

第3章 終末的な米と農地政策

石原健二

1. MA米を軸とした米政策

(1) 新たな米政策のはじまり

2018年は米の生産にとっては大きな曲がり角となっている。天候異変、地震など災害の多い年であったばかりではなく、農業政策のうえでも転換の年であった。

しかし、その方向は5年前に示されていた。2013年の農林水産省「地域の活力創造本部」の決定としてあげていた3つの方向である。それは①今後10年間（2023年）で、担い手の米の生産コストを4割削減する。②飼料米の生産性コストをコストの削減や単収増により2倍に向上させる。③農業経営者が自らの経営判断により作物を選択できるよう米政策改革の定着を図る、というものであった。

今年からはじまった新たな米政策とは、政府による生産目標数量の配分をなくし、農業者（産地）は主体的に需要に応じた生産販売を行う必要がある、というものである。「米価は産地銘柄ごとの需要バランスによって形成されており、農業者が市場動向や自らの販売実績を踏まえ、どの作物をどれだけ生産し、誰にどのように販売するかという戦略に基づいて主体的に取り組むことが重要。」という。そのため国は情報の提供や支援措置を行うこととしている。そこで、2018年の米の生産にあたって政府の示した全国の需給見通しはどのようなものであったか。生産量は735万t、これに納めるため「水田活用の直接支払交付金」、「収入減少影響緩和対策」や収入保険でセーフティネットを用意するというもの。それは生産者が多収穫品種の導入や省力栽培技術を積極的に取り入れ、他方、業者による資材価格の引き下げ、農地中間管理機構による農地集積や大区画整理を行い、コストの引き下げを図ることを意図している。米

の需要拡大にあたっては主食用米の31%にあたる中食・外食用の需要不足に応じた生産を行い、そのため生産者と実需者との複数年契約・事前契約などの安定的取引を推進。国も業務用米等のマッチング等への援助に取り組む支援をとするしたのである〈表1〉。

(2) 主食用米ではなく、非主食用の確保

政府による目標数量の配分がなくなるにつれ、農水省は県・市町村・農業団体・認定農業者等を含む「地域再生協議会」を組織し、実質的な配分を行わせている。この協議会では、地域農業の設計図として「水田フル活用ビジョン」を作成し、生産目標を出させている。そこでは需要に不足していた業務用・加工用・飼料用など非主食用の作付け目標や技術などを記載することとし、その生産を促している。

しかし、これらの対策はほとんどがこれまでの米対策の継続である。水田活用の直接交付金は従来の転作作物への対策で、①産地交付金は今回付け加えられた対策だが、高付加価値や低コスト化を図りながら二毛作・耕畜連携をした産地づくりに対し、都道府県に交付されるものである。加工用・米粉用米、飼料米等に10aあたり1.2万円を配分、転換作物の拡大について10aあたり1万円。米の新市場開拓については10aあたり2万円、畑地化に対しては10aあたり10万円と細かな奨励金の配分となっている。②米・畑作物の収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）も従来からのもので、対象は認定農業者、集落営農、農業法人、認定新規就業者であり戸別作物への補填（ゲタ対策）とともに、農家経営にかかわる補助として用意されている。これは収入保険との選択性となっている。

表1 米政策改革の概要

30年産から新たな米政策が始まります

- 30年産から行政による生産数量目標の配分がなくなり、農業者（産地）は主体的に需要に応じた生産・販売を行う必要があります。
- 国は引き続き、きめ細かな情報提供や水田フル活用に向けた支援を講じてまいります。

30年産以降も需要に応じた生産・販売の重要性は変わりません。
米価は産地銘柄ごとの需給バランスによって形成されており、農業者（産地）が市場動向や自らの販売実績等を踏まえ、どの作物をどれだけ生産し、誰にどのように販売するのかという戦略に基づいて主体的に取り組むことが重要です。

国や農業再生協議会が様々な取組でしっかりお支えます！！

【例えば】

- ▶ 中食・外食等の最終実需者との事前契約による安定取引
- ▶ 輸出や米粉など、新たな需要の開拓に向けた取組
- ▶ 野菜等の高収益作物、飼料用トウモロコシ等への転換
- ▶ 飼料用米等の戦略作物の本作化

それぞれが需要に応じた生産・販売を行わないと、在庫を抱え、結果的に米価が低迷することになります。

経営判断のための国からの情報提供や支援措置

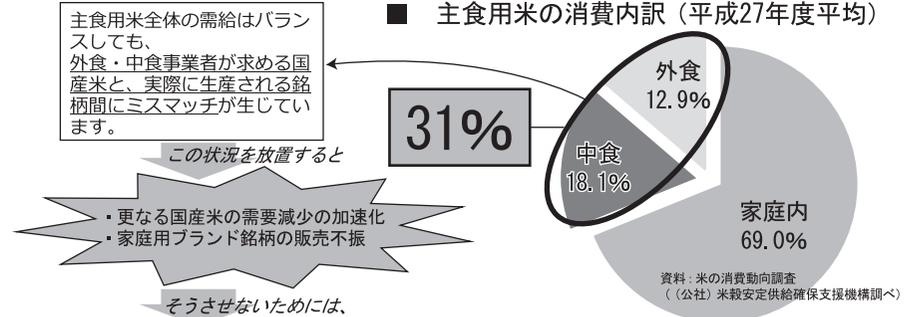
<p>きめ細かい情報提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 全国の需給見通し（30年産生産量 735万トン（前年同）） ✓ 各県、各地域ごとの作付動向の中間公表、マンスリーレポート ✓ 各産地への情報提供・意見交換 	<p>生産コスト低減</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 多収品種や省力栽培技術の導入 ✓ 農業競争力強化支援法に基づく生産資材価格の引下げ ✓ 農地中間管理機構による担い手への農地集積や農地の大区画化
<p>水田フル活用に向けた支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 水田活用の直接支払交付金【H30年度概算要求 3,304億円】 ✓ 収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）や収入保険（31年～）等のセーフティネット 	<p>米の需要拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 中食・外食等最終実需者との安定取引の推進（マッチングフェア） ✓ コメ海外市場拡大戦略プロジェクトによる輸出拡大 ✓ ノングルテン表示、用途別基準設定により、米粉の利用を促進

（出所）農林水産省ウェブサイト。

主食用米の需要に応じた生産

～外食・中食等の実需者と産地との間の安定取引の拡大が必要です～

- 外食・中食の需要は、主食用米の3割超を占めており、今後も堅調な需要が期待されます。



- 外食・中食等の実需者と産地との間で、複数年契約・事前契約などの安定取引を拡大していくことが重要です。



先進地域では、既に安定取引の構築に取り組んでいます。

- 先進地域では、高級ブランド米の販売と併せて、外食・中食向けをメインターゲットにした米の生産を推進し、安定的に中長期的に取引できる関係を構築しています。

平成27年産米の産地別事前契約比率
（事前契約数量を農産物検査数量で除した比率） 28年12月現在

順位	1	2	3	4	5
産地	山口	宮城	香川	島根	岩手
事前契約比率	55.1%	52.1%	50.0%	44.7%	44.1%

国も後押しします！

- 国としても、外食・中食との安定取引のマッチングを支援することとしています。

米穀周年供給・需要拡大支援事業

- * 29年度からメニュー追加
- ① 業務用等のマッチングの取組の支援
 - ② 産地が自主的に行う年間を通じた安定販売、需要拡大等の取組の支援



しかもこのナラシ対策は標準的収入額の9割補助で、農業者の抛出が必要で、収入減少分の実質67%の補填に過ぎない。③主食用対策としては「米穀周年供給・需要拡大支援事業」がつくられているが、これは主食用米を生産する農業者が豊作等で過剰になったとき過剰分を翌年の飼料米として回し、翌年は同量の米を飼料米として生産するというもの。この経費も国は2分の1の補助となっており後は農業者の抛出である。2018年度に加わった事業は非主食用米の確保のための対策であると同時に、認定農業者・法人・企業に着目した政策となっている。

