価格を払って農家を保護している（農家に所得移転している）額は、農業全体で4兆円に及ぶ。2022年の穀物・大豆の輸入額1.6兆円を大きく上回る負担である。消費者は、これに加え、輸入農産物についての関税も負担している。穀物・大豆の国際価格危機が騒がれた2022年の3倍以上に高騰しても、なお国民の負担は現状の範囲内である。

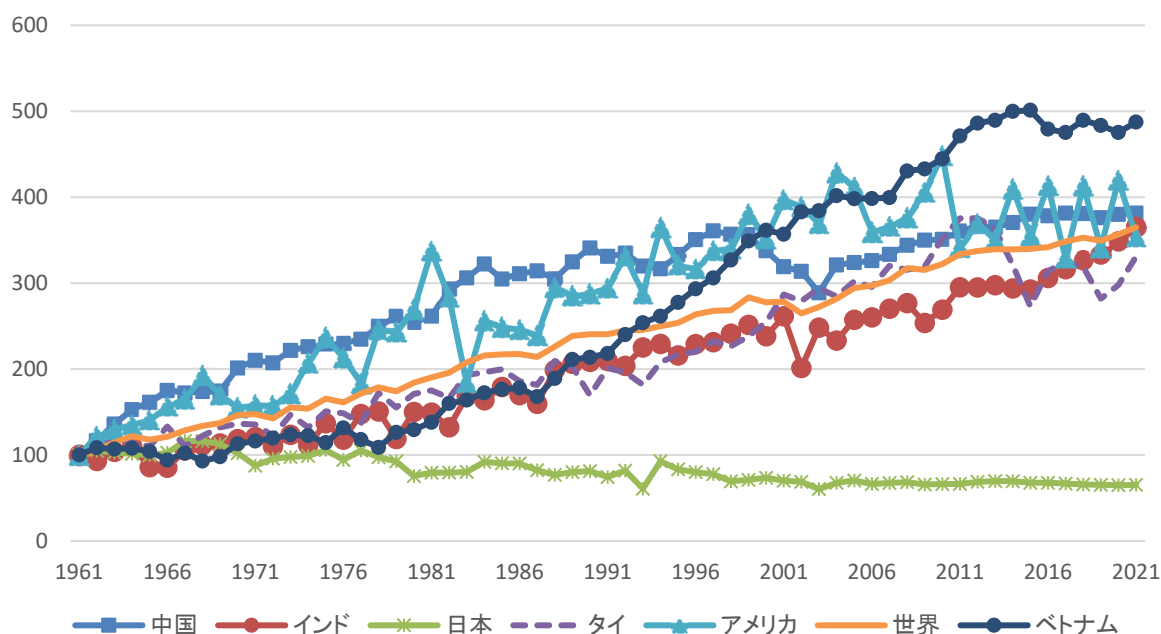
国内で高いコストをかけて生産するより安い穀物等を輸入して備蓄した方が多くの食料を危機のために準備できる。

「中間とりまとめ」の記述は、ファクツとエビデンスに欠けている。

日本では国際価格が高騰しても危機は生じない。しかし、台湾有事などでシーレーンが破壊され、輸入が途絶すると、国全体に大変な食料危機が起きる。

農業界は、食料自給率向上や食料安全保障を叫びながら、それを損なってきた。1960年から比べて、世界の米生産は3.5倍に増加したのに、日本は4割の減少である。しかも、補助金を出して主食の米の生産を減少させている。我が国の食料安全保障を脅かしているのは、輸入リスクではなく農政リスクである。

(図) 各国の米生産量推移 (1961年=100)



日本国民を食料危機に曝しているのは、JA農協や農林水産省が推進してきた農政そのものである。しかし、米の減反(生産調整)政策を見直すべきだとする、審議会における次の真砂委員の主張は、「中間とりまとめ」には記載されていない。

「私はこれまでの議論の中で、米の生産調整をやめるべきだという話を三度ほどした。例えば、輸出する時に高米価だと輸出できないし、また、消費者に

は適正価格と言いながら生産カルテルをするのはいかなものかと発言した。今回の議論は、米の生産調整のあり方は、議論の対象外という位置づけをされたために、報告書には何も書いていないという理解でよいか。」

米の減反政策が議論の対象外というのは、理解に苦しむ。食料安全保障にも多面的機能にも著しく反する米の減反政策という、この50年間における農政上の最大の問題を取り上げないで、何が“基本法見直し”なのだろうか？

なお、食料危機に関する分析については、食料安全保障編で詳しく説明する。

3. “適正な価格形成”と直接支払い

「中間とりまとめ」は、デフレにより生産コストが増加しても価格を上げることができない問題が深刻化し、事業継続にも関わる事態が生じているため、“適正な価格形成”が必要だとしている。他方で、世帯所得が減少し、経済的理由により十分な食料を入手できない者が増加しているとし、フードバンクやこども食堂等を支援するとしている。

これは矛盾していないか。前者は生産者のためには食料・農産物価格を引き上げるべきだという。しかし、価格が上がれば、貧しい国民は食べられなくなる。そのためにフードバンクやこども食堂等を支援するというなら、農林水産省の仕事や予算を増やすだけのマッチポンプである。

「中間とりまとめ」の執筆者もこの矛盾に気づいていたのだろう。苦し紛れに、「持続可能な食料供給を実現することは消費者の利益にもかなう」と書いている。農産物価格を上げて農家の所得を確保することが「持続可能な食料供給を実現すること」につながり、ひいては消費者の利益になると言いたいのだ。

しかし、“適正な価格形成”ではなくても、消費者に安く食料を供給しながら持続可能な食料供給を実現する方法が二つある。構造改革と直接支払いである。しかも、こちらの方が、国民全体の経済厚生水準を高める。経済学的に望ましい方法である。

“適正な価格形成”は貧しい国民に負担を強いる～柳田國男の意見

1900年に農商務省に入った柳田國男（1875～1962）は、地主階級が輸入関税によって米価を上げようとする動きに強く反対した。柳田は、価格を巡って生産者と消費者の利益は対立する（農家は高い方がよく消費者は低いほうがよい）という前提からスタートする。当時は農家も貧しかったが、工場で働く労働者も貧しく、かれらに高い食料品を買わせるべきではないと考えた。米価や食料品の価格を上げると、労働者の賃金も上がり、商工業の国際競争力を失わせることになる」と批判する。米価を上げて農家を保護するのは一時的な弥縫策

に過ぎないのであり、根本的な改良が必要だというのである。

柳田國男の後輩で「貧乏物語」の著者として有名な河上肇（1879～1946）は、「一国の農産物価格を人為的に騰貴せしめ、之によりて農民の衰頹を防がんとするが如きは、最も不健全なる思想」（河上〔1905〕『日本尊農論』（河上肇著作集・第一巻）181ページ参照）であると主張する。

では、消費者のために農産物価格を安くしながら、生産者の所得を向上するためにはどうすればよいのか。答えはシンプルである。農家の規模を拡大するなど生産性を向上させてコストを下げれば、価格を上げなくても生産者の所得は上がる。

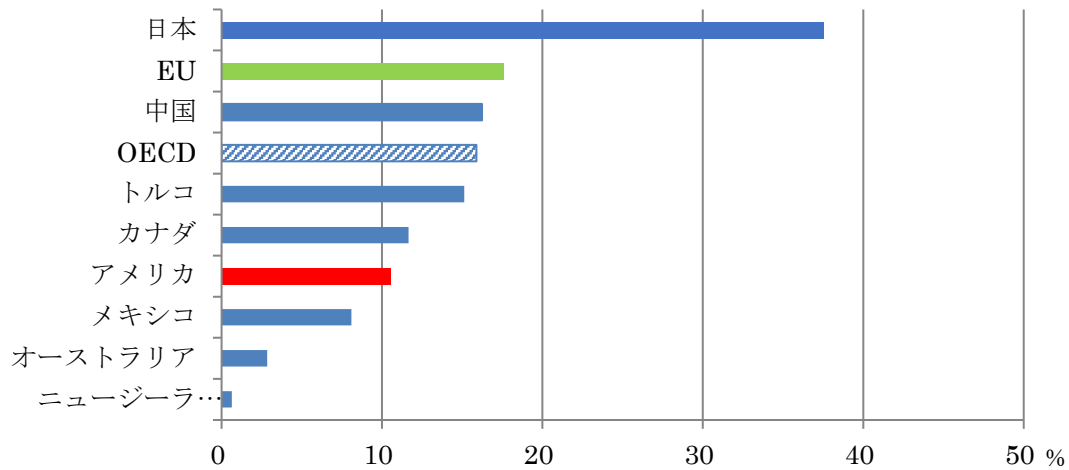
小作人の解放と並んで、これこそが農村の貧困問題を解決しようとした柳田國男の処方箋だった。柳田は価格を上げて農家所得を向上させようとする方法を徹底して否定した。柳田は、国防のために食料を自給すべきであるといっても、労働者の家計を考えるのであれば、外国米を入れても米価の下がるほうがよいと主張した。これが、1961年農業基本法を制定するまでの農政本流の思想だった。

世界的に異常な日本の農業保護

OECD（経済協力開発機構）が開発したPSE（Producer Support Estimate:生産者支持推定量）という農業保護の指標は、財政負担によって農家の所得を維持している「納税者負担」と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に国内生産量をかかけた「消費者負担」（消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農家に所得移転している額）の合計である（ $PSE = \text{財政負担} + \text{内外価格差} \times \text{生産量}$ ）。

農家受取額に占める農業保護PSEの割合（%PSEという）は、2021年時点でアメリカ10.6%、EU17.6%に対し、日本は37.5%と高くなっている。日本では、農家収入の4割は農業保護だということである。

