

日本農業は誰のためにあるのか

〜日本農業のほんとうを知って下さい〜

1 日本農業の国際化

1960年代の高度経済成長路線の中で、所得が増え、日本人の食生活は高度化・多様化の二

途を辿りました。特に肉類・卵等のたんぱく質や油脂に対する需要が急増したことを背景に、畜産向けの飼料穀物(とうもろこし、こうりゃん等)や油脂用大豆が完全自由化(一定額の関税を払えば、誰でも輸入出来ることを「自由化」と言うが、完全自由化とはその関税をゼロにすることを言う)されました。80年代半ばには、牛肉・柑橘等12品目の輸入も自由化されたことで、日本農業は急速に国際的な枠組みの中に組み込まれていきま

した。国際化に対応して、畜産、果樹、野菜、花卉等は、質の向上や安全・安心なもの作りに加え、規模拡大による合理化・効率化路線へと舵を切り、和牛のブランド化(神戸牛、前沢牛等)、さくらんぼ(佐藤錦)、イチゴ等での新品种の登場等に見られるが如く、差別化に成功している事例が数多くあ

ります。また、千葉県下の野菜専業経営者らが株主となって設立された(株)和郷は、六次産業化はもちろん、輸出や海外展開に加えて、地域興し等、総合事業経営体として発展を続けています。

ただ一般的には、農家数も農業就業者数も減少の一途を辿っており、多くの農家は兼業収入によって都市勤労世帯並みの所得を確保しているというのが実態です。そして、60年代の過疎化から今や限界集落状況になっている地域も数多く見られるようになっていきます。

さて、86年(昭和61年)に始まったGATTウルグアイ・ラウンド農業交渉では、日本は国会で与野党が一致して、米については「二粒も入れるな」という主旨の決議を三度も行った為、交渉担当者は手足を縛られ、蚊帳の外に置かれました。蚊帳の中では「例外なき関税化と改革の継続」という農産物貿易ルールが合意されていたのです。GATTを脱退する覚悟などももちろんありませんから、米については加重されたミニマム・アクセス(関税化回避の特例措置として毎年割り当てられる輸入量)



特定非営利活動法人
日本プロ農業総合支援機構(J-PAO)
副理事長

高木 勇樹氏

【略歴】

- 1966年 東大法学部卒業後、農林省(当時)入省
畜産局長、大臣官房長、
食糧庁長官等を経て、
- 1998年 農林水産事務次官
- 2001年 同省退官
その後、農林中金総合研究所理事長、
農林漁業金融公庫(当時)総裁を歴任
- 2007年 特定非営利活動法人日本プロ農業総合
支援機構副理事長就任

の導入を受け入れざるを得なくなったのです。98年(平成10年)には米の関税化がなされたものの、現在もなお、77万トン(面積換算で15万ヘクタール(ha)超。現在の水稲作付面積は160万ha)もの輸入が義務付けられています。このミニマム・アクセス米は、国内の主食用米の生産調整に影響を及ぼさないように処理するとされていることから、飼料用、援助用米等に処分されており、毎年数百億円の財政負担が生じています。

2 衰退傾向が止まらない日本農業

現在、農地面積は約460万haで、そのうち水稲を作付け出来る面積(潜在水稲作付面積)は270万haありますが、実際に水稲が作付けされている面積は160万haに過ぎません。残り110万haには転作と称して、自給率の低い麦、大豆の作付けが奨励され、また野菜、果樹等も作付けされています。但し、全ての土地が転作に適しているとは限らず、そのような場合は、採れた物の品質や生産性に問題があります。特に問題なのは、何も作付けしていない水田が20万haもあるということです。

現政権は、そこに米粉原料等の加工用米、飼料用米の作付けを進めようとしています。このこと自体は、連作障害の無い、我が国の温暖多雨の気候風

土に適し、それが故に多面的機能を有し、文化伝統を育んできた大切な資源であり生産装置でもある水田を、水田として活用しようとするものであり、方向性としては極めて正しいと思います。