その結果、2018年産米は9月15日現在で、作付面積は1万6千ha増の138万ha、作況指数は100で生産量は737万tとなっていて、2019年6月の在庫量は前年同期比4万t減の186万tとなる見通しとなっている。作付面積では主食用では西日本は減少気味で、政府が期待していた加工用の作付面積も減ってきている。飼料米は多収穫品種の作付けが50%で、補助金が高いことから水稻全体の作付け規模が5ha以上の農業者が7割を占めている。しかし、2017年度より1万2千ha減の8万haに減少。備蓄用米も1万3千ha減の2万2千haに落ち込んでいる。なかなか増えてはいないのだ。しかし、なぜ、政府は非主食用米の生産増を狙うのだろうか。

(3) 需給関係にのしかかるMA米

毎年の米の需給計画は作付けの前年の秋に出されるが、MA米、SBS米は入っていない。しかし、その輸入量は年77万t、年間の生産量730万tの1割を超えている。国内産米が10%減ったりすれば、価格は大きく変動し、端境期には消費者米価は高騰する。しかし、MA米は政府管理の下にあって、直接、表には出てこない。流通の実態はつかめない。

MA米（ミニマムアクセス米）は1995年GATTウルグアイラウンド農業合意で、原則として関税以外の国境措置を禁止し、全ての非関税措置は内外価格差によって関税によるとされた。そのため、輸入実績のほとんど無い品目については国内の消費量（1986～1988年）の一定割合の数量につ

いて最低限の輸入をすることとされたのだ。1年目の1995年は3%で、毎年0.3%ずつ引き上げられたが、途中で3%に引き下げられ、6年目の2000年から8%となった。このとき数量が85.2万tから76.7万tに縮減され、現在に至っている。米の国境措置は、国が購入する場合は輸入価格にkgあたり292円の引き上げが可能とされ、民間が購入する場合は枠外税率kgあたり341円を支払わなければならない。しかも77万tのうち、36万tは米国産米を買わなければならない。その価格は2017年で米国産SBS米がkg109円、米国産一般MA米は90円、タイ米48円、中国産80円。国産米の生産者の相対価格は263円で、SBS米でも輸入米は半分以下である。

MA米のうち66万tは国が輸入業者から買入れ、価格面で対応しきれない加工用米、飼料用等非主食用として販売、10万tのSBS米（Simultaneous Buy and Sell）は輸入業者と実需者の間に国が入って直接取引を行い、主として業務用・主食用に販売されている。

1995年から2017年、23年間のMA米の販売状況を見ると<表2>、輸入量1,585万tのうち主食用141万t、加工用486万t、飼料用564万t、援助用320万t、在庫54万tとなっている。SBS米は主食用に、あとは加工用、飼料用として用いられている。国内産の非主食用米に与える影響は大きいのだ。2017年度を見ても畜産農家へ16万t、飼料メーカー100万tのうち54万tの供給である<表3>。国がMA米を国の需給計画に入れず、非主食用米の国内産の振興を図ろうという意図が分からない。

MA米の財政負担を見ると売買損益、在庫に伴う保管料などが発生している。飼料米ではtあたり4万円、援助用では9万円、在庫では年間1万円となり、2014年度412億円、2015年度505億円、2016年度で351億円となり、かなりの額である。こうした財政負担を生じながら国内産の生産量が700万tと減少してきているのに、なぜ、MA米を増やそうとするのか疑問を感じるのである。

(4) 米価の実態 — 米騒動のときと同じ状態

米生産の目標数量の配分を止めた政府は、引き

表2 MA米の販売状況（年度別）

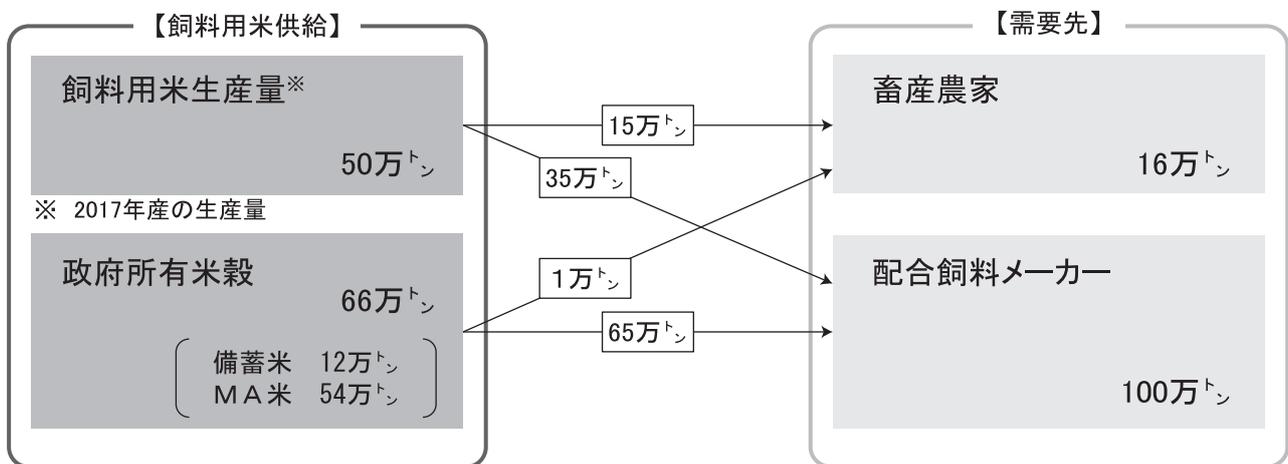
（単位：万玄米トン）

販売先	8 RY	9 RY	10 RY	11 RY	12 RY	13 RY	14 RY	15 RY	16 RY	17 RY	18 RY	19 RY	20 RY	21 RY	22 RY	23 RY	24 RY	25 RY	26 RY	27 RY	28 RY	29 RY	合計
主食用	-	3	4	10	10	9	10	4	6	8	10	11	10	8	8	1	8	10	4	1	1	5	141
加工用	12	28	19	28	24	27	24	21	31	25	25	36	37	21	21	15	15	19	15	10	13	19	486
飼料用	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	58	66	25	42	38	45	33	44	65	70	63	564
援助用	-	12	34	23	26	21	23	20	22	17	13	8	12	20	14	9	19	10	4	6	4	3	320
在庫	31	39	42	44	56	75	95	127	148	175	189	152	97	95	88	96	78	80	83	71	64	54	-

- (注) 1. RY（米穀年度）とは前年11月から当年10月までの1年間である
 （例えば29RYであれば、平成28年11月から平成29年10月まで）。
2. この他に、食用不適品として処理した4万トン、バイオエタノール用に販売した16万トンがある。
3. ラウンドの関係で、内訳と合計が一致しない場合がある。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

