

農政の抜本改革：基本指針と具体像

2004年5月

社団
法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

日本の農業にとって、今日ほど長期的な視野に立った羅針盤が必要なときはない。農業者の高齢化現象は加速しており、農地面積の減少傾向にも歯止めがかかっていない。世界の食料事情にも確たる好転の兆しはなく、WTO 農業交渉の先行きも不透明である。農業の危機はいちだんと深刻の度を増している。

このような状況認識に基づき、当会では、日本の食料・農業・農村政策の各分野について、克服すべき主要な課題を明らかにし、改革の基本方向を提案することを目指して、2003年3月に、調査専門委員会を設置した。

委員長にはアサヒビール㈱相談役 瀬戸雄三氏に、主査には東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授 生源寺眞一氏にご就任願ひ、また、委員には経済界、学界、関係機関等の有識者の方々に多数ご参加いただいた。

調査専門委員会では、数回にわたる農業の現場でのヒアリングを含めて活発な議論を重ね、2003年12月に、それまでに検討した部分を踏まえた中間報告を公表した。その後はさらに、「農政改革と財政問題」、「農村政策のビジョン」、「農協改革の課題」、「FTA・WTO と日本の農業」といったテーマについて調査研究を進めてきた。

本報告は、1年間の検討の結果を集大成し、今後実行されるべき農政の抜本改革の基本指針と具体像につき提言を行うものである。この提言が関係各機関ならびに農業者・国民に幅広く認識され、今後の改革のプロセスにおいて、国民的な議論のたたき台となることを強く望んでいる。

危機的状況の下にある日本の農業の再建に残された時間はきわめて限られており、農政改革には格段のスピードアップが不可欠である。今後、当会としては、改革の進捗状況を適時確認し、その促進に資する方途を検討してまいりたい。

最後に、本報告書の作成に当たり、ご多忙の中ご尽力いただいた瀬戸委員長、
生源寺主査を始め、委員ならびにご協力いただいた関係各位に深甚なる謝意を
表す次第である。

2004年5月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 橋本 徹

目 次

． はじめに	1
． 基本認識と提言要旨	5
． 政策転換・制度改革の基本指針（提言その1）	15
1． 農業者の意識改革と国民の利益に結びつく農政をめざそう	15
2． アクセルとブレーキを同時に踏む政策を整理しよう	18
3． 行政組織の見直しも必要だ	20
4． 地域農政の力量と透明性が問われている	22
5． 国と地方を貫く予算の見直しが必要だ	24
6． 国際社会に通用する一貫したスタンスが基本だ	29
7． すべての政策形成プロセスをガラス張りに	33
8． 農政改革の全体を緊密なパッケージに	36
． 政策転換・制度改革の具体像（提言その2）	39
1． フードシステムと農政改革	39
1） すべての基本はフードシステムの観点から	39
2） 食の安全をめぐる情報ギャップはなお大きい	42
3） 食品産業との連携、新事業の展開で農業の未来を切り拓こう	45
2． 新たな担い手経営支援策	49
1） 遅すぎる担い手経営支援策	49
2） 品目別政策から脱却する思い切った政策転換を	51
3） 支援の対象を日本農業の牽引車に集中しよう	55
3． 農地制度の抜本改革	60
1） 小手先の改革を許さない深刻な状況	60
2） 徹底検証に基づく厳格な転用規制を	62
3） 利用優位に徹した新たな農地制度を	66

4. 農業環境政策の構築	71
1) 改革の前提になるのは情報の全面開示	71
2) 学ぶべき点の多いEUの政策展開	73
3) 積極面を支え、マイナス面に厳しい政策を	75
5. 農村政策の新ビジョン	78
1) 農村コミュニティの変化を踏まえた農村政策を	78
2) 中山間地域の保全・振興に必要な冷静な議論	83
3) 農村地域資源の保全に側面支援を	86
4) 岐路に立つ農協	92
. むすび：日本農業の将来像	97
1. 競争力再生の活路	97
2. アジアの世紀を生きる日本の農業	100

図表

用語解説

委員名簿等

．はじめに

食料は「命の源泉」である。

にもかかわらず、日本の農業は国民に対して開かれたものになっていない。これまでの農政は、全ての農業者を満足させようとする余り、明日の日本の農業を担う先進的な農業者を納得させるものになっていなかった。また、農政の費用の負担者であり、かつ本来受益者たるべき国民を納得させるものにもなっていないかった。

その結果、国民は、農業に対して不透明感、不信感を抱いてしまっている。国民の間には、「裕福な兼業農家」、「補助金漬けの農業」というような偏ったイメージがあって、農業の現場に生まれている改革の萌芽が認知されていない。このことが、結局は、新規就農の流れを細くし、食料に対する国民の不安を増幅させている。

補助金・奨励金が当たり前だったこれまでの農政のもとで、国は「これだけ援助しているではないか」と言うが、現場の改革心のある農業者は「そんなもの貰わなくてもやれる」と言う。他方、改革心のない農業者は「貰えるものは何でも貰いたい」と大合唱し、それに便乗する政治家は「票田」に甘い言質を与える。そして、何も知らない国民は「とにかく農業は援助してやらないと成り立たない」と思い込む。

結果として、農業は非効率な体質になり、改革心のある農業者の意欲を奪い、国際競争力は低下する一方である。「命の源泉」を支える日本の農業をこのまま衰退させてしまってよいものだろうか。否、断じて衰退させ

てはならない。

今こそ農政は改革をスピードアップし、農業者に対して食の産業としての意識改革を強く促さなければならない。農業者の創意と工夫により、健全な競争の中から生産性の向上と新しい事業分野の開拓がもたらされるならば、それは必ず国民の安全で豊かな生活に貢献する。

大切なのは、農政を国民全体の利益に明確に結びつけることである。そしてそれは、消費者利益と農業経営支援の間に良い循環を生み出すことによつてのみ可能である。

真に農業に意欲と責任感を持つ農業者は、みずからの生産物に対する消費者の手ごたえを糧としながら、農業経営に情熱を注ぐ。食料自給力のために農業経営があるのではない。逆である。農業経営が消費者に支えられ、情熱を注ぐにたるものであるからこそ、人と美しい国土と水が確保され、結果として食料自給力も確保されるのである。農政の転換とともに、農業者も消費者も変わらなければならない。

グローバル化した国際社会の中で、わが国は今後とも繁栄していかなければならない。そのためには、当然ながら、農業もわが国産業の一つとして、国際ルールと両立する農政のもとで国際競争力をつけて発展していかなければならない。国民の視点からみて納得のいく農政であることは、国際社会においても説得力を確保する基本条件である。

グローバル化、是か非かではない。わが国農業に今問われているのは、いかなるかたちのグローバル化を目指すかである。受身の姿勢を脱却し、水田アジアの国々のモデルとしてイニシアティブを発揮していくべき時である。

農政にとっても農業者にとっても、攻めの農業が今求められている。

日本の農業には潜在力がある。現に農業経営に情熱を注いでいる農業者が生き生きと力を発揮し、その動きがより大きな流れとなって、国民の豊かで安心できる生活につながっていくならば、その時こそ真に国民に関われた農政が築かれたと言えよう。

食料は「命の源泉」である。

我々は農業に夢を取り戻さなければならない。

．基本認識と提言要旨

グローバル化が進むなかで、国民の食と農への信頼が揺らいでいる。農業者も経営の先行きに不安を抱いている。加工食品や外食の比重が高まり、農業と食品産業、消費者を結ぶフードシステムの観点が不可欠になった今日、国内農業には、経済界、農業界の垣根を越え、両者がともに手を携えて取り組むべき課題が多い。農業再生への道を切り拓く農政改革は、国民全体の共同作業である。

< 農政の課題 >

農政改革は問題意識の共有化から

人は食料なしには生きられない。安全な食料の確保は国の重要な責務である。市場経済下の国際社会において、国は安定した農産物貿易を維持するとともに、国内農業の潜在力を発揮させていくことが重要だ。消費者に軸足を置かない農政では何事も成し得ない。同時に、国民も食料・農業問題にもっと関心を持つべきである。農政改革は農業者・国民との問題意識の共有化から始まる。

戦後の食料難の時代から今日まで国内農業を支えてきた昭和・一桁世代の農業者がリタイアの時期を迎えている。2020年には主たる農業者は半減し、かつその3分の2を65歳以上の高齢者が占めると予想されている(図表1、2)。新規就農者も少なく、後継となる農業者が十分に育っているとは言い難い。

危機打開には、改革意欲の高い農業者が創意と工夫次第で成果を得られるような環境作りが必要である。努力しても報われない環境では、健全な農業は発展せず、後継者が育たないのも当然だ。メリハリのある政策で健全な競争を促進し、農業経営の安定を確保することが急務である。

< 課題解決の具体策 >

農地制度の抜本的な見直しを

～ 公共財である農地を効率的に利用できる制度へ 突破口は農地法第 1 条 ～

意欲の高い農業者が能力を存分に発揮するうえで、最大の阻害要因になっているのは農地制度である。耕作放棄地の増加は、農地の所有と利用のミスマッチが引き起こした病理現象である。農地の 1 割以上が耕作されずに放置されている(図表 3)。道路や宅地への転用期待などから農地の有効利用が進まない事態は正当化できない。意欲の高い農業者に農地を集積することが必要だ。

ことは農地集積の問題だけにとどまらない。高齢化の進展により、既に農村全体の農地利用が見直しを迫られている。都市に居住する相続者が農地を保有するケースも確実に増えていく。戦後の農地改革に由来する自作農主義ではカバーしきれない問題が頻出している。いまや「平成の農地改革」は待ったなしである。

制度改革のポイントは、農地の私有制度を維持しつつ、所有と利用の分離を促進することによって、農地を農地として有効に利用することを徹底的に追求することにある。いわば二階建ての農地制度への転換である。そのためには、何よりも現制度の根幹たる農地法第 1 条「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」を改正しなければならない。

基本的なポリシーが明確になれば、それに応じて規制や制度運用のあり方も必然的に見直しが必要になる。事前規制中心から事後規制中心のシステムへの転換、転用規制の公平化・厳格化に加えて、制度運用の要となる農業委員会についても、組織のあり方を含め機能の全面的な見直しが必要だ。

「農地制度の抜本改革」(60 ページ)

経営支援策の早期導入を

～ 攻める農業者に支援を集中 バラマキ型助成からの脱却を ～

現代の食と農は市場経済に深く組み込まれている。留意すべきは食の変化である。加工食品や外食の消費は既に生鮮食品を大きく凌駕している。高い品質に加えて、加工や流通への経営多角化、食品産業との連携など既存の農業の枠を超える展開が今後の農業の競争力アップの鍵となる。

「フードシステムと農政改革」(39ページ)

その際ネックになるのは関税による農産物価格政策である。一部国内農産物保護のための高関税は市場を歪め、健全な競争を阻害する。割高な原料農産物価格は食品産業にマイナスに作用し、結果として農業のビジネスチャンスを狭めてしまう。市場の機能が十分に生かされないのは、消費者にとっても大きな損失である。

一方、国内農業者が精一杯頑張っても生産性を向上しても、輸入農産物に比べて不利な状況が続くのは否めない。自然条件など容易に克服し難い面があるからだ。価格変動に対する脆弱性も危惧される。当面はセーフティネットの意味も含めて、体力強化のための一定の支援が必要である。

この連立方程式を解くポイントは、品目別の価格政策から経営支援へ政策転換を図ることにある。経営支援ならば、水田での転作や畑作での輪作など現場の実態に合わせたサポートが可能である。国際ルールの趨勢に適い、WTO・FTA 交渉での日本の交渉力を高めることにもつながる。切るべきカードがなければゲームにならない。

ただし、経営支援の対象は限定する必要がある。経営支援策は、市場において積極果敢に攻めの農業を展開している農業者をさらに強くするための政策だからだ。経営の透明度が高く責任が明確な農業者を対象とし、経営リスクに応じた支援でなければならない。他に安定した所得があって農業所得に依存す

る度合いが小さい農業者は対象にすべきでない。経営支援は財政負担で行われる以上、費用対効果がより厳しく問われる。バラマキ型の助成では、国民の理解は得られない。

「新たな担い手経営支援策」(49 ページ)

メリハリのある環境政策を

～ 環境優良農業者へのバックアップを 環境汚染農業者への補助金カットを ～

BSE、鳥インフルエンザ、偽装表示・不正表示問題など、国民は食と農の安全について漠然とした不安を抱いている。客観的な情報を包み隠さず開示し、国民と農業・農政の間に信頼関係を築いていかなければならない。特に、農業が環境に負荷を与えている現状について、国民の認識は不十分である。国民の理解を促進し、農業環境政策を早期に確立する必要がある。

意欲の高い農業者は環境保全型農業への取り組みにも積極的であり、経営支援策との相乗効果も期待できる。先進的な環境保全型農業を支援するとともに、一定の環境基準に達しない農業経営には各種補助金の支払いを認めない(クロス・コンプライアンス)こととし、メリハリの利いた農政を展開すべきだ。

「農業環境政策の構築」(71 ページ)

農村に活力を呼び戻そう

～ コミュニティの主体的取り組みに支援を ～

～ 経営感覚のある自立した農協への脱皮を急げ ～

農業用排水路や農道などの農村地域資源は、コミュニティの共同作業により保全されてきた。しかし、高齢化や農家の減少で従来のやり方を続けることが難しくなっている。ボランティアや非農家の参加、NPO 活動の活用など、多様な農村社会の現実に即した仕組みが求められている。コミュニティが主体的

に知恵を出し、農政はそれを側面から支援していくことが肝心だ。

農業の舞台である農村は、工夫次第でビジネスチャンスになる。グリーンツーリズムやファーマーズ・マーケット、地産地消運動などコミュニティ主体の顔の見える農業が国民に広く支持されつつある。都市農村交流による本物の農業・農村体験は、命に対する感謝の念を国民に呼び覚ます絶好の機会だ。農業はまさに生命産業である。

農業・農村が変わる中で農協もまた岐路に立っている。危機感は徐々に高まっているが、意欲の高い農業者から見ると、意識改革が遅れている。農産物の販売や生産資材の購買の面で、経営感覚に欠ける農協があるのも事実である。地域に根差した自立度の高い農協組織への脱却が望まれる。

「農村政策の新ビジョン」(78 ページ)

< 改革実現のポイント >

改革パッケージにより、先手を打つ農政に

～ 透明性を確保し、国民全体の共同作業として推進を ～

現在、政府部内では、新たな食料・農業・農村基本計画の策定作業が進められている。農政改革は国民全体の共同作業である。農業者の経営の先行きに対する不安を払拭して潜在力を引き出すことにより、国民のより安全で豊かな生活を実現することこそ、農政改革の狙いである。そのためには、本報告書に示すような総合的な改革パッケージが必要だ。

改革パッケージは、つまみ食いを許さず、一体的に推進していかなければならない。実効性を担保するためには、中央、地方を問わず、既存の制度、組織、予算、政策ルートの全てを見直す必要がある。改革実行の覚悟が問われている。

国民の理解と後押しなしには、改革は実現できない。国民合意を得るために

は、政策形成プロセスの透明性を確保し、国民の受益と負担を明示する必要がある。後手から先手へ、今こそ農政のスタンスを変え、改革を格段にスピードアップしなければならない。

「政策転換・制度改革の基本指針」(15ページ)

< 改革の先にあるもの >

攻めの日本の農業・農政は世界を舞台に

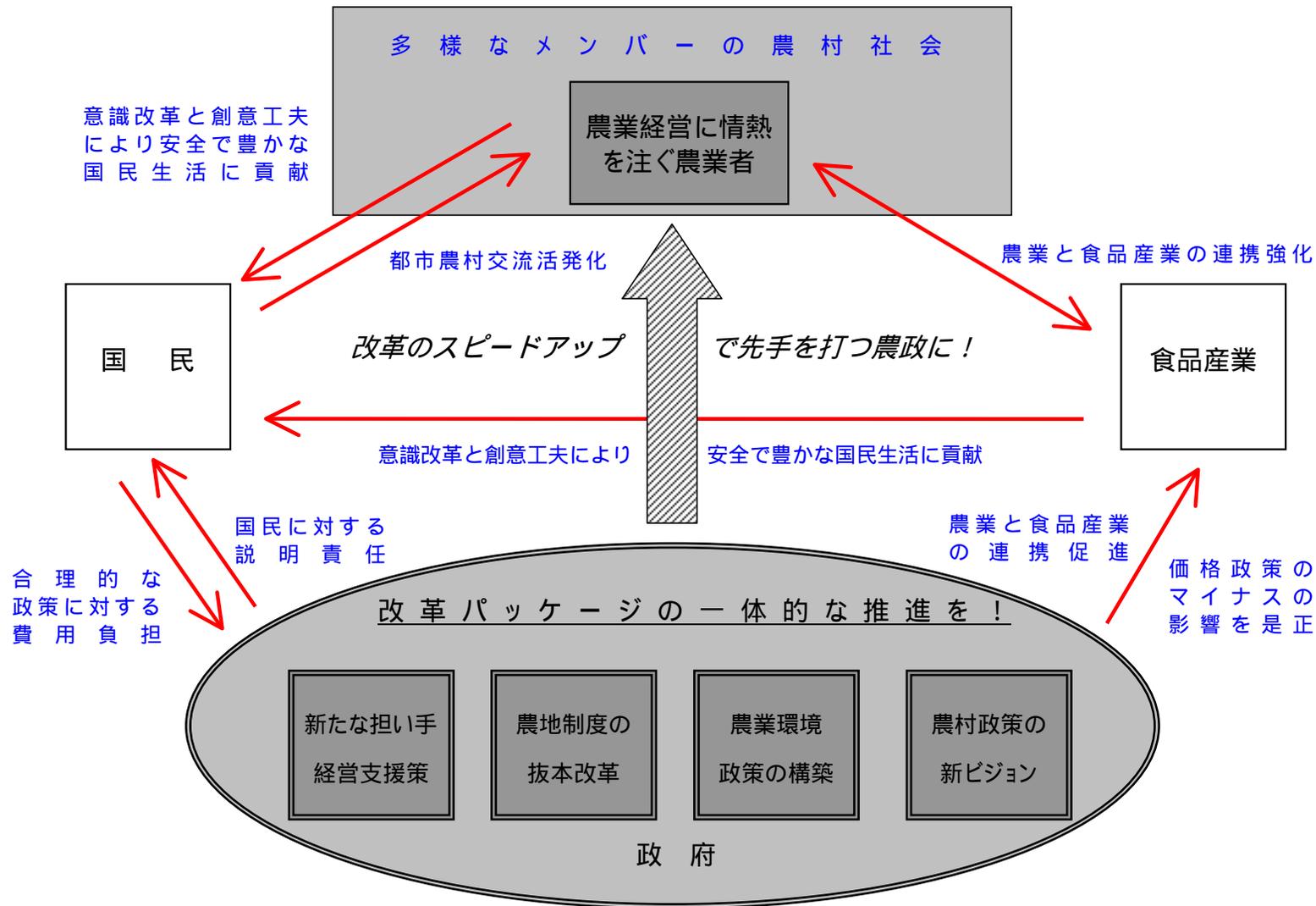
～ 包括的経済連携の下で農業の発展を アジアの世紀を見越した農政を ～

海外に目を転じれば、東アジア諸国の経済成長は、世界有数の厳しい消費者に鍛えられている日本の農業にとって、市場拡大の大きなチャンスである。既に幾つかの農産品は国際競争力を発揮している。意欲の高い農業者にとって、経営戦略の幅を広げ、農産品の輸出を含めた攻めの農業に転じる時期が来ている。

東アジア諸国は、今後、かつての日本と同様に経済成長が引き起こす農業・食料問題に直面する可能性が高い。予想される困難を和らげ、相手国の農業や食品産業の成長に協力することは、日本の責務である。農業・食料の分野における連携強化のその先には、アジア版共通農業政策というグランドデザインが視界に入ってこよう。

「日本農業の将来像」(97ページ)

農政の抜本改革（イメージ）



新たな担い手経営支援策

(改革のねらい)

- ・農業経営の競争力強化

(改革実行のポイント)

- ・品目別の価格政策から経営支援への転換
- ・支援対象の集中
- ・モラルハザードを防ぐ制度設計
- ・農産物市場制度の再構築
- ・国民、農業者への説明責任
- ・国際交渉を睨んでスピードアップ

農地制度の抜本改革

(改革のねらい)

- ・農地の効率的利用の徹底

(改革実行のポイント)

- ・農地の私有制度を維持しつつ所有と利用の分離を促進
- ・農地法第1条改正を起点として農地制度全体を利用優位へ転換
- ・事前規制重視から事後規制重視への転換
- ・転用規制の公平化・厳格化
- ・農業委員会など運用組織の統廃合・機能強化

農業環境政策の構築

(改革のねらい)

- ・環境負荷軽減と農業生産拡充の両立

(改革実行のポイント)

- ・情報の全面開示
- ・環境支払などの支援策とクロス・コンプライアンスの導入
- ・各地域で適正農業基準を策定
- ・各地域で農業環境政策を担当する組織を確立

農村政策の新ビジョン

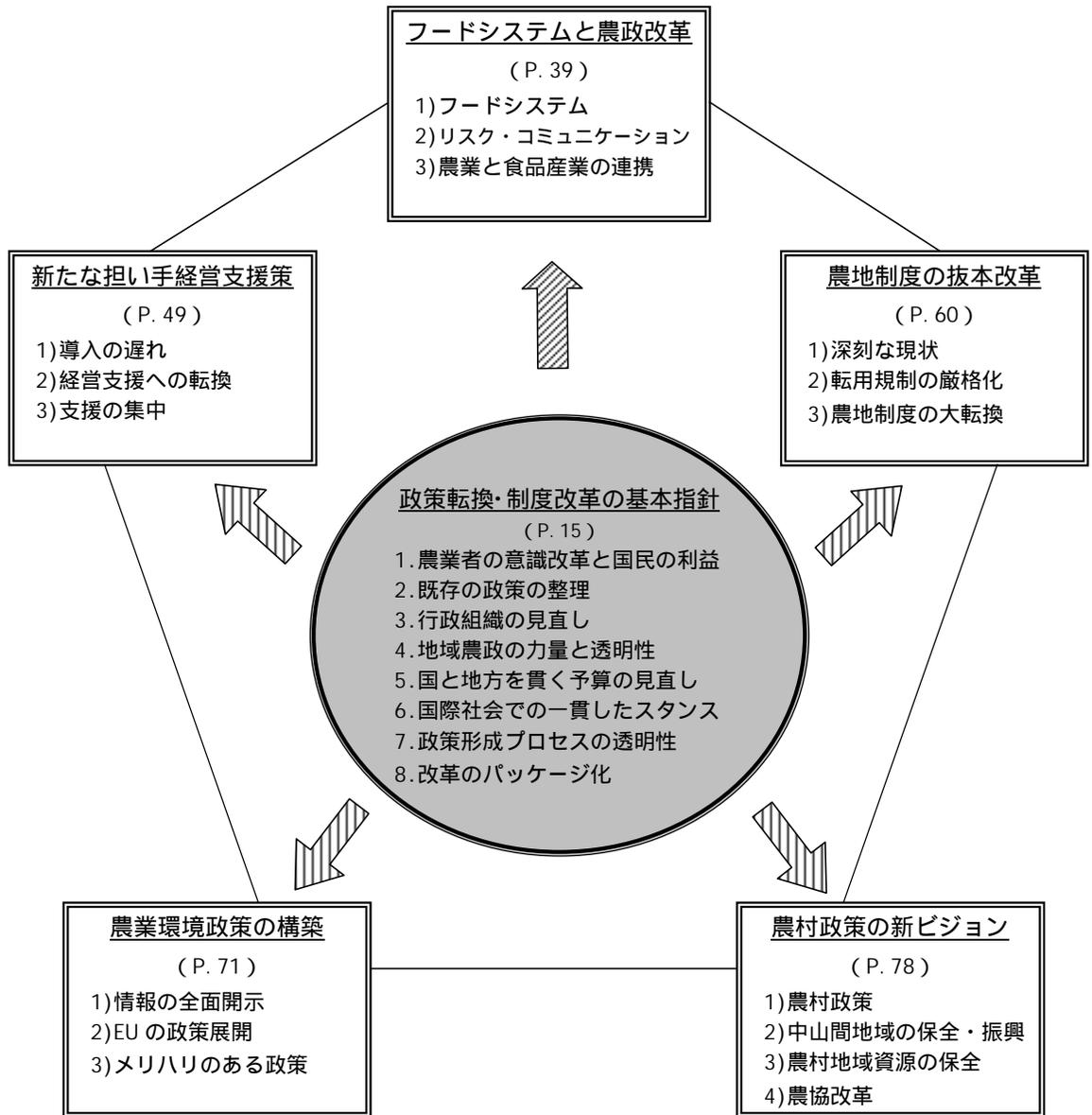
(改革のねらい)

- ・農村コミュニティの変化を踏まえた農村政策
- ・中山間地域の保全・振興
- ・農村地域資源の保全
- ・農協改革

(改革実行のポイント)

- ・コミュニティの主体的取り組みに対する支援
- ・景観保全、ソフト面の活性化、都市農村交流、ビジネスの視点
- ・国としての中山間地域保全方針と支援体制の確立
- ・借地による規模拡大を想定していない土地改良制度の見直し
- ・単位農協の活動重視と組合員への情報開示の徹底
- ・自立を前提とした農協・農政の真のパートナーシップ

政策転換・制度改革の基本指針（提言その1）



．政策転換・制度改革の基本指針（提言その１）

農政改革の課題は多岐にわたっている。けれども、いかなる政策転換・制度改革であっても守るべき共通の基本指針がある。以下ではこれを 8 つの提言としてまとめた。これらは、今後の政策展開を評価する際の基準ともなるものである。

