

【論文】

農業は生命の維持に必要な食糧の供給を担うため、政策として常に供給過剰となることが求められる。市場で供給過剰とならざるを得ない農業は不利な立場で、特に米の場合は必需品ゆえに価格の低下による需要の拡大は期待できず、常に価格が暴落する危険性を伴う。供給を維持するためには公的な支援が不可欠であり、低所得者への負担が大きい価格維持や一時的な基盤整備への支援ではなく、継続した所得保障が求められる。

なぜ農業に補助金は必要なのか — 国民の生命を維持するための必然性 —

鳥取県本部／鳥取県職員連合労働組合 三浦 敏樹

1. 一般的な原則

(1) 選択者優位の原則と需要の上方硬直性

① 選択者優位の原則

「金を払う側が偉いはずなのに、なぜあいつら（注：学費を収納する学生課）は偉そうにしているんだ？」。約40年前の学生時代、学費を支払うために並んでいると列の中から聞こえた声です。「お客様は神様です」その言葉が素直に受け入れられていた時代でした。

東西冷戦時代であった当時、ソビエト連邦（当時）など社会主義国では物資不足が深刻でしたので、店に行っても商品がありませんでした。また日本でも、日中戦争・太平洋戦争の敗戦直後の物のない時代には、急激な物価高騰と相俟って通貨への信頼がなく、手持ちの着物と食糧を交換するだけの生活と呼ばれた物々交換が広く行われた時代もありました。さらに古く江戸時代の話として、宮本常一の日本残酷物語には、銭が詰まった枕を持ちながら食べ物がなく飢え死にする老婆の話も出てきます。

これらを見るときに、買う側が一方的に優位ということではなく、その時々で変化することがわかります。選択できる側、物が余る時・場所なら売り手を選んで買うことができる買い手が、物が不足する時・場所なら、買い手を選んで売ることができる売り手が優位になります。

人余り時代が長く続いた雇用の分野では、特に雇う側が有利な立場にあり続けました。被用者は労働組合をつくり、多くの被用者の中から使用者に選ばれるという被用者間での競争を避けて、1対1での交渉を確保する、それを法律で保障することとしています。

逆に法律上、売り手側に提供を義務付ける例として、医師法第19条の診察治療の提供義務、旅館業法第5条の宿泊の提供義務があります。

選択者の優位性が顕著なのが医療費です。OECDの2019年の統計で、GDP・国内総生産に対する医療費支出は、アメリカ合衆国が第1位・16.8%で突出して高く、次のドイツは11.7%、さらに続くスイスが11.3%、フランス11.1%、日本はそれに続く11.0%で、アメリカは他国と較べて5ポイント以上高くなっています（日本は10.9%、OECD平均は8.8%、医療関連データの国際比較 — OECD Health Statistics 2021 およびOECD レポートより — 2022年3月24日 日本医師会総合政策研究機構 清水麻生 より）

多くの先進国では医療について国民皆保険となっており、費用決定のかなりの部分で買い手が保険者＝1人となっているため買い手側が圧倒的に強い立場にあります。民間の医療保険が主体のアメリカでは買い手側も複数となるため、売り手の立場が他国よりも強くなり、価格も上昇します。

日本は裁判での有罪率が高いことで知られています（法務省資料「諸外国の刑事制度概要」によると、日本の無罪率は0.1%、アメリカは0.4%、ドイツは4%）。検察は、起訴する案件を絞り込むこ

とにより有罪率を高め、実質的に有罪・無罪を検察が決定する実態をつくることで、被疑者に対するだけでなく、裁判所に対しても優位性を確保し、被疑者の取り調べや裁判を有利に進めようという思惑がうかがえます。

この場合の問題点としては、特にアメリカ兵の性犯罪に対して顕著ですが、性犯罪は合意の有無の立証が難しいので検察は積極的な事件化を図らないという姿勢があります。

実際に衆議院外務委員会で「合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料」（1972年・法務省刑事局作成、現在は一部のみ公開）を巡り、「日本の警察は第一次裁判権を、あるけれども行使してこなかった、こういう事例はありますか」（赤嶺政賢・衆議院議員・沖縄1区）との質問に対し、「例えば強姦事件については、和姦でなかったことの立証がなかなか難しいというような場合もあり得るわけでごさいます、そういった場合に不起訴とせざるを得ない」（甲斐行夫・法務省大臣官房審議官）と答弁しています（2009年（平成21年）6月10日）。

また、何としても有罪に持ち込もうとするために、NHKの報道によると1人の出世欲のために警視庁公安部が法の解釈を誤った大川原化工機株式会社の事件で、癌患者に対しても警察および検察が2020年3月11日から2021年2月4日まで非人道的な拘留を続けたことがあります。

