



直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を

国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換

2009年7月29日

社団法人 経済同友会

直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を

国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換

<目次>

	頁
．基本認識～問題の核心は「コメ」	1
．提言	6
1．減反政策の廃止～「5～10年かけて段階的に廃止する」	6
2．直接支払い制度の導入 ～三位一体の改革（国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換	8
3．持続的農業生産への課題	15
（1）新規担い手作りに資する教育の拡充を	15
（2）農地集約に向けた大胆な制度改革を	16
4．各ステークホルダーの責務	18
（1）行政の責務～開かれた農業行政への転換を	19
（2）生産者の責務～経営努力で農業を魅力ある産業へ	19
（3）農協の責務～自己改革を促す	19
（4）消費者の責務～応分の負担とコメ消費拡大運動の展開	20
．終わりに	22
脚注	23

・基本認識～問題の核心は「コメ」

食料危機の可能性は高いと認識すべき

農林水産省農林水産政策研究所が2009年1月に発表した「2018年における世界の食料需給見通し」によると、世界の穀物消費量は人口増加や所得水準の向上等を背景に、2006年から2018年までに5億t増加し26億tに達する(図1左上参照)。この穀物消費量を確保するためには従来以上の単収(単位面積当たり収量)の伸びに加えて収穫面積の増加が必要となるが、それでも長期的には消費の増に追いつかず、穀物在庫率は2006年の17%から2018年には13%へと低下する見通しである(図1左下参照)。

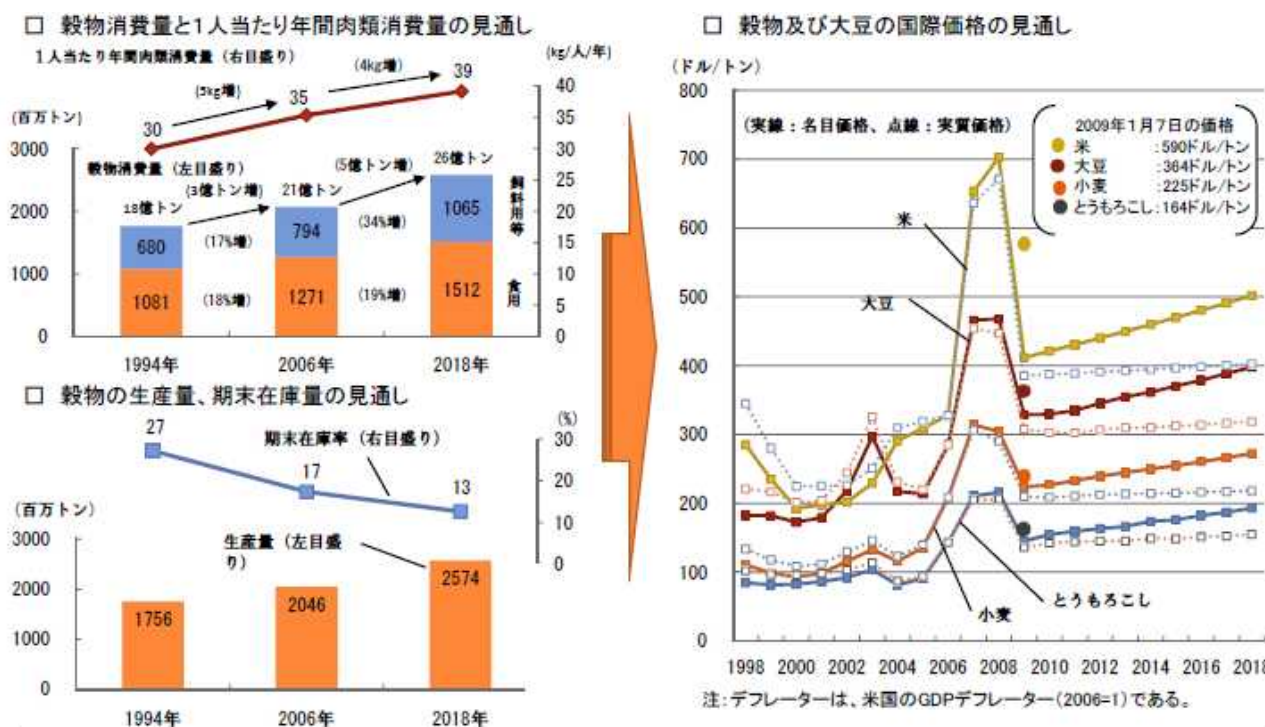


図1 2018年における食料需給見通し(農林水産省)

従って、地球温暖化や砂漠化・水不足といった新たなリスク要因と合わせて見れば、今後中長期的には世界の食料需給が一段と逼迫の度合いを高める可能性が高い。

既にこうした状況を見越し、海外における農地先行確保の動きさえ拡大している。世界的な「食料争奪」の動きが加速されれば、日本は食料の海外調達で購買力のある国に買い負け、安定供給そのものが揺らぎかねない事態も十分想定される。

特に食料自給率が40%と先進国の中では極めて低い水準にとどまっている我が国においては、将来の「食料危機」や「食料の買い負け」に備えた国内の自給体制を早急に構築し、抜本的な農業改革に着手しておかなければ、手遅れになりかねない。

言うまでもなく食料自給力・自給率の維持・向上は国家戦略上の重要な柱であり、この10年が、日本の食料自給力・自給率向上に向けた抜本的対策に取り組む最後のチャンスと認識すべきである。

多額の国家予算を投じながら日本の農業は衰退の一途

翻って現在の我が国の実態を俯瞰すると、日本の農業は衰退の一途を辿っている。1965年から2005年までの最近40年間の推移を見ても、GDPに占める農業産出額の割合は9.7%から1.6%、総農家戸数は566万戸から285万戸（49.6%）、農業就業人口は1,151万人から335万人（70.9%）、耕地面積は600万haから469万ha（21.8%）へと大幅減少するとともに、基幹的農業従事者のうち65歳以上の高齢者が占める割合が57.4%にも達するなど、いずれの数字を見ても日本の農業の健全性は大きく後退している(表1参照)。

	1965年	75年	85年	95年	2005年
耕地面積 (万ha)	600	557	538	504	469
	増減率(%)	7	10	16	22
耕作放棄地面積 (万ha)	-	13.1	13.5	24.4	38.6
	増減率(%)	-	3	86	194
総農家数 (万戸)	566	495	423	344	285
	増減率(%)	13	25	39	50
農業就業人口 (万人)	1,151	791	543	414	335
	増減率(%)	31	53	64	71
基幹的農業従事者 (万人)	894	489	346	256	224
	増減率(%)	45	61	71	75
65歳以上(%)	-	-	19.5	39.7	57.4

資料:「農林業センサス」「耕作放棄地及び作付面積統計」

1985年以降の農業就業人口及び基幹的農業従事者は、販売農家ベースの数値

表1 耕地面積、農業就業人口等の推移(農林水産省)

また、日本の国家予算に占める農業関係費は、これまで国の一般会計で毎年2～3兆円の金額を投じてきた。地方自治体の予算と合わせれば、農業だけで4兆円を超える規模の数字となる(表2参照)。

このように多額な金額を毎年投入しながら、我が国の農業の現状は衰退の一途を辿っている。これまでの農政は「補助金ばら撒き」と指摘されるように、国民・消費者の目から見ると、貴重な国民の税金を効率的・効果的に使ってきたとは到底言い難い。

		単位: 億円			
	項目	農業	林業	漁業	合計
	生産額	82,900	4,322	16,195	103,417
	付加価値額	32,000	2,488	8,934	43,422
A	国の予算規模	21,139	4,026	2,617	27,782
B	地方自治体の予算規模	25,457	8,025	4,049	37,531
A+B	予算計	46,596	12,051	6,666	65,313

表2 2006年度 農業の財政規模(当委員会ワーキンググループ推定)

表中の予算計(A+B)は重複部分を含んでいるため推定値。

消費者不在の農政

これは、これまで日本の農業政策を「生産者・政治・行政」の三者だけで進めてきた結果である。コメの減反政策による価格支持、特定品目における農産物の高い関税など、農業生産者を保護するために、これまでは「消費者」が一手にその負担を担ってきた。しかし、消費者の声に耳を閉ざし、消費者に負担だけを押し付けるような産業が、産業として自立し、繁栄することはあり得ない。従って、今後は、重要な農業のステークホルダーとして「消費者」を位置付けなければならない。

その上で、消費者と農業生産者の双方が納得する解決策を考え、「安くて、競争力があって、しかも安全で、自給力・自給率が高い」農業の実現を目指すべきである。他の産業でも、一見、生産者と消費者の利害が矛盾するような環境を、創意工夫と経営努力でブレイクスルーしている。将来にわたって真に持続可能な日本農業の実現に向け、関係者が知恵を絞るときである。

コメ問題こそ農業問題の核心である

一口に農業といっても様々な分野・作物があるが、その中でもコメは日本人にとっての重要な主食であり、国土保全や景観の維持、健康面への効用や和食文化の保持・振興など、単に農業のみならず、日本の社会・国民生活全体にとって非常に大きな位置を占めている。

(1) 日本の食文化・食料供給の要

コメは国民1人・1日あたり供給カロリーの約23%、自給カロリーの約60%を占め、日本人の生命維持に欠かせない最低限のエネルギー供給を担う中心作物として歴史的に培われてきた、「日本人の主食」「日本食文化の要」である。

将来の食料危機が懸念される中で、連作障害が出ないという他に例のない稀有な作物であるコメの特長をフルに活かし、水田を耕作可能な状態で維持することは、日本の重要な「食料安全保障」になる。

(2) 栄養学的にもバランスの取れた食品

コメは栄養学的にもバランスの取れた食品として世界でも高く評価されている。エネルギー源となる糖質（炭水化物）とアミノ酸（たんぱく質）をバランス良く含む上、コメに含まれる糖質は太りにくく、肥満や糖尿病の予防に対する有効性が指摘されている¹。また、塩分やコレステロールを含んでいないので、高血圧、高脂血症や心臓病の予防にも役立ち、健康面や美容面での効用も大きいと言われている。

