米作のビジネスモデルと政策の評価⑤・完

生き残りへの三つのオプション

―新たな「新潟モデル」構築に向けて―

池末　浩規　新潟市都市政策研究所アドバイザー
望月　迪洋　新潟市都市政策研究所主任研究員

第四章・今後の課題

前章（十二月十八日号）では、二〇〇六年以降にそれまでとは異なる新潟市米農業の持続性にかかわる課題が表面化してきたことを述べた。最終回である本章では、この課題への対応について大きく考え方の異なる次の三つのオプションを挙げる。

①米作中心の農業で生き残りを図るオプション

②米作を中心としながらも他の園芸作物を取り入れた複合化を進めながら農業の産業化を図るオプション

③市域の41％を占める水田の維持にこだわらず、土地利用を見直して田園都市としての緑地維持を目指すオプション

これらのオプションそれぞれについてその必要条件や課題を議論したい。また、具体的な政策を進めていく上での課題、すなわち農家やJAに自律的な行動を求めることの難しさ、行政側も限られた経費の中で一律的な手法では政策の効きが悪いことなどについても考えていきたい。

課題対応への3オプション

①米作の維持

第一のオプションは、これまで通り米作中心の農業での生き残りを図っていくというもの。米が日本の食糧安保上最重要品目である限り、一定数の米農家は維持する必要がある。このため、米作りの収支が悪化しても、効率が高く赤字幅が相対的に低い地域、農家は収入補助などの政策によって生き残ることが可能になる。

他の米どころと比較して相対的に米の生産コストが高い新潟市においては、高コストをカバーできる高い価格を可能にする高いブランド価値の維持・向上を図ることが必要条件となる。それは、等米比率や食味検査の数値に見られるような「おいしい」米作りにとどまらず、安全・安心を生産や流通の過程で確保するような仕組みなど広範な価値を含むものとなろう。また、前章で議論したように、産業としての米作りよりも、生業的米作りの方が経済的なハードルが低いため、恐らく兼業中心の方が生き残る可能性が高まる。

しかし、高い価格に見合う高品質でおいしい米、あるいは安全・安心などの高付加価値の米を作ることへの取り組みは実は簡単なことではない。現実には新潟市のコシヒカリの中には、新潟県のコシヒカリ全体から見て品質・食味がよいとは言えないものがある。これが放置されれば、新潟市コシヒカリ、あるいは新潟一般コシヒカリのブランドイメージを損ない、ササニシキで起こったような価格崩壊を招く恐れもある。

しかしながら、各農家は品質の高い米を作るべきであるとは思っていても、現実には品質よりも収量を優先したほうが得であり、どうしてもそちらに走りがちである。ポスト・コシヒカリ新品種によるブランド力向上、農家のコントロール再確立も可能ではあるが、今のところ現実味は薄い。

また、価格安定に向けた需給・生産調整に各農家が協力するかという課題もある。抜け駆けをした方が得をする現在の状況では、自律的な生産調整は期待できない。小麦などの輸入穀物価格の高騰で足元では米の消費量が増えているが、これは一時的なものであり、今後の米の需要増は保証されていない。

ちなみに、生産調整の問題は非常にかじ取りが難しくなってしまっている。本来、経済効率から考えれば、安いコストで高く売れる米を作っている農家、地域は生産調整させず、高コスト低品質の米作りの抑制を図るべきである。このためには生産調整の割り当てを傾斜配分するか、全国一律で効率の高い農家に限って収入補助をするといった打ち手が必要であるが、どちらの策も現在の政治状況では取り得ない。

一方、自律的な生産調整は期待できないことを知りながら現在の非強制型一律生産調整指導を続け、米の供給過剰とそれに伴う米価のさらなる低下、それによる農家の廃業と集約というハードランディングもシナリオとしては可能ではあるが、これも政策として到底取り得ない。

そうなると、何らかの実質的ペナルティーを復活させて、生産調整に強制力を持たせる施策、しかも直接に農家にペナルティーを課すのではなく、市町村あるいは県にペナルティーを課して間接的にコントロールを図ることで、表面的には自律的な調整とするようなこともあり得る。生産調整の問題は、米農家にとって大きな不安定要素である。

②複合化・産業化

第二のオプションは、専業農家を中心に米と園芸作物との複合化により、産業として持続性のあるものに育てていくというもの。これは全国レベルでの国の政策に近い。

まずこのオプションでも米が屋台骨を支えることになるため、米で安定した利益を出す必要があり、①での課題はほとんどすべて当てはまることになる。

一方で、園芸作物で安定的に利益を出していくには、有機栽培などによる価値向上や、ブランド価値創出に向け、生産だけでなく流通まできちんとコントロールしていく必要がある。これについては先般、研究所で「食と農のブランド戦略」の研究報告をしているが、これまでも新潟市は苦戦している分野であり、園芸作物での安定的収入確保に向けてはまだまだ多くのハードルがあると考えられる。