1．農業者の意識改革と国民の利益に結びつく農政をめざそう

農業者の意識改革を促し、創意と工夫を引き出すべき

国民全体に負担と受益の関係を分かりやすく提示すべき

政策の目的・対象・手段を明確化し、農業政策と社会政策を切分けるべき

政策・制度が農業者や地域の人々の意識改革を促し、創意と工夫を引き出すものであること。産業政策や地域振興政策としての農政の現状を検証し、新たな農政をデザインするに際しては、何よりもこの一点が重要である。創意と工夫によって生産性の向上と新しい事業分野の開拓がもたらされるならば、それは国民の豊かな生活に貢献する。創意と工夫に基づく健全な競争は、農業や食料の分野においても社会全体のレベルアップをもたらす原動力である。一方、政策・制度にはさまざまなコストが伴っており、その多くは納税者としての国民の負担に帰することになる。大切なのは、食料・農業・農村をめぐる政策・制度の展開が国民全体の利益に明確に結びつくことであり、そうした負担と受益の関係が分かりやすく提示されることである。

ひるがえって、従来の農政には国民の利益と負担という観点が弱かったと言

わざるを得ない。例えば農業生産に対するさまざまな助成金の決定においては、もっぱら農家に渡る単価の水準や総額の大きさが問題とされ、期待される効果やそれにふさわしい支出の形態の検討は二の次というケースが少なくなかった。意識と行動の改革を促すことへの配慮も乏しく、むしろ補助金が農業界の国に対する過度の依存体質を助長してきた面を否定できない。しかも、獲得された農業予算はしばしば農業団体の運動と農林関係議員の政治力の成果として誇示・喧伝され、そのたびに国民の農業を見る目には厳しさが増していった。加えて長年にわたるこうした農政のあり方が、心ある農業者の自尊心を傷つけ、若者のあいだに農業と農村をめぐる負のイメージを植え付けてきたことにも留意しなければならない。

農業と農村に対する政策的な支援は必要である。けれども、それは明確に設定された政策の目的、その目的の達成にふさわしい対象の限定、そして効果を最大限に引き出すことができる形態のもとで行われるものでなければならない。とくに政策目的の混同やあいまいさを注意深く取り除く必要がある。なかでも大切な点は、産業政策や地域振興政策としての農政の体系に社会保障の要素を持ち込まないことである。もちろん非農家世帯の場合と同様に、農家のなかにも経済的に困窮している世帯は存在する。必要な家計に対しては必要な扶助が行われなければならない。しかしながら、それは社会保障政策に固有の任務であって、農政が代行すべき仕事ではない。

歴史的には農村の全般的な窮乏が社会問題となり、農業政策と社会政策が重なり合うことに一定の合理性の存在した時代がなかったわけではない。けれども、そのような感覚で現代日本の農政を論じるとすれば、それは甚だしい時代錯誤であると言わなければならない。今日の農村社会のメンバーは著しく多様化している。他産業の中小企業と肩を並べるほどに成長した農業経営がある一方で、休日を利用した兼業農業、あるいはホビーマスターの感覚で営まれている小さな農業も広範に存在する。また、多くの元農家や非農家の住民が居住している点

も現代の農村の特徴である。加えて、いまや販売農家の3分の2を占めている第2種兼業農家の世帯員1人当たりの家計費は、1970年代以降ほぼ一貫して非農家勤労者世帯のそれを上回っている(図表4、図表5)。こうした農村の実態のもとでは、政策目的と政策対象の不明確なバラマキ型の政策は、政策の費用対効果の低下を招くのみならず、農家世帯と非農家世帯のあいだに新たなかたちの不公平を生み出すことにもつながりかねない。

農業と農村をめぐる政策・制度には、さまざまな助成と並んで規制的手法による政策が存在する。これについても、農業に前向きに取り組む人々の創意と工夫を損なわないという基本原則に沿った見直しが必要である。もちろん、規制が存在するにはそれなりの理由があるはずである。しかしながら、多くの規制は現在とは異なる社会経済条件のもとで形成されている。しかも、特定の利害関係者に競争上の優位性を与える結果となっているケースも少なくない。したがってまずは、規制の目的の今日的妥当性が検証されなければならない。さらに、規制の形態の妥当性についても、次の2つのテストをパスする必要がある。すなわち第1に、人々の創意と工夫を損なう副作用がもっとも小さい形態でなければならない、第2に、その規制の形態が農業に意欲を持つ関係者に対して差別的な適用となっていないことである。

規制の改革は、それぞれのケースについていま述べた基準を厳正に適用して進める必要がある。むろん、たんに規制を緩和すればよいというわけではない。今日の社会経済状況のもとにおいて、新しい規制の形態が従来形態に代わるべきケースや、新しいタイプの規制の導入が望ましいケースも存在する。前者の代表は農地制度であり、後者の代表が農業の環境に対する負荷を低減するための制度である。これらの政策転換・制度改革については、のちに具体的な提案を示す。

2. アクセルとブレーキを同時に踏む政策を整理しよう

政策・制度を簡素化し、整合性を確保すべき

縦割り行政による政策の重複を回避すべき

農業政策と食品産業政策の共助・共存を図るべき

食料・農業・農村をめぐる政策・制度にはきわめて多くのメニューがある。政策の目標・対象・手段を明確化する作業は、不必要に複雑化した制度・政策を簡素化するという意味でも重要である。制度がいたずらに複雑化することや、これに伴って生じる政策担当組織の重層化は、財源やヒューマン・キャピタルの過剰投入に結びつく。しかしながら、幅広い領域をカバーする農政がさまざまなメニューからなる点には、それなりの理由もある。そこで簡素化と並んで大切なのは、そうした政策・制度のあいだに十分な整合性を確保することである。

一方でアクセルを踏みながら、他方でブレーキを踏むことになっていないか。まずはこの点をチェックする必要がある。これまでの農政を眺め渡してみると、残念ながらテストにパスできない政策が存在した。一例をあげるならば、麦や大豆の価格政策がある。近年の農政改革のなかで、これらの品目の価格形成については基本的に市場に委ねることとされ、品質に対する実需者のニーズがある程度反映されるかたちに改められた。このこと自体は評価されてしかるべきである。しかしながら、転作水田に麦や大豆が作付けられている場合には、最高額で年額7万3千円の助成金が10アール当たりの定額で支払われてきた。むろん品質には無関係であり、単収水準ともリンクしていない。つまり、一方では生産性の向上や品質の改善の動機付けとなる政策を講じておきながら、他方ではその効果を著しく減殺する政策が維持されてきたのである。

縦割り行政に起因する弊害の典型である。政策相互の整合性をチェックする

システムを整備し、これを的確に機能させる必要がある。さらに縦割り行政の弊害として注意すべき点として、政策の重複状態の発生がある。とくに農業環境政策や農村地域資源政策によるさまざまな直接支払が導入されるとすれば、そうした政策相互の重複関係や、他の価格政策や補助金政策との重複といった点についても精査が必要である。今後の政策の展開次第では、個々の農業経営ごとに助成金の集計（名寄せ）を行うことも検討に値しよう。

政策相互の整合性という意味では、ひとつの政策が別の分野の政策に及ぼすプラス・マイナス両面の影響にも留意する必要がある。この観点からの検証がとくに重要なのは、農業政策と食品産業政策の関係である。農業と食品産業を「車の両輪」にたとえたのは1980年の農政審議会報告『80年代の農政の基本方向』であった。けれども顧みて、これまでの農業政策と食品産業政策が共助・共存の関係にあったとは言いがたい。その象徴的な問題が、農産物の価格支持政策に起因する割高な原料価格である。この面において、従来の農業政策はわが国食品産業にネガティブな交差効果を与えていたと言わなければならない。問題は、こうした副作用が日本農業そのものの存立基盤を掘り崩しかねない点にある。今日の農産物の多くは、食品加工や外食といった食品産業を経由して食卓に届けられる。それだけ農業と食品産業の結びつきが深くなっているのである。食品産業の空洞化が進むような事態が生じるとすれば、それはわが国農業にも深刻なダメージを与えることになる。

3. 行政組織の見直しも必要だ

行政組織の配置・人的資源配分を思い切って見直すべき

食料安全保障は危機管理対策のひとつとして内閣官房が主導すべき

ベクトルの異なる執行機能とチェック機能の組織は分離すべき

政策・制度の改革は、政策を担当する行政組織の配置を見直す作業を含むものでなければならない。とりわけ行政組織における人的資源配分の思い切った見直しが必要である。わが国の擁する優秀な行政職員が、一新された行政組織のもとで改革の遂行に専念できるようにすべきである。あわせて次の2つの観点を考慮することによって、過去の経緯にとらわれることなく、政策の目的の達成にもっともふさわしい態勢を確立する必要がある。

第1に、食料や農業・農村に関わる政策であっても、農林水産省が単独で担当することでは十分とは言えない政策の分野がある。例えば食料の安全保障を国として確保する政策課題は、農政のみによって達成できるわけではない。食料の供給システムが脅かされる事態は、さまざまな分野の異常事態と同時並行的に発生すると考えるべきであり、まさに政府としての総合的な危機管理体制の発動が求められることになる。その一翼を担うのが食料政策であり、農業政策なのである。そもそも食料の確保という課題についても、燃料や水の部門間配分の問題など、国全体の観点に立った意思決定を必要とする要素を含んでいる。この意味において食料安全保障政策は、危機管理対策の一環として内閣官房が主導すべき課題であるともいえよう。

第2に、逆に目的を異にする仕事在同一の組織によって遂行されることによる弊害を避けることも重要である。とくに一方の任務が他方の仕事をチェックする関係にある場合に、執行業務とチェック業務を同じ組織が担当するならば、一種の利益相反の構造が生じ、政策の適切な遂行が損なわれる危険性がある。

この点で今後重要な指針を提供しているのが、BSE 患畜の発生を契機に進められた食品安全行政をめぐる組織再編である。すなわち昨年（2003年）8月、内閣府に食品安全委員会が設置されるとともに、農林水産省内には消費・安全局が新設された（図表6）。

食品安全行政再編のポイントは、リスク管理を担当する組織とリスク評価を担当する組織の分離である。この背景には、同じ組織が2つの機能を担当するとすれば、リスク管理とリスク評価にゆがみが生じる可能性が高いとの認識がある。例えば、リスク管理の手段がコストの高いものであることが予想される時、その点に対する顧慮がリスク評価の業務に影を落とすことがありうる。利益相反の構造に起因するゆがみである。もちろん、リスク管理の担当部局がもっぱら関係業界の利益を考慮するなどといったことがあるとすれば、それは論外である。

ベクトルの異なる目的を持つ政策は、それぞれの担当組織が分離され、必要なチェック機能が十全に働くかたちで遂行されなければならない。このことはひとり食品安全行政のみにあてはまるわけではない。例えば農地政策や農業環境政策の分野にも、のちに具体的に指摘するとおり、政策の目的と政策の担当組織の関係について見直しを必要とする要素が存在する。

4. 地域農政の力量と透明性が問われている

地域の人々の知恵とパワーを引き出す地方分権を

地域の農政の担当者の意識改革を

地域社会の少数派でもある担い手支援に全力を

1999年7月に施行された「食料・農業・農村基本法」の第8条には、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、食料、農業及び農村に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた政策を策定し、及び実施する責務を有する」と謳われた。古い「農業基本法」(1961年)が「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講ずるように努めなければならない」(第3条)と規定していたのとは、大きく異なっている。農政にも地方分権のうねりが着実に及びつつある。

もともと農業は立地に左右される度合いの強い産業である。加えて、南北に長い日本列島である。全国一律型の政策には無理や非効率避けられない。この点の認識を踏まえた政策理念が新しい基本法に明示されたわけである。そして、こうした地域の主体的な取り組みを重視する政策が一步一步具体的な姿を見せはじめている。ひとつは2000年度にスタートした中山間地域等直接支払制度である。耕作放棄の防止や農業の多面的機能を発揮するための取り組みについて、集落レベルで自主的な協定の締結を促し、この協定に基づく支出をカバーする直接支払が実施されている。もうひとつは、今年度(2004年度)に本格化する米政策改革のもとで、作物選択や担い手確保の方針などからなる水田農業ビジョンを地域ごとに作成し、地域それぞれに独自の助成体系を設計する仕組みが導入されたことである。いずれも助成のシステムが人々の知恵とパワーを引き出す仕組みとなることが期待されている。まずは農業・農村のビジョンが構想され、その次に実現にふさわしい助成金の体系を考えるという発

想である。助成金の獲得のために無理に農業・農村のかたちをあわせるのではない。そこを評価したい。

しかしながら、こうした仕組みが準備されたからと言って、ただちに地域の創意と工夫が引き出されるわけではない。鍵を握るのは、都道府県や市町村で農政に携わる人々の意識と行動である。農政の地方分権が進むなかで、とりわけ農業者に直接触れる機会の多い市町村の行政職員の力量が問われている。農業者は営農の場所を簡単に変えることができない。土地を大量に利用する農業の宿命である。したがって、優れた行政職員に支えられる地域に立地する農業者と、そうではない地域に立地する農業者のあいだには、それだけでハンディキャップが生じることになる。地域の農政の担当者は、この点をよく肝に銘じてことに当たる必要がある。「食料・農業・農村基本法」は、地域農業を預かる行政職員や行政組織にとっても、やりがいのある政策環境を創り出している。けれどもこのことは同時に、みずからの責任が厳しく問われる時代の到来を意味している。

もうひとつ注意しなければならない点がある。それは、北海道などの一部の地域を除くと、地域農業を中心的に支えている農業者や法人経営が数のうえでは少数派であるという事実である。担い手の農業をバックアップする政策は、地域社会の少数派をバックアップする政策でもある。地域農政の担当者は、多数派の兼業農家に対するていねいな説明といった活動も含めて、担い手の支援に全力をあげる必要がある。この点にも関連して、地域における政策・制度の決定のプロセスでは、担い手の農業者や法人経営の意向を十分汲み上げる仕組みを用意しておくことが重要である。

5. 国と地方を貫く予算の見直しが必要だ

改革と併せて公共事業費など予算配分の大胆な見直しも議論を補助金形態の財政支出を見直し、地方が自主性を発揮できる予算に細分化された補助事業を統廃合し、ユーザー本位の事業に

農政の改革は予算の配分を大胆に見直すプロセスでもある。新たな政策・制度には大なり小なり財源の裏付けが必要であり、逆に廃止・縮小する政策・制度からは迅速に政策資源を引き上げなければならない。国と地方を合わせた債務残高が対 GDP 比で 140% を超える危機的な財政状況のもとでは、政府は基本的に縮小する財源を前提として、これをもっとも効果的・効率的に配分する姿勢を堅持する必要がある。農政も例外ではない。新たな制度や政策には、事前と事後の両面において、政策資源の投入をめぐる費用と効果に関する説明責任が厳しく求められている。そのうえで農業予算の見直しにあたって考慮すべきポイントは次の 3 点である。

第 1 に、後述する新たな担い手経営支援策や農村地域資源の保全支援の導入をはじめとして、抜本的な農政改革が予算配分の思い切った見直しを必要とする以上、従来予算に大きなウェイトを占めている費目について十分な吟味を行うべきである。この観点からまず着目する必要があるのは、主として農業農村整備事業からなる公共事業費である。公共事業費の削減を通じて新たな政策・制度の財源を生み出すことが、追求すべき方向のひとつであることは疑いをいれない。農業農村整備事業の分野は、投資によるストック形成が盛んに行われた時代から、形成されたストックを効果的かつ持続的に利用する時代に徐々に移行しているからである。開発型の農業農村整備から保全型の農業農村整備への転換である。しかしながら、このことを背景にすでに公共事業費の削減がかなりの程度行われていることも事実である（図表 7）。ピーク時の 1997

年度に農業予算の47%を占めていた公共事業費は、2004年度には37%のレベルにまで縮小している(図表8)。そして、圧縮された現在の予算のなかにはいま述べたストックの保全と利用に必要な財源も含まれている。予算に占めるウェイトからみて見直しの意義は大きいものの、公共事業費の削減が打ち出の小槌というわけではない。公共事業費以外の分野にも精査が必要である。

考慮すべき第2のポイントは、国と地方の財政を貫いた見直しである。ここでも公共事業費が重要であり、あわせて補助金というかたちの財源支出の問題点にも留意する必要がある。地方においては公共事業費が農業予算の6割を占めている(図表9)。近年減少傾向にはあるものの、そのウェイトは国の農業予算以上の大きさである。また、国と地方の公共事業費には同じ事業の費用を分担するかたちでリンクしているものも多い(図表10)。それだけ地方の自主性を発揮しにくい構造がある。同じことは、国と地方の双方が負担するそのほかの補助金にもあてはまる。地方分権が進み、地方の主体的な取り組みによる農村政策の充実が求められるなかで、支出対象の限定をはじめとしてさまざまな制約の課される補助金形態の財政支出には見直しの余地が大きい。

加えて、地方の農業予算の見直しが進みにくい要因に関して、国の支出する補助金がブレーキとして作用しているとの指摘もある。近年、国の農業予算は着実に圧縮されてきた。けれども、それは主として食管会計への繰り入れの減額や転作奨励金の抑制によるものであり、地方公共団体を經由して支出される補助金の圧縮のテンポは緩やかである。つまり、国の補助金の動向によって地方公共団体の負担すべき補助金の水準が規定される関係が働くなかで、地方の農業財政の硬直化が懸念される。支出のウェイトの観点に加えて、地方公共団体の裁量のもとにある予算の拡大の見地からも、補助金の必要度の精査が必要である。さらに支出の対象によっては、補助金から長期低利の融資による助成に切り替えることも検討すべきである。とくに担い手農業者をサポートする手段としては、経営感覚の醸成や経営努力への動機付けといった面で、補助金よ

りも融資制度に優れた点が多い。

予算見直しの第3のポイントは、固定費的な性格の強い予算と、新たな政策・制度に柔軟に対応しうる政策的な予算の関係である。当然のことながら、後者を確保するためには前者をできるだけ圧縮しなければならない。そして、固定費的な予算のなかで大きな割合を占めるのは、人件費とこれに付随する必要経費である。この点では、狭義の行政組織にとどまらず、農業関連組織のありかたについても見直しが必要である。農業関連組織にもさまざまなかたちの補助金が投入されているからである。行政組織と農業関連組織の擁する人員を合わせると、主業農家の数に匹敵するとも言われている（図表11）。農政の抜本改革のもとで新しい政策・制度を打ち出すとすれば、こうした行政組織や農業関連組織のスリム化を避けて通ることができない。

人件費に代表される固定費的な予算の拡大をもたらした要因のひとつが、補助事業とこれを担当する行政セクションの細分化である。近年はさすがにこうした意味での組織の膨張がそのまま放置される状況にはないが、政策の統廃合や行政組織や農業関連組織の簡素化が目に見えて進んでいるとも言えない。ここはいちだんと深く切り込んだ見直しを求めたい。何よりも行政組織にありがちな組織防衛を優先する思考パターンを改めることが肝要である。人員や予算といった政策資源の確保をもってみずからの組織の成果であるとする発想や、それが行政職員自身に対する高い評価につながる土壌に別れを告げる必要がある。いま問われているのは、政策資源をどれだけ潤沢に確保し、投入したかではない。問題は成果であり、限られた政策資源がどれほど効果的かつ効率的に使われたかである。そこが行政組織と行政職員の評価の対象とされなければならない。効率化の観点からは、不要な政策資源の削減にいつそうの努力が必要である。そして、こうした点で改善につながる専門的な知見を有し、優れたアイデアを提供した行政職員に対してこそ、高い評価が与えられてしかるべきで

ある。このような面ではとくに民間の発想と方法を取り入れる工夫があってよい。

補助事業の統廃合による簡素化は、補助事業をユーザー本位の事業に転換するという意味でも重要である。補助事業の細分化は農業予算の全体像を見えにくくしている（図表 12）。この点は地方公共団体の政策形成にとって大きなマイナスである。また、多数の補助事業の事務手続きをこなすだけでも、ユーザー側である地方公共団体や農業者の負担は大きい。そこに投入されている人的なコストの少なからぬ割合は、本来であれば地域農業の将来ビジョンの作成や農業経営の創意と工夫を喚起する仕事に投入することもできたはずである。そのことが補助事業として投入された政策資源をより有効に活かすことにもつながり、地域の行政職員や農業者の成長にも結びつく。補助事業に限らず、これからの農政は地域の人々の力を引き出し、地域の人々の成長を促すことを旨とするものでなければならない。と同時に、農業・農村をめぐる財政支出において地方の自主性が高まるなかで、地方の責任がいつそう重くなることは言うまでもない。

ユーザー本位の農政という点では、予算の単年度主義や使途の細かな限定といった面にも改善の余地がある。細部の決定を地域の条件を十分に理解している人々の主体的な検討にゆだねることで、むしろ費用の削減につながることも期待できる。また、わが国の補助事業に関しては、補助金を獲得するまでのプロセスについては、書類の整備をはじめとして多大の負担を伴うものの、いったん獲得された補助金の使い方に関する事後的な評価は概して甘いとの指摘もある。もっぱら政策資源の投入量の大きさに関心が寄せられ、その成果に関する評価が軽視されてきたことのひとつの現れである。今後は地域における政策資源の柔軟かつ有効な活用に工夫を凝らすとともに、その事後評価のありかたについても、地方分権の時代にふさわしい方法を考案する必要がある。すなわち、その地域に固有の評価視点をあらかじめ明確に設定しておくとともに、行

政による自己評価と並んで、住民による評価や第三者としての専門家による評価を適切に組み合わせるなど、さまざまな工夫が考えられる。

この項の最初に述べたように、農政改革は予算配分を大胆に見直すプロセスでもある。こうした見直しのプロセスにおいて重要な点は、それが農政の費用負担者であり、受益者にもなる国民の理解を得ながら進められることである。農政改革の透明性についてはのちに詳細に論じるが（ - 7）、透明な手続きの必要性は財源見直しのプロセスにもあてはまる。政策の転換によって生じる予算編成の変化の見通しを、国民に対して大きな枠組みとして分かりやすく提示することが重要である。例えば、後述する新たな担い手経営支援策について言うならば、品目ごとの国境措置の組み替えと政策の対象を限定する方式のもとで、どれほどの財源が必要となるのか（図表 13）。新たな政策への移行に伴って削減される財源がどの程度に達するのか。不足する財源があるとすれば、これをどのように調達するか。こういった点が、政策によって見込まれる効果とともにあらかじめ提示されていなければならない。むろん、いまの段階では不確定要素もある。そこはいくつかのケースを想定した試算であってもよい。国民のまえに新たな政策の費用と便益に関する大局的な見取り図が示されることが大切なのである。

6. 国際社会に通用する一貫したスタンスが基本だ

国際交渉でのイニシャティブは改革の深度・スピードの飛躍的改善から一貫した交渉スタンス・高い統率性を
水田アジアの国々のモデルとしてイニシャティブを

1993年に実質合意をみたガット・ウルグアイラウンドの結果、非関税障壁の関税化や輸出補助金の削減といった国境措置に関する規律とともに、国内で講じられる農業政策にも一定の規律が課されることになった。すなわち、削減を義務づけられる「黄色の政策」と各国の裁量に委ねられている「緑の政策」の区分のもとに、国内政策にも国際的なガイドラインが設けられた。わが国はさまざまな分野における政策転換を実現しながら、こうした規律を誠実に遵守してきた。国際社会の一員として当然のことではあるものの、関係者の努力は評価されてしかるべきである。

合意された規律を遵守することは、国内の政策・制度を国際的な規律に合致したものに改めることを意味する。この点にこれまで以上に知恵を絞る必要がある。本報告に含まれている具体的な政策提言も、国際規律との両立という観点に十分配慮した内容となっている。と同時に、国際規律と国内政策の関係については、次の3つの見地をつねに念頭におきながら検討を深めることが大切である。

ひとつは、国際規律の形成プロセスにわが国の要求や提案を可能なかぎり反映させることである。そのためには、けっして揺らぐことのない交渉のスタンスを貫く必要がある。交渉方針の決定に至る過程ではさまざまな議論が戦わされてよいし、また戦わされるべきである。けれども、いったん国としての戦略・戦術が決定されたならば、高い統率性のもとで交渉に臨まなければならない。国際交渉は戦いである。府省間の足並みの乱れなどと表現される事態や、関係

者の無責任な言動がわが国の交渉力を掘り崩すことがあってはならない。もちろん、日本の要求や提案が国際規律の形成に反映されるためには、それが国際社会において一定の説得力を持つ必要がある。そして説得力を確保するためには、ほかならぬわが国国民の視点からみて納得のいくものであることが求められる。自国の国民に納得のいかない政策・制度は、国際社会にも受け容れられないとみるべきである。

第2の見地は、第1の見地とも密接に関わるが、国際規律の形成プロセスに対して、アジアとりわけ東アジアの水田地域に固有の要素を反映させることである。アジアの水田農業には、水利によって結ばれたネットワーク型の生産基盤のうえに営まれる農法という共通点があり、アジアの人々の食生活には、高所得水準に到達したのちにも、炭水化物によるカロリー摂取割合が高いという共通項が認められる（図表14）。さらに言うならば、先進国のなかで極端に低下したわが国の食料自給率にも、食料と農業をめぐるアジア的な特性が反映されている。すなわち、食料自給率の低下という現象には、稲作の高い人口扶養力に支えられた稠密な社会のもとで、所得水準の急上昇に伴って動物性蛋白や油脂食品の摂取量が飛躍的に高まったことによって生じた側面がある。

食料自給率の水準という点で、日本は先進国のなかで例外的な存在であるとされている。たしかにそのとおりである（図表15）。けれどもここで重要なのは、日本が水田農業をバックボーンに持ちながら先進国の仲間入りを果たした最初の国であるという歴史的な事実である。例外的なのは、このような日本のポジションなのである。同時に、日本は水田アジアの国々を中心に構成される第2集団の先頭ランナーの位置にあるとも言える。こうした意味において、中長期的な視野に立つとき、成長を続ける水田アジアの国々は、食料自給率の低下のみならず、高所得下の零細農耕というわが国農業と同じ構造問題にいずれ直面する可能性が高いのである。このような文脈において、農業政策の国際規律に水田アジアに固有の特質を適切に反映させることは、わが国の個別利害を