(3) 農業の中心的存在であり続けるコメ

水田は日本の全農地面積「463万ha」のうち、「239万ha」（52%）と過半を占めている上、農家（販売農家）数全体の中に占める、コメ農家の割合は、「84%」にものぼる（2005年）（表3参照）。また、公務員の人件費や共済年金等を除けば国の農業財政の大半がコメ・水田関連で占められ、WTO農業交渉などにおいて、最後にネックになるのはいつも「コメ」であるなど、コメは日本農業の中心的存在となっている。

農家区分	戸数 (千戸)	稲作戸数 (千戸)	割合 (%)	稲作割合 (%)	稲作付面積 (千ha)	割合 (%)	1戸当たり 面積(ha/戸)
販売農家 計	1,963	1,657	100	84.4	1,494	100	0.90
主業農家	429	305	18.4	71.1	543	36.3	1.78
準主業農家	443	394	23.8	88.9	363	24.3	0.92
副業的農家	1,091	958	57.8	87.8	588	39.4	0.61

資料：農業センサス

上記稲作農家数は、販売農家全体に占める稲作戸数であり、販売目的以外での米の作付け農家を含む
販売農家 = 経営耕地面積30a以上または年間農産物販売額50万円以上

表3 2005年 販売農家に占める稲作農家の規模

(4) 水田の持つ国土保全・環境保全機能

コメを作付けする水田は、水害防止などの国土保全機能に加え、魚類や両生類など、湿地で生活する生物の生態系を支える重要な役割を有している。昨年10月に韓国で開催されたラムサール条約²の締約国会議においても、こうした水田の役割を評価し、これを保全する決議が採択されている。

以上から、我が国の農業問題の根幹は、まさに「コメ問題」と言っても過言ではない。

閉塞感と矛盾に満ちたコメ農業の改革を

しかし、日本のコメ農業はこのように極めて重要な存在でありながら、畜産・果物・野菜・花卉など他の農業分野が比較的健闘しているのと対照的に、その実態は閉塞感と矛盾に満ちている。

日本の農業総産出額は1984年の11.7兆円から、2006年には8.3兆円と減少しているが、このうちコメの産出額は3.9兆円(33%)から1.8兆円(22%)と、他の農産物と比較して減少割合が特に顕著である(図2参照)。

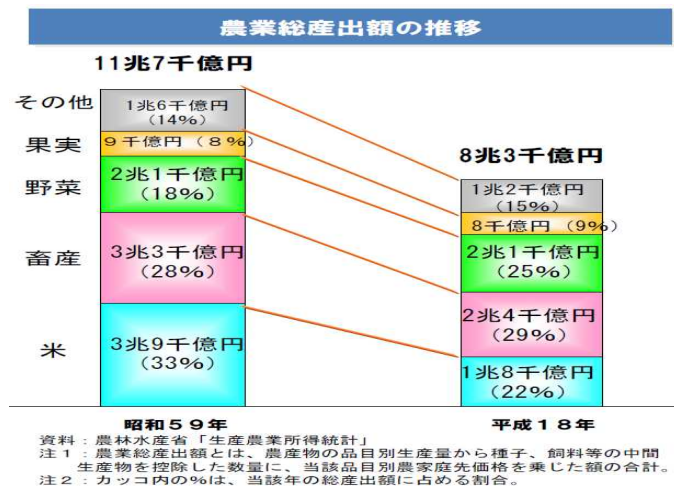


図2 農業産出額の推移

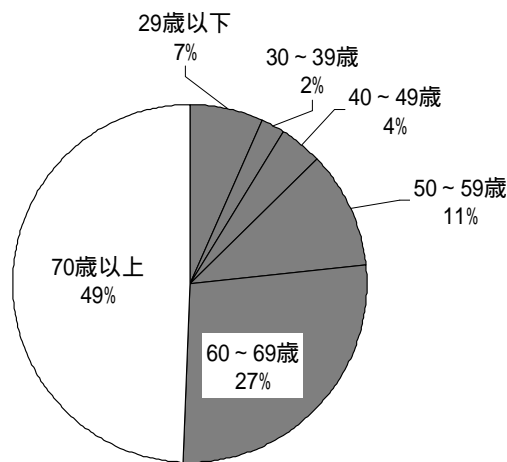


図3 稲作農家の年齢構成 (2005年)

また、稲作農家は後継者が不足しており農家戸数は減少の一途を辿っている。2005 年農林業センサスによれば、コメの販売金額が 8 割以上を占める稲作単一経営農家の年齢構成を見ると、70 歳以上が全体の 5 割を占め、高齢化が著しく進んでいる(図 3 参照)。日本の重要な主食であるコメ農業の衰退を防ぐために、明日の担い手をどうするかが、待ったなしの課題である。

さらに、稲作農家は所得水準の低い兼業小規模農家が多い。作付面積 0.5ha 未満の小規模農家が全体の 4 割以上を占め、この層の農業所得は実質マイナスである(図 4 参照)。また、品目別に販売農家の農業産出額を見ると、主業農家(農業所得が総所得の 50%以上を占める)の占める割合が、野菜や花卉・酪農などがいずれも 8 割を超えているのに対し、コメだけは極端に低く、主業農家の割合は 4 割にも満たない。

これは、コメが兼業両立可能な作物であるということにもよるが、他の品目に比べて稲作経営の構造改革が遅れていることを如実に示している。

作付面積規模	農家戸数(千戸、%)				増減率 (05年/00年)	総所得 (千円)	農業所得 (千円)	農業所得 概算時給
	1990年	1995年	2000年	2005年				
0.5ha未満	1,327 (51.6)	1,056 (45.9)	824 (47.2)	591 (42.2)	28.2	4,415	105	100円
0.5-1.0	740 (28.8)	684 (29.7)	511 (29.3)	432 (30.8)	15.5	4,773	36	300円
1.0-3.0	451 (17.5)	480 (20.9)	346 (19.8)	312 (22.3)	9.7	4,510	649	NA
3.0-5.0	40 (1.6)	52 (2.3)	38 (2.2)	39 (2.8)	1.5	4,748	1,919	2,000円
5.0-10.0	14 (0.6)	23 (1.0)	19 (1.1)	21 (1.5)	7.8	5,500	2,999	NA
10.0ha以上	1 (0.1)	5 (0.2)	5 (0.3)	7 (0.5)	29.1	8,243	6,410	10ha-15ha 3,100円
合計	2,574 (100)	2,301 (100)	1,744 (100)	1,402 (100)	19.6			平均(1.2ha) 900円

資料:農林水産省「農業センサス」「農業経営時計調査」から

- 注: 1) ()内の数値は、各年における各規模階層の占める割合 2) 90年、95年については、販売農家における水稲の収穫面積および収穫農家数
00年、05年については、販売農家が販売目的で作付けた水稲作付面積および作付農家数
3) ラウンドの関係で合計と内訳が一致しない場合がある。 4) 一部推定値含む

表 4 水稲作付面積規模別農家戸数の推移と所得

このような日本の稲作農家の零細構造を温存してきた大きな要因の 1 つに、減反政策があげられる。現在の水田面積は 239 万 ha あるが、このうち、主食用水稲作付け面積は 154 万 ha であり、水田面積の約 4 割がコメの減反政策により生産調整されている。

農水省では新たな「食料・農業・農村基本計画」の策定にあたり、10 年後に日本の食料自給率 50%を目指して議論を開始したが、日本の食料自給率・自給力を高める為にもコメ = 水田が重要な鍵を握る。そのために、今まさに「国家戦略」として、コメ農業の抜本的な改革が必要である。

提 言

1. 減反政策の廃止～「5～10年かけて段階的に廃止する」

減反政策はもはや限界

将来の食料危機が懸念される中、食料安全保障の視点から、自国の食料供給力を維持・向上させる方向での政策が採られるべきことは当然である。食料余剰の時代においては、自給率の数字に拘泥する必要はなかったかもしれないが、食料逼迫の時代においては、国民の生活を守る最低限の自給率を国内で維持することは重要である。当面、政府が掲げている「カロリーベース自給率 50%」は妥当な目標であると言える。

世界的に自国の食料確保に向けた農地争奪の動きが加速される中、40%という先進諸国の中でも極めて低い水準の食料自給率にとどまっているにも拘わらず、減反でコメの生産調整をしている我が国の政策は、明らかに論理矛盾である(図4参照)。これまで政府は「転作奨励」として、小麦の振興を行ってきたが、必ずしも成功しているとは言い難い。「そもそも多雨・湿潤という日本の気候に、小麦は適さない」という声もある。やはり自給力・自給率の向上には、日本の気候・風土に合った「コメ」を中心に考えていくべきである。

更に、前述のように水田は、国土保全・環境保全における効用も極めて大きいものがある。一方で水田の多面的機能を世界にアピールしながら(前述：ラムサール条約)、他方で水田をわざわざ休耕させていることもまた、明らかに矛盾した政策である。

また何よりも、減反による価格支持政策は、小規模零細農家を温存させ、農地の集積や経営の大規模化・効率化の進展を阻害するとともに、経営努力によって収量向上への品種改良を進め、コストダウンを図りたいと考えている農家や、より付加価値をつけた高品質のコメを販売したいと考えている意欲的な農家のやる気を喪失させる結果となっている。減反政策こそが「産業としてのコメ農業」の自立を阻害している、と言っても過言ではないのである。