さらに、このオプションでは専業が基本となるため、廃業・高齢でも対応可能である米中心の場合と比べて担い手の問題が深刻になる。現在、新潟市の三分の二の農家は米以外の園芸作物を販売作物として作っておらず、メンタリティーも、技術も、労働条件も異なる園芸作物へのシフトは難しい。

③土地利用の見直し

ある程度農業が衰退するのは仕方がない。市域の41％を占める水田の維持にこだわらず、土地利用を見直して田園都市としての緑地維持を目指すというのが第三のオプション。

しかし、農業廃業や耕作放棄地はまとめて発生するのではなくまばらに点在することになる。公園や食料用以外の農地などとして使っていくためには、耕作放棄地・遊休地の取りまとめをしなくてはいけない。また、将来の農地売却益への期待を持つ地主もおり、簡単にその場所を譲らない場合もある。中山間地では組合などで取りまとめをしているが、新潟市には強制力を持った取りまとめの仕組みはなく、これを市の指導に沿って実現するにはどうすればよいかという課題がある。

また、取りまとめた遊休地を緑地・公園等として利用するに当たり、なるべくその価値を最大化し、コストを最小化するにはどうすればよいかということも課題となる。農業は結構補助金を必要とするため、市としても国全体として農業をやめ

公民連携白書
2008～2009
地域を経営する時代
完全公民連携（PPP）都市の誕生！
民間自由提案によるインフラ整備！
大きく動く世界を知るための書
地域の住民に、民間や市民が主体的に参画することが求められている！
文部科学省「大学院教育改革支援プログラム」選定
東洋大学大学院経済学研究科編著●B5判・172頁●定価2415円
時事通信社

	目標	課題の例
オプション1： 米作の維持	（おそらく専業中心での）高効率な米作り組織を目指す。 高コストをカバーする米価格を可能にするブランド価値の維持・向上をはかる。	✓基本的需給調整に必要な生産調整に各農家が協力するか。 ✓新潟コシヒカリのブランド向上に向けた努力を受け入れるか。 ✓あるいは、ポスト・コシヒカリ新品種によるブランド力向上は可能か。
オプション2： 複合化・産業化	専業農家中心に米作と園芸作物の複合化で、持続性のある産業としての農業を目指す。	✓屋台骨を支える米で安定した利益が期待できるようになるか　価格安定、経営安定などを含めて。 ✓有機栽培などによる価値向上と、ブランド価値創出に向けた流通・消費者協働が可能か。 ✓専業で農業に従事できる、若い担い手が確保できるか…現在新潟市の3分の2を占める米作中心農家の転換は難しい。
オプション3： 土地利用の見直し	主食用水田としての維持以外に、公園や食料用以外の農地など、田園都市として緑地の維持を目指す。	✓市の主導により、耕作放棄地などの遊休地のとりまとめは可能か。 ✓とりまとめた遊休地を緑地・公園等として利用するにあたり、その価値を最大化し、コストを最小化するにはどうすればよいか。

て緑地にした方が財政的に楽になる可能性はあるが、農地でなくなると農水省からの補助金は期待できない。

伝統的政策手法の限界

米農業にかかわる課題への対応の三つのオプションを提示した。どのオプションが望ましいかという議論も必要であるが、もう一つ重要な視点は、それぞれのオプションはいずれも法令や制度に基づく伝統的な政策では実行が得にくいということである。

まず、各農家が理性・経済合理性に基づいて行動すると、全体としての最適解に至らず危機が拡大するという、いわゆる「囚人のジレンマ」の構図になっていること。生産調整についてはペナルティーがなくなり、転作奨励金などのインセンティブも薄くなってきている。米価低下の中、各農家にとって収入を最大化するにはコシヒカリの増産が最善の策となっている。

今後、米粉の生産に補助金が付くようになるが、補助金を受け取って米粉用の米へ転作するのと、コシヒカリを作り続けるのとどっちが得かと考えたときに、なかなか米粉を作りにくい。しかし、そのような各農家の「理性的」な判断の結果、全体としては米の供給過剰となり、米価が下がって農家自身の首を絞めることになる。

さらに、米中心の農業から脱却して複合化の道を示しても、前述の通り米からの転作は身体的にも心理的にも負担が大きく、高齢者の多い農業従事者に今さらあえて転作しようという気概を期待するのは難しく、全体最適の実現は困難である。

また、現状では農水省をはじめ農業政策を司る組織においては、効き目のある施策を打つのが非常に難しい。米の生産調整や転作について、現在の農家の経済合理性を覆すほどのインセンティブを設定することは財政的に困難であるし、一方ペナルティーの設定も政治的な抵抗が大きい。

