

## 食料供給基盤の強化と米政策

村 田 武\*

### 1. はじめに

2008年秋の「アメリカ発の金融危機」をきっかけとする世界同時不況のもとで、わが国実体経済は急激な落下に見舞われた。これは、戦後日本の高度成長期に形成された「対米依存・輸出依存型経済」が、1990年代半ばからの自動車、電機、機械、鉄鋼などの巨大独占企業の多国籍企業化とグローバルな市場拡大戦略によって「外需依存体質」をさらに強め、生産の海外移転と国内市場の開放によって輸入拡大と国内の内需型産業の空洞化につながったことを決定的な要因としている。その結果、わが国の国内総生産（GDP）は1997年から10年にわたって停滞してきた。97年の名目GDP 513兆6,129億円に対して08年には497兆7,139億円、すなわち95年の水準にまで落ち込んでいる。しかも、巨大独占企業の法外な資本蓄積をバックアップする「新自由主義」構造改革の労働政策が、膨大な「派遣労働」をはじめとする非正規労働者群とワーキングプア（働く貧困層）・失業の累積をもたらし、社会保障制度と所得再配分政策の削減が勤労者の家計を脅かし、家計消費支出の低下を引き金に、内需低迷と急激な景気下降局面に突入したのである。

そして、この世界同時不況において、わが国ではそれが農業恐慌的状况をともなっていることを特徴にしている。WTO自由貿易体制のもとでの低廉農産物の輸入増による国産農産物の市場狭隘化と価格低下が、農業基本法農政の選択的拡大部門である畜産や果樹部門経営をも構造的危機に追い込み、これに加えて、ミニマムアクセス（MA）米の大量輸入のもとでの生産費を割り込むまでの米価下落がわが国農業の根幹をなす水田農業の経営危機を生み出してきた。これに加えて、06年から08年にかけての世界的な原油・穀物価格高騰にともなう肥料・飼料・農薬等の農業生産資材高騰は幅広い分野で農業経営収益を低下させたが、世界同時不況のもとでの消費不況の深まりが農産物価格の総崩れを引き起こして経営危機をより深刻なものにしている。

今、農業政策にとっては、農産物価格のさらなる下落

を食い止め、生産費に見合った価格へ回復させることが焦眉の課題である。そのうえで、生産費補てんの所得補償で農業経営に対する支援を行う対策が求められる。この世界同時不況からわが国が脱出し、安定的な経済成長と国民生活の向上を支える経済構造を実現するには、外需依存体質の産業構造を改革して、内需優先型の国民生活や環境を重視した経済成長モデルへの転換が求められる。当然、それには内需型産業たる農業や食品産業中小企業などの再構築による食料供給基盤の強化が不可欠である。

さて、米とその生産調整、そして水田農業の担い手をめぐる農政が、2007年7月の参議院選挙における政権与党の敗北以降に、米価急落に慌てての「緊急対策」の連発と、「構造改革」からの後退を迫られる中で、「混迷」批判を浴び、ついにはその「終焉」といった死刑宣告まで受けるにいたった（註1）。そして09年8月衆議院総選挙での民主党の大勝をもたらしたマニフェストが「戸別所得補償制度」の創設を掲げ、民主党連立政権は米についての「戸別所得補償制度モデル事業」を平成22年産米について実施する。民主党連立政権が「農政の混迷」から脱出する道筋を示せるのかどうか問われている。

### 2. 米価下落が稲作経営に大打撃

#### 1) 水田農業「構造改革」の挫折

水田農業を担う稲作農家は190万戸余を数え、しかもそのうち水稲作付面積1ha未満経営が81%、作付面積の41%を占め、3ha以上農家はわずか3.4%（同26%）にとどまる。とりわけ中山間地域では、高齢零細農家を機械利用組合や集落営農がバックアップしながら、深刻化する鳥獣害と闘いながら水田の保全に必死である。もちろん、この間において、農家以外の事業者や10ha以上の販売農家はともかく、3~5ha規模や5~10ha規模の中規模層まで含めると、北海道だけでなく東北、北陸、関東東山では、田の経営面積に占めるシェアを3割以上に高め、東日本における水田農業は小零細経営構造を脱しつつあるようにみえる。稲作の関東以北の東日本における主産地化が進行しつつある中で、この3~5ha規模層や5~10ha規模層の経営展開を、米・水田政策

\*愛媛大学

がいかにバックアップするかが今後の水田農業の帰趨を決めるものになっている。

ところが、「米政策改革大綱」（2002年）と「食料・農業・農村基本計画」（2005年、「新基本計画」）にもとづく農政は、「米づくりの本来あるべき姿」（04年「水田農業構造改革対策」）の早期実現を掲げ、「平均規模14haの8万戸程度の農業経営体が水田経営面積の6割以上の大宗を占める」農業構造の実現をめざすとして、小泉・竹中政権の構造改革路線に米政策を引きずりこんだ。ところが、国の米需給管理からの撤退（07年度から農業者・農業団体の主体的な需給調整システムへの移行と事実上の選択的生産調整化）のもとでの生産費を割り込むレベルへの米価下落が販売農家すべてに大打撃を与え、主業経営層の経営規模拡大意欲を挫くなかで、「構造改革」路線をして主業農家を含む生産者の支持を失わせるにいたったのである。

