

大きな岐路に立つ米作り、そして農村

米を生産する農家へ所得補償を――

参議院議員(民主党政調副会長)

平野 達男

米の価格が低下を続けている。

米価の低下は農業収入の減少によって農家経済を直撃し、地域経済疲弊の原因ともなる。また、多くの農家にとって米作りを続けることがむずかしい水準まで落ち込んでおり、このままでは離農が増える一方、その農地の受け手がなく、耕作放棄が進む可能性が強い。農村、特にも中山間地域の農村においては、高齢化の進展、後継者不足によって農業従事者が減っていくだけでなく、耕作放棄地の増大によって生産の基盤そのものが崩壊しかねない危機的な状況に直面している。

生産過剰を是正し、米価の低下に歯止めをかけようとしているのが、民間主体で実施されている需給調整である。しかし、米をめぐる消費、流通の構造上、米価は安定しにくい。むしろ、需給調整をしっかりとやったとしても、しばらくは米価が下がるという前提で、政策の構築

を急ぐ必要がある。

ここでは、これからの米価をどのようにみるべきか、それに対しての方策はどうあるべきかについて整理してみたい。

I、今後の米価をどうみるべきか

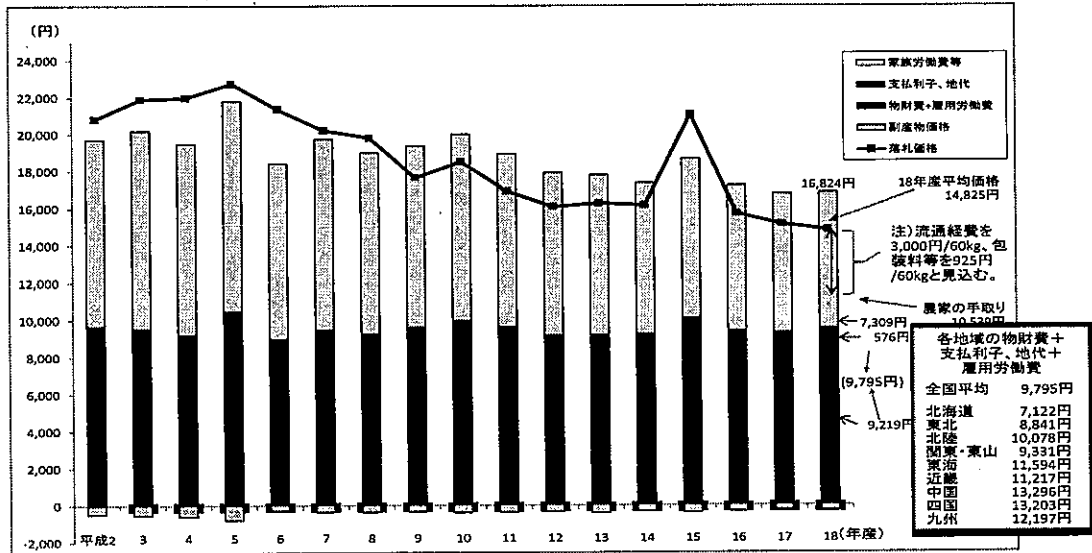
1..年金で米をつくる

米価は平成五年をピークに、ほぼ一貫して下がり続けている(図1)。

最近では、農家が米を売ることを得る収入、いわゆる庭先販売価格(かつての生産者米価)は、地域によっては米生産にかかる生産費の中の物財費すら下回る状態になっている。

一八年産米の全産地品種銘柄の平均卸価格は、六〇kgあたり一四、八二五円。ここから、流通経費、包装費な

【図-1】 コメ価格センター全産地品種銘柄の年産別平均価格と全算入生産費の推移 (60kg当たり)



(出典) ・「コメ価格センター入札結果」(財) 全国米取引・価格形成センター (平成7年10月31日まで (財) 自主流通米価格形成機構、平成9年11月1日から平成16年3月31日まで (財) 自主流通米価格形成センター、平成16年4月1日に現在の組織となる。通称「コメ価格センター」) ・「農業経営統計調査報告 米及び小麦の生産費」農林水産省

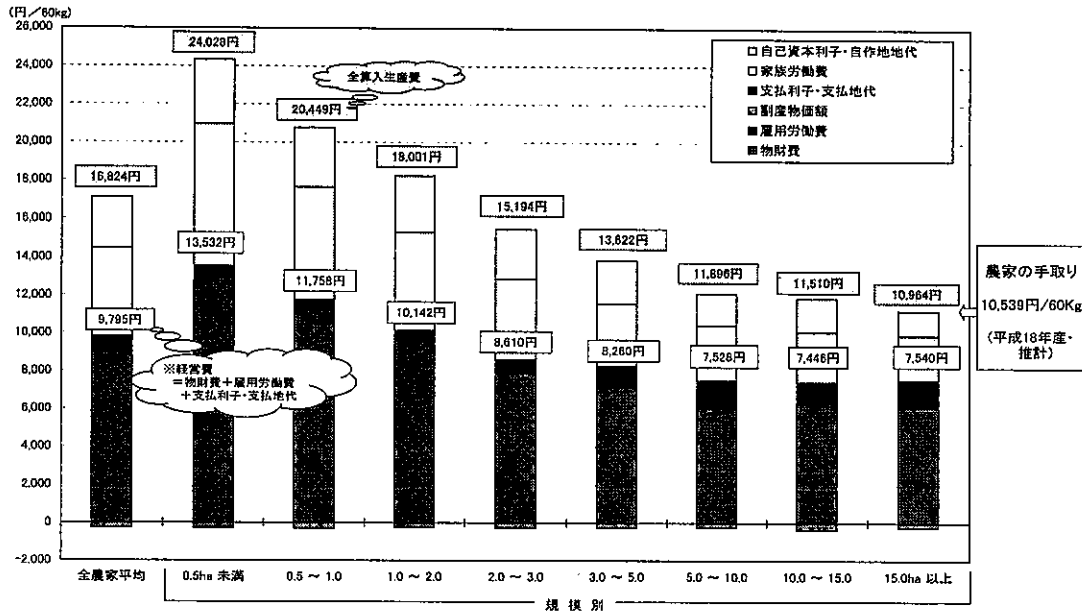
※全算入生産費は、(物財費+労働費 (家族労働費及び雇用労働費) +支払利子、地代) - 副産物価額。なお副産物価額は上記ではマイナスで表示した。※家族労働費等とは、家族労働費+自己資本利子+自作地地代。