表3 米の飼料用としての供給量（2017年度）



(出所) 農林水産省ウェブサイト。

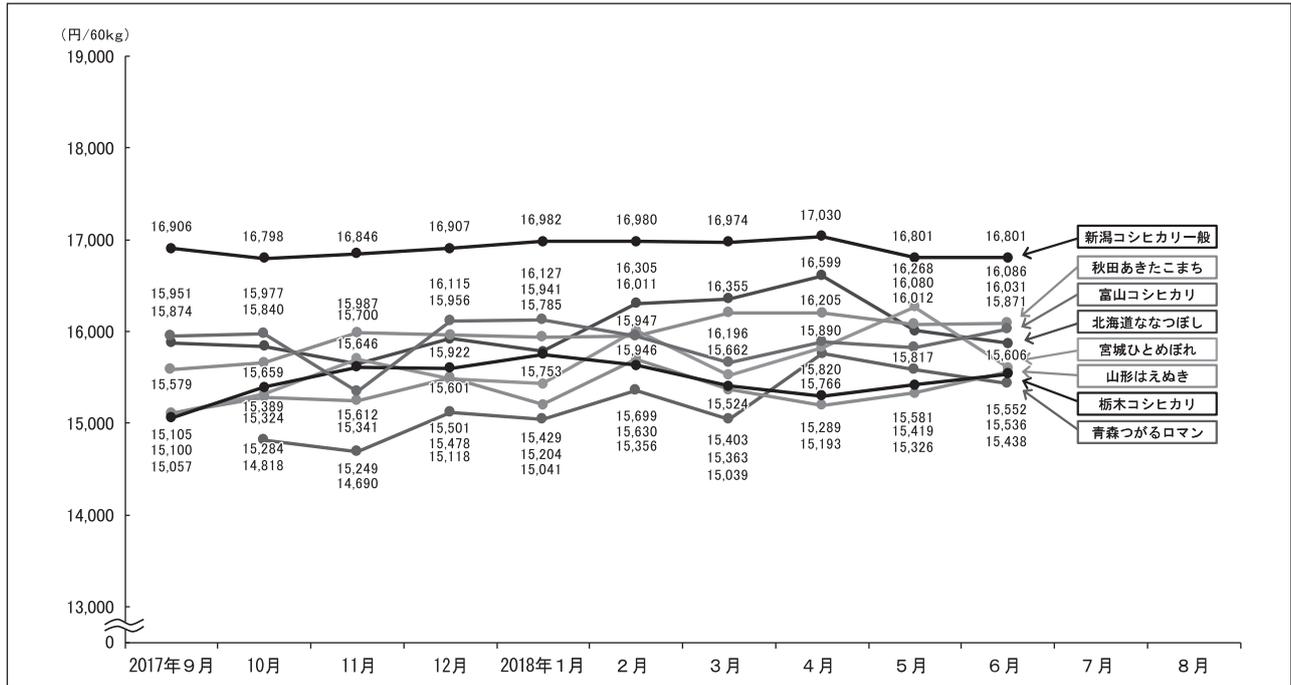
続き生産を抑制し、非主食用の生産を増やそうとしている。こうしたなかで米の生産者米価は再生産可能な価格になっているのだろうか。2017年産全銘柄平均の米価格は2018年5月では60kgあたり1万5,735円、対前年比1,285円高い。最近の米の生産費を見ると2015年の1haの米農家の費用合計が60kgあたり1万3,167円であり、これでは1.4haの平均的米作農家であっても余剰は出ない。政府は米価を15haの主業農家を目標として4割のコスト削減を目指しているが、2016年に15haの米作農家が31%減の1万900円となっているものの、40%減には届かない。銘柄別の相対取引価格を見ても15haの米作農家でも専業として続けられるか予測もできない。ごく一般的な米作農家は集落営農など協同組織に変わるかしなければ、生産を続

けることはできない。これに対し、小売価格は平均で5kgあたり2,040円、60kgでは2万4,500円である。新潟産魚沼のコシヒカリなど特別銘柄と呼ばれる米は、今年は需給関係が逼迫しそうなので、1kgあたり千円に近くなると思われる。昔から米価は生産者にとっては耐え難く低く、消費者にとっては貧乏人が買えない価格とされたが、今は1918年の大正の米騒動のときと同じような価格差となっている。何も問題とならないのは米離れなのか<表4、5>。

(5) スーパー・コンビニ中心の米流通

なぜ、このような流通となったのか。自主流通米がはじまったのは1969年。食管法が終焉を迎えるのが1995年、1999年以後「食料・農業・農村基

表4 生産者米価（2017年産）



(資料) 農林水産省「米穀の取引に関する報告」

(注) 運賃、包装代、消費税相当額を含む1等米の価格である。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

表5 小売価格の推移

(円/5kg袋販売時換算(税込み))

	北海道 ななつぼし	青森 まっしぐら	宮城 ひとめぼれ	秋田 あきたこまち	山形 はえぬき	茨城 コシヒカリ	新潟 コシヒカリ一般	全POS 取引 平均価格
2017年5月	1,948	1,750	1,775	1,898	1,776	1,773	2,086	1,944
6月	1,948	1,755	1,799	1,853	1,698	1,767	2,062	1,941
7月	1,939	1,759	1,784	1,862	1,673	1,795	2,023	1,937
8月	1,950	1,745	1,765	1,868	1,687	1,806	2,057	1,942
9月	1,925	1,710	1,794	1,886	1,705	1,918	2,045	1,945
10月	2,017	1,791	1,923	2,031	1,758	1,934	2,161	2,015
11月	2,021	1,875	1,900	2,026	1,850	1,917	2,161	2,034
12月	2,042	1,911	1,938	2,055	1,907	1,939	2,165	2,076
2018年1月	2,037	1,811	1,929	2,074	1,961	1,902	2,172	2,067
2月	2,023	1,806	1,910	2,069	1,899	1,935	2,140	2,058
3月	2,021	1,834	1,919	2,079	1,905	1,944	2,159	2,056
4月	2,037	1,805	1,950	2,076	1,867	1,965	2,156	2,057
5月	2,008	1,802	1,948	2,046	1,830	1,956	2,151	2,040
対前月比	▲1.4%	▲0.2%	▲0.1%	▲1.4%	▲1.9%	▲0.4%	▲0.2%	▲0.8%
対前年同月比	3.1%	3.0%	9.8%	7.8%	3.1%	10.3%	3.1%	5.0%

(資料) (株)KSP-S Pが提供するPOSデータに基づいて農林水産省が作成

(注) 1. (株)KSP-S Pが提供するPOSデータは、全国約1,020店舗のスーパー、生協等から購入したデータに基づくものである。

2. POSデータは、データ提供企業から遅れて報告されるものもあるため、時点によって集計結果に若干のずれが生じることがあり、今後、修正されることもある。

3. POSデータの提供店舗数は、変動があることに留意が必要である。

4. 平均価格は、POSデータで把握できる全ての精米の販売について5kg袋販売時に換算した上で加重平均を行った価格である。

5. 価格に含む消費税は8%である。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

本法」の下で農業政策は行われているが、食管法廃止後、米にかかわる国の役割は外国との輸出入管理と価格の調整・在庫管理となっている。米の流通は食管の廃止とともに米屋の免許登録制が無くなり、それまでスーパー・コンビニなどが米を売るときは、お米屋さんから米の販売権をかりて売っていたのだが、2000年に入り、誰でも何処でも米が売れるようになったのである。