② 必需品の需要の上方硬直性と価格の暴落の危険性

一般的な需要・供給モデルでは、価格が下がると需要が増加します。

しかし、事業者が必要とする労働力には限度があるため、供給する側の価格が下がる、すなわち賃金が下がっても、労働力の需要は伸びないため競争により賃金はどんどん下がることとなり、労働力は暴落しやすいといえます。

主食となる米も、一人の人間が食べる量には限界があるため、価格が下がっても需要の増加には限度があります。江戸時代には各領主が新田開発に努め、米余りとなって日本酒への加工が奨励されるなど需要の喚起策も行われましたが、それでも限度があります。結果として供給する側の競争の激化を招いて、価格が下げ止まらず暴落しやすくなります。

嗜好品であればそもそも利用の頻度が低いため、価格の低下により需要が拡大する余地は大きくなりますが、必需品であるほど、日々の生活で必要とされるため価格低下による需要の伸びは小さく、結果として価格が暴落しやすくなります。

（2） 失敗を前提とする市場と必需品の特殊性

① 失敗を前提とする市場

言語を介することがなくても古くから「沈黙の交易」が行われていたように、売り手と買い手双方の自由意思に基づいて取引が決定される市場による価格決定は、局所的ですが古くから一般的な取引形態といえます。

市場を構成する一部として公的、民間の両方で多く使われる競争入札は、落札者を除き契約できないため、応札者が複数で落札できる確率は半分以下、つまり応札者にとって平均で半数以上は落札できないこととなります。

ですので、応札する事業者には、競争入札で落札できなかった場合でも事業が存続できるだけの体力が求められることとなります。また建設業のように経営者が得る利益の幅が大きく、被用者も独立して経営者をめざすことが多い場合は、事業者が多く供給されるため誰かが落札することは当然でした。

② 人為的な食糧の供給過剰の必要性

人手不足などで事業者が増えない時代となると、不落札となる場合も当然に発生します。そのため今後の公共事業では、補助金の申請・支給などにおいて不落札があることを前提とした制度に変えていくことが求められます。

建設・土木などでは、災害対応を除き、一時的に需要と供給の過不足が生じて工期が遅れるなどしても、命に係わることは少ないですが、必需品の食糧はそうはいきません。局所的であっても食糧の不足はその地域の飢えそのものです。国民の命を繋ぐことは政府の重要な役割であり、政府には食糧

を常に供給過剰とすることが求められています。

福祉の分野でも公的なサービスの料金は公定価格で、本来は福祉サービスが潤沢に提供されるように事業者への報酬が設定されるべきですが、国民の負担の増加を抑制するために報酬の水準は抑えられる傾向にあります。事業者が利潤を出すためにはサービスの空白となる時間がほぼないように福祉サービスを提供することが必要で、事業者の提供できるサービスに上限ができるため、需給調整は利用者が利用を我慢する、つまり求められるサービスを受けられない場合があることによって制度が維持されています。

③ 失敗を許容できない場合の免許制度等

失敗が許容できない場合、とりわけ生命に関わるような場合は、失敗が前提となる市場に完全に委ねることは適しません。事前の規制が求められる場合が多くあります。もちろん、殺人を防ぐために制限をかけていては日常生活が成り立たないため、刑事罰という事後的な規制に依らなければならない場合もあります。事前規制の典型的な例としては自動車の運転免許や診察・治療の医師免許などの免許制度があり、次いで許可、登録、届け出の順で規制が弱くなります。東京電力福島原子力発電所のように、事故が起こった場合に甚大な被害をもたらす原子力発電も、もちろん免許制となっています。

(3) 危険性負担と利益

① 危険性負担者への最大の利益の供与

世の中は常に変化しています。とりわけ地球の歴史上でも例外的に気候が安定していた20世紀が終わり、気候の変動幅が激しくなっている今日では、気候変動への対処が求められます。

変化に対する危険性・リスクを最小化するためには、変化のリスクを負担するものの利益を最大化するように設計することが求められます。リスクを負担することでリスクによる変動の影響を少なくすることが求められます。ハイリスク＝ハイリターンであり、損害保険はまさにこのための制度です。

一方で独占・寡占化はリスクを負担することなく利益を得ることとなるため、多くの国で独占禁止法などの法制度により行き過ぎた独占・寡占化を防ぐこととなります。

また、労働者派遣業は業務の繁閑による人材の過不足の危険度・リスクを派遣業者が負担することで多くの利益を得ていました。しかし登録型の人材派遣業では業務がない場合は登録者には収入がないため、実際には派遣で働く人がリスクを背負うこととなります。労働者派遣業者は、最終的にリスクを背負う労働者に還元すべき利益を事業者が持つことにより、多大の利益を得ているといえます。