## 2) 食料自給率向上課題をネグレクト

ところで、「新基本計画」に盛り込まれた「米づくりの本来あるべき姿」には、構造改革だけでなく、麦・大豆の本作化の実現、すなわち「需要に応じて米と米以外の作物が生産される水田農業の望ましい生産構造」の実現とともに、「環境保全型農業の拡大・定着、耕畜連携等中山間地域から平場農村まで地域の特性を活かした多様な取組が活発に展開される中で、水田が適切に利用され、その多面的機能が発揮されること」と、食料自給率の向上をも達成するという課題を掲げていた。

しかし、一方で麦・大豆の本作化といっても、それはアメリカへの麦・大豆依存を打破することは含まれておらず、2015年生産目標（小麦86万トン、大麦・裸麦35万トン、大豆26万トン）は名ばかりの「麦・大豆本作化」であって、「水田農業の望ましい生産構造」のみすぼらしさは如何ともしがたいものであった。他方で、これら課題の実現を担うのは誰なのか。中山間地域には主業農家の存在が希薄であるなかで、準主業農家・副業的農家の経営維持、そして「効率のかつ安定的な集落営農経営」が期待されるにしても、これまた米価下落と中山間地域に典型的な耕作放棄の深刻化のなかでは、「水田が適切に利用され、その多面的機能が発揮」される事態とはほど遠いものとなった。

「米政策改革」による事実上の選択的生産調整への移行に意を強くした構造改革論者は、さらに生産調整の廃止とWTOドーハ・ラウンドでの米輸入禁止的関税率の放棄、それがもたらすであろう「需給均衡価格」への米価の大幅下落という展開と、「米の国際競争に生き残れる大規模水稲経営を育成して米農業の産業化・輸出農業化」が可能だといった「農業ビッグバン」の空論に終始してきた。

## 3) 厳しい国際環境

アメリカ・クリントン民主党政権は、WTO体制の成

立に対応する農政転換を「1996年農業法」で開始した。国際穀物価格の好調を背景に、直接的な供給管理政策である農業調整法（1933年）以来の穀物セーフティネット（減反）と不足払い制（1973年～）とを廃止するという、市場の需給調整機能に期待する新自由主義への政策転換であった。ただし、最低限のセーフティネットたるローンレート制と、補助金つき輸出による過剰処理機構は温存したままであった。ところが、1997年にアジア経済危機を引き金に国際農産物価格が逆転して長期低迷に陥ると、減反の再導入ではなく、事実上の不足払い制度復活の所得補償直接支払いで対応し、2002年農業法（共和党ブッシュ政権）ではそのさらなる整備・強化を進めてきた。そして、それを継承した2008年農業法を民主党オバマ政権も受け入れている。

すなわち、世界最大の穀物生産輸出国アメリカは、減反と市場介入による穀物需給管理を再導入しようとはしていない。過剰問題を補助金つきダンピング輸出という近隣窮乏化政策で処理する戦略を維持しており、それをバックアップするWTO自由貿易体制を国際社会に押しつけている。しかし今や、国際社会にとっては、地球温暖化と農業気象災害の頻発のなかで、飢餓・食料安全保障問題への取り組みが焦眉の課題となっている。ところが、日本経済と農業は、世界同時不況下の金融・経済危機が農業恐慌をともなうという特異性をもつだけに、農業政策は、農業恐慌からの脱出と、食料自給率の引上げ、およびそれに貢献する水田農業の展開を方向づけるという二重の課題を抱えている。それだけに、アメリカの近隣窮乏化政策をバックアップするWTO体制のもとでは、厳しい戦略の構築を迫られているのである。

## 3. 水田農業に期待される発展方向

### 1) わが国水田農業の展開を阻んだもの

わが国水田農業の展開と、その担い手の形成を阻んできた要因をどこにみるか。

これは、ドイツとフランスの農業法に範をとりながら、高度経済成長政策を補完するものとして1960年代に着手されたわが国の農業「近代化」政策としての農業基本法農政の評価に関わる問題である（註2）。わが国の戦後復興から高度経済成長のもとで選択した国家経済戦略の枠組みのもとでの農業基本法の農業「近代化」政策は、在来型重化学工業を基幹産業とする高度経済成長に求められる大量の低賃金労働力の農業・農村からの供給が主眼であったこと、そして冷戦体制下の対米従属・日米安保体制のもとで農産物市場開放（とくに麦・大豆・飼料穀物など水田作物の多様化を担うべき戦略的作物）を強制されたことが所与の条件とされたのである。

こうして、60年代にはじまる農業基本法「構造政策」農政が、「自立経営」と「協業の助長」（協業組織・協業経営）を経営目標としながら、EU農政にみられるよう

な基幹農業部門総体の生産力上昇ではなく、水田農業政策をしてもっぱら主穀コメ生産力拡大のための基盤整備事業（構造改善事業）と、米需給管理・価格政策（食管制度）を中心に組み立てさせることになったのである。稲作生産力上昇を基礎づけたのは、食管制度の二重米価制と1960年度以降の「生産費所得補償」水準の生産者米価支持水準であったことが見逃されるべきではない。そして、それがもたらした稲作生産力上昇と米消費減ともなう主食用米供給過剰に対しては、もっぱら生産者への供給量削減（減反）強制をもってし、①主食用以外の飼料化などの米需要拡大や、②米との収益性格差を縮小させて、麦・大豆など主要転作作物の本作化を誘導するなどの水田農業の総合化に道をつけることをしなかった。低廉な麦・大豆・飼料穀物の輸入依存は、財界主導の外需依存型経済成長戦略と低賃金政策の前提とされてきたからである。