現在の精米購入先は<表6>にあるように、スーパーが53.7%、ドラッグ・ストア4.4%、ディスカウントストア3.0%、コンビニ0.2%とあわせて60%を超し、生協は6.9%、農協は1.3%、お米さんは2.5%となっている。家族などへの縁故米、インターネット、生産者からの産直なども伸びはない。スーパーやコンビニは従来からの卸を通じた販売をしているが、スーパーなどの親会社である総合商社が卸を支配し、2006年以後流通は総合商社の手の中にあるとあってよい。生産者にとっては安く、消費者にとっては高いのは戦前の米穀商支配の時代と同様になっている。農協の販売力の劣勢は集荷中心で、販売を市場にゆだねてきた結果で、量販店、ネット販売などに挑戦することなく、流通への対応が遅れているのに原因がある。

(6) 進む農業構造の転換

政府の政策ではあと5年で、生産者自らが市場の動向を把握した上で作物を選択し、生産をする。豊凶の責めは生産者自らが負う。これは資本主義以前でも適用されなかった論理で生産者に責任を負わせる米政策である。当面の問題として、国内産の米による非主食用の米が不足していることからその増産を図っているのが、今年の実策である。しかし、この分野はMA米がかなり入り込み、この非主食用米の増産は伸びていない。飼料用米の収量もわずかずつ伸びてはいるものの、MA米には到底近づけない。低位な価格で国内産米を圧迫し続けていることを指摘する人もいない。政府はひたすら米の生産者を15ha以上の農家や法

人、企業、集落の共同組織に集約し、生産性を上げることを目標としている。

2017年に種苗法が廃止され、長い間農事試験場、県、市町村で取り組まれていた米の優良品種の普及はこれによって、国の補助金が無くなった。地方交付税によって補助がされていたものが無くなり、県など自治体の独自予算による取り組みとなった。2017年の県の独自予算で対前年比増額したのは宮城、秋田、福島、茨城、埼玉、千葉、神奈川、山梨、長野、滋賀、鳥取、香川、高知、福岡、長崎で、15県。減ったのは北海道、山形、新潟、岐阜、愛知、兵庫、和歌山、岡山、広島、沖縄、三重の11県となった。あとは前年並みとなっているが、これらの中には業務用米などでは多収良味の品種として、企業が進出してきている。三井化学アグロの「みつひかり」、豊田通商の「しきゆたか」、住友化学「つくばSDシリーズ」などが導入されている。

種苗法の廃止は今後の米作に多大な影響をあたえると思われるが、廃止時の農林大臣は「米の検査制度があるので、心配なし」とした。しかし、今年になって、米の検査制度を廃止する方向が出されている。検査制度の廃止となれば、米の生産において、混乱することは間違いなく、種子が海外から輸入され、それに伴う肥料農薬等が連携して入り、国内の米生産は様変わりとなろう。

今年の政府の非主食用への転換も、MA米への国内産米価格の目標値的な意味ともとられ、主食用米の生産者価格の動向を見ても、より一層の生産者米価の引き下げを狙いとしているようにも見える。

食糧の安定供給は1930年代の農業恐慌以来、先進国では食糧自給を柱に据え、生産者には再生産を補償する価格とし、消費者にはたとえ貧しくとも買える価格でなくてはならないようにしている。いつの間にか輸入米が価格を支配するようになりはじめています。

米政策は正に終末を迎えている状態である。

表6 精米購入・入手経路別の購入数量

(kg)

	デパート	スーパーマーケット	ドラッグストア	ディスカウントストア	コンビニエンスストア	生協(店舗、共同購入含む)	農協(店舗、共同購入含む)	米穀専門店	産地直売所	生産者から直接購入	インターネットショップ	家族・知人などから無償で入手	その他
2012年度	1.0	45.1	4.3	3.4	0.3	7.8	1.8	4.2	1.8	7.0	7.4	22.9	2.0
2013年度	0.7	47.4	3.8	2.8	0.3	7.1	1.6	3.8	1.8	6.8	10.0	20.8	1.6
2014年度	1.2	48.7	4.1	2.4	0.2	8.2	1.5	3.5	2.0	6.7	8.7	19.5	2.6
2015年度	1.8	48.1	3.7	2.5	0.2	7.8	1.0	3.7	1.5	5.2	9.7	20.3	2.6
2016年度	1.5	49.7	3.7	2.8	0.5	8.1	1.5	2.7	1.8	6.2	9.6	17.2	3.2
2017年度	1.4	49.4	4.3	3.1	0.3	6.9	1.6	2.8	2.0	7.1	10.0	16.2	2.5
2018年4月	1.5	53.7	4.4	3.0	0.2	6.9	1.3	2.5	2.0	5.5	10.9	13.7	2.2
5月	0.9	53.8	4.4	2.3	0.2	6.5	1.3	2.6	2.3	6.1	10.2	13.5	2.7

- (注) 1. 地域ごとの世帯人員構成比が2010年国勢調査「世帯人員構成比」に沿うようウェイトバック集計を実施した上で集計した。
 2. 世帯平均購入数量は、当該購入先において精米を購入した世帯の平均購入数量である。
 3. ラウンドの関係で合計と内訳が合わない場合がある。
 4. 2016年3月25日に米穀機構が「米の消費動向調査結果」(2015年度の5月から1月分)を修正したことに伴う訂正を行った。

(出所) 農林水産省ウェブサイト。

2. EUとのEPA交渉の妥結

TPPから離脱したアメリカは日本にはFTAによる二国間交渉により、農産物輸入の上乗せの意図を見せている。しかし、日本政府はTPP11にアメリカの参加を要請したことから、「TAG」(Trade Agreement on Goods)「米物品貿易協定」と位置付け、TPP12の合意内で収めることを強調しようとしている。

しかし、日本はTPP11においてTPP12を超える譲歩を示しており、2018年7月17日には協定署名したEUとのEPAでも、EUへの日本の自動車輸出関税を7年で撤廃することにしている。これに対し、日本はナチュラルチーズをはじめ、豚肉、ワイン、チョコレートなどかなりの緩和をしている。日米FTA交渉となれば、当然EUとのEPAより厳しくなるのは明白である。EUとのEPAでは日本の10府県で打撃があると試算しているが、日本のメディアの報道はされていない。日米交渉を予測する上で、参考になるであろうEUとの結果を示しておこう<表7>。

合意内容は日本側撤廃率が農林水産物で82%、コ

メは関税削減・撤廃から除外で合意している。工業品は100%の撤廃とした。EUは農産物、工業製品とも撤廃している。

関税等の撤廃では酪農製品が多く、ナチュラルチーズは現行の29.8%の関税を15年で撤廃。モッツァレラチーズ、ブルーチーズ、カマンベールチーズなどでは無税枠を2万tから3万1千tにして残している。現在ソフト系チーズは22.4%の関税がかかっているが、チーズホエイなども25%、35%の関税がかかっている。しかし、枠内関税率が6年目で無税で枠内即時無税となる。畜産では豚肉が10年で従量税kgあたり50円、従価税は無税に削減。アイスクリームなども関税削減となり、来年3月の発動となるが、無税枠の新設で、EU産チーズが増えれば、北海道産のチーズに影響が出て都府県にも広がりかねない。そのほか、ワインやスパゲッティもTPP以上の譲歩をしている。

