

コメ作り農業の成長可能性

現状維持に固執して経済原則に反する誤った政策を改めない限り、国内市場の縮小と農業従事者の超高齢化が進む中で、コメ作りが衰退し続けることは避けられない。

その将来展望を切り開くためには、農家の所得保障を「高いコメ価格」維持から「直接支払い」に切り換え、コメの生産と流通に対する国の関与を排除して市場に委ねるとともに、「減反」（生産調整）廃止による農地の有効活用、小規模農地の集約化と規模拡大による生産性の向上、技術革新による「反収」増の推進、農業への新規参入規制の緩和、農業経営力の強化、によって国際競争力を回復する。これによって、国内では需要増が見込まれる作物の生産を拡大するとともに、これまでの内向きの農政を世界に開かれた農政へと転換して、世界の消費者の選好にマッチした農産物を生産し、輸出の拡大をめざす以外に進むべき道はない。

食管制度の実施部隊として国によって上から一方的に設立され、自らの業容拡大のために特例的に認められた特権をフル活用して、わが国のコメ作り農業を縮小・衰退へと導いてきた JA 農協は、食管制度が廃止され、コメの流通が完全に自由化された今、その歴史的な使命を終えた。

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

[要 点]

1 コメ作り農業が抱える問題点

- ① 1970 年頃からコメの供給が需要を上回るようになったにもかかわらず、食管制度はその後 30 年近く廃止されなかった。しかも同制度廃止後も、高関税率と「減反」とで「高いコメ価格」を維持する政策は、今日まで変更されずにきた。
- ② JA 農協と自民党農林族の抵抗に阻まれ、農地の集約化と規模拡大で生産力の強化をめざす農業の構造改革が行われなかった。その結果、小規模で分散している農地の弱点が改善されず、わが国のコメ作りは効率が悪くコストが嵩む生産を強いられてきた。併せて、市場を無視した「高いコメ価格」維持政策を取り続けたことから、海外産のコメとまともに競争できない状況に陥っている。
- ③ わが国の農地面積はそもそも極めて狭小であるうえに、緩い転用規制のほか、耕作放棄地の拡大と「減反」とで希少な農地の多くを失った。カロリーベースで 38% しかない食料自給率を飛躍的に高めて食の安全保障を確保するには、農地についても抜本的な対策を講じる必要がある。
- ④ 人口減少に伴いコメの需要が減少し、農業従事者の超高齢化で離農者が増えることは避けられない。海外との門戸を閉ざし、現状の政策に固執している限り、わが国農業が成長、発展する見込みはない。農業の将来展望を切り開くには、世界市場をめざして打って出る以外ほかに取りうる方策はない。

2 令和の米騒動

昨年から今年にかけての異常な米価の高騰は、コメの需給見通しを誤り、コメの供給が 40 万トン不足したことに起因している。コメの価格と生産に政府が関与している限り、同様の事態はこれからも繰り返される可能性がある。

3 コメ作り農政の変遷 ― 戦後から食糧管理法廃止の 1995 年まで

戦後の農業政策は、深刻な食料不足の解消と悲惨な状況に置かれた小作農の解放から始まった。食料不足は食管制度の維持で乗り越えた。その際、食管制度の実施部隊として上から一方的に設立された JA 農協には、ほかの法人にはない特権や特例が認

められたことが、その後のわが国農業わけてもコメ作りの健全な成長と発展を阻害する要因となった。

その後 1970 年頃を境にコメの供給が不足から過剰に転じ、政策の変更が求められる状況になったが、「高いコメ」価格と「減反」政策が変更されることはなかった。その結果、国民は過大な価格差負担と租税負担を強いられ、わが国のコメは国際競争力を失い、成長と発展の芽を摘み取られた。

農業基本法をはじめ農地法や食糧管理法、農業協同組合法などが改正されたのは、1995 年以降のことである。しかも、制度改正が行われても、わが国農政の基本的な枠組みに大きな変更が加えられることはなく、それまでの路線が継続されて今日に至っている。

4 JA 農協の解体的組織再編

① 1970 年頃にはコメの供給が需要を上回る状況となり、1995 年に食管制度が廃止された今、食管制度の実施部隊として設立された JA 農協の歴史的な使命は終わった。

② これまで JA 農協が行ってきた主張や行動は、ことごとくわが国のコメ作りを衰退から滅亡へと導くものだった。農業者の利益のためと言いながら、自らが経営する事業の業容拡大と収益の増加を追求してきた「農業減びて JA 栄える」実情は由々しい事態である。

③ 2015 年の農業協同組合法の改正で、JA 農協の株式会社化と JA 単協の生協化を自発的に行えるようになった。しかし、JA 農協が自ら進んで身を切る改革に取り組むとは思えない。本来果たすべき営農指導を軽視し、もっぱら金融・保険・物販の業容拡大に走る JA 農協を現在の組織形態のまま存続させることはできない。JA 農協が事業の継続を望むなら、ほかの民間企業と同等の条件で事業を営むように改める必要がある。

5 コメ作り農業がめざすべき方向

1999 年に制定された新農業基本法は、わが国の農業が直面する課題や問題に真正面から向き合い、将来のあるべき姿を見据えたうえで、進むべき方向を提示した。とり分け担い手農家への農地利用の集約化と規模拡大を推進し、創意工夫を活かした自由な経営展開を促す必要があるとして、統制経済的な国による需給管理と価格政策か

ら脱却して、市場を通じた自由な価格形成に委ねることを謳っていることは重要である。しかしこれまでのところ、その内容を具体化して力強く歩み出そうという気配は全く感じられない。むしろ最近、農水省がコメの「需要に応じた生産」を法制化し、「減反」を固定化させることを決定したと伝えられるなど、流れに逆行する動きが強まっている。

誤った政策で衰退を余儀なくされているわが国のコメ作り農業を救うには、現在の政策を抜本的に改め、世界市場で通用するだけの競争力のある「強い農業」「儲かる農業」をつくる以外にない。

そのためには、コメ作りに関する規制と保護を排除してコメの生産と流通を完全に自由化し、コメの価格と生産量の決定を市場に委ねるとともに、内に閉ざされた門戸を開いて自ら積極的に海外市場に打って出る必要がある。

① 農家の所得保障は「高いコメ価格」の維持に拠らなくても、戸別農家に直接必要な金額を支払うことで目的を達成することができる。「直接支払い」方式には「高いコメ価格」のような弊害がない。欧米諸国はすでに価格維持をやめて「直接支払い」に切り換えている。

② 「減反」は狭小なわが国の農地を、税金を投入して意図的に遊ばせている愚策である。所得保障を「直接支払い」に切り換えれば「減反」する必要がなくなる。

③ 緩い農地の転用規制や耕作放棄地の拡大は、すべての農地を法律で一方的に「農地バンク（農地中間管理機構）」が賃借しているものとみなし、希望者に転貸することで解決できる。それが実現できれば、株式会社の農地所有権問題も解消されるほか、分散している農地の集約や所有者不明農地の有効利用も可能になる。

④ コメには卸売市場が存在しない。コメの価格は、JA 全農が主導する卸売業者との相対取引で決定されている。コメの価格形成の不透明さの原因はここにある。コメの生産と流通が完全に自由化された場合には、当然コメの価格を公正に決定する卸売市場が必要になる。

⑤ 食の安全保障を最優先に考えれば、「減反」はもってのほかである。コメの供給が過剰なら、余裕がある農地を不足しているほかの作物の生産に充て、それでも余剰が生じるなら世界市場をめざして積極的に輸出を拡大すべきである。

⑥ 農業従事者が減少し続けているにもかかわらず、農業への新規参入要件を厳しく

制限し、株式会社に農地所有権を認めないなど、担い手不足対策が欠けている。一定期間研修を受けて資格を取れば、誰でも農業に参入できるようにするとともに、株式会社の農地所有権を全面的に認めるべきである。

⑦ 国内市場が縮小する中で農業の成長・発展をめざすためには、需要増が見込める作物の生産を拡大するほか、世界市場に活路を見いだす以外に道はない。農地を集約して規模を拡大し、技術革新による「反収」増のほか、徹底した IT 技術の活用で生産性を高め、コストを引き下げて生産力を強化すれば、それは十分可能である。もとより消費者ニーズにマッチした高品質の作物を生産することが重要なことは言うまでもない。

⑧ 農地や農業は食料生産だけでなく、水害の防止、自然環境の保全、景観の形成、伝統的な生活様式や伝統文化の継承など、価格で評価できない多様で貴重な価値を有している。農地と農業は、多面的な機能の面からもしっかり維持し、次の世代に受け継いでいく必要がある。

6 コメ作り農政改革の進め方

コメ作りを中心とする農業政策の改革は、日本の農業政策を百八十度方向転換しようとするものであるだけに、JA 農協と自民党農林族をはじめとする抵抗勢力の猛反発を受けることは必至である。

改革を実現するためには、関係者の理解と納得を得ることが何よりも重要であり、前もって周到に準備作業を行い、世論を喚起して国民的合意形成をめざす必要がある。また、改革は 10 年ほどの年月をかけて、項目間の進捗調整を行いながら段階的に進めることが重要である。

[本 文]

1 コメ作り農業が抱える問題点

価格は需要と供給の均衡点で決まるという経済原則を無視し、国際価格とかけ離れた「高いコメ価格」の維持を柱とする現在の農政は、消費者である国民に本来負担する必要のない過大な負担を強いている。加えて価格維持のための「減反」が、それでなくても狭小な農地を無駄にして農業の発展を阻害し、国家の非常時に最小限の食料さえ確保できない状況をもたらし、国の安全保障を危うくしている。

人口減少で国内市場が縮小し、超高齢化に伴い農業従事者の離農が続く中で、現状の農業政策に固執している限り、わが国の農業が衰退し続けることは必至である。農業の将来展望を切り開くには、農業政策を抜本的に改革する必要がある。

なお、価格安定政策を行っている農産物はコメのほかにもあるが、わが国の農政がコメ偏重主義であることから、ここではもっぱらコメに的を絞って検討する。

(農業全体の生産額 9 兆 4,500 億円に占めるコメの割合は 16%で、1 兆 5,200 億円に過ぎない。しかし、「高いコメの価格」で国民に 1 兆 6 千億円の経済負担をかけている(コメの年間消費量を 800 万トン、5 kg 当たりコメの価格を平年ベースの 2,000 円、国際価格を 1,000 円と想定して計算した場合の金額) ほか、コメ関連の予算は約 1 兆円で農業関係予算の 4 割強を占めている)

(1) 供給過剰下のコメ保護政策

1970 年頃からコメの供給が需要を上回るようになった。にもかかわらず、コメ不足に対処するためにコメの生産と流通を国の管理下に置く食糧制度は、その後 30 年近く廃止されなかった。食糧制度が廃止されたのは、ウルグワイ・ラウンド交渉において海外からの批判を受けた 1995 年のことであるが、その後も政府は基本的な枠組みを変更せず、今日まで高関税率と「減反」(目標生産量の割り当てと、転作に対する差額補償交付金の交付)とで「高いコメ価格」を維持する政策を取り続けている。

