

コメ価格高騰に見る 日本農業の危機と これから

アジア成長研究所特別教授／東京大学名誉教授 本間 正義



ほんま・まさよし
1951年生まれ。帯広畜産大学卒。76年、東京大学修士課程修了。82年、米アイオワ州立大学博士課程修了。博士(Ph.D.)。東京大学、西南学院大学教授などを経て現職。専門は農業経済学。著書に『農業問題の政治経済学』(日本経済新聞社)、『現代日本農業の政策過程』(慶應義塾大学出版会)、『農業問題』(ちくま新書)など。元・日本農業経済学会会長(2010年〜12年)。

1. コメ価格高騰の原因

コメ不足と価格の高騰が収まらない。政府は備蓄米を放出しているが、

小出しのために市場は反応しない。この状況はいつまで続くのか。政府は初動を間違えたと言える。2024年の夏にコメ不足が叫ばれ、コメ価格が高

今年に入り、政府が「コメ隠し」の犯人捜しをしている間にも、コメ価格は上昇を続けた。流通業者は減少した在庫の補填のために24年産米の買い付けを増やし、また、この間の不足で今年秋のコメまで先行予約する業者も見られ、コメ価格の高騰は収まりそうにない。

政府は初期に21万トンの備蓄米を2回に分けて放出し、それでも価格は下がらず、さらに夏まで毎月放出することを決めた。しかし、こうした場当たり的小出し戦略は市場のマインドを変えるには効果がなく、今後の放出でもどこまで価格を抑えられるか不透明である。一方、備蓄米の放出は本来の目的である不作に備えた備蓄水準を大きく下回ることになり、いずれ政府は備蓄用にコメを買い入れることになる。実際、備蓄米を落札した集荷業者に対し、原則1年以内に同量のコメを買い戻すとしており、消費以上の需要が生じる

ためコメの価格は下がらない。

このように、政府の施策は後手に回っているが、そもそも、23年産のコメは平年作であったのだろうか。コメの作況指数は、「坪狩り」という1坪程度の稲を刈り取って収量を確認する標本調査に基づく。調査は8000程度の圃場(農作物を育てる場所)を対象とするが、ばらつきが大きい。したがって、その平均値で作況をピタリと当てることなど無理な話だ。

また、流通量についても政府は把握できていない。かつての食糧管理制度の下であれば、政府は全量管理し流通量を把握できたが、現行の食糧法では不可能だ。かつては流通の95%を担ってきたJA農協も、現在のコメの集荷率は5割以下まで落ちてきている。したがって、JA農協の協力を得ても流通の実態は分からない。そのような中で、コメは足りていると言い張ってきた政府の責任は重い。

騰し始めた時、政府は、コメは足りていると言いつつ続けた。今年に入って高騰が続いていても、誰かが買いだめをしてコメが「スタック」していると、犯人捜しを始めた。コメ価格の高騰は、投機や買いだめのせいではなく、物理的に不足していたためであり、政府の対応の後れがそれに拍車をかけた。

ことの発端は、政府の23年産米の需給見通しが甘かったことにある。23年米は作況指数が101で平年作であると政府は発表した。しかし、同年は猛暑で胴割れ米や乳白粒が発生し、流通段階ではじかれた。したがって、流通したコメは決して「平年並み」ではなく、明らかに不足していたのだ。その不足を補うため、24年は夏前から流通在庫が減少し始めた。加えて、南海トラフ不安からの買いだめやコロナ禍からの回復で需要が増加した。その結果24年夏からコメ不足は顕在化し、価格も上昇した。

さらに、コメには市場価格が無いところが問題だ。コメ価格は集荷業者と卸売業者の相対取引で決められ、不透明さがつきまとう。先物市場は昨年、堂島取引所がコメ指数先物の本上場を果たしたが、まだ取引量が少ない。先物市場が機能するようになれば豊作や凶作で値段が動いても、コメの実需者は価格変動のリスクをヘッジすることができる。コメの現物市場の創設と先物市場の活性化が急がれる。

2. 減反政策の限界

コメの消費の実態も変わってきている。コメ消費は1人当たり年間で1962年には118キログラムもあったが、今日では50キログラム程度まで減少している。一方、外食や弁当、おにぎりへの支出は増えている。こうした業務用のコメ需要は価格に対して非弾力的である。すなわち、価格が上昇しても需要はあまり変わらない。牛丼や焼き魚定食に

ご飯は欠かせないからである。したがって、わずかな供給量の減少でもコメ価格は高騰する市場構造になっているのだ。

コメの消費減少に対して、政府は減反・生産調整で対処してきた。常に過剰に備えることだけを考え、今回のような不足は想定してこなかった。コメの政府備蓄は10年に1度の不作に備えるものであり、年々の生産変動に対処するものではない。したがって、当初政府は備蓄米の放出を考えていなかった。しかし、上述のようにコメ市場は構造的に変化しており、わずかな変化に対して大きな価格変動が生じた。政府の認識が甘かったと言わざるを得ない。