超えた意味合いを持つと言わなければならない。

第3の見地は、国際交渉の進展と国内政策の改革の関係についてである。国内の政策・制度のあり方に関しては、それが国際交渉の合意への対応の結果として、いわば受け身のかたちで形成される側面とともに、国内の政策・制度の改革が国際交渉の着地点の形成を促す側面も忘れてはならない。後者の典型はEUの共通農業政策の改革である。すなわち、1992年に合意された共通農業政策の改革は、結果的にウルグァイラウンドの着地点を準備することになった。さらに今回のWTO農業交渉において、EUは域内の農政改革の姿が妥結点の許容範囲を構成するとの見解を公言している。事実、昨年(2003年)6月には農政改革の中間見直しについて域内の合意に達し、この合意を土台としてアメリカとの共同文書というかたちの提案が行われることになった。

残念ながら、わが国がEUと同じようなかたちで農業交渉にイニシャティブを発揮したことはない。この点に関しては酌むべき事情もある。先進国間の折衝が交渉全体をリードしてきたこれまでの農業交渉の流れのなかにあって、他の先進国とは著しく異なるタイプの農業を擁する日本のおかれたポジションは、そのままでは交渉に不利な材料となる。あるいは、国際的にみて非常に高い保護水準のもとにおかれた米に代表される少数の品目と、逆に関税率ゼロのケースを含めて、非常に低い保護水準のもとにあるその他の品目に極端に分化していることで、ギブ・アンド・テイクの駆け引きを展開しにくい構造もある。しかしながら、打つべき手がないわけではない。2つの点を強調しておきたい。

ひとつは、国内の政策・制度の改革の深度とスピードを飛躍的に改善することである。これなしには受け身の姿勢を脱却することはできない。この点で、EUが農業事情の異なる15の加盟国から構成されていることに思いを致すべきである。異なるバックグラウンドを持つ多数の国から合意を取り付ける仕事のむずかしさには、我々の想像を絶するものがある。この困難を乗り越えるためには、改革に向けた強靱な意志と、改革の手順をめぐる明確な戦略が必要で

ある。この点でわが国の政策・制度の改革は、EUのそれに譲るところがある。改革への意志と戦略の両面で、内閣を中心とするわが国政府と政界による強力なリーダーシップの発揮が求められている。

もうひとつは、たとえ日本が単独でイニシアティブを発揮することが無理な場合であっても、他の国々や地域との連携をはかるなかで、交渉上の地歩を固めることである。この点で、今次のWTO交渉において、EUその他の国々との連携がはかられてきたことは、前回のウルグアイラウンドにはなかった交渉戦略として、評価されてしかるべきである。しかしながらこの連携の内実は、「多面的機能フレンズ国」というニックネームが物語るように、多分に理念的であり、総論の領域での相互了解の域を大きく超えることはなかった。もちろん、これはこれで意義深いことではあるが、それだけでは本当の意味での交渉の力にはなりにくい。昨年6月以降に進んだEUとアメリカの接近は、理念にとどまった連携の限界を象徴しているとみることもできる。いま考えなければならぬこと、それは国内の改革の中身にまで踏み込んで共通の了解を形成し、これをより深い連携のベースに据えることである。

7. すべての政策形成プロセスをガラス張りに

政策・制度形成におけるトレーサビリティを確保すべき

与党内の検討のプロセスにいつもの透明性を

地域においても国レベルと同様の透明性を

国民の目で見えて納得のいく改革であるためには、改革の決定プロセスも納得のいくものでなければならない。そのためには政策・制度形成プロセスの透明性が確保される必要がある。食料政策や農業政策の分野では、近年この意味での透明性の向上という点で着実な前進がはかられている。すなわち、一昨年（2002年）9月に報告書を公表した「BSE問題に関する調査検討委員会」や昨年11月に最終報告を取りまとめた「生産調整に関する研究会」では、政府による資料の開示と会議の全面的な公開が行われた。また国民注視のガラス張りの舞台のもとで、委員会や研究会の主導によって政策に関する評価や制度改革の方向性が打ち出された。この点を率直に評価するとともに、今後いささかなりとも後退することがないよう望みたい。

政策・制度の形成過程においては、判断のよりどころになる情報の開示、判断が形成されるプロセスの公開、判断のよりどころとプロセスに関する記録の保存の3つの要件が揃うことで、その透明性が担保される。判断のよりどころになる情報が不確かなものであれば、そもそも適切な判断を下すことができない。密室のプロセスであるとするれば、保存された記録の真実性は疑わしい。3つの要件は相互に密接に関係しており、これらをまとめて政策・制度形成におけるトレーサビリティの確保と表現することができる。

トレーサビリティがいまや食品安全行政のキーワードであることは言うまでもない。トレーサビリティとは、一般に食品の流通や加工の履歴について、後述するフードシステムの流れを川下から川上に遡って、迅速に調査・確認でき

る態勢のことをいう。そして、同じことは政策・制度形成のプロセスについても確保されてしかるべきである。ある特定の制度がいかなる経過を経て形成され、あるいは改変されたかについて、事後的に検証可能な状態を保っておくことが大切である。そのことによっていわば逃げも隠れもできないシステムが定着するならば、政策・制度の形成に関与する当事者のひとりひとりに対して、責任ある発言と行動を強く促すことにもなる。

政策・制度形成の透明性については、2つの課題を指摘しておく。第1に、与党内の検討のプロセスにいつその透明性を求めたい。通常は政府や政府の諮問機関などの検討を通じて政策・制度の原案が作成される。さらに与党の検討を経ることで政府・与党案として練り上げられ、立法府での審議や政策の実施過程に移行する。このうち原案作成までのプロセスについては、透明性という点でかなりの前進があることはいまも述べたとおりである。問題は与党の検討のプロセスである。原案あるいはこれに代わる代替案の検討のなかから、どのような判断にもとづいて、いかなる選択が行われたのか。あるいは、原案に対してどのような理由によって、いかなる修正が加えられたのか。こうした点は率直に言って、国民の目に分かりやすい状態のもとで行われているとは思われない。原案作成過程の透明性が向上しているだけに、この肝心の部分が旧態依然の印象を与えている点は否めない。政策・制度形成には、国民全体に開かれた政治のリーダーシップが欠かせないだけに、この点の改革も大切なポイントである。一方、政府の側でも、提示する原案の背景にある実態について、与党をはじめとする政界とのあいだにしっかりした共通認識を醸成するように努める必要がある。政策・制度の提案とその背景にある実態認識を一体のものとして吟味することは、政策・制度形成に透明性を確保し、根拠の不明確な意思決定を回避するうえでもきわめて重要である。

透明性をめぐるもうひとつの課題は、地域における政策・制度の形成過程についても、国レベルの場合と同様に透明性を確保することである。国民の生活

や負担に影響を与える政策・制度の形成過程に透明性を求めることは、国民の権利でもある。同じように、農業者をはじめとする地域の住民の生活や負担に影響を与える意思決定のプロセスを知ることは、その地域の住民の権利なのである。

8. 農政改革の全体を緊密なパッケージに

つまみ食いの改革を許さず、改革全体の整合性・相乗効果を確保すべき
改革の実行は優先順位をつけたプログラムを工程表で管理すべき
改革の裏付けとなる予算・組織の再編で実行の覚悟を示すべき

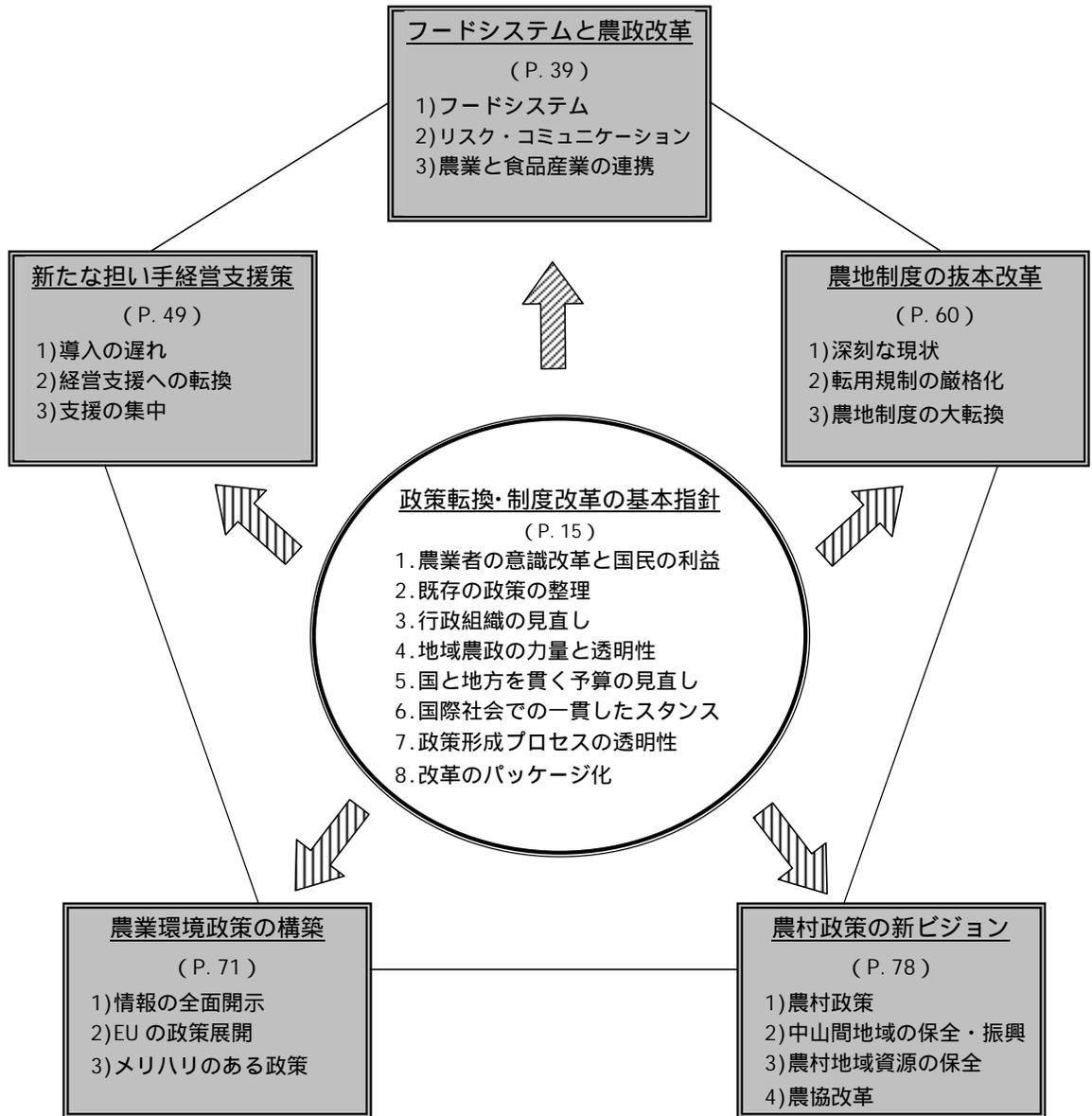
以上の7つの基本指針を踏まえたうえで、思い切った政策転換と制度改革を断行する必要がある。その具体的な内容は次のパートで提示する。ここでは各論に入るに先立って、農政改革の全体をひとつの緊密なパッケージとして推進することの重要性をあらためて強調しておきたい。緊密なパッケージとして改革を推進するためには、何よりも政策の全貌を深く掌握し、改革のプロセスの全般にわたって一貫したリーダーシップを発揮する司令塔が必要である。

すでに述べたように、さまざまな政策は相互に関連し合っている。相互の関連を的確に把握するならば、さまざまな政策のあいだに相乗的な効果を期待することもできる。逆に相互の結びつきに無頓着な政策の展開は、アクセルとブレーキを同時に踏むといったちぐはぐを生み出すことになる。さらに、さまざまな改革のメニューのなかから一部分のみを採用し、他のメニューが置き去りにされる事態も避けなければならない。こうしたことが農政改革を緊密なパッケージとして進めなければならない基本的な理由である。同時に、真に緊密なパッケージであるためには、改革のそれぞれの要素に対して明確な優先順位が設定されていなければならない。言い換えれば、農政改革のプログラムは時間軸に沿った戦略性と整合性をあわせて備えたものでなければならない。そのために必要なこと、それは改革のプログラムを工程表として明示し、工程表に沿った進行管理を徹底することである。

緊密なパッケージとしての農政改革であるためには、予算と組織のそれぞれについて改革に則した深い見直しが行われ、再編された予算と組織が改革の実

効性の裏付けとなっていなければならない。予算と組織の連動を欠いた政策転換・制度改革は単なるスローガンに終わる。農業と農村の危機的な状況のもとで求められている今日の農政改革の深さは、戦争直後の一連の農政改革に勝るとも劣らないものである。それだけに、改革を担保する予算と組織の見直しも徹底したものでなければならない。

政策転換・制度改革の具体像（提言その2）



．政策転換・制度改革の具体像（提言その２）

以下では、政策転換と制度改革の具体像を明らかにする。まず「フードシステムと農政改革」では、今日の農政改革全般に求められている消費者重視と食品産業との連携重視の観点から、基本的な政策課題について述べる。さらにこれを受けて、「新たな担い手経営支援策」、「農地制度の抜本改革」、「農業環境政策の構築」、「農村政策の新ビジョン」の４つのテーマについて、相互の関連に留意しながら、改革の具体的な提言を行う。

提言にあたっては、消費者であり、納税者でもある国民の視点、農業と農村の現場の視点、国際社会を生きるグローバルな視点の３つを重視して、問題の把握と改革の方向づけを行った。また、食料・農業・農村の各領域について、思い切って変えるべき要素と未永く保全すべき要素を明確に切り分けて検討するとともに、改革と保全の両立をはかる総合的なパッケージとして政策・制度を構想することに意を用いた。

１．フードシステムと農政改革

１）すべての基本はフードシステムの観点から

農政改革は農業と食品産業、消費者を結ぶフードシステムの観点から

政府は2002年4月に公表した「『食』と『農』の再生プラン」において、食をめぐる政策・制度全般を消費者に軸足を置く方向に転換することを宣言した。

このような政策転換の背景にある認識は、先にも言及した「BSE 問題に関する調査検討委員会」の報告書に明瞭に表現されている。すなわち報告書は「日本の法律、制度、政策、行政組織は、旧態依然たる食糧難時代の生産者優先・消費者保護軽視の体質を色濃く残し、消費者保護を重視する農場から食卓までのフードチェーン志向が欠如している」と述べているのである。

現代社会の食品には、生活に潤いをもたらす高度に選択的な財としての性質と、これなしには生命を支えることができない絶対的な必需品としての性質が同居している。「旧態依然たる体質」という BSE 検討委員会の指摘は、選択的な財としての食品の特質が軽視されてきたことに向けられた。消費者のニーズに応えることなくして、現代の食料産業の発展はありえない。この簡明な事実が政策・制度に十分に浸透していなかったのである。食の世界の急速な変化に対して、食料と農業をめぐる政策・制度に思い切った改革が行われることはなく、結果的にこの面の農政は時代に大きく取り残されることになった。

食品から絶対的な必需品としての性格が失われたわけではない。だからこそ、食料の安全保障は今日でも重要な政策課題であり続けている。けれどもいささか逆説めくが、食料安全保障を支える食料自給力を確保するためにも、高度に選択的な財としての食品の特質を重視する必要がある。食料自給力の基本は土地と水と人にある。とりわけ確かな生産技術を身に付けた農業者の存在が決定的に重要である。そして多くの農業者は、みずからの生産物に対する消費者の手ごたえを糧としながら、農業の経営に情熱を注いでいる。食料自給力のために農業経営があるのではない。逆である。農業経営が消費者に支えられ、情熱を注ぐにたるものであるからこそ、人と土地と水が確保され、その結果として食料の自給力も確保されるのである。

食品の生産から消費までの流れを、川上の農林水産業、川中の食品製造業、食品卸売業、川下の食品小売業、外食産業を経て、最終の消費者の食生活に至るフードシステムとして把握することが重要である（図表 16）。食品と食品に

関する情報は川上から川下に流れ、食品に対するニーズの情報は逆に川下から川上へと伝達される。フードシステムを構成するさまざまな主体は、あたかもキャッチボールのように交流を重ねているのである。このような双方向の結びつきのなかで農業と食品産業を捉えることは、政策・制度の改革戦略を構想するうえでも大切である。例えば紆余曲折を経て「米政策改革大綱」(2002年12月)に辿り着いた米政策の改革は、大きな流れとしてみるならば、1994年の「食糧法」(「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」)の制定によって加速された川下・川中部門の規制改革が、川上の水田農業に及んでいくプロセスであった。このような波及の構造を、あらかじめ政策転換・制度改革の大局的な見取り図として描いておくことが重要である。

食の問題をフードシステムの観点から捉え、消費者のニーズを起点に政策・制度の改革に取り組む政府の姿勢は、食品安全行政の分野によく表れている。牛と牛肉のトレーサビリティ・システムの導入は、川下から川上に向かって加工と生産の履歴を掌握する点で、フードシステムの考えかたと共通項を持つ。あるいは、表示の適正化も、複線化した法体系の整理という課題はあるものの、個々の分野の改善は着実に進展している。このような改革の歩みは評価されてしかるべきである。けれども、食品安全行政に課題がないわけではない。なかでも今後の重要な課題はリスク・コミュニケーションの充実である。

2) 食の安全をめぐる情報ギャップはなお大きい

食農教育を含め、リスク・コミュニケーションの一層の充実を
情報発信主体としての政府に対する信頼は、農政の前提条件
GMOはさらに情報提供と議論を充実し、主体的な判断を

リスク・コミュニケーションの目的は、食品の安全をめぐる情報のギャップを埋めることにある。物理的な輸送距離のうえでも、農業と食卓のあいだを橋渡しする食品産業が厚みを増したという意味でも、食と農の距離の拡大が言われて久しい。こうしたなかで、食品に関する情報の保有量と咀嚼力の両面で、供給側と消費者のあいだに大きなギャップが生じている。情報のギャップは専門家と消費者のあいだにも存在する。とくに食の安全性の問題をめぐる認識には大きな開きがある。例えば、発ガン性という点で疫学の専門家と主婦とでは著しく認識が異なることが知られている（図表 17）。疫学の専門家の判断では「普通の食べ物」が首位であり、主婦の4割以上が1位にあげた食品添加物を指摘した専門家はほとんど存在しない。

リスク・コミュニケーションの取り組みは、ねばり強く反復的に行われる必要がある。その際に大切なことは、リスクに関する情報を発信する主体に社会的な信頼が寄せられていることである。食品にゼロ・リスクはない。この命題は妥当なものであろうが、ゼロ・リスクがないことを伝えようとする者が信頼されていないとすれば、その情報発信はむしろ不信感を増幅する結果に終わるに違いない。信頼の基盤は過去の実績の積み重ねである。いったん崩れた信頼を取り戻すことのむずかしさは、近年の食品をめぐる一連の不祥事の経過が雄弁に物語っている。もちろん、この点は情報の最大の発信源である政府にもあてはまる。政府が信頼に値する情報源であることは、食品安全行政のみならず食料と農業をめぐる政策・制度の根幹を支える前提条件である。

情報のギャップを埋めるという点では、消費者が農業生産や食品製造の実態に関心を寄せ、その特質の理解に努めることも大切である。その意味では、幼いころからの食農教育の充実も重要な政策課題であると言わなければならない。また、政策・制度の軸足が消費者に移行したことは、食料や農業をめぐる消費者の果たすべき役割の重さがいちだんと増したことを意味している。消費者の意識と行動が食品産業ひいては農業生産の姿を大きく左右するのである。しばしば消費者は王様であり、女王様であると表現される。たしかに一面の真理である。けれども、消費者が気まぐれで無知な暴君であってよいわけではない。相次いだ食品をめぐる偽装表示・不正表示の要因として、食品産業や農業の一部の関係者によって、消費者が簡単にごまかしのきく存在として甘く見られていた面がなかったかどうか。近年の食生活の乱れが、このような一部のゆがんだ消費者観を助長してきたとの指摘もある。

食品をめぐる情報のギャップの問題にも関連して、GMO すなわち遺伝子組み換え体を日本の社会としてどう受け止めるべきかという大きな課題がある。わが国穀物貿易の最大の相手国であるアメリカで GMO の急速な普及が進んでいるなかで、国としての明確な方針が求められている。同時に、消費者が毎日体内に取り込む食品の安全と安心に関わる問題であるだけに、国としての判断は社会的受容性を見極めたうえでのものでなければならない。率直に言って、いまの時点で十分な情報が行き渡り、冷静な議論が尽くされたとは言いがたい。むしろリスク・コミュニケーションという点で、GMO の問題はようやく入口に立ったというところである。

そもそも GMO とはなにか、消費者にとってメリットはあるのか、安全性の評価はどのように実行され、これまでにどんな結果が得られているのか、世界の食料問題の克服に貢献することができるのか、などなどの疑問について、ありのままの実態と現在の科学のレベルで解明されている事実をていねいに、し

かも予断を排して国民に伝える必要がある。この点にも関わって注意を要するのは、EU の動向である。現在までのところ、EU は GMO に対して消極的な姿勢を維持し続けている。けれども、地域の利益を重視する観点から、態度を転換する事態も考えられないではない。とくに基本特許の期限の終了とともにアメリカの独占状態が解消されるタイミングをにらんだ動きに注意する必要がある（図表 18）。このような状況があるだけに、わが国が主体性をもって判断を下すことが大切である。そのためにも情報の提供と議論の喚起が強く望まれる。

3) 食品産業との連携、新事業の展開で農業の未来を切り拓こう

農業と食品産業の連携は、80兆円の食の市場での成功の鍵

連携促進のためには相互に意識改革と知恵出しが必要

加工や販売、グリーンツーリズムなど新事業の展開で農業経営に厚みを

原材料を供給する農業なくして食品産業が成り立たないことは言うまでもないが、逆に食品産業を欠いた日本農業もありえない。これからの農業のビジョンは、何よりもこの関係の認識に立脚したものでなければならない。2000年の時点でわが国の消費者が投じた80兆円の食料消費支出のうち、フードシステムの最上流に位置する農業や水産業に帰属した金額は19%に過ぎない。言い換えれば、残りの81%は食品製造業、食品卸売業、食品小売業、外食産業によって付加された価値である(図表19)。それだけ食品産業の厚みが増しているのである。このことと裏腹の現象であるが、食の外部化率すなわち飲食費に占める外食や中食(調理済食品の購入)の割合は40%を超えて、なお上昇傾向にある(図表20)。別の統計によれば、家計の食料消費支出のうち、生鮮食品の割合は3割に過ぎない(図表21)。

食品産業は地域の産業としても重要である。わが国の雇用の15%が食品産業の雇用である(図表22)。しかも国民生活に不可欠な食品を供給する産業であるため、これまでは比較的安定した業種であるとも言われてきた。雇用面における食品産業のもうひとつの特色は、原料産地に近接した地方部でその割合が高い点にある。例えば製造業の全従業員数に占める食品製造業の比率の高い10の道県はいずれも地方圏に属しており、その比率は平均で29%に達している(図表23。首位は北海道の41%。全国平均は13%)。地方経済の低迷が続くなかで、食品産業の雇用機会の役割は大きい。さらにもうひとつの特徴として、食品産業では比較的中小企業のウェイトが高い点がある。

これからの日本農業の大きな課題は、端的に言って、このような食品産業との連携を強めることである。もちろん、食品産業の側にも課題はある。また、政策・制度には、食品産業と農業の連携を強化するための政策を講じることや、連携の妨げになっている要素を取り除くことが求められている。以下、食品産業と農業の連携という観点からいくつかの課題を指摘しておきたい。

なお、食品産業にとって、国内農産物に関わる価格政策は原料農産物価格を左右する点で非常に重要な意味を持つが、この問題については担い手経営支援策と関わらせながら次節で触れる。また、価格政策をはじめとする食品産業に関連の深い政策・制度に関しては、経団連の『農政問題中間報告』（1980年）などを通じて、早い時期から食品産業の観点に立った問題の指摘が行われている。にもかかわらず改善の歩みがきわめて遅いことに対して、食品産業界には苛立ちの声が強い。

さて食品産業と農業の連携の第1の課題は、生鮮用の市場出荷をメインの販路と捉え、加工や外食向けの出荷をワンランク低い扱いにとどめてきた農業側の姿勢を改めることである。この点も本報告が強調している意識改革の具体的な内容のひとつである。もちろん、少なからぬ農業者は食品産業との提携に積極的に取り組み、優れた成果をあげている。けれども、加工仕向けの野菜や果実を指す「すそもの」という表現に象徴されるように、生鮮優位の感覚は農業の世界に根強く残っている。作りすぎたから業務用に回すなどといったことは、食品製造業や外食産業にそっぽを向かれて当然である。

農業側の第2の課題として、業務用の需要に対応できる高い技術レベルの確保が求められる。例えば外食産業のなかには、せっかくのニーズがありながら、国内農業がそれに応える品質の農産物の生産に消極的だという不満がある。また、多くの業務用需要の場合、品質自体のレベルもさることながら、均質な材料を安定的に確保することが決定的に重要である。こうした要望をしっかり受け止めることも農業の課題であると言ってよい。なかには個々の農業経営や

個々の産地だけでは十分に対応できないケースもあるに違いない。そうした場合には、作期の異なる産地がリレー式に連携することで安定供給を可能にするといった工夫も考えられる。農業生産の技術とともに、農業生産を組織化する技術も大切である。むろん、このような農業側の取り組みに対して食品産業も協力を惜しむべきではない。双方の協力があってはじめて真の連携と表現することができる。