(2) 国際競争力のないコメの生産

零細兼業農家を温存しようとする JA 農協と自民党農林族の抵抗がネックとなって、これまで農地を集約して規模拡大を図り、生産力の強化をめざす農業の構造改革が行われてこなかった。その結果、コメ作りの生産性は極めて低い水準にとどまったままである。併せて、農家所得を保障する方策として経済原則を無視した「高いコメ価格」維持政策を取り続けたことから、わが国のコメは、今や海外産のコメととともに競争できない状況にある。

(3) 限られた農地の非効率的な利用

37 万 km² の国土に 1 億 2 千 5 百万人の人口を抱え、国土の 7 割を森林が占めるわが国は、欧米

諸国と比べても一人当たりの農地面積が極めて狭小である。そのうえ緩い転用規制の結果、野放図な農地の転用が進み、多くの農地を失った。また、農村からの人口流出と超高齢化の進行とで耕作放棄地が年々拡大している。さらにそれに追い打ちをかけるように、「減反」政策で国が意図的に希少な農地を無駄に遊ばせる状況が続いている。加えて農地改革で多くの自作農が創出されたことから、農地の多くが狭小であるうえに、あちらこちらに分散している。これらの要因が重なって、わが国のコメ作りは極めて効率の悪い生産を強いられている。

(4) コメの国内市場の縮小とコメ作り担い手の減少

人口減少と人々の食生活の変化に伴い、コメの需要が減少し続けることは必至である。同時に農業従事者の急速な超高齢化の進行に伴い、今後も離農者が増え続けることは避けられず、新規参入者の門戸を閉ざしている限り後継者不足に悩まされ、担い手を確保することが難しくなることは避けられない。

海外との門戸を閉ざした内向きで、現状維持をよしとするコメ作り政策に固執している限り、わが国農業が発展する見込みはない。わが国農業が進むべき方向を転換し、誤った政策を改めなければ、わが国農業の将来展望は開けない。

2 令和の米騒動

昨年から今年にかけての異常な米価の高騰は、コメの需給見通しを誤り、コメの供給が40万トン不足したことに起因している。その背景には、「高いコメ価格」を維持したいという思惑から、できるだけ供給量を抑えようという意識が農水省に働いていたことは間違いない。コメの価格に政府が関与している限り、同様の事態はこれからも繰り返される可能性がある。

精米が高騰し、スーパーの店頭からコメが消える事態となった昨年から今年にかけての米騒動は、もともと国際価格とかけ離れて高いコメに対する人々の関心を改めて呼び起こすことになった。

農水省は、その原因は一部の卸売業者がコメの価格の高騰を見越して売り惜しみをし、コメを退蔵しているからだと説明してきた。しかし、仮に退蔵している業者がいるとすれば、それはJA全農をおいてほかには考えられない。取扱量が全体の4割程度に減少したとはいえ、コメの買い付けから販売に至るまで依然として大きなシェアを占めるJA全農が、コメの流通全体を取り仕切っている状況は変わらない。卸売業者は、自らの翌月の販売見込み量に応じて一定量を毎月JA全農から購入しており、市場を支配するだけの力を持っているとは考えられない。

コメについては法律でトレーサビリティが義務づけられているから、そのデータを辿れば、どこでコメが滞留しているかわかるはずである。しかし、農水省は自らの主張を裏付けるデータを公表していない。

今年の新米が市場に出回る時期になっても依然としてコメの価格が下落する兆しが見られず、むしろ来年にかけて高いコメ価格が続く気配が濃厚である。このような状況から推察すると、昨年から今年にかけてのコメの高騰は、すでに昨年からの供給量が需要を下回り40万トン程度コメが

不足していたと言われているにもかかわらず、農水省が備蓄米を放出しなかったことと、今年の時点で現に生じているコメ不足を勘案せずに今年のコメの需給量を予測したために、引き続き今年もコメ不足が生じたことが直接の原因だと考えるのが自然である。

コメは日本人の主食であり、その需要が年ごとに大きく変動することはない。コメは、価格やそのほかの条件の変化で需要が増減することの少ない非弾力的な物資とされている。また、その供給も遅くとも 1 年前には需給見込み量を予測して作付け準備に取り掛からなければ、翌年の収穫に間に合わないため、野菜のようには需要の変化に臨機応変に対応できない。

「減反」が行われている現在、翌年のコメの生産目標量は農水省が発表する需給予測に基づき、都道府県、市町村、JA 農協などで構成する「農業再生協議会」で決定し、それを戸別農家に割り当てて必要な生産量を確保することになっている。このため、今回のコメ価格の高騰がコメ不足によるものだとすると、それは目標生産量を定める際のコメの需要量に見込み違いがあったからであり、農水省がその責めを負わなければならない。農水省が裏付けのない主張をするのは、自らの責任を回避したいからだとしか考えられない。

なお、農水省が自ら生産目標量と減反面積を決めて農家に割り当てていたものを 2004 年に取り止め、JA 農協などで構成する協議会に委ねることになったことをもって「減反」は廃止されたと捉える向きがある。しかし、減反面積割り当ての基礎となる需給見通しは引き続き農水省が行っており、また、「減反」の実行を確保するために交付されている転作交付金に変更がないことをみても、そのような捉え方は誤りである。

コメの需給は価格に対して非弾力的な性格を持っているから、たとえ過不足量がわずかでも、それに応じた価格の変動は予想以上に大きくなる傾向がある。このため、価格の乱高下を回避するためには、予め多少のゆとりをもって目標生産量を決定する必要がある。しかし、コメの価格を高く維持するために生産量を人為的に抑制する「減反」を行っていることから、農水省には生産量をできるだけ抑えたいという意味が働くことが避けられない。過剰米が生じると財政負担が増嵩するだけに、そのような意識はなおさら強くなるはずである。

それだけでなく国際価格をはるかに上回る高いコメが通常の 2 倍という異常な高値に跳ね上がり、そのうえスーパーの店頭からコメが消えるという事態が生じているにもかかわらず、農水省の動きには危機意識のかけらも見られず、その動きはあまりにも緩慢だった。今年も官邸から指示されるまで備蓄米を放出する動きさえまったく見せなかったことは、農水省の本音がいみじくも露呈したというほかない。

その姿勢から見えてくるのは、農水省にとっては消費者である国民のことなどどうでもよく、守るべきは農家と JA 農協の利益だということである。備蓄米の放出にあたっては、その売渡先を JA 全農に限り、入札に際して何の条件も付けずに高騰した価格で売り渡すという、本気でコメを安くする意思があるとは到底思えないような失態を演じたのはそのためである。

その後、農水大臣が交代したこともあって、備蓄米を追加放出し、5 Kg 当たり 2 千円で卸売業者と大口の需要家に随意契約で売り渡されることになった。しかし、それによるコメの価格低下

は限定的で、すでに今年の新米価格は今夏のコメ価格を上回っている状況（JA 農協は昨年の金額を上回る概算金（「単協」が秋の収穫時に農家に支払う仮払金。翌年、卸売業者と相対取引で決まった相対価格の累計額との差額を清算する）を農家に提示している）であり、依然として下がる気配がみられない。

このように、国内産のコメの価格が異常ともいえる水準に高騰していることから、最近、民間ベースによるコメの輸入が急増している。しかし、ことここに至っても、農水省には緊急避難的に海外からコメを緊急輸入しようという動きや、「ミニマム・アクセス米」（コメの関税化を延期する代償措置として受け入れが始まった関税なしの最低限の輸入枠のコメ。その後、高関税率の設定が行われた結果、現在、上限の消費量 8% を若干下回る 7.2%、76.7 万トンを受け入れている。用途は飼料、加工、海外援助）を主食用に転用しようという動きが全く見られない。また、政府にそのような措置を求める政治サイドの動きもない。

「高いコメ価格」の維持と「減反」を続けている限り、今回のような事態はこれから先も繰り返し発生するに違いない。現に新米が出回る時期がきてもコメの価格が下がる気配がないにもかかわらず、農水省にはコメの価格を引き下げるための本格的な手法を検討しようという動きが全く見られない。コメの価格対策として「お米券」を配布しようとすることは、問題の本質的な解決には目をつぶって小手先の施策で国民の目をくらませ、批判をかわそうとするものである。私たちは誤魔化されてはいけない。

石破内閣がコメの生産拡大と輸出促進を打ち出したことは朗報だった。しかし、本格的な検討を始める前に退陣したことは残念である。次の高市内閣にしっかり引き継がれることを期待したいが、新内閣の農水大臣が早くも「コメは減産しなければならない」と発言し、農水省がコメの「需要に応じた生産」を法制化して「減反」を固定化することを決めたと報じられているなど、せっかくの動きが腰砕けに終わる気配が濃厚である。このような農業の衰退を助長する農水省の動きは、高市内閣が掲げる看板政策の「経済再生」を自ら踏みにじるものであり、内閣としては放置することができないはずである。

今回の米騒動のような異常な事態が生じるのは、海外産のコメに対して輸入禁止的な高い関税（関税額 1Kg 当たり 341 円、設定当初の時点では税率に換算すると 778%）をかけてその国内への流入に待ったをかけ、併せて、コメの生産量が需要を上回らないように「減反」によって意図的に生産を抑制して、コメの価格を高止まりさせているからである。コメの価格の乱高下を防止するには、人為的な「高いコメ価格」の維持と「減反」をやめ、緊急事態に対処するための必要最小限の備蓄を確保したうえで、基本的には市場を通じて形成される需給均衡点での価格と生産量の決定に委ねるべきである。

なお、「高いコメ価格」を維持するための高い関税措置や関税措置を守るための苦肉のミニマム・アクセス米の受入れは、消費者たる国民に過大な負担（関税措置：消費者による国際価格と国内価格の差額負担。ミニマム・アクセス米の受入れ：援助米・飼料用途米の輸入価格と販売・処分価格との差額及び保管費の財政負担）を強いているだけでなく、農業分野で国際貿易における例外的な措置を死守することが、通商交渉全体におけるわが国の立場を難しいものにしている。

3 コメ作り農政の変遷 ― 戦後から食糧管理法廃止の 1995 年まで

戦後の農業政策は、悲惨な状況に置かれた小作農の解放と深刻な食料不足の解消から始まった。

前者は、農地改革で状況が一変した。194 万 ha の農地を国が地主（252 万戸）からタダ同然の価格で買い上げて小作人（420 万戸）に払い下げた結果、小作地の割合は 46%から 13%に大きく低下した。併せて、小作料もコメの収穫量の半分から 5%程度まで大幅に引き下げられた。

また後者は、戦前の統制経済の下で創設された食糧制度を維持し、コメの生産と流通を国の一元管理の下に置くことで危機を乗り越えた。その際、農水省主導の下、食糧制度の実施部隊として、戦前の統制団体であった「農業会」（コメの集荷、農産物・肥料・生活資材などの販売、融資・共済事業を行う「産業組合」と、営農指導と政治活動を行う「農会」を統合した団体）を改組して、上から一方的に全国くまなく JA 農協が設立され、ほかの法人には認められていない数々の特権や特例が認められた。それが、その後のわが国農業わけでもコメ作りに多大の影響を及ぼし、その健全な成長と発展を阻害することになった。

農地改革と食糧危機克服後の課題は、

- ① 農地改革で新たに生まれた自作農の農地の多くが 0.5ha 以下とあまりにも規模が小さく、せっかく自作農となったが農業所得だけでは安定した生活を営めない状況であった。
- ② 小規模で生産性が低い農地を放置したままにしておくことは日本の農業の発展を阻害する足枷になるから改善する必要があるとされ、そのためには、農地を集約して規模拡大を図る必要がある。

