

2010年4月5日

米問題をどう考えるか

- 日本農業経済学会大会シンポジウム等の議論を踏まえて -

日本農業経済学会 会長（前期）	泉田 洋一（東京大学）
シンポジウム座長	石田 正昭（三重大学）
シンポジウム座長	伊藤 房雄（東北大学）

1. はじめに

日本農業経済学会は本年3月27日での京都大学大会において『徹底討論・農政改革 - 米・生産調整・水田農業の担い手 - 』という題のシンポジウムを行った（詳細は別冊子参照）。このシンポジウムは、日本農業の抱える最重要課題である米問題に焦点をあてたものであり、具体的には、コメの需給調整問題（生産調整を維持強化していくのか廃止していくのか）や水田農業の担い手問題（深刻化する農業労働力の高齢化と担い手不足の中で水田農業の担い手をどう確保するのか）等の分析と議論を通じて、問題克服のための方策について、学会としての答えを見出そうと試みたものである。議論に際しては、経済的分析に加えて農村社会の分析や政治との絡みを取り込むように心がけた。当然ながら、本シンポジウムでは民主党政権下の戸別所得補償米モデル事業を射程に入れている。

また翌日の3月28日には、ミニシンポとして「直接支払いの制度設計問題」（座長飯國芳明高知大学教授）を議論した。これは米に焦点をあてたものではないが、戸別所得補償の在り方に対して、別の角度から示唆を与えることを意図したものである。

さて、本大会シンポジウムでは、予想されていたことではあるが、ふたつの見解が対立し、上記の課題に対するコンセンサス（統一見解）を得るまでには至らなかった。これは会場（フロア）の参加者から寄せられた意見においても同様であった。

農業経済学会には、歴史的経緯もあって、国家主導型需給管理による米問題処理を主張するグループ（農業保護派）と、市場機能を重視した規制緩和型の仕組みが望ましいとするグループ（規制緩和派ないしは農業ビッグバン派）が併存している。両派の見解は、後述するように基本的なところで食い違っており、米問題を解決する方向や必要とされる施策について合意を得られなかったのはやむを得ない。

とはいえ、相対立する見解の底流にある根拠を明確にし、二つの論点のもつ強みと弱みを示すことには意味があると考えられる。それは、日本農業のあり方や米問題について判断を下す際の材料となるであろう。また対立する見解の論点を踏まえて議論を深化することで、米問題を考える際のポイントを提出できると考える。

本報告は、日本農業経済学会におけるシンポジウムやミニシンポの議論をもとに、米問題を議論する際の論点を整理すると同時に、米問題をどう考えればよいか（ここには会長・座長団の独自の判断を含む）について示唆を行うことを意図するものである。

2. 米問題に対する二つの見解

水田農業の現状認識と課題については、シンポジウム分析報告者の梅本雅会員の言葉が的確である。すなわち「わが国の水田農業に対しては、農業労働力の高齢化が進展する一方で構造再編が遅れていることや、土地利用率が低下し食料自給率も低位にあること、さらに、米価下落の下で経営の収益性が低下しているなど多くの問題がある」「一方、それらを克服し、担い手を育成しつつ農村の活性化を図るとともに、自給力を高め生産性の高い水田農業を構築していく必要があるという点も多くの論者に共通する所」（報告要旨集より引用）となる。ここでは両派の見解に大きな差はない。

しかし、今日の水田農業の窮状を招いた原因の理解や、その課題を克服していく方策、これからの担い手像などにおいて、両派は大きく異なっている。例えば、農業保護派は、「厳しい国際環境の下」「国の米需給管理からの撤退」が米価の急激な低下を生み、今日の事態を招いたとする。したがって、現状を脱するためには、国家による米の需給管理（生産調整）を徹底し、米価下落を阻止する必要がある。そして、水田農業の総合的発展のためには、田畑輪換や環境保全型農法への転換を推進し、農業生産力を向上させることが大切で、平坦地では3～10ha規模の集約経営を基幹的経営とし、10ha超の大規模稲作経営や農業生産法人がそれを補完する農業構造の実現を目指すべきであると主張する。

一方、農業ビッグバン派は、「米価維持を目的とした生産調整政策」が稲作における技術革新や経営者の創意工夫を摘み取り、水田農業の閉塞感を生んだ元凶と見る。したがって、農業ビッグバン派は、（段階的であれ）減反を廃止する方向での施策（規制緩和）が必要であるとし、10ha以上の大規模水田複合経営体を大幅に増加させる政策を大胆に施行するとともに、増収と規模拡大によるコスト削減を図りながら、コメ輸出も視野に入れた国際競争力のある水田農業構造を実現していく必要があると主張する。

次に、両派の論点の強みと弱みを見ていく。まず農業保護派の強みは、自給率向上を直接に狙った分かり易さ、稲作農民全体の所得の底上げ、特定の農業者だけを選別しない公平性、農村社会内部の変動や混乱を避ける、といったことにある。しかし、農業保護派の主張には、国家による需給管理のもたらす規制が農業経営の自由度を奪い、農業の活力を奪うといった懸念がつきまとう。また行政費用を増大させるとともに、農業保護が多額の財政支出を伴うことに国民の理解が得られるだろうかという懸念も拭いきれない。