こうしたことが、日本農業を東アジア・モンスーン気候地帯における最も環境適合的な水田農業における土地資源のすべてを活かしての農業展開、すなわち田畑輪換と輪作体系への農法転換をともなった本格的な水田複合経営の形成を阻み、水稲単作型大経営にのみ水田農業の構造改革を求めるような政策に収斂させることになった。他方で、農業基本法農政の選択的拡大の対象となった作目では、都府県の畜産が耕種部門との結合が弱く、輸入低廉飼料穀物に依存した加工型畜産への展開に道をみいださざるをえず、農地開発・土地基盤整備事業による園地拡大が果樹野菜園芸の大産地を生み出した。「主業経営が生産の大宗を担う農業構造」がほぼ成立した部門は、いずれも農地開発（土地資源の絶対的拡大）が、入植や増反による効率的经营を可能にする経営規模の実現につながったことを確認しておく必要がある。水田農業においても、大規模稲作経営が水田農業の大宗となるのは、八郎潟に典型的な水田開発地に限られる（註3）。

農業基本法農政を、「農地改革で生じた零細農業構造を改善し、規模を拡大し農業所得で生計を維持できる農民らしい経営を目指した。しかし、高米価政策が採用されるなかで、農業基本法が目指した農業構造は実現できず、同法は廃止の運命をたどった」（註4）として、食管制度の米需給管理・価格政策を「高米価政策」と単純化し、それが農業構造改革を阻害した最大の要因だとする議論は、水田農業の総合的発展の制約条件を打破するのではなく、もっぱら水稲単作型大規模経営展開と小零細農家排除の農地流動化にしか構造改革の夢を描けないのである。

## 2) 水田農業に期待される発展方向

小零細経営が生産の過半を担う水田稲作農業が生産費以下への米価下落による稲作の収益性の下落に苦しめられ、とりわけ生産条件の厳しい中山間地域では耕作放棄が深刻化している。このような稲作の危機的状況のなか

にあつて、水田農業に今期待されているのは何か。地球温暖化と世界的な食糧需給逼迫のもとで食料自給率を向上させることが、わが国の食料安全保障にとって不可欠となっている。この食料自給率の向上という国民的課題に答えるというのが、わが国農業の基幹部門たる水田農業に課せられた第一の課題である。同時に、農業危機がとりわけ深刻で、「限界集落」が増える中山間地域においては、集落の再生を担うべき定住人口の就業の場となり所得源となるという役割が、水田農業には期待されている。

本格的な食料自給率向上をめざすということは、これまでの、日米安保体制が強制したアメリカ産穀物の大量輸入、すなわち過剰生産と補助金つきダンピング輸出に規定され、購買力平価に倍する円高が可能にした、まさに価格破壊の低価格大量輸入に依存した食料供給・農業生産構造を抜本的に転換する以外にないということである。そして、そのような転換に何よりも求められるのは水田農業の総合的発展による農業生産力の引き上げである。

以下に、農法転換を含む、その基本線を要約しておく。

①田畑輪換を最大限推進し、主食用米の完全自給を確保し、麦・大豆・飼料穀物（主としてホールクロップサイレージ米（WCS）・飼料米や雑穀・ソバなど）、油糧作物（ナタネ・ヒマワリ・エゴマなど）、野菜類などの生産拡大を本格化する。

②レンゲソウを裏作に組み込んだ普通作稲作と養蜂の連携や、トキ・コウノトリ・鶴などと共生する環境保全型農法への転換を、水田や湿地が保全する生態系維持をめざす環境保全型水田農業の展開に位置づける。

③水田牧草栽培と放牧、里山牧野利用の一体化を含め、中山間地水田と里山の一体的利用の再生をめざす。

④地域内耕畜連携の推進で、加工型畜産の畑・水田一体的利用の土地利用型畜産への本格的転換、酪農・肉牛・養豚などの畜産経営の飼料穀物・牧草栽培のための水田利用を推進する。

そして、農法転換を含む、このような水田農業の総合的発展の担い手に関しては、①平坦地における水田農業の複合的展開を、3～10ha規模の集約経営を基幹的経営とし、10ha超の大型稲作経営や農業生産法人がそれを補完する農業構造によって実現していくとともに、②中山間地における水田と里山一体的利用を、3ha規模未満の準主業農家・兼業型農家を主体とし、それを機械利用組合や集落営農等の協業組織が支え、食品加工複合・グリーンツーリズムなどによる農商工一体型経営の展開がめざされるべきである。



#### 4. 水田農業の総合的發展を支える農政への転換

##### 1) 生産費補てんの米価(目標価格)を前提に所得補償

生産費割れの米価下落に経営危機を深め、経営規模拡大どころか後継者の確保にさえ悩む主業農家を含む稲作農家の現実をリアルに踏まえ、水田農業に課せられた課題の実現に道を開く農政が求められる。

国内消費量の1割に近いMA米の価格引下げ圧力はあるものの、輸入禁止的関税を維持することで海外の安価な米市場との遮断が可能な米については、生産調整だけでなく、緊急買上げ・備蓄量の上乗せなどを含む、国の需給管理政策の強化によって、稲作経営の再生産条件を確保すべきである。