（図）農業保護（%PSE）の国際比較（2021）



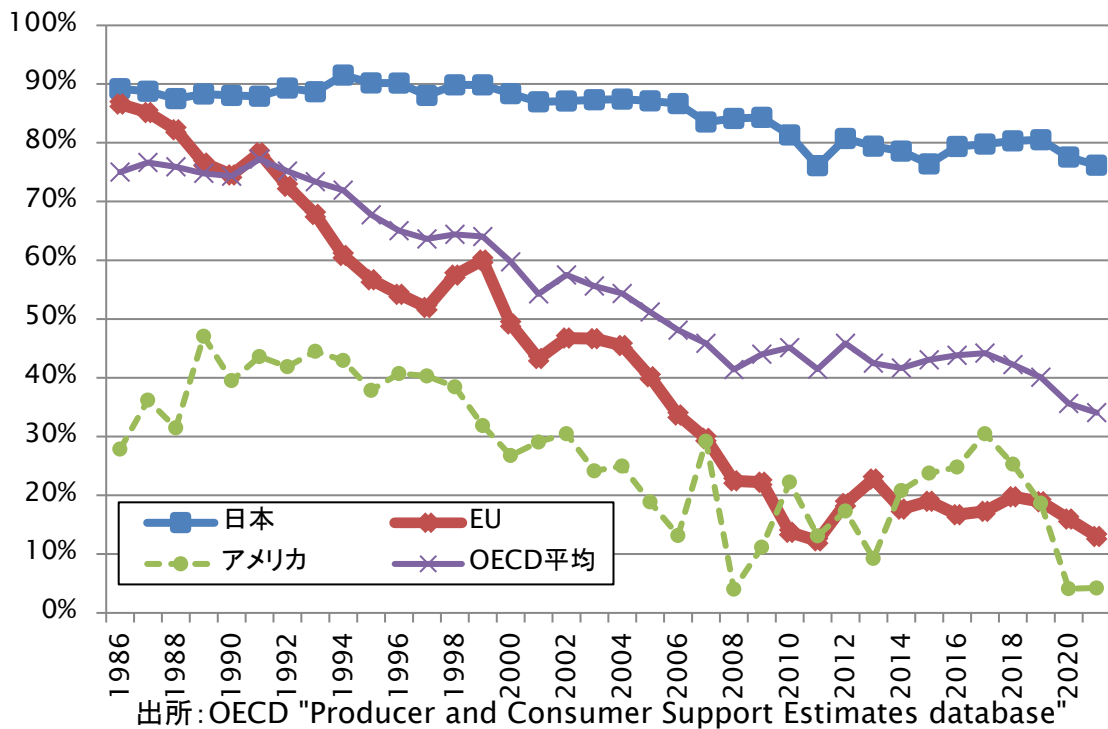
出所：OECD "Agricultural policy monitoring and evaluation"によ

日本の農業保護は貧しい人も含め消費者が負担（逆進的農政）

しかも、日本の農業保護は、消費者負担（高い価格支持）の割合が圧倒的に高いという特徴がある。各国のPSEの内訳をみると、農業保護のうち消費者負担の部分の割合は、2021年ではアメリカ4%、EU13%、日本76%（約4兆円）となっている。欧米が価格支持から直接支払いへ政策を変更しているのに、日本の農業保護は依然価格支持中心だ。国内価格が国際価格を大きく上回るため、輸入品にも高関税をかけなければならなくなる。これは消費税よりもはるかに逆進的である。

価格支持による農家保護は消費税の2%に相当する。しかし、不思議なことに、消費税を攻撃しても、農政の逆進性を批判する国会議員はいない。関税を通商交渉で守ること、つまり逆進的な農政を維持することが、“国益をかけた闘い”となる。

（図）PSE（農業保護）に占める価格支持の割合

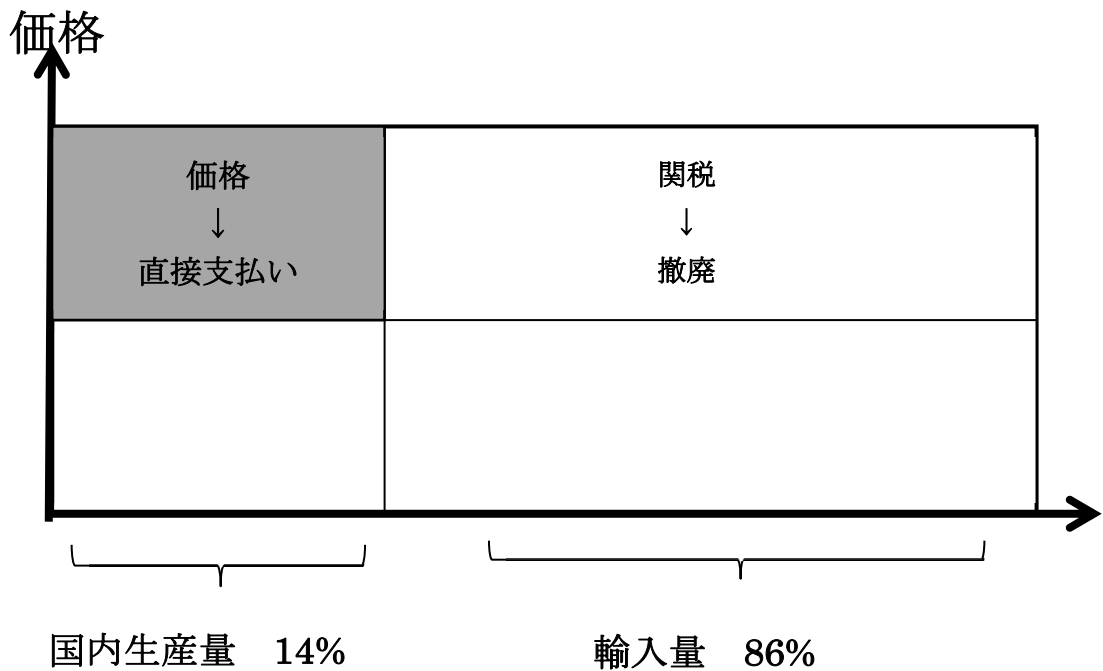


直接支払いは貧しい人を助ける

日本の場合は、小麦や牛肉などのように、消費者は国産農産物の高い価格を維持するために、輸入農産物に対しても高い関税を負担している。このため、農業保護のために国民消費者が負担している額は、内外価格差に国内生産量をかかけただけのPSEを上回る。これに対し、輸出国であるアメリカやEUについては、輸入が少ないうえ関税も低いので、輸入農産物についての消費者負担はほとんどなく、PSEを国民負担と考えてよい。

これまで、消費量の14%しかない国産小麦の高い価格を守るために、86%の外国産小麦についても関税（正確には農林水産省が徴収する課徴金）を課して、消費者に高いパンやうどんを買わせてきた。国内農産物価格と国際価格との差を財政からの直接支払いで補てんするという政策変更を行えば、消費者にとっては、国内産だけでなく外国産農産物の消費者負担までなくなるという大きなメリットが生じる。農業に対する保護は同じで国民消費者の負担（逆進性）を減ずることができるのだ。

(図) 逆進性と直接支払い



価格支持による市場の歪みを財政で処理する日本

農家の所得を保証するのは価格だけではない。EUは、価格は市場に任せ、財政からの直接支払いによって、農家所得を確保している。直接支払いの方が価格支持より経済学的に優れた政策であることは、（日本の農業経済学者はともかく）OECDや世界中の経済学者のコンセンサスである。「中間とりまとめ」は経済理論に反している。

市場に介入するタイプの価格支持は、本来市場で実現している価格より高い価格を農家に保証しようとする。需要が減少し供給が増えるので、需給が均衡する市場では起きない過剰が生じる。日本では、政府が高価格で米を買い入れていた食糧管理制度の下で、政府に大きな過剰在庫が生じ、これを3兆円かけて処理した。EUも同じだった。その過剰問題を解決するため、日本では補助金を出して減反（事前の過剰米処理）をし、EUでは補助金を出して過剰農産物を国際市場で処理した。同じく補助金を出しても、日本は減産、EUは生産拡大という違いがあった。食料安全保障の観点からは、EUの補助金の方が優れていた。

いずれの場合でも、価格支持では、過剰または供給増加という市場での歪みが生じ、それを処理するために、大きな財政負担が必要となる。直接支払いなら過剰は起きない。アメリカなどから攻められたこともあるが、この問題に気付いたEUは1993年、価格支持から直接支払いに移行した。価格支持は価格の負

担にとどまらず財政負担も伴う。直接支払いなら財政負担だけで済む。価格も低下する。交付対象も主業農家など農政が対象としたい主体に限定できる。減反は毎年3,500億円もの財政負担をして消費者負担を高める異常な政策である。

日本も1995年に食糧管理制度を廃止した際、直接支払いに移行すればよかった。しかし、減反で供給を減少させ、高い米価を維持することを選択してしまった。今は、減反によって事前に過剰米処理をしていることになる。

日本の政策当局者にとって不幸だったのは、EUと異なり、日本には、高米価で発展してきたJA農協という圧力団体があったことである。

なぜ日本では直接支払いを導入できないのか

農家にとっては、価格でも直接支払いでも、収入には変わりはない。なぜ、日本の農政は価格に固執するだろうか？それは、欧米になくて、日本にあるものがあるからである。JA農協である。

JA農協と同じく、アメリカにもEUにも農家の利益を代弁する政治団体はある。しかし、これらの団体とJA農協が決定的に違うのは、JA農協それ自体が経済活動も行っていることである。このような組織に政治活動を行わせれば、農家の利益より自らの経済活動の利益を実現しようとする。その手段として使われたのが、高米価・減反政策である。

農家からすれば、価格で所得を確保されようが、直接支払いで所得を確保されようが、変わりはない。米価を下げても主業農家に直接支払いをすれば、主業農家だけでなくこれに農地を貸して地代収入を得る兼業農家も利益を得る。現在の高米価の下でも、都府県の平均的な規模の1ヘクタール以下の農家の所得はマイナスである。農業を止めて農地を貸し出す方が利益になる。

しかし、直接支払いが交付されないJA農協は利益を受けない。価格低下で販売手数料収入は減少するし、零細兼業農家が農業を止めて組合員でなくなれば、JAバンクの預金も減少する。構造改革とは選別政策である。規模拡大による構造改革をすれば農村や農家は所得が向上し救済されるが、農家戸数が減少するので農協は政治的にも基盤を失う。

政治団体でも経済団体でもあるJA農協が生まれたのには、歴史的な経緯がある。

1930年の昭和恐慌の際、米価が暴落し、その翌年は東北や北海道で凶作となり、食料も底をついた。東北では娘を身売りするという悲惨な状況になった。農林省は、農村を救済するため“農山漁村経済更生運動”を展開する。農林省に支援されて、農民の互助組織として金融から農産物の販売まで幅広い事業を行う“産業組合”が、全町村に、かつ全農家を加入させて、設立された。この産業組合が今日の「JA総合農協」の起こりである。