一方通行で農業側に要求するだけであれば、それは食品産業の望ましい姿とは言えない。食品産業には農業のポテンシャルを引き出す力がある。この力を十分に発揮することが重要なのである。また、消費者のニーズにあった商品を提供することが食品産業の役割であると同時に、風土にあった地域の農産物をベースにした商品を消費者に提案することも、食品産業に期待される機能である。ニーズに対応した製品開発とともに、いわばシーズにマッチした製品開発がもっと試みられてよい。さらに食品産業に求められることとして、農業者や農業者の組織との取引関係をフェアなかたちで構築することをあげておきたい。優越的な地位の濫用にあたるような事態が生じないようにしなければならない。もちろん、この点は取引当事者の双方が留意し、遵守すべきことである。しかしながら、中小企業が多いとは言うものの、ビジネスの世界で鍛え上げられた食品産業の企業と、一般に事業規模の零細な農業者のあいだにあるバゲニング・パワーの違いは大きいと考えるべきである。

食品産業と農業の連携と並んで、農業者が農業の川下にある分野を経営のなかに組み込む動きが注目されている。農業生産法人や担い手農家がみずから生産した農産物の加工や販売に従事することは、いまやごく普通の姿である。流通面では、IT革命の進展などを背景に、農業者が消費者と直接に取引関係を形成することがリアリティのある戦略として浮上している。米や果物を農業者からダイレクトに購入することも、あたりまえの購買行動になりつつある。こう

したビジネスの潮流を敏感にキャッチする姿勢も、これからの農業者の強みとなるに違いない。さらに、心地よい空間や動植物といった農場の資源を利用したグリーンツーリズムに新たに挑戦する農家も出現している。農業経営は農地面積を拡大することでその規模を広げることできるが、狭義の農業以外の産業活動を事業のラインナップに加えることで、いわば経営の厚みを増すこともできるのである。

加工や直売といった取り組みは、農業生産法人や担い手農業者の専売特許ではない。最近急速に広がっているのが、農家のグループによる農産物の加工や直売である。このような新しい動きのなかでは、女性の活躍が目立つ。また、加工や直売や食事の提供といった取り組みが行われている市町村の割合が、中山間地域で高いというデータもある。一般に就業機会に恵まれない中山間地域において、農業の川下部門を地域に引き寄せ、近隣の顧客をつかむ取り組みは、雇用機会の創出という点でも注目すべきである。また、フルタイムの雇用の創出には至らないまでも、ささやかな追加的な所得が女性や高齢者の生きがいにつながり、地域の活性化に貢献している面も見逃せない。

以上に述べたような食品産業との連携や、農業経営の新しい事業分野への展開は、日本農業の潜在的な力の強さを示すものである。農業者自身が食料産業の担い手としての自覚を高め、創意と工夫による攻めの農業に転じるならば、わが国農業にはまだまだ大きな発展の可能性がある。

2. 新たな担い手経営支援策

1) 遅すぎる担い手経営支援策

方向決定から5年以上も無為に経過

導入の遅れは国際交渉苦戦の要因のひとつ

改革パッケージを構築のうえ、交渉局面に応じて部分的な先行導入も

食料・農業・農村の分野の政策転換・制度改革でもっとも急がれている課題のひとつが、農業経営を全体として捉えた担い手経営支援策の導入である。このようなタイプの政策の必要性は、新しい基本法制定の地均し役を果たした食料・農業・農村基本問題調査会の報告（1998年9月）にも盛り込まれていた。また、2000年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」には次のように謳われている。すなわち、「育成すべき農業経営を個々の品目を通じてではなく経営全体として捉え、その経営の安定を図る観点から、農産物の価格の変動に伴う農業収入又は所得の変動を緩和する仕組み等について、今後、品目別の価格政策の見直し状況、品目別の経営安定対策の実施状況、農業災害補償制度との関係等を勘案しながら検討を行う」こととされているのである。しかしながら、その後の検討のテンポはスピード感に満ちたものとは言いがたい。さらさらに2001年8月に公表された農林水産省の「農業構造改革推進のための経営政策」にも、「農産物価格の変動が『育成すべき農業経営』の収入または所得に著しい影響を与える場合に備えて、その経営リスクを軽減するセーフティネットを構築する」必要性が謳われた。けれども、これは3年前の指摘を確認したに過ぎない。しかも、現時点までにさらに2年以上が経過した。

時間の経過とともに、農業をめぐる内外の情勢はいちだんと厳しさを増している。担い手の減少や耕作放棄地の拡大は、もはや一刻の猶予も許さない段階

にきている。他方で、WTO 農業交渉や FTA をめぐる交渉の場において、わが国は難局を打開する決め手を打ち出すことができず、交渉の戦術は手詰まりの状態にある。この原因のひとつがほかならぬ国内政策の改革の遅れである。その典型が担い手経営支援策導入の遅れであり、このことが農業をめぐる先行きの不透明感にも結びついている。意欲ある農業者のチャレンジを阻害している将来不安を払拭するためにも、この際、担い手経営を支援する思い切った政策の導入に踏み切るべきである。加えて、国際交渉の動向を考慮するとき、「経営リスクを軽減するセーフティネット」といった一般的な目的に沿った政策にとどめることなく、むしろ国境措置の転換に伴って予想される国内農産物価格の低下への対処という目的を明瞭に打ち出すべきである。農政改革全体のパッケージを早急に構築したうえでであるならば、国際交渉の成り行きに即応して、一部の営農類型を対象とする部分的な先行導入も考えられる。

政策転換に必要な国内の環境は整っている。品目別の価格政策の見直しはほぼ一巡している。もっとも、この意味での条件はすでに数年前に整っていた。もうひとつは、経営判断を重視した営農の妨げになっていた米の生産調整について、遅まきながらも制度の改革に目途がついたことである。なお、米政策改革のメニューには、担い手経営安定対策が盛り込まれた。ただし対象となる品目は米のみであるから、いまここで提案している担い手経営支援策とは異なっている。けれども、当面の経過措置としてではあるものの、曲がりなりにも対象を絞り込んだ政策が導入されたことは評価されてよい。

2) 品目別政策から脱却する思い切った政策転換を

国際ルールと両立する政策転換は食品産業の国際競争力強化に有効
市場機能の発揮により消費者利益の増進、財政負担の膨張防止に効果
経営支援策導入に際して農産物市場制度を再構築すべき

担い手経営支援策は農産物価格政策をめぐる一連の改革を受けて、さらにその理念を徹底するための政策である。近年の制度改革によって、農産物の価格形成に対する政府の直接的な関与は急速に後退している。基本的には、市場の需給状況を反映して価格が形成される仕組みが整えられてきた。価格政策の転換には、品質の差を素直に反映した価格形成を助長するねらいもある。それが長期的にみて、わが国農産物の国際競争力を高めることにもなるからである。もっとも、品目によって制度の細部は異なるものの、価格政策の改革は部分的に財政負担を伴うかたちで実施されている。市場で形成される価格が、外国産農産物の売渡し価格の水準に引き寄せられ、旧制度の公定価格のレベルを下回ることが見込まれたためである。また米については、価格低下が生じた場合、価格低下の相当部分を国と生産者の拋出金によってカバーする制度が導入された。稲作経営安定対策であり、米政策の改革後も一定の措置が残されている。要するに、現在の農産物の価格をめぐる政策は、市場の需給状況に応じた価格形成と部分的な財政負担のセットというかたちをとっている。

政府による直接的な価格支持政策が後退し、農産物の価格が市場で形成されることは、農産物のユーザーである食品産業にとっても、好ましい方向への転換である。すでに触れたように、長いあいだ食品産業の頭痛の種はいわゆる原料問題であった。データによって確認できることであるが、海外からの安価な製品と割高な原料農産物価格のもとで、食品産業は全体としていわばマイナスの保護の状態に置かれている（図表 24）。高い関税によって保護されている一

部の農産物とは対照的な状況にあると言ってよい。原料問題にはさまざまな要因がからんでおり、価格政策の転換だけで劇的に緩和されるとみることは楽観的に過ぎよう。けれども、食品産業の空洞化が懸念される今日、費用と効果の比較からみて合理的な改善策を講じることをためらうべきではない。

一方、農産物価格政策の転換は食品産業に対しても重要な問題を提起する。それは、原料問題とはちょうど逆の問題である。すなわち、農産物の価格の引き下げが行われた場合に、その効果が川下の食品産業を介して、最終消費者のもとに伝達されるか否かが問われるのである。この問題は EU の共通農業政策改革とともにクローズアップされた。1992 年に決定された改革は穀物や牛肉の支持価格を大胆に引き下げると同時に、直接支払のかたちで新しいタイプの所得政策を講じるものであった。一般にこの改革は、消費者負担型農政から財政負担型農政への転換と評価されている。けれども、財政負担構造の変化が明瞭に把握されるのに対して、消費者負担型農政からの脱却が無条件で約束されるわけではない。川下の食品加工や食品流通や外食といった産業の構造と行動が、価格伝達構造を規定するからである。わが国農政改革が目に見えるかたちで進むならば、このような価格伝達問題の検証も重要なテーマとなることであろう。

担い手経営支援策は、品目ごとに行われてきた財政負担を転換し、農業経営としての所得の下支えを行うかたちをとる。そのことによって、農産物価格の変化による所得の低下をカバーし、日本の農業の中心的な担い手の維持・発展をはかる政策である。こうした政策については、これまでの品目別の財政負担の大きさにとらわれることなく、農業予算全体を見直すなかで思い切った政策転換として実施される必要がある。具体的な姿としては、農業経営に投じられている経営資源の規模に応じた支払い、例えば労働投入やこれを反映する指標としての農地面積に応じた支払いといった手法が考えられる。もちろん、このような直接支払によって農業経営の所得が確保されるならば、それは価格支持

型の政策と比べて、食品産業の負担を軽減することに結びつく。同時に、現行の品目別の財政負担と比べた場合にも、いくつかの利点があることを指摘しておきたい。

ひとつは、個別品目別の政策とは異なって、政策の対象を絞り込むことが行政実務のうえでも比較的容易であると考えられる点である。基本的には、日本の農業の牽引車となる農業経営に対象を絞り込むべきである。こうした農業経営の成長は、品質とコストの両面で国内農産物の供給条件の改善をもたらすであろう。言い換えれば、このように政策のターゲットを限定することは、消費者としての国民の利益にもなっているのである。むろん対象の限定は、必要とされる財政負担の軽減にも結びつく。

経営全体に着目した担い手支援策は、品目別の財政負担に生じがちな副作用を緩和することもできる。ここでの副作用とは次のような現象を指している。すなわち、稲作経営安定対策を例にとるならば、何よりも政策の導入のアナウンスによって、市場は財政負担のもとに一定の価格補填が行われることを認識する。だとすれば、これをある程度織り込んだ行動が生じることは避けられない。価格の交渉において、買い手は稲作経営安定対策がない場合に比べて、強気の姿勢で交渉に臨むことができる。売り手である農業者の側にあっても、財政による助成がない場合に比べれば、許容できる価格の下げ幅は広がる。双方の思惑がこのように作用しあうという意味で、市場では稲作経営安定対策が織り込まれ、政策を前提とした価格形成が行われることになる。つまり、価格の低下に対処するための政策が、価格のさらなる低下を誘発する構造である。状況次第では、これがさらなる財政負担に結びつく。この点で、個々の品目から切り離された担い手支援策であれば、市場のこうした織り込み行動を弱めることができる。

品目別の財政負担には、程度の差はあるものの、市場にある種のゆがみをもたらす作用を避けがたい。財政負担は、市場の価格シグナルの要求を超えた供

給をもたらすことに結びつきがちである。こういったゆがみを回避できる点も、経営に着目した支援策のメリットである。そして、こうした特徴をもつ政策であれば、ガット・ウルグアイラウンドによって設定された「緑の政策」の要件を十分満たすことになる。従来品の品目別の財政負担は、「黄色の政策」として削減の対象となるか、そうでない場合にも、当面は削減の対象とすることを免除された不安定な「青の政策」のカテゴリーに含まれることになる。

この項の冒頭に述べたように、担い手経営支援策は価格政策をめぐる一連の改革の理念を徹底するための政策である。すなわち担い手農業者を対象とするセーフティネットを準備することによって、農産物の市場の機能を十分に機能させることが可能になるのである。現在の農産物の市場については、一定の改革は実施されたものの、麦に典型的なように、品質ごとの需給にミスマッチが生じている。品質の差異が価格や取引の量に的確に反映されていないのである。担い手経営支援策の導入に際しては、あわせて農産物の市場が本来の機能を発揮できるように、諸制度の再構築に取り組むべきである。

3) 支援の対象を日本農業の牽引車に集中しよう

リスクを背負って攻める農業をさらに強くすることが政策目的
モラルハザードを防ぐ制度設計を
国民合意のため、農業経営支援と消費者利益のよい循環を提示すべき
地域で無用の軋轢を生まぬよう農政はていねいな説明を

担い手経営支援策をめぐる大きな論点は、政策の対象をどう絞り込むかである。これは日本の農業と農村全体のビジョンに関わる問題であり、すでに触れた点も含めて、考慮すべき観点をここであらためて整理しておく。

第1に、この政策を家計の農業所得依存度が高く、農産物の価格低下によるリスクにさらされる度合いの高い経営に限定すべきだという観点である。日本の農業の未来を切り拓くのは、消費者の手ごたえを糧としながら、高い経営者意識を持って農業に専念し、リスクと向き合いつつ日々格闘している農業者である。政策を真に必要とする農業者に講じることが重要である。安定的な農外所得を稼得していて、農業所得への家計依存度の小さい農業経営の場合、少額の農業所得の安定をはかることが経営の維持・発展に結びつくとは考えられない。

第2に、担い手経営支援策はあくまでも意欲的な農業者の挑戦をサポートするためのセーフティネットであり、農業者が経営努力を怠るといったモラルハザードの発生があってはならない。品目ごとの生産規模にもとづくモデル計算を支払のベースにするなど、経営努力の成果が農業者自身に帰するような制度設計上の工夫が必要である。また、政策当局の求めに応じて常に必要な財務情報を提示できる農業経営であることも、政策の対象となるための重要な要件である。国民の負担による政策である以上、これも当然の要請である。

第3に、産業政策としての農政は、次に述べる意味において効果還元型の政

策でなければならない。その代表がここで提案している担い手経営支援策である。すなわち担い手経営支援策は、それが講じられた結果として、いずれは日本農業の実力を全体として高め、その果実がより安価で優れた品質の農産物の供給を通じて、消費者である国民に還元される。さらに、しっかりした技術を身につけた農業者を確保することは、不測時に対処する食料安全保障体制の強化に結びつく。そして、このように効果が国民全体に行き渡る政策を効果還元型の政策と呼ぶことができる。担い手経営支援策は納税者としての国民の負担によって支えられる政策である。これによって農業経営の成長が促される。その成果がやがては消費者の利益として国民全体に行き渡る。つまり、消費者利益と農業経営支援のあいだに、よい循環を生み出すことが大切なのである。さらに加えて、こうしたよい循環の見取り図が、可能なかぎり具体的なデータとともにあらかじめ分かりやすく国民に提示されることが重要である。

第4に、この種のターゲットを絞った政策が、政策の対象となる農業者とその他の農家のあいだに無用の軋轢を生むことがないように配慮する必要がある。地域の農業に亀裂が走るようでは、とくに土地利用型農業の場合、政策の対象となった農業者自身の首を絞めることになりかねない。借地や作業受託を通じた経営の規模拡大にマイナスに働くこともありうるからである。しかしながら政策の対象外となった農家に対して、軋轢を回避するという理由から無定見な慰撫策を講じるようなことがあってはならない。新たな政策を推進するにあたっては、国と地域の農政が、多様化した農村のメンバーに真正面から向き合い、政策の目的と政策の目的にふさわしい対象の設定という点を、ていねいに説明することが何よりも大切である。説明に際しては、農業への依存度と価格低下によるダメージの関係などについて、具体的なデータを提示することも必要であろう。同時に、制度設計上の工夫によって関係者の理解を深めることも考えられてよい。例えば、必要度に応じて支援の厚みを何段階かに分けて高めるといった手法も一考に値しよう。

政府は担い手経営支援策を農業・農村政策の全体像のなかに明確に位置づけたうえで、広く関係者に提示する必要がある。担い手経営支援策の対象とならないからといって、あらゆる政策の対象から除かれるわけではない。この点で誤解を招かないための説明も国と地域の農政に求められる。例えば、中山間地域等直接支払制度は零細な耕地のみを保有する農家も政策の対象としている。これは、この政策が耕作放棄の防止を目的としており、地域の農業資源の面的な保全をねらったものだからである。こうした観点からとくに重要な課題は農村政策の充実である。このテーマについては後で論じることにする（ -5）。ここでは、ターゲットを絞り込んだ狭義の農業政策、それを包み込む農村政策、さらには農村政策以外の政策分野からなる総合的なパッケージを描き出し、農村のメンバーと広く国民全体に分かりやすく提示することの必要性を強調しておく。

いわゆる集落営農について触れておきたい。担い手経営支援策の対象の設定に際しては、集落営農の扱いがひとつの焦点になると考えられる。もっとも、ひとくちに集落営農と言っても、その内容はきわめて多様であり、これをひとくくりにした政策論議は避けなければならない。しかも、集落営農以外にもさまざまなタイプの組織的な営農が存在する。この点を十分に踏まえるならば、基本的には組織のなかに農業への依存度の高い農業者が含まれているなど、農産物価格の低下によって営農の継続が危ぶまれ、したがって担い手経営支援策が農業の維持・発展に寄与することが明瞭な組織を政策の対象とすべきである。加えて、集落営農のような組織的農業を政策の対象とする際に留意すべきこととして、組織の内部における所得分配の構造をあげておく。端的に言って、土地に対して所得が厚く分配される構造を持った組織的営農を政策の対象とすることには問題がある。営農に対する人的貢献、すなわち労働貢献や経営者能力の発揮に対して厚く所得が分配されるケースに対象を限定すべきである。その

ような組織的営農であれば、集落営農を含めて、これからの農業をリードする担い手が活躍する舞台となる資格を備えている。

集落営農の性格は多様である。一律の政策を強引に持ち込むべきではない。要件を満たすために地域の諸条件を無視して営農の仕組みを無理に変更するとすれば、むしろそのことによる副作用が懸念される。また、ただちに担い手経営支援策の対象にはならないとしても、農地の集団化を促進するなど、効率的な農業展開のベースを形成する取り組みに対して、適切なインセンティブを与える政策も考えられてよい。

ところで、集落営農について指摘した所得分配上の観点は、これからの農政全体に共通する留意事項でもある。結果的に土地への分配分の増加につながる政策は、資産としての農地の保有性向を高めることに結びつき、担い手に対する農地の集積にもブレーキとして働きがちである。例えば、これまでの水田転作の奨励金のもとでは、麦や大豆や飼料の作付けに対して 10 アール当たり最高で年額 7 万 3 千円の支払いが行われてきた。これが農業の担い手ではなく、農地の所有者のポケットに入る結果になっているケースが少なくない。同時に、こうした奨励金がなければ担い手に貸し出されたはずの農地が、農地の所有者の耕作のもとにとどまる結果にもつながっている。とにかく作付けるならば、収量とも品質とも無関係に、一定の奨励金を受け取ることができるからである。10 アール当たり 7 万 3 千円の奨励金は、全国平均で 2 万円を切っている今日の水田の小作料をはるかに上回る水準にある。

担い手経営の支援策の対象とならないからと言って、もちろんその農家の存在が否定されるわけではない。農村社会のメンバーとしてであれば、安定兼業農家も非農家も担い手農業者と対等な存在である。むしろ現代の農村には、兼業農家や非農家の知恵と力が必要な場面も少なくない。健全な農村コミュニティは担い手農業者のみによって維持されるわけではない。大切なのは、住民それぞれの性格がいちじるしく多様化している事実を直視することであり、多

様化したメンバーの社会にふさわしい政策体系を設計することである。この点からも、農政改革の全体が緊密なパッケージとして推進される必要がある。

3. 農地制度の抜本改革

1) 小手先の改革を許さない深刻な状況

農地の利用をめぐるミスマッチは農業再生に大ブレーキ
現実との乖離が限界に達した農地制度は理念の見直しを含む抜本改革を
改革は計画的土地利用と農地の農業的有効利用の両面から

耕作放棄地と不作付地の面積を合計すると、貸付農地の面積に匹敵する（図表3）。もともとの耕作者の手を離れた農地の半分近くが、有効に利用されることなく、いわば捨て去られているのである。しかも手をこまねいているならば、放置される農地が増加する傾向は加速されるとみななければならない。基幹的農業従事者のかなりの割合を占める昭和一桁世代のリタイアが急速に進むことが確実だからである。一方、農業に強い意欲を持つ担い手や新規参入者の営農の実態をみると、農地を十分に集積してカ一杯の営農を展開しうる状況にはほど遠い。また、農業生産法人の要件は次第に緩和されてきているが、それ以外の法人の農業参入に対するハードルはきわめて高い。農地の利用をめぐって大きなミスマッチが生じている。そして、このミスマッチは日本農業衰退のひとつの要因として作用している。わが国農業の再建をはかるためにも、早急に抜本的な手だてを講じる必要がある。

ポイントは農地制度の改革である。農地制度とこれに関連する諸制度の全面的な見直しが必要である。農地をめぐる制度や組織にさまざまな面で制度疲労や不適應が生じていることは、ずいぶん前から指摘されている。けれども、改革の歩みはこの分野においてもまことに遅い。加えて、この間の農地をめぐる制度改正の流れをみる限り、見直しのプロセスを力強くリードする一貫した理念があるとは言いがたい。改革の手順が高度の戦略性に支えられているとも思

われない。このこともあって、制度はますます複雑化し、国民の目にはもとより、農地制度に直接関係する人々にとっても非常に分かりにくいものになっている。制度のいたずらな複雑化は、それ自体としてチェックを要する病理現象である。農地制度の改革に際しては、可能なかぎり制度の簡素化に努めることも重要である。

周知のとおり、わが国の農地制度は比較的早い時期に複雑化している。すなわち、「農地法」(1952年)の体系と、「農業経営基盤強化促進法」(1993年。当初は農用地利用増進事業として1975年にスタート)の体系からなるダブルトラックとなって、すでに四半世紀が経過した。最近ではこれに構造改革特区の手法が加わっている。こうした点にも関わって、農地の権利移動に関与する機関・組織も当初の農業委員会に加えて、市町村、農地保有合理化法人、土地改良区というかたちで重層化している。さらに農地制度の複雑化のもとで、例えば「土地改良法」(1949年)における事業参加資格者の規定のように、耕作者が事業に参加するという法律が当初想定した状況と、多くの場合土地所有者が参加している運用上の実態の乖離も生じている。そもそも半世紀以上も前に制定された法制度を、大きく異なる技術体系と生産構造のもとにある現代の農業に適用し続けることに無理がある。

農地をめぐる今日の深刻な問題状況は、制度の部分的な手直しで対処し得るレベルを超えている。制度を支えてきた旧来の理念そのものの見直しを含めた改革が必要である。改革の中身については、大別して、農地と非農地の境界設定に関わる問題(計画的土地利用の問題)と、農地の農業的有効利用をめぐる問題とがある。もちろん、この2つの問題は密接に関係している。けれども、見通しのよい議論を組み立てるためには、両者をいちおう分けて検討することが適切である。

2) 徹底検証に基づく厳格な転用規制を

不徹底な転用規制が農地の集積の障害
転用規制のより公平かつ厳格な運用から
合法的なスプロール開発の徹底検証を

まず計画的土地利用の問題に関しては、理念・制度・技術・運動のいずれについても、わが国が多くの問題を抱えた後進国であることを自覚すべきである。都市周辺の農地のスプロール開発はほとんど全国共通の現象である。あるいは農村部においても、お世辞にも美しいとは言えない雑居空間化した光景や、周囲との調和に無頓着な建築物や看板が珍しくない。問題は直接農地に関わる制度のあり方にとどまらない。土地利用計画については、そもそも国土利用の法制度に問題が多い。国土利用計画に関連する各種の法律は計画的・体系的に整備されたものではない。個別の土地利用規制法が先行し、これに辻褃を合わせるようにあとから上位法である「国土利用計画法」(1974年)と「土地基本法」(1989年)が制定された経緯がある。したがって、制度の抜本的な見直しという観点からは、国土利用をめぐる諸制度にメスを入れる必要があるが、以下では農地の転用問題に絞って、改革に必要なことがらを提示しておく。とくに留意しておく必要があるのは、不徹底な転用規制が農地の所有者の転用に対する期待を高め、それが担い手に対する農地の集積を妨げる要因となっている点である。

まず第1に、農地の転用規制については、計画的な土地利用の確立にふさわしい制度への改革を目指す必要がある。同時に、現在の制度をその趣旨に則したかたちで、しかもより公平かつ厳格に運用することで、かなりの改善をはかることもできる。法律に違反した転用のケースを厳しく処罰すべきことは言うまでもない。また、全国化したスプロールといった事態は、法制度上は合法的

に許可を得た転用事案の積み重ねによって生じている。こうした事態を招来した要因について、徹底的な検証と解明を行うことも必要である。例えば典型的なスプロールの発生している地域について、「農振法」〔「農業振興地域の整備に関する法律」(1969年)〕以降の農地転用の経緯をトレースすることによって、手続の形式上は瑕疵がないにもかかわらず、無秩序な土地利用が形成された原因をあぶり出す作業が行われてしかるべきである。

これまでの実態を観察すると、ひとつには農地の転用許可が「農地法」と「農振法」からなる二重の法制度のもとで行われている点が、かえって転用規制の甘い運用につながっている面を否定できない。二重の制度についてしばしば行われる説明は、二段構えのチェックシステムが講じられており、それだけ厳格な仕組みが用意されているというものである。けれどもこの説明は、現場の運用の実態に照らしてみると、はなはだ説得力を欠いている。こうしたいわば建て前の説明が繰り返されることで、いつしか厳格な仕組みが用意されているという錯覚が広がるとすれば、それ自体が転用規制の掘り崩しに結びつく。むしろ二元的なチェックシステムについては、しばしば互いに依存しあう関係を生みだし、かえって脆弱な制度運用に転じる危険性に留意すべきである。「農振法」の農用地区域からの除外が認められるケースについては、「農地法」による転用許可はほとんど形式に過ぎないという実態が広がっている。