稲作を担う経営の大宗は、範疇としては利潤ではなく労働報酬の獲得をめざす家族制農業(小農経営)である。小農にとっては、何よりも自家労働力をフルに投下できる生産活動が保障され、生産物の販売収益から得られる所得が「社会的に要求される生活水準を実現するために」、[少しでも有利な状況での農業生産物の生産へと、農産物の転換ないし農業生産力の高度化をはかってゆく](註5)のであって、水田農業に課せられた課題を前提にするならば、その基幹作物である水稲には、目標価格を設定し、毎年作付け前にその水準を公表し、それへの回復と安定をめざす政策を総動員することが求められる。目標価格は、中規模層以上の生産費基準ではなく、販売農家の全算入平均生産費(平成20年産では全算入生産費1万6,497円/60kg)とする。それでもなお生産者米価が目標価格を下回った場合には、その不足分を所得補償支払いすべきである。

麦・大豆等、安価なアメリカ産品の流入を遮断できない水田農業の戦略的作物については、水田における複合的生産の本格的拡大を可能にするために、米との収益性格差を大幅に縮小させる不足払いなど品目別所得保障制度が不可欠である。米価の生産費以下への下落をストップさせて稲作農家の経営意欲を支え、生産調整への参加と、麦・大豆等の積極的な生産を奨励することによって初めて水田利用率の向上につながり、食料自給率向上に貢献する水田農業の総合的發展の道が開ける(註6)。

##### 2) 国の市場介入による米需給管理

アメリカの補助金つきダンピング輸出とその手を押さえられないWTO体制と、アメリカ産麦・大豆・飼料穀物の大量輸入が前提とされてきた穀物供給構造のもとでは、目標価格水準への米価回復・安定には国境管理と国内市場への介入を含む需給管理を国の責任で行わざるを得ない。

##### (1) 主穀(米・麦)の国家貿易維持とMA米の見直し

WTOドーハ・ラウンド農業交渉での関税率引き下げとMA数量引き上げに最大限抵抗し、輸入禁止的関税率の維持を優先する。ドーハ・ラウンド・ファルコナー

議長妥結案の一般品目70%関税引き下げでは、米関税率341円は102円となり輸入禁止的関税率は維持できない。米を重要品目とし、したがって一般品目の1/3の関税削減(23.3%)で262円にとどめる。この場合、関税割当枠は現在の76.7万トン(現在の国内全消費量935万トンの8.2%)+935万トン×最低4%=37.4万トン、したがってMAは100万トンを大幅に超え114.1万トンになる。

米・麦の国家貿易を維持し、米輸入におけるMA機会(最低輸入量)についてのこれまでの政府統一見解(「国自らが国家貿易品目の輸入枠を設定すれば、通常の場合、国には設定数量を輸入する義務がある」)を見直し、「輸入機会の提供」という原則の堅持に転換する。そのうえで、MA米は一般取引で加工用・援助用に限定する(註7)。

##### (2) 政府主体による主食用米生産調整の継続と用途別の米管理

##### ① 主食用米の生産目標数量は平成20年度配分枠(815万トン・154万ha)の維持

ただし、中山間地等直接支払いの対象水田27.7万haについては生産調整を免除する。生産量は、154万ha(815万トン)と中山間地水田の従来減反分として約8万ha(30万トン)の、合計845万トンとなる。転作助成金については、平成21年度までの地域ごとの産地づくり交付金の水準を確保する。

##### ② 加工用米は播種前契約として徹底した管理

加工用米としての需要は20万トン(4万ha)程度を見込み、主食用に流通することがないように播種前契約を徹底する。この場合において、生産費と販売価格との差額は補てんする。

##### ③ 新規需要米についても播種前契約として徹底した管理

飼料用米、WCSなどの新規需要米についても徹底した管理下に置くとともに、食料自給率向上のために、誘導すべき補てん水準で措置する。

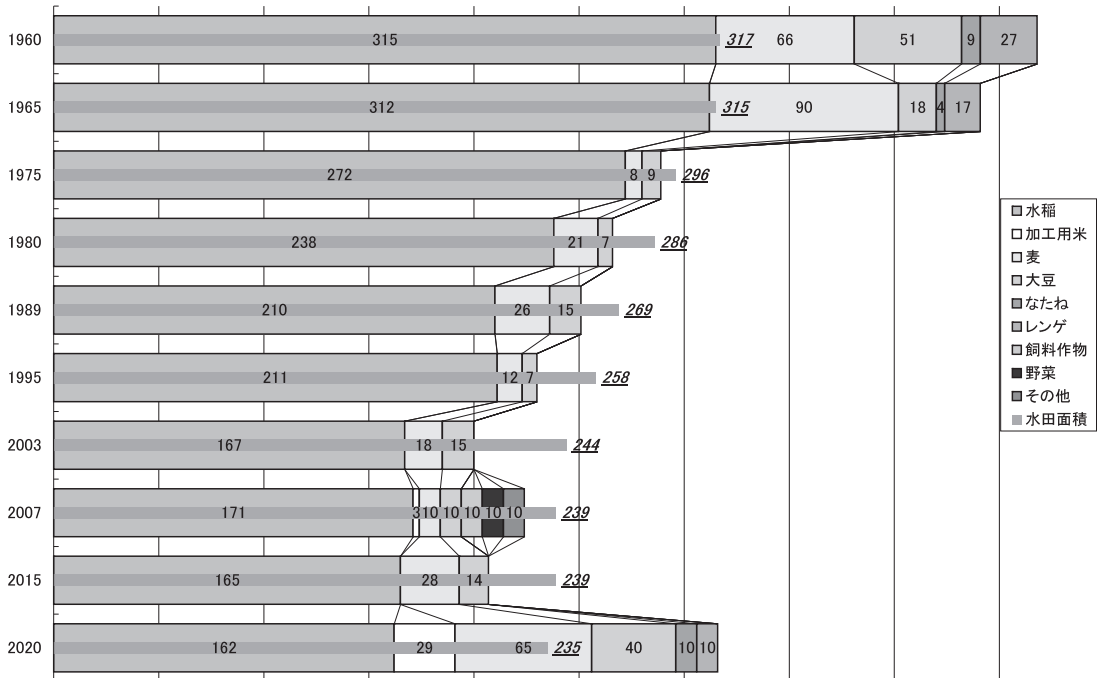
農水省試算の食料自給率50%達成のイメージ等にもとづくと、米粉用米50万トン(500kg/10aとして10万ha)、飼料用米需要量80万~100万トン(700kg/10aとして11万ha~14万ha)、WCS10万トン(1トン/10aとして1万ha)の生産目標となる(合計約20万ha・150万トン)。