これとは別に、地主階級が政治運動の拠点としたのが“農会”だった。1943年

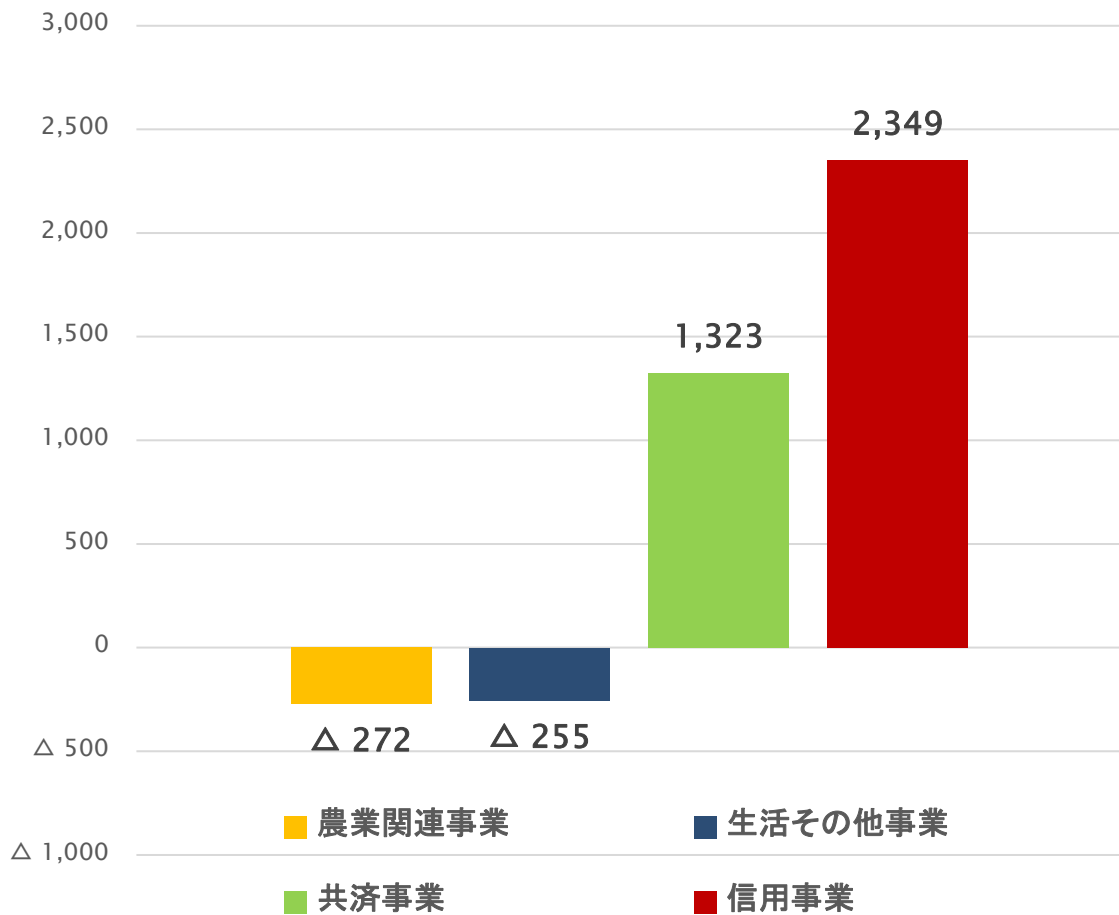
産業組合と農会を統合して、戦時統制団体である農業会が設立された。農家への政策の浸透、肥料などの生産物資の農家への配給、農家から政府への農産物の供出、農家への融資など、農業・農村の全ての活動は、農業会によって統制された。ここで農業の政治組織と経済組織が統合されたのである。

小作人解放への農林官僚の執念が実ったのが、戦後の農地改革だった。後にGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の支援を受けたが、戦後の経済改革の中で、日本政府からの発案によるものは農地改革だけだった。

終戦直後の食糧難でヤミ市場の価格が暴騰したので、政府が消費者に米を配給しようとしても、農家は政府に米を売ろうとしない。そこで、農林省は、戦時統制団体だった農業会を“農協”に転換して、政府のために米を集荷させた。当時、農協は“看板を書き換えた農業会”と言われた。

当初、GHQはJA農協が信用（銀行）事業を兼業することに反対だった。しかし、農林省が米の集荷のために必要だと主張して、信用事業の兼業をGHQに認めさせたことから、農協は大発展を遂げた。食糧管理制度の時代、JAバンクのヘッドである農林中金は、政府が農協を通じて農家から米を買い入れる際の米代金を、コール市場で短期運用して大きな利益を得た。今は、農家の兼業収入や農地売却益など100兆円を超える預金のほとんどをウォールストリートで運用して巨額の利益を得ている。

(図) 農協の部門別当期利益(2021、単位:億円)



出所: 農林水産省「総合農協統計表」より筆者作成

農業会を転換した農協は、戦前の農会組織の政治力も引き継いだ。1960年代から70年代にかけ、農協は激しい米価闘争を主導し、「町に総評、ムラに農協」とか、「昔陸軍、今農協」と形容された。農林省は自ら作り出した農協をコントロールできなくなって、今日に至っている。

なぜ食品だけコスト増加の転嫁を問題視するのか？

「中間とりまとめ」はフードチェーン全体として価格転嫁が困難となっていると主張している。しかし、価格が上昇した食品の品目は多く、加工食品メーカーや外食店は価格転嫁を実施している。「中間とりまとめ」の意図は農産物の価格上昇（転嫁）である。

食品以上にコスト増を転嫁できないのは、トラック運送業界などである。全

産業を通じて転嫁の問題を議論すべきではないか？「中間とりまとめ」は、転嫁の問題を農業保護にすり替えている。

“適正な価格形成”の下方硬直性

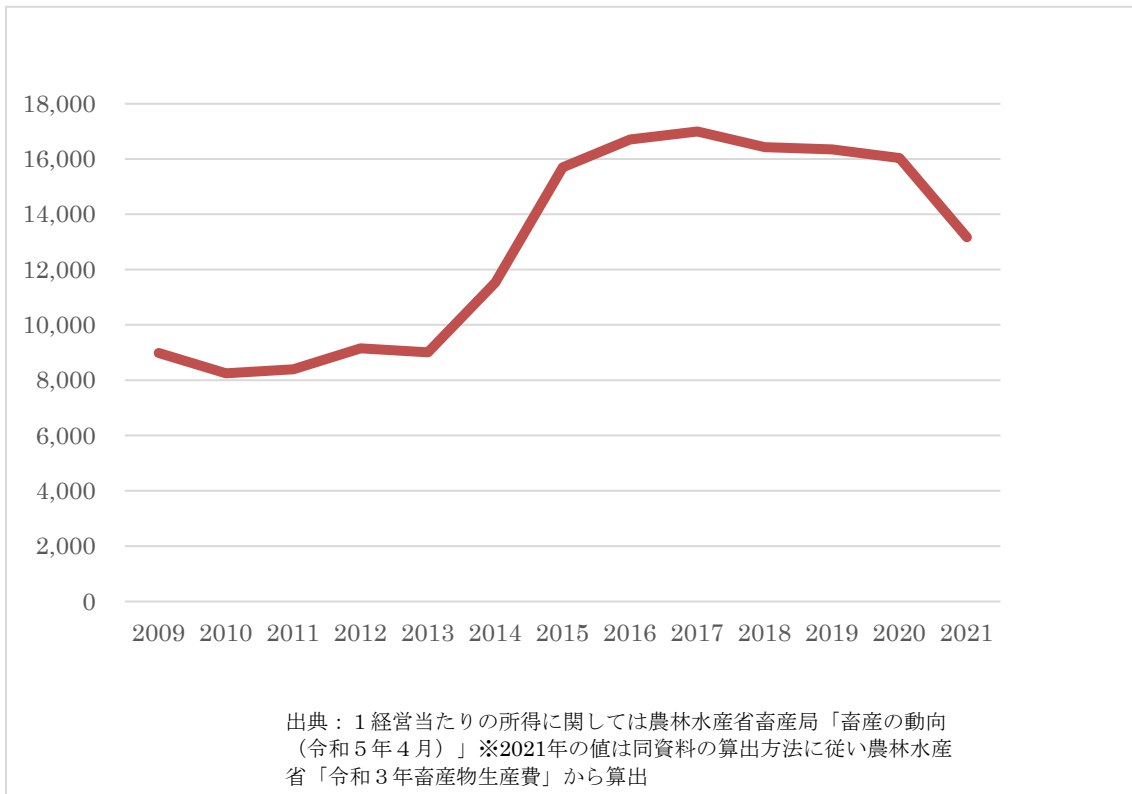
“適正な価格形成”には、別の問題がある。

2022年飼料穀物の価格が高騰して、酪農経営が苦しくなったと主張された。このため、乳業メーカーと酪農団体との交渉で乳価は二度にわたり大幅に引き上げられた。“適正な価格形成”は行われた。

ところが、穀物価格は2014年から2021年まで低位安定していた。2022年に上昇しただけである。次は、農林水産省の資料から作った図である。

酪農家の所得は、2014年1153万円、2015年1570万円、2016年1670万円、2017年1700万円、以降2020年の1603万円まで5年間も1千6百万円台が続き、2021年は飼料価格の上昇で幾分低下したものの、1317万円となっている。それ以前も2009年、2013年は約9百万円という水準である。国民の平均所得が4百万円程度なのに、酪農家は15年間もその2～4倍の所得を稼いでいた。農家が貧しいというイメージとは真逆である（しかし、マスコミは酪農家がかわいそうだという読者や視聴者の期待を予想（あるいはこれに迎合）して報道するため、このような酪農界にとって不都合な真実が報道されることはない）。

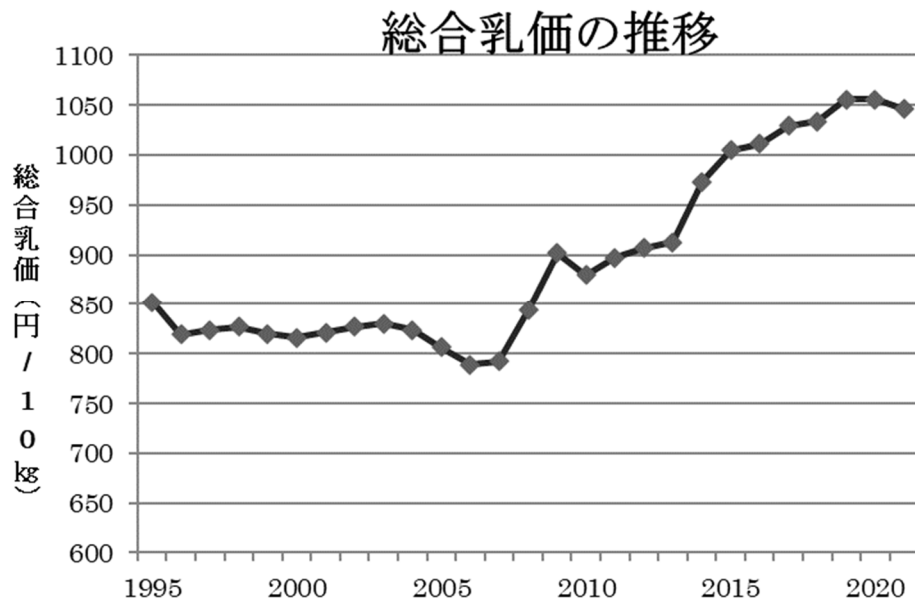
(図) 1 経営体当たりの酪農所得 (単位：千円)



酪農経営の活況をもたらした要因は、第一に、輸入飼料価格が低水準で推移したこと、第二に、酪農経営の副産物であるオスの子牛価格が通常は3万円程度であるのに、高水準の牛肉価格を反映して2016年から10万円を超え一時は15万円まで高騰したこと、第三に、デフレなのに、酪農家の収入である乳価は2006年に比べ現在の5割も高い水準まで上昇したことである。売り上げが上昇し、コストが低いなら、所得（収益）が高水準となるのは当然である。