ただ、乗り越えるべきハードルも高いのです。我が国でお米といえば、それは主食用であり、先ほど申し上げた160万haは、その作付面積です。多くの国では、穀物はその品質等で主食に向けられたり加工、飼料に向けられたりする為、我が国のように作付けの時から主食用、加工用、飼料用等と区別することはありません。何故こんなことになるのか、それは我が国の米価は、主食用(25万円/トン)、加工用(7~8万円/トン)、飼料用(3~4万円/トン)と用途別に大きな差があるからです。もう少し説明を加えれば、例えば畜産農家が一般的に使う飼料である輸入とうもろこしの価格が3~4万円/トンであることが大きく影響しています。

従って、飼料用や加工用の米を農業者へ政策的に生産してもらおうとすると、主食用との価格差を埋める為の補助等により莫大な財政負担が生ずるのです。だからこの政策が国民の理解を得る為には、多収品種の開発、粗放な栽培技術の推進、農地の集積等、徹底した構造改革によりコストダウンを図る政策が同時に実行される必要があります。しかし、この視点に対する取り組みは進ん

でないのが現状です。

また、米は高関税率(341円/kg、778%)の為、基本的にミニマム・アクセス以外は一粒も入らない、また、手厚い補助もなされているという状況にありながら、稲作を主業とする農家の稲作総生産額に占める割合は4割(農家数では1割)程度に過ぎません。野菜、果樹、畜産の主業農家が総生産額に占める割合が7~9割であることに比べると、稲作主業農家のシェアの低さは異常です。国を挙げて、ほぼ完璧に保護していながら、日本の稲作農家の体質は脆弱で、ほんの一部を除き輸出が出来るような体制には程遠いというのが実情です。

次に、穀物政策という視点で見てもみましょう。現在、国内で生産されている穀物は米、小麦等で、完全自由化されている飼料用穀物に至っては生産量がゼロである為、穀物の自給率は25%にまで低下しています。牛肉1kg生産するのに、とうもろこし12kgを要することからも明らかのように、穀物は極めて人間生存にとって最もカロリー効率の良いものなのです。ですから人類の食の基本は、米、麦、とうもろこし等の穀物であり、これらをそのまま食べたり、粉にしたり等して食べています。穀物需給及び価格の動向は、各国どこでも敏感で、政治問題化しやすいのです。日本には、現時点で飼料用穀物を含めた総合的戦略的な穀物政策が無いことは大変問題だと思っています。

農業は、経営資源としての農地、人、技術と企画販売力等が組み合わさった総合知識集約産業だと思っています。ここで一番問題なのは農業にとって最も重要な経営資源である農地が減少（60年・607万ha↓10年・459万ha）しているだけでなく、耕地利用率も低下（60年・134%↓09年・92%）し、延べ作付面積が大幅に減っている（60年・813万ha↓09年・424万ha）ことです。更に耕作放棄地が40万haにも上ることとは農地法制度の対応力の欠如と断じてよいでしょう。

日本農業の総合力は農業総生産額で示されると思いますが、85年（昭和60年）のピーク時には11・6兆円だったものが、09年（平成21年）には8兆円にまで低下しています。このままの守り方であれば、農業就業人口261万人の平均年齢が65・8歳であることから、総生産額の低下傾向は続くと思われる、TPP（環太平洋パートナーシップ）協定参加是非論議の際の4兆1,000億円減は、関税ゼロとは無関係に起こってしまうと考えてよいのではないのでしょうか。

3 最近の農業政策

民主党政権下での農政も1年10カ月余が経過し、当初のしがらみのない農政の展開という期待

は一気に萎んでしまった感を免れません。その主たる原因として、二つ目は前自公政権下の農政の分析検証をきちんと行わないまま、米の戸別所得補償制度や自給力向上対策としての飼料用加工用米生産をはじめ、マニフェスト・インデックスに書かれたことを形だけ行ったこと。二つ目は政策と政策目的についての共通認識が政府・与党内で共有されていないこと。三つ目は戦略と覚悟も無いまま政治主導を行い、官僚排除の結果、政治家の思いつきになったこと。この三つが挙げられるというのが私の印象です。

従って、将来展望、税金の使い方、政策決定の透明性・説明責任と、いずれの視点でも現在の農業政策は大きな課題を有している、と言えます。

マニフェストでは、戸別所得補償の政策目的について、農村振興とEPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）、WTO（世界貿易機関）等の国際化推進を両立させる為の政策だと謳っているのに、今やそんなことはすっかり忘れられ、耕地面積30a以上又は年間販売金額が50万円以上の稲作販売農家百数十万戸（うち稲作所得が農業所得の太宗を占める農家は約1割）にバラまくことが目的と墮しています。自給力向上対策としての飼料用・加工用米の増産にしても前述した如く、今後の穀物政策の方向性には合致していますが、徹底したコスト低減の為の構造政策を打ち出して