##### ④ 篩下米を他用途に転換

玄米の選別過程で発生する篩下米(約50万トン)を着色して、主食用米から除外する。

##### 3) 麦・大豆・飼料の増産

麦・大豆・飼料など水田重要品目の増産のために、品目別の所得補償支払いで生産費をカバーする。これら作目の自給率向上における戦略的位置づけを明確にするために、生産費を中規模層以上の水準を基準にするのでは



第1図 水田における主要作物の作付面積 (万 ha)

註：イタリックは水田面積・万 ha.

なく、販売農家の全算入平均生産費として小麦 8,045 円/60 kg, 大豆 1万 9,803 円/60 kg (08 年度) とする。このような支援策を準備し、国内産小麦 (小麦, 二条大麦, 六条大麦, 裸麦) 26.5 万 ha・110 万トン (08 年度) の生産を拡大する。

小麦 (08 年 88.2 万トン) の 2015 年生産努力目標 86 万トンを 2020 年生産目標 150~200 万トンに引き上げる。大麦・裸麦 (同 21.7 万トン) の同目標 35 万トンを 100 万トンに引き上げる。大豆は、2008 年産 14.7 万 ha・26.2 万トンを 100 万トンに引き上げる。

飼料は、2007 年自給率 25% の 15 年自給率目標 35% を 40% に引き上げる。粗飼料 (07 年度供給量 551 万 TDN トン, 自給率 78%) の 15 年供給量 590 万 TDN トンの 100% 自給目標の前倒し達成 (稲発酵粗飼料, 青刈りとうもろこし等の増産 20 万 ha), 濃厚飼料 (07 年度供給量 1,978 万 TDN トン, 自給率 10%) の 15 年供給量 1,825 万 TDN トンの 14%, 自給目標の 20% へ引き上げをめざす。

#### 4) 穀物備蓄制度の充実

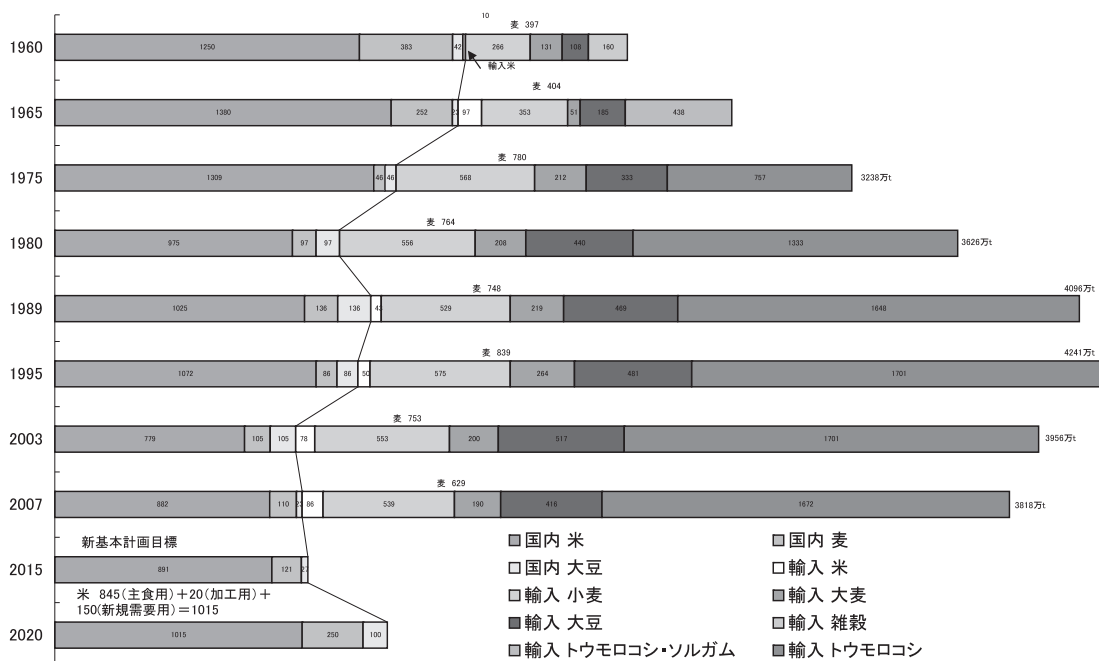
国による穀物需給管理でとくに期待されるのは、WTO 農業協定で削減対象外 (緑の政策) の「食料安全保障のための公的備蓄」の活用であり、主要穀物 (米・麦・大豆・飼料穀物) 全体の備蓄体制の抜本的強化をめざす (註 8)。