とされた。

そのため、農水省主導で 1961 年「農業基本法」が制定され、

- ① 規模拡大によるコストダウン
- ② 需要の伸びが期待されるほかの作物への作付け転換
- ③ 農工間の所得格差解消のための価格政策の推進

を柱に農政が推進されることになった。

しかし、JA 農協が規模拡大に強力に反対し、当時の社会党も「貧農切り捨て」だと反発したため、規模拡大が放置され、もっぱら農家の所得向上策としては米価の重点的な引き上げが行われた。その結果、コメと麦などのほかの作物との収益格差が拡大し、兼業化の進展で二毛作から一毛作への移行が進み、作物の選択的拡大は、コメだけが増産されることになった。

その後コメ需要の減少と生産の拡大に伴い、1970 年頃を境にコメの供給が不足から過剰に転じ、政策の変更が求められる状況になった。しかし、JA 農協と自民党農林族や社会党の抵抗に遭って農業の構造改革が阻止される一方、経済原則に反する「高いコメ価格」の維持と「減反」政策がとられた結果、国民は過大な価格差負担と租税負担を強いられることになった。同時にわが国のコメは国際競争力を失い、成長と発展の芽を摘み取られることになった。

農業基本法をはじめ農地法や食糧管理法、農業協同組合法などが改正されたのは、コメの需給状況が好転してから 30 年ほど経った 1995 年以降のことである。しかもそれは、わが国の自主的

な判断に基づくものというよりも、ウルグワイ・ラウンドにおける海外からの批判に抗しきれず、いわば外圧によって廃止・改正せざるを得なくなった面が強かった。

しかし、制度改正が行われても、その後のわが国農政の基本的な枠組みに大きな変更が加えられることはなく、それまでの路線が継続されて今日に至っている。これを見れば、既得権益を手放すまいと必死に抵抗し続ける JA 農協と、それと一体となって改革を阻止しようとする自民党をはじめとする政党の力が如何に強いかがわかる。

わが国の農業は、戦後間もないころから 1960 年頃までは比較的安定していたが、その後の高度成長期を経て大きく変貌した。

1960 年と 2020 年を比較すると、農地は 609 万 ha から 427 万 ha (水田 232 万 ha、畑 195 万 ha) に、農家戸数は 604 万戸から 103 万戸に、農業従事者は 1,454 万人から 249 万人に減少した。また、食料自給率は 79% から 38% に、そのうち穀物の自給率は 82% から 28% に大きく低下した。食料自給率の低下は、

- ① 食生活が変化し豊かになったこと（1 人 1 日当たり供給熱量が 2,291Kcal から 2,751Kcal が増える中で、コメは 1,106Kcal から 612Kcal にほぼ半減し、畜産と油脂がそれぞれ 85Kcal から 400Kcal と 105Kcal から 379Kcal に大きく伸びた）
 - ② 農地の宅地など他用途への転用、「減反」及び耕作放棄による農地の減少、兼業化に伴う二毛作から一毛作への移行に伴い農地利用率が 135% から 91% に低下したこと
- によって、コメ以外の農作物の需要を満たせなくなったことによるものである。

4 JA 農協の解体的組織再編

(1) JA 農協が担った歴史的使命の終焉

JA 農協は、戦後の食料危機を乗り切るために行われた食管制度の実施部隊として、統制団体だった「農業会」を引き継ぐ形で農水省主導の下、上から一方的に全国くまなく設立された団体である。JA 農協に認められた独禁法の適用除外や金融業と保険業の兼業、協同組合の基本原則に反する准組合員制度や員外利用、あるいは JA 中央会による「単協」の監督・指導権は、食管制度の運営を盤石なものにするためのものだった。そのような事情がなければ、本来認められるはずがなかった。

戦後の食料危機は、その後の農業生産の拡大とコメ需要の減少で 1970 年頃には供給が需要を上回る状況となり、食管制度を維持しなければならない事情は解消された。しかし、食管制度が廃止されたのはそれから 30 年ほど後のことであり、コメ作り農政の基本的な枠組みは今日に至るまで変更されていない。また、農業協同組合法は、「中央会」の廃止など部分的な改正は行われたものの、太宗は維持されたままである。

設立当時の食料危機ははるか昔のこととなり、JA 農協設立の根拠となった食管制度が廃止されて 30 年が経過した今、これまでどおり JA 農協の組織体制を維持しなければならない社会的な理由と根拠は無くなった。戦後一時期 JA 農協が担った歴史的な使命は終わった。

(2) JA 農協の特異性

① 食糧制度の実施部隊として設立されたことが JA 農協の力の源泉となった

「協同組合」は、社会的な弱者が大企業などの強い立場の者に対抗して自らの利益を守るために、力を合わせて共同で事業を行うことを目的に組合員の総意で運営される民主的な組織形態である。誰でも自由に設立できることが基本原則であり、設立や加入を強制されたり、妨害されたりすることがないはずである。すべての協同組合が独占禁止法の適用除外を受けている根拠もここにある。

一方 JA 農協は、戦後の食料危機を乗り切るために農水省主導の下、上から一方的に短期間で全国くまなく設立された団体であり、個々の農家が自主的に設立したものではない。その生い立ち、一般の協同組合とは大きく異なる。

戦前（1942 年）制定された「食糧管理法」は、戦時下における食料不足に対処してすべての国民にあまねくコメや麦が行き渡るようにするため、コメ、麦の集荷から販売までの流通管理を国が一元的に行い、消費者である国民には配給制を実施して、公平にコメを供給するためのものだった。

戦後、兵士の復員や海外居留者の外地からの引き揚げに伴う需要の増加と、戦争によるコメ生産力の低下から深刻な食糧難に直面した。政府はその打開策として食糧制度を維持し、コメが高い価格で闇市に流れるのを食い止めるため、戦前の統制団体であった「農業会」を引き継ぐ形で急速に JA 農協を全国くまなく設立して国に全量拠出させる体制を整えるとともに、コメの買い取り価格を引き上げた。農家は JA 農協以外の業者にコメを売り渡すことを禁止され、消費者は交付された米穀通帳で指定された小売店でしかコメを購入することができなくなった。

その結果、食糧制度の下で国の業務代行機関として集荷から保管及び販売に至るまで、流通業務を一手に担うことになった JA 農協の内部で農産物や農業用資材、農機具の流通を担う JA 全農のコメ市場における力は絶大（当初 95% のコメを支配）になり、事実上独占的な地位を確保した。

JA 農協は、生産者であるコメ作り農家の声を代弁する形で自ら「米価は農民の春闘」と叫んで、政府のコメ買い取り価格の決定に際して政治力を発揮し、今日の「高いコメ価格」を勝ち取ってきた。

JA 農協には独占禁止法の適用が除外されるとともに、地域独占が認められ、一般の法人には認められていない金融業及び保険業との兼業が許されるなどの特権を有しているのは、食糧制度の下でその実施部隊として活動できるように、経営基盤を強固なものにしておく必要があると考えられたからである。そうでなければ、JA 農協だけが特別扱いされる合理的な根拠を見出すことはできない。

また、JA 農協では単協—県連—全国連とつながる中央集権的な三段階制がとられており、単協が県連や全国連と肩を並べて、事業を行うことが禁止されてきた。そのため、通常、県連や全国連は単協が主体となっていく組織活動を連絡・調整するために設立されるものであるのに対し、JA 農協では、単協はむしろ全国連と県連の傘下でその指揮の下、いわば支店や営業所として事業を営むのも同然の形になっている。それを法的に裏付ける役割を果たしてきたのが、1954 年に農

業協同組合法が改正されて強制加入の「中央会」が制度化され、「JA 全中」と「JA 県中」に付与された単協を監査し、指導する権限であった。このような上意下達の指揮系統にみられ中央統制的な仕組みは、本来組合員の自由な意思に基づいて運営されるべき協同組合の基本原則にそぐわないものである。

なお、2015 年の農業協同組合法の改正で中央会制度が廃止され、JA 全中は社団法人に、JA 県中は自主的な組織に変更されて監督権も指導権もなくなり、単協の中央会への加入・脱退は自由になった。

JA 農協の事業経営における圧倒的な強さ、市場占有率の高さと絶大な政治力は、このような特権を背景とした農家に対する事実上の支配力に支えられたものである。JA 農協は、戦後のわが国農政を実質的に取り仕切ってきたと言っても過言ではない。自民党はもとより野党にも絶大な影響力を持つその意向には、誰も抵抗できない状況にある。

ところで、たとえ JA 農協が絶大な力を持っていたとしても、その意向や主張が農家はもとより消費者たる国民の利益にかなない、わが国の農業が世界各国に伍して競争力を維持し、農業を取り巻くさまざまな状況の変化にも適確に対応して、その健全な成長、発展に資するものであれば、その力をことさら問題視する必要はないかもしれない。

しかし、これまで JA 農協が行ってきた主張や行動を見れば、そこに流れている一貫した考えは、農家を貧しくて気の毒な人々と見立ててその保護を大義名分にしながら、その実、極端に言えば、農家はもとより消費者たる国民の利益などどうでもよく、もっぱら追求してきたのは、自らの事業経営に資する方策は何かという自己利益に他ならない。

世界のコメ生産が順調に増加している中で、わが国のコメ生産だけが減少し続けていること、その一方で、JA 農協の業容が着実に拡大し、金融・保険・物販のいずれにおいてもトップのシェアを争う地位を確立していることをみれば、JA 農協の本当の狙いがどこにあるのか、改めて述べるまでもない。

② JA 農協の独禁法適用除外と独占性

JA 農協には地区割があり、農水省の指導で農家は同一地域では単一の JA 農協にしか加入できないことになっていた。農家には加入する農協を選択する自由がなかった。コメの専門農協（分野ごとに設立され、金融業・保険業を営まない）は、JA 農協の反対で事実上設立できない状況にあった。こうして JA 農協は、地域独占を認められたのも同然だった。しかし、これも 2015 年の農協法の改正で、農家に対する JA 農協利用の強制が禁止された。

特に問題なのは、単協だけでなく、県連や全国連にも独占禁止法の適用除外が認められていることである。しかも全国連が全国を通じて金融・保険・物販事業を分野ごとに一元的に取り仕切っており、加えて単協には事実上地域独占が認められていた結果、農産物の集荷と販売から肥料や種苗、農業用資材・農機具の販売にとどまらず、資金の供給、各種保険サービスの提供に至るまで、農家のあらゆる需要を満たす総合的な事業を営む JA 農協は事実上農家を支配しているのも同然で、同業他社である一般の営利企業はまともに対抗できない状況にあった。

JA 農協は、肥料 77%、農薬 60%、農業機械 55%の市場シェアを占めており、その独占的な立場を活かして「農協を利用しないなら融資も行わない」などと農家を脅して、高い価格の物品の購入を農家に押しつけていると言われていた。

このような行為は、もともと「不公正な取引」方法として独禁法非適用下でも違法行為とされていたが、2015 年の農業協同組合法の改正で、同法上も違法なことが再確認され、JA 農協が農家に対して不当な圧力をかけることは現実にもできなくなった。