“適正な価格形成”というなら、2021年までの酪農バブル期間は、乳価を下げて消費者に棚ぼた的な利益を還元すべきだったと思われるのに、もちろんそのようなことは行われなかった。乳価は2007年以降酪農バブル期間も上昇している。“適正な価格形成”は上方に働くだけで「下方硬直的」なのである。

(図)



(出所) 農林水産省「農業物価統計調査」

“適正な価格形成” がもたらす重大な弊害

問題は、それだけではない。コストをそのまま価格に反映させれば、生産者はコスト削減の努力を行わなくなる。

これは、食糧管理制度時代、政府買い入れ価格（生産者米価）算定の際に用いられた“生産費所得補償方式”への回帰である。これを使って、生産者米価は大幅に引き上げられ、過剰米処理、減反政策という結果を招いた。これが米だけでなく、広範な農産物に適用されることになる。

日本の農業経済学者の多くは、貧しくかわいそうな農家の所得を補償するために、高い価格で農家を保護しなければならないという古い考えに囚われている。“適正な価格形成”は、かれらが支持している農業保護の方法である。ある農業経済学の泰斗は、亡くなる前の数年間、「日本の農業をダメにしたのは農業経済学者だ。山下さん、何とかしてほしい。」と訴えていた。かれらには、狭い農業界の一部の利益しか見えない。消費者のことは眼中にない。彼ら自身農業村の一員だからだろう。未だに、国民経済全体から農業の発展を考えると柳田國男や東畑精一の思想を理解できない。

日本の農産物の輸出が増えないのは、価格が高いからである。輸出を振興するなら、価格を下げなければならないのに、価格を上げようとしている。「中間とりまとめ」は矛盾している。

国内の農産物価格が上昇すると、高い関税を引き下げることにはできない。これまでも農業は我が国が通商交渉を行う上で最大の障壁だった。この政策変更

により、今後我が国が通商交渉をリードすることは、ますます困難となる。

4. 米の生産調整（減反）廃止による明るい農村建設

多面的機能や食料安全保障に反する農政

これまでの農政は、現基本法が規定している“食料の合理的な価格による安定供給”（食料安全保障）や“農業の多面的機能の発揮”を損なってきた。

多面的機能や食料安全保障は、農業生産に伴う外部経済効果である。水田を水田として利用するからこそ、水資源の涵養や洪水防止などの多面的機能を生かし、水田を維持して食料安全保障を確保できる。にもかかわらず、水田を水田として利用しないことに補助金を与える米の生産調整（減反）政策は、水資源の涵養や洪水防止という多面的機能を損ない、水田をかい廃（転用や耕作放棄などで、農地を農業の用に供しなくすることを言う）して食料安全保障を害してきた。1970年の減反開始時には350万haあった水田は、今では240万haに減少し、その4割に当たる100万haが減反されている。減反開始時から比べるとその6割に相当する200万haが水田として活用されなくなった。半世紀以上も、基本法に掲げた目的を農政自体が損なっている。

JA農協、農林関係議員、農林水産省は、（高い米価が）米生産を維持するために必要だとして米生産を減少させている。言っていることは支離滅裂だ。世界の国は米生産を増加させているのに、補助金を出してまで主食の米の生産を減少させる国が、どこにあるのか？戦前農林省の減反案を潰したのは陸軍省だった。減反は安全保障の対極にある政策だ。

減反補助金を負担する納税者、高米価を強いられる貧しい消費者、取扱量が減少して廃業した中小の米卸売業者、零細農家が滞留して規模拡大できなかつた主業農家、なにより輸入途絶時に十分な食料を供給されない国民、特定の利益集団を除いて、全てが農政の犠牲者だ。

農政は特定の利益集団のために運営されてきた。農林水産省が国民や消費者のことを第一に考えて政策を立案したことはない。BSE発生の際、農林水産大臣が「消費者に軸足を置いた農政」と言いだしたが、元に戻るのには驚くほど速かった。農林水産省は「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」とする日本国憲法第15条第2項に違反している。問題なのは、基本法ではなく、基本法に反している農政なのである。

米は余らない

米の生産調整（減反）は、国民の生命・身体の維持を脅かしているにもかかわらず、「中間とりまとめ」には一切言及されていない。

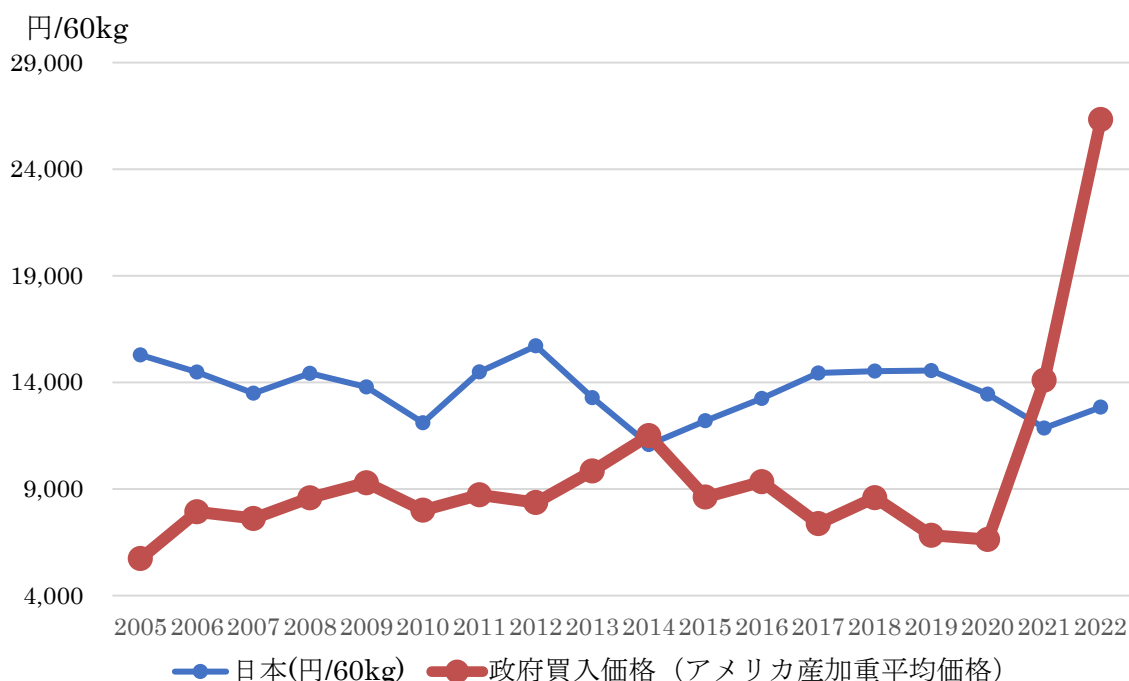
半世紀以上も継続されてきたために、農林水産省の職員をはじめ農業界はこれを常態と考えている。農業界で減反の無い水田を知っている人はごくわずか

だろう。最近では、米が“余っている”ばかりか水田も余っていると主張する農業経済の研究者も出てきており（農地転用をさらに進めたいのだろうか）、これに沿った記述が「中間とりまとめ」にもなされている。

しかし、農産物の場合、価格が需給を調整する。したがって、市場経済では「過剰」は生じない。“余っている”現象が生じるのは、政府が市場に介入して価格を需給均衡価格よりも高く設定しているからである。現在米については減反によって需給均衡価格を上回る価格（農業界にとっては“適正な価格形成”）が実現されている。減反を止めれば米は余らない。

今ではカリフォルニア米との価格差はほとんどなくなり、日本米の方が安くなる時も生じている。このため主食用のミニマムアクセス（輸入割当て枠）10万トンが消化できない年が多くなっている。かつては、安く輸入して高く売れば必ず儲かるので、この輸入枠の消化率は100%だったのに、近年は100%にならないのが常態化し、2021年、2022年の消化率は20%を切っている。

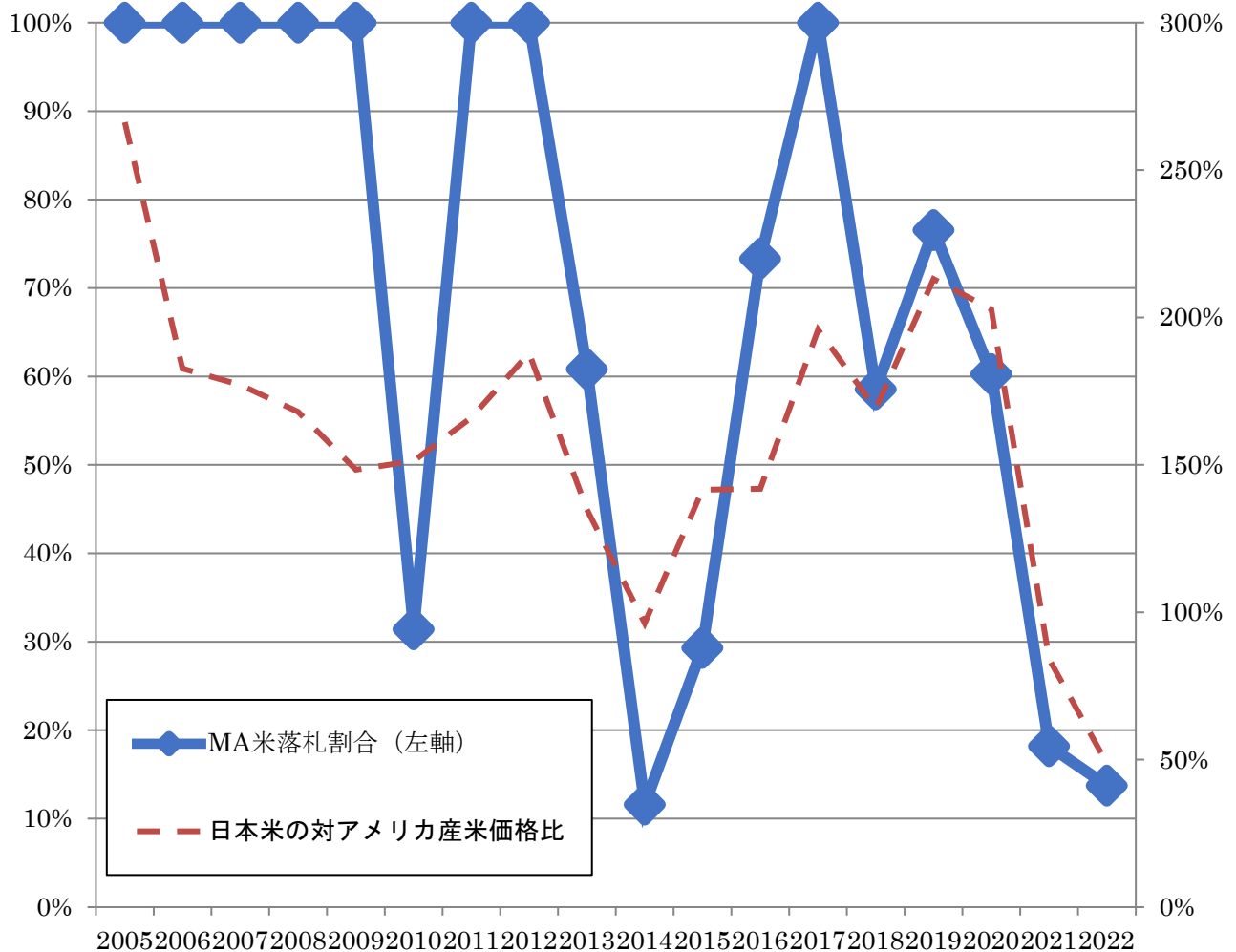
（図）日米の米価の推移



注：日本・アメリカ産ともに消費税を除いた価格を使用。日本の2022年産米の価格は2023年3月までの月別平均価格を使用。

出所：日本米については農林水産省「コメの相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」、政府買入価格については農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により筆者作成