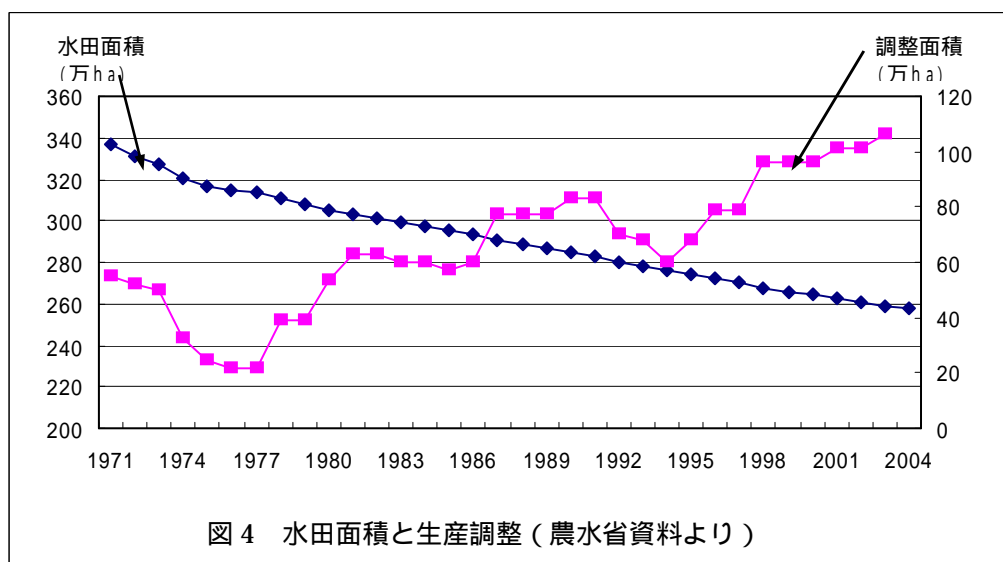


図4 水田面積と生産調整(農水省資料より)

減反の段階的廃止に踏み切る時

これらに鑑みれば、基本的に減反政策は、廃止すべきである。コメ生産者の中でさえ、減反の廃止を支持する声は多い³。減反廃止後の確実な将来像は見えず、生産者は不安かもしれない。だからと言って現状の減反政策を続けていて、先が見えるのだろうか。今は一步を踏み出すときである。しかしながら、

一気に廃止すると急激な米価下落で大きな混乱が予想されること

新規担い手の育成策や農地制度・税制の改革等（後述）を同時に進めないと、意図に反し耕作放棄地や農地転用が増えるだけの結果になりかねず、それには相応の時間を要すること

休耕・耕作放棄されて長年が経過している水田は、灌木・雑草・異物の除去、水利施設の再整備などのため、すぐに復活させることは物理的・技術的に困難であること

等から、5～10年をかけて、段階的に廃止するものとする。

<具体的な段階的減反廃止のプロセス案（10年で廃止のケース）>

- 現在のコメの平均収量は約「530kg/10a」、水田の全面積は約239万ha（畦畔・のり面を含まない本地ベース）のため、減反廃止により、平年作として単純計算でコメ生産量は1,267万tと見込まれる。以下、試算の便宜のため1,200万tとする。
一方、需要予測に基づいて決める政府の2009年産主食米生産目標数量は「815万t」となっている。よって、その差は、1200万t - 815万t = 「385万t」となる。
- この生産目標数量を「生産上限量」と読み替えるとともに、「10年間」かけて毎年段階的に緩和し、上限量が1200万tに達した段階で、生産調整に関する制度そのものを全て廃止する。この10年間の移行期間中、上限量の各地域への配分方法や目標未達成地域へのペナルティ的措置も含め、実施制度は初年度のもので固定する。
- 機械的に行えば生産上限を毎年「38.5万t」ずつ緩和することになる{平均収量で換算すると面積的には毎年「7.3万ha」緩和することになる（10年間で73万ha）}
- なお、緩和していくのは、あくまで制度上の上限量に過ぎない。これまでの転作によって小麦・大豆・野菜等が定着した水田も多い(図5参照)ことから、実際に生産されるコメの量は上限量に届かず、最終的な生産量も「1200万t」より、少なくなるものと見込まれる。



図5 現在の水田体系（2008年産、農水省より）

2. 直接支払い制度の導入

～三位一体の改革（国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換）

水田の持つ国土保全・環境保全機能を守るのは国民全体の役目

減反廃止により、主食用米の米価が現在よりも下落することはほぼ間違いないと思われる。これをそのまま放置すれば、個々の農業者の生計という観点以上に、水田耕作が放棄されることで、国土保全・環境保全に重大な支障が出る。農地はいわば国民共有の財産であり、水田の維持は国民全体が責任を持って対処すべき仕事である。

日本学術会議が「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価（答申）」（2001年11月）で行った試算によると、農業の持つ「多面的機能」は約8兆円の貨幣価値に相当し、そのうち洪水防止・水源涵養が半分以上（5兆円）を占める（図6参照）。言うまでもなくこれは水田を中心とする農地の湛水機能によるものである⁴（図7参照）。

	項目	評価額
国土保全機能	洪水防止機能	34,988 億円/年
	水源涵養(河川流況安定機能、地下水涵養機能)	15,170 億円/年
	土壌侵食(流出)防止機能	3,318 億円/年
	土砂崩壊防止機能	4,782 億円/年
	小計	58,258 億円/年
環境保全機能	有機性廃棄物処理機能	123 億円/年
	気候緩和機能	87 億円/年
	保健休養・やすらぎ機能	23,758 億円/年
	大気浄化機能	耕作放棄地と比較して大差はないと考えられることから評価対象とせず。
	小計	23,968 億円/年
合計		82,226 億円/年

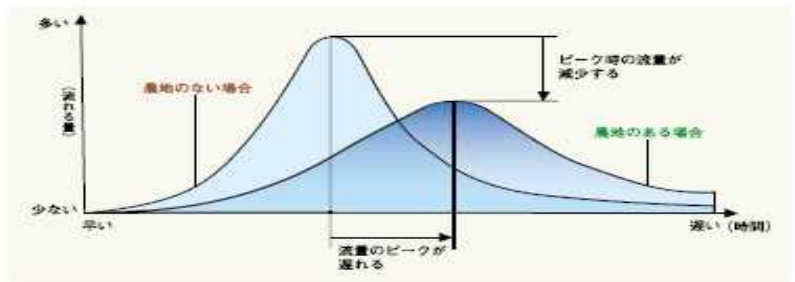
図6 水田の多面的機能の評価（2001年日本学術会議答申を一部編集）

水田や畑は大雨時の河川の氾濫を抑え、洪水を防ぐはたらきがあります。

畦畔に囲まれている水田や水を吸収しやすい畑の土壤は、雨水を一時的に貯留し、時間をかけて徐々に下流に流すことによって洪水を防止・軽減します。流域に水田が多いほどそのはたらきは大きく、耕作放棄や宅地化の進行はこの機能をそこなうことにもなります。

■河川のピーク流量を軽減します。

河川の流域に水田や畑があると、水田や畑がない場合に比べて、大雨が降った後、河川の流量がピークに達する時間が遅くなり、ピーク時の河川の流量が抑えられます。



■宅地化によって増大する洪水被害。

都市化の進展に伴って河川の流域が宅地化されると、雨水を保留し、浸透させるという、水田や畑が備えている機能が低下し、同じ規模の雨が降っても流出量が大きくなります。このため、少量の降雨で一時に洪水が発生するという、いわゆる都市型水害が多発するようになります。

●水田面積と洪水被害の推移〔埼玉県越谷市の事例〕

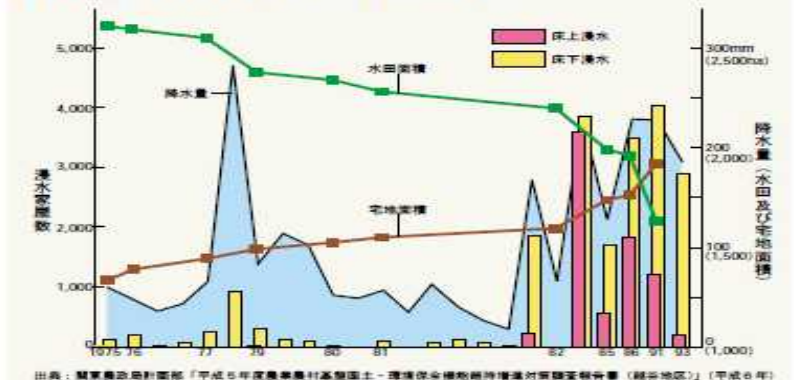


図7 農水省「農業・農村の多面的機能を見直そう」より

このように、水田を中心とする農地の維持は、国土保全・防災に欠かせないものであると言える。また、水田を耕作可能な状態で維持し続けることは、最も重要な食料安全保障となる。これ以外にも、昆虫・小動物など生物多様性の向上、生活の身近で「生産と実り」を実体験させることによる子どもの教育・情操向上、「豊年祭」など里文化の維持・伝承という機能もある。農村地域に人が留まり、或いは増加することになれば、地域活性化にもつながる。

そこで、農地の湛水機能が今後も我が国で持続的に維持できるよう、財政資金による直接支払い制度⁵で、水田を中心とする湛水農地を支えるものとする。これは、水害の未然防止や、来たるべき食料危機への「保険料」とも言えるもので、「国家100年の計」で考えるべきである。

WTOルール適合性の視点

但し、制度設計に当たっては、特にWTOのルールに抵触しないよう考慮する必要がある。直接支払い制度の対象を「水田」のみとした場合、そこで作付けされる品目は事実上コメに限定されることになる。これは日本にコメを輸出したいと考えている国の輸出機会を奪うことに繋がるため、WTOルール上は農業補助金の削減対象となる「黄色の政策」に該当する可能性がある(表5参照)。

削減対象外	<u>「緑」の政策（グリーンボックス）</u> ◆ 貿易歪曲効果または生産に対する影響が全くないか、最小限のものであること。 一般サービス：研究・普及・検査・病虫害対策・基盤整備・備蓄等 生産と関連しない災害対策、構造調整、環境支払い、条件不利地域援助等
	<u>「青」の政策（ブルーボックス）</u> ◆ 生産調整を前提とする直接支払いのうち、特定の要件を満たすもの（EUの直接支払いを念頭に米欧の妥協の産物として設定された）
削減対象	<u>「黄」の政策（アンバーボックス）</u> ◆ 上記以外の国内助成（市場価格支持・不足払い等） 助成合計量（AMS）を算出し、加盟国が削減義務を負う。 日本の場合は既に約束した許容上限値（3.9兆円）の14%まで削減済み（2006年）。