農用地区域の設定に無理があったケースも指摘されている。そもそも農用地としての指定を無理に拡大したことから、かえってその後の土地利用秩序にほころびが生じ、それが波及的に広がっていく構造である。典型的には、既存の農地を最大限農用地区域に指定してしまった結果、分家用の住宅用地にも事欠く状態が生じ、例外的に転用を認めたところ、それが引き金となって宅地の混在化が進むといったケースがある。例外が例外を呼ぶうちに、いつしか農用地区域からの除外の手続がルーチン化するという事態すら存在する。例外が例外を呼ぶ構造には、一筆ごとに周囲の状況を勘案して転用の適否を判断する、

いわゆる一筆主義の弱点も現れていると言ってよい。「例外的な」転用が農地の周囲の状況に変化をもたらし、転用に甘い判断が拡散していく事態に歯止めがかかりにくいのである。

計画性を欠いた道路や公共施設のための転用も、スプロール開発を招いた大きな要因である。圃場整備が行われた優良農地の中心部を、あとから建設された道路が斜めに横切るといった事態も珍しくない。むろん、農作業の効率は著しく損なわれる。さらにその道路に沿ってリボン状の農地転用が進むことによって、無秩序な土地利用の範囲も拡散する。今日、国や地方公共団体が主体となった農地転用が転用の 2 割を占めている（図表 25）。農地の保全と有効利用という点で、土地利用計画の策定主体である国と地方公共団体の責任はきわめて重いと言わなければならない。

転用規制の問題については、農業委員会の役割を見直すことも必要である。農業委員会は農地の権利保有者を中心に構成される行政委員会であり、優良農地を守り、その有効利用をはかることを任務としている。しかしながら、このような組織が転用許可の判断に強い権限を持つことには問題もある。周知のように、農地転用はしばしば巨額のキャピタルゲインの実現を意味する。農地の所有者にとって潜在的な転用利益を稼得する可能性がある以上、農地を農地として守るという命題とキャピタルゲインの期待とのあいだに、一種の板挟みの矛盾が生じることも避けがたい。むろん、直接の利害関係者である農業委員については、関係する事案の議決から排除される仕組みが講じられてはいる。けれども、将来みずからが当事者になる可能性のある転用案件に関する判断について、委員のあいだにさまざまな思惑がよぎることは避けがたいと言わなければならない。転用許可制度の趣旨に沿った運用を確保するとすれば、この種の矛盾を抱え込むことのない組織による執行を考慮すべきである。少なくとも当面の措置として、農業委員会における審議のいっそうの透明化や中立的な観点

に立ったチェックといった方策が考えられてしかるべきであろう。

誤解のないように付け加えておく。個々の農業委員が矛盾を抱える立場におかれるといっても、それは農業委員個人の姿勢に問題があるという意味ではない。キャピタルゲインの機会が目の前に存在するとき、これに期待を寄せることは、あえて言えば自然な行動である。その限りでは法令を犯しているわけでもない。問題は、大きなキャピタルゲインを生みだしてきたこれまでのわが国の土地制度とその運用にある。制度が引き起こした構造的な矛盾、これが農地転用をめぐる問題の本質である。

3) 利用優位に徹した新たな農地制度を

本来の意味での耕作者主義を確立し、法人を含めた農地利用の門戸開放を
事前規制・資格規制重視から事後規制・行動規制重視へ転換すべき
農地法第1条の改正を起点に全体を利用優位の制度に転換すべき
農業委員会など制度運用の要となる組織は統廃合も含めて機能強化を

農地を農地として有効利用するための制度の再建が急務である。この問題については、いわゆる耕作者主義をめぐる論点がポイントになる。まずは本来の意味での耕作者主義、すなわち農地を適正かつ効率的に耕作するものに農地の権利取得を認めるという考えかたについて、これを農地の利用に関する国民全体の合意として確立し、これからの農地政策の根幹に据えるべきである。問題は同じ「耕作者主義」という表現のもとに運用されている現行の農地制度のあり方である。

いま述べた本来の意味での耕作者主義は、自然人主義（家族農業主義）や事前規制・資格規制の重視などからなる現行の「耕作者主義」とは、似て非なるものである。現行の「耕作者主義」は基本的に農家による農地の保有と耕作を前提として構成されている。農業生産法人もいわば農家の集まりであるという理屈でもって、「耕作者主義」の枠内にかろうじておさまるものと解されているのである。そのうえで、自然人（家族）であることや、農業生産法人としての要件を満たすことがあらかじめ確認されることによって、はじめて耕作を行うことが許される。この意味において、現行の「耕作者主義」は事前の資格規制をベースとして組み立てられた制度なのである。入り口規制の制度であると言ってもよい。法律上、事後規制の規定がないわけではない。けれども、実際の発動例はそれほど多くない。例えば平地農業地域にも珍しくない耕作放棄地は、「農地を適正かつ効率的に耕作する」という条件から逸脱した農家の存在を意

味するが、少なくともこれまでのところ、事後規制の手法によって大きな改善がみられた形跡はない。

農地制度改革の第1の観点は、現行の「耕作者主義」の要件を満たしてはいないものの、本来の耕作者主義の理念に合致した農業生産に農地利用の道を開くことである。この転換は、事前規制・資格規制重視の法制度から、事後規制・行動規制にウェイトをおいた制度と組織への転換によって可能になる。参入についてはできるだけ自由度を拡大し、真に農業生産に取り組む明確な意志を持つものであれば、農家出身であるか否かを問わず、自然人であると法人であるとを問わず、農地の利用に門戸を開くべきである。真に農業生産に取り組む意志の確認という意味では、例えば法人の場合、現場に農業専従の人員を配置するといったことを求めるべきであろう。同時に、明確な意志が確認されていたにもかかわらず、結果的に適正かつ効率的な耕作が行われない事態が生じた場合には、ただちに農地として利用可能な状態への復旧を求め、速やかに他の耕作者に農地の利用を委ねるシステムを用意しておく必要がある。さらに念を入れて、現状復旧の実効性をあらかじめ担保するような措置も考えられてよい。これらの仕組みの全体が、事後的なチェックシステムを構成する。一方、現行の「耕作者主義」の要件を形式的には満たしながら、本来の耕作者主義の理念から逸脱している行為を排除することも重要である。この点の実効性についても、事後的な行動規制の制度と組織を構築するところにポイントがある。

現行の「耕作者主義」にはもうひとつの問題点がある。それは「農地法」の条文のなかに、いまなお自作農が望ましい営農形態であるとする考えかたが生きていることである。たしかに1970年の「農地法」改正によって、借地による農地面積の拡大を容認する文言が追加された。このことによって、自作農主義は過去のものとなったという理解もある。しかしながら現実には、第1条の「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」という表現はそのまま残されている。これからの農地制度を自作農の形態をベース

に組み立てるか、所有権と利用権の分離を前提に組み立てるかについて、基本的なポリシーを明確にする必要がある。借地中心の優れた担い手による営農展開の実態や、いまなお将来の転用を意図した農地の所有権取得を完全に排除しがたい状況を考慮するならば、今後はむしろ所有が無条件に利用権を約束するわけではないという意味において、所有と利用の徹底した分離を追求し、農地制度の全体を利用優位の制度に転換すべきである。むしろ、こうした転換は農地の所有者自身が耕作するケースを否定するものでない。けれども、利用優位の原則は、例えば定期的に農地の適切な利用を点検するといったかたちで、自作地を耕作する農家についても反射的に適用されてしかるべきである。

所有と利用の分離という方向を選択するためには、いくつかの点で周辺条件の整備も必要である。借地による農業にウィークポイントがあるとすれば、それを和らげておくことも大切である。2つの問題を指摘しておきたい。ひとつは農地から分離不可能なかたちで行われる投資について、借地関係の終了時に農地の所有者が投資の残存価値を旧借地人に補償するシステムを準備しておくことである。この種の投資の典型は土地改良であり、残存価値に対する補償の制度が利用しやすいかたちで整えられているならば、当初の見込みに反して借地期間が終了する可能性がある場合にも、そのようなリスクが投資にブレーキとして作用する事態を回避することができる。もうひとつは、土地を債権保全のための担保として求める農業金融のシステムを、農業者の技術力や経営者能力の的確な評価に基づく融資のシステムへと転換することである。そもそも開発圧力の影響で高騰した農地価格に支えられた農業融資は、セクター間の隠れた補助金という側面を有しており、それ自体がノーマルな姿であるとは言いがたい。

不在村の農地所有者の問題にどのように対処すべきかという点も、農地制度の改革にあたって留意すべき重要なテーマである。高齢者世帯が農家の多数を占めるなかで、今後進むことが予想される農地相続を念頭におくならば、将来

は農地の所有者が都市部にも少なからず存在する状況を想定することが現実的である。農地の所有者というかたちで農村以外の地域に農業のステイク・ホルダーが数多く存在する状態は、農地をはじめとする農村地域資源の国民的利活用という観点からも、決して悪いことではない。ただし、増加が見込まれる不在村の所有者の農地を含めて、地域の農地を耕作者の合理的な土地利用に結びつけるための調整機能を格段に充実する必要がある。

法人企業が農地を利用することに対しては根強い警戒感もある。そのひとつに、法人による農業は地域農業の調和を乱すことになるという議論がある。他方で、そのようなことにはならないとの反論もある。けれどもこの点をめぐる対立については、双方ともに観念的な主張の応酬の域を出ていないのではないか。水田地帯であるのか、畑作地帯であるのか、あるいは果樹地帯であるのかといった地域農業のタイプによって、法人企業による農業と周囲の農業との調和の難易度には差があり、平地農業地域と中山間地域のあいだにも違いがある。とくに水田の水利は、地域の資源管理システムのあり方とも関わって、十分に考慮を払うべき重要な要素である。また、法人の営む農業が土地利用型農業であるのか、施設型農業であるのか、あるいは畜産であるのかによっても、事情は大きく異なるはずである。さらにその法人が地域の住民にもなじみの深い企業である場合と、そうでない場合を同列に論じることもできない。このような具体的な条件を考慮することなく十把一絡げにして議論することにそもそも無理がある。違いを無視したひとくくりの議論は不毛な神学論争の繰り返しに結びつく。同時に、こういった議論において地域農業の側が受け身の姿勢を取りがちな点についても、関係者の再考を求めたい。地域の農地を地域の農家によって効率的に利用できない場合に、農地を集約したうえで農業の新たな担い手を地域の内外から誘致・選抜するといった積極性があってよいのではないか。食品加工や外食などの関連産業との結びつきがあれば、地域の雇用機会の拡充

にもつながる。むしろ、イニシアティブを地域の側が発揮するのである。日本の農業の衰退傾向に歯止めをかけるためには、こうした点にも発想の転換が必要である。

農地を有効利用するための制度には多くの課題がある。農地制度を支える組織のあり方についても、ここで述べているさまざまな課題に応えられるものでなければならない。これまで農地利用に関する制度運用を支えてきた組織の中心は、すでに触れた農業委員会である。農地の有効利用に関しては、農地の利用調整といういわば当事者の自治に属する領域の任務と、農業構造の改善という政策命題の実現という任務がある。これを主として農業委員会が担当してきたわけであり、一定の成果をあげてきたものと判断される。けれども、農地制度を抜本的に組み替えるとすれば、これを支える組織も格段に強化される必要がある。現行の「耕作者主義」を改めて、事前規制・資格規制重視のシステムから事後規制・行動規制重視のシステムに移行するとすれば、現在の農業委員会にとって、その任務はいささか荷が重すぎる。さらに不在村の所有者の農地を集約して、適切な農業者の利用に供するといった仕事の重みも増すはずである。農地制度の全面改革によって、農業委員会のあり方についても、その機能を強化する方向で見直しが求められる。その際、農地制度の複線化に伴ってさまざまな組織に分散した状態にある人的資源や関連情報を集中して、農地の有効利用をめぐる組織の強化をはかるべきである。具体的には、農業委員会、市町村行政、都道府県や市町村や農協におかれた農地保有合理化法人、さらには土地改良区といった組織に蓄積された人的資源や関連するデータの集中をはかることが考えられる。

4. 農業環境政策の構築

1) 改革の前提になるのは情報の全面開示

深刻化する農業の環境負荷に対して、早期に農業環境政策を構築すべき改革の前提として情報の全面開示を
わが国は環境負荷軽減と農業生産拡充がともに必要

現代の農業には環境にさまざまな負荷を与えている面がある。畑地に投入される肥料が地下水の汚染に結びついているケースは少なくない。あるいは超長期の連作が可能で持続的な農法の代表と目されている水田稲作の場合にも、適切さを欠いた圃場作業が周辺水域への肥料成分の流出につながることもある。例えば農作業を限られた時間内に終える必要のある兼業農家が代かき時に早期の落水を行うことは、沈下する前の肥料を同時に圃場外に押し流すことを意味する。さらに畜産の土地離れが極端に進んだ結果、農地の減少ともあいまって、家畜排せつ物の量とそれを肥料として受け容れる農地の面積のあいだにアンバランスが生じている。日本における農地面積当たり家畜排せつ物の窒素量は、いまやヨーロッパでも畜産による環境汚染がもっとも深刻なオランダやベルギーに近い水準に達しているのである（図表 26）。このこともあって、農地に還元できない家畜排せつ物の不適切な処理も少なくない。必要な施設を整えることを義務づけ、排せつ物の地中投棄や堆肥の屋外放置を禁止する「家畜排せつ物法」〔「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」（1999年）〕が制定されたのも、畜産を起源とする環境汚染が深刻な状況を呈しているからである。

欧米では農業が環境にマイナスの影響を与えていることが広く認識され、これに対処するための政策が展開されている。わが国にとっても他人事ではない。

深刻化する環境負荷の問題を直視し、その低減をはかる政策を早期に確立する必要がある。そこで大切なことは、農業が環境に与えている負荷に関する情報を開示するとともに、農業環境問題について国民の理解を得ることに努力を惜しまないことである。とくに注意しなければならないのは、次の3つの点である。

第1に、科学的な根拠に基づいた正確な情報を包み隠すことなく開示することである。部分的に情報の開示を遅らすといったことや、バイアスのかかった情報開示によって結果的に修正を余儀なくされる事態があってはならない。このような行動は情報の発信源としての政府に対する国民の信頼を著しく傷つける。信頼を欠いた政府による政策の成功は期しがたい。

第2に農業生産には地域的な特性が強く、環境保全型農業への取り組みにも地域によって違いがあることについて、十分な理解を得る必要がある。わが国農業が持続性の高い水田を基盤としていることは、環境保全型農業の展開にとって有利な点である。けれどもその反面、病害虫の発生に好適な高温で湿潤な気象条件は、欧米に比べて環境保全型農業への取り組みを困難なものにしている。

そして第3に、農業の衰退の続くわが国においては、環境保全の取り組みと同時に農業生産の効率化と拡大とをあわせて追求しなければならない。この点についても国民の理解が必要である。農業生産の縮小によって環境問題の緩和をはかることは比較的やさしい。農産物の過剰の問題に頭を痛めてきたヨーロッパの農業環境政策は、基本的にこの方向に沿ったものであった。農業を粗放化し、林地化などによって農地を減らすことは、環境問題の軽減と同時に過剰問題の軽減にもつながったのである。日本の場合には、農業生産の拡充と環境への負荷の軽減という2つの目的を、高いレベルでバランスを取りながら実現しなければならない。それだけ困難な課題に直面しているのである。

2) 学ぶべき点の多いEUの政策展開

EUの政策展開を参考に

クロス・コンプライアンス、適正農業基準が重要

汚染者負担原則と環境支払がEUの到達点

いま述べたような違いに留意する必要があるが、これからの農業環境政策の基本的な枠組みを構想するに際しては、EUにおける政策展開が参考になる。EUの農業環境政策の経過を概観すると、これまでに3つの画期がある。第1の画期は、1985年に制定されたEUの規則によって農業環境政策が本格的に開始されたことであり、環境に対する負荷を軽減する農業者に助成を行う制度が導入された。つまり、環境保全型農業の採用によって農業経営上のロスが生じる場合、その損失は政府によって補償されることになった。例えばイギリスで先駆的に実施された環境保全地域制度（ESA）では、環境負荷の小さい農業経営のあり方を普及機関と農業者が協議しながら組み立てると同時に、環境保全型農業への転換によって低下した収益については政府が補填を行った。

第2の画期は1992年に合意された共通農業政策の改革である。改革によって農産物価格の支持水準が引き下げられ、その代償として生産から切り離された直接支払が導入された。農業環境政策の観点から重要なのは、92年の改革による直接支払に関して、一定の環境要件の遵守を求めるクロス・コンプライアンス（交差要件）という手法が導入されたことである。その典型は牛肉部門のケースである。すなわち、改革によって牛肉の価格は3年間で15%下げられ、代償としていくつかの奨励金が新設・拡充されたが、一部の奨励金の支給に対して1ヘクタール当たり2家畜単位（成牛で2頭に相当）以下の飼養密度という要件が課せられたのである。同じように条件不利地域政策の補助金の支給も、家畜単位で1ヘクタール当たり1.4単位以下の飼養密度の家畜のみに限定する

こととされた。これも一種のクロス・コンプライアンスである。

クロス・コンプライアンスとは、ある政策による支払いの受給資格として、別の政策に関して設けた要件のクリアを求める手法である。クロス・コンプライアンスの導入には、汚染者負担原則のいわば変則的な適用という側面がある。価格引き下げの代償支払が無条件になされる場合に比べて、生産者は環境要件を満たすためのコストを負担しなければならないからである。逆に、クロス・コンプライアンスが導入される以前の EU の農業環境政策は、汚染者負担原則に合致しない政策であったと言ってよい。しかもこのタイプの環境支払であっても、ウルグァイラウンドの農業合意のなかでは削減の対象とならない「緑の政策」に位置づけられている。

さて EU における農業環境政策の第 3 の画期は、1999 年に行われた農業環境や農村政策に関する EU 規則の統合である。とくに「適正農業基準」という考え方が導入された点が重要である。すなわち、共通農業政策によるあらゆる助成措置は、この基準を遵守する農業者のみに限定されることになったのである。言い換えれば、「適正農業基準」を満たすことのできない農業者は共通農業政策の傘の外に投げ出される。この基準を達成することが生産者の義務となったのである。1999 年の新規則の施行によって、EU の農業環境政策は事実上汚染者負担原則が適用される段階に入ったと言ってよい。他方で、一定の基準を上回るレベルの農法の実践に対しては、直接支払の一種である環境支払が定着しつつある。例えば有機農業に対する支払いが広がっている。

3) 積極面を支え、マイナス面に厳しい政策を

環境支払等とクロス・コンプライアンスによりメリハリのある政策を

環境政策と構造政策の相乗効果を期待

地域ごとに適正農業基準の策定と農業環境政策を担当する組織の確立を

わが国農政も、今日の EU 農政が到達した農業環境政策のフレームワークを目指す必要がある。すなわち、環境保全のために一定の基準を設定し、農業者の自己責任においてその基準を遵守することを求める政策とともに、一定の基準を超える取り組みに対しては、これを促す環境支払の導入を目指すべきである。むしろ、農業環境政策に 15 年の歴史を持つ EU 農政に比べて、国民や農業者の理解や政策を支える組織の整備といった面で、わが国の政策環境の熟度が低い点は否定できない。けれども、EU の優れたモデルがあることを考慮するならば、キャッチアップにそれほどの時間を要しないはずである。思い切った農業環境政策の構築を目指すべきである。具体的には、一定の基準に達しない農業者に対してさまざまな助成金の支払いを認めないクロス・コンプライアンスを導入するとともに、標準を超える環境保全型農業への取り組みに直接支払などの支援策を講じるべきである。大切なのは、マイナスの側面を取り除く厳格な政策と、プラスの側面を助長するバックアップ型の政策のセットというかたちで、整合性のある政策展開をはかることである。

農業環境政策については、農政の他の分野における政策とのハーモニーも重要である。例えば水田利用における飼料用稲作の拡大をはかる政策は、米の供給過剰を回避しつつ水田の優れた生産力を維持することに貢献すると同時に、飼料の自給率を少しでも高め、なおかつ堆肥受け容れのキャパシティを増大することにも貢献する。環境保全型農業を促進する戦略は、土地と結びついた循

環型畜産への転換を含むものでなければならない。飼料用稲の作付け拡大には、このような意味合いがある。さらに、農業の環境に対する負荷という点では、土地離れが進んだわが国の畜産の現状とその将来像について、長期的な視点に立った検討を進める必要がある。

政策相互の調和という観点からは、農業環境政策と担い手を支援する農業構造政策の関係も重要である。ひとつのポイントは、農業環境政策が農業構造政策の推進にマイナスの副作用を及ぼすか否かである。例えば環境保全型農業への取り組みに環境支払を行う場合に、農業構造政策に逆行する効果が生じるであろうか。この点については、2つの政策の対象となる農業者はかなりの程度重なり合うことになり、マイナスの影響は小さいと判断される。むしろ相乗作用を期待することができる。その根拠として、稲作農家では経営耕地面積の規模と環境保全型農業への取り組み率が明瞭な順相関を示していることをあげておく（図表 27）。露地野菜の経営にも、同様な傾向が確認される（図表 28）。つまり土地利用型農業では、環境保全型農業への取り組みは、規模の大きい担い手農業者を中心に進んでいるのである。大規模農業者が環境保全に消極的で、小規模農家が積極的であるといった漠然とした通念があるとすれば、それは間違っている。環境保全型農業のような新しい取り組みに必要な技術力という点でも、担い手農業者にいっそうの期待がかかるのである。

もともと環境保全に対する高い意識は、その農業者が長い時間的視野を保持できることと大いに関係している。農業経営として長期の展望を持つことが環境保全の取り組みにもつながるのである。反対に、まもなく農業を中止する、あるいは、その地域から離れることがはっきりしているケースにあっては、長期の視野に立った土づくりや循環型農業へのインセンティブは働きにくい。しっかりした基盤に支えられた農業者が環境保全型農業をリードしていることには、それなりに理由があると言わなければならない。

農業環境政策の展開にも適切に配置された組織が不可欠である。とくに次の点に留意する必要がある。ひとつは、農業生産の形態と環境に対する負荷の度合いに地域的な違いが大きい点を十分踏まえることである。これは、農業環境政策の効果の大きさが地域の判断の適否に強く左右されることを意味する。例えば日本版の適正農業基準を作成するとしても、全国一律の基準で良しとするわけにはいかない。地域で適切な基準を策定することが求められるのである。このような任務を的確に遂行する組織が、地域それぞれに確立されている必要がある。

政策を支える組織のあり方という点では、異なるセクション間の協調が求められる側面と、逆にそれぞれのセクションが独立性を保ち、ひとつのセクションが他のセクションの活動をチェックする体制を確保すべき側面がある。農業環境政策や農業の多面的機能の促進政策、あるいは農業構造政策の対象はいずれも農業経営である。複数の政策が展開されるなかで、アクセルとブレーキを同時に踏むことがないように、緊密な連携がはかられる必要がある。一方、農業生産の振興をはかるセクションと農業の環境に対する負荷の軽減をはかるセクションは、異なる目的のもとで活動する。後者の観点から農業生産の実態に対する的確なチェックを行うためには、両者を独立した組織とすべきである。農業環境政策を農業側の手前味噌の政策にしないためには、環境省の関与による歯止めも検討すべきであろう。

5. 農村政策の新ビジョン

1) 農村コミュニティの変化を踏まえた農村政策を

多様な農村住民全体を対象に、都市住民にも効果が及ぶ農村政策を
農村政策のプランと実行はコミュニティの主体的取り組みで
景観保全、ソフト面の活性化、都市農村交流、ビジネスの視点から

「政策転換・制度改革の基本指針」において強調したように、改革された新農政のもとでの政策は、明確に設定された目的と、その目的の達成にふさわしい対象の限定、そして効果を最大限に引き出すことができる形態のもとで行われなければならない。すでに指摘したとおり、例えば担い手経営支援策や環境保全型農業に対する支援策について、ターゲットを明瞭に設定することは、政策に対する国民の理解を得るうえでも不可欠である。もちろん零細な農家であるからといって、ただちに政策の対象から除外されるわけではない。これもすでに紹介したとおり、2000年度にスタートした中山間地域等直接支払制度は、零細農家を政策の対象に含んでいる。条件不利地域政策の本家であるEUが零細農家を除いているのとは対照的である。わが国水田農業の場合、たとえ零細農家の1枚の水田であっても、その荒廃は周辺の水田に深刻な影響をもたらす。したがって、耕作放棄の進行を食い止めるためには、面としての農地の全体を政策の対象とすることが合理的なのである。

新しい農政は農業者と地域の潜在力を引き出すものでなければならない。担い手経営支援策しかりであり、環境保全型農業支援策しかりである。したがって、これらの政策に呼応して農業者の積極的な行動が生まれ、結果として政策の対象の範囲が広がることも大いに期待される。もちろん、このような拡大効果はいわゆるバラマキ型の助成とはまったく異なっている。これからの政

策は、農業者の行動やその基礎にある農業者の経済的な性格に着目して講じられなければならない。こうした新たな政策のパッケージが浸透していくプロセスは、著しく多様化した農村のメンバーがそれぞれに果たすべき役割について互いに認識を深めていくプロセスでもある。

行動と役割に応じたさまざまな政策の総合的なパッケージ、これが新しい農政の姿である。このなかで対象を限定するタイプの政策と並んでいま求められているのは、広く農村の住民全体を受益者とし、さらに農村を訪れる都会の住民にも効果が及ぶような農村政策の羅針盤である。現代日本の農村は、農業中心の農家のほかに兼業農家や元農家、さらには非農家住民からなる混成のコミュニティである。多彩な職業の世帯からなる社会であり、北海道など一部の地域を除けば、農業中心の農業者はむしろ少数派である。こうしたなかで農村ならではのライフスタイルを支える政策の充実をはかることは、農村住民の福祉の向上につながるだけでなく、日本社会の奥行きを保持し、国民の居住地や余暇を過ごす場の選択に広がりをもたらすことにもなる。