（図）ミニマムアクセス米落札割合と日米コメ価格比率の推移



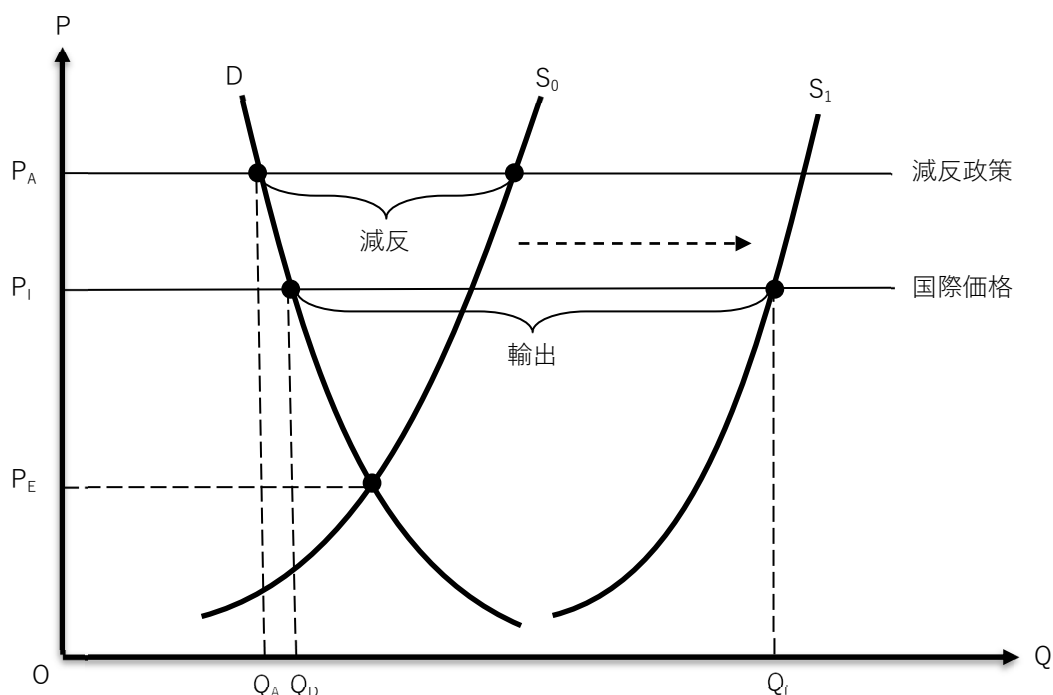
出所：MA米落札割合については、農林水産省「輸入米に係るSBSの結果の概要」、米価格比については農林水産省「コメの相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」と農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により筆者作成

米輸出で2兆円

減反を廃止すれば価格はさらに低下するので、輸出が大量に行われるようになる。減反で抑制された単収は増加し、米の作付面積が拡大するので、生産は大幅に増加する。現在のように、輸出米を飼料用米と同様転作作物として扱い、転作補助金という名目で、WTOで禁止されている輸出補助金をつけて輸出するな

どの違反行為を行わなくて良い。輸出が行われれば、水田は補助がなくてもフル活用され、余っている状況にはならない。無理に麦や大豆に転作補助金を増額してその作付けを増やしたり、水田を畑地化したりする必要はない。

(図) 減反廃止による輸出



減反を廃止して、現在の水田面積全てにカリフォルニア米程度の単収の米を作付ければ、1,700万トンの生産は難しくはない。高品質と評価の高い日本の米を1,000万トン輸出すれば、輸出額は2兆円となる（60kg当たり1万2千円、トン当たり20万円）。これだけで政府の輸出目標を達成できる。

また、現在穀物等の輸入額1.5兆円を上回り、穀物貿易は黒字となる。米の輸出で小麦等を輸入して、なおおつりがくる。買い負けの心配はない。

なお、石油の輸入も途絶する場合に、国内で穀物やイモを供給しようとする最低限1050万ヘクタールの農地が必要となる。今は430万ヘクタールしかない。水田も農地も余っていない。

農政が作り出している歪みをなくそう

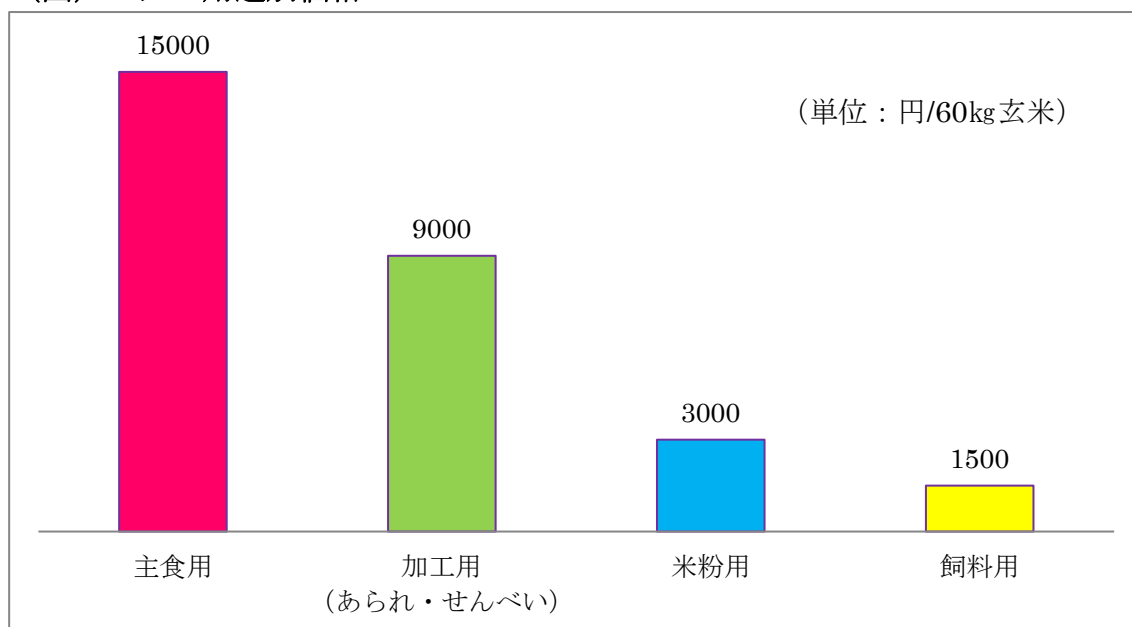
2008年に汚染米による不正流通事件が発覚した。

カビが生じたミニマムアクセス米を農林水産省は糊用に売却した。安く政府から買い入れた業者が、主食用などに高く転売して、利益を得た。汚染米8,368

トンのほとんどが横流しされた。工業用の糊に売却するとトンあたり1万円程度だが、焼酎、あられ、せんべいなどの加工用途だと15万円、食用なら25万円で売却できる。横流しするとかならず儲かるのだ。

この問題の本質は、減反政策により主食用の価格を意図的に高く維持する一方、主食用と他の用途向けの価格差を転作（減反）補助金として補てんし、本来主食用と同一の価格では取引されない他の用途向けの価格を安くして需要を作り出していることにある。同じ品質の米に用途別に多くの価格がつけられている「一物多価」の状況が発生するので、これに乗じた不正が発生する。不正をなくすためには、市場の歪みを生じている政策（つまり減反）を是正すべきなのだ。

(図) コメの用途別価格



(出所) 筆者調べ

しかし、農林水産省は、食糧管理制度が廃止され、米の流通規制がなくなったから、米の不正流通をチェックできなくなったとして、2009年米のトレーサビリティ法（「米穀等の取引等に係る情報の記録および産地情報の伝達に関する法律」）を作った。汚染米事件を農林水産省の組織維持に利用したのだ。しかし、2013年に中国産米や加工用米を主食用に横流しした三瀧商事事件が起きている。米のトレーサビリティ法は役に立たなかった。

経済政策の基本は、その問題を生じさせている源にダイレクトに対処すべきだ。ここでは高米価と一物多価が問題なのである。米の需要を拡大したいなら、減反を廃止して価格を下げ、輸出用の需要を拡大すべきだ。政府の介入が無くなれば、一物一価は実現する。

国民負担を軽減して明るい農村を作ろう

医療のように、財政負担が行われれば、国民は安く財やサービスの提供を受けられる。しかし、米の減反は補助金（納税者負担）を出して米価を上げる（消費者負担増加）という異常な政策である。国民は納税者として消費者として二重の負担をしている。主食の米の価格を上げることは、消費税以上に逆進的だ。

減反を廃止するだけで3500億円の財政負担がなくなる。米価が下がって困る主業農家への補てん（直接支払い）は最大でも1500億円くらいで済む。サラリーマン収入に依存している兼業農家には、所得補償となる直接支払いは不要である。

米価は下がり消費者は利益を受ける。コストが高い零細な兼業農家は耕作を止めて主業農家に農地を貸しだす（農地中間管理機構（農地バンク）を通じた農地の流動化対策でも、米価が下がると農地の貸し出し依頼が増える）。主業農家に直接支払いを交付すれば、これは地代補助となり、農地は円滑に主業農家に集積する。規模拡大で主業農家のコストが下がると、その収益は増加し、元兼業農家である地主に払う地代も上昇する。

都府県の平均的な農家である1ha未満の農家が農業から得ている所得は、トントンかマイナスである。こうした農家のゼロの米作所得に、20戸をかけようが40戸をかけようが、ゼロはゼロである。しかし、20haの農地がある集落なら、1人の農業者に全ての農地を任せて耕作してもらおうと、1,500万円の所得を稼いでくれる。これを地代として元農家の地主に配分した方が、集落全体のためになる。