(1) 需要サイドからの要因
検討する必要がある。

2..需給面からの要因
現状は以上のとおりであるが、今後の米価の動向をどのようにみるかによって、農業、農村政策は大きく変わってくる。米価については、需要面と供給面の両面から

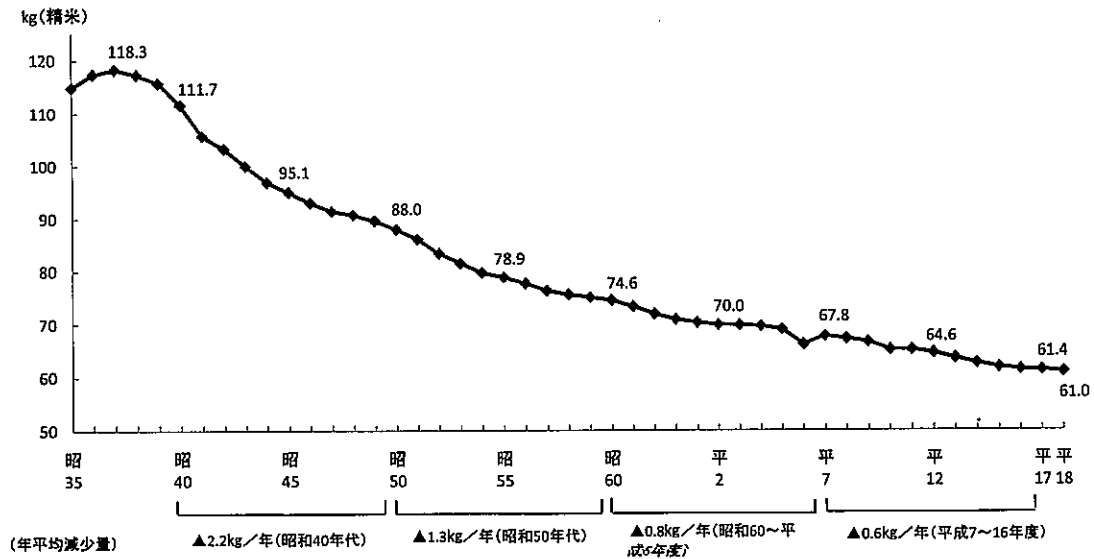
経営規模別に生産費と農家の販売価格との関係を整理したのが、図-2である。二桁未満の農家層の物財費は販売価格を上回る状況となっている。
しかし、東海以西の地域では、経営費は一、〇〇〇円を超えている。出費しながら米をつくっていることになる。古い農機具を大切に使いながら、農作業をしているにちがいない。ただし、農機具が壊れた場合、それを更新する経済的メリットはまったくない。米を作るため、年金の一部をあてている農家も現実にある。生産の継続が困難となっている農家は確実に増えているのである。

【図-2】 経営規模別にみた米の生産費（平成18年産、60Kg当たり）



(出典) 農林水産省「農業経営統計調査 平成18年産米生産費」を基に作成

【図-3】 米の消費量の推移（1人1年当たり供給量）



資料：農林水産省「食料需給表」

注：1 年間の国内の食料消費として仕向けられた数量を総人口で除した値であり、飼料用、種子用、加工用（酒類、みそ等）の米は含まない。なお、加工米飯、もち、米菓、米穀粉は含んでいる。
2 18年度の値は、概算値である。

① 米需要の減少

国民が米を食べなくなっている。一人当たりの年間当たりの消費量は年々減り続け、今は約六一kgと、四〇年前の半分である(図―3)。一日あたりでは、一合ちょっとである。宮沢賢治の有名な「雨ニモ負ケズ」の一節には、「一日ニ玄米四合ト味噌ト少シノ野菜ヲタベ…」とある。現代人は、宮沢賢治が理想とした、つつましい生き方の三の一以下しか米を食べていない。

減少傾向は止まっていない。食生活の変化、高齢化の進展などに加え、人が少なくなっていくという人口減少が米全体の需要を押し下げる。需要の減少は、供給過剰をもたらし価格の低下につながる。

② 需要の価格弾力性が小さく、価格低下が需要拡大に結びつきにくい

価格が下がれば需要は増える、というのは、基礎的な経済理論が教えるところである。しかし、米の需要は、価格の低下にはあまり反応しないという特質がある。主食としての米の必要量は価格に左右されにくいのである。

注意しなければならないのは、最近顕著になった傾向として、同じ米でも消費者は安い米を求めているということがある。非正規雇用の拡大による消費者の労働報酬の減少などが背景にあると考えられる。市場では、高値

の新潟産「コシヒカリ」は敬遠され、比較的安価の北海道産の「きらら397」は、品質の向上もあって人気が高い。米の総需要は減少するかたわら、安い米に需要が集まる。これが米価押し下げの要因となっている。