表5 現行WTO農業協定上の農業補助金ルール

新たな直接支払い制度の創設

従って、よりWTOルールに抵触する可能性の少ない直接支払いの方法として、以下「持続的湛水農業維持費直接支払い制度（仮称）」を提案する。

- 名称：「持続的湛水農業 維持費 直接支払い制度」（仮称）

（1）支払い対象は「湛水農業」を行う「法人・主業農家」とする。

開始時の条件1：「湛水農業」を行う農業者又は組織法人であることを要件とする。

「湛水農業」とは、水田、ハス池、湛水型わさび田等を想定。制度的には湛水農業の中での「品目横断」とする。但し、一作物のみ（コメだけ、レンコンだけ）の加入も妨げない。湛水しても農作物を作らないと環境保全に資する窒素の吸収がないので「池・沼」は除外する⁶。

実際には「水田」が大宗を占めると予想されるため、以下、主に水田を念頭に提言する。水田の場合、主食用米に限らず、加工用米、米粉用米、飼料用米、飼料用青刈り稲等含め、水田を使っていれば対象となる。湛水していない場合は当然、対象外となる（よってコメであっても陸稲は対象とならない）。湛水だけして作物を何も作っていない場合は、「池・沼」と見做して対象外とする。

開始時の条件2：但し、法人化していない農業者の場合は、「主業農家」のみを対象とする。

貴重な納税者からの財源を用いるものであり、いわゆる「ばら撒き」ではなく、農業の持続性＝サステナビリティの観点を踏まえ、「将来にわたり継続的に水田農業に従事できる農家」に支払対象を絞るべきである。

そのため法人化していない農業者の場合は、「主業農家」に限定するものとする。

「主業農家」とは「農業所得が総所得の50%以上で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる」と定義されている販売農家である。水田経営の農業所得を見ると、総所得に占める農業所得の割合は、主業農家の場合、平均で約7割に達し、農業主体で生計を維持していることが伺える(表6参照)。

	主業農家	準主業農家	副業的農家
農業所得	326万円	49万円	14万円
農外所得等	54万円	326万円	266万円
年金収入等	87万円	103万円	210万円
総所得	467万円	478万円	490万円
総所得に占める農業所得の割合	69.8%	10.2%	2.8%
経営面積	6.3ha	2.7ha	1.2ha

表6 水田経営の所得構成(2006年:農林水産省「農業経営統計調査」)

直接支払いの対象を「主業農家」とすることで、制度導入当初の支払い対象者は稲作販売農家数の約2割、水田面積では約35%のカバーに止まる。しかし、この施策によりその後、規模の小さい零細農家から、意欲ある主業農家へ農地の集積が加速されれば、時間の経過とともに対象となる水田面積は増加して行くものと予想される。その意味では、この「直接支払い制度」は、主たる目的を「国土・環境保全」としつつ、「構造改革」の要素も併せ持つ。実際、主業農家の中には、「農業の構造改革を進めるためには所得補償の対象者のハードルを高くして限定すべきだ」との声もある⁷。

移行期間終了時の条件:移行期間である5~10年を経て減反制度そのものが正式に廃止された段階で、現行の水田経営所得安定対策と同基準の面積以上{個人4ha(北海道10ha)法人20ha}とする。現状3ha未満の稲作農家が全体の95%以上を占める実態に鑑みると、移行期間終了後の面的基準として、4haは妥当な水準と思われる。

なお、大規模であるほど「環境に優しい農業」への取り組みが行われる傾向にある(図8参照)。これは環境保全という制度導入の目的にも沿うものとなる。

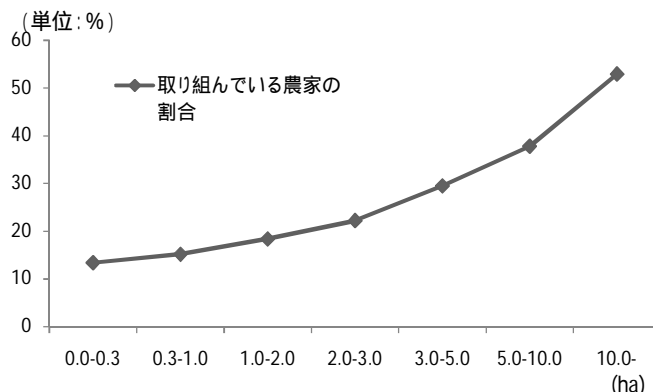


図8 稲の作付規模と環境保全型農業の取組割合

(2000年;山下一仁 経済産業研究所上席研究員 作成)

(2) 支払い金額は生産費の「5割」とし、対象農地の「面積」に対して支払う
 ~ 当面は 10a あたり 57,500 円

支払い金額は、直近の生産費(=物財費+労働費)平均額の「5割」とする。コストの10割補填ではモラルハザードを生じ、コスト削減努力が無くなる。また、現下の厳しい国家財政の状況も念頭に置く必要がある。一方で、あまりに額が少ないようでは、農地維持への効果が無くなる懸念がある。従って、こうした中で、妥当な水準として設定した。

10a あたり 57,500 円は、60kg換算で 6,510 円となり、この水準であれば米価が 15,000 円/60kg から 8,500 円/60kg まで下落しても、農家所得の現状水準は維持される(09年4月に農水省が試算した減反廃止シナリオに基づく米価シミュレーションによれば、米価は 7,500 円/60kg ~ 9,700 円/60kg で変動すると予測しており、8,500 円/60kg はほぼこの中間に位置する水準)。

支払方法は「面積」に応じた支払いとする。直近の数字で計算するとコメの場合、平均生産費が 10a あたり約 115,000 円(図9参照)であることから、支払い金額は 10a 当たり 57,500 円となる。面積に応じた支払いとするため、経営規模を拡大すればするほど、直接支払いによる収入は大きくなるため、より規模拡大へのインセンティブとなる。

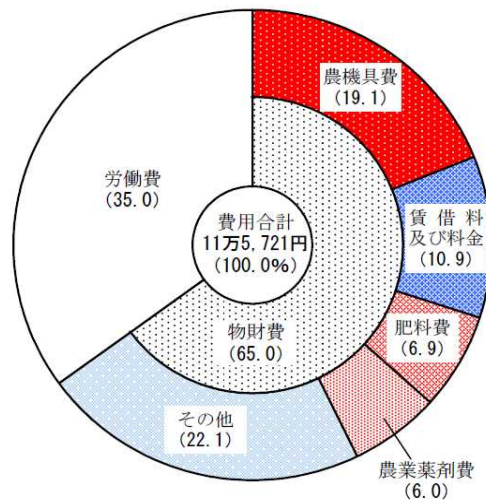


図9 10a 当たりコメ生産費(農水省「平成 19(2007)年産米生産費」より)

「労働費(家族労働費)」は、家族労働時間に「毎月勤労統計調査」(厚生労働省)の建設業、製造業及び運輸業に属する 5 ~ 29 人規模の事業所における賃金データ(都道府県単位)を基に算出した男女同一単価(当該地域で男女を問わず実際に支払われた平均賃金)を乗じて評価したもの。

なお、この「直接支払い制度」は本質的に価格下落補填制度ではないが、便宜のために敢えて、コメの価格補填効果を試算すると以下ようになる。

< 「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」によるコメの価格補填効果の試算 >

- コメ生産費「11万5,000円/10a」×0.5 = 「5万7,500円/10a」(これは物財費の約8割弱に相当)
 一方、最新の「09年産米全国平均収量」は「530kg/10a」(最高は長野県 623kg、最低は沖縄県 309kg)(農水

省「水稻の作柄に関する委員会」決定[2009年3月11日]

- よって重量ベースに換算すると「5万7,500円/530kgの直接支払い」×60/530 = 「6,510円/60kgの直接支払い」となる。
- 一方、11.5万円×60/530 = 「13,020円/60kg」(60kg当たりの再生産費)
- 農林水産省大臣官房政策課「経済分析チーム」が発表した「米政策に関するシミュレーション結果(第1次)について」(2009年4月22日)の「生産調整廃止シナリオ」では、生産調整を即時廃止した場合、市場価格は最悪「7,506円/60kg」まで下落するが、中長期的には「9,721円/60kg」で安定すると試算している。よって、
米価が最悪の約「7,500円/60kg」まで下落した場合、「13,020円 - 7,500円」 = 「5,520円/60kg」の赤字となるが、「6,510円/60kgの直接支払い」があれば、赤字分を全て補ってなおかつ「990円/60kg」の純利益がある。
米価が「9,700円/60kg」で均衡すれば、「3,190円/60kg」の純利益が確保される(9,700円 - 13,020円 + 6,510円)。これは面積ベースに換算すると「28,178円/10a」なので、4ha (= 400a) 農家なら「28,178円×40 = 112万7,120円」、10haなら「約282万円」の純利益確保となる(大規模化でコストが下がるので、実際にはもっと利益が上がる)

<農水省による生産調整廃止時の米価シミュレーション-動学的モデル>

単位: 円/60kg

	A	B	C=A-B	D	E=C+D	面積に応じた純利益(円)	
	市場価格	コメ平均生産費	利益	直接払い	直接払込み純利益	4ha	10ha
初期値	15,000	13,020	1,980	6,510	8,490	2,999,800	7,499,500
短期的な米価再下落値	7,500	13,020	-5,520	6,510	990	349,800	874,500
長期推計の10年目の米価	9,700	13,020	-3,320	6,510	3,190	1,127,133	2,817,833