農地に払われる地代は、地主が農業のインフラ整備にあたる農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。健全な店子（担い手農家）がいるから、家賃によってビルの大家（地主）も補修や修繕ができる。このような関係を築かなければ、農村集落は衰退する。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。

米価を下げなければ、兼業農家は農地を手放さない。農地が流動化しないのも輸出が増えないのも、全て米価が高いことに原因がある。これを改める勇気がないのか、問題の本質を理解できないのかわからないが、農林水産省は効果のない無駄な政策ばかり繰り返してきた。それどころか、“適正な価格形成”と称して米価を上げようとすらしている。矛盾に矛盾を足している。

「中間とりまとめ」は、「農業を副業的に営む経営体など多様な農業人材が一定の役割を果たすことも踏まえ、これらの者が農地の保全・管理を適切に行う」と記述した。兼業農家も農業の担い手だと位置づけたいのだろう。しかし、上記のような農村を建設するためには、兼業農家は農業を止めて農地等の維持管理に専念すべきである。そうでなければ、主業農家など農家らしい農家への農地集積は実現しない。「中間とりまとめ」は農業の構造改革に逆行し、明るく豊かな

農村を作り出すことを困難とする。

5. 減反廃止と水田二毛作復活で上がる食料自給率

減反廃止で食料自給率は64%に向上する

1960年の食料自給率79%も今の38%も、その過半は米である。つまり、食料自給率の低下は、米生産を減少させてきたことが原因なのである。

最も効果的な食料安全保障政策は、減反廃止による米の増産とこれによる輸出である。平時には米を輸出し、危機時には輸出に回していた米を食べるのである。平時の輸出も、財政負担の必要がない無償の備蓄の役割を果たす。

輸出とは国内の消費以上に生産することなので、食料自給率は向上する。国内生産が1700万トンで、国内消費分700万トン、輸出1000万トンとすると、米の自給率は243%となる。

現在、食料自給率のうち米は20%、残りが18%であるので、米の作付け拡大で他作物が減少する分を3%とすると、この場合の食料自給率は64% ($20\% \times 243\% + 18\% - 3\%$) となり、政府が目標としてきた45%を大きく超える。

1950年代まで、裏作の麦を6月に収穫した後に田植えをしていた。二毛作である。しかし、サラリーマン農家が増え、まとまって休みがとれるゴールデンウィークの5月初めにしか田植えを行えなくなってから、裏作の麦は作られなくなり、小津安二郎監督の映画の題名にもなった“麦秋”はなくなった。国産麦の生産は、1960年の383万トンから、わずか15年後の75年に46万トンへと、8分の1まで減少した。その後、1973年の食料危機以降、麦作振興政策（当初は生産者麦価引き上げ、現在では経営所得安定対策による価格補填）を講じているが、現在の生産は115万トンにすぎない。兼業化も食料自給率を下げたのである。

主業農家主体の稲作となり、田植え時期が本来の6月に戻れば、水田の二毛作は復活する。麦生産は増加し、食料自給率はさらに向上する。

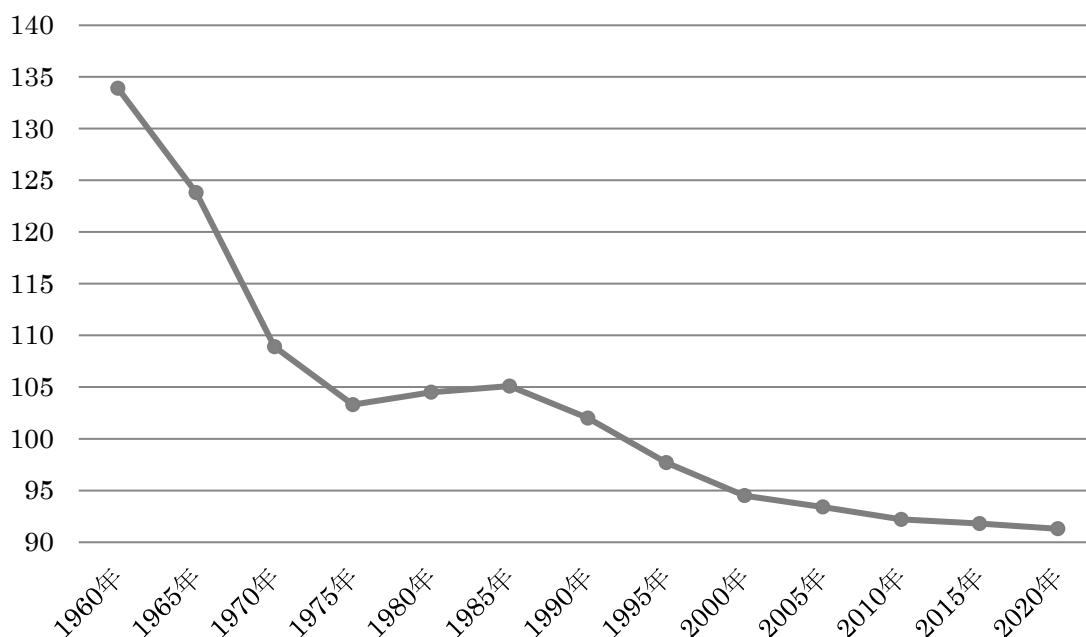
農政は麦や大豆の生産を振興すると言うが、これは1970年から減反＝転作を行ってほとんど効果がなかった政策である。また、財務省は減反の補助金を払いたくないため、水田の畑地化を推進しようとしている。これは水田の多面的機能を損なうばかりか、二毛作を否定し麦の単作化を進めてしまう。日本に適した農産物は米である。米はグルテンフリーであるばかりか、体内で合成できない必須アミノ酸を小麦より多く含む。水田の畑地化は米生産を減少させる。

麦秋復活で耕地利用率を向上させる

二毛作を行えば、耕地利用率は100%を超える。しかし、耕地利用率は1960年の134%から1970年の109%へ大幅に低下した。減反を開始した1970年からさらに減少し、2020年には91%に低下している。100%を切るということは、利用していない農地があるということだ。

減反を廃止して、米価を下げれば、コストの高い零細な兼業農家は、農業から退出する。日本の農業が、兼業農家ではなく、主業農家主体の農業となれば、“麦秋”は復活して、耕地利用率は高まり、日本の実質的な農地面積は増加する。

(図) 耕地利用率の推移



(出所) 農林水産省作物統計調査

水田で米の裏作に麦を作る二毛作を行えば、農地を2倍に利用できるだけでなく、光合成による酸素の生産量は熱帯雨林に迫るといわれる。そればかりではない。田畑輪換とは、無酸素の湛水状態と酸化的な畑の状態を繰り返すことである。これによって、雑草の発生が激減する、土壌病害の発生が低下する、少ない窒素施肥量で収量を増加できる、畑状態にすることで土壌の団粒化などの物理性が改善される、などを実現できる。これは、肥料、農薬の投入量を大きく減少させる。環境にやさしい農業を実現できるばかりか、輸入途絶の危機に備えて海外への化学肥料等の依存を減少することができる。

6. 農地資源の確保と農地流動化策

農業界による農地資源の減少

輸入が途絶し石油等の生産資源が利用できなくなると、今の農地の倍以上の農地がなければ国民に必要な最低限の食料を供給できない。しかし、「中間とりまとめ」からは、食料安全保障に不可欠な農地資源の減少への反省や危機感は感じられない。農地を減少させてきたのは、農業界だからだろう。農地の転用を厳しく規制しフランス並みのゾーニングを導入するなどの提案はない。食料安全保

障や食料自給率向上は、農業保護の増大という農業界に都合の良い場合にだけ利用される。農地の転用規制強化は、国民のために必要であっても、農家やJA農協の利益を損なうので提案されない。「中間とりまとめ」が実現しようとしているのは国民の利益ではない。

農地には宅地などへの転用需要がある。農家は転用で莫大な利益を得た。転用価格（2013年）は、都市計画区域外で10a（1千平方メートル）1,389万円、農家の平均的な規模である1ha（1万平方メートル）で1億4千万円の利益である。市街化区域なら1haで5億1千万円となる。農業に関心が薄い兼業農家にとって、農地は生産要素というより資産である。

農地面積は1961年に609万haに達し、その後公共事業などで約160万ha新たに造成している。770万haほど農地があるはずなのに、430万haしかない。日本国民は、造成した面積の倍以上、現在の水田面積240万haを凌駕する340万haを、半分は転用、半分は耕作放棄で喪失した。160万ha転用したとすれば、農家は少なくとも250兆円程度の転用利益（現在の日本のGDPの約半分に相当）を得たことになる。転用して減少した農地の一部を回復するため、納税者の負担で諫早湾干拓などの農地造成が行われた。

戦後の農地改革では、10aの農地を長靴一足の値段で地主から強制的に買収して小作人に譲渡するという革命的な措置をとった。しかし、それで小作人に解放した194万haをはるかに上回る農地が、これまで農業界によって潰された。農地を農地として利用するからこそ農地改革は実施されたのであって、小作人に転用させて莫大な利益を得させるために行ったのではなかった。これを見た旧地主階級から農地買収の違憲訴訟が相次いだ。農地改革から約20年が経過した1965年「農地被買収者に対する給付金の交付に関する法律」が成立し、補償問題はようやく決着した。農林省は農地改革の事後処理に苦しんだ。

なお、農業界は、株式会社の農地取得に反対する理由として、株式会社は農地を転用するとか耕作放棄すると主張する。しかし、これだけの農地を潰して巨額の転用利益を得たのは、農家である。JA農協から転用規制の厳格化という主張は行われぬ。農水省も十分な対策を講じなかった。東畑精一によると、高度成長期は、むしろ農家が豊かになった証拠だとして、農林省内では喜ぶムードがあったという（日本農業研究所編纂〔1981〕『農林水産省百年史』下297ページ参照）。本来なら国民の食料安全保障に不可欠な農地を潰してしまったのだから、農業界は国民に謝罪するとともに、これまでもらった補助金は全て返納すべきである。

JA農協が農地面積の確保を真剣に要請したり運動したりすることはない。逆に、水田のかい廃につながる減反を熱心に推進しているし、JAバンクは転用利益を有価証券取引等に運用して大きな利益を得た。転用された土地を利用する都

市部の農協は、不動産協同組合とも言われている。農地転用の反対を政府に真剣に要請してきたのは、地方の商工会議所だ。市街地の郊外にある農地が転用され、そこに大型店舗が出店することで、客を奪われた地元商店街が「シャッター通り化」したからである。

脱農化による農業・農協の発展は農業を精神面からも崩壊させた。次は、第一次農地改革の担当課長だった東畑四郎の回想である。

「地価が暴騰したということと、米が過剰で作付転換や休耕をやったこと、この二つが私らのいう古い時代の「農」の心を荒廃させましたな。土地も荒廃したけれど、より以上に農の心を荒廃させてしまい、これがまた農業蔑視論といえますか、自ら農業というものを蔑視するという気持ちを強くした。…どの先進国を歩いても、農業をやっている人が農業を蔑視する思想はあまりありませんよ。ところが日本はどうも、農外の所得がいいのかどうか知らないけれど、カネ中心になってしまい、…農民自体が農業を蔑視しているのではないかと疑いたくなることが多い。」(東畑・松浦 [1980] 146頁参照)