いない為、継続性に欠けます。

ただ、最近報道による米の先物取引の試験上場認可が実現すれば、生産調整における実質選択制導入とともに、日本の稲作農業にとって閉塞感打破の朗報となるでしょうし、何よりも農協系統の米ビジネス（共同計算、無条件委託）の崩壊を早め、稲作農業の構造改革に寄与する面が出てくることも期待されます。

3月11日（金）午後2時46分に勃発した大地震・大津波は、原発大事故を引き起こし、広域・甚大・複合大災害であるとともに、平時で未だ行方不明者7千人余という未曾有の大震災となりました。このような危機への対応の基本は、強力なリーダーシップのもと、情報開示、透明性ある意思決定過程、説明責任に尽きると思いますが、今回の対応が如何であったかを徹底検証の上、後世に活かしていくことが、無念の死を遂げた方、行方不明者、未だ厳しい困難に直面している方々への果たすべき責務であると確信しています。

そして、①まずは生活の立て直しに全力を傾注すること。②今回の大震災が「国のかたち」を問うていることを認識し、国が新生の為の基本的枠組み（例えば、公共の福祉（公共の利益）の為、私権制限を行う法制度、特区等選択肢を示し、財源確保の道筋を示す。）を提示すること。それをベースに地域（県・市町村）が新生プラン

策定。併せて国支援の実行体制を構築すること。
 ③もう一つ大事なことは、グローバル化対応です。日本は立ち止まっても、世界は立ち止まっていないことをしっかりと受け止め、新たな国の形づくりの一環として、国内改革と併せ積極的な国際的対応を行うべきであると考えています。

最近出された復興構想会議提言は、グローバル化対応には触れていないものの、スピード感をもって実行すべき方向性は明確に示していると思います。

ただ、5月17日に閣議決定された「政策推進指針」で、農業関係部分を見ると「①昨年11月閣議決定した『包括的経済連携に関する基本方針』に基づく高いレベルの経済連携(以下略)に関する基本的考え方を、震災や原子力災害によって大きな被害を受けている農業者・漁業者の心情、国際交渉の進捗、産業空洞化の懸念等に配慮しつつ、検討する。②環太平洋パートナーシップ(TPP)協定交渉参加の判断時期については総合的に検討する。」と典型的な官僚表現になっています。

更に、農林漁業再生の部分については、要点「①『食と農林漁業の再生実現会議』において、東日本農林漁業の復興、日本の農水産物の信認回復という新たな課題に応える方策を検討する。②6月基本方針、10月行動計画に代わる新たな工程は、日本再生全体のスケジュールや復旧・復興

の進行状況を踏まえ、検討する。」とされており、先送り等が行われています。

残念ながら、現在の農業政策は混迷の域にあると言わざるを得ません。

4 経営視点持たねば、更に農業疲弊

国内生産を基本として輸入、備蓄で補完するというのが我が国の食料安全保障の基本ですが、国内生産基本そのものに農地・人等の重要な経営資源の脆弱化により暗雲が漂っているというのが現状です。特に、米を作る水田農業の如く弱いから守れということになり、EPA、FTA等国际交渉で守り一辺倒に追い込まれています。GATTワルグアイ・ラウンドの失敗の教訓は何も活かされていないということになります。

特に深刻なのは、日本農業の礎である水田農業の閉塞です。少子高齢化が進む我が国で主食用の米の需要が増加することは想定出来ません。だからといって価格維持の為、減反という展望無き生産調整によっても将来は開けません。

日本の農政の諸問題は、つまるところ農地が経営資源として位置づけられておらず、農地・人・技術を総合的に活用するという経営の視点が欠如している点に集約されると思います。その最大の原因は、「農地は耕作者自らが所有することを最

も適切であると認め・・・」という旧農地法の耕作者主義をいまだ引きずっているところにあります。経営という視点が無い為に、農地に対する政策と人や技術に対する政策がバラバラになり、農業への新規参入を阻む障壁がいつまでも取り除かれずにいるのです。国は、農業経営体に対する政策と、それとは異なる地域政策とはつきり区別すべきです。