これに対して、農業ビッグバン派の強みは、自由な競争が農業経営の創意工夫を生み、農業経営者に活気をもたらす点に求められよう。しかし、農業ビッグバン派の主張には、

米需給のアンバランスによる価格変動や米価の大幅な下落のほか、大規模経営体を担い手と位置づける選別政策により、農村社会内部の対立や混乱が発生、増幅するという意見も多く寄せられる。また米の輸出もどこまで可能か疑問ありとする声も強い。

ところで、両派の見解には目指すべき水田農業の理想像に多くの共通点が見られるのに対して、なぜ需給調整手段や担い手像に関して大きな相違が出てくるのであろうか。この問題を考えるにあたって、ここで両グループの経済観に大きな違いがあることを指摘しておかなければならない。先に述べたように、農業保護派は国家による需給管理に信を置くが、これには計画経済思想が色濃く反映している。一方で、農業ビッグバンは市場の需給調整機能に信を置く。自由度の高い経済活動が社会や経済を進歩させるという理解である。しかし、価格変動にどう対処すればよいか、また農村内部に対立をもたらすのではないかという懸念は依然として払拭し難い。

3. 米問題をどう考えればよいか

それでは米問題をどう考えればよいのか。大会シンポジウムやミニシンポでの議論を踏まえて（会長・座長団の判断が含まれるであろうが）、米問題を考える際のポイントとして、以下の点に注意を喚起しておきたい。

A. 高齢化に伴う農業労働力の脆弱化と農家の減少は大きなうねりとなって進行しつつあり、上層農家に限定した支援（選別政策）か、零細な農家や兼業農家を含む農業者全体の政策的支援か（非選別政策）の議論は、この大潮流の中ではさほど意味のある議論とは思われない。水田農業を担う経営体をどう育成していくのかということが喫緊の課題である。

B. 次に、（回転備蓄から棚上げ備蓄への変更などといった大きな政策変化がないという前提で）現在の米の在庫状況や需給ギャップを考えるならば、米価は今後下がる傾向にあるとみておいたほうがよい。そのような状況の下で、民主党の戸別所得補償制度米モデル事業は、一定規模以上の米販売農家にとって、農業所得の減少を補うように作用すると考えられる。ただし、米モデル事業という所得補償の意味は、米価の低下に対する生産費の一部補償として理解するのが自然であり、多くの農民、特に小規模零細農家が抱く農業所得の補償イメージとは異なっている。また、当たり前のことではあるが、水田を米以外の作物の生産（あるいは非主食用の米生産）に誘導することは、水田という土地資源の有効活用という点からも意味がある。

C. 戸別所得補償という直接支払い制度が整備されている下で、Aの担い手問題の解決方策を考えてみると、米の需給調整は基本的に市場に委ね、農業経営者の創意工夫を發揮させる環境整備に施策を重点的に展開すべきという農業ビッグバン派の主張は、経済学や経営学の基礎理論に照らしてみても傾聴に値する。しかし、需給調整を市場に委ねることに伴う急激な価格の低下は、大規模経営を含む多くの稲作農家に多大な打撃をもたらす。

また選別政策の強化に伴う農村内部の混乱や対立の調整費用も決して少なくない。これらを勘案するならば、水田農業の総合的発展のためには、時間をかけながら生産性の高い水田農業の実現にむけてソフトランディングする方向で政策を計画・実行すべきという選択肢がありうる。当然ながら、需給動向には細心の注意が必要であろう。急激な需給変動や価格変動は好ましいものではない。農村社会への打撃や混乱も避けるような配慮が必要である。また地域差に対する十分な配慮も必要となる。

D. また、農家が自らの判断で生産調整に参加するか否かを定める仕組みを目指すのであれば、定額部分のみならず変動部分をも含めた戸別所得補償プログラムにおける補助額決定のルールと生産目標数量の地域配分ルールを明確にして公表すべきであろう。制度の全貌がわからない中では米販売農家も同プログラムに参加するかどうかの判断ができないからである。

E. さらに、本大会シンポジウムでは、米モデル事業の定額部分が「地代化」する懸念も指摘された。先にも述べたように、定額部分は生産費と米価との差額の一部を補填するものであり、農地所有者への所得移転として作用することは本末転倒と思われる。農業者としての社会的責任、土地所有者としての社会的責任をそれぞれがきちんと認識する必要がある。これは、制度の定着には経済システムのみならず政治システムと社会システムの理解が必要であると言及した点と併せ考え重要な知見である。

F. このほかに本大会シンポジウムでは、担い手の確保・育成が基盤整備状況に大きく依存していることが明らかにされた。今回の戸別所得補償制度米モデル事業の立ち上げに際しては、従前の土地改良予算を大幅に削減して財源確保にこぎ着けたものの、生産基盤の脆弱化を招き、担い手の育成を抑制するような手法は、今後是が非でも回避しなければならない。

G. いずれにせよ、財政事情が厳しく失業者があふれている経済不況下において、国民の税金を使い水田農業をサポートすることについて、その重要性と根拠を、明確かつわかりやすく国民に説明することが肝要である。そのための政策ツールとして、例えば、環境保全型農法を取り入れた米作りや一定の面的農地集積を達成した経営体に傾斜配分するといったクロスコンプライアンス型の直接支払いは有効であり、検討されてしかるべきと考える。

4. 最後に、農民に対しては、将来の日本農業のあり方を、個別利害を超えて理性的かつ倫理的に判断できる農民であって欲しいと願うとともに、政策当局には政治に翻弄されない確固たる政策を期待したい。