はっきりしていることは、農業界に農業政策を任せていては、国民の食料安全保障は確保できないという事実である。

土地の外部性とゾーニング

土地には強い外部性がある。まとまりのある農地の中に建物が出来ると、機械や水の利用が非効率となったり、施肥、農薬散布、家畜飼養等をめぐり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する。また、農地が耕作放棄されて草木が繁茂すると、周辺の農地に病虫被害が生じる。高い建物ができると、隣の農地は日陰地となる。他方で、農地の中に住宅などが建つと、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う。特に農地改革後、農地が細分化して所有されるようになると、個々の小地主による点々とした農地の転用売却により外部不経済が甚だしくなった。

ヨーロッパでは、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(線引き規制)が確立している。他産業の成長が農村地域からの人口流出をもたらしたので、自動的に一戸当たりの農地面積は増加した。

わが国でも「都市計画法」で市街化区域と市街化調整区域が区分され、「農業振興地域の整備に関する法律」(農振法)により指定された“農用地区域”では、転用が認められないことになっている。

しかし、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。農振法の農用地区域の見直しは、5年に一度が原則である。しかし、農家から転用計画が出されると、毎年のように見直される結果、農用地区域の指定は容易に解除される。農用地区域の指定を任されている市町村長としては、宅地や工業用地にしたほうが地域振興に役立つし、選挙民の転用要

求を拒否できない。「指定の見直し希望はありませんか」と声掛けする市町村もある。

また、農地法の転用許可には裁量の余地が大きく、それを判断する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、いずれ自分も転用するのだと思うと、身内の転用申請に甘い判断を下しがちである。加えて、違反転用された農地もほとんどの場合事後的に転用許可が下される。また、駐車場への転用という理由で許可された農地に建物が建てられたり、許可後に転売されるという事例もある。かつて農地法は、食糧管理法、公職選挙法と並び、“日本三大ザル法”と呼ばれた。

農業後継者を拒む農地法

農業に参入しようとする、土地や機械などの設備投資や運転資金など大きな資金が必要である。しかし、農業と関係のない友人や親戚などから出資してもらい、農地所有も可能な株式会社を作って農業に参入することは、農地法上認められない。農地法は、所有者と耕作者が同じであるべきだという自作農主義を長年とってきたために、株式会社の農地所有を認めると、所有者は株主、耕作者は従業員となって、自作農主義に反するからだ。

このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかない、失敗すれば借金が残る。新規参入者が技術を習得し経営が安定するのに5年ほどかかると言われる。自然に生産が左右されるというリスクが農業にはある上、農地法によって、農業は資金調達の間でも参入リスクが高い産業となっている。

株式会社なら失敗しても出資金がなくなるだけである。「所有と経営の分離」により、事業リスクを株式の発行によって分散できるのが株式会社のメリットである。後継者不足と言いながら、農政はベンチャー株式会社によって意欲のある農業者が参入する道を絶っている。結局、農家の後継者しか農業の後継者になれない。農家の後継ぎが農業に関心を持たなければ、農業の後継者も途絶えてしまう。農業をしなくても、都会にいても、農家の子供は相続で農地を所有できる。しかし、真剣に農業をしたい非農家出身者にとって農業への参入障壁は高い。デンマークでは新規就農者の6割が非農家出身である。

株式会社は借地なら認められることになったが、所有権を持たなければ農地の改良に投資しようとはしない。多大の労力をかけて借地を改良しても、地主から返還を求められると泣き寝入りするしかない。

2014年の規制改革会議の報告を受けて、農地を所有できる農地所有適格法人については、農業関係者以外の議決権を2分の1未満までに、また出資者から外食・販売業者などという要件を廃止するなど、の規制緩和が行われた。しかし、依然として、農業とは関係のない親や友人などから、100%出資してもらうことはできない。半分は、自己資金や借金で対応しなくてはならない。

2016年特区指定を受けた養父市に限り、このような規制のない一般の法人の農地所有を認めた。その際企業が農地を荒廃させたとき自治体がい戻すという条件を付けた。一般法人だけでなく農家も農地を荒廃させている。無断転用したり耕作放棄した全ての農地を国が収益還元価格で強制的に買収し、中間管理機構を通じて主業農家や法人に売却・貸与してはどうか。

確固たるゾーニングと農地法廃止

農地資源を確保するためには、ゾーニングを徹底すべきである。そのうえで、企業形態の参入を禁止し、農業後継者の出現を妨げている農地法は、廃止すべきだ。ヨーロッパはゾーニングだけで農地を守っている。農地法のような法制はない。

農地改革は1ha程度の均質・平等な自作農を作った。かつて社会主義勢力に支援された旧小作人は、土地を持ったため保守化した。これを見て、マッカーサーは、日本の農村を共産主義からの防波堤にし、保守政党の金城湯池にするという狙いから、1952年農地改革の成果を固定しようとして、いやがる農林省に農地法を作らせた。零細農業構造の改善という農政上の目的からすれば、農地法は本来作ってはいけない法律だった。しかも農地法は農地資源を守るという役割を果たせなかった。

さらに、零細分散錯圃を克服するため、交換分合などにより複数の農家の所有地を集めて、現在の標準区画30aを超える1~2ha規模区画の農地に基盤整備を行うべきである。これを前提として、農地保有の細分化規制、隣接農家の先買権の設定、担い手農家への農地集積を積極的に推進すべきである。これが、シンプルな農地制度改革である。

柳田國男とSAFERの先買権

柳田は農地の公的な管理の必要性を主張した。農地を個人が勝手に処分するのではなく、優先的に農地を購入する権利（先買権）を持つ公の法人を通じて権利移転を行わせることによって、規模の大きい中農を維持・発展させるべきだと考えた。

柳田の考えはフランスで実現している。1960年に農業基本法を作ったフランスでは、ゾーニングにより都市型地域と農業地域を明確に区分し農地資源を確保するとともに、農政の対象を、所得の半分を農業から得て、かつ労働の半分以上を農業に投下する主業農家に限定し、農地をこれに積極的に集積した。また、土地整備農村建設会社（SAFER、サフェール）が創設され、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、分散している農地を農家の間で交換して1か所にまとめて農地を集積する等の政策が推進された。1960年から2017年にかけて、カロリー・ベースの食料自給率は99%から130%へと上昇し、農場規模は

17haから2013年には59haへと拡大した。1960年からのフランス農業の繁栄は、“フランス農業の栄光の30年”と形容された。

我が国では1970年農地保有合理化法人、2014年農地中間管理機構（農地バンク）が導入されている。しかし、これらが十分機能しなかったのは、SAFERと異なり、先買権を持っていないからである。農地中間管理機構に先買権を与えて、強力に農地集積を推進すべきである。

7. ゲノム編集と食料安全保障

「中間とりまとめ」は、スマート農業の重要性を強調しているが、ゲノム編集には全く言及していない。スマート農業は階段を一つずつ進むような段階的なものであるのに対し、ゲノム編集はエレベーターで一気に10階まで行くような技術である。これによって単収が多い品種改良が実現すれば、食料安全保障に貢献するばかりか、少ない化学肥料等で生産できる（“produce more with less”）ので環境保護にも貢献する。単収向上によりコストが減少するので、日本農業の国際競争力は向上する。

作物や家畜は食料生産に都合のよいように人間が長年手を加えて改良してきたもので、自然界からすれば「奇形」である。

たとえば、野生のイネは、(i) 発芽や出穂が不揃い (ii) 穂は貧弱で、種子は小さく、すぐに地上にこぼれてしまう (iii) 肥料を与えても葉が茂るだけで実の収量は増えないという性格を持っている。これに対して、現在栽培されているイネは、(i) 発芽や出穂が均一 (ii) 食用になる穂や実が大きく、実は下にこぼれない (iii) 肥料を与えると収量が増加するという性格のものである。特に、(ii) は自然界の摂理とは逆の人間にとって都合の良い特徴である。タンポポの綿毛のように、生物としては、種を多く飛ばしたほうが子孫を残すために有利である。人間は突然変異によってわざわざ誰かに食べられてしまう特徴をもった品種のみを残して食用の栽培種とした。これは、他の穀物についても同じである。葉を巻かないケールという作物から、ブロッコリやキャベツなどが誕生した。リンゴ、トマト、イチゴなども、人の手が加えられる前の野生種は実が小さいものである。

しかし、19世紀までは突然変異を活用した自然任せの作物改良だった。このやり方では良い品種を得るまでにきわめて長い期間が必要である。20世紀に入り、遺伝的に優れた因子を持つ食物を交配することによって、その子孫から優れた固体を選別するという「交雑育種法」が品種改良の中心になった。1930年代からは放射線を活用して突然変異の幅を人為的に拡大するという「突然変異育種法」が開発された。1960年代からは、バイオテクノロジーによって「組織培養技術」が進歩し、ウィルスフリー苗などが農業に使用されるようになってきている。しかし、

いずれも、不利な変異が起こるかもしれないという問題がある。

これに対して、遺伝子組換え技術は、変えたくない部分には手をつけないで、作物の形質を左右する別の生物の遺伝子を組み込むことで、改良したい形質のみ変化させる。ゲノム編集は、ゲノムと呼ばれる遺伝子情報を切断したり、切断したところに別の遺伝子情報を組み込んだりするものである。2013年に切断する酵素としてクリスパー・キャスナイン（CRISPR/Cas9）が開発されて、応用される分野や可能性が拡大された。

遺伝子組換え技術は、他の生物の遺伝子を挿入するという自然界では起こり得ないことを人為的に実現するものだが、ゲノム編集は、その生物自体の遺伝子を切断するだけで品種改良を実現する。これは自然界に見られる突然変異や従来の作物改良と異なるものではない。20年12月、この技術を活用して、血圧の上昇を抑えるGABAというアミノ酸を多く含むトマトを、筑波大学教授たちが開発した。

ゲノム編集の可能性

日本では減反政策を推進してきたために、米については単収を増加させるための品種改良はタブーとなってきた。また、生産者が食味の良い米の生産を選好したために、タンパク含有量の少ない米の開発が行われてきた。これらは生産量の増加や栄養の供給が必要な食料危機への対応という観点とは、逆の方向を向いている。ゲノム編集などを活用して、これまでの品種改良の取り組みを大転換する必要がある。

遺伝子組換え農産物を開発したのは、少数の大企業である。細胞に他の遺伝子を送り込む際にゲノムのどこに入り込むかがわからないので、多数の中から良い位置に入り込んだものだけを採用するので、これに多大なコストが必要となると言われる。また、食としての安全性の確認や環境影響評価にもコストがかかる。