③ 食料の中で米は特別という意識の希薄化

主食の米は、他の食物と違ってある程度高くても構わないという国民の意識が食管時代以来の高米価を支えた。しかし、主食としての米に対する国民の見方は大きく変わってきている。若者層を中心に、ご飯はパンやパスタとの見方がつよくなってきており、米の価格もこうした食物との価格水準の比較で形成されやすくなっている。現に、過去において、米価が上がりはじめると、例えば小麦の消費が増え、米の需要が減り、結果として米価が下落したことがある。

パン、パスタの原料となる小麦はその大部分を輸入に頼っている。国内麦価は、輸入価格を基本とした調整をおこなって価格が形成される。米は高い関税で守られているが、国内米価は、麦価を通じて穀物の国際市場価格の影響を受けて形成されるともいえる。この意味で、関税によって形成される米の内外価格差は、麦などの価格から間接的な影響を受け、徐々に崩れてきているとみることもできる。最近、世界的な穀物価格の急騰によって麦の価格も大幅にあがっている。しかし、国内の

米価水準に比べ、麦価の水準はまだ安いという構図は大きくは変わっていない。

(2) 供給サイドからの要因

① 農家は米を作ろうとする

多くの農家にとって、米はもっとも作りやすい作物。米価が低迷しているとはいえ、長年取り組んできた米作りから他作物への転換は、技術的にも収益的にも容易なことではない。

まず、麦、大豆などの転作作物と、米との収益格差との是正措置が必要である。政府の品目横断的経営安定対策、産地づくり交付金などによってこの措置がされているが、充分とはいえない。

それと合わせ、必要なことは集団転作である。転作は、水田の排水管理、肥培管理などの面から、個別農家に対応することは困難である。集団転作を行うことで、一定の作物の収量が確保される。集団転作を行う上での障壁は、農家同士の土地利用調整である。これがなかなか進まず、転作に取り組みにくいという実態がある。

② 現行のままでは需給調整がうまく機能しない

需給調整が機能するためには、すべての生産農家がこれに参加することが前提となる。しかし、現行の需給調整は、これに参加する農家と参加しない農家との間にメリット差が少なく、需給調整に参加しない農家が出てき

やすい。

現行では、価格下落の一定部分を補填するという制度が需給調整に参加する農家に用意されている。しかし、補填額が十分でないうえ、価格下落が下げ止まれば補填は発動されない。つまり、価格低下のデメリットは、究極的には需給調整に参加する農家も参加しない農家も等しく受けるのである。

個別の農家の協力が欠かせないのが需給調整であるが、需給調整に参加する農家と参加しない農家の間の差別化が、需給調整をうまく進める鍵である。

(3) その他の要因

価格の指標となっているのは、米価格センターで形成される、銘柄ごとの価格である。この価格には、競争入札システムを通じて、中長期的な需要見通しが反映され、米価は抑えられやすくなると考えられる。また、外食化の拡大などにもなって、米の流通も、大口での取引が増えているとされ、価格の値引きへとつながっているとの指摘もある。

需要が減少する一方で、生産調整が機能しにくい、さらには、米に対する消費者の意識の変化。米価は、少なくとも今後しばらくは、下がる蓋然性が強いということである。消費の拡大など需要面から積極的な対策を講ずることとあわせ、こうした米価の動向をにらんだ抜本的

な農家、農村対策が求められている。

Ⅱ、強い副作用をもった劇薬、米緊急対策

一九九九年産米の価格が下落基調にあった中、昨年一〇月二九日、政府、与党が打ち出したのが米の緊急対策である。その内容はつぎのとおりである。

① 備蓄米三四万トンの買い入れ、当面は販売を原則抑制
② JAグループは一〇万トン相当を飼料処理。費用の半分は政府負担

備蓄米、三四万トンの買い入れは、適正備蓄水準と設定されている一〇〇万トンまでの備蓄をおこなうもので、余剰米を利用した備蓄米の確保という面を有している。販売の当面の抑制は、回転備蓄によって放出される古米の米価形成に与える影響を排除したものである。

問題は、JAグループによる、在庫米一〇万トンの飼料処理である。三四万トンの買い入れによって、市場の米の需給はマクロ的には均衡する。この一〇万トンの飼料処理は、市場における米不足を意図的に引き起こし、価格を浮揚させようとする政府主導による価格操作にはかならない。

要は、現行の需給調整による米価安定は行きつまったことを意味する。

この措置によって米価がどの程度上がるかは、これからであるが、それなりの効果は現れてくるであろう。問題は、この措置が、「米価が下がって大騒ぎになれば、政府は米市場にいつでも介入し価格を浮揚させる。」との、メッセージを農家、米市場に送ったことである。

これによって、これからの需給調整は一気にゆるむ可能性が高い。

価格の浮揚の恩恵は、生産調整に参加している農家も参加していない農家にも等しく及ぶ。特に米を多く作っている分、参加していない農家に多く及ぶと考えられる。まさに、正直者が馬鹿を見るのである。当然、生産調整に真面目に取り組む農家は少なくなり、米価の下落に拍車をかけることになりかねない。

米緊急対策は、強い副作用をもった劇薬といっている。

本来であれば、緊急対策を出すと同時に、政府は需給調整の抜本的な見直し策などの米価対策を打ち出し、緊急対策はあくまで、今回限りの措置であるとの姿勢をきちんと示す必要がある。しかし、この点については、政府は沈黙したままである。