2. 農業への考え方

(1) 米の減反政策の終焉

国民の生命を守るのは、政府の最も根本的な役割であり、水と並んで食糧の確保は政策上の最優先課題となります。国際情勢の変化により輸入が途絶える危険性を考えると、国内で一定の食糧を生産できる体制を確保する施策が常に求められています。

米作りの機械化が進展して労働の負担の軽減が進む一方で、占領下でアメリカから輸入した小麦で作られたパン食を中心とした給食が普及し、またパン食は朝食の準備のための時間が大幅に少ないこともあって、1960年代から米余りが発生しました。

農業協同組合の中でも自主的な生産調整を行うべきとの意見が出てくる中、1970年から2018年まで政府による米の減反政策が、主食用米生産から他の転作作物への切り替えに対する奨励金の支給を中心として行われました。奨励金の支給は、沖縄県の砂糖黍や高知県の生姜など各地の特産品を生み出す効果もありました。一方で3年程度を単位として補助金の仕組みが変わり、「猫の目農政」との批判もありました。おそらく大蔵省・財務省からすれば、公金を支出する以上、施策の効果を検証しつつ修正を加えていくことは必須との考えがあったと思われるのですが、農家からすれば施策がどう変わるかわからない不安が常につきまとうこととなり、中・長期的に国民の生命を維持するための食糧確保をどうするかと

いう視点に欠けるといわざるを得ません。

いわば政府主導のカルテルによる生産調整で、米の販売価格を高く維持していたため、米を作る農家の生産体制は維持されました。経営規模の大きい海外産米との価格差が大きく、全米精米業者協会からの輸入圧力もあり、現在は関税および貿易に関する一般協定（GATT）・ウルグアイラウンドによる約77万玄米トン/年のミニマム・アクセス（最低輸入量）米や、環太平洋パートナーシップ（TPP）11による最大8.4千実トン/年の豪州向け国別枠のほか、341円/kgの関税により0.1～0.2千実トン/年の輸入が見込まれています。

何よりも、減反政策はカルテルを破る者の利益が大きくなる仕組みのため、転作に参加しない農家が利益を得ることとなり、農家の自主性を阻害するとの批判の高まりもあって、2018年で廃止されることとなりました。

欧州連合・EUでは、予算の1/3以上を使って共通農業政策（CAP）が行われています。設立当初は価格支持、輸出補助、直接支払いを並行して行っていました。しかし、輸出補助金は自由貿易を阻害するとされ、価格支持は生産過剰を招くため、費用負担の増大はあるものの直接支払いによる政策が中心になっています。ドイツでは畑作農家、酪農家とも総収入の3割以上が補助金、そのうち多くが直接支払いの補助金となるなど、農家にとっても重要な収入源となっています。また、CAPの期間は5年間（現行は2023～2027年）とされています。

（2）望まれる政策

食料を確保するための農業で必要なものとしては、次のものが挙げられます。

- ① 労働力、人に付随する技術
- ② 土地、灌漑・排水を含む施設
- ③ 種子、機械、農薬や肥料など

また、危険性・リスクとして大きなものには次があります。

- ④ 天候の変動
- ⑤ 需要の変化、他者による供給の変化

農業の事業者は、これら必要なものを揃え、危険性を負担することが求められます。極端な場合として、農業全体が1つあるいは数個の巨大企業で運営される場合は、これら必要なものの確保や危険性・リスクへの対応は可能かもしれません。しかしそれでは独占状態に加えて生命の必需品を握っている企業の立場は極端に強いものとなるため、農業の担い手は適度に分割・分散させる必要があります。このような分散型の状態で、必要なものの確保や危険性への対応を行うためには、公的な支援が必要となります。

米の転作では供給量を絞ることで米の価格を高く維持して、農家の収入を確保していました。しかし必需品の価格を高く維持することは、所得によらず等しく負担することとなるので、所得の低い人の負担が相対的に高くなり、負担の公平性の面で問題があります。

また、1994～2001年度に、総額6兆100億円（うち国費2兆6,700億円）によりウルグアイ・ラウンド（UR）農業合意対策が取り組まれました。事業費は農業農村整備事業（公共）が53%など基盤整備が中心で、農業で必要なもののうち、土地、灌漑・排水を含む施設が主体となります。一定の成果はあったものの、継続して農業を支える性質の事業ではありませんでした。

これらの点からすると、やはり過去に民主党政権で進められた直接所得補償により、必要なものを揃え、危険性の負担を和らげる政策が求められます。

財務省や農林水産省を始め、霞が関の論理では、規模拡大などを通じて生産効率を高めて競争力を高めることが農業により持続的に食糧供給を確保するために必要とされてきました。しかし生命の維持に必要な農業の性質を分析すれば、農業は常に需要側に対して通常は弱い立場に置かれることが義務付けられていると言えます。そのために、継続して農業により食糧を確保し国民の生命を維持するためには、公的な支援を続けることが不可欠です。