(3) その他の条件

直接支払いの金額は、コメ生産費を基準に3～5年毎に改訂する。これにより、大規模化が進めば面積当たりの支払い金額も徐々に減少する。

また、持続的湛水農業の維持者に対して直接支払いを行うという趣旨からも、主食用米と非主食用米の生産量、生産割合について、特に公的な目標数値は設けず、基本的には個々の農家・法人の経営判断に委ねるものとする。減反の段階的廃止に伴い、主食用米が増産されることで、米価の下落が予想されるが、主食用米価が下落することは、相対的に主食用米と非主食用米との価格差が縮小することを意味する。こうした中で直接支払い制度による一定額の下支えがあれば、相対的に非主食用米生産のインセンティブをより増加させる効果を持つ。これは食料自給率向上へ大きく貢献することとなる⁸。

(4) 必要財源は最大で約1兆円～既存予算の組み換えと新規財源措置を

この「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」のため、透明性を十分確保した上で、専門の特別会計を新設し、農水省だけでなく、内閣府・国交省・環境省(場合によっては文科省)の一般会計から拠出させて、この財源とする。

この制度は農家の生活保障的な支払いではなく、いわば湛水農業者を「国土・環境等を保全する準国家公務員」とみなし、「国が維持業務の委託費を支払う」というものである。国と農業者との

間で対等な立場で結ばれる「契約」に基づく支払いである。副次的に、「従来の個別補助金は常に制度打ち切りのリスクがあり、これが将来の経営展望を不安定化している」という現場農家の声にも応えるものともなる。

財源を拠出する中心は農水省になると思われる。まずは、これまでの農業予算の組み換えを第一義的に行って予算を確保する。少なくとも減反を廃止するので、現在の減反関連予算はこちらに移管可能である。その他の個別補助金も、可能な限り「持続的湛水農業維持費直接支払い」に編入する。

既存予算の組み換えだけでは、どうしても財源が足りない場合、新規財源措置を講じることも検討する。

< 「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」の財源試算 >

- 試算すると、60kgあたり6,510円の直接支払いは、当面は対象を主業農家に限定することから、初年度の必要財源は約3,300億円。 $\{(815 \text{ 万 t} + 38.5 \text{ 万 t}) \times 6,510 \text{ 円} / 60 \text{ kg} \times 1,000 / 60 \times 0.36$ （稲作作付け面積に占める主業農家の割合） $=$ 約3,300億円}
- 最終的に減反政策が完全廃止となり、農地の面的集積が進み、法人と主業農家だけで現在の水田をフルに湛水農業として活用すると仮定した場合の、想定し得る最大の必要財源（5～10年後）は、現在の4haを基準とした10aあたり生産費94,000円⁹をもとに直接支払額を算出し、約1兆円となる。 $(1,200 \text{ 万 t} \times 5,320 \text{ 円} \times 1,000 / 60 = 10,640 \text{ 億円})$
- ただし、前述のように既に小麦等に転作して定着したところは水田に戻されないであろうこと、直接支払いを受けないことを承知で自家消費分の稲作を続ける人もある程度は残ると思われること、稲作の構造改革が進むことで直接支払額のベースとなるコメ生産費の低減が期待できることなどから、実際の金額はこれをかなり下回るものと想定される。
- また、当提言による直接支払い制度は主食用米のみならず、米粉・飼料用米も支払い対象としているため、これが実行されれば最終的には現行農水省の一般会計予算のうち、産地確立交付金や米粉・飼料用米等の新規需要米生産費など、約3,000億円程度の現行補助金は不要になる。

一方、米価が現行の15,000円/60kgから8,500円/60kgまで下落すれば、国民全体としては約7,800億円のメリットを享受することになる（6,500円/60kg × 60kg/人・年 × 12千万人）。

なお、現在の「水田・畑作経営所得安定対策」は、文字通り「経営所得安定」が目的であって、国土・環境保全、食料安全保障確保等が目的の「持続的湛水農業維持費直接支払い」とは本質が異なるので、基本的に現行のまま存続させる。「農地・水・環境保全向上対策」の湛水農業に対する支払いで、可能なものは新しい直接支払い制度に編入する。また、中山間地地域で問題が発生するようであれば、現行の「中山間地域等直接支払い制度」の拡充等を別途に考えるものとする。

減反廃止と直接支払い制度で見えてくる姿

減反の廃止により、日本の重要な主食であるコメの自給力は確実に増加する。これは将来の食料

不足への大きな保険となる。また、水田をフル活用することで重要な国土・環境保全の維持にも貢献する。

主業農家と法人組織を対象を絞り、湛水農業の維持費を支払うことで、零細小規模農家から主業農家への農地の集約が進み、稲作の構造改革も実現可能となる。もちろん、同時に、零細・小規模農家が手放した農地が安易に転用されない仕組みや耕作放棄地として放置されない仕組みの整備は不可欠である（後述）。

一時的には減反廃止で過剰米の発生が懸念されるが、長い目で見れば、主食用米価の下落に伴う農家の自発的選択による非主食用米への生産シフトも起こるであろうし、また、かつて国内農産物の価格支持を引き下げた EU で、逆に需要が喚起され過剰作物が減少したように、日本国内のコメ需要の増大などにより、かなりの部分が解消されることも期待できる。当然さらに米価が下がればアジア向けを中心としたコメの輸出拡大も視界に入ってくる。

今日の我が国農政の最大の問題は、本質的な部分にメスを入れずに小手先の改革でお茶を濁してきたことであり、抜本的な改革を恐れず断行することこそが、将来にわたる持続的な農業発展を可能にする唯一の手段と認識すべきである。

3．持続的農業生産への課題

日本の農業従事者は著しく高齢化が進んでおり、わが国の農業生産を持続的に維持・発展させて行くためには、これまで述べてきた改革に加え、新たな農業の担い手作りに向けた個別の対策が必要である。また、減反廃止により米価が下がり、これに伴って既存の水田が耕作放棄されたり、農地以外の用途へ転用されてしまっは意味がない。減反の廃止に伴い、法人組織や主業農家などのしっかりした担い手に農地が確実に集積する仕組みも、不可欠の課題である。

（1）新規担い手作りに資する教育の拡充を

日本の農業就業人口は昭和 35 年の約 1/4 まで減少しており、平均年齢は 64.2 歳で 65 歳以上の割合が 57%となるなど、急速に高齢化が進行している。しかしながら、2007 年度新規就農者数約 7 万 3 千人のうち、約 9 割が実家を継ぐなどして就農した「自営農業就業者」であり、真の意味での新規参入者は全体の 2 割に満たない。足元では急速な景気悪化を背景に新規就農者が増加しているが、今後この傾向がどこまで定着するかはまだ流動的である。

また農業者大学校や農業高校などの卒業生は、卒業しても実際に農業に従事するものは少なく、農協や市役所、あるいは農業関係業（例えばコメの集荷業など）に就職する者が多いのが現実である¹⁰。

これには、農業そのものが新規就労者を引き付ける魅力ある産業になっていないこと等様々な要因が挙げられるが、教育面の問題としては、農業専門の教育機関が「実践的な教育をする場」となっていないこと、あるいは新規就農者が事前に農業生産のノウハウを修得する公的訓練の場がないこと、などが挙げられる。

従って、今後は以下のような、より実践的な農業教育の充実に、もっと力を入れるべきである。

かつては就農コースを設置している大学も多かったが、今では殆どの大学が研究部門に特化

していると言われている。農業者大学校や農業高校における教育プログラムを改定し、卒業した段階ですぐに就農に役立つ、実践的な教育カリキュラムの充実を図る。

各自治体の職業訓練校の訓練科目の中には農業関係分野がないため、就農を志す転職者が一定期間、農業技術を習得するための訓練カリキュラムを整備する。

単に農作業を行う労働者の「量」の確保だけではなく、企画・マーケティング・新技術/新商品開発・広報など「企業経営」の視点で農業を見ることのできる、人材の「質」の転換も重要である。そうした面から、農学大学院又は経営大学院に、農業・農場経営スキルに特化した「アグリ MBA コース」(仮称)を新設するなどの取り組みも検討する。

(2) 農地集約に向けた大胆な制度改革を

農地問題への対応としてはこれまで様々な試みがなされてきたが、依然として耕作放棄地の減少に歯止めがかからない。言うまでもなく稲作農家を中心とする農業の構造改革を進め、経営規模拡大を図るためには農地の面的集積が必要であり、そのためには従来以上に農地流動化を促進させる対策が必要となる。折角「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」を導入しても、肝心の農地が農業以外の用途へ転用されてしまえば、農地集約は図れなくなる上、離農者が増加して手放した土地が耕作放棄されるようでは意味がない。大局的に見れば、食料安全保障の観点から「1人1日2,000キロカロリー」の国内自給を維持するためには、これ以上農地を減らしてはならず¹¹、そのポイントは農用地区域における農地転用規制の強化と、耕作放棄地をそのまま放置させない制度上の歯止め策である。

農地基本台帳の整備強化

農家の高齢化が進む中、相続を通じて農地の所有権が細かく分割され、中には「土地持ち非農家(いわゆる不在地主を含む)」が所有したり、相続登記を行わずに所有権が不明になったまま耕作放棄された農地が増加しており、貴重な農地資源の有効利用・集約化を妨げる大きな要因になっている(図12参照)。

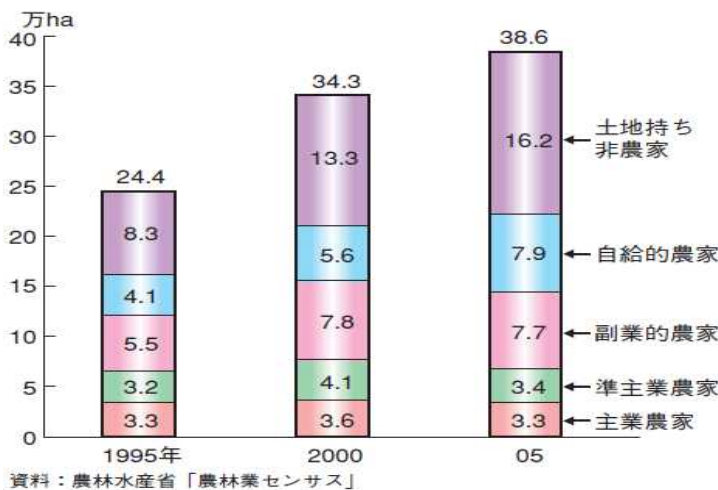


図12 耕作放棄地面積の農家形態別の推移(全国)