与党、JAグループは、米緊急対策を打ち出したことだけを華々しく宣伝している。その神経が解せないと思うのは私だけではあるまい。

Ⅲ、大きな転換点に立つ農家、農業、農村

1.. 経済理論どおりには動かない現実

下がり続ける米価。こうした状況下では、小規模農家のような生産効率の悪い農家は、米つくりをやめ、その農家の水田は、生産効率のいい農家に利用権設定などによって流動化するはずである。小規模農家を大事にしない今の政府が、この方向での動きを期待しているのは間違いない。こうした考えかたを背景に、特定の経営体に対象を絞った品目横断的経営安定対策（以下「品目横断的対策」という。）と市場の力によって構造調整を進めようというのが、政府の方針であろう。しかし、その先にまずあるのは、耕作放棄地の拡大と、中山間地域を中心とした集落の崩壊である。

その先の先に残った農家が、農業を支える、との考え方が政府の方針の底にあるのかもしれない。「残れる者は残れ、そうでない者は去れ」ということか。

最近開催された政府の経済財政諮問会議では、米価をもっと下げろ、そうすれば、規模の拡大は進む、との意見があった。市場原理主義という言葉があるとすれば、その権化とっていい。市場原理が理想通りに動くほど、農業、農村は単純ではない。この、単純ではない、という単純な事実を、まずはしっかりと認識する必要がある。

ある。

2.. 規模拡大農家が現れないという現実

農地の流動化は、農地の受け手たる規模拡大農家と、農地の出し手たる規模縮小あるいは離農者がいることが前提である。出し手農家はあっても規模を拡大する農家、すなわち受け手農家が少ない、というのが今の実情である。受け手のいない農地は耕作放棄されるしかない。

受け手農家が少ないのは、規模拡大のリスクが大きいからである。米価の低落傾向に歯止めがかからないため、米つくりの将来の収益見通しは、どうしても悲観的になってくる。米価の下落は、経営規模の大きい米生産農家ほどその打撃が大きい。ただし、一〇畝を超えるような極めて大きな経営規模の農家であれば、多少の価格下落は生産コストの低さで吸収できると考えられる。しかし、それ以下の経営規模では、米価の下落は経営を直撃する。規模拡大によるスケールメリットより経営規模の拡大に伴うリスクが大きいと判断される限り、規模拡大は進まない。

現に、農林業センサスによれば、都府県における五畝以上農家の増加は鈍化していることが解っている（表1）。

分散錯圃といわれる水田の特性にも、農地流動化が進

【表-1】都道府県5ha以上農家の増加率と地域分布

	増加率				地域分布				
	1985 - 90	1990 - 95	1995-2000	2000 - 05	1985	1990	1995	2000	2005
東北	30.7%	27.8%	17.2%	9.8%	50.3%	47.6%	45.1%	43.4%	41.2%
北陸	52.5	42.3	24.5	11.4	9.2	10.2	10.7	11.0	10.6
北関東	42.7	38.3	20.1	17.8	12.4	12.8	13.1	12.9	19.1
南関東	96.1	66.4	35.3	45.1	1.6	2.3	2.8	3.1	3.9
東山	30.9	27.2	8.3	17.0	2.3	2.2	2.1	1.9	1.9
東海	50.6	45.3	24.1	30.3	3.1	3.6	3.9	3.9	4.1
近畿	81.6	58.7	29.1	41.5	1.7	2.3	2.7	2.8	3.4
山陰	49.0	49.0	23.0	30.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1
山陽	43.8	29.6	24.0	20.5	2.2	2.2	2.1	2.2	2.3
四国	14.4	20.9	34.2	29.7	1.1	0.9	0.8	0.9	1.0
北九州	50.0	46.7	27.5	24.5	6.9	7.5	8.2	8.6	9.3
南九州	38.2	45.0	45.3	22.0	5.0	5.0	5.4	6.4	6.8
沖縄	5.8	19.2	10.9	△6.3	3.3	2.5	2.2	2.0	1.6
都府県計	38.1	35.0	21.7	16.0	100 (19千戸)	100 (26千戸)	100 (36千戸)	100 (43千戸)	100 (50千戸)

資料：各年センサスによる（増加率は実数値で計算）
 （出典）“担い手”は形成されるのか—2005年農林業センサスの示すもの—
 梶井 功、日本農業年報53、農林統計協会、2007年

みにくい原因がある。経営規模の拡大は、農地が一カ所に集積されていることで、そのメリットが最大限発揮される。しかし、戦後の農地解放によって生まれた自作農は、零細分散錯圃という小さな区画の水田を分散して経営する農家として誕生した。ほ場整備事業などによってその集約化はかなり進んだが、分散して所有するという形態が解消されたわけではない。このため、規模拡大は、農地が分散した状態で進めざるを得ず、生産費の低下につながりにくい。これが、経営規模の拡大を阻害する大きな要因となっている。

わが国水田農業が抱える宿命と聞いていい。

ついでながら、農地の出し手側の状況はどうか。

これまで、上昇する地価を背景に、農地の資産的所有が、農地流動化の阻害要因として挙げられることが多かった。しかし、現在では、この事情は激変している。農地価格は農村ではほとんどが下落。資産的価値は大きく減っている。農地を資産としてだけみる農家はおおきく減っているとみていい。土地改良区の賦課金が支払えず、農地の現物払いを提示する農家が増えているという。つい最近まで考えられなかったことである。