大規模農家に絞った収入補助による効率の高い農業への誘導も、一時期実現に向かうかに見えたものの、先の参議院選挙の結果を受けて頓挫した。次期衆議院選挙を経て進展していく可能性はあるが、影響を受ける農家が多く、家族的経営の小農にこそ活路が見いだされるという議論がJAなど現場に近い関係者に根強くある中、非常に難しい政治判断を必要としている。

このままでは自律的安定の名の下に実質的に無策となるか、あるいは大規模な離農・耕作放棄などの重大な結果を避けるための場当たり的な政策しか取れず、根本的な解決にはつながりにくい懸念がある。

こうした中、もともと農業についての政策決定にあまりかかわれていない新潟市が、限られた権限と限られた財源の下、条例や金銭的インセンティブなどの伝統的一律手法で米農業にかかわる課題解決を実現していくことは難しい。

巨竜のかたち　甦る大中華の遺伝子
中国が世界を引き寄せる!?
●四六判・222頁●定価1680円
時事通信社

農家が理性的・経済的に行動すると危機が拡大する構図（囚人のジレンマ）となっており、条例や制度に基づく一律的な政策は効きにくい。

●各農家が利益を最大化させるべく行動すると、各種調整への協力は期待できない。
- □ 生産調整については、インセンティブ・ペナルティーが薄くなっている今、各農家にとっては増産が最善の策。
- □ また、農家にとって米からの転作・複合化は身体的にも心理的にも負担が大きく、米からの脱却は非常に難しい。

●条例や制度による一律的な政策誘導を可能にするには多大な財政負担か強烈な政治的判断が必要であるが、いずれも実施は困難であり、自律的安定の名の下に実質的無策となる懸念も大きい。
- □ 金銭的インセンティブ・ペナルティーによる政策誘導が効果を発揮するには多大な財政負担を要し、現実的には打つ手は限られる。
- □ 家族的経営の小農にこそ活路が見いだされるとの議論もある中、大規模農家に限定した優遇策は政治決断として非常に困難。

●新潟市（や新潟県）としては、金銭的インセンティブによる誘導の効果を過信せず、その他の施策も検討すべき。
- □ 農家間などでのコミュニティー形成による協力関係構築を助成する仕組み。
- □ 米の需要拡大に向けた地道な取り組み。
- □ コシヒカリに代わる新品種による政策求心力の獲得。など

しかし、市民生活や地域、コミュニティーに近い行政単位であり、さまざまなことが総合的に見えるからできることもあるはずである。例えば新潟市は農政以外にも福祉や医療を通じて農業従事者へさまざまな働き掛けができる。これを活用して農家間のコミュニティー形成を促し、協力関係構築を助成することはできないか。また、米の需要拡大に向けた地道な取り組みや、コシヒカリに代わる新品種の開発など、長期的な視野に立った打ち手も必要であろう。

ただ、全体の流れとしては、WTO体制を中心に、実際には各国政府の農業保護策が背後にあるものの、徐々に市場原理が導入されていく。農政に求められるのも、「護送船団方式」で農家を保護してその活力を奪うことではなく、また単に「市場経済」に任せて農家を危機にさらすことでもない。求められるのは、価値の高い農産物を高い効率で生産して利益を上げていくことに邁進する強い意志と行動力を持った「個人」やその集まりの行動を後押しし、その拡大を促進する政策である。新たな新潟モデルの構築のためには、以前のような行政主導のものとは異なる、いわば獣道を探す必要もあるだろう。

米農業をさまざまな視点でとらえ、議論をしていくことは非常に重要であるが、行動までの猶予期間はさほど長くない。これから三年くらいが新潟市の米農業の運命を左右するとの覚悟で行動することが望まれる。

◇　◇

上山信一・新潟市都市政策研究所長からのメッセージ

以上、五回にわたり、新潟市の米作のあり方についてご紹介してきた。最後に今回の作業を通じて痛感した米問題で基礎自治体が果たすべき役割について述べたい。

農業の直接の担い手は農家であり、農地の利活用の仕方は基本的には農家が決める。また米価や生産調整など農業政策の根幹は国政レベルで決まる。だが農業、特に米作の将来は地域全体の土地利用や都市計画、雇用や人口構成の将来を左右する重要要因である。基礎自治体は米作の実態をしっかりと把握しておく必要がある。

明らかになった課題は幅広く、農家以外の市民とも共有化すべきである。農地は公的な性格を帯びた存在であり、農家だけのものではないからだ。また、これからの基礎自治体は農家や農協と連携しつつ国や県に地に足の着いた政策作りを要求していくべきである。

新潟市は米どころ、かつ政令指定都市というユニークな存在である。だが新潟市が抱える課題は全国に共通する要素が多いと思われる。今回の連載が同様の課題を抱えた各地の自治体にとって参考になれば幸いである。