備蓄は国家備蓄 (政府倉庫) に加えて農協や食料関連企業 (民間倉庫) に備蓄を義務づける。保管形態は棚上げ備蓄を主とする。

米は現行の「適正水準 100 万トン」(年間需要の約 1.4 カ月分) を最低 3 カ月分に引上げる。「東アジア協同体」の域内コメ備蓄制度に主導的に参加する。小麦は現行の食糧用の国家備蓄 (年間需要の約 1.8 カ月分)・民間備蓄 (0.5 カ月分の在庫) を食糧用に限定せず、最低 3 カ月分に引き上げる。大豆は現行の食品用国家備蓄 (年間需要の約 2 週間分)・民間備蓄 (約 17 日分程度の在庫) を最低 3 カ月分に引き上げる。飼料穀物は現行の国家備蓄 (配合飼料主原料である、とうもろこし・こうりゃん・米) の年間需要の約 1 カ月分約 95 万トン (うち 35 万トンは政府倉庫に MA 米を保管) を最低 3 カ月分に引き上げる。

#### 5) 米・麦・大豆で水田利用率 130% 台、総生産量で 1975 年水準の回復

以上の対策で実現すべき生産努力目標 (2020 年) は、水田 235 万 ha を維持するとして、水田利用率は水稲 (主食用米 162 万 ha + 加工用米 4 万 ha + 新規需要米 25 万 ha, 合計 191 万 ha), 麦 65 万 ha, 大豆 40 万 ha で 126% になる。これにナタネ 10 万 ha, レンゲソウ 10 万 ha を加えれば 316 万 ha で利用率は 134% に達する (第 1 図)。



第2図 米・麦・大豆の国内収穫量と穀物・大豆の輸入量 (万トン)

収穫量は米1,015万トン（主食用米845万トン・加工用米20万トン・新規需要米150万トン）、麦250万トン、大豆100万トンが目標となる。この総生産量1,365万トンは、昭和50（1975）年の水準を、米単作型ではなく米・麦・大豆の本格的輪作複合化で実現しようという目標である（第2図）。

麦の輸入は600万トン台から400万トン台に、大豆の輸入は400万トン台から300万トン台に減らすことができるであろう。すなわち、麦・大豆の自給率12.7%（2007年）を40%台にまで引き上げることができるであろう。

### 5. 民主党政権の「戸別所得補償制度モデル事業」

民主党政権は、マニフェストに掲げた「農業者戸別所得補償」について、平成22年度には「米戸別所得補償モデル対策」を実施する。「米をはじめ主な農産物の販売価格と生産費の差額を基準としての所得補てん」を、まず米で具体化するというものである。

モデル対策では販売農家を対象に直接所得補てんを行う措置を導入する。つまり、モデル対策は米価の回復・安定策の再構築をめざすものではなく、米価下落にともなう所得減に対する補償を最優先するというものである。

米価下落にともなう所得減を補償する戸別所得補償制度に対する評価はおおむね高いと判断してもよい。しかし、10aあたり15,000円という水準に関しては賛否両論がある。

「米戸別所得補償モデル事業」の交付単価（1.5万円/10a）の算定基礎となった「標準的な生産に要する費用」（平成14年産から平成20年産の米の生産費統計における経営費と家族労働費（8割）の7年中庸5年の平均）13,703円/60kgは、農水省「農業経営統計調査」の「平成20年産米生産費」によると、生産費（物財費・労働費）（販売農家平均13,595円）では2ha以上農家、支払利子・地代算入生産費（同14,160円）では3ha以上農家、資本利子・地代全算入生産費（同16,497円）では3ha以上農家の生産費をカバーするものであって、2ないし3ha未満の販売農家にとっては、支払対象から排除されていないものの、その生産費がカバーされているわけではない。たとえモデル事業年度経過中にさらなる米価下落で直接支払額が定額部分（1.5万円/10a）を超えて変動部分の追加払いがあったとしても、2ないし3ha未満層にとっては、けっして期待される所得補償水準には達しない。

麦・大豆等の戦略作物については「主食用米並みの所得を確保し得る水準が直接支払い」されるとはいつても、モデル事業の主食用米に対する交付単価が1.5万円に抑えられたから、主食用米並み（主食用米所得2.6万円+交付単価1.5万円）といつてもその所得は4.1万円/10aにとどまる。つまり、麦・大豆についての水田・畑作経営所得安定対策の助成水準が引き上げられるわけではない。

これらを前提にすれば、平成22年度モデル事業に稲

作農家が機敏に反応して、主食用米の過剰作付けが減少し、麦・大豆等の戦略作物生産への自主的シフトが始まるとはとうてい考えられない。むしろ、危惧するのは、この間の生産調整の事実上の選択化・「過剰作付け」をむしろ拡大し、さらなる米価下落を招きかねないということである。民主党政権はWTOドーハ・ラウンド妥結などによるさらなる自由化が不可避との判断のもとに、その壟断障地の構築ともいえる所得補償制度に、政権の農政を賭けるかのようである。しかし、米の需給管理の強化による米価の生産費補てん水準への回復と安定という、稲作農家の切なる期待に応えることなしには「農政の混迷」から抜け出せないことを早晚思い知らされることになる。