政府のコメ政策は消費者を見ておらず、生産者・生産者団体の利益のみを追求してきた。生産を自由にすればコメ生産が増え、価格が下落する。それを嫌ったのが生産者団体、端的にはJ

さらに規模拡大を進め生産効率を上げるためには、生産調整政策を止め、数多い小規模兼業農家の農地を大規模農家・経営体に集約していく必要がある。

3. 農業の効率化を阻むもの

では、補助金を無くし、自由にコメ生産ができるようになれば日本農業は活性化するのであるか。日本農業の発展を妨げているのは生産調整だけではない。農業生産にもっとも重要な資源である農地の規制が農業の成長を妨げている。

農地法は戦後の農地改革の成果を守るために制定されたものだ。戦前の封建的地主制復活を阻止し、農地改革で創設された自作農家を保護するため、農地の所有はその農地を耕す農家に限られた。また、当初は農地所有の上限が設けられ、原則農地の貸し出しも禁止された。その後、何度かの改正があり、現在では農地の賃貸借は自由

A農協である。コメ価格が下があれば、兼業農家を含む小規模農家が稲作を止め、農業から撤退する。それは農協の組合員の減少と農協の取扱量・売り上げの減少を意味し、農協自体の弱体化につながる。したがって、それを阻止するために、JA農協は政府・与党に働きかけ、政府は米価維持政策として減反・生産調整を続けてきたのである。生産調整は微妙なコメの需給予測の上になりたっている。米価を維持するために行う生産量の実質的な割り当ては、平年作を前提としている。生産量を減らすことに汲々としてきたため、今回のような流通量の減少は想定外であった。需給の微妙な変化に対処するには、今のような政府備蓄ではなく、緩衝在庫としてコメの備蓄運営ルールをより細やかに決めておくべきであった。言い換えれば、生産者対策は施しても消費者対策が無いのが今のコメ政策なのである。

となっている。しかし、法人による農地所有は農地所有適格法人に限られ、構成員の過半を農業関係者が占める法人でなければならず、一般の株式会社の農地所有は禁止されている。農地を耕す者しか農地を所有できないというのはおかしい話だ。例えて言えば、東京ドームの所有者はそこでプレーする巨人軍の選手でなければならぬとするようなものである。

今、農業の担い手不足と労働者の高齢化が進んでいるが、要するに、若い人たちの参入が極めて少ないのだ。それはとりもなおさず農業に魅力が無いからだ。もっと言えば農業ではもうからないのだ。どのように農業をもうかる産業にしたいのか。より付加価値を付けることだ。そのためには規模拡大で生産性を上げるか、収穫した農産物を加工したりサービスを付けたりして所得を増やすことだ。どちらをや

では、生産調整は生産者のためになっているのだろうか。これまで減反政策には多くの批判が寄せられてきた。特に、かつての一律の生産割当は規模拡大を阻害し、小規模農家を温存するもので、農業の構造改革を遅らせてきた。今日、生産調整は形の上では生産者団体による自主的なものになっているが、補助金で他の作物や飼料用米に誘導し、主食用のコメ生産を抑制し米価を維持している。

そのため小規模兼業農家が維持され、日本農業の平均経営耕地面積は2024年で3・6畝と、米豪はもとより平均規模が50畝前後のドイツや英国にも遠く及ばない。近年では日本でも規模拡大が進んでおり、数では1・7%にすぎない経営規模が30畝以上の経営体が全国農地の43・7%を耕作している。一方で、数では90・4%と圧倒的に多い5畝未満の小規模経営体が全体の28%占める(数は20年、面積は24年)。

るにしても資金が必要となる。

個人業主で立派な経営をしている農家も沢山いる。しかし、彼らだけで日本農業を支えるには限界がある。もっと農業外からの資金と知恵が必要だ。端的に言えば、資金力のある株式会社等に農業参入を促すことだ。もちろん、単なる出資の形でもいいが、現在の制度では経営の主導権を握ることはできない。また、賃貸借で農地を使うことも可能だが、大型機械・設備の導入や土地改良などの投資意欲は削がれる。長期投資を可能にし、多くの人材を農業外から参入させるためには、株式会社等に農地所有を認めるような農地制度改革が欠かせない。

最近、農業の時給は10円だという主張が見られるが、実際は、時給10円どころか、稲作で経営面積5畝未満の農家は赤字である。赤字でも営農を続けているのは、それでもメリットがあるからだ。農地の固定資産税は評価額が

低いので宅地に比べ大幅に安く、また一定期間営農を続ければ相続税は免除される。場所によっては農外転用の機会がいつか訪れるという期待もある。耕作から得られる所得はなくとも、生産物を都会の親戚や友人知人に分け与えれば喜ばれる。農地は所有していて損のない資産なのだ。