これからも高齢化の進展などに伴って離農者は増える。その一方で、農地の受け手がおらず、農地の流動化が進まないまま、耕作放棄地は拡大の一途をたどってい

る。最近の農業従事者の減少割合と、農地面積の減少割合は、ほぼ相関関係にある(図-4)。ちなみに政府統計によれば、耕作放棄地は現在三九万畝である。埼玉県の面積に相当する。これだけでも大変であるが、申告に基づいたデータの積み上げであり、実態はこれよりかなり大きい可能性がある。

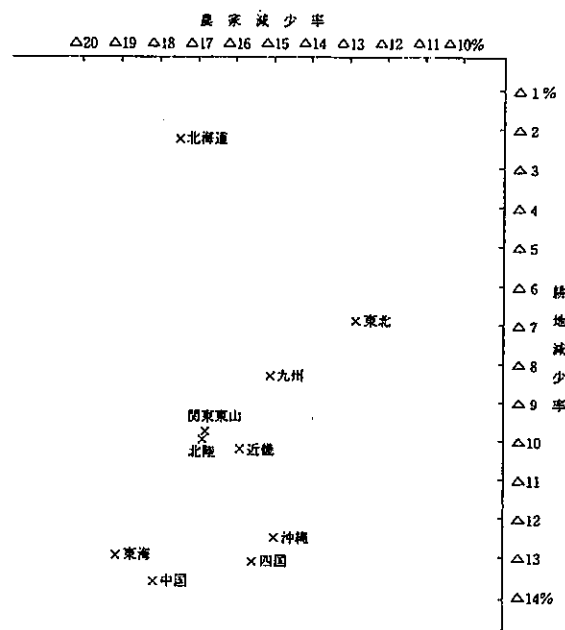
しかし、耕作放棄地の拡大は、いまのところ、この程度に収まっている、といった方が現実をよく表しているのである。

3.. 採算を度外視した高齢農家が農業、農村をとりあえず崩壊から救っている

農村、特に中山間地域の農村は、これまでに経験したことのない大きな変化を迎えている。それは、このままでは農村にすむ人が少なくなることである。日本は人口減少社会に入っている。しかも、世界に類例がないほどの速さで人口減少が進むとみていい。他方、都市部は引き続き流入人口の超過が見込まれている。その分、人口減少は農山村部で著しく進む。

基幹的農業従事者の六割は六五歳以上である。日本の農業、農村は元氣な高齢者によって支えられている。しかし、残念なことに、こうした農家には後継者がいないことが多い。若い人は働く場を求めて、都市部にすんでいるからである。農山村は、過疎化どころではない、今

【図-4】農家減少率と耕地減少率



(出典)“担い手”は形成されるのか—2005年農林業センサスの示すもの—
梶井 功、日本農業年報53、農林統計協会、2007年

までに経験したことのない急激な人口減少に直面しつつある(表2、3)。

限界集落という用語がある。六五歳以上の人口比率が五〇%以上の集落、と定義されている。高齢化が進み、共同体の機能維持が限界に達している状態であるという。「過疎」という用語では、実態がずれているため、新たな用語としてつかわれるようになった。国土交通省の調査によれば、全国で七、八七八集落(一二・七%)あ

【表－２】農家世帯員及び農業労働力の推移

	1995年	2000年	2005年
販売農家世帯員	1204万人	1047万人	837万人
うち高齢者	290万人	294万人	265万人
高齢者比率	24.1%	28.0%	31.6%
農業従事者数	740万人	686万人	556万人
うち高齢者	201万人	227万人	210万人
高齢者比率	27.1%	33.1%	37.8%
農業就業者数	414万人	389万人	335万人
うち高齢者	180万人	206万人	195万人
高齢者比率	43.5%	52.9%	58.2%
基幹的農業従事者数	256万人	240万人	224万人
うち高齢者	102万人	123万人	129万人
高齢者比率	39.7%	51.2%	57.4%

注 世帯員：原則として住居をともにしている者
 農業従事者：15歳以上の世帯員のうち、調査期日前1年間に自営農業に従事した数
 農業就業人口：自営農業に従事した世帯員（農業従事者）のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主の者
 基幹的農業従事者：農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、ふだんの主な状態が、「主に仕事」に該当した者（ふだん仕事として主に農業に従事している人）
 資料 農林水産省「2005年農林業センサス」「2000年世界農林業センサス」「1995年農業センサス」

【表－３】販売農家世帯員及び基幹的農業従事者数の今後の推移の予測（内田氏による）

	2005年	2010年	2015年	2025年
販売農家世帯員数	837万人	666万人	522万人	314万人
高齢者比率	31.6%	33.5%	36.7%	45.1%
前期高齢者	16.0%	14.5%	16.0%	21.3%
後期高齢者	15.7%	19.0%	20.7%	23.8%
基幹的農業従事者数	224万人	202万人	178万人	132万人
高齢者比率	57.4%	59.7%	62.7%	68.4%
前期高齢者	36.8%	32.3%	31.2%	32.3%
後期高齢者	20.6%	27.5%	31.4%	36.1%
(参考) 日本人口	12777万人	12718万人	12543万人	11927万人
高齢者比率	20.1%	23.1%	26.9%	30.5%
前期高齢者	11.1%	11.9%	13.8%	12.3%
後期高齢者	9.1%	11.2%	13.1%	18.2%

注 前期高齢者：65歳～74歳 後期高齢者：75歳以上
 資料：総務省「2005年国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」中位推計、農林水産省「2000年世界農林業センサス」「2005年農林業センサス」、販売農家世帯員数、基幹的農業従事者数については、内田多喜生氏の予測
 （出典）内田多喜生「後期高齢者への依存強める日本農業」（農林金融2007.7）