(註1) 佐伯尚美「米政策の終焉」農林統計協会, 2009年, 田代洋一「混迷する農政 協同する地域」筑波書房, 2009年参照。

(註2) 1950年代後半に始まる旧西ドイツやフランスの農業「近代化」政策(小作法と土地整備法, そして「農業法」による耕地整理と構造改善事業による借地型自立経営の創設)を前提に, EEC成立(1958年)にもなつて1960年代に成立する「農業共同市場」(共通農業政策)は, 域内優先原則(関税と輸入課徴金による域外との国境の事実上の閉鎖)によってアメリカ産穀物が規定する国際穀物価格との競争を遮断し, 加盟国農業の穀物と生乳が代表する基幹作物全体の収益性バランスを考慮した需給管理・価格政策を展開することによって, 経営規模拡大志向経営の借地による経営規模の拡大に道を開き, 家族経営上限規模(雇用1ないし1.5人)の大型穀作主幹経営に加えて大型畜産複合経営(穀物飼料自給)への経営展開を支えたのである。他方で, 「多数の零細経営の淘汰」は市場競争で放り出された結果というよりも, 高度経済成長が彼らに安定的な農外就業・雇農機会を与えた結果とすべきである。こうして, 1980年代前半には, フランス・西ドイツに代表される西欧の農業経営構造は, 農業経営数の半減と分解基軸の30haへの上昇をもって大きな変貌をみるにいたつた。そして, 1980年代後半以降のさらなる両極分解, すなわち小零細農の大量離農による経営数急減・分解基軸の50haへの上昇の背景は, 過剰生産対策として80年代前半に開始されたCAPの価格支持水準の抑制が, 中規模以上の経営にさらなる規模拡大を迫つた結果であつて, 1990年代初めには「マンスホルト・プラン」が目標とする「近代的農業経営体」が基幹的な経営に成長するという農業構造が成立したのである。そして野田のいう現代農業革命の生み出した農業生産力が, 穀物や畜産物など食料農産物にとどまらず, 飼料作物, 食品加工原料を含む農産物総体の域内自給力を高め, 食料安全保障を農業政策目標から外すことを可能にしたことも, わが国とはまったく対照的である。

CAP改革(価格政策から価格引下げ補償としての直接支払いへの農政転換)でアメリカとの農産物貿易摩擦を緩和するWTOに対応するというEUの選択は, 価格支持の放棄が基幹作物の価格低落と変動, 大経営の農業所得の低下と経営の不安定化への直結が避けがたく, したがつてドイツ農業者同盟など主流農業団体と保守政権合作の政治的安定を確保するには, 直接支払いによる所得補償を導入せざるをえなかったというところにある。農業経営数が大きく減少していたこと

も, 直接支払い制度の導入には有利であつた。

しかし, 野田のいう「現代農業革命の要求する経営・資本規模に対応した大経営体」の成立は決して西欧全体を覆つたものではなく, フランスではバリ盆地, 西ドイツではニーダーザクセン州など北部平坦地, イタリアではロンバルディア平原, イギリスではイーストアングリアなど, 大規模穀作経営の成立が可能な農業条件に恵まれた地域に限られた。「現代農業革命の達成」が困難な, すなわち構造政策圏外ともいべき条件不利地域が加盟国周辺の僻地や農山村地域に広く分布し, そのような地域では草地酪農に典型的な小零細経営の存在が過疎化を防ぎ, 農村社会の維持に欠かせないことが1970年代には明らかとなつた。これを, 「中規模以上の基幹的経営が中心をなす通常地域と, 小零細経営が多数を占める後進地域・条件不利地域」という地域格差をともなつた「二層構造」(a 'two-tier' farming structure)と特徴づけられる構造が生まれている」とする議論も広まつた。そして, 70年代半ばには, 平坦地との生産コスト差補てんのEU条件不利地域対策(平衡給付金の直接支払い)や, 「マンスホルト・プラン」構造政策に対抗する加盟国地方政府農政(西ドイツのバイエルン州やバーデン・ヴェルテンベルク州の農村開発・環境政策が代表的)が登場し, マシーネンリング運動(1958年〜)が広がるとともに, 主流農業団体と一線を画する中小農民中心の農民団体が数多く生まれることにもなつたのである。野田公夫「世界農業類型と日本農業」『季刊at』6号, 2006年12月参照。

(註3) これらについては, 磯辺俊彦「日本農業の土地問題: 土地経済学の構成」(東京大学出版会, 1985年)が, 「ムギ輸入・米自給という形での戦前米の米麦二毛作の基本構造の確実な破壊, すなわち『分断の生産力構造』としてつとに明確に指摘し, 同氏編『危機における家族農業経営』(日本経済評論社, 1993年)でも再論されている。ちなみに, 磯辺氏は, 日本農業にとっては, 「分断の生産力構造」を打破して日本型農法の再構築を実現することこそ日本農業にとっての現代的課題としたのであつて, 「水田と畑の統合としての有畜複合輪作の『田畑輪換農法』を基本の理念型としながら, 中山間地をも含めた日本農法の新たな多様な構築が当面の課題なのである。そのことを抜きにして, いかに単作型の稲作農業の規模拡大を図つても労働力の年間就業は困難であり, 他方で輸入飼料に依存するゆえに糞尿処理に困難する加工型畜産農業を含めて, いずれの場合にも, 本来の土地利用型農業としての『経営』的自立は不可能であろう。」(『危機における家族農業経営』21ページ)としたのである。同じく, 田代洋一『日本に農業はいらないか』(大月書店, 1987年), 暉峻衆三編著『日本資本主義と農業保護政策・農基法成立後の日本農業の再編過程』(御茶の水書房, 1990年), 上原信博『現代日本資本主義における農業問題』(御茶の水書房, 1997年), 食糧政策研究会『WTO体制下のコメと食糧』(日本経済評論社, 1999年等々, 多くの先学によって指摘されてきたところである。坂下明彦『中農層形成の論理と形態: 北海道型産業組合の形成基盤』(御茶の水書房, 1992年)は, 北海道における農地改革の牧野解放・戦後開拓を基点として高度経済成長期に大規模農業地帯が急成長したことを指摘している。