最近の全国農業会議所の調査では、所有者が地元にはない「不在地主農地」が少なくとも東京都の面積に匹敵する 20 万 ha に上ることが明らかになっており、実際には 50 万 ha とも言われる。こうした事態を防ぐため、住民基本台帳のように農地基本台帳を法制化し、相続による権利移動を誰でもわかるような法定台帳として整備すべきである¹²。また、そこで把握された数字が「農業共済台帳」、「固定資産税課税台帳」と整合しているか否かについても、厳格にチェックすべきである。

農用地区域における転用規制の強化

現在、農地に関しては主に「農地法」「農振法（農業振興地域の整備に関する法律）」「農業経営基盤強化促進法」の 3 つの法律とその下の省令、市町村・農業委員会はじめとする現場の運営の実態が複雑にからみあっている。これに国交省が所管する都市計画法上の市街化区域・市街化調整区域という概念が加わり、さらに問題を複雑化している。法律条文上は一見厳しく見える農地転用規制も、実は様々な抜け道があり、殆ど骨抜き状態とも言われている¹³。

これ以上日本の食料供給源となる貴重な農地を減らさないため、少なくとも、農振法に基づき市町村によって農用地区域に指定された農地（全農地の約 8 割を占める）については、転用規制の厳格な運用を実施しなければならない。

例えばこうした農地については、

農家からの除外申請を安易に容認しない仕組みを導入する [例えば、農業委員の資格要件を「農地 1 ha 以上耕作」に拡大する等 { 現行は 0.1ha（北海道 0.3ha）以上 }]

現在、巨額の国費を投入して土地改良を行った農地でも「8 年」を経過すれば転用が可能であるが、この「転用禁止期間」を大幅に延長する（例えば 50 年など）

転用のため農地を売却する場合には、それまでに土地改良で投入された額に金利を上乗せした額を、農地の買収者が、国庫に返納する制度を導入する

法務局と農業委員会の連携を強化し、農業委員会の承認がない違反転用登記を防ぐシステムを構築する

等の施策を検討すべきである。

耕作放棄地の保有コスト引き上げ

現在、農地に関する税制の措置は表 7 のようになっており、市街化区域内の一部農地を除けば、固定資産税は農地としての生産力に準じた評価額に課税されるため、税負担は極めて軽くなっている。ある意味では、このような宅地に比べて極めて低い税負担が農地の流動化を阻んできたとも言われており、少なくとも営農されていない耕作放棄された農地については、固定資産税の評価を適正な時価で評価することで課税を強化し、農地流動化を促進させるべきである。

都市計画法上の土地区分			相続税猶予制度	固定資産税	
				評価	農地課税
市街化区域内農地	三大都市圏 特定市	生産緑地	適用 (終身営農を条件)	農地評価	農地課税
		生産緑地以外	適用廃止	宅地並み評価	宅地並み評価
	それ以外の地域		適用 (20年営農を条件)	宅地並み評価	農地に準じた課税
市街化区域内農地以外の農地			適用 (20年営農を条件)	農地評価	農地課税

注) 固定資産税額は、原則として固定資産の評価額(課税標準額)に税率を乗じて算出する。「農地評価」とは、農地を農地として利用する場合の売買価格を基準として評価した価額、「宅地並み評価」とは、当該市街区域農地と状況が類似する宅地の価格に比準する価格によって評価した価額をいい、通常の場合、後者の方が高額である。

三大都市圏特定市以外の市街化区域内農地については、「宅地並み評価」を行うが、課税については農地に準じて行うという意味であり、具体的には、評価額を直ちに課税標準額とするのではなく、評価額に3分の1を乗じた金額と、前年度課税標準額に負担調整率を乗じた金額の、いずれか少ない方の金額を課税標準額とすることにより、固定資産税額額とするのではなく、評価額に3分の1を乗じた金額と、前年度課税標準額に負担調整率を乗じた金額の、いずれか少ない方の金額を課税標準額とすることにより、固定資産税が決定される。

表7 「農地に対する税制の措置状況」(国立国会図書館調査室「都市農業の現状と課題」より)

農地は国民共有の貴重な財産

国民の生命維持に必要な食料供給を担うとともに、国土保全・防災・環境保全に重要な機能を果たしている「農地」は、まさに国民共有の財産であり、「公共財」の側面を強く有している。そうした視点に立てば、農地に関しては相続時における一部私有財産権を制限することも考えられる。

例えば、農地相続時において、農地の所有権と利用権を分離し、利用権は当然には相続させずに、自治体が強制的に吸い上げてプールし、それを入札で売却するなどのアイディアも、今後の検討課題である。

4. 各ステークホルダーの責務

これまでの「生産者(農協)・政治家・行政」の三者だけで決める農政はもはや限界である(図10参照)。今後の日本の農政の決定段階には「消費者」を入れて、透明性・公正性・合理性の高い形で、政策を推進すべきである。これにより、従来のように、消費者の知らないところで、一方的に農業に関わる負担が消費者に転嫁されるような仕組みは無くさなくてはならない。

その上で、消費者も含めた農業に関わる各ステークホルダーが、それぞれの役割と責任を負うことで、日本の農業を変えていかなければならない。

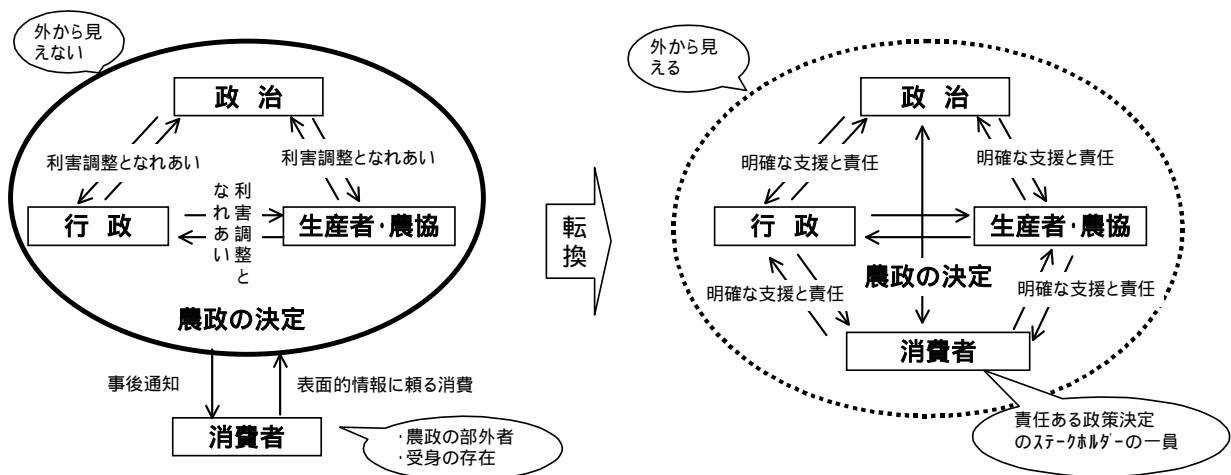


図 10 今後の農政のあり方（概念図）

（１）行政の責務～開かれた農業行政への転換を

開かれた農業行政への転換を図るため、まず「消費者」の視点を入れた省庁横断的な「食料安保・国土保全 諮問会議（仮称）」を設置する。メンバーは関係閣僚、農業生産者代表、消費者代表、経済界代表、学者から成るものとし、ここが、国土・環境保全等をも加味した、広い意味の国土・農業政策の最高諮問機関となる。事務局を含めた具体的組織設計や議長・参加者の人選で実効性を確保することが今後の課題だが、広く国民・消費者の声を吸い上げながら審議内容を常にオープンにし、実質的に農水省の官僚や政治家が強引なイニシアチブを取れない仕組みとすることが肝要である。

また、予算・決算、補助金に関する情報公開を徹底すべきである。例えば、現状、ホームページ等で公開されている情報では、一般会計と特別会計の間、また特別会計内部でも複雑な資金操作が行われ、容易に全体像を把握することができない。一般会計・特別会計の合計純額でいくら国費が使われているのか、補助金がどの団体に支出され、最終的にどれだけ農家の手に直接に渡ったのか、さらにそれらの「資金効率」は向上しているか否か等、成果を「定量化」して、分かり易い形式で公開すべきである。

このような実態は、米国や欧州など情報公開の進んでいる国と比較すると雲泥の差があり¹⁴、一般の企業においては四半期毎に財政状態や経営成績などの徹底した経営内容の開示が行われているにもかかわらず、国民の税金である行政の予算とその使用状況について、不透明な実態が放置されたままというのは、極めて問題である。

開かれた農業行政のために、まず徹底した情報公開と透明性の確保を求めたい。

（２）生産者の責務～経営努力で農業を魅力ある産業へ

これまで、国からの多額の補助金と、肥料や資材の購入から農産物の販売、果ては営農指導に至るまで面倒を見てもらえる農協の存在に頼りきり、自らの経営努力を怠ってきた農家が多く存在したことも否定できない。

今回我々は、直接支払い制度の導入を提唱しているが、これを受けるからには、農業生産者自身が、我が国の農業を魅力ある産業にするために積極的な務めを果たさなければならない。そのため

には、経営努力でコストを下げて労働生産性を高め、自ら進んで農産物の販売ルートを開拓し、高い収益性を実現して、農業のマイナスイメージを払拭しなければならない。

低い所得で3K（きつい・汚い・危険）労働の代表であるかの如くイメージから、時間的なゆとりがあって農閑期には海外旅行へ行き、軽作業でそれでいて所得水準が高く、斬新なユニフォームを作って「カッコいい&儲かる農業」へと、従来の固定観念を根底から変える、農業のイメージ転換を図って行かなければならない。現に組織化された法人の中には、こうした成功事例も出始めている。