ところで JA 農協が「高いコメ価格」の維持にこだわるのは、コメの価格が高いほど受け取る販売手数料が高くなるほか、自らが販売する物品の価格が多少高くても、コメの価格を高く設定できればそれだけ回収しやすくなるからである。

③ 特別に容認されている金融・保険業務の兼業

JA 農協には、漁協を除くほかの組織体には認められていない金融（預金の受入れと資金の融通）及び各種保険（生命保険、火災保険、損害保険）業務と、物販などの事業を兼ねて経営する権能が認められている。このような特権が付与されているのは、収益性がないのも同然の営農指導に要する経費を賄うための財源を確保する必要があるからだと考えられるが、これが JA 農協をわが国有数のコングロマリットに仕立て、わが国の農政を取り仕切る力の源泉となっている。

JA 農協の銀行部門の全国組織である農林中金の預金量は 63 兆円で業界 6 位、JA バンク（単協の金融部門、県信連、農林中金の総称）の預金量は 107 兆円で業界 5 位のメガバンクである。保険部門の JA 共済連の保険契約額は 217 兆円で業界 1 位の日本生命に肉薄する規模を誇っている。その経営実態は、本来、社会的な弱者を救済するための共同事業体であるはずの協同組合の域を大きくはみ出しており、本来、一般の営利企業と同等の条件の下で株式会社として営むべきものである。

また、JA 農協の分野別の営業収支を見ると、金融・保険業務は 2,425 億円と 1,160 億円の黒字、農業関係・生活関係の物販は 1,223 億円と 229 億円の赤字となっており、金融・保険業務が JA 農協の事業全体を支える柱になっている。

ところで、1960 年に 12,050 あった単協は、その後合併を繰り返し、2025 年には 514 まで減少した。その主たる目的は、規模拡大による金融業務の効率化にあった。すでに奈良、島根、山口、香川、宮崎、沖縄の 6 県の単協は県に一つの規模まで統合されており、近く和歌山と愛媛も続く予定である。このような単協の合併の動きを見ただけで、JA 農協が本来の任務とされている営農指導に真剣に取り組む意思のないことをみて取ることができる。個別農家に対し丁寧に営農指導を行おうとすれば、その規模はできるだけ地域に密着したものであるべきである。にもかかわらず、合併を繰り返して組織の拡大に走るのは、もうからない営農指導よりも、収益を上げやすい金融・保険・物販などに力を入れたいとの思いが強いことを自ら露呈しているようなものである。これでは、JA 農協には与えられた本来の使命を真剣に果たす意思がない、と受け止められても仕方がない。

④ 協同組合の原則に反する准組合員の受入れと員外利用

JA 農協は、原則禁止されるべき非農家を准組合員として受け入れ、自らが営む各種事業の提供相手としている（生活物資の販売、銀行・保険業務の主たる顧客は准組合員である）ほか、員外利用も 20%（金融は 25%）まで認められている。准組合員は単協の意思決定に参加することができず、利用者が組織をコントロールするという協同組合原則から完全に逸脱している。員外利用に至っては論外である。このような特例に合理的な根拠があるとは到底考えられないが、いまや准組合員数は正組合員数を大きく上回っている（正組合員数 385 万人に対し、准組合員数は 636 万人で、正組合員の 1.6 倍に達する）。農家と農業従事者が減少し続ける中で、JA 農協が業容を拡大するうえで准組合員の存在が大きく貢献していることは明らかである。

なお、准組合員は JA 農協のサービスの提供を受けることはできるが、組合の経営には参画できないという特殊な立場に置かれている。このような准組合員の存在によって独占禁止法の適用除外要件を満たさなくなるため、わざわざ農業協同組合法 8 条にみなす規定において独占禁止法を適用除外にしている。

このような JA 農協の組織及び事業経営実態をみると、その主眼は農家のための組織体というよりも、むしろ不特定多数の国民を相手とする金融・保険・物販のための事業体であると考えべきである。

⑤ 食糧制度が廃止され、コメの流通は自由化されたが、JA 農協の組織形態に変更が加えられず、コメの流通を取り仕切る力が温存された

国内では食生活の変化に伴いコメの需要が減少し続け、需要の全量を国内産米で賄うことが可能になり、過剰米が発生して巨額の財政負担が生じた。このため、財政負担を軽減する目的で 1970 年に「減反」が開始され、併せて、政府が農家から買い付ける価格と消費者に売り渡す価格差を縮小することによって、財政負担の消費者負担への付け替えが行われた。しかし、コメ不足に対処するために制定された食糧管理法は廃止されずに生き残り、1969 年国が管理しないわずかな量の「自主流通米」制度が創設されたただけだった（ただし、その取扱い是指定業者である JA 農協と指定卸売業者に限られた）。

そのような中で、1993 年に発生した未曾有の不作に対処するためコメを緊急輸入せざるを得ない事態が生じ、また、ウルグアイ・ラウンド農業合意によるミニマム・アクセス米を受入れる必要が生じるなど、海外からの批判が高まったことから、1995 年食糧管理法はようやく廃止された。政府を通さずに自主流通米としてコメを指定業者（JA 農協）に直接売り渡すことが認められ、同時にコメの配給制度も廃止された。コメの流通は民間の流通が基本となり、政府の役割はミニマム・アクセス米の運営と備蓄に限定されることになった。これに伴い自由米（ヤミ米）も合法化された。

その後 2004 年、流通業者の指定制度が廃止され、届出制（年間 20 トン以上のコメを扱うことを要件とする）に移行したことによって、コメの流通は完全に自由化された。これに伴い、それまでの「減反」における国による生産量の配分は、農水省が発表する需給情報を基に JA 農協が都道府

県や市町村などと協議して需給調整を行う方式（実行性を担保する措置として引き続き減反交付金を交付）へと移行された。

食管制度は、コメの流通を事実上一手に握る JA 農協にとって好都合な仕組みだった。政治力に物を言わせて高い価格さえ勝ち取れば、自らが販売する肥料や農薬をはじめ、農業用資材や農機具などコメ作りにかかった費用はすべて政府の買い取り価格の算定に織り込まれたため、農家の声を気にかけず自由に価格を設定することができた。

⑥ JA 農協の政治力の源泉を放置することはできない

それにしても、本来、農業の発展を第一に活動すべき JA 農協をはじめ農業関係者が、異を唱えるどころか自ら先頭に立って「高いコメ価格」の維持と「減反」という経済的に不合理で、本来農業がめざすべき方向に逆行する政策の維持・強化の旗を振り続けていることは、放置できない問題である。

JA 農協主導による「高いコメ価格」の維持と「減反」の強化は、農家所得の確保を大義名分にしつつ、その実、真の狙いは自らの権益確保と金融・保険・物販などのビジネスの拡大・発展にある。「減反」によって、需要の減少に見合う形で年を追うごとにわが国のコメ作りを減少させている中で、JA 農協が営む事業が着実に拡大・発展していることがそれを如実に物語っている。「農業減びて JA 農協栄える」実情は、まともなことではない。しかもそれは、JA 農協が自らの努力だけで成し遂げたものではない。ほかの組織体には認められていない、特別に国から認められた独占的で特権的な地位と権能、それを背景とする政治力を、自らが経営するビジネスに最大限フル活用してきた結果である。

そしてまた、このような JA 農協の動きを制止するどころか、選挙における農民票を求めて JA 農協に迎合し、わが国農業の健全な発展を阻害する政策を取り続けてきた自民党をはじめ各政党の責任は極めて重い。

加えて、農業に関係する学識者や報道各社の間からも、現在の農政に対する疑問や批判の声がほとんど聞かれず、抜本的な改革を求める動きがみられないのは一体どうしたことか。現に起きている実態を直視せず、政策の背後に潜んでいる真の意図を見抜く力を失っている批判勢力の姿は惨めでさえある。

このような状況の中で国民の多くは、現在の農政に疑問を抱きつつも、この狭い国土、しかも山地が7割を占める日本で1億2千5百万人の人口を養っていくためには、高いコメを受け入れるしかない、と半ばあきらめの心境にあるように見受けられる。

⑦ コメ作り農業の健全な成長、発展を阻害した JA 農協の主張と行動

設立当時の食料事情が一変したとしても、JA 農協の主張や行動がわが国農業の成長・発展に大きく貢献するものであれば、その解体的組織再編を論じる必要はないかもしれない。しかし、これまで JA 農協が行ってきた主張や行動を振り返れば、ときには農水省の方針に真っ向から反対し、コメ価格の引き上げで政治闘争を繰り広げ、減反強化の旗を振り続けるなど、その動きはこ

とごとくわが国のコメ作り農業を衰退から滅亡へと導くものだった。

表向きは農業者の利益のためと言いながら、内実は自らが経営する事業の業容拡大と収益増加の追求にあったことは、コメの生産が減少し続ける中で JA 農協が営む金融・保険・物販事業が着実に成長してきたことをみても明らかである。「農業滅びて JA 栄える」実情は由々しい事態である。

⑧ JA 農協の特権と特例を法律で廃止してほかの法人と条件を対等にすべき

2015 年の農協法の改正で、JA 農協の株式会社化と JA 単協の生協化が自発的にできることになった。しかし、JA 農協が自ら進んで身を切る改革に取り組むとは思えない。2015 年の改正自体極めて不十分であるうえに、自己努力に期待しているだけではいつ実現されるかわからない。

食管制度の実施部隊として設立された JA 農協の歴史的な使命は終わった。また、その政治力をフルに使った主張と行動は、わが国のコメ作り農業を衰退へと導いてきた。本来果たすべき営農指導を軽視し、もっぱら金融・保険・物販の業容拡大に走る JA 農協を存続させる社会的な必然性はもはや無くなった。

JA 農協が事業の継続を望むのであれば、ほかの民間企業と同等の条件の下で行うことにすべきである。なお、特殊な生い立ちを持つ JA 農協は、一旦その組織形態を廃止しなければ、染みついた体質を洗い落とすことはできないはずである。事業を継続する場合も、新たに一から出直す仕組みにする必要がある。

(3) JA 農協の解体による組織の再編

さまざまな面で協同組合の基本原則から大きくはみ出し、農家と消費者である国民の利益を省みず、もっぱら自らの事業の拡大・発展にその持てる政治力を最大限発揮して日本のコメ政策を間違った方向に導き、わが国農業の健全な発展を阻害してきた JA 農協をそのままの形で存続させることはできない。

コメの流通が自由化され、農家が自由に協同組合を設立できるようになっているにもかかわらず、政府がコメの流通を統制していた時代に認められた単協の地域独占や金融・保険業務との兼業、准組合員制度や員外利用の容認などの特権や特例を今なお認めなければならない理由と合理的な根拠はもはや存在しない。

2015 年の農業協同組合法の改正で、JA 全農を含む JA 農協を株式会社に、また JA 単協を生協に自らの意思で組織換えすることができるようになった。しかし、その後の JA 農協の動きを見ている限り、JA 農協が自発的に自ら進んで身を切る改革に取り組むとはとても思えない。2015 年の改正自体極めて不十分であるうえに、自己努力に期待しているだけではいつ実現されるかわからない。とりわけ 2024 年の「食料・農業・農村基本法」の改正における JA 農協の自民党への働きかけ（多様な経営体を基本法に位置づけること、JA 農協などの農業団体を後押しすることを基本法に位置づけること、再生産に配慮した適正な価格形成を政府主導で進めることなど）を見ると、1999 年の新農業基本法制定時にめざしていた理念や目標を根底から覆そうとしていることは明らかで