これに対して、ゲノム編集を応用しようとしているのは、小さな企業や大学の研究者たちである。大きなコストをかける必要がないので容易に活用できるからである。

ゲノム編集は、自然の突然変異と同じだとして、技術の応用、表示などの流通規制についても、寛容な対応が採られている。ゲノム編集で生産された農産物や食品は、安全性を重視するようになってきた日本やEUなどの消費者には受け入れられないかもしれない。しかし、未だに量の不安を抱えている途上国の食料安全保障に貢献するだろう。日本はゲノム編集で単収が向上した米を途上国に輸出することも検討すべきである。また、日本のような国でも健康や生命身体の維持に役立つ高機能ゲノム編集食品は受け入れられるかもしれない。現在糖尿病治療に使われているインスリンは遺伝子組換え技術を活用したものである。

8. 旧来の思想から脱却しよう

政府の官僚の方が、将来を的確に見通すことができるという保証はない。実際には、民間の新しい動きや考え方を政策として取り上げているに過ぎない場合が多くみられる。

自己の事業のヴィジョンを政府が作ってくれなければ事業ができないという事業者がいるとすれば、事業者として失格だろう。しかし、農業界では、政府を批判するとき、「政府には（農業振興の）ヴィジョンがない」という常套句が使われる。また、農家直売所など新しい芽が出てくれば、学者・研究者は、生産者にどのような政府支援を求めますかと聞く。農業界は、自らの手で発展しようとするよりも、政府の指導や保護を当然のものとしてきた。

東畑精一は、『日本農業の展開過程』（1936年）において、日本農業の展開を担当しているのは誰かという問いに対し、農民は商品社会に適応する訓練を得る機会に乏しく、経済を動かすものに追随するだけの『単なる業主』にすぎず、政府が危険を負担せざる『企業者』だと述べた。農家が政府から自立できないという点で、東畑の指摘は今でも妥当する。

柳田は産業組合（協同組合）の目的は貧農救済にあると考え、自助の精神による産業組合の活動を積極的に主張した。自分たちで産業組合を作って、生産性や所得の向上を図るべきだというのだ。

「世に小慈善家なる者ありて、しばしば叫びて曰く、小民救済せざるべからずと。予を以て見れば是れ甚だしく彼等を侮蔑するの語なり。予は乃ち答えて曰わんとす。何ぞ彼等をして自ら済わしめざると。自力、進歩協同相助是、実に産業組合の大主眼なり」（『最新産業組合通解』定本第28巻130ページ参照）

貧しい人を救済しようと言うのは彼らを侮辱するものであり、産業組合によって進歩・協同し助け合いながら、自力で救済させるべきだと主張するのである。

戦前東洋経済新報社を拠点としてジャーナリスト活動を行い、小日本主義を唱え、植民地放棄論を展開した石橋湛山（1884～1973年、第55代内閣総理大臣）も、農業について、次のように述べている。

「日本の農業はとても産業として自立できない、故に農業には保護関税を要する。低利金利の供給を要する。（中略）政府も、議会も、帝国農会も、学者も、新聞記者も、実際家も、口を開けば皆農業の悲観すべきを説き、事を行えばみな農業が産業として算盤に合わざるものなるを出発点とする。斯くて我農業者は、天下のあらゆる識者と機関から、お前等は独り歩きは出来ぬぞと奮発心を打ちくだかれ、農業は馬鹿馬鹿しい仕事ぞと、希望の光を消し去られた。今日の我農業の沈滞し切った根本の原因は是に在る。」（『石橋湛山全集』第5巻317ページ参照）

農業界の体質は変わらない。農業界からすれば、国から補助や保護を引き出すためには、農家は弱者であった方が好都合なのだ。

しかし、最近では、農家の意識に変化が見えてきた。2014年米価が下がったとき、ある女性農業者は、「弱音を吐いて誰かに助けを求めているようでは、農業は人から憧れられるような職業にはならない。」と言い切っている。

農業界は「農業と工業は違う」という主張を行う。だから農業保護が必要だというのだ。確かに、農業は自然や生物を扱うという特徴はある。しかし、農業も工業も利潤（収益）を最大にしようとする経済活動という点では同じである。

“自助”を強調する柳田國男の主張は、当時の農業界に拒絶された。東畑精一は、農業が工業と違うことを力説する農業界と柳田との違いを、次のように解説する。

「柳田氏の言論はまさにただ孤独なる荒野の叫びとしてあっただけである。だれも氏の問題意識の深さや広さを感じ得るものではなく、その影響を受けうるだけの準備を持つものは無くして終わったのである。地主が国防に藉口して自給自足を説いたときに、だれもがこれを地主の声とは考えないで、全農民の声と感じた。米納小作料の持つ経済的作用を看破するだけの農業経済学者は存在しなかった。農村・農民・農業は、他の社会・商工業者・他産業とは、いかに同一性格を持つかの大本を知ろうとしないで、差異を示し特殊性を荷っているかを血まなこに探し求めるに過ぎなかったのである。どうして柳田國男を理解し得よう。『あれは法学士の農業論にすぎない』のである。」（東畑（1973）80ページ参照）

農業を特別扱いする思想から脱皮しなければならない。オランダ農業が世界第二位の農産物輸出国にまで発展した一因に、農業省を廃止して経済省に統合したことが挙げられる。産官学の研究者が集まるフードバレーの中心となっているワーヘニンゲン大学も文部省ではなく経済省の所管である。

また、オランダは政府による無償の農業改良普及事業” extension service” を廃止して民間のコンサルタントによる技術支援に移行した。技術の高い農家は、お金を払ってでもより高い技術指導を求める。オランダは高い技術で世界トップクラスの輸出国となった。このようにして、技術面で主業農家と兼業農家の格差が開いていけば、主業農家主体の農業が形成されていくだろう。

9. 農政をスリム化する

欧米と異なり、日本では行政が課題を細かく設定し、補助している。さらに、法令に加え、補助事業ごとに、複雑な交付条件、申請手続きなどに関する通達が作られる。自治体職員は、これを読み込んだうえで、農家等の補助金申請を手助けしなければならない。農林水産省は、彼らが地域の農業振興に必要な

な政策を考える時間を奪っている。

また、雑多で複雑な事業が多く課ごとに作られるため、政策の整合性は図られない。例えば、農家が投資してコストダウンを図っても、農産物価格が低下すると消費者はメリットを受けるが、農家は投資額を回収できなくなると考えて投資しなくなる、これが、農地整備という私的な投資を公共事業で行う根拠なのに、農産物価格を下げないことを目的とする減反に巨額の国費を投入した。農政は矛盾の体系である。

「中間とりまとめ」では、“需要に見合った生産”がところどころで強調されているが、外部経済がある場合を除いて、市場経済では価格がもっとも需要情報を伝達する機能を持つことを理解しないようである。逆に、“適正な価格形成”による価格操作が強調され、価格の持つ機能を否定しようとしている。市場経済を前提とする直接支払いなら、“需要に見合った生産”を実現できる。

私的な経済を活用すれば無駄な財政支出を止めることができる。先物取引は、生産者にとって、将来の価格変動へのリスク回避の行為を行い、経営を安定させるための手段である。1万5千円で売る先物契約をすれば、出来秋の価格が1万円となっても、1万5千円の収入を得ることができる。

これまで農政は、米価が下がると市場から米を買い上げて米価を維持したり、農家に価格低下分を補てんしてきた。2019年には、価格低下や災害などで収入が減少した場合に補てんする保険制度を導入した。これまで農政は、過剰すぎるほどの“適正な価格形成”を行ってきた。

このような施策があるから、農家は試験的に導入された米の先物取引にメリットを感じなくなり、これを利用しようとしなかった。利用量が少ないことを主張して、農政は先物取引の本格導入を認めなかった。しかし、先物を利用すれば、価格補てんや保険制度などは要らなくなる。国民負担は軽減される。

食料安全保障も多面的機能も、農地資源を維持してこそ達成できる。そうであれば、品目ごとの農業政策や就農補助などこまごました補助事業は全て廃止して、農地面積当たりいくらという単一の直接支払いを行えばよい。このような単一の直接支払いは、EUが長年の改革の未到達した農業保護の姿である。

農地を利用しない輸入飼料依存の畜産には直接支払いは交付されない。直接支払いをどう使うかは農家の経営判断である。土地改良を行いたければ、直接支払いから出せばよい。農業土木技官がゼネコンに天下るための公共事業予算獲得運動などなくなる。農水省の組織・定員・予算は大幅にスリム化できる。自治体職員は、こまごました零細な補助事業に悩まされなくなる。これこそ国民のための農政ではないだろうか。

終わりに

かつてJA農協は“矛盾の体系”と評された。農家のための組織と言いながら、農家に高い肥料・農薬・農業機械を売りつけたりしてきたからだろう。最近では保険のノルマを達成するために、職員が給料から他人の保険料を払うという通称“自爆”行為も問題となっている。また、“農業”協同組合と言いながら、現実には銀行業、生保、損保が本業となっている。合併して支所となった旧農協の本店には、金融関係者しか配置されていないところが多い。また、合併を繰り返して1県1農協となったのも、金融業務の効率化を推進するためである。島根県のように松江市から津和野町まで移動だけで1日かかるところで、どうやって営農指導ができるのだろうか？JA農協の場合、理念と実体、建前と本音の乖離が異常に大きい。“矛盾の体系”と言われる所以である。

農林水産省の政策も、同様に“矛盾の体系”となっている。食料危機の際、価格高騰で最も利益を受けるのは農家（農業界）である。その農業界が、本来消費者が主唱するはずの食料自給率向上や食料安全保障を主張している。食料自給率が4割を切り6割を海外に依存していると聞くと、多くの国民は農業予算を拡充しなければならないと思ってくれるからだ。農林水産省を含め農業界の本音は農業保護の拡大である。今回の「中間とりまとめ」も、食料危機を国内農業生産の拡大に利用しようとしたものである。

本音と建前が違うために、米の生産を減少させることは、食料危機の際に国民を餓死させかねないことが理解できない。我が国の食料安全保障を脅かすのは、輸入リスクではなく農政リスクである。

（参考文献）

- 東畑四郎・松浦龍雄 [1980] 『昭和農政談』家の光協会
東畑精一 [1973] 『農書に歴史あり』家の光協会
柳田國男 [1904] 『中農養成策』柳田國男全集第29巻ちくま文庫所収
柳田國男 [1910] 『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 [2010] 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版
山下一仁 [2018] 『いま蘇る柳田國男の農政改革』新潮選書
山下一仁 [2022] 『国民のための「食と農」の授業—ファクツとロジックで考える』日本経済新聞出版
山下一仁 [2022] 『日本が飢える！—世界食料危機の真実』幻冬舎新書
OECD [2002] “Agricultural Policies in OECD Countries : A Positive Reform Agenda”