そうでなければ、国民や消費者に納得してもらうことができず、また農業の持続的な発展は実現しない。農業生産者は来るべき食料危機の時代に備えた国内の食料安定供給への責務、国土・環境保全維持の責務を負うと同時に、農業の持続的な発展のための担い手作りの責務を負っていることを、改めて自覚して欲しい。

（3）農協の責務～自己改革を促す

日本の農業のステークホルダーとして、農業生産者と表裏一体を成す農協（JA）の存在は無視できない。農協がこれまで戦後から高度成長期にかけて、日本の食料増産を果たす上で重要な役割を果たしてきたことを否定するものではないが、今日の日本の農業、農村を巡る環境は大きく変化しており、現在の農協はこうした変化に対応できていないのではないかと思われる。

実際農業生産の現場からは、農協から購入する農薬や肥料などの購入価格が一定であるため、規模のメリットが全く享受されないと叫んだ大規模農家の声や、出荷する農産物価格が均一であるため、苦勞して有機栽培を行っても付加価値が反映されない、と言った不満の声を多く耳にした。

農協が今後の日本の農業、地域社会の維持・発展にさらなる役割を果たしていくためには、従来の業務をこれまでどおり踏襲するだけでは不十分であり、こうした農業生産者の声を真摯に受け止め、

集落営農組織の育成等、農地の集積・有効利用に向けてより強いイニシアチブを発揮し、経営ノウハウの付与を通じて大規模経営体農家の発展をより強力にサポートする

ファーマーズマーケット等の直接販売、小売店・外食産業との契約販売、生協との提携といった、新たな販売ルートの開拓と、より付加価値の高い農産物の販売戦略、ブランド化等に積極的に取り組む

悪しき平等主義をあらため、従来の家族経営体や集落営農組織、企業的農家、株式会社の農業参入等多様化する農業主体間のニーズに応じた集荷・販売政策を行うことで、より調和のとれた地域農業の発展に努力する

などの取り組みを通じ、農業生産者と消費者の両者の視点に立った、大胆な自己改革を行うことを求めたい。

また、現在農協は、非常に改革意欲の高い農協と旧態依然としたままの農協が混在し、大きな格差がある。しかし、組合員が加入できるのは原則として居住地・経営農地等をカバーしている農協に限られ、近隣の地区にどんなに良い農協があっても、越境して自由に組合員になることはできない¹⁵。競争促進の第一歩として、学校の「学区制」と同様に、農協の越境加入の自由化なども検討

すべきである。

(4) 消費者の責務～応分の負担とコメ消費拡大運動の展開

消費者は、減反廃止により主食用米価格の下落というメリットを得るとともに、水田維持によってもたらされる国土・環境保全維持の恩恵を享受する。こうしたメリットを享受するのであれば、消費者も水田・コメ農業の持続のために、応分の責務を負うべきではないだろうか。

特に、日本人のコメ消費量は食生活の洋風化などにより、この40年間でピーク時の半分まで減少した(図11参照)。もちろんこれには、減反による高米価維持を含め、「農政が現状を作った」という側面もあるが、日本のコメ農業を支えるためには、やはり消費者・国民もコメ消費拡大に協力するべき責務があると考えられる。

現在国民1人当たり年間コメ消費量は61.4kgであり、コメの家庭内消費比率が約46.6%なので、平均すると「1人1.2杯/日(茶碗1杯約65g)」となる(残りは加工・外食用～H14年値)。

従って、減反廃止によるコメの増産分(最大385万tを全て主食として賄うためには、今後の人口変動を考慮しなければ、国民1人あたり約90kgのコメ消費が必要となる。このうち、家庭での消費部分を現行と同じ比率で増やすためには、「1.7杯/人・日」=国民1人が毎日「茶碗半分」に相当するコメを現状よりも多く食べ、同様の量に相当する分、コメの加工・外食消費が増えれば、現在の水田は全て主食用としてフル活用ができる計算となる。

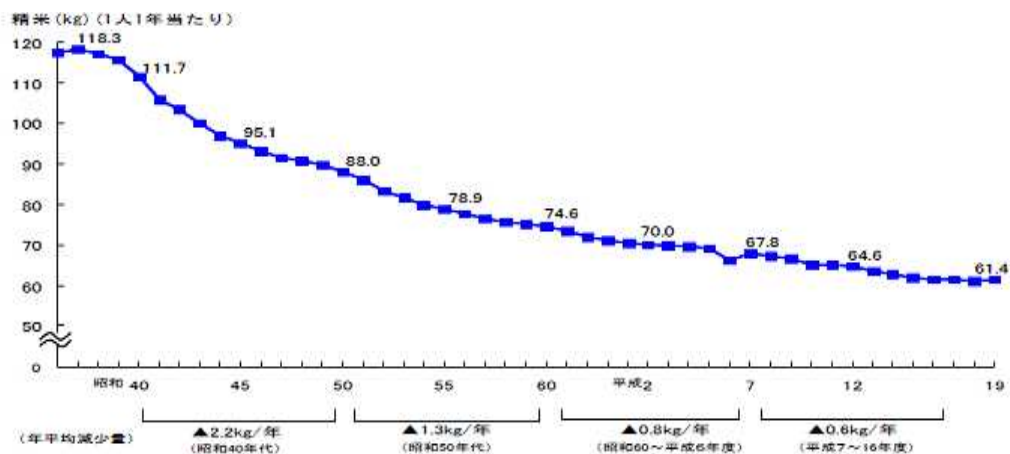


図11 コメ消費量の推移(1人1年当たり)

もちろん慣れ親しんだ国民の現行食生活を変えることは容易ではない。また減反廃止によるコメの増産を全て主食用の国内消費だけで賄うのは現実的ではなく、飼料米や加工用米などの非主食用米の生産や、海外への輸出なども含めた需要先の拡大が必要になることは言うまでもない。しかし、日本のコメ農業の保護と国土・環境保全の維持に対する重要性を消費者が再認識し、意識を高める契機として、消費拡大に向けた国民的運動の推奨を提案したい。

また、こうした運動を補完する仕組みとして、コメに対する消費税を「ゼロ」とする¹⁶ことや、段階的に幼稚園から小中学校までの米飯給食の義務化・無料化の推進も検討すべきである。現在、小中学校は2007年度に全国平均で週3回の米飯給食を達成したが、これをできるだけ早く5回ま

で引き上げることで、日本の伝統的主食であるコメを食する習慣を定着させることが可能となる。

もちろんコメ消費拡大に向けて、食味向上や調理労力削減のための炊飯技術・保存技術開発など、民間企業の貢献・努力も必要である。

．終わりに

中山間地域等における対応等、別途検討が必要な部分もあるが、当提言に基づき減反政策が廃止され、「持続的湛水農業維持費直接支払い制度」が導入されれば、日本の国土・環境保全や食料安定供給に資するだけでなく、農家の構造改革が進展し、稲作が産業として自立する可能性が見えてくる。

また、減反政策を廃止し、米価が下がれば消費者に負担を強いるコメの高い関税が不要になる。コメの高関税が不要になれば、WTO ルール上、コメを重要品目から外すことも可能となる。そうすれば日本はコメの国家貿易を廃止することで、国際貿易ルール上、77 万 t ものミニマムアクセス米を購入する必要がなくなる。

要は減反による米価維持政策を廃止し、コメの需給調整を市場原理に委ねることで、WTO 交渉における懐を深くすることが可能となり、また、そうすることでむしろ日本のコメ農業の国際競争力向上に繋がる道筋が見えてくるはずである。

以上のように、当提言が実現すると、閉塞感と矛盾に満ちた日本のコメ農業の問題解決へ向け、様々な展望が開けてくるものと期待できる。

以 上

脚注

1 農林水産省総合食料局 HP より

2 湿地の生態系保全を目的に 1971 年に制定された条約。2009 年 2 月現在の締約国は世界 158 ヶ国、登録地は 1,832 ヶ所。締約国は、動植物の生息にとって重要な水域を指定し、指定地の適正な利用と保全を行う。

3 鈴木宣弘東京大学大学院教授らが行った認定農業者を中心としたアンケート調査（2006 年）でも、回答した稲作農家の 68%が生産調整廃止に賛成している。経営規模別で見ると、コメ収穫量 18t（3ha 強規模）以下の生産者は 76%がやめた方がよしとし、18t（3ha 強）を超える生産者は逆に 66%が継続した方がよしと回答している。（鈴木宣弘「農のミッション - WTO を超えて」112 頁）

4 詳細は http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukan/nougyo_kinou/index.html 参照。

洪水防止機能：

水田は周囲を畦畔で囲まれており、雨水を一時貯留することにより洪水流出を防止・軽減する機能がある。流域における水田の面積率が高いほどピーク流量が少なく、直接流出率が低いことや、都市化や耕作放棄の進行が洪水時のピーク流量を増大させることなどが立証されている。棚田(1.6ha)を含む 67.0ha の小流域を対象としたシミュレーションでは、棚田が耕作放棄された場合 50 年に 1 回の洪水が 25 年に 1 回起こるようになるとの結果が報告されている。畑は、土壌中の間隙に雨水を一時貯留することで、洪水を防止・軽減する。耕作は表層土壌の間隙率を高め、保水容量を増大させる。