TPP11は6月29日国会で可決成立しているが、11カ国中半分以上の6カ国の国内手続きが完了してその60日後に発動する。TPP11では農林水産物の

表7 日欧EPAの発効後、関税が下がる主な品目

	品目	いまの関税	→ 発効後
EU ▽ 日本	ナチュラルチーズ	原則29.8%	枠内は15年で撤廃
	ワイン	15%か、1ℓあたり125円の安い方	即時撤廃
	パスタ	1ℓあたり30円	10年で撤廃
	チョコレート	10%	10年で撤廃
	豚肉	最低で1ℓあたり約23円	10年で引き下げ
	革製品	最高で30%	10年か15年で撤廃
	木材 (構造用集成材)	3.9%	7年で撤廃
	日本 ▽ EU	自動車	10%
自動車部品 (ギアボックスで)		3~4.5%	大半を即時撤廃
電気機器		最高14%	大半を即時撤廃
ホタテ貝(冷凍)		8%	7年で撤廃
緑茶		無税~3.2%	即時撤廃
しょうゆ		7.7%	即時撤廃
日本酒		100ℓあたり最高7.7%	即時撤廃

(出所) 『朝日新聞』2018年7月17日より引用。

82%を関税撤廃し、過去一度も関税の撤廃をしたことのない901品目の5割(446品目)が撤廃となり、米・牛・豚などの加工品を含めた重要品目も4割(170品目)が撤廃されることとなる。過去最高レベルの農産物の自由化である。これ以上の譲歩はありえないのだが、政府は先に見たEUとの妥協を超えて、東アジア地域包括的経済連携(RECP)などでも「自由貿易の旗振り」的役割をしている。農産物の自由化には、牛・豚等については粗利益

が生産コストを下回った場合はその8割を補填する制度(マルキン制度)があるというが、経営所得対策と同様その補填は8割で、しかも生産者の抛出が4分の1で、実質6割の補填に過ぎない。

米・麦・果樹・野菜などの輸入に関しては生産物そのものの自由化のみではなく、関連する加工品の自由化が大きく影響を受けるのである。目の前に迫った完全自由化は日本農業の継続を可能にするのだろうか。

3. 都市農業の振興はあったのか——新都市計画法改正から農地法改正まで

(1) 都市計画法の改正と農地を狙いとした開発

① 都市計画法の改正

都市農業をめぐる問題は1968年の都市計画法の改正とともに始まっている。新たな都市計画法は、土地法制の中に線引きによる面的規制

を導入した点で画期的なものだった。市街化区域と市街化調整区域の区分によって、市街化区域の開発では農地転用の許可申請を必要とせず、市街化調整区域では開発は例外的な建築、開発行為の容認をするにとどめた。しかも市街化区

域内農地への課税は宅地評価としたことであった。しかも同時に行われた建築基準法の改正では戸別住宅の建設にあたっての30㎡の緑地確保をなくし、容積率の全面適用を図り、1種住専200%、住居地域、2種住専は300~400%、600%とし、ロンドン500%、西ドイツ400%、パリ350%と比較しても高い水準とした。以後、日本の都市の高層化は著しく、10階建て以上の建築物では東京はニューヨークを抜くこととなっている。緑なき都市のはじまりでもあった。1960年代後半から70年代にかけては、農業では米の過剰と減反問題が持ち上がり、田中自民党幹事長による150万t分の米の減反計画のうち11万8千ha分を政府買い上げまたは農地転用によって行うとの案も出された。このこともあってか、1969年の通達で農家の次、三男等への住宅供給を名目に、都市計画法34条10号の国の特例で、市街化調整区域での転用を認めている。また1970年代には米の減反を農地転用によって行う政策が出され、5年の時限立法で国道・農道の沿道部分が市街化調整区域のみならず農用地区域でも転用可能となっている。その後、1990年代になってこれは通常化している。

しかし、この時代は列島改造論の一方で公害問題が関心を集めており、1970年の建築基準法の改正でも日照権問題、北側・隣地斜線制限、居住環境整備の要求等があり、開発抑制の力も働いていたのである。ただ、農業では農産物の自由化が迫られ、政策の後退がはじまっている。

② 1980年代、オイルショック以後

1970年代後半にかけてのオイルショックに日本はIT産業への産業構造への転換によっていち早く不況から脱している。しかし、このときから、農業労働力が経済の変動に応じた労働力の調整帯となっていたのが、それがなくなり、農村労働力は一般経済での役割をなくしてゆく。と同時に農業の日本経済における位置づけが変化し、農業政策も転換してゆく。1982年、中曽根政権の「土光臨調」による財政再建で、米・国鉄・健保の3Kの見直しで、米の予算が削られ、農林予算は1982年の3兆7千億円から1989年2兆7千億円に削られる。農産物の自由化と

ともに農業政策は大きくかわったのである。

1) 線引き見直し

都市計画法は改正から10年を迎え、見直しの時期となる。土地バブルもはじけ、千葉県では市街化区域面積を3,000ha調整区域に戻した。開発も不況の中で滞りがちとなる。1982年の見直しではそれまで具体的な線引きとして行われていた市街化区域を地図上に明示し、地番を明らかにしていたが、かわって、人口増加等による開発予定面積の留保が可能となり、具体的な線引きはそのつどの開発事業で対応することとなった。市街化調整区域での市街化区域への穴抜きを認める一方、市街化区域での調整区域の存在を認める。いわゆる「水玉模様の土地利用」となり、開発企業にとって現実的な措置となったのである。これによって市街化調整区域内の小規模開発が20haの規模から5haで認められることになる。市街化調整区域の開発は大きく緩和され、市街化調整区域の住宅建設が容易になり、デベロッパーの求めるとおりになったのである。これによってゾーニングによる土地利用区分は失われてゆくのである。

この間、一部市町村ではドイツの「地区詳細計画」に似た地区計画を行う動きがあったが、「再開地区計画」「用途別容積型地区計画」にかわり、前者は用途地域の建築制限を白紙にして独自の規制を定められるものとなり、後者は400%の容積率のところもこれを使えば600%になるというものである。さらに1987年にはリゾート法の成立とともに「総合保養地域整備法」ができ、一箇所3,000haの大型リゾート開発が可能となっている。また「集落地域整備法」によって都市計画地域と農振地域の重複地域で、土地利用計画を実施できることとしている。

2) 都市計画法・建築規制の緩和

1983年、景気の上昇によって建設省は「規制緩和による都市再開の促進方策」を中曽根首相に提出。この報告書は「都市整備、住宅建設を一層推進する」ため、「都市・住宅分野への民間投資の活力ある展開を図る」こ

とが重要であり、そのため、「都市計画・建築規制の緩和等」および「国有地等の活用」を行うというものであった。民間デベロッパーに自由な規制されない活動の場を与え、国公有地を何の計画条件もつけずに払い下げ開発をするというもので、「反計画」と呼ぶべきものであった。

ここで行われたことは「1種住専から2種住専への指定替え」と「宅地開発指導要綱の行き過ぎ是正」である。後者については1983年7月に措置方針を作り、自治省も11月に通達を出すことによって宅地開発指導要綱は反古とされる。瞬時の出来事で、この要綱は川西市からはじまり、東京町田市では60坪以下の宅地建設を認めぬ要綱となっていたが、デベロッパーにとって開発にあたり公園、幼稚園、小学校などの建設が条件とされ、目障りな制度となっていたのである。