現行の制度を上手く利用し、赤字でも営農を続ける農家は合理的である。しかし、日本全体の農業の発展には、大きな障害になっている。なぜなら、全国の農地は一定のため、規模拡大するためには他の農家の農地を譲り受けるか借りなければならぬ。すなわち、農地の流動化なしに規模拡大は進まない。税金対策や転用期待で営農を続ける一定規模以下の農業経営体には退出してもらおう政策が必要だ。そのためにも農地制度改革は日本農業発展の必要条件なのである。

では、中山間地などの条件不利地の相殺関税の導入は世界経済に大きな混乱をもたらした。とりあえず第二弾の関税賦課は90日間適用しないことになったが、その後の対応は交渉に委ねられた形だ。トランプ大統領は日本に対して自動車の安全基準などとともに、農産物の輸入関税の高さを問題とした。

特にコメの関税は従量税で341円／キログラムだが、これを700%の高さにあるとやり玉にあげた。従価税相当量は、国際価格の水準で変化し、実際は300%程度にあるが、いずれにせよ高率であることに変わりはない。

一方で、ミニマムアクセス米としてのコメ輸入に加え、今日のコメ価格の高騰で、高関税を支払ってもコメの輸入が利益を出すようになってきている。実際、カリフォルニア米に加えてベトナムや韓国などからのコメ輸入が行われ、主食用にスーパードライなどの店頭に並んだ。先に述べたように、しばらくは

農業をどうするか。そこは知恵の出どころだ。中山間地を一括りにして議論はできないが、各地域の魅力を再点検することだ。農業は食材や原料だけを生産する産業ではない。景観や農業を含め多くの魅力を持つ産業だ。つまり、農産物の生産ではなく、農業にまつわるサービスを販売することに付加価値を見つける努力をすべきだ。そのためには個人ではなく、集落が一体となり、農業体験を組織化し牧場やレストランなどをテーマパーク化して顧客を呼ぶことが望ましい。また、高齢者の知識や技術、例えば漬物のノウハウや家畜の扱い方などを教授する人的資源の活用も有効だ。

一方で、食料の安全保障に欠かせないのは農地の保全である。普段は自由な農地利用に任せていても構わないが、有事の際にはカローリ重視の作物に転換する必要がある。そのためには中山間地といえども、耕作放棄を避け

コメ価格の高騰が続くと思われ、海外からの安いコメに対する消費者の要求は大きくなるかもしれない。

また、政府は近年、コメの新たな需要先として輸出に力を入れている。輸出に際しては相手国の関税および非関税障壁の撤廃を求めていかなければならないが、そのためには日本の市場も開放する必要がある。トランプ大統領から言われるまでもなく、日本のコメの高関税は早晩、国際的に批判の対象となるであろう。国際市場で競争力を付けて、日本のコメの輸出を拡大するためには、農地制度の改革を早急に行い、規模拡大などでコメの生産性を向上し、関税などに頼らず世界に輸出を拡大する方向を模索しなければならぬ。

国際市場で生き残る道はさまざまにある。食材としての農産物だけでなく、日本食をトータルで売り込む戦略もその一つだ。幸い、和食はユネスコの無

一定規模の農地の維持管理が必要となる。維持管理作業を伴い一定の条件を満たした中山間地の農地所有者には、安全保障対策として手当を支払う制度の導入を考えてもいい。このような政策が確立すれば、食料自給率にこだわる政策から脱却できる。農業の生産性が向上し食料自給率が高まるのはもちろん望ましい。しかし、自給率はあくまで生産と消費の経済活動の結果であり、それ自体を目標とすべきではない。自給率を目的化すれば、そのために犠牲になる消費や費用を顧みない生産政策が導入されかねない。食料自給率は高ければいいというのであれば、輸入を止め、国産品を高額で購入し、かつ貧弱な食卓を囲む消費者の姿を想像してみればいい。それを平時に求めるのは愚かなことである。

4. 日本農業のゆくえ

トランプ米国大統領による4月初め

形文化遺産に選ばれ、世界で人気が広まっている。イタリア料理や中華料理が各地でアレンジされ、世界の隅々へと普及しているように、和食もそれぞれの地域の食文化に合わせた形で広めていけばいい。そこに日本産の食材が利用されるチャンスも広がる。また、和食文化を広めるためには人的交流も必要だ。和食を伝える日本の料理人の活躍の場を増やさなければならぬ。

奇しくも、今回発生したコメ不足問題やトランプ大統領による関税騒ぎは、日本農業を転換するきっかけになるかもしれない。これまで放置されてきたコメの減反政策や輸入制限の矛盾が露呈した。コメ不足は国内市場の狭さからきたものであり、国際市場とリンクしていれば回避された。市場が大きければ小さな変動は市場で吸収されてしまう。日本の農業は今こそガラパゴスから脱し、世界に活路を求める方向に舵を切ることを期待したい。