もとより農村政策は、農村コミュニティの自治の力と地方公共団体のリーダーシップのもとで構想され、実行されるものでなければならない。農村政策の要諦は個性ある地域づくりであって、これが地域に対する住民の誇りの回復につながり、さらに地域づくりのエネルギーの再生産にも結びつく。近年は、こうした地域づくりのよい循環が生まれている農村も少なくない。いずれにせよ、画一的なプランの押しつけは、農村政策の自殺行為であると言わなければならない。この点を踏まえたくうえで、以下では農村政策を構想する際の基本的な視点を提示する。

第1の視点は、都会にはない農村の優れた要素を保全することの大切さである。美しい田園風景は優れた要素の代表であり、自然と人間の活動が相俟って形成された農村の人文景観は国民全体の財産である。野立ての看板に規制を加え、電柱の撤去を進めるなど、意識的に景観の保全に取り組んでいる自治体も

少なくない。農場周辺に花壇をあしらうなど、地域を訪れる人々へのホスピタリティを心掛ける農家も着実に増えている。反面、戦後の地域開発の過程で、都市とも農村ともつかぬ雑居空間が日本の津々浦々に拡散したことも事実である。こういった地域で考えられてよいのは、計画的に農村空間を修復する仕事であろう。時間がかかるのはやむを得ない。生命産業の息づく美しい農村の受益者は、子や孫の世代へと広がっている。農村政策に求められている時間的視野は長い。そうした農村政策に期待される具体的な仕事は、条例の整備などによって地域づくりのツールを整えることであり、優れたモデルや反面教師となる事例の紹介や地域の自己点検作業の組織化を通じて、地域づくりに対するコミュニティの求心力を高めることである。

第2に、優れた景観に限らず、コミュニティのメンバーが共同で利用できる地域公共財の整備という視点が重要である。ここでの地域公共財にはアメニティに富んだ居住空間といったハードの要素も含まれるが、同時に地域社会に備わったしつけや教育の力や相互扶助の力といったソフトの要素の再生と強化という視点も忘れてはならない。自然と人工の織りなす人文景観が農村社会の可視化された特性であるとすれば、高い定住性を背景に培われた地域社会の教育力や福祉力は、農村社会の内面に保持された特性である。少なからぬ農村には、都会では急速に失われているコミュニティの共助・共存の精神がいまなお生きている。そしてこうした要素を活性化するためには、地域の人々の参画を促すための工夫をこらす必要がある。例えば職場からはリタイアしていても、高齢者のさまざまな経験と知恵は、これからの農村づくりをソフト面から支える貴重な資源として活用されてしかるべきである。さらに、コミュニティづくりにおける女性の潜在力の発揮にも期待がかかる。女性グループの持つ大きな底力は、各地で広がっている農産物の直売や加工の取り組みにおいて実証済みである。各層の住民が集うきっかけを演出することも、農村政策の果たすべき役割のひとつである。

第3に、農村の優れた特性を保全することは、都市農村交流の吸引力を強化することにもつながる。都市農村の交流活動は、都会の人々を受け入れる農村社会にプライドを呼び戻すことにも結びつく。この点は、とりわけ人口の流出と高齢化の著しい中山間地域にとって重要である。近年、児童・生徒・学生が農村を訪れる機会が増加している。しかも、滞在日数の延長がはかられ、よりリアルな農業・農村体験が好まれるなど、都市農村交流はいわば本物に触れる場として充実しつつある。若い世代が生命産業の現場を体感し、農村生活のこころに出会うことは、人格形成のうえでも大きな意味を持つ。都会の子供たちにとって、自分の意のままにはならない動物や植物に触れる経験はまことに貴重である。核家族があたりまえになった都会においては、生活や職業の歴史の刻み込まれた伝承型の知恵に接することもほとんど不可能となった。現代の日本社会が抱え込んださまざまな病理現象をまえに、農業と農村に秘められた人間形成力があらためて見直されるべきである。農村は国民共有の学校である。

絶対数では増えたものの、いまのところ農村滞在が若者全体の共通の体験になっているとは言いがたい。義務教育の年齢層はむろんのこと、高校生や大学生についても農業や農村に親しむことのできるカリキュラムの充実がはかられるべきである。関係者の真剣な検討に期待したい。もちろん、都市農村交流は若い世代向けの専売特許ではない。都会の成人に対して農業・農村への関心を意識的に喚起することも重要である。都会人のあいだに農業と農村に対する理解を深めることは、国民不在の農政への逆行を防ぐことにもつながる。いずれにせよ都市農村交流の推進は、農村内部からの活性化にエールを送る意味でも、これからの農村政策に期待される重要な分野である。ただし、都市農村交流の農村側の主役が市町村や小地域のコミュニティであることを忘れてはならない。都市農村交流をめぐる国や都道府県の役割は、制度上の障害を取り除くことや、有益な情報を提供するなど、いわば後方支援に徹するべきである。都市農村交流は、主役である双方の住民による試行錯誤の積み重ねにほかならず、その魅

力の源泉は手作りの取り組みならではの苦勞と達成感にある。

第4に農村政策は、農村住民の多様な取り組みが直接・間接に地域の雇用機会と所得の増加につながる可能性をつねに意識していなければならない。雇用と所得こそが農村が持続するための基本条件である。優れた農村空間にも雇用と所得に結びつく面がある。農村空間は誰もが利用できる公共財であると同時に、農村ツーリズムの舞台を提供する点や、健全な生産環境をセールスポイントにした農業や食品加工を支える点で、新たなビジネスにつながる貴重な資源だからである。都市農村交流が宿泊施設の提供や食材・教材の地場調達を通じて、所得と雇用の拡大に直接貢献することは言うまでもない。都市農村交流は一種のサービス産業でもある。もちろん、都市と農村のどちらかが過大に犠牲を払って行われる交流に永続性を望むことはむずかしい。さまざまなコストをどのように負担しあうべきか。ここはデリケートなところである。行政はときには求めに応じて、さまざまな利害を調整するプロフェッショナルとして、言いにくいことを言い、聞きにくいことを聞く役回りを引き受けるべきである。

2) 中山間地域の保全・振興に必要な冷静な議論

将来の地域の人口や土地利用に関する共通認識が議論の出発点
地域振興の戦略は集落と広域のコミュニティの二段構えで
国としての保全方針の確立と府省間を超えた支援体制の構築を

以上の基本視点は、広くわが国の農村全体を想定したものである。けれども他方で、農村には農業生産や生活環境にハンディキャップを背負った地域がある。中山間地域と呼ばれている農村である。こうした条件不利地域の農村政策については、さらに留意すべき点がいくつかある。

ひとつは、それぞれの地域社会が人口と土地利用に関する将来の見通しを共有することである。複雑な予測作業による見通しである必要はない。例えば過去の趨勢が続いたとして、10年後、20年後に予測される事態を客観的につかんでおくことが大切である。地域の将来像を冷静に把握することから、地域にマッチした戦略を構築する作業がはじまる。むろん策定される戦略は、過去の地域の趨勢からの脱却を目指すものであってよい。けれども、その地域において何が必要であり、何が可能であるかを見極めるためには、地域社会の趨勢に関する共通認識を関係者のあいだに醸成することが不可欠である。

ひとくちに中山間地域と言っても、農業生産条件の不利の内容には違いがあり、農外就業機会の賦存条件も異なっている。農村ツーリズムに有利な資源に恵まれたところもあれば、そうではない地域もある。したがって、地域振興の戦略も一様に論じることはできない。単一の振興モデルがあるわけでもない。けれども、考慮すべきいくつかの共通項もある。ひとつは、人口とその年齢構成の動向からみて農業的な土地利用の縮小が必要な場合にも、秩序立った縮小計画に沿っていることが望ましい点である。放置されるならば、都市周辺の無秩序な開発によるスプロール現象とはちょうど反対に、耕作放棄地が虫食いの

に広がる逆スプロール現象が懸念される。適切な戦略のもとであれば保全できたはずの農地も、農家個々の判断に委ねられる場合には、耕作が放棄される結果に終わることもある。計画的な耕地縮小をはかる際には、地滑り防止といった国土保全の観点からの配慮が必要なことは言うまでもない。

中山間地域の振興戦略のもうひとつの共通項は、伝統的に農村社会の最小単位であった集落を超える範囲に着目し、そこを舞台に地域のさまざまな活動の展開をはかることである。中山間地域では集落機能の低下が顕著に進みつつある。このような流れに対して、低下する集落機能に部分的に代替する社会単位として、例えば旧村や学校区のような範囲に補完的な自治機能を形成する試みがはじまっている。集落と並んでこれを包み込むもうひとつの社会単位が生まれるわけである。こうしたコミュニティの二層化はとくに中山間地域で必要度が高いと考えられるが、平地農業地域においても地域振興のひとつの戦略となりうる。例えば前項で触れた農村社会の教育力や福祉力は、狭い集落内で完結している必要はない。農業の生産についても同様である。農業中心の農業者にあっては、所属する集落の耕地を越えて借地を確保しているケースはごく普通である。あるいは農産物の直売や加工のグループの場合に、集落を越えた範囲に視野を広げることで、同じ思いの仲間の輪を作りやすいといった面もある。

中山間地域をめぐる国の政策については、次の2点が重要である。ひとつは、中山間地域の保全方針に関する国民的な合意形成をはかることである。むろん、その前提には、中山間地域の人口や土地利用に関する客観的な見通しや、中山間地域の国土保全上の意義に関する偏りのない情報の提供が必要である。さらに条件不利地域の保全に関する利益と費用負担をめぐる国民的な議論も不可欠である。こうした分析や議論を踏まえて国によって策定された保全方針は、それぞれの地域の意思決定にあたって重要な参照事項になるであろう。残念ながらこれまでのところ、中山間地域保全の守備ラインについて国としての基本方

針が打ち出されているとは言いがたい。

第2に、府省間の縦割り行政の壁を撤去することである。中山間地域の振興はひとり農林水産省の政策のみによって達成されるわけではない。土地利用ひとつをとっても、例えば農地と原野・森林さらにはそれらの緩衝帯となるグリーンベルトの形成といったかたちで、総合的なプランづくりが求められている。しかるにこれまでの行政システムのもとでは、地目や地域指定が異なる場合には、従うべき政策・制度の体系と所管の行政府も異なっているのが普通である。そして、異なる制度間のギャップを調整する仕事が、しばしば地方公共団体の行政職員にとっては頭痛の種となる。「政策転換・制度改革の基本指針」でも触れた論点であるが、国の行政をユーザー本位の行政に転換し、地域の創意と工夫をスポイルしない仕組みを作り出す必要がある。

3) 農村地域資源の保全に側面支援を

コミュニティの主体的取り組みが今後も保全の基本

農政は、コミュニティへの直接支払など側面からの支援策を

借地による規模拡大を想定していない土地改良制度は見直しを

土地利用型農業において、農業中心の担い手は地域の営農活動をさまざまなかたちで支える役割を果たしている。機械作業を請け負うことで、兼業農家や高齢農家の耕作をサポートしているケースはごく一般化している。作業を請け負うことは担い手の規模拡大の一形態でもある。最近では、環境保全型農業に必要な栽培履歴を記録する取り組みに、担い手農家が指導的な役割を果たすといった新しいタイプの関係も現れている。担い手は専門的な知識を有するだけでなく、施肥などの作業を実施している場合も多いからである。けれども、こうした地域農業をめぐる協力関係は一方向のものではない。担い手農家や法人経営が、そのほかの農家をはじめとする農村コミュニティのメンバーに支えられている面もまた存在する。

すなわち、農業生産の継続に不可欠な農業用の用排水路の維持管理や農道の補修といった活動は、多くの農村地域において農家全戸の参加によって支えられている。農村地域資源のメンテナンスである。用排水路の維持管理とは水路周辺の草刈りや、水路の泥さらえやゴミの撤去といった作業である。これを地域の農家の参加のもとで実施しているのである。農地を貸したことにより、みずからは耕作を行わなくなった元農家が参加しているケースも珍しくない。純然たる非農家が作業に参加している農村もある。用排水路や道路が農業生産のためのストックであると同時に、地域の生活環境の一部を形成する要素として認識されていることを物語っている。

現代日本の農業生産は深く市場経済のもとに組み込まれている。使用する生

産資材の大半は市場で購入され、農産物も大半が市場で販売される。しかしながら同時に、市場で調達することの困難なインプットも存在する。水田農業の場合には、地域の共同作業によって維持管理された用排水路がそうしたインプットなのである。良好な状態に維持された農道も市場によって供給されるわけではない。むしろ、農道も現代農業に不可欠のインプットである。加えて用排水路や農道は自然環境に常時さらされているため、その維持管理をルーチンワークとして規格化することや、定期点検のかたちで外注することが困難である。また、多くの人数による集中的な共同作業が維持管理水準のばらつきの発生を防ぎ、水利施設や農道といったストックの全体を良好な状態に保つことにもつながっている。維持管理作業を細かく分割して分担することも合理的とは言えないのである。こういった事情が、今日に至るまで用排水路や農道の維持管理を農村コミュニティの仕事として存続せしめてきた基本的な理由である。けれども農家数が減少し、高齢化が進むなかで、こうした共同作業の存続にも各地で注意信号が灯り始めている。しかも、この種の維持管理作業に関する限り、これを担い手の農業者に集中することも容易でない。ここにもこれからの地域農業が取り組むべき課題が横たわっている。

もっとも農業生産基盤の整備が進められた結果、水路や農道といった農村地域資源の保全に要する労力が大幅に軽減されていることも事実である。水路がコンクリート化されることで、その維持管理作業は格段に軽減されている。また一部の地域に限定されるものの、用水が地下に埋設されたパイプラインによって供給されるシステムのもとでは、除草や浚渫を排水路についてのみ行えばよい。舗装された農道も今日ではそれほど珍しいことではない。つまり用排水施設や農道の近代化は、維持管理の労働を資本財で代替するプロセスとして進めたのである。けれども、今後ともこのかたちで維持管理労働の削減を追求することには疑問符が投げかけられている。

ひとつは、とくに用排水路について、いっそうの人工物化を押し進めること

が、農村における多様な生物種の保全の観点から望ましくないとする声の強まりである。2002年の「土地改良法」の改正においては、土地改良事業の実施に際しては環境との調和に配慮することが謳われた。この背景には、環境問題に対する国民の関心の高まりと、もっぱら効率を重視した過去の農業基盤整備事業に対する反省がある。もうひとつは、用排水施設の近代化が維持管理労力の節減をもたらすとともに、従来は地元の農家に負担されていた作業を土地改良区や行政が肩代わりする傾向を後押ししたことである。そもそも施設の近代化には多額の財政負担が伴っていたが、これに加えて維持管理作業を直接・間接に財政が負担する構造も強められたのである。いわば小さな政府に逆行する動きが静かに進行してきたわけである。

農村地域資源の維持管理については、今後とも農村コミュニティの共同の力を活用することが現実的であり、かつ、それは日本の社会のあり方に照らして望ましいことでもある。可能な地域にあっては、その範囲を拡大することがあってもよい。農村地域資源がたんなる生産のためのストックではないという意味では、非農家の参加をさらに促すことも考えられる。防火用水や消雪用水として使われている農業用水は少なくない。用水路の周辺が遊びや学びや憩いの親水空間として機能している例も多い。こうしたことを背景に、現にボランティアの維持管理活動への参加が注目されている地域もある。このように身近にある用排水路や農道の保全活動を住民みずからが担う方式は、都会が見習うべき農村の優れた伝統である。こうした取り組みの社会的な意義を正當に評価し、これに対する敬意を農村社会に伝えることも大切である。都会で進行してきたのは、コミュニティの弱体化とこれを補う行政サービスの拡大であり、国や地方の財政負担の膨張であった。同様のプロセスが農村に生じてよいとは思われない。

しかしながら現実には、農村においてもコミュニティの弱体化が懸念されて

いる。農村地域資源の保全策を早急に検討する必要がある。農業水利施設や農道は国の食料自給力を支える基本要素である。食料の生産には、農業の担い手の力とともに、コミュニティの力を欠くことができない。この点を踏まえて、農村地域資源の保全に向けた支援策を講じる必要がある。2つの留意点を指摘しておきたい。第1に、支援策の眼目は地域における維持管理作業の継続とこれに必要な組織活動をサポートする点にある。一種の直接支払も考えられてよいが、それは維持管理に参加している農家をはじめとする住民の負担に代替するためのものではなく、むしろ継続的な参加を促すテコとして機能することが期待される。したがって個々のメンバーに直接行き渡る形態ではなく、集落や水利組合のような維持管理の単位組織を支援策の受け皿とすることが適切であろう。この点に関しては、耕作放棄の防止に関する集落協定を重視した中山間地域等直接支払の政策手法が参考になる。

もうひとつの留意点は、支援策を講じるにあたっては、維持管理作業そのものの難易度と組織化の難易度を適切に評価し、これを支援策の厚みに反映することである。少なくとも3つの要素を考慮する必要がある。第1に、その維持管理組織がカバーしている水路や農道の延長と構造である。言うまでもなく、コンクリート化された水路と土水路とでは維持管理に必要な負担にも違いがある。第2に、農地の集積の度合いや不在村の土地所有者の農地保有率といった農業構造上の要素である。農地制度の抜本改革が進むならば、現行の農業生産法人以外の法人などの農業参入も視野におさめなければならない。いずれにせよ、農地の所有者と耕作者の不一致が進むほど、農村地域資源の維持管理の組織化はむずかしい問題に直面する。もちろん、借入農地の集団化をはかるなど、地域の土地利用調整機能を高めることで地域資源管理上の困難が緩和される点も忘れてはならない。そして第3に、農家や農地の所有者ではない農外からの維持管理作業参加者の有無とその割合も重要な考慮事項である。地域資源の維持管理への参画の範囲を積極的に拡大することは、農村と都会とを問わず、わ

が国の地域社会にとって意義深い取り組みと言えよう。こうした取り組みは、地域の問題を広く地域の構成員によって解決しようとする点で、また、個人への利益配分よりも活動の継続性を重視する点で、いわゆるコミュニティ・ビジネスの理念とも重なり合うところがある。

水田地帯で攻めの農業を展開する担い手がしばしば抱える悩みは、水利施設の維持管理労働の負担である。借地を拡大した耕作者が維持管理作業に参加するとすれば、いくつもの水系の作業への参加を要請されることになる。この点にも関わって、法律の原則のうへでは土地改良事業の参加資格者は耕作者であるとされている。土地改良事業には土地改良施設の維持管理も含まれており、この規定を末端の水路の管理作業にあてはめるとすれば、担い手はその規模に応じて維持管理活動を担当しなければならない。これは規模拡大に対して強い制約として働く。すでに述べたように、現実には農地の所有者が維持管理活動を担当している地域も少なくない。土地改良事業への参加者も農地の所有者である場合が多い。いずれにせよ、農村地域資源の保全のスタイルには地域性があり、一律の処方箋を提示することは避けなければならない。けれども、維持管理をめぐる義務について、今日の農業構造の実態を踏まえた制度上の原則を示しておくことも、地域の組織化やルール作りを円滑に進めるうえで無駄ではなからう。貸借契約が結ばれているときに、例えば農地の所有者が一義的には用排水施設の維持管理の義務を負うという原則のもとでは、所有者本人が義務を履行できない場合、その作業は他のメンバーに移譲されることになる。逆に耕作者に義務があるとの原則であれば、耕作者に義務の履行がむずかしい場合、例えば土地の所有者に作業を委ねることにならう。あるいは、所有者と耕作者の双方に義務があるという整理も考えられる。重要なのは、地域の実態を十分に踏まえたうえで、調整を行う際のスタート点が明確にされていることである。そもそも 1949 年に制定された「土地改良法」にとって、今日のような大規模

借地経営の展開はまったく想定外の事態なのである。こうした制度上の不備を補っておくことも、地味ではあるが農政改革が取り組むべき重要な課題である。

4) 岐路に立つ農協

農協改革のキーワードは自立

単位農協の活動重視と組合員への情報開示の徹底は自立への第一歩

農政と農協の関係は自立を前提とした真のパートナーシップへ

農村にはさまざまな組織が形成されている。なかでも農協の影響力は大きい。それだけに農協に対する風当たりも強い。事実、農協はさまざまな改革の課題に直面している。そしてこのことは、徐々にではあるが、農協陣営の内部にも浸透しつつある。具体的には、昨年（2003年）10月に開催された第23回JA全国大会は「『農』と『共生』の世紀づくりをめざして」と題した大会決議を採択したが、そこには当面する農協改革の課題が包括的に掲げられている。ちなみに大会決議のサブタイトルは「JA改革の断行」であった。注目されるのは、「このまま推移すれば、数年のうちに全国のJAの合計で、事業利益段階で収支がマイナスとなる公算が高くなっており、これは、(19)50年代の再建整備期以来の未曾有の危機といわざるをえません」というくだりである。危機感がきわめて率直に表明されている。

農協の事業改革については、同じ年の3月に公表された『農協改革の基本方向』（「農協のあり方についての研究会」報告書）が、同じように包括的な指針を提示している。JA全国大会の決議とも重なるところが少なくない。なかでも、これからの農協の進むべき方向を考えるうえでは、次の2つの指摘が重要である。ひとつは、地域のそれぞれの農協（単位農協）の活動を重視し、連合会とくに全農の役割については単位農協の補完機能に徹すべきだとしている点である。単位農協重視の姿勢は、地域水田農業ビジョンの策定を基礎に、売れる米作りをめざして進んでいる米政策改革の方向性とも重なっている。さらに農業者に密着した地域段階の組織を重視するスタンスは、農業者と地域の創意

と工夫を引き出すことを重視する本報告の農政改革の基本方向とも合致している。

もうひとつの重要な指摘は、同様に主として単位農協の事業運営に関するもので、信用・共済・経済等の部門別の収支を明確にすることを求めている点である。収支を明確にしたうえで、役職員・組合員の議論を通じて赤字部門の改善方策を決定することが重要であるとされている。信用事業・共済事業に安易に依存できない現下の経済環境のもとでは、妥当な指摘である。もっとも、やや突き放した見方をとるならば、信用事業や共済事業への依存体質から脱皮をはかる道は、当の農協の組合員自身が選択すべきことがらである。むしろ、ここでの指摘の重要性は、収支情報を明確にすることで役職員や組合員の責任ある判断を促しているところにある。この点に限らず、情報の開示は農協改革の鍵を握る要素であると言ってよい。単位農協の事業運営の実態が組合員に正確に伝えられ、他の単位農協との差異が明らかになるなかから、改革の機運が高まる状態こそが正常な姿である。言い換えれば、農協改革のプロセスにいま求められていること、それは役職員や組合員のなかに改革への内圧を飛躍的に高めることである。

同時に農協改革を後押しする政策的な要素として重要なのが、購買や販売などの事業の面で、農協とそのほかのライバルを公平な競争環境のもとにおくという原則を貫くことである。また、こうした原則を農協が明確に受け止めることが大切である。この面でのイコールフットィングは実際には相当に進んでいる。けれども、制度に依存してビジネスの確保をはかるという発想が、農協陣営にいまなお根深く残っていることも否定しがたい。むしろ、協同組合の社会的な役割にふさわしい税制上の優遇措置といった政策はあってよい。けれども、例えば農産物の販売ルートが制度的に農協系統に特定されているといった、つい最近までの米のような状況は、結局のところ制度と政治への過度の依存に結びつき、農協の自力改革を先送りすることにつながったと言わざるを得ない。

制度と政治への依存から脱却することで、たしかに短期的には改革の痛みが生じる面は否めない。しかしながら、自力改革の先送りのあとに待っているのは回復不能な惨状であるとみななければならない。25万人を超える職員を擁する農協組織にとって、さきに引用した大会決議の警鐘はまことに重い。

農協の活動の内容と水準には大きなばらつきがある。優れたモデルとして推奨される農協の活動も少なくない。これを支える有能で誠実な農協職員も少なくない。ここに農協改革の希望がある。一方、農協が農業中心の担い手や法人経営の要望に充分に応えていないとの声にも根強いものがある。担い手や法人経営が協同の力を必要としていないわけではない。農業の世界では大規模であっても、市場全体の大きさに比べれば、むしろ零細企業の範疇にある経営が大半なのである。問題は、少なからぬ農協が先進的な経営の求めているレベルの協同の要求に応えるだけの事業を展開し得ていないところにある。しばしば指摘される購買事業や販売事業の大口利用者に対する優遇の必要性についても、大口利用者をつなぎ止めておくことの経営上の有利性を考慮するならば、むしろ農協自身が進んで検討してしかるべき課題であった。

改革のテーマは多い。けれどもあえて言うならば、目下の改革論議は当面の危機を克服するための処方箋をめぐるものであり、過去の歴史から農協が背負い込んだ負の遺産を清算するための議論である。これはこれで大切であり、かつまた、容易ならざる挑戦でもある。しかしながら、農政の枠組みが大きく転換し、農業生産と農村社会の構造にも不可逆的な変化が生じている今日、農協のあり方についてもまさに原点に立ち返った検討が必要である。そして、中長期的な観点から農協の歩むべき方向を構想するうえでのキーワードは自立である。この観点に立つならば、単位農協の活動の重視や情報開示の徹底といった目下の改革の基本要素は、自立度の高い農協組織への脱皮に向けた最初の一步であるということもできる。

長いあいだ、わが国の農協と農政は不即不離の関係を維持してきた。良くも悪くも、農政あつての農協であり、農協あつての農政であった。例えば米をめぐる過去の制度をみると、戦後の食管制度のもとにおいて、主として農協系統組織が川上側の流通ルートとして機能していた。農協なくして食管制度は存在し得なかったわけであるが、同時にすでに指摘したとおり、食管制度による流通ルート指定によって、農協の米ビジネスのボリュームが確保されていたという側面もあった。また、徐々にその重みの低下が進行したものの、米価の公定制度もごく最近まで維持されてきた。政府米価の決定過程に農協系統がその組織力を傾注したことは、こうした制度のもとではそれなりに合理的な行動であった。けれども反面、ビジネス感覚を必要としないシステムが長く続いたため、農協系統組織に経営的なセンスに富んだ人材が育ちにくい土壌が形成された点も否めない。あえて踏み込んで述べるならば、農協系統のトップにも事業の企画力や経営者としての統率力に優れた人材よりも、組織の内外における調整力や政治力に長じた人材が就任する傾向が続いたことを否定できない。その結果として組織のトップの高齢化も著しい。