1980年代後半から90年代にかけての規制緩和はドラスチックなものだった。1985年のゴルフ場への農地転用が解禁され、農地の転用規制も市街化調整区域から農用地区域を対象を移している。1988年の土地基本法は制定されるもののバブルの抑制にもならなければ、開発利益の還元も実施せず、適正な運用にもならなかった。

③ バブル崩壊と一層の土地利用規制の緩和 — 農地法の改正へ

1) 土地利用の一層の緩和

1989年のソ連の崩壊とともに世界は資本の跳梁するところとなる。農産物自由化もWTOとなるが、財界の農業への直接的な要求が行われるようになる。一方、バブルは崩壊し、宮沢内閣による10年間430兆円の公共投資が示される。これに応じ1992年都市計画法の改正で、用途地域が8地域から12地域に種類を細分化し、土地利用に応じた容積率・建蔽率の制限を緩和している。また、特別地区の「商業専用地区」「中高層階住居専用地区」を追加している。また、同時に導入された「都市計画マスタープラン」は、住民参加による土地利用計画の道が拓かれたとされるが、

市議会等での議決を経ることからかえって開発の優先性と規制緩和を実現させる手段として使われたのである。

2) 地方分権一括法案と農地転用規制の緩和

1990年代後半は、戦後二度目の町村合併を含めた地方分権化が進められる。農業関係ではここで機関委任事務から自治事務に65%移行している。しかし、地方分権一括法以前の1997年に農地法改正による権限委譲と農振法の改正が行われ、農地にとって大きな変化となっている。農振法の改正では住宅関連事業を活性化させるため、農地転用規制の緩和が不可欠とされ、1996年の地方分権推進委員会の中間報告で「農地法に基づく転用許可は、基本的には都道府県の自治事務とする」とされ、国の関与は一定規模以上の農地転用に限られるべきとされ、一般的転用は極力市町村の判断にゆだねられるべきとされた。そして都市計画地域や市街化調整区域の指定も市町村の権限に移行することとしたのである。1997年の閣議決定によって「4ha以下の農地転用の許可権限を都道府県知事に移管することについては平成9年（1997年）に所要の措置を講ずる」と急いだ。この農地転用では「農振地域等で原則転用不許可となっている農地であっても集落に接続するなどの要件を備えるもののほか農村活性化土地利用構想等を活用する場合は転用を許可する」とし、規制緩和の目的が農用地区域内の農地転用にあったことを明確にしている。1998年4月に成立した「田園住宅建設促進法」では、1戸300㎡以上、戸建て3階以下、下水道処理施設等完備など、一定の要件を備えた田園優良住宅については、市町村長が指定した区域において市街化調整区域、農用地区域いずれにおいても住宅建設が可能としている。

④ 農地法の改正へ — 株式会社の農業参入と農地取得

1999年の経済審議会の最後の答申で「企業が国を選ぶ時代となった」と銘記されるが、政治・経済が財界の主導のもとに行われるようになる。

農地法の改変にあたってはまず、財界よりの求めに応じ、農業生産法人への株式会社の参入を1993年に認め、1995年「農地法の耕作主義の見直し」を迫られると、生産法人の関連業者に食品会社等を加えている。1997年経団連に「株式会社の農地取得の段階的解禁」を突きつけられると1998年、新たな「食料・農業・農村基本問題調査会」で、株式会社の農業参入への道を拓くこととしている。2001年の農地法の改正で一定の条件の下で農業生産法人として加えることとしたが、2002年には市町村が一定の地域について転用と農地の権利の移動を認めることとしている。2003年には「構造改革特別区域法」の特区内で、農業生産法人以外の株式会社、NPO法人など特定法人による農業参入を認めている。

2006年には農業政策は品目横断的経営安定対策がはじめられ、農産物価格政策は終焉となる。農地政策の見直しが急になり、2007年には経済財政諮問会議が「農地改革なくして強い農業なし」と主張し、2009年の農地法改正に結び付けている。

この農地法改正は財界等がこれまで主張してきたことをほぼ取り入れた内容となっている。耕作主義は排除され、法の目的も農地の有効利用が中心的課題となった。そのための権利の取得、利用調整となっている。そして法2条の2で「農地について権利を有する者の責務」として、「適性かつ効率的な利用を確保しなければならない」と念を押している。これは政府の説明によれば、都市計画法58条の4にある「土地所有者等の責務」と同様の趣旨とされている。都市計画法の土地の有効利用の促進とは農地の宅地転用促進に使われたものであり、農地を公共財として位置づけ利用を優先し、所有を二次としている。農地は一般土地商品に一步踏み出したのである。

2009年の農地法改正によって企業の農業参入、農地取得も可能となり、2017年度の農業白書では2016年末で2,676法人がリース方式で参入し、1年あたりの法人参加数は改正前の5倍となっている。なお、2016年農地法改正で、農地を所

有できる法人の要件が見直され、法人の議決権に締める農業関係者の割合が4分の3以上から2分の1以上に緩和され、役員も重要な使用人のうち1人以上が農作業に従事すればよいとされて緩和されている。

(2) 宅地なみ課税の現状と農地固定資産税

① 紆余曲折した宅地なみ課税

都市計画法改正とともに行われた線引きは、国の権限をかざした機関委任事務で行われ、住民参加の不徹底と宅地なみ課税があいまいのまま行われている。そのため政府予測の3倍の市街化区域の設定となった。政府は法案審議のさい、保利建設大臣が「市街化区域内になったため、農地の固定資産税が何倍にも上がるということはない」と発言していたが、1971年に宅地なみ課税を決め1972年実施となった。

農地の課税は1963年まで収益還元で行われており、宅地より低く評価がされていた。1964年から農地も路線価格となるものの1971年はまだ据え置かれ、1971年3月の地方税法改正で全国の市街化区域農地の固定資産税は宅地評価となっている。宅地なみ課税問題はここから本格化するが、1972年実施を延期、1973年からの実施となる。しかし、ここでも地価に応じA、B農地に分け、評価額の2分の1に5年かけて引き上げることとしている。1974年には一種と二種に分けた生産緑地法が成立し、相続税猶予制度も発足しているが、1976年には地方税の減額制度が成立して自治体ごとの減額が行われている。そして1977年にアメリカの州で行われている「農地保全法」に似た「長期営農継続農地制度」が発足している。これで宅地なみ課税問題も一服状態となった。