るとされる（過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査、二〇〇七年八月最終報告）。格差社会の拡大とあいまって、人口減少社会のもたらす様々なひずみは、農山村に凝縮した形で既に現れているといっている。

こうした中、中山間地域を中心に、高齢農家が米つくりを続けている。高齢農家はほとんどが小規模である。小規模だからできるともいえる。高齢農家は単純な経営感覚だけで農業をしていない。米生産にかかる自己労賃（家族労働費）をそれほど期待していない。極端な言い方をすれば、ただ働きをいとわないということである。

なぜか。ひとつには、これまで農業を続けてきた。だから、体の続く限りやる、という理屈を越えた意欲を持ち続けていることである。兼業としてやってきた農業だけは、退職後もやり続けたいと思っている高齢農家は多い。これまでの貯えや年金が、こうした高齢農家の日々の生活を支えていることが農業を続ける基礎的な条件となっている。

農作業がきつく、農業はできればやめたい。しかし、後継者がおらず、今、自分が耕作をやめれば農地の受け手もないため、耕作放棄地となってしまう、これは避けたい。そういう思いが耕作を続けさせているという実態も多い。耕作放棄地は、隣接の農地での営農管理の支

障になる。他人に迷惑をかけたくないという思いが、横のつながりが色濃く残っている農村では依然として根強い。しかし、齢を重ねるにしたがい、こうした姿勢にもいづれ限界がくる。

進む農家の高齢化、そして後継者不足。農村は、耕す人がいなくなるという深刻な状況に入りつつある。こうした中、自己労賃をカウントしない、赤字覚悟の小規模な高齢農家が、今のところ、ぎりぎりのところからろうじて、農地をまもり、農村を崩壊から救っている。

4・品目横断的対策はなにを間違えたか

戦後最大の農政の転換といわれる品目横断的対策。しかし、発足一年を待たずして、名称を含め、その見直しが行われる。

当初から、①これまで品目ごとに出していた交付金を横断的に合計して交付する組み替えに過ぎず、「担い手」の育成効果はない、②過去面積支払いは生産につながる、③自給率の向上に資さない、④多面的機能と非整合である、④交付対象を限定したことで補助金が削減されるだけである、といった点が、品目横断的対策の問題点として指摘されてきた。

しかし、品目横断的対策に向けられる批判のもっとも大きな点は、「こうした経営体を作れ」と、一方的に政府

が指示を出したことにある。政府にすれば農業の構造改革を加速するということであろう。あくまで、特定の担い手が、農業を支えるという考え方であり、効率性だけを追求する農業と違っていい。そこには、農村という概念はない。農業が農村を支え、農村が農業を支えるという思想もない。今この時点において、農業、農村を支えているのは誰なのかという現状認識すらない。

個別経営体については、四軒以上（北海道は一〇軒以上）が国の支援対象に限定された。小規模な農家が、支援を受けるためには、原則として二〇軒以上の集落営農をつくるのが条件となった。しかも、經理の一元化、生産法人化に向けた計画の策定など、かなり高いハードルが設定された。農家は、この基準に適合する経営体をつくるかどうかの選択を突きつけられる形になった。基準に適合しない経営体をつくれなければ、農業はかかってやれ、できれば、農業をやめ、いわゆる担い手に農地をあずける、と国にいわれているに等しい。「究極の選別政策」とは、筆者が国会の委員会でつかった言葉であるが、そのとおりである。

高齢者が多数をしめる集落では、こうした条件に簡単に対応できるものではない。そもそも、ゲタだ、ナラシだとか言われても、制度が複雑でよくわからない。多くの集落がこの対策への参加をあきらめざるをえなかった

のは、必然とわかっていい。

一定の規模をもち、經理についても体制が整った集落営農の形成には時間がかかる。集落営農が定着しているところは、ほ場整備の実施などを契機として形成された例が多い。集落営農は失敗すると、集落内に感情的しこりをはじめ様々な問題を残す。急いで進めてはならない、ということである。

もちろん、筆者は、農地の流動化による経営規模の拡大や、集落営農の形成の必要性を否定しているのではない。農家の高齢化が一層進展し、農業従事者が少なくなることが見込まれる中、離農や規模を縮小する農家の農地の流動化は、今まで以上にしっかりと進めなければならぬ。労働力の不足に対応するためにも生産の組織化は、集落によっては待ったなしである。

しかし、だからといって、画一的な基準が設定された特定の経営体の育成を急ぐということではない。特定の経営体を作ることだけを目的化すべきではない。地域として、あるいは集落として、農地の管理、農業の振興をどのように図っていくか、という観点から、今農業をしている農家の参加のもと、集落単位、あるいは集落間連携で取り組んでもらう環境を整備することが必要である。

5. 意欲をもって取り組む農家を大事にする政策を

地域のことは地域で考える、集落のことは集落で考える、とは、言うはやさしいが簡単なことではない。農家、農業団体、自治体など一体となった取り組みが必要であることはいうまでもない。しかし、今取り組みをしなければ、農村はますます疲弊し、場合によっては農村そのものが消滅してしまう、という現実即した危機感をもって取り組みをしなければならぬ。

こうした危機感を共有する農家は多い、というのが、筆者の現場を歩いた実感である。しかし、品目横断的対策はハードルが高く乗れない、支援内容自体も不十分である。その結果、「あなたは対策の対象外」とされることで、次をにらんだ対応がとれない。これが、多くの現場の実態である。