(註4) 山下一仁「国民の消費者重視の農政改革」東洋経済新報社, 2004年, 4ページ。

なお, 山下氏に代表される「農業ビッグバン」期待論者に共通しているのは, 農業(支持)政策の市場介入・価格(支持)政策から直接支払い(それも対象を限定した直接支払い)への農政転換を, 「消費者負担」から「納税者負担」への転換



であり、価格政策放棄による低農産物価格の実現は消費者利益だとするとところにある。彼らの求める直接支払いは、「構造改革を阻害するばらまき」ではなく、「大規模層である主業農家」に対象を限定した直接支払い、つまり逆所得再分配であるだけに、その社会的「公正」性を消費者利益に求めたいということだろう。この消費者負担から納税者負担への転換論は、社会福祉国家の所得再分配ではなく逆所得再分配を要求する新自由主義経済学が多用するところとなった「理論」であるが、その本質はとりわけ独占資本主義段階の国家経済政策の根幹として位置づけられてきた低米価（食料価格）低賃金政策を糊塗するところにある。

(註5) 栗原百寿「農産物価格と生産費」『栗原百寿著作集Ⅷ 農業問題の基礎理論』校倉書房、1974年、94ページ。

(註6) ちなみに、EUの1992年に開始される共通農業政策（CAP）改革における穀物価格支持水準の国際価格水準への引下げ、換言すればこの政策価格の放棄は、「労働報酬基準の小農の農産物価格の実現をめざした政策価格」の放棄というよりも、範疇的には「小農経営を脱して利潤基準の資本制的経営としての大経営が大宗を占める穀作部門」であるからこそ可能であった政策価格放棄であり、それへの補償として導入された直接支払いは労働報酬補てん支払いというよりも利潤補てん支払いとみるべきである。基準年における穀物栽培面積で支払額を固定させ、支払期間中の栽培継続・停止を問わないというのは、自家労働力の農業生産労働への投下と労働報酬の獲得が経営目的ではない資本制的経営とこそ親和性をもつ。

(註7) 国連「食料への権利」の実現を阻害するWTO体制の農業保護削減・貿易自由化路線と闘い、WTO農業交渉でのさらなる自由化に反対し、地球温暖化と世界的な食糧需給ひっ迫のもとで国際社会の最大の課題は世界食糧危機と飢餓撲滅であり、WTOを国連「食料への権利」の実現に呼応する方向への抜本的転換を求める交渉を強めることがわが国農業の危機打開には不可欠である。なお、農産物の国家貿易については、以下を参照。大川昭隆「農産物の国家貿易（上）」『時の法令』No.1831（平成21年4/15）、「農産物の国家貿易（中）＝ミニマム・アクセス米」『時の法令』No.1835（平成21年6/15）「農産物の国家貿易（下）＝麦＝」『時の法令』

No.1839（平成21年8/15）参照。

(註8) わが国の穀物備蓄水準は穀物輸入国としては低すぎる。スイスだけでなくドイツやフィンランドは、国家（1年分）、食料関連企業（4カ月分）の備蓄を義務づけ、同時に家庭備蓄（おおむね2週間分）を奨励している。大川昭隆「農産物備蓄（上）」『時の法令』No.1811（平成20年6/15）、「農産物備蓄（下）」『時の法令』No.1813（平成20年7/15）参照。

## 参考文献

- [1] 磯田宏・高武孝充・村田武編『新たな基本計画と水田農業の展望・北九州水田農業と「構造改革農政」』筑波書房、2006年6月。
- [2] 宇佐美繁著作集編集委員会編『宇佐美繁 著作集 I 農民層分解と稲作上層農』、『宇佐美繁 著作集 IV 農業構造と担い手の変貌』筑波書房、2005年。
- [3] 大泉一貫『日本の農業は成長産業に変えられる』洋泉社、2009年。
- [4] 梶井功『小泉「構造改革農政」への危惧』農林統計協会、2006年。
- [5] 北出俊昭『食料・農業の崩壊と再生』筑波書房、2009年。
- [6] 佐藤了「米生産と農業政策の問題点」『経済』2008年7月号。
- [7] 清水徹朗「米政策の展開と稲作経営政策の課題」『農林金融』2009年10月号。
- [8] 関野幸二・梅本雅・平野信之編『制度改革下における水田農業の展開と課題』農林統計協会、2009年。
- [9] 農業問題研究会編『現代の農業問題① グローバル資本主義と農業』筑波書房、2008年、『現代の農業問題④ 農業構造問題と国家の役割』筑波書房、2008年。
- [10] 服部信司『米政策の転換・米政策を総括し、民主党「戸別所得補償制度」を考察する』農林統計協会、2010年。
- [11] 宮武恭一『大規模稲作経営の経営革新と地域農業』農林統計協会、2007年。
- [12] 山下一仁『詳解WTOと農政改革・交渉のゆくえと21世紀の農政理論』農文協、2000年、『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社、2010年。