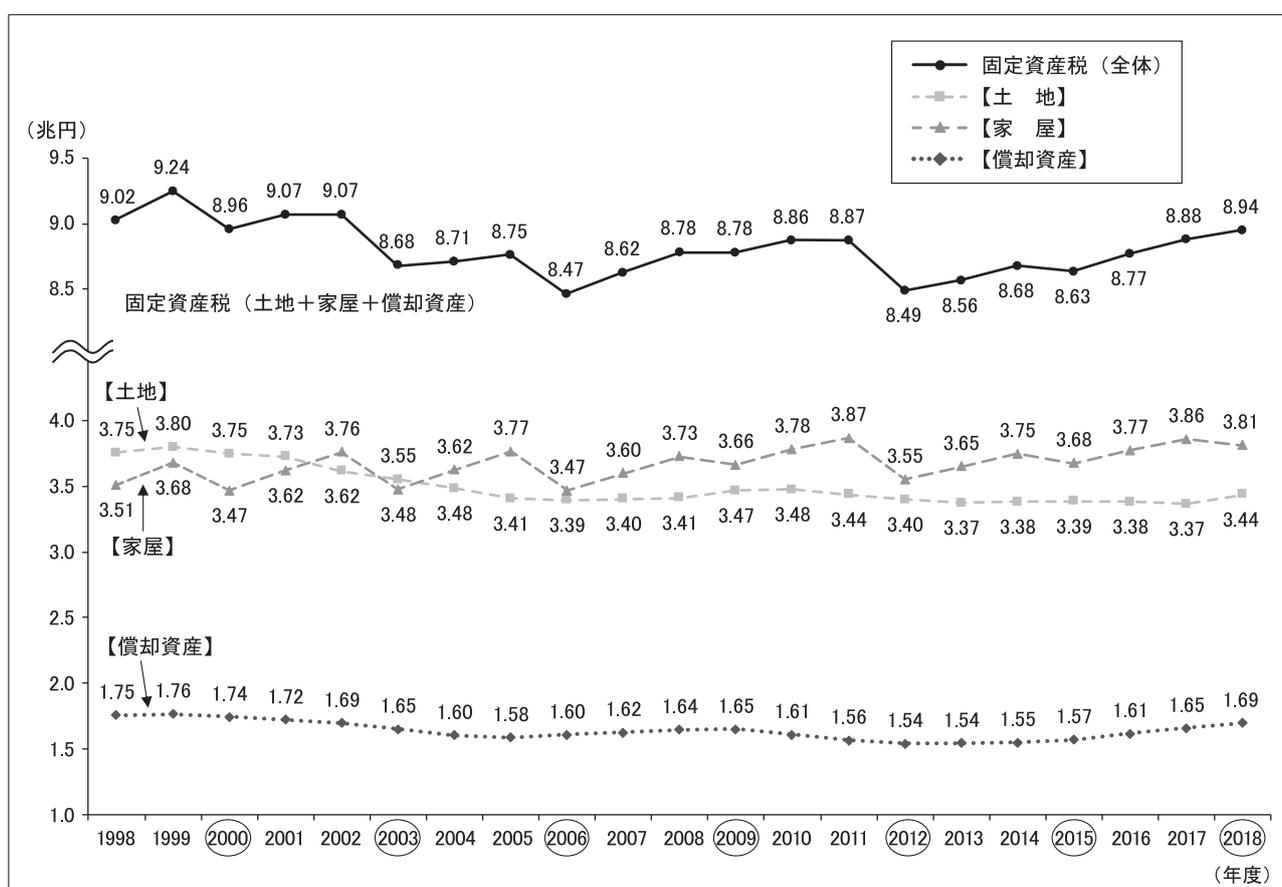
しかし1980年代後半からの地価高騰を背景に財界等からの特定市街化区域内農地にかかわる批判が高まり、1991年、長期営農継続農地制度を廃止し、現在の厳しい生産緑地制度に改正された。ここから市街化区域農地は保全すべき農地は生産緑地に、他は宅地に峻別されることとなった。ただ、地価高騰の中で農地の評価額は公示価格の7割とし、固定資産税は評価額の3

分の1で計算することとした。同時に都市計画税は評価標準を3分の2としている。しかしこの後すぐ、地価の下落がはじまり今に続いている。固定資産税は3年に一度、評価額の改定を行っており、1997年、2003年、2009年に税額軽減のための負担調整を行っている。しかし、その調整額は地価の下落にもかかわらず、税収を大幅に減収させるようにはなっておらず、土地の税収は2004年から3兆4千億円ほどとなっている<表8>。現在の全市町村の固定資産税は

税収の41%を占め、大都市では38%、都市では42%、町村は50%と町村に行くほど固定資産税への依存は高くなっている。

宅地なみ課税はすぐに市街化区域内農地に変化をもたらした。市街化区域内農地面積は1995年、全国で11万8千haから2016年には5万8千aに、三大都市圏も4万8千haから2万4千haと半減している。三大都市圏の生産緑地面積は1万3千haとなっている<表9>。

表8 固定資産税収の推移



(注) 1. 2016年度までは決算額、2017年度は決算見込額、2018年度は地方財政計画ベースの収入見込額である。
 2. 丸がついた年度は、評価替え年度である。
 3. 大規模償却資産に係る道府県分(2016年度決算額:27.9億円)は含まれていない。

(出所) 総務省ウェブサイト。

表9 市街化区域内の農地面積の推移

地域		年						
		1985	1995	2000	2005	2010	2013	2016
市街化区域農地面積	全国(A)	186,787	118,257	100,505	84,552	71,625	65,781	58,535
	三大都市圏	85,775	48,127	40,062	33,457	30,771	27,785	24,552
	東京圏	40,779	23,468	20,094	16,457	13,446	11,927	10,327
	東京都	8,764	2,666	2,013	1,478	1,161	1,003	891
	区部	1,877	603	438	247	176	132	106
	地方圏	101,012	70,130	60,443	51,094	40,854	37,996	33,983
生産緑地地区指定面積	全国(A)		15,497	15,381	14,696	14,248	13,859	13,442
	三大都市圏		15,494	15,378	14,690	14,193	13,783	13,361
	東京圏		8,695	8,794	8,487	8,157	7,942	7,735
	東京都		4,060	3,925	3,746	3,521	3,381	3,296
	区部		591	558	515	472	451	437
	地方圏		2	3	6	55	76	81
市街化区域面積(B)		1,342,936	1,410,296 (5.0)	1,434,302 (1.5)	1,434,640 (0.2)	1,440,000 (0.4)	1,447,771 (0.5)	1,448,850 (0.1)
農地率 A/B		13.9	8.4	7.0	5.9	5.0	4.5	4.0

(出所) 総務省「固定資産の価格等の概要調書」及び国土交通省「都市計画年報」より作成。

(注) 1. 地域区分は以下のとおり

- 三大都市圏：東京圏、中部圏及び近畿圏
- 東京圏：茨城県、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県
- 中部圏：静岡県、愛知県及び三重県
- 近畿圏：京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県
- 地方圏：三大都市圏以外の道県

2. 各年とも市街化区域農地面積は1月1日現在、生産緑地地区指定面積は3月31日現在の数値

(2) 宅地なみ課税の現状は

それでは現在の宅地なみ課税の現状を見ておこう。〈表10〉に示しているものは毎年出されている総務省の「固定資産概要調書」からのもので、当該年の土地売買面積とその総額から㎡あたり単価を出したもので、固定資産税の評価額の基本となる数字である。1994年、2003年、2010年、2017年をとったのは評価基準に手直しをした区切りの年だからである。2017年の評価額は課税上の単価より高く、平均値が課税する額に近いことから市のなかで独自に固定資産概要調書を出して、平均の評価額を示している市の税額で、私が試算したもので、参考である。

ここで田と畑の評価額が㎡単価でいずれの年も100円から200円程度でかなり低いことが分かる。これは売買が少なく単価が低いからである。ただ、これを10aあたりにすると1,300円から3,000円となる。米作農家平均の面積を1haとすると1万3