農協組織の思考と行動のスタイルは、政策や制度のありかたに強く規定されている。そしていま、広い範囲で農政の枠組みの転換がはかられつつある。そのなかで農協もまた変革を余儀なくされている。もちろん、米の分野に限ったことではない。また、必ずしもスムーズに変革が進んでいるわけでもない。けれども、農政改革が農協改革を促すという大局的な構図は明瞭である。しかしながらこの構図を客観的に眺めるならば、国の政策や制度の変化に呼応して農協のあり方が変わるという点において、農政と農協の関係に本質的な変化は生じていないとみることもできる。依然として、政策・制度の鑄型に合わせて農協の事業や運動のスタイルが形成されることになるからである。中長期的な見地に立って農協の歩むべき道を構想するためには、このような関係自体が問い直されるべきである。それも農協人自身によって問い直される必要がある。

先進国において、協同組合に対する政府の関与は非常に抑制された範囲のもとにある。他方で多くの開発途上国においては、協同組合運動は政府によって促進されると同時に、政府によって管理されている。この意味において、わが国の農協をめぐる制度的な環境には途上国のそれに類似したところがある。これからの農協の歩むべき道は、自立度の高い先進国型の協同組合組織への移行をはかることではないか。また、そのような理念を体現した新しい協同組合の誕生を地域で促進することではないか。もちろん、この方向への移行に際しては農協をめぐる法制度の見直しも必要であろう。けれどももっとも大切な点は、みずからの自立度を高めるなかから、農協自身がその将来像について自己決定を行うことである。その結果、農政との関係もまた農協自身の自己決定にもとづく真のパートナーシップとして再生されることになる。

農協の将来像については、職能型協同組合と地域協同組合の選択の問題、剰余の配分をめぐる利用と出資の関係、意思決定ルールのあり方、事業や活動の範囲といったさまざまな論点がある。いずれも古くて新しい問題である。けれども、これまでは政策と制度に強く規定された農協の現実の姿が、こうした基本的な論点を深く吟味することを妨げてきた面がある。みずからの自立が改革の課題となるに至った今日、農協自身がこうした協同組合としての本質論をリアリティのある問題として検討する環境が整ったと考えることができる。「自発的に手を結んだ人びとが、共同で所有し民主的に管理する事業体をつうじて、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと願いをかなえる」という協同組合の目的(1995年協同組合原則)のもとで、時代の転機を迎えた農業・農村と農政の進路を踏まえながら、広範な関係者のあいだで真摯な議論が行われることを期待したい。

．むすび：日本農業の将来像

1．競争力再生の活路

生産性向上と差別化戦略が農業の競争力再生のポイント

世界有数の食に厳しい消費者は農業の大きなビジネスチャンス

農業者の創意と工夫を引き出すことが農政改革のポイント

日本の農業は危機的な状況にある。とりわけ土地利用型農業は一刻の猶予も許されない状態を呈している。けれども、いたずらに悲観になる必要はない。日本の農業と農政をつぶさに観察するならば、そこには農業の競争力回復につながる未開拓のポテンシャルが横たわっており、ポテンシャルを引き出すために農政が取り組むべきテーマも明らかだからである。関係者が総力をあげて課題の克服にあたるならば、農業のサバイバルは十分に可能である。農業再興の芽も少なくない。このまま衰微するにまかせるには、日本の農業と農村は国民生活にとってあまりにも大切な存在である。

農業の競争力再生の活路は第1に生産性の向上にあり、農業経営の規模拡大や新技術の開発にさらなる期待がかかる。土地利用型農業の規模拡大をはかる際には、耕地の分散を回避する土地利用調整システムもいちだんと強化される必要がある。同時に、農地面積がそのまま経営規模を意味した時代は過去のものとなった。加工や流通のビジネスを取り込んだ多角化によって、厚みを増して経営規模の拡大をはかることも有力な戦略である。食品産業との連携を深めることによって新たな付加価値を創出し、これを分かち合うこともできる。近年は、農場や地

域の環境を活かしたグリーンツーリズムの取り組みも各地に誕生している。農村ツーリズムも農業ビジネスの幅を拡大する。

農業の競争力を支えるもうひとつの要素は生産物の高い品質であり、日本の農産物ならではのクオリティにもとづく製品の差別化である。生産物そのものの高質化とともに、安全・安心に対する消費者の関心に応えることのできる製品管理システムや、環境保全に十分配慮したクリーンな生産環境も、農業の差別化戦略の大切な要素である。厳しい鑑識眼と肥えた舌を備えた消費者の存在は、日本農業に与えられた大きな財産である。たとえ物的な生産性において譲るところがあるとしても、顧客と響き合う関係を創出することができるならば、日本の農業が世界でトップクラスの競争力を獲得することも夢ではない。ファーマーズ・マーケットの急成長や地産地消運動の広がりや、農業者と消費者が新たな関係性の時代に入ったことを象徴している。

本報告では議論の大半を、土地利用型農業を念頭において展開した。稲作をはじめとする土地利用型農業をめぐる問題状況がきわめて深刻だからである。しかしながら、日本には土地を集約的に利用して高い収益をあげている園芸がある。あるいは環境問題の克服という課題はあるものの、中小家畜を中心として、畜産部門のなかにも優れた経営成果をあげている農業者が存在する。これらの分野においては、わが国農産物の国際競争力が極端に低いわけではない。土地の制約が相対的に小さいこともあるが、同時にこうした分野の農業経営が比較的早くから市場の競争環境のもとにおかれていたことも忘れてはならない。そのなかで農業者の市場適応力が問われ、生産性の向上や製品の差別化への動機付けも継続的に働いてきたのである。主業農家や企業的な経営のシェアも高い。市場競争下にあった品目については、これを扱う農協の経営的な感覚にも一日の長がある。こうしてみると、土地利用型農業には先を歩んでいる集約的な農業や市場対応型の農業から学ぶべき点が少なくないはずである。

生産技術や経営管理といった面に未開拓のポテンシャルを発見し、これを具体的な成果につなげるのが農業者の創意と工夫である。そしてこうした農業者の創意と工夫を引き出すこと、ここに農政改革のポイントがある。政策転換と制度改革が急がれる。何をなすべきか。何をしてはならないか。この点の見極めが日本農業の競争力を大きく左右する。食料問題と農業問題のグローバル化とともに、食料政策と農業政策も国際競争の時代を迎えている。

2. アジアの世紀を生きる日本の農業

グローバル化の流れに正面から冷静な対応を

先手を打つ政策転換で交渉ポジションの引き上げを

東アジア諸国の経済成長は能動的な農業・農政戦略のチャンス

WTO や FTA の展開に対して正面から冷静に向き合う姿勢が大切である。グローバル化の進展は避けて通ることのできない時代の潮流である。けれども、WTO や FTA に象徴される国際化の進展を、自由貿易優位論が世界を一方向的に席卷していく単純なプロセスとして捉えるべきではない。現実の交渉は、それぞれに複雑な歴史と異なった社会構造を有する当事国が、互いに満足のいく解を模索する過程として進行している。ギブ・アンド・テイクの最適な組み合わせを相互に探索する過程であると言ってもよい。とりわけ FTA 交渉にその色彩が強い。このこともあって、北米自由貿易協定(NAFTA)やアセアン自由貿易地域(AFTA)をはじめとして、これまでに締結された多くの FTA では農産物に対する特別の扱いを含んでいる。農業や食料の問題がむずかしいのは、わが国に限ったことではない。

FTA 進展のひとつの背景として WTO 交渉の膠着状態がある。加盟国が 148 カ国を数え、しかもその 5 分の 4 が発展途上国となるなかで、互いに満足のいく解を模索するプロセスが格段に困難になっているからである。WTO 交渉の手詰まり状況と FTA による地域主義を伴った貿易自由化の流れは、その是非はおくとしても、国際経済をめぐる環境に生じている現実の変化である。こうしたなかで懸念されるのは、世界が濃密な貿易のネットワークの形成された FTA 圏と、それ以外の非 FTA 圏に二分されることである。そして、これまでの FTA 交渉の進捗をみる限り、わが国が非 FTA 圏に取り残されていくシナリオもあながち杞憂

であるとは言えない。こうした事態が工業製品の輸出にとって大きな打撃であることは言うまでもないが、貿易構造の変化に伴って、加工食品の原料輸入の面でも国民生活に深刻な影響が生じることも考えておかなければならない。すでに一部の食材については、貿易パターンの変化に伴う調達上の問題が浮上しているとの指摘もある。

日本の農業と農政もグローバル化の流れに冷静に向き合わなければならない。言うまでもなく、国際交渉において日本農業のポジションを引き上げるための最善の手段は、その競争力を高めることである。この点で不断の努力を惜しむべきではない。と同時に、当面の農業保護の形態を転換することで、各国との交渉において全体として国益に沿った妥結点への道を切り開き、なおかつ農業の持続性を損なうことのない方策を講じることも重要である。とくに少数の国のあいだで駆け引きが展開される FTA 交渉においては、WTO 交渉と比較しても、能動的で戦略的な取り組みが決定的に重要である。そのような戦略的な取り組みを支える国内政策のひとつが、「政策転換・制度改革の具体像」として提案した新たな担い手経営支援策にほかならない。むろん、一方的に交渉の手の内をさらす愚は避けるべきであるが、政策転換のプログラムを周到に準備することにより、国際交渉への対応の選択肢を広げておくことの意義は大きい。その意味でも新たな担い手経営支援策への移行を急ぐべきである。制度の設計と導入の手順はそれほど簡単ではない。そうであれば、なおさら改革のプロセスをスピードアップする必要がある。いったん政策の枠組みが定着するならば、国境措置の組み替えの動向に応じて、その発動水準を調整することも可能なはずである。

農産物の貿易については、重要なパートナーである欧米やオセアニアをはじめとする諸外国とのあいだに、今後とも良好な関係を維持する必要がある。同時に特に FTA に関しては、東アジア地域との関係が大切である。交渉のプロセスで相互に満足のいく解を見出すことができるならば、それは地域の成長にさらに燃

料を供給することを意味する。アジアの経済成長は、これからの日本の農業にとっても重大な関心事である。東アジア諸国の所得水準の上昇は、一面では上級財への需要が高まることを意味する。むろん、上級財には質の高い農産物や食品が含まれる。他方で経済成長のプロセスは、かつての日本農業が辿った経過と同じように、農業の競争力の相対的な低下に結びつく可能性が高い。この両面が相俟って進むならば、わが国と東アジア諸国のあいだに農産物と食品に関する水平貿易の形成を展望することもできる。すでにその芽はある。グレードの高い国産の果物や米などの輸出が注目されている。アジアの広がりの中で、厳しい鑑識眼と肥えた舌を備えた顧客層をつかむことは、日本の農業と食品産業の戦略的な課題になりつつある。

東アジアを中心とする圏域を視野に入れるとき、農政の戦略もより能動的に組み立てられる必要がある。新たな顧客層の獲得を側面から支援する政策は有力な先行投資としての意義を持つ。現地において日本の農産物や日本食のフェアを開催することや、デパートや量販店に日本ブランドのコーナーを設けることは、いまずぐにでも実行可能な取り組みである。加えて東アジアの各地において、技術と経営の両面で相手国の農業や食品産業の成長を支援することも重要である。経済成長とともに農業と食料の分野がさまざまな困難に直面することは、わが国の戦後の歴史によって十分に実証されている。反面教師としての側面を含めて、農政の経験を伝えることは、アジアで最初に先進国の仲間入りを果たした日本の責務でもある。言うまでもなく、このような交流のベースには農業と食生活をめぐる文化的な共通項がある。水田と米である。そして成長の果実を分かち合い、農業と食料の領域に双方向の流れが生み出されるならば、農政の分野においても共通の枠組みの模索がはじまることであろう。交流と対話の積み重ねのなかから浮上するのは、共通農業政策のアジア版とも言うべき農業と食料をめぐる国際的な連携の姿である。

図 表
用 語 解 説
委 員 名 簿 等

図 表

(図表 1) 農家人口・農業就業人口の動向

(単位：万人)

	1970 年度	1980 年度	1990 年度	2000 年度	2002 年度
全人口	10,466	11,706	12,361	12,692	12,743
農家人口 (比率)	2,659 (25.4%)	2,136 (18.3%)	1,729 (14.0%)	1,046 (8.3%)	989 (7.8%)
全産業就業人口	5,109	5,552	6,280	6,446	6,330
農業就業人口 (比率)	811 (15.9%)	506 (9.1%)	392 (6.2%)	290 (4.5%)	262 (4.1%)

資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表(平成14年度版)』

農林水産省『ポケット農林水産統計(平成15年版)』、総務省「人口推計」

注：1) 農業就業人口とは、**自営農業のみに従事した者または自営農業以外の仕事に従事していても年間労働日数でみて自営農業の方が多い者のこと**をいう。

2) 1970年は沖縄県を含まない。

(図表 2) 基幹的農業従事者の将来予測

(単位：万人)

	1990 年	2000 年	2002 年	2010 年 (推計)	2020 年 (推計)
基幹的農業従事者	292	240	230	184	129
うち 65 歳以上 (比率)	78 (26.8%)	122 (51.2%)	123 (53.3%)	110 (59.8%)	85 (65.9%)

資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表(平成14年度版)』

松久勉、「農業労働力と農家世帯員の動向 - 推計結果の比較から」、生源寺眞一編『21世紀日本農業の基礎構造』、農林統計協会、2002年、第1章

注：基幹的農業従事者とは、**農業就業人口(販売農家)のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事(農業)」である者のこと**をいう。

(図表 3) 耕地面積の動向

(単位：万 ha)

	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年 (推計)
耕地面積	579	546	524	483	452 465
貸付面積	29	26	41	62	
不作付・耕作放棄地面積	—	30	37	62	
うち不作付面積	10	18	16	27	
うち耕作放棄地面積	—	12	21	34	

資料：農林水産省『農林業センサス』

農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成14年度版）』

食料・農業・農村政策審議会企画部会（第6回〔平成16年3月22日〕）資料

注：1）貸付面積は借入面積のデータを用いている。

2）不作付面積は、所定の調査期日において、作物の播種又は植付けがない面積。

3）耕作放棄地は、調査日以前1年以上作付けせず、この数年の間に再び耕作する意思のない土地。1970年は耕作放棄地面積のデータがない。

4）2010年の耕地面積の上段は、2000～2003年の3年間の減少面積の平均と同程度の面積が今後毎年減少するものと見込んだ場合の数値。同下段は、最近の農地面積の減少のペースの鈍化傾向を見込んで試算した場合の数値。

(図表 4) 農家戸数の動向

(単位：千戸)

	1970年	1980年	1990年	2000年	2002年
総農家	5,342	4,661	3,835	3,120	3,028
販売農家	—	—	2,971	2,337	2,249
専業農家	831	623	473	426	439
第1種兼業農家	1,802	1,002	521	350	300
第2種兼業農家	2,709	3,036	1,977	1,561	1,509
自給的農家	—	—	864	783	779

資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成14年度版）』

農林統計協会『農業白書附属統計表（平成10年度版）』

- 注：1) 農家は経営耕地面積が10アール以上または1年間の農産物販売金額が15万円以上の世帯。
- 2) 販売農家は経営耕地面積が30アール以上または農産物販売金額が50万円以上の農家。
- 3) 自給的農家は経営耕地面積が30アール未満かつ農産物販売金額が50万円未満の農家。
- 4) 専業農家は世帯員のうち兼業従事者が1人もいない農家。
- 5) 第1種兼業農家は世帯員のうち兼業従事者が1人以上で、農業所得が農外所得より多い農家。
- 6) 第2種兼業農家は世帯員のうち兼業従事者が1人以上で、農業所得より農外所得が多い農家。

(図表5) 農家と勤労者世帯の世帯員1人当たり家計費の比較

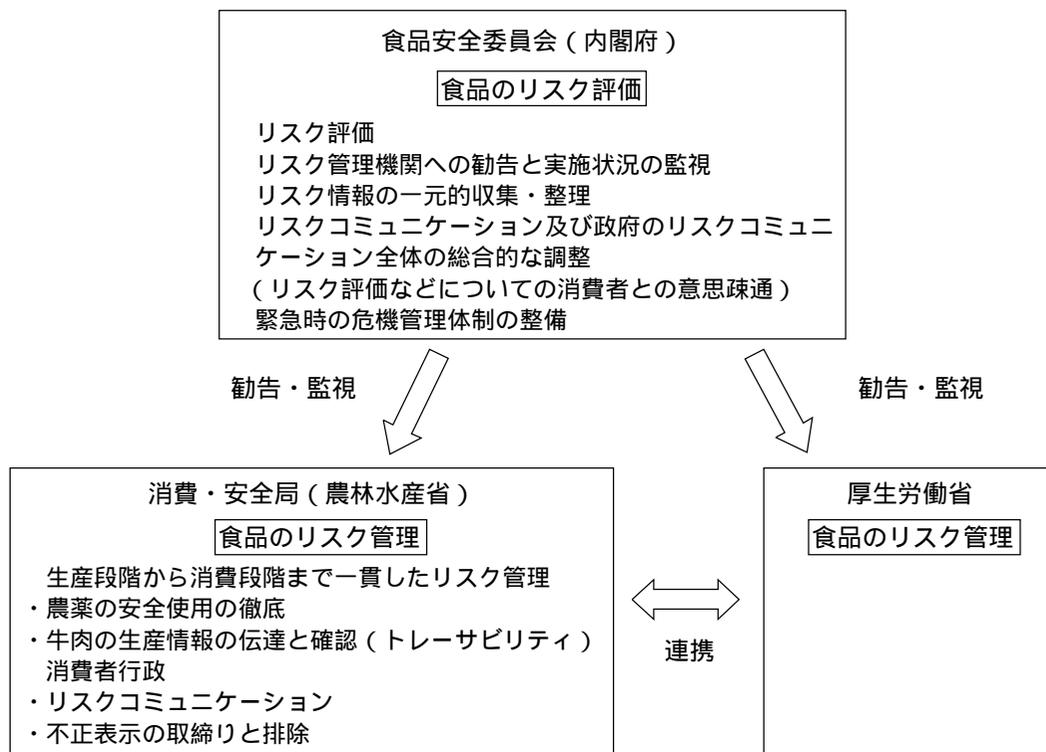
(単位：千円)

	全 国 農 家 平 均	勤 労 者 世 帯			
		全 国	人 口 5 万 人 以 上 の 都 市	人 口 5 万 人 未 満 の 都 市	うち町村
1970	236.3	248.6	255.7	228.9	229.1
1980	822.7	725.2	736.8	689.2	687.4
1985	980.6	874.1	890.5	824.6	826.0
1990	1,158.0	1,031.6	1,051.3	975.8	945.5
1995	1,276.2	1,094.3	1,106.2	1,057.8	1,078.3
2000	1,356.0	1,206.6	1,213.8	1,128.9	1,069.0

資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表(平成14年度版)』

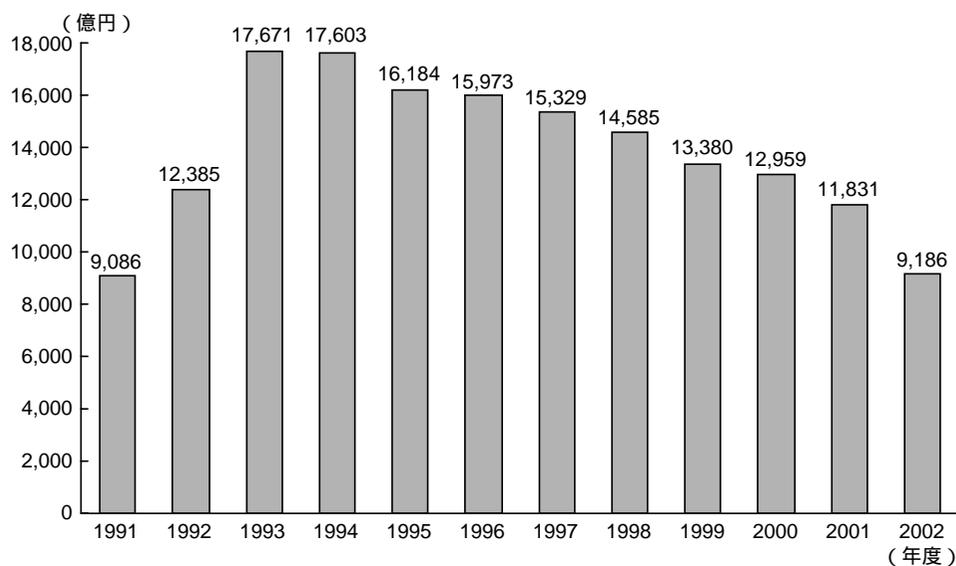
- 注：1) 1995年、2000年は販売農家、それ以前は総農家の数値である。
- 2) 家計費は、勤労者世帯、農家とも住居費を除き、比較のための調整が行われている。
- 3) 「人口5万人未満の市町村」は、家計調査における都市階級「小都市B(人口5万人未満都市)」及び「町村」の平均である。
- 4) 1995年、2000年は暦年値、それ以前は年度値である。

(図表 6) 食品安全行政体制



資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』

(図表7) 農業農村整備事業(決算)の推移



資料：財務省『財政統計』等

(図表8) 国の農業予算の推移

(単位：億円)

	農業予算		公共事業		
	(指数)	(比率)	(指数)	(比率)	(指数)
1994年度	25,674	100.0	11,924	46.4%	100.0
1995年度	26,576	103.5	12,212	46.0%	102.4
1996年度	26,862	104.6	12,532	46.7%	105.0
1997年度	26,741	104.2	12,530	46.9%	105.0
1998年度	25,443	99.1	11,079	43.5%	92.9
1999年度	25,490	99.3	11,142	43.7%	93.4
2000年度	25,702	100.1	11,161	43.4%	93.6
2001年度	25,483	99.3	10,997	43.2%	92.2
2002年度	24,173	94.2	9,453	39.1%	79.3
2003年度	23,608	92.0	8,998	38.1%	75.5
2004年度	23,237	90.5	8,549	36.8%	71.7

資料：財務省資料より作成

注：1) 公共事業には、農業農村整備事業のほか、海岸・災害復旧等関連部分を含む。

2) 比率は公共事業の農業予算に占める割合。指数は1994年度を100とした値。

(図表 9) 地方の農業歳出 (決算) の推移

(単位 : 億円)

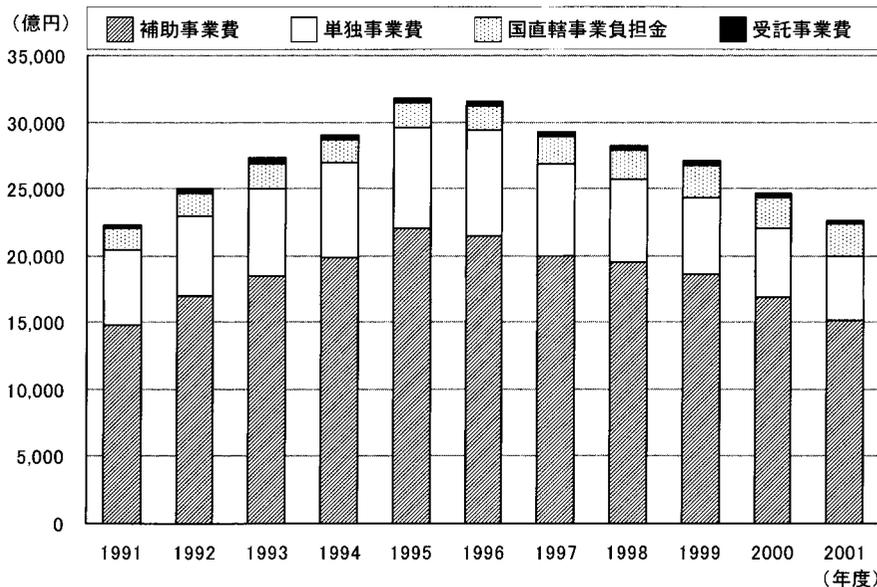
	農業歳出		公共事業		
	(指数)	(比率)	(指数)	(比率)	(指数)
1991 年度	35,146	100.0	22,298	63.4%	100.0
1992 年度	38,362	109.2	25,069	65.3%	112.4
1993 年度	41,401	117.8	27,277	65.9%	122.3
1994 年度	43,331	123.3	29,052	67.0%	130.3
1995 年度	46,381	132.0	31,793	68.5%	142.6
1996 年度	47,674	135.6	31,593	66.3%	141.7
1997 年度	44,949	127.9	29,259	65.1%	131.2
1998 年度	43,496	123.8	28,191	64.8%	126.4
1999 年度	42,137	119.9	27,048	64.2%	121.3
2000 年度	40,088	114.1	24,646	61.5%	110.5
2001 年度	38,152	108.6	22,624	59.3%	101.5

資料 : 地方財務協会 『地方財政統計年報』

注 : 1) 農業歳出は農業費、農地費、畜産業費の合計。

2) 比率は公共事業の農業歳出に占める割合。指数は1991年度を100とした値。

(図表 10) 地方の農業関係公共事業費 (決算) 内訳の推移



資料 : 地方財務協会 『地方財政統計年報』

(図表11) 農業関連組織の職員数 (試算)

(単位 : 人 , 戸)

農業関連組織	職員数①	職員数②
農 業 委 員 会	11,000	10,561
地 域 農 業 改 良 普 及 セ ン タ ー	9,000	9,862
土 地 改 良 区	8,000	13,339
農 地 保 有 合 理 化 法 人	350	—
都 道 府 県 農 業 会 議	500	—
都 道 府 県 試 験 研 究 機 関	5,000	—
農 林 漁 業 金 融 公 庫	900	—
農 業 共 済 組 合 等	—	9,407
農 協	260,000	257,706
農 林 水 産 省	25,455	25,455
地 方 行 政	101,820	101,820
合 計	422,025	428,150
主 業 農 家	448,000	