ある。JA 農協の意識や体質には何の変化も見られないことを踏まえて、今後の対応策を考える必要がある。

わが国のコメ作り農政は、生産者である農家と消費者である国民の利益を第一に進めるべきである。コメの生産と流通は基本的に農家の自由意思に委ねるべきであり、政府の介入は社会的な問題が生じたときと場合に限り、その内容は必要最小限の範囲にとどめるべきである。

わが国経済が成長・発展し、あらゆる物資とサービスがさまざまな事業主体によって供給されている中で、なぜ農家のために特定の事業者だけに特例的に特権を与えて物資とサービスの供給を行わせなければいけないのか。そうしなければ何か不都合なことでも生じるのだろうか。そのようなことは全く考えられない。JA 農協が現在行っている事業を引き続き行いたいということであれば、ほかの一般の民間事業者と同等の立場で、すなわちイコール・フィッティングの条件の下で事業を継続すること以外に考えられない。

JA 農協の組織及び経営の実態を見れば、それは「協同組合」の基本原則から大きく逸脱しており、農家が共同で農家の利益を確保するために自発的に設立し、その運営は農家の手に委ねられているとは到底言える状況ではない。一旦、単協を含めすべての組織を「協同組合」から「株式会社」又は「社団法人」に組織変換すべきである。単協も株式会社に組織換えすることになると、地域には「農業」協同組合が存在しなくなる。それでは農業の経営に何かと支障をきたすということであれば、それこそ協同組合の基本原則に則って、農家が自らの意思で自発的に農業協同組合を設立すればよい。

JA 農協が金融業及び保険業と、物販などの他の事業との兼業を認められているのは、食糧制度の実施部隊としての役割を担っていたからだとすれば、その歴史的な使命が終わった以上、株式会社に改組された後も引き続き兼業を認める理由は存在しない。

すでに6県で県域全体を所管する単協が存在していることをみても、合併を繰り返して組織の拡大を図ってきた JA 農協の姿からは、まともに営農指導に取り組もうとする姿勢がうかがわれない。

JA 農協の再編後、営農指導は都道府県と市町村の役割とし、もし株式会社に再編された JA 農協が引き続き営農指導をしたいということであれば、行政レベルで行う営農指導よりも一段と高度な指導を有料で行うことができる道を開いておくことが考えられる。

JA 農協がコメの生産や流通において市場の動向をにらんだ積極的な行動を取ろうとしないのは、コメの販売の太宗が委託販売であり、JA 農協は手数料を取るだけでリスクを負わないために自ら進んで積極的に営農に創意工夫を凝らそうとしないからである。消費者と農家の間を取り持って、消費者のニーズにマッチした農産物の生産・加工・販売を農家に指導するのに適しているのは、食品メーカーや商社などの専門の民間企業である。世界市場への進出をめざしてコメの生産を拡大するには、綿密な市場の動向調査や新市場の開拓が必須であるが、それは JA 農協には荷が重すぎるのではないか。そのためにも、コメの生産や流通に一般の民間企業が自由に参加でき

る条件を整える必要がある。

5 コメ作り農業がめざすべき方向

世界の常識とかけ離れた、経済原則に反する誤った政策をとって自ら墓穴を掘り、衰退から滅亡への道をまっしぐらに歩んでいるわが国のコメ作りを救うには、発想を百八十度転換して現在の政策を抜本的に改め、世界市場で通用するだけの競争力のある「強い農業」「儲かる農業」をつくる以外に道はない。

農業政策の基本は、

- ① 消費者が望む安くて品質の良い農産物の安定的な供給
- ② 農地の有効活用、農業生産の効率化と技術開発によるコストの削減、生産量の増加
- ③ 農業の多面的機能の発揮

にある。

それを具体化するためには、次の政策を柱として農業がめざすべき姿・形を実現する必要がある。

- ① 「高いコメ価格」の維持から戸別農家に対する「直接支払い」方式への農家所得保障方式の転換
- ② 「減反」廃止による農地の最大限有効活用
- ③ 小規模なサラリーマン兼業農家の農業からの退出促進による農地の集約化と大規模化による効率的な農業経営の実現及び生産コストの引き下げ
- ④ 二毛作の奨励・誘導、デジタル化や種苗などの技術開発による「反収」の大幅増加
- ⑤ 株式会社の農地所有の解禁と新規参入者の参入条件の緩和
- ⑥ 需要増が見込める作物の生産拡大と世界市場の開拓・輸出の拡大

によって「高いコメ価格」に終止符を打ち、わが国農産物の国際競争力を回復して生産を拡大し、世界市場に打って出る決意で「強い農業」「儲かる農業」づくりに取り組めば、コメに対する過大な国民負担を軽減するとともに、食料自給率を飛躍的に高めて食の安全保障を確保し、豊かな食生活を維持することも夢ではない。

日本の農業が今後進むべき道は、世界市場をめざして飛躍・発展するしかないことは誰の目にも明らかである。近年、ようやく輸出振興が政策課題として浮上してきたものの、その取り組みは始まったばかりであり、残念ながら国を挙げて日本の農業の将来をそこに賭けようという意気込みが未だ感じられない。

世界市場をめざすためには、これまでの国内市場に的を絞った農業政策の結果、高コスト、低生産性体質が染みついた日本の農業、中でも穀物の生産構造を抜本的に作り変え、失われた国際競争力を取り戻す必要がある。

わが国の農業が特に脆弱なのは、これまで誤った政策に導かれてきたコメや麦などの穀物の分野である。特に日本人の主食であるコメは、海外産米の輸入を高い関税でシャットアウトして国

際水準とかけ離れた高い水準に価格を張り付け、値崩れを防ぐために「減反」で生産を意図的に抑えてきた。その結果、膨大な農地を事実上遊ばせることになり、食料自給率は38%と主要国の中でも低いレベルに落ち込むことになった。なお、価格ベースの食料自給率は64%であるから、このことからわが国の食料品の価格がいかに高いかがわかる。

わが国の農政が過剰な保護・支援措置を講じて小規模農家を温存しているのはコメ作りである。野菜や果実、花卉、酪農を除く畜産の分野では、経済原則に則って効率的な経営が追求されてきた結果、経営規模の拡大が進んでいる。規模が拡大すれば生産性が向上して生産高が増え、農家の所得も増加する。コメについても30ha以上の農家の平均農業所得は847万円であり、30ha以上の畑作農家は1,090万円、20ha以上の野菜農家は1,796万円、5ha以上の果樹農家は790万円、3ha以上の花卉農家は1,109万円に達するなど、自立できる産業として立派に発展し、輸出拡大をめざすほどの国際競争力を獲得するに至っている。コメ作りにおいても、政策に誤りさえなければ、自立できる農業として発展する可能性を秘めていることは、このような状況からも明らかである。

世界のコメの生産が順調に拡大し続けている（1960年から現在までの間における世界のコメ生産量は3.7倍増）中で、わが国のコメの生産が減少している（同期間中に4割減）ことは尋常なことではない。このような実情は、これまでのコメ政策が如何に間違っていたかを如実に物語っている。

(1) 「直接支払い」方式への所得保障制度の切り替え

農家の所得保障は「高いコメ価格」の維持に拠らなくても、戸別農家に直接その経営安定のために必要とされる適正な金額を支払うことで目的を達成することができる。

価格の維持はすべての農家に一律に及ぶが、「直接支払い」方式によれば、交付対象者を限定し、あるいは交付金額に差をつけることで同時にほかの政策目的を追求でき、コメの生産誘発効果を遮断できるほか、国民の負担が明確になり、政策の透明性が高まる。

高い価格を通じて農家の所得を保障する現在の方式では、条件を付してその恩恵を受ける受益者を限定することができず、農業用資材供給者（JA 農協）など意図していない者にも受益が及ぶほか、受益対象者を限定することによって構造改革を促進することもできない。また、受益と負担の関係が不透明で外部からのチェックが働きにくい。

これに対し「直接支払い」の場合は、受益者の範囲や支払い条件を政策目的（農家の所得保障、農業構造改革の推進、生産性の向上による国際競争力の向上、水田の多目的機能の発揮、農業の文化的価値の保存など）によって柔軟に設定することができ、受益と負担の関係が明確で外部からのチェックが働きやすい。

また、価格を上げれば生産を増やそうとする動きを誘発して生産過剰を引き起こすが、「直接支払い」による生産の刺激効果はほとんどゼロに等しく（仕組みの構築に当たっては、できる限りゼロになるように仕組むことが重要）、消費市場は市場の均衡で動くようになる。さらに所得保障の受益は生産者である農家に限られ、ほかの者に及ぶことはない。

欧米諸国はすでに消費者負担型の高い価格維持方式から納税者負担型の「直接支払い」方式に移行している。それが経済原則に則した手法であるからである。

わが国でも、すでに「環境保全型農業直接支払い」（2006 年）、「品目横断的経営安定対策」（認定農業者、集落営農組織に対して条件不利を是正するために交付される）（2007 年）、「中山間地域等直接支払制度」（地域振興立法で指定された地域における急傾斜地等の条件不利農地で農業を営む場合に交付される）（2009 年）、「個別所得保障制度」（民主党政権下の直接支払制度で、「高いコメ価格」維持政策を継続したまま 10a 以上の生産農家に 10a 当たり 1 万 5 千円を一律に交付。その後自民政権は飼料用米への転作交付金に付け替え）（2010 年）が創設され、部分的にはあるが「直接支払い」が行われている。

「高いコメ価格」の維持をやめて「直接支払い」に移行すれば、高いコメを買わざるを得ない母子家庭や高齢の単身女性世帯など経済的に恵まれない人々はもとより（高価格政策には低所得者ほど負担が重くなる逆進性がある）、すべての国民の経済負担を軽減することができ、国民生活の向上に資することになる。「直接支払い」というほかの方法があるにもかかわらず、「高いコメ価格」を維持することに合理的な根拠を見出すことはできない。

（2）農地の最大限有効かつ効率的な利用の促進

① 「減反」の廃止

「減反」はそれだけでなく狭小なわが国の農地を、税収を投入してまで意図して無駄に遊ばせている愚策の最たるものである。所得保障を「直接支払い」方式に切り換えれば、「減反」する理由がなくなる。

現在、「減反」面積は水田（232 万 ha）の 4 割強（106 万 ha）に達していると言われている。ただ、その現況を示す詳細なデータが公表されていないため、それがどのような状況にあるのか実態が明らかでない。食料自給率を向上させるためにも、「減反」農地の管理状況をしっかり確認する必要がある。

それにしても「減反」はカネのかかる政策である。コメの作付けを法律で規制できないから、耕作を放棄すればその見返りに損失分を補償する意味合いの交付金を交付する形で始まった「減反」政策であるが、そもそも「高いコメ価格」を国民に強いている中で、さらに 4,500 億円もの多額の税金（転作交付金の交付 3,500 億円、ミニマム・アクセス米の受入れ 500 億円、備蓄米の確保 500 億円）を投入してそれを維持し強化しようとするのは、最初の一手を誤ると次々に過ちを繰り返して深みに入る最たる事例だと言える。