5 守り方の大転換が必要

まず、日本農業の強み・可能性を活かす制度・システムを構築することです。我が国は依然として、所得水準が高く、質と安全・安心にシビアな目を持つ1億人超の人口を擁しており、食料向け最終消費額は70〜80兆円にも上る豊かな市場です。富裕層が急増している東アジアをターゲットに出来る地理的条件にも恵まれていますし、異業種が開発した技術・知的財産を活用出来る有能な農業者も存在します。

このような強み・可能性を活かす為の具体策として、私はマインドの高い農業者が産業としての持続的な農業経営を行うことを支援するへ持続的農業経営体総合支援法V試案を提案しています。その主旨は、持続的農業経営体が経営資源(農地・人・技術・経営ノウハウ)を創意工夫により自由

に活用して多様な経営展開を出来るようにするという事にあります。例えば、中食や外食は需要増が見込まれているのに、供給体制が追いついていません。中食・外食は同じ原料が安定した価格で常時供給されることが必須ですが、日本は地理的条件等から安定供給ロットが小さいのです。もし同一経営体が農場を全国各地に分散したり、農業経営体同士が連携したり出来れば、容易に対応可能となるはずですが。

また、農地を経営資源と位置づけ「所有」と「利用」を完全に分離し、利用者の権利・義務を明確にした分かり易い、使い勝手の良い仕組みとします。チェックの為の第三者機関が必要となりますが、全国の農地情報を誰でもアクセス可能なデータベース化し、県に一つ設置します。他に、持続的農業経営体に対するセーフティネットや新規参入を含め経営に対する金融や税制支援システム、小規模農業者や高齢者による特色ある農業の支援システム等を内容とします。

米のように高関税で、助成付きの生産調整を行い、更に戸別所得補償まで導入してほぼ完璧に守ってきた部門であるにも関わらず、稲作部門を含め日本農業の関係指標は、農地・人・生産金額全てに亘り右肩下がりでです。とすれば、守り方問題があったこととなります。今こそ、その守り方を経営視点で徹底検証し、前述したような需要目

線に立った守り方に大転換すべきだということが、良くお分かり頂けると思っています。

6 確固たる戦略と覚悟を持って臨む

今後二層進むグローバル化、自由化に向けた農業政策の立案に当たっては、戦略と覚悟がなければなりません。TPP(環太平洋パートナーシップ)協定問題も、外にいるのではなく、協議・交渉に積極的に参加して状況の把握に努めるべきです。その上でどうしても国益に反するというのなら加盟しなければ良いのです。今すべきことは、加盟の是非を問う前に、日本農業の強みと弱みをしっかり分析し、「弱みをここまで改善するにはこれだけの時間と政策がある」といったことを詰め切り、協議・交渉の中で主張し、相手の反応を見つつ国益に適うかどうか判断することでしょう。

また、農業だけが被害者ということを声高に主張する人がいますが、農業者が努力して作っている質の高い、安全・安心な農産物を評価して購入している消費者の多くは、農家(約253万戸)、農業就業者(約261万人)以外の他産業から所得を得ている人達です。しかも農家の多くは兼業農家であることを考えれば、農業と他産業がいがみ合うことがいかにナンセンスかが明白です。農業と他産業が相互に知恵を出し合い、技術・経営面

で協力し合うことこそが強い農業づくりに必須なことは自明です。

GATTウルグアイ・ラウンド交渉での失敗の教訓の一つは、国論の分裂を回避することです。その為には情報開示が重要で、政府は国民に対して分かり易い説明を行い、しっかりと地に足の着いた世論を形成させるべきです。

農産物の輸出は原発事故による放射能問題でストップしていますが、国がなすべきは国家戦略として位置づけ、必要なインフラの整備に力を入れることです。また、検疫制度の問題や知的財産権等の問題をクリアしながら、前述した持続的農業経営体を総合的に支援する法制度を構築し、民の創意工夫と努力を引き出すことも必要です。「守り方」を大転換することで強い農業が農村の活性化と食料問題解決を成し遂げ、国民と共に歩む農業・農村・食料の為の農政を取り戻すことが、目指すべき唯一の方向と確信しています。