これらは、農業者が農地の管理を継続することによって発揮される機能であり、対価を受けない外部経済として供給される。

河川流況安定・地下水涵養機能：

水田に湛水されたかんがい用水の多くは、地下に浸透し、一部は排水路を通じて河川に還元される。また、地下浸透水の一部は、下流で湧出して河川に還元され、一部は地下水として深部に浸透する。河川に還元される場合、農業地域で滞留することによって、河川の流量の変動を平滑化するとともに、下流河川の水源として流況安定に寄与し、都市用水などに再利用されている。また、深部に浸透した水は、流域の浅層及び深層の地下水を涵養し、下流での上水や工業用水等として再び揚水され、良質安価で安定した水源として、地域の生活や産業活動に活用されている。非かんがい期であっても、田面・凹凸貯留や、団粒が発達した畑土壌では、高い透水性により降雨を地下に浸透させる機能を発揮している。このようなかんがい水の動態は、かんがい期に浅層地下水の水位が急激に上昇する顕著な現象をはじめとして、観測やシミュレーションによる多くの研究で解明されている。

稲作期間に水田に湛水されたかんがい用水は、一日当たり 20mm 程度減水し、その内 7mm 程度が蒸発散、13mm 程度が地中に浸透するのが、わが国の平均的状況であると認められている。涵養された地下水は外部経済として供給される。

土壌侵食防止(土砂流出防止)機能：

土壌侵食は、雨水や風の作用で土壌が流出または飛散する現象で、前者を水食、後者を風食という。農地は、植生のない裸地や荒地に比較して土壌侵食量が少なく、これが土壌侵食防止機能と呼ばれている。水田は、湛水状態では降雨が土壌表面に作用せず、また、傾斜地帯であっても土壌面は平坦であり、耕作放棄によって荒地となった場合に比較して、土壌侵食防止機能は非常に高い。畑地における作物の葉や茎は雨滴の衝撃や表面流去水が土をはぎ取ろうとする力を弱める。植被率の差や作物によって差はあるものの、一定の土砂流出防止機能が認められる。草地は土壌の被覆率が高く良好な土砂流出防止機能を発揮するが、除草管理された畑地・樹園地の土砂流出防止機能は、雑草で覆われた地面と比較して高いとは認めがたい。この機能は、対価を受けない外部経済として供給される。

土砂崩壊防止機能：

傾斜地農地では、農業生産活動を通じて農地の崩壊を初期段階で発見し補修することで、斜面の崩壊を未然に防止している。水田には作土層の下に耕盤が形成されているため、かんがい水をゆるやかに浸透させ、地下水位を安定的に維持する機能がある。

耕作放棄によって耕盤に亀裂が発生し、大雨時に急激な地下浸透が起り、地下水位の上昇とそれに起因する地すべりや土砂崩壊が発生しやすくなる。また、農地の巡回管理がなされなくなると、小規模な崩壊が見過ごされるため、逐次的に大きな崩壊が発生しやすくなる。

これらは、農業者が農地の管理を継続することによって発揮される機能であり、対価を受けない外部経済として供給される。

(以上、2001年11月日本学術会議答申より)

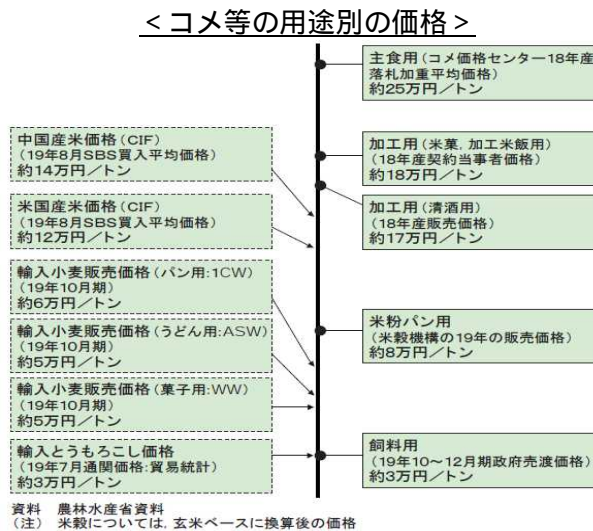
5 EUは1992年の共通農業政策(CAP)改革(「マクシャリー改革」)で、主に穀物につきそれまでの価格支持政策から、過去の生産実績に基づく直接支払い政策へ転換した。この時点では市場価格下落分についての農家への所得補償の意味が濃かったが、99年の改革(「アジェンダ2000」)で直接支払いの受給条件としてクロスコンプライアンス(環境規制)を導入したり、所得・市場支持政策(第1の柱)以外の「農村振興政策」が第2の柱に位置付けられ、後者への財源移転(モジュレーション)も可能となった。その後、総じてEUでは、第1の柱(市場・所得支持としての直接支払い)が全体として縮小、より市場指向のものに移行する一方で、第2の柱(農村振興政策としての直接支払い)が拡大し、内容の多様化と統合が進む方向にある。(平澤明彦・農林中金総合研究所主任研究員「CAP改革の施策と要因の変遷」より)

なお、アメリカにおける農家への財政支援も直接支払いが基本である。また既に日本でも「水田・畑作経営所得安定対策」や中山間地域を対象とした直接支払い制度が導入されている。

6 「...窒素支出のバランスが崩れ供給超過になると、過剰な窒素は硝酸態窒素の形で地下水に蓄積されるか、野菜や牧草に過剰に吸い上げられる...。」「...窒素を最終的に受け入れる農地や自然環境が少ないため、窒素需給は大きな供給超過になる。...ブルーベビー症(幼児の酸欠症)、消化器系がん、糖尿病、アトピーとの因果関係が不安視され、酸性雨、地球温暖化の原因にもなっている。」(鈴木宣弘「農のミッション-WTOを超えて」より)

7 日本農業新聞が行った「米政策見直しに関する稲作農家・緊急意向調査」に寄せられたコメントより(2009.6.13日本農業新聞)

8 下記参照



(篤谷栄一農林中金総合研究所特別理事「『水田維持直接支払い』による非主食用米生産」より)

< 加工用米 >

- ・ 国産加工用米(米菓・加工飯用) = 10,800 円/60kg
- ・ 国産加工用米(清酒用) = 10,200 円/60kg

この競合商品として同じ短粒種米として比べると、中国産米 = 8,400 円/60kg(玄米・CIF)、米国産米 7200 円/60kg(玄米・CIF)、「6510 円/60kg の直接支払い」があれば、競合商品を楽に下回る。これに関税が乗れば更に大幅に下回る。なお、タイ米の価格ももっと安い、日本のコメと違い長粒種のため競合分野は少なくなると予想される。

< 米粉用米 >

- ・ 国産米粉用米 = 4,800 円/60kg

この競合商品は、輸入小麦(パン用) = 3600 円/60kg、輸入小麦(うどん用&菓子用 = 3,000 円/60kg)、「6510 円/60kg の直接支払い」があれば、競合商品を悠に下回る。

< 飼料用米 >

・国産飼料用米 = 1,800 円/60kg

この競合商品は、輸入トウモロコシ = 1,800 円/60kg。「6510 円/60kg の直接支払い」があれば、その分がそのまま純利益になる。

< 飼料イネ >

・国産飼料イネ = 1,560 円/60kg

この競合商品は、輸入牧草（米国産チモシー） = 3,200 ~ 3,900 円/60kg。「6510 円/60kg の直接支払い」があれば、その分がそのまま純利益になる。

注：上記は、手に入ったデータの範囲で非主食用米の内外価格差が直接支払いによりどの程度縮小するか、目安として行った粗い試算である。現実には国際価格の変動、各用途で求められる収量、そして品質差など多くの要因が関連してくる。特に、ニーズにマッチした品種改良・製粉技術革新などの研究開発を合わせ進めることは重要な要因となる。

9 農林水産省「平成 19 年産 米生産費」の作付規模別「物財費 + 労働費」より

10 各県にある農業大学校卒業生の 17%しか就農していない実態がある。（佐野幹雄 全国農業高等学校長協会理事長「農業教育の課題と挑戦」より）

11 現行「食料・農業・農村基本計画」（2005 年 3 月 25 日閣議決定）参考付表によると、このままの農地面積の推移では、国内生産のみで確保できる国民 1 人 1 日当たり供給熱量は、イモ類を多く作付ける高位推計でも 2,020 和加里、コメ中心の低位推計では僅か 1,880 和加里と予想されている（2015 年時点）。不測の事態に備える食料安全保障の観点から見て、我が国の農地面積は限界に近い水準まで減少していると言える。

12 農地基本台帳は農地保全を目的に市町村農業委員会が管理し、農家ごとに所有農地や小作地面積を記載するもの。地方税法で整備が義務づけられた固定資産課税台帳のような法定台帳ではなく、法的根拠は局長通達であり、記載内容に誤りがあっても罰則はない。農地の固定資産税は免除されているため、通常の不動産のように名義（納税義務者）と権利を一致させる誘因が働きにくい。

13 例えば、多額の税金を投入して土地改良を行った優良農地であっても、市町村が「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」（通称「27 号計画」）なるものを策定すれば、「8 年」の転用禁止期間中でも、工業団地やショッピングセンター、物流倉庫等に自由に転用できる（農振法施行規則第 4 条の 4 第 1 項第 27 号）。2007 年まで市民への縦覧義務さえ無かった。（2009 年 3 月 8 日東京新聞より）

14 EU には、農家補助金額をチェックするインターネットサイト「ファーム・サブシディー・ドット・コム（FSC）」があり EU 内の農家の個人名と受け取った補助金額が細かく明示される。国によっては農家の住所まで特定される。（2008 年 1 月 27 日 日本農業新聞）

15 農業共同組合法第十二条：農業協同組合の組合員たる資格を有する者は、次に掲げる者で定款で定めるものとする。一 農業者（組合を除く。）二 当該農業協同組合の地区内に住所を有する個人又は当該農業協同組合からその事業に係る物資の供給若しくは役務の提供を継続して受けている者であつて、当該農業協同組合の施設を利用することを相当とするもの。

16 EU の付加価値税は、標準税率の他に品目に応じた軽減税率やゼロ税率がある。食品に関してはフランス・ドイツ・スウェーデンで軽減税率が適用され、イギリスでは菓子類・アルコール飲料などを除き原則食料品はゼロ税率となっている。