千円から3万円となる。2015年の米の生産費は60kgあたりの費用合計が1万3,167円で、取引価格と同額で、税金を払う余裕は無い。政府が米専業農家を15haとしていることでも分かるように、一般の米作農家は税金を払える状態とはなっていない。

宅地なみ課税の現状を分かりやすくするため、ここでは①三大都市圏と、②特定市でないのにもかかわらず生産緑地制度を導入している市町村、③地方の大都市、に分けている。これを見ると何処の市町村も当初の地価の高さが際立っている。1994年、三大都市圏では東京（特別区）で坪あたり300～400万円、名古屋市110～210万円、神戸市も100～140万円である。一方、特定市以外で生産緑地制度を導入した市を見ると、福岡市は東京（特別区）を超え370～825万円、金沢市は260～283万円、和歌山市105～320万円、長野市130万円、門川町、五霞町25万円、5万円近くと高い。特定

表10 特定市等の市街化区域宅地なみ農地価格

	市 町 名	2017年の生産 緑地農地価格		㎡あたり市街化区域内 宅地なみ農地価格（千円）				2017年の10 aあたり 宅地なみ課税額
		種類	㎡あたり円	1994年	2003年	2010年	2017年	（千円）
特 定 市	東京（特別区）	田	220	948	186	160	42	198
		畑	181	1,327	463	486	166	777
	さいたま市	田	112	395	182	156	37	173
		畑	97	979	332	213	60	280
	名古屋市	田	123	334	124	114	107	
		畑	112	687	166	163	192	
	神戸市	田	151	430	194	237	14	69
		畑	72	375	202	164	21	101
	静岡市	田	120	372	133	127	34	
		畑	48	362	131	162	25	
特 定 市 以 外 で 生 産 緑 地 制 度 を も つ	五霞町	田	122	46	31	22	17	
		畑	74	57	41	27	20	
	長野市	田	181	39	84	57	16	75
		畑	153	38	833	57	14	68
	金沢市	田	193	858	245	147	98	
		畑	147	790	206	124	111	
	和歌山市	田	115	968	273	99	11	55
		畑	53	348	117	130	14	66
	大山崎町	田	114	189	108	92	91	
		畑	92	190	115	96	94	
門川町	田	154	25	16	16	12		
	畑	133	30	21	21	18		
福岡市	田	151	1,120	220	212	33	154	
	畑	120	2,947	196	129	29	139	
地 方 大 都 市	札幌市	田	50	38	23	21	21	
		畑	69	264	76	90	85	
	仙台市	田		289	201	133	21	69
		畑		294	172	139	85	112
	新潟市	田	145	186	94	13	18	84
		畑	79	679	130	18	60	87

（出所）総務省「固定資産概要調書」より作成。

市以外でこの高さは堪えられなかったに違いない。その後基準単価は下がって、三大都市圏では東京（特別区）・名古屋市を除いては10万円を切るようになってきている。

地方大都市の仙台・札幌、新潟市なども100万円を越える課税評価額となり、10年以後は震災後もあり納税者の負担は大きいと思われる。これを見ると広島市、岡山市、岐阜市など1千haを超える市街化区域内農地を有する市では納税者の悲鳴が聞こえてくるようである。今後の何らかの配慮が必要と思われる。

参考で示しているのは、現在の市街化区域内の宅地なみ課税の税額で、10 aあたり東京（特別区）で畑77万7千円、さいたま市で田17万円と畑28万

円、神戸市で7万円と10万円、といまだに高い水準である。仙台市、新潟市も7～11万円、8万円とかなり高い。

固定資産税は地価の分布を見てもかなり分散しており、格差をより鮮明にする結果となっている。地方財政の本来の目的とすれば、この格差を埋めることが必要で市町村の税制としてはこのような固定資産税によるべきではないのであろう。宅地なみ課税発足当初から手直しだらけのこの税制をもう一度見直す必要があるのであろう。

(3) 都市農業への新たな動き

① 生産緑地の継続と開発

宅地なみ課税が完全実施され、生産緑地法が

改正されて2018年は25年となる。政府は2023年で30年の期限を迎える前に、30年経過後の10年後の延長制度（特定生産緑地制度）を成立させている。1992年の生産緑地制度は期間が30年という法制度としては異例のものだった。しかも規模を500㎡以上という、都市部としては広い一団の農地、そのうえ終身営農で、国への申し出で買い取りを求めるなど、農家としては尻込みする制度だった。この制度は農地売却を促す制度なのである。そのため、この制度に多く入った東京（特別区）と京都市、大阪市、神戸市などの農家の農地への思いの深さがおのずと伝わってくる。それが25年を過ぎ事前に継続の方向を政府が明らかにしている。

その趣旨は都市の農地が新鮮な農産物の供給や学童などの体験農園・交流の場となり、災害時の防災空間の提供となっており、将来にわたって「都市農業の有する機能の発揮を図るために、都市農地の有効な活用を図ることが必要」というのだ。ここにきていつの間にか都市農業従事者の減少と高齢化を憂慮し、高くなった都市農地を、買い手も見当たらないことから「意欲ある都市農業者が都市農地を借りて活用することが重要」という。しかも今の生産緑地制度では法定更新ができず、相続税猶予制度の適用を受けている場合はこれが打ち切られるなど、実質貸借が不可能であったものを可能にしたのである。同時に「都市緑地法」の改定を行い、生産緑地の500㎡の面積要件を市町村が条例で300㎡を下限で受けることができるようになった。さらに生産緑地地区内で農産物直売所、農家レストランの設置も可能とした。都市公園の再生・活性化では公園内に保育所等の設置を可能とするなど、公共還元型の収益施設等も設置できる。そのうえ、用途地域の類型として「田園住宅地域」を創設、新たな開発地域を設定している。

この都市緑地法の改正にかかわる事項は残された農地の他用途利用で、市街化区域農地の転用である。しかし、公園内の保育所等の設置は残されてきたわずかな緑地空間を潰すことであり、環境保全にも結びつかない。また田園住居

地区の創設は、すでに述べた1998年の「田園住宅建設促進法」の事業と酷似している。この事業の失敗例は最近でも報道されている。開発のための規制緩和と農地の潰廃は都市農業の振興とはいえない。

② 都市農業振興基本法の制定

生産緑地法の延長の手続きとともに2015年制定されたのが、「都市農業振興基本法」である。その趣旨は生産緑地法にかかわる改正と同じである。

基本法では基本理念として①都市農業の多様な機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効活用と保全、②良好な市街地形成における農との共存に資する都市農業の振興、③国民の理解の下に施策の推進が行われること、とされている。そして、政府が「都市農業振興基本計画」を策定することとした。この基本計画は2016年5月の閣議で決められている。ここでも担い手の確保、土地の確保等が示されているが、講ずるべき施策として目立つものは土地利用の策定である。①市町村マスタープランや緑の基本計画に「都市農地の保全」を位置づけること、②新たな制度の下で、一定期間にわたる営農計画を地方公共団体が評価する仕組みと土地利用規制の検討をすることとしている。しかし、最もやるべきことは「市街化区域内農地の保有にかかわる税負担のあり方」であることは言うまでもない。なお、都市農業振興の計画だけでの評価はできない。実施内容をみてからであろう。

(注) この「3. 都市農業の振興はあったのか」は、『農村と都市をむすぶ』2018年10月号の稿を若干手直しをしたものである。