「次をにらんだ取り組み」が進められるための基盤を整備するのは、政治の責任であろう。

まず、生産に取り組んでいる農家は、経営の規模、経営形態、年齢にかかわらず、農業の担い手と認めることである。その上で、各農家の経営状況を踏まえ、五年後、一〇年後をにらんだ農地の流動化計画を作成し、強制的な農地流動化ではなく、高齢化の進展にあわせた流動化を進める。あるいは、参加農家の実態にあわせた生産の組織化を図っていく。特定の経営体の育成ではなく、地域における農家の共生、集落機能の維持を基本に

すえた政策をすすめることである。高齢農家の意欲を大事にすることは、健康で長生きしていただくためにも大切なことである。

若林農林水産大臣は、平成一九年一〇月二五日開催の参議院農林水産委員会において、小規模な高齢農家の意欲を大事にすべき、との私の質問に次のように答えている。

「今の状態にそういう成り立たない、生産費をまかなえないような農家に若干の助成をしたからといって、高齢化は進む、人口減少は進む。そういう人たちをキープしたからといって、農業の将来展望が開けてくるとは思わない。どうしても、ここは将来を展望して、力強い担い手がそこで現れてくるようにしなければ、やはり有効な土地利用が進まない。」

生産面だけに着目し、特定の経営体が農業生産をささえるという考えに依拠する政府の姿勢そのものをはっきり示した答弁である。

しかし、政府の政策のどこに、「農業の将来展望」があるのか。また、若林大臣のいう「力強い担い手」とは一体なんなのか。米価が下落し、経営の収支の見通しが立てにくい中、どうすれば、その担い手は現れてくるのか。その説明は一切されていない。特定の経営体を作れ、との指示一つで「力強い担い手」は出てこないことだけは

明々白々である。農業の将来展望がないから「力強い担い手」がでてこない。そういう中で、小規模な高齢農家ががんばっている。こうした農家が農地、集落をまさに「キープしている」、この事実をきちんと評価すべきである。「小規模農家を救う」のではない。まずは、今、小規模高齢農家によって農地と農村が救われている、この現状認識が大切ではないか。

こうした集落、地域単位での取り組みを大きくサポートするのが、あるいはそうした取り組みを前提として講じられるのが、次に示す所得補償(直接支払い)である。

Ⅳ、米をつくる農家に直接支払いによる所得補償を

1.. 米価と生産費との差に対応した対策を

これからしばらくは米の価格は低下を続ける、という前提で、これからの農業・農村政策を組みたてる必要がある。

多くの農家にとって、米の販売価格が、生産費を大きく下回る状態になっており、再生産が困難になっている。特に、米生産に農家収入の多くを依存する農家ほど、経営は厳しい。現在のところ、採算を度外視した高齢農家がふんばっているが、これにも限界がある。いずれ、米価の低下が続けば、米作りをやめる、あるいは自家飯米に限定した規模縮小をする農家が続出する可能性が高

い。

一方、米価は低下傾向にあり、米によって収益が安定しない以上、規模を拡大するインセンティブは働きにくい。安定的な収入の見通しのあることが、規模拡大の必須条件である。

米の消費拡大、需給調整システムの強化策の検討など今すぐ取り組むべき課題は多い。しかし、これから迎える米をめぐる状況は、これまで述べてきたように、農家、農村にとって一層厳しさを増すと考えなければならぬ。従来の措置の拡充、強化ではなく、根本的に見直した新たな政策の導入が求められている。

品目横断的対策では、米には、ナラシ対策といわれる価格下落に伴う収入減少を緩和する措置が講じられている。これは、一種の激変緩和措置で、価格が下げ止まれば発動されない。価格と生産費との関係に着目した措置とはなっていないのである。

かといって、これまでの米政策の反省に立てば、価格は、需給調整を前提とした市場で形成されることを基本として、政府による米の買い上げなどによる市場介入は避けるべきである。

「価格は市場、所得は直接支払い」との原則のもと、農家の米の販売価格と生産費との差額に着目して、一定の考え方にに基づき直接支払いによって所得補償する時期

にきている。

2. どのような考え方で所得補償するか

国内産食料の確保に加え、農業、農地のもついわゆる「多面的機能」の維持、強化が、国民の税金を財源とする農家への所得補償の理論的根拠である。多面的機能の対価として所得補償をするという考え方である。問題は対価を客観的な指標によってどのように評価し、どの程度の補償をするかである。ここでは、こうした視座を根底に置きつつ、農業経営の収支に着目し、米にかかる農家の標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を基本とした補填、という考え方で所得補償を提案したい。経営がなりたち、営農が継続されることを直接的な目的にすえた考え方である。

販売価格については、政府もなぜか調査しておらず、JAなどの協力を得ながら精緻な調査が必要である。標準的な生産費は、政府がおこなっている生産費調査にもとづく生産費を活用すればいい。どの程度の補填をするか。これには、判断が迫られる。専門家の意見や生産者、消費者代表の意見を聞きつつ決める重要なテーマである。

しかし、基本となる考え方は整理できよう。まず、生産費は、標準的なものである以上、全国平均の生産費を採用すべきであろう。その上で、生産費調査の全算入経

費と農家の販売価格の差を全て補填するという判断もある。しかし、現在の価格水準でも、米の生産が過剰基調であることを考慮する必要がある。

まず、自己資本利子、自作地代などは算定の対象からはずしてもいいのでないか。後は、四、八〇〇円程度ある家族労働費（平成一六、一七、一八年産米の平均生産費）を、どの程度補償するかである。一つの目安は雇用保険法である。失業補償、休業補償は、離職・休業前の賃金の五割〜八割の補償が基本となっている。

この補償された家族労働費と標準的な生産費の中の経営費を合計したものを、農家に補償された米価と位置づけ、標準的な販売価格の差が所得補償すべき部分となる。さらに、この部分を地域ごとの単収で調整したものが所得補償の面積単価である。