その後、補助金を出して水田を遊ばせているのは、あまりにももったいないということで、麦や大豆などへの転作が奨励されることになった。しかし、小規模なサラリーマン兼業農家には、手間をかけて麦や大豆を作ろうという意欲のない者が多く、種まきはするがその後は何の手入れもしないという「つくり捨て」が横行し、転作奨励によって国内産の麦や大豆の生産量はそれほど増えることはなかった。転作で増産された麦は 60 万トン、大豆は 20 万トンで、仮にそれ

に費やされた 2,500 億円の補助金を輸入に振り向ければ、700 万トン～800 万トンの麦を輸入できるはずである。

極めつけは、飼料用のコメにも転作交付金を交付することにしたことである。飼料用米には主食用には向かないそれ専用の品種のコメがある。飼料用米が専用米に限られているならまだしも、現場では JA 農協が主食用のコメの作付けを農家に進めていると言われている。用途が異なるだけの同じコメを作ってどうしてそれが転作だと言えるのか。主食用米の生産が 680 万トンに過ぎないのに、その 10 分の 1 の価格の飼料用米の生産に 900 億円の差額交付金を交付して 50 万トン生産していることに何の合理性もないというしかない。

「減反」がコメの生産を減少させ（減少量は 550 万トン）、それでなくても低い食料自給率を一段と引き下げる元凶になっていることは間違いない（「減反」してもコメの自給率はほぼ 100%であるから、食料全体の自給率を引き下げる要因にはなっていないとの声があるかもしれないが、農地を遊ばせると、いざ非常事態が生じたときにすぐには使い物にならないから、非常事態に備えてコメの生産を拡大し、平時は余剰分を輸出に充てることが重要である。また、転作についてもそれが確実に行われているか否か、しっかり確認する必要がある。）。「減反」は、非常時における国家の存続に直結する食の安全保障の確保を政府自ら放棄しているのも同然である。

「高いコメ価格」を維持するための「減反」政策は、安い農産物の安定供給、希少な農地の有効活用、食料自給率の向上による食の安全保障の確保、水田の多面的機能（自然環境や国土の保全、洪水防止、水質浄化、生態系保全など）の発揮という、本来農政が取り組むべき政策と真逆の政策である。

② 緩い転用規制と耕作放棄地の拡大への対処

農地の転用規制が緩く事実上ないに等しい状況にあるほか、農業従事者の超高齢化や農村からの人口流出に伴い耕作放棄地が拡大している。耕作放棄地の面積は、全国の農地のほぼ 1 割、新潟県、茨城県、熊本県の合計農地面積に相当する 42.3 万 ha に達している。

農地転用については、農地法に個別農地の転用許可制度が設けられており、別途「農業振興地域の整備に関する法律」でゾーニング規制が行われている。都道府県が「農業振興地域」を、市町村がその中に「農用地区域」を定め、農用地区域については農地法で農地転用ができないことになっている。しかし現実には、農用地区域の除外が随時行われており、禁止規定が事実上骨抜きにされて、スプロール的な農地転用が頻繁に行われてきた。その結果、1960 年に 609 万 ha だった農地は現在 427 万 ha で、3 割減少した。

③ 農業の発展には零細兼業農家の退出による農地の集約化と大規模化が必須である

農業は、狭小で分散している農地を集約して規模の大きい一団の農地に拡大すればするほど、一定規模に達するまでは生産効率が高まり、生産コストが低下して生産性が上昇する。

自然条件に恵まれた日本の農地、特に水田は生産性が高く、国際的に高く評価されている良質のコメを産出できる条件を備えている。15ha 以上の先進的な農家が生産するコメの生産コストは、

その品質を考慮すれば、すでに国際市場で外国産米に対抗できる水準にあり（15ha 以上の先進的農家の生産コストが 60Kg 当たり 6 千円であるのに対し、アメリカ産米の生産コストは 6 千円～9 千円である）、高いコメ価格維持政策をやめて農地の規模拡大を図れば、輸出を拡大することは十分可能である。

わが国の農業経営を著しく非効率なものにして、国際競争力を喪失させている主たる原因は、農業を主体とする主業農家が 23 万戸（農家全体の 22%）に過ぎず、片手間に農業をやっている準主業農家と副業農家が圧倒的多数（全体の 78%、80 万戸）を占めていることにある。所有農地が 3 ha 未満の農家は 87 万戸で全体の 84.6%を占めているが、所有農地は 86 万 ha で全体の 26.6%にとどまっている。なかでも農地が 1 ha 未満の農家は 54 万戸で全体の 52.2%と半数を占めているが、所有農地は 30 万 ha で 9.4%に過ぎない。一方、30ha 以上の農地を所有する大規模農家はわずか 9 千戸で全体の 0.8%に過ぎないが、所有農地は 117 万 ha で全体の 36.3 %に達している。

このように圧倒的多数を占める兼業農家の農地は小規模・零細で、農業所得は通常赤字だと言われている。それでも高齢で農業を続けられなくなるまで農地を手放さず、離農しないのは、

- ① 機械化が進んだお陰でひと昔前は年間 250 日從事しなければならなかったのが、今では 30 日で足りるようになったこと
- ② たとえ農業収益は赤字でも、「高いコメ価格」のお陰で、市場でコメを買うよりも経済負担が少なく済むこと、そして、
- ③ 農地には宅地などへの転用含みの資産価値があり、しかもその租税負担が軽いなど所有コストが低い

からである。

コメの生産効率を高めて生産量を増やし、わが国農業の発展を期すためには、農地の集約化と大規模化が必須であり、そのためには農業従事者の減少は避けられない。それでなくても農業従事者の平均年齢はすでに 68.7 歳に達し、65 歳以上の者が全体の 7 割を占めており、このまま放置すれば、今後、耕作放棄地が急速に拡大することは避けられない。わが国の農業は、後継者不足で内部崩壊する危機に瀕している。

非効率でコストが割高な零細兼業農家を温存している限り、農地の集約化による連坦化と規模拡大が進まず、コメの生産コストが高止まりしたまま、国際競争力を喪失したわが国農業は、じり貧状態から抜け出すことは難しい。

もとより零細兼業農家の離農は、日本の農業を「強い農業」「儲かる農業」にするためには不可欠であるが、それを強制的に行うことは適当ではない。高齢者が自らの生きがいのために営農し続けることはあってよいし、農村の活力を維持するうえでも、農産物直売所に出荷して地産地消を盛り立てることに意義がある。問題は、一人の離農者も出さないことを重視するあまり、農地の集約化と規模拡大による構造改革を疎かにすることである。

小規模兼業農家が農業から退出しても、彼らが生活に困窮する事態は生じない。農家は貧しくて気の毒だという認識を改める必要がある。零細なサラリーマン兼業農家の農業所得が総所得に

占める割合は平均 8 % に過ぎない。1965 年以降、農家所得は給与所得世帯の所得を上回っている。

中山間地など条件が不利な農地も存在するため、全く何の支援措置も講じなくても国際競争が可能な水準まで農地を集約することはできないとしても、一定面積以上、例えば 5～10ha 以上の水田を保有する「担い手農家」（農業経営改善計画を市町村に提出し、認定を受けた農家で、北海道 10ha 以上、その他の地域 4ha 以上の農地を保有している認定農家）に限って「直接支払い」を行い、「農地中間管理機構」と「農地保有合理化法人」及び隣接農地の保有者に「先買い権」を認めることによって、農地の集約化を促進し、零細兼業農家の農業からの退出を促すべきである。

ところで、農地の規模拡大は、農業従事者の高齢化に伴い離農する人が増えたことから、これまでも漸進的に行われてきた。1985 年に 1.3ha だった「販売農家」（所有農地 30a 以上、年間販売額 50 万円以上）の平均農地面積は 2020 年には 3.1ha に拡大した。

その一方、国の政策による規模拡大が行われなかったのは、小規模農家の温存が、自らが営む金融・保険・物販などの事業に支障をきたすとして規模拡大に反対する JA 農協の利害と、農民票の喪失をおそれる自民党の利害が一致したからである。JA 農協と自民党が一体となって政府を動かす、零細兼業農家の離農を抑え、生産拡大のための構造改革を怠ってきた責任と罪は重い。

④ 農地の集約化・大規模化促進のための「農地バンク」の創設

零細兼業農家が離農せずに農業を継続し、小規模で分散された農地を所有している状況を改善しない限り、日本の農業は発展しないとの観点から、1965 年と翌年の二度にわたり、農水省は「農地管理事業団法案」を国会に提出した。農地を有能な農家に集約して大規模化するために事業団が農地の買い入れ・売渡し又は借り入れ・転貸を行うことをめざした同法案は、JA 農協及び与野党の猛反対を受けて廃案となった。

その後 2009 年、農水省は農地法を改正し、農地法の目的を「自作農の維持」から「農地の効率的利用」に変更するとともに、企業も賃貸借であれば自由に農業に算入できるようにした。同時に農地について権利を有する者に「農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保する」責務を課した。

そのうえで 2013 年「農地中間管理事業の推進に関する法律」（農地バンク法）を制定し、農地の集約化と大規模化を実際に進める役割を担う「農地中間管理機構」（農地バンク）制度を創設した。農地バンクは都道府県が設置する第三セクターで、農地を借り受けて転貸する仕組みである。

農地バンクは農地の所有者から農地を借り受け、必要な場合には農地を利用しやすいように条件整備を行ったうえで、農地の規模拡大や集団化に配慮して転貸する。また、耕作放棄地については、農業委員会が所有者の意向を調査したうえで、最終的には知事の裁定で農地バンクに利用権を設定して、その解消を図ることにしている。なお、耕作放棄地の所有者が不明の場合には、公告制度を活用して農地バンクに利用権を設定できることになっている。しかし、いずれの仕組みも手続きが煩雑なため、実際にはほとんど利用されていない。

「農地バンク法」の制定によって農地の集約化が進み、担い手農家が利用する農地面積のシェ

アは法制定時の 48.7%から 60.4%に上昇した。しかし、耕作放棄地や転用が阻害要因となっているほか、農地の集約化・大規模化に対する機運が盛り上がり、関係機関も積極的でないことや、所有者が貸そうとしないこと、所有者が不明で手続きが進まないことが重なって、小規模兼業農家の農業からの退出が進まず、農地の集約化・大規模化は未だ不十分な状況にある。

このような事態を打開するため、農水省元事務次官から次のような改革案が提唱されている。

- ① 現在は所有者などの自発的な意思に委ねられている農地バンクへの貸し付けを、耕作の有無や関係者の意思にかかわらず、法律で一方的に農地バンクに貸し付けたものとみなし、現に耕作している場合は、それを現在の耕作者に貸し付けたものとみなす。一方耕作できなくなれば、農地バンクが担い手農家に転貸する。
- ② こうすると、耕作放棄地や所有者不明農地もすみやかに転貸できるようになるほか、あちらこちらに分散している農地を集約して農地の効率的な利用を促進することも、農地バンクの手でスムーズに進めることが可能になる。
- ③ さらに基盤整備が不十分なために借り手がいない農地は、農業者の負担を求めず全額公費で土地改良事業を行うことができるようにする。
- ④ これによって株式会社の農地所有に関する規制は、規制自体が無意味になるから「農地所有適格法人制度」は廃止する。
- ⑤ 併せて、事実上転用規制がないに等しい状況になっている事態を改めるため、農用地区域の指定は一定期間（例えば 20 年間）見直しを禁止する。そして見直す場合には、農用地区域内の農地が減少しないことを要件とする。

というものである。もしこの案が実施できれば、日本の農地が抱えている問題点はほとんど解消するものと思われる。

(3) 市場におけるコメの価格形成と生産量決定への国の介入の廃止

① コメの価格形成センターと先物市場設立の動き

コメをはじめとする穀物には、野菜や果実、魚などほかの農水産物には設置されている卸売市場が存在しない。現在、コメの価格は、コメ市場を事実上支配している JA 全農と卸売業者との間の相対取引で決定されている。コメの価格形成の不透明さの原因はここにある。コメの生産と流通が完全に自由化された場合には、当然コメの価格を公正に決定する卸売市場が必要になる。

コメの取引を取り仕切ることによって価格形成に絶大な政治力を発揮し、JA 農協が自らの事業活動で大きな収益を得ていることは問題だ、日本のコメ取引を正常化する必要があるとしてコメの価格形成センターを創設しようという動きがかつてあった。しかし、1990 年に設立されたものの、JA 農協の反対によって 2004 年に自主流通米の 3 分の 1 以上の上場義務が廃止され、JA 農協のボイコットで上場量が激減して経営が立ち行かなくなり、「全国米穀価格形成センター」は 2011 年わずか 20 年で閉鎖に追い込まれた。

同じ生鮮食料品である野菜、果物、花卉、水産物、食肉については基本的に卸売市場を通じて取引が行われている中で、コメや麦などの穀物だけがその例外とされているのは不自然である。

その理由は、食糧制度の下でコメの価格を人為的に決定する政策がとられたことにあるが、食糧制度が廃止された後も公正な価格形成の場が設けられていないことに合理的な理由を見出すことができない。そこには、JA 農協がコメの価格形成を主導することによって、コメの価格を高止まりさせたいという強い意思が働いていることが影響していると考えるのが自然である。

また、江戸時代（1730 年）に世界で初めて大阪堂島に開設されたコメの先物市場（将来の決められた日に、ある商品をあらかじめ定めた価格で売買することを現時点で約束する取引。予想が外れた場合には、先物の注文をキャンセルして通常の現物市場でそのまま売買できる）は、戦時中の統制経済のあおりを受けて 1939 年に閉鎖された。戦後、再び開場しようという動きが出て 2011 年に開設された。しかし、これも JA 農協の反対とボイコットにあって、9 年後の 2020 年に閉鎖に追い込まれた。なお、コメ以外の大豆、小豆、とうもろこしには先物市場が開設されている。

価格形成センターの創設と先物市場の開設は、コメの取引を正常化して農家の経営リスクを軽減し、経営の安定を期すためのものだった（米価低下分を補填する「収入減少影響緩和交付金」（ナシ対策）や「収入保険」（保険期間の収入が基準収入の 9 割を下回った場合に、下回った額の 9 割を上限として補填）があるため、農家は先物市場の必要性を感じていない。しかし、先物市場が創設されるとこれらの措置は不要になる）。にもかかわらず、JA 農協が阻止しようとしたのは、卸売市場の創設がコメの価格形成を主導する JA 農協の役割を低下させ、現物取引における米の価格操作の力の喪失につながるからである。本来、農家の利益確保を第一に行動する役割を担っているにもかかわらず、JA 農協にとってはそのようなことはどうでもよく、もっぱら自らの事業の拡大と発展しか眼中にないことをはしなくも露呈することになった。

なお、2023 年（公財）流通経済研究所が中心となり、コメ卸大手など 16 社の出資を得て「みらい米市場」が設立された。その取引はコメの売り手と買い手がオンラインで行う現物市場である。また、2024 年堂島取引所が本上場を申請した「コメ指数先物取引」が認められ、「堂島コメ平均」という 100 を超える銘柄の平均価格を指数化した商品の上場が始まった。

両市場が今後順調に発展して行けるかどうかは、上場されるコメの量が増えるか否か、あるいは指数が市場における価格の形成に主導的な役割を果たせるか否かにかかっている。コメの生産と流通が完全に自由化された場合には、公正な価格決定が行われる卸売市場と農家の経営の安定に資する先物市場が必要になる。今後の動向を見守って行く必要がある。

② コメの生産量決定への国の介入の廃止

毎年のコメの生産量は、JA 農協を主体に都道府県や市町村などで構成する「農業再生協議会」が決めて農家に割り当てている。しかし、その基になるコメの需給見通しは農水省が作成しており、実質的には国が決められているのも同然である。コメの生産と流通が完全に自由化された場合には、このような国の介入を廃止して、生産量の決定は農家の自由意思、すなわち市場の動向に委ねるべきである。

(4) 食の安全保障の確保 ― 非常時における食料自給率 100%の確保

世界的に食のグローバル化が進んでいる今日、豊かな食生活を謳歌している平時の食料自給率をわが国の農地面積で 100%まで引き上げることは不可能である。しかし、わが国の食料自給率は欧米の主要国と比べてもあまりにも低すぎる。食料とエネルギーが途絶すれば命をつなぐことができず、直ちに国家の存亡に関わる事態を招く。しかも生鮮食料品の保存期間には限りがある。また、いざというときに他用途の土地を急ごしらえて農地に転用しても、すぐには使い物にならない。国民国家体制の堅持を前提とするなら、最小限非常時の食料自給率を 100%まで高める必要がある。

このため、限りある狭小な農地を普段から最大限有効に活用する方策が必要である。食の安全保障を最優先に考えれば、供給過剰だから「減反」するなどということはもってのほかである。コメの供給が過剰なら、余裕がある農地をまずは国内で不足しているほかの作物の生産に充てるべきであり、それでも余剰が生じるなら、積極的に輸出拡大を図るべきである。輸出の拡大は、非常事態が生じたときに必要となる食料全体の生産量を確保するための調整弁となることから、食の安全保障を確保するうえでも重要である。

① 食料危機は海上封鎖で起こる

今世紀末には世界の人口は 100 億人に達する見込みである。一方、農地として活用できる土地は限られており、河川表流水の活用や地下水の汲み上げにも限度があるから、人口増で食料危機が起こるのではないかとの説がある。しかし、これまでの推移を見れば、人口増を上回る食料の増産が行われてきた。人口はある日突然突発的に増えるわけではない。人口増による食料難は、懸念するには及ばないと思われる。

また、仮に今後、穀物の国際価格が高騰するような事態になっても、わが国の食料購入費全体に占める輸入農産物の購入金額は 2 %程度であるから、海外産の農産物を買えなくなるとは考えにくい。

最も懸念されるのは、わが国が国際紛争に巻き込まれ、大規模な海上封鎖が行われて海外産農産物の輸入が途絶する事態が発生する場合である。それに備えるには、短期的には備蓄を増やし、長期的には非常時の食料自給率、すなわち贅沢を排し、命と健康に害が及ばないレベルを保つのに最低限必要な食料を 100%国内で確保できる体制を整えることが必要である。

② 食の安全保障の確保には「減反」の廃止が絶対条件である

食の安全保障を確保するためには、希少なわが国の農地を最大限有効に活用する必要がある。食の安全保障を確保すると言いながら「減反」を止めなければ、本気で取り組む意思がないことを自ら認めているのも同然である。わが国の水田面積は現在 232 万 ha で、その 4 割強の 106ha が「減反」されているから、主食用のコメの作付面積は 126 万 ha しかない。加えて 42.3 万 ha の農地が耕作放棄されている。それでなくてもわずかな希少な農地を有効に活用しないで、何が食料自給率の向上、食の安全保障の確保か、と言いたい。

農水省が先に立案した「食料供給困難事態対策法」は、食の安全保障に名を借りた同省の権限

拡大策にほかならない。同法に規定する

- ① 緊急時における植え付け作物の生産転換の指示
- ② 農産物の割当て
- ③ 配給制度

だけで、食料自給率を 100%に引き上げることはできない。肝心の生産基盤である農地を増やさないで、いくら小手先の策を弄しても、大した効果はない。そんな法律を提案した農水省と、それを通した国会の神経が理解できない。

③ 非常時の食料自給率 100%確保

食料自給率算定の前提となる、わが国の一人当たり総カロリー供給量 2,250kcal の太宗を占めているのは、コメ(476kcal)、畜産物(408kcal)、油脂類(327kcal)、小麦(299kcal)、砂糖類(185kcal)で、そのうち国内産の農水産物の総供給カロリー850kcalの主なもの、コメ(470kcal)、畜産物(110kcal)、砂糖類(63kcal)、野菜(49kcal)、小麦(48kcal)である。供給カロリーに占める国内産カロリーの品目別内訳は、コメ(99%)、野菜(75%)のほかは、魚介類(49%)、果実(30%)、畜産物(27%)、大豆(25%)、小麦(16%)にとどまっている。食料自給率を高めるためには、まず大豆と小麦、家畜飼料の生産を拡大するとともに、非常時に備えてコメの海外輸出をめざす必要がある。

現在のカロリーベースの食料自給率 38%の内訳はコメ 22%、小麦 2%、その他(野菜、砂糖、畜産物、魚介類など)が 14%であるから、コメを「減反」廃止(1.5倍)と「反収」増(1.5倍)で 50%に引き上げ、麦を二毛作などで 2.5倍増の 5%、その他を生産増(1.5倍)で 21%まで引き上げて(計 76%)、非常時のカロリー摂取量を現在の想定量(2,250Kcal/人)の 8割程度(1,800 Kcal/人)に抑えれば、何とか 95% 確保できる計算になる。

(5) 農業への新規参入規制の大幅な緩和と株式会社に対する農地所有権の付与

農業従事者の超高齢化が進み、これからも農業から退出する者が増え続けることは避けられない。しかしその一方で、農業に新規参入する場合の要件を厳しく制限し、株式会社に農地所有権を認めないなど、担い手不足対策が手緩いことは問題である。新規参入に対する農業委員会の許可制度をやめ、株式会社(の場合は従業員)を含め技術を習得して資格を取得すれば誰でも農業に参入できるようにするとともに、株式会社の農地所有権取得を全面的に認めるべきである。株式会社を個人と区別する合理的な理由は存在しない。農業の成長、発展のためには、株式会社の経営力を最大限活用すべきである。

農地を所有することができる「農地保有適格法人」は、現在 21,877 法人である。農事組合法人(5,768 法人)のほか、非上場株式会社(9,664 社)、特例有限会社(有限会社制度廃止前に設立された有限会社)(5,448 社)、持分会社(997 社)であり、その所有農地面積は合計 69 万 ha、1 法人当たり 31.7ha である。

それ以外の法人が農地を所有することは認められておらず、所有者から農地を借り受けることができるだけである。しかも、農地を所有することができる株式会社などには一定の条件が付け

られており、無条件で所有権の取得が認められているわけではない。株式会社は毎年農地の利用状況を農業委員会に報告する義務を負い、農業委員会は周辺地域の農業上の効率的、総合的に支障が生じている場合や、地域の農業者との間の適切な役割分担の下で継続的、安定的な農家経営を行っていない場合には許可を取り消すことができることになっている。