対象農家は、全ての販売農家を対象にすることを基本とする。その考え方はⅢ―5で記述したとおりである。小規模農家への所得補償は農業構造の固定につながる、との批判があるが、まったくの外的であることは明らかであろう。

また、農家とせず、販売農家とした。これは、自家飯米、縁故米などはその性格上、所得補償になじまず、市場流通する米を対象としているからである。自家飯米、縁故米に相当する一定の面積を想定し、農家の実際の作

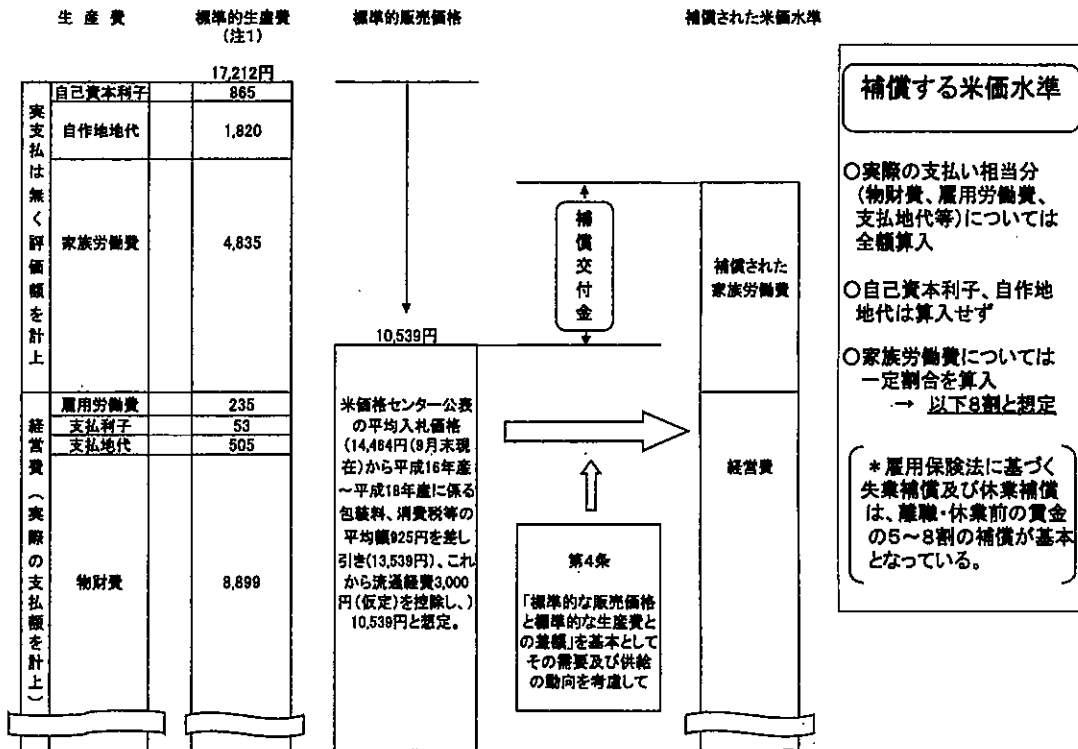
大きな岐路に立つ米作り、そして農村

【表-4】試算結果

項目	補償された家族労働費① (4,835円(標準的な生産費の中の家族労働費)×0.8) (円/60kg)	実際の支払額② (経営費) (物財費、支払い地代など) (円/60kg)	補償する米価水準③ (①+②) (円/60kg)	補償する差額④ (補償交付金単価) (③-(標準的な販売価格 10,539円)) (円/60kg)	補償する面積単価 (注1) (円/反)	必要となる予算 (注2) (億円)
8割算入	3,868	9,692	13,560	3,021	26,685	3,525

(注1) 面積単価 (④÷60kg×(反収全国平均:530kgと想定)) *面積単価は地域の反収によって異なる
(注2) 販売の用に供されている米を700万トンと仮定

【図-5】米の補償交付金の考え方(概念図)



(注1) 16、17、18年度米の平均値。単位:円

(注1) 16、17、18年度米の平均値。単位:円

付け面積から、この面積分を差し引いた面積が、所得補償の対象になる。なお、都市近郊などに多い農外収入の高い兼業農家への所得補償をどうするかは検討を要すると思われる。

また、米の需給調整に参加することが条件である。これによって、需給調整に参加する農家としない農家の、政策上の差別化ははっきりする。いま以上の需給調整の円滑化が期待できる。

以上のような考え方を示したのが図―5、試算結果は表―4である。

単価は、三年から五年は固定する。場合によっては、長期間の固定という考え方もあると思われる。三、〇〇〇億円程度と見込まれる予算の財源については、約二・七兆円の農林水産省予算の組み替えと、政府予算全体の見直しで充分対応できる。WTO上は黄色、もしくは青の政策であるが、わが国にAMSはまだ三兆円超の余裕があり、まったく問題ない。

筆者は、民主党が昨年十一月九日、第一六八回国会（臨時）に提出した農業者戸別所得補償法案の作成責任者であった。本法案は、参議院で可決、衆議院に送られたが、審議未了で継続審議扱いになっている。米、麦、大豆、飼料作物など個別作物毎に生産費と販売価格を補填し、農家経営の安定と自給率の向上等を目的としたもので、

品目横断的対策に代わる実態に即した政策を提示している。

本稿は、この戸別所得補償法案の考え方を基本に、米に焦点をしばり、筆者の独自の見解を織り交ぜてまとめたものであり、民主党の見解ではないことをお断りしておく。