賃借権ではいつ所有者から農地の返還を求められるか分からないというリスクを避けられず、思い切った投資が行われない。株式会社の農業参入を促進するためにも、その農地所有を認めるべきである。

株式会社は農地を転用し、あるいは転売する可能性が高いので所有権を認めることはできないというのが JA 農協の主張である。しかし、農地の転用や耕作放棄はこれまで農家自体が行ってきたところであり、農水省はそれを容認し、また JA 農協は自らの金融・保険・物販などのビジネスに、農家が転用で得た多額の収益を積極的に活用してきた。株式会社だけが転用すると責めることはできないはずである。農地の他用途への転用と耕作放棄を防止するには、個人と株式会社の分け隔てなく、すべての当事者を平等に扱う必要がある。

(6) 種苗の品種改良による「反収」の大幅増加や二毛作の奨励・誘導、DX 化の推進

現在、自給自足できる作物はコメしかない。野菜の自給率も 75%にとどまっている。今後需要の増加が見込まれ、なおかつ自給率が低い作物、例えば畜産飼料や小麦などを中心に生産拡大を促進する必要がある。

これまで政府はコメの生産を抑制するために、国の研究機関が「反収」増につながる品種改良を行うことを封じてきたと言われている。農業の発展をめざす観点からすれば、とんでもない話である。日本のコメの生産性がカリフォルニア米の 6 割ほどしかないのも、その一因はこのような政府の間違った方針にあることは間違いない。

年 1 回のコメ作りに満足していないで、昔のように年 2 回収穫できる二毛作を全国的に行えば、それだけでわずかしかない日本の水田を倍増するに等しい効果を上げることができる（ただし、寒冷・降雪地域を除く）。そのためには零細兼業農家の農地を集約して、二毛作を実践できる技術と能力がある担い手農家を増やす必要がある。そのためには、農家にとってもメリットがある誘導策を講じるべきである。

急速に進展するデジタル技術を活用して、人の手を介さず日照、気温、湿度、土質、水量、作物の生育状況などを自動的に克明に把握し、与える光、水、肥料などの量を自動的に調整することによって、農作業の省力化と効率化を極限まで進める必要がある。

(7) 世界市場をめざす生産体制の構築

国内市場が縮小する中で農業の成長、発展をめざすためには、世界市場に活路を求める以外に道はない。そのためには、コメの価格を国際水準まで引き下げて競争力をつけなければならない。農地を集約して規模を拡大し、技術革新による「反収」増のほか、徹底した IT 技術の活用で生産性を高め、コストを引き下げて生産力を強化すればそれは十分可能である。

ところで、わが国のコメは短粒種のジャポニカ米である。世界の主流は長粒種のインディカ米

であるから、輸出先を確保できるかという問題がある。もとより輸出の拡大をめざすためには、コメをはじめほかの農作物も、高い評価が得られる品質を確保するとともに、世界の人々の嗜好とその需要動向を綿密に調査して、消費者ニーズにマッチした農作物を生産するための仕組みを構築する必要があることは言うまでもない。近年、日本食ブームや炊飯器の普及などによって、ジャポニカ米に対する需要が増えつつある。それを一層促進するとともに、インディカ米を生産することも考えるべきである。

そのためには、農業の構造改革を推進して、わが国農業の生産・流通・販売体制を、民間の商社や食品メーカーの農業への参入を促進することによって、世界市場をめざすものにつくり変えて行く必要がある。併せて、農家自体も生産者本位の生産体質から抜け出し、市場選好型の農業へと転換して行かなければならない。

わが国の農業及び農政が手本として学ぶべき国は、広大な農地面積を有するアメリカ、オーストラリア、カナダ、アルゼンチン、ブラジル、ロシア、ウクライナなどではない。少ない農地を最大限有効に活用しつつ、デジタル化をはじめ最新の技術を結集して効率化・高度化・省力化を進め、各国のニーズをきめ細かく調査してニーズに即した生産で世界第2位の農産物輸出国の地位を築いたオランダや、品質の良さを世界に誇り、国内消費の2倍の農産物を輸出しているデンマークなどから学ぶべきことは多い。これらの国の農業と農業政策をつぶさに観察すれば、わずかな農地しかないわが国でも、やり方さえ間違わなければ世界市場を舞台に立派に農業を展開できる可能性があることを知るはずである。ただ、オランダは農業の工業化をめざしているのに対して、ベルギーは環境に優しく地域社会と一体となった営農を行っている。これからの農業がめざすべき姿は知識集約型・自然環境適合型・地域社会一体型・持続可能型の農業であるとするれば、わが国が究極的にめざすべき姿はデンマークの農業である。

(8) 農地と農業の多面的機能の発揮の促進

農地や農業は食料生産に欠かすことのできない生産要素であるだけでなく、水の管理を通じた水害の防止、生態系の維持や二酸化炭素の吸収などの自然環境の保全、人の心を和ませる景観の形成、伝統的な生活様式や伝統文化の継承など、お金に換算できない多様で貴重な価値を有しており、近年、ますますその意義が高く評価されるようになってきた。農地と農業は、その多面的な機能の面からもしっかり維持し、次の世代に受け継いでいく必要がある。

(9) 新農業基本法（食料・農業・農村基本法）の具体化の促進

6年の歳月をかけて検討が行われ、1999年に制定された新農業基本法は、わが国農業が直面する課題や問題に真正面から向き合い、将来のあるべき姿を見据えたうえで、進むべき方向を提示したものであり、そこに示された内容はおおむね妥当である。

新基本法は、①食料の安定供給、②農業の持続的な発展、③農村の振興を三本柱としており、安定供給については、

- ① 国内の農業生産の増大を基本に輸入と備蓄でこれを補い、併せて、

② 流通の合理化、食品産業の健全な発展や輸出の拡大をめざすとしている。

また、農業の持続的な発展のためには、

① 担い手農家への農地利用の集約化、規模拡大を推進するとともに、

② 統制経済的な手法を改め、創意工夫を活かした自由な経営展開を促す必要がある。としている。そしてそのために、

③ これまでの統制経済的な国による需給管理と価格政策から脱却して、市場を通じた自由な価格形成に委ねる。

ことにしている。

とり分け農業の持続的な発展のためには、担い手農家への農地利用の集約化と規模拡大を推進し、創意工夫を活かした自由な経営展開を促す必要があるとして、統制経済的な国による需給管理と価格政策から脱却して、市場を通じた自由な価格形成に委ねることを謳っていることは重要である。要するにその意図するところは、これまでの閉鎖的で非効率的なわが国農業の体質と構造を抜本的に改め、開放経済の下で国際社会においても通用する競争力のある「強い農業」「儲かる農業」を創るために、メリハリの利いた農業政策を推進して行こうというものである。

それがどこまで実行できるかは、一にその後の具体化如何にかかっている。しかし、新基本法制定後すでに四半世紀が経過したが、残念ながら現在までのところ、日本の農業が新しい方向に向かって力強く歩み出す気配は全く感じられない。むしろ、昨年の新基本法改正の動きにみられるように、JA 農協とその意を受けて行動を共にする自民党農林族の二大抵抗勢力の力は依然として健在であり、このままでは新基本法が骨抜きにされてしまうことが必至の情勢である。とりわけ最近、農水省がコメの「需要に応じた生産」を法制化して「減反」を固定化することを決めたと報じられていることは問題である。そのような動きは、新農業基本法に定める農業の姿に真っ向から反するとともに、高市内閣の看板政策である「経済再生」を自ら踏みにじるのも同然である。

6 コメ作り農政改革の進め方

① 「農家は貧しい」は昔の話

現在の農業政策が曲りなりにも多くの国民に受け入れられ支持されており、抜本的な改革を求める動きがみられないのは、この国の実情を考えればやむを得ないと人々が考えているからにほかならない。中でもその底流には、「農家は貧しくて気の毒だから助けてあげなければいけない」、そのためにはほかに取るべき方法がなく、現在の農業政策を容認するしかない、との思いがあるからではないか。そうでなければ、生活に困窮している貧困層がほかにも大勢いる中で、農家に対してだけ手厚い所得保障が行われていることについて、ほかの理由を見出すことができない。

今や多くの農家は国民の平均を上回る所得を得ている。農家所得がサラリーマン世帯の平均所得を上回ったのは、60 年前の 1965 年のことである。収穫量の半分を年貢米として地主に取り上げられ、自ら耕作したコメを食べることさえ叶わなかったかつての農村の悲惨な状況は、戦後の

農地改革による自作農の創設と農村地域への工業の導入で会社勤めのサラリーマンとして給与所得を得る道が開けたことによって解消された。農家は貧困に喘いでおり、気の毒だという戦前までの悲惨な状況は、もはや存在しない。

コメ作りにおける主業農家（世帯所得の 50%以上が農業所得で、年間自営農業に 60 日以上従事している 65 歳未満の世帯がいる農家）の割合は 7%にとどまっており、酪農 90%、施設野菜 72%、花卉 59% に比べて集約化、規模の拡大が進んでいない。しかし、兼業農家の農業所得の割合は総所得のわずか 8%程度にすぎない。所得の大半はサラリーマンとしての給与所得か、あるいは退職者の年金所得である。今や「高いコメ価格」を維持する農政の最大の犠牲者は、母子家庭や高齢の単身女性世帯などの貧困層である。

② 農業政策の改革は、漸進的にかつ政策間の進度を調整しつつ進めるべき

これまで述べてきたコメ作りを中心とする農業政策の改革は、日本の農業政策を百八十度方向転換しようとするものであるだけに、JA 農協と自民党農林族をはじめとする抵抗勢力の猛反発を受けることは必至である。

しかし、現状に固執していれば、わが国のコメ作りは衰退から滅亡への道を辿ることは避けられない。将来展望を切り開くためには、競争力を回復して「強い農業」を武器に世界市場に打って出るしかない。

そのためには、関係者の理解と納得を得ることが何よりも重要であり、前もって周到に準備作業を行い、世論を喚起して国民的合意形成をめざす必要がある。

また、一連の改革を一気に行おうとすると関係者に与える衝撃と影響が多きすぎ、強い抵抗を呼び起こし、改革が頓挫しかねない。このため、改革は 10 年ほどの年月をかけて、項目間の進度を調整しながら段階的に進めることが重要である。コメの価格の引き下げは、「直接支払い」金額の増額と平行に進め、農家所得の保障に大きな変更が出ないようにする。併せて、コメの輸出先の確保に努め、国内でコメの供給が過剰にならないように需給均衡に配慮しながら、減反面積を段階的に縮小する。関税率の引き下げは、海外産のコメが入って来ても、国内産のコメがそれに対抗できるだけの状況にあることを見極めながら徐々に引き下げ、最終的にはゼロにする、ことが適当である。

「コメ作り農業の成長可能性」検討会メンバー

江利川 毅	医療科学研究所相談役
梶田 信一郎	元内閣法制局長官
工藤 裕子	中央大学法学部教授
神野 直彦	東京大学名誉教授
橋本 昌	前茨城県知事
原田 豊彦	元日本放送協会理事
増原 義剛	元衆議院議員
松本 博	(株)松本代表取締役
(座長) 森元 恒雄	元参議院議員
渡壁 誠	国際観光ビジネス協会理事長