資料：職員数 は食料・農業・農村政策審議会企画部会（第6回〔平成16年3月22日〕）資料、職員数 は財務省資料よりそれぞれ作成。ただし、農林水産省の職員数は総務省『日本統計年鑑』による。

注：1）職員数 の数値は2003年。ただし農業委員会、農協は2002年、土地改良区、農林水産省は2001年。職員数 の数値は2002年。ただし土地改良区、農林水産省は2001年。また、主業農家は2003年。

2）地方行政の職員数は、一般行政職の国家公務員数と地方公務員数の比率に準じて、農林水産省の数値を4倍している。

3）主業農家は、農業所得が主（農家所得の50%以上が農業所得）で、65歳未満の農業従事日数60日以上の方がいる農家。

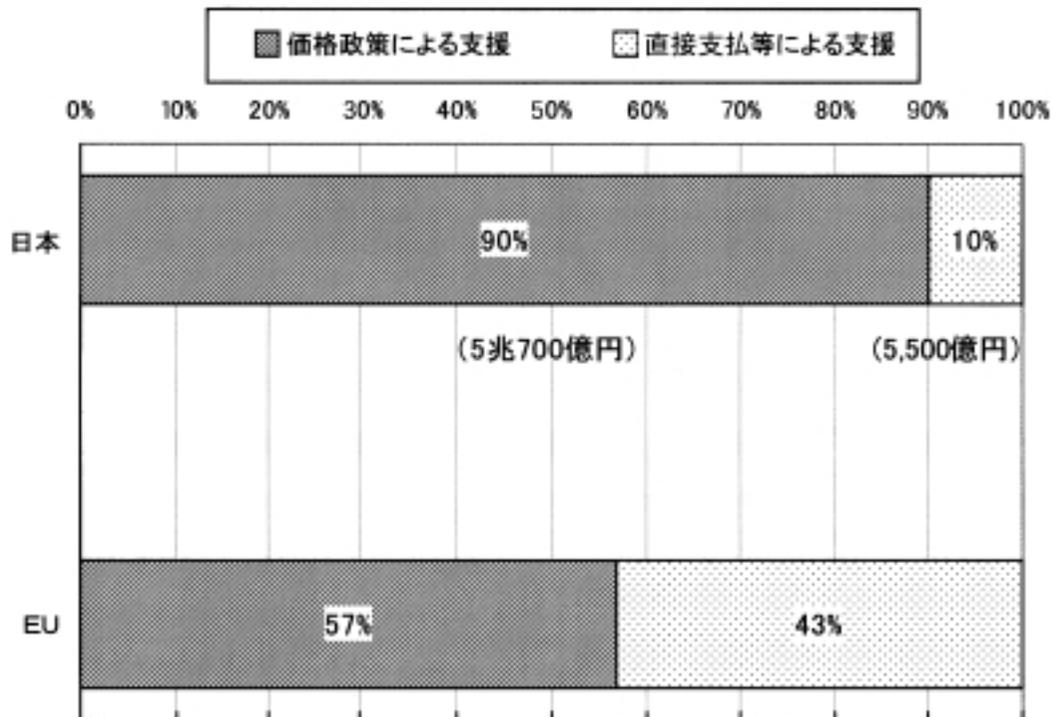
(図表12) A市における2001年度補助事業実施状況

(単位 : 千円)

	事業名	事業主体	総事業費	負担区分			
				国費	県費	市町村費	その他
1	農業委員会交付金及び補助事業	A市	48,040	7,598		40,442	
2	農地利用集積実践事業	A市	1,881	940		941	
3	農地流動化地域総合推進事業	A市	2,431	1,215		1,216	
4	農地利用集積促進事業	A市	1,814		907	907	
5	中山間地域等直接支払交付金事業	A市	150,732	75,366	37,683	37,683	
6	中山間地域等直接支払推進事業	A市	3,080	1,540		1,540	
7	認定農業者連携事業体育成事業	地区5集団	11,605	5,633		1,373	4,599
8	経営改善支援活動事業	A市	1,880	940		940	
9	経営対策体制整備事業	A市	240	120		120	
10	農業・農村男女共同参画推進事業	A市	1,000	500		500	
11	ふるさと農村活性化支援事業	農業公社	801		400	401	
12	都市農村交流対策事業	A市	1,700	850		850	
13	農業生産総合対策事業	A市	500	250		250	
14	農業生産総合対策事業	担い手育成推進協議会	50,727	25,337		12,681	12,709
15	水田作付体系転換緊急推進事業	JA	319	319			
16	水田農業経営確立対策確認事務委託事業	A市	5,984	1,024			4,960
17	米穀流通消費改善対策事業	A市	837	574		263	
18	水田農業経営確立対策推進交付金	A市	3,613	1,941		1,672	
19	水田農業経営確立条件整備事業	農作業受託組合連絡会	7,228		2,409	1,206	3,613
20	水田農業経営確立条件整備事業	受託組合	2,259		752	378	1,129
21	地域農業確立総合対策事業	JA	6,077		1,929	1,930	2,218
22	地域農業確立総合対策事業	受託組合	1,365		455	228	682
23	地域農業確立総合対策事業	農業公社	5,000		1,575	3,425	
24	葉たばこ産地拡大総合整備事業	葉たばこ生産組合	2,950	968	508	1,474	
25	新園芸振興総合対策事業(露地野菜対策)	露地野菜生産組合	191		63	33	95
26	新園芸振興総合対策事業(果樹対策)	ピオーネ生産組合	252		84	42	126
27	新園芸振興総合対策事業(施設花き対策)	花き生産組合	164		81	29	54
28	新園芸振興総合対策事業(露地花き対策)	A市露地花き生産拡大部会	2,886		961	482	1,443
29	カボス産地活性化特別対策事業	A市加入生産部会	3,370		1,271	565	1,534
30	フードシステム高度化対策事業	JA	5,064	1,654			3,410
31	市町村畜産振興総合対策推進指導事業	A市	103	50		53	
32	家畜導入事業資金供給事業	A市	5,202	2,601	2,576	25	
33	自給飼料増産総合対策事業	自給飼料生産組合	1,743	871			872
34	自給飼料増産総合対策事業	畜産組合	2,026	1,013			1,013
35	自給飼料増産総合対策事業	自給飼料生産組合	4,147	2,073			2,074
36	自給飼料増産総合対策事業	受託組合	7,145	3,572			3,573
37	低コスト肉用牛生産施設整備事業	5事業主体	10,339		3,154	1,579	5,606
38	牛経営確立事業	A市	800		700	100	
39	「地域の課題」解決活動支援事業	1事業主体	200		100	100	
40	ゆとりある牛飼いや推進事業	1事業主体	1,360		470	260	630
41	自給飼料生産総合対策事業	3事業主体	3,033		1,009	509	1,515
42	自給飼料生産総合対策事業	1事業主体	174		58	30	86
43	家畜排泄物処理施設整備事業	1事業主体	1,393		464	233	696
44	地域農業確立総合対策事業(特認事業)	1事業主体	3,657		1,219	610	1,828
45	山村振興等農林漁業特別対策事業	A市	224	112		112	
46	山村振興等農林漁業特別対策事業	A市	56,300	30,965	8,445	16,890	
	計		421,836	168,026	67,273	132,072	54,465

資料 : 「 地方振興局業務概要書 (平成14年度)」

(図表13) 農業者に対する支援の構成比 (OECDによる推定)

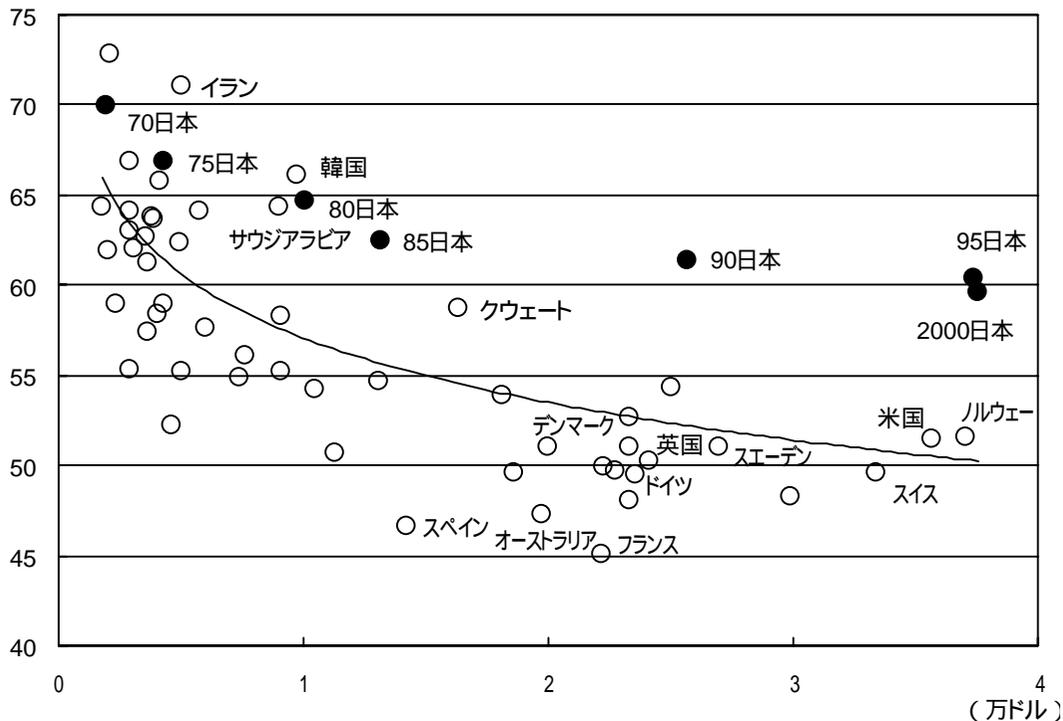


資料 : OECD, " Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2002 "

注 : PSE (Producer Support Estimate) の2000 - 2002年の平均。

(図表14) 1人当たりGDPと熱量中の炭水化物割合(2000年)

(%)



資料：FAO “Food Balance Sheet” 2000

(図表15) 主要国の自給率

(単位：%)

	日本	中国	韓国	米国	オーストラリア	EU-15	英国	仏
穀類	28	94	33	133	280	115	112	191
肉類	53	98	76	109	170	105	77	107
野菜類	82	101	97	98	98	103	54	89
果実類	44	99	76	81	105	83	6	76
砂糖類	32	91	0	84	498	127	65	205

資料：農林水産省『ポケット農林水産統計(平成15年版)』

注：1) 2000年。ただし、日本は2001年(概算値)

2) 中国は台湾を含み、香港及びマカオを除く。穀物のうち米については玄米に換算されている。肉類にはくず肉を含む。果実類にはナッツ類を含む。

(図表18) GMOをめぐるEUの最近の動き

2003年7月31日	<p>EU 遺伝子組み換え食品の新規制を採択</p> <p>欧州の閣僚理事会は7月22日、遺伝子組み換え食品や飼料の表示やトレーサビリティに関する2つの規制案を正式に採択しました。</p> <p>これにより、トレーサビリティの実施と、遺伝子組み換えに由来するDNA、またはタンパク質が最終製品中に存在するか否かにかかわらず、遺伝子組み換え体から生成されたすべての食品や飼料に表示が義務付けられることとなります。(中略)</p> <p>EUは1998年以来、遺伝子組み換え農作物の作付や輸入について、新規の承認を停止していますが、今回の新規制の成立によって、このモラトリアムの解除へ向かうものとみられています。(後略)</p>
2004年1月30日	<p>EU欧州委員会 遺伝子組み換えトウモロコシを食品として認可</p> <p>EUの欧州委員会は1月28日、害虫に強い性質を持つ遺伝子組み換えスイートコーン(BT11)の食品としての使用を認めました。</p> <p>今後、農相理事会での結論を待つこととなりますが、検討の期限は3ヶ月間で、もしそれまでに合意に至らなければ、欧州委員会の決定に基づいて認可されます。</p> <p>EUは1998年以来、新規の遺伝子組み換え農作物について承認を停止してきましたが、このモラトリアムが解除されることとなります。</p> <p>ロマーノ・プローディ欧州委員会委員長は「EUは、遺伝子組み換え食品、飼料、植物を管理するために、明確で透明な、厳しいシステムを設定しました。EUで認可された遺伝子組み換え植物は、人と環境に安全であることを保障します。明確な表示制度によって、生産者は何を植えるべきか、消費者は何を買うべきか選択することができます。」と語り、今後、遺伝子組み換え農作物の認可へ向けて前進するとしています。</p>

資料：食品化学広報センターホームページ

(図表19) 最終消費された飲食費の帰属割合の推移(試算)

(単位:兆円、%)

		1970年	1980年	1990年	1995年	2000年
実数	全体	14.7	46.9	70.8	82.8	80.3
	うち農水産業	5.1	13.8	17.9	16.5	15.3
	食品工業	4.5	13.4	21.1	23.1	23.7
	関連流通業	3.7	12.0	19.3	27.8	26.0
	飲食店	1.4	7.7	12.6	15.4	15.2
割合	全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	うち農水産業	35.0	29.4	25.2	19.9	19.1
	食品工業	30.6	28.5	29.8	27.9	29.5
	関連流通業	25.2	25.7	27.2	33.6	32.4
	飲食店	9.3	16.4	17.8	18.6	19.0

資料:農林統計協会『農業白書附属統計表(平成10年度版)』

総務省他9府省庁「産業連関表」を基に農林水産省で試算。

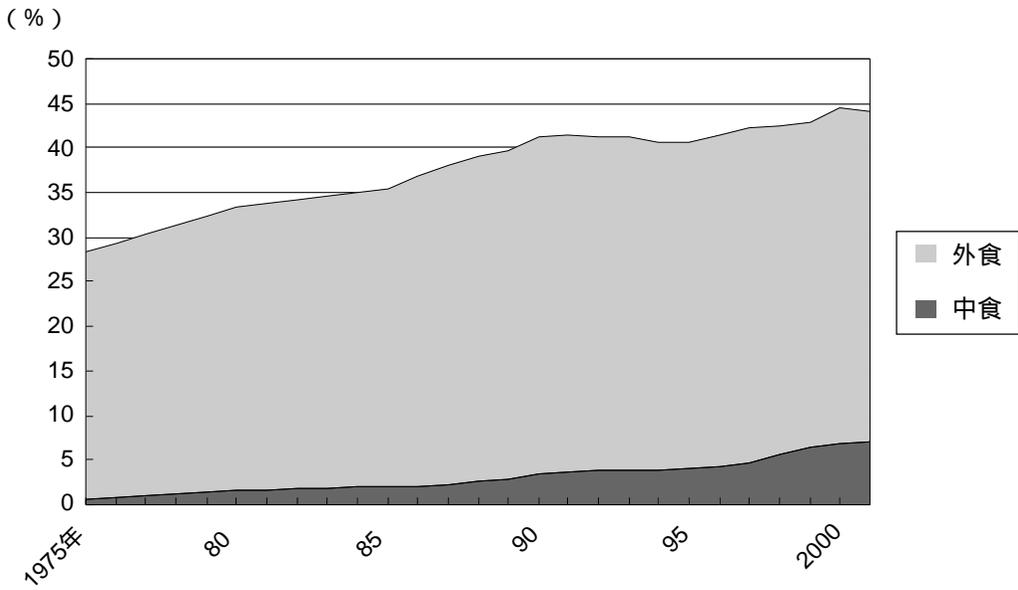
注:1)農水産業には特用林産物(きのこ類等)を含む。

2)精穀(精米、精麦等)と畜(各種肉類)、冷凍魚介類は食品工業から除外し、農水産業に含めている。

3)1990年、1995年及び2000年の飲食費には、旅館・ホテル等で消費された食料費(材料として購入)を含む。

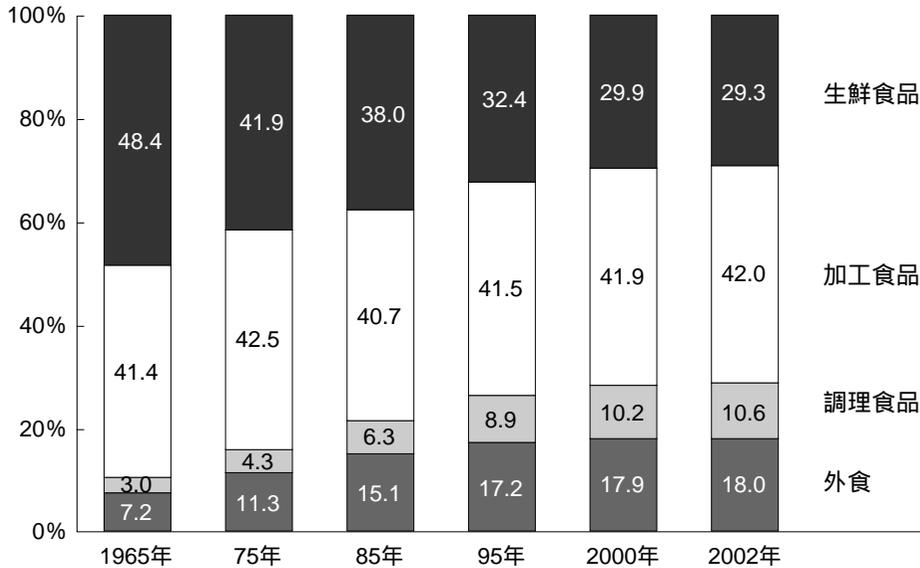
4)本試算は、最終消費された飲食費を売り先別に分類することをベースに行われており、輸入生鮮品・加工品、海外での飲食等を含む。

(図表20) 食の外部化率



資料：外食産業総合調査研究センター『外食産業統計資料集』

(図表21) 食料消費の用途別支出構成



資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』

注：総務省「家計調査」を基に農林水産省で作成。家計調査の「米類、生鮮魚介類、生鮮肉、卵、生鮮野菜、生鮮果物」は生鮮食品、「パン、めん類、他の穀類、塩干魚介、加工肉、牛乳・乳製品、乾物・海藻、他の野菜・海藻加工品、果物加工品、菓子類、飲料、酒類」は加工食品として分類した。

(図表22) 食品産業の従業員数（全国）

(単位：千人)

	就業者数	比率
全就業者	62,978	100.0%
食品産業	9,488	15.1%
食品製造業	1,284	2.0%
飲食料品卸売業	1,020	1.6%
飲食料品小売業	3,114	4.9%
飲食店	4,070	6.5%

資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成14年度版）』

注：1) 全就業者数、食品製造業は2000年、卸売業、小売業、飲食店は1999年。

2) 食品製造業は、食料品製造業及び飲料・たばこ・飼料製造業。

(図表23) 製造業の全従業員数に占める食品製造業の従業員数の比率

(単位：%)

	都 道 府 県	従業員数の比率 (2001年)
1位	北 海 道	40.6
2位	沖 縄	37.5
3位	鹿 児 島	30.4
4位	青 森	27.7
5位	長 崎	25.6
6位	宮 城	24.4
7位	佐 賀	23.1
8位	宮 崎	21.9
9位	香 川	21.6
10位	岩 手	21.4
	上 位 10 道 県	28.7
	全 国	13.0

資料：経済産業省『工業統計表（平成13年）』

(図表24) 有効保護率の水準(1995年)

(単位: %)

	名目関税率	有効保護率 (実質的な保護率)
耕種農業	5.0 (194)	273.4
非耕種農業	8.1 (138)	294.0
林業	3.0	3.0
漁業	8.2	9.2
鉱業	15.1	27.7
食料品	14.9	-34.0
繊維製品	12.6	17.7
パルプ・紙・木製品	5.0	7.9
化学製品	4.5	6.5
石油・石炭製品	7.0	3.1
窯業・土石製品	3.9	4.0
鉄鋼	4.3	6.1
非鉄金属	3.6	3.5
金属製品	3.7	4.9
一般機械	3.0	3.8
電気機器	3.0	4.2
輸送機械	3.0	3.6
精密機械	3.0	4.1
その他の製造業	6.5	7.4

資料：齋藤勝宏、「産業保護政策とフードシステム」、白石正彦・生源寺眞一編『フードシステムの展開と政策の役割』、農林統計協会、2003年、第2章

注：1) 「平成7年産業連関表」(総務庁)より推計。

2) 名目関税率は産業連関表から推計された平均税率。ただし、カッコ内はPSE表(OECD)から推計されたインプリシット・タリフである。

3) 有効保護率は農業部門の関税率としてインプリシット・タリフを用いて推計したものであり、より実態を反映しているとされている。

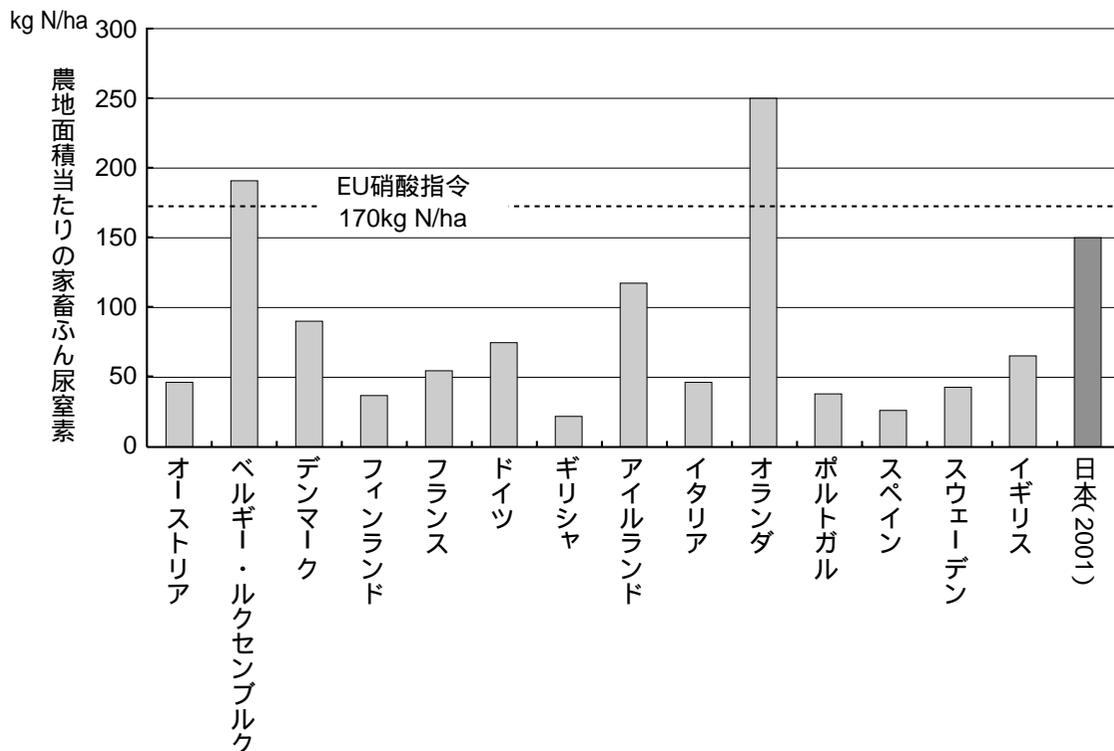
(図表25) 転用主体別農地転用面積 (田畑計)

(単位: ha)

	計	国 地方公共団体 (公社・公団等 を含む)	農 家 (農業生産法人 を含む)	個 人 (農家以外)	法人団体 (農協含む)
1997年	26,251	5,791	5,134	6,715	8,612
1998年	24,206	5,462	4,791	5,823	8,131
1999年	22,411	5,262	4,408	5,602	7,139
2000年	21,658	4,450	4,294	5,673	7,242
2001年	19,720 (100.0%)	4,083 (20.7%)	3,939 (20.0%)	5,391 (27.3%)	6,308 (32.0%)

資料: 農林水産省『ポケット農林水産統計(平成15年版)』

(図表26) 1997年におけるEU加盟国における農地面積当たりの家畜ふん尿窒素の負荷量



資料: EU 2002: 硝酸塩指令実施状況報告書とFAOSTATから作図

(図表27) 経営耕地面積規模別に見た環境保全型農業への取り組み
 (1999年、稲作・販売農家・都府県)

(単位 : %)

経営耕地 面積 (ha)	環境保全型 農業に取り 組んでいる	無化学肥料	化学肥料 慣行の 半分以下	無農薬	農薬投入 慣行の 半分以下	堆肥による 土作りを している
平均	15.3	0.8	10.4	0.8	11.4	9.9
例外規定	13.0	1.5	8.6	1.3	8.8	10.6
0.3~0.5	12.8	0.7	9.2	0.9	9.8	7.5
0.5~1.0	14.0	0.7	9.8	0.8	10.6	8.6
1.0~1.5	15.0	0.7	10.3	0.7	11.3	9.8
1.5~2.0	15.9	0.8	10.5	0.7	11.7	10.6
2.0~2.5	16.8	0.9	10.9	0.7	12.1	11.5
2.5~3.0	18.3	1.0	11.6	0.7	12.9	13.1
3.0~4.0	20.8	1.2	12.9	0.8	14.5	15.1
4.0~5.0	25.4	1.8	15.5	1.2	17.4	19.0
5.0~7.5	31.2	2.1	18.6	1.3	21.1	23.7
7.5~10.0	38.6	2.9	23.1	2.2	26.0	29.7
10.0~15.0	45.9	4.4	27.3	2.5	32.0	34.3
15.0以上	60.1	7.6	43.6	6.0	43.6	37.5

資料：納口るり子、「担い手の構造」、生源寺眞一編『21世紀日本農業の基礎構造』、農林統計協会、2002年、第3章

注：取り組んでいる農家戸数を、経営耕地面積規模階層ごとの販売目的の稲作付農家戸数で除して、割合を求めている。

(図表28) 作付面積規模別の環境保全型農業に取り組んでいる農家の数と割合
 (2000年、露地野菜作単一経営 販売農家)

(単位 : 戸)

作付面積規模 (ha)	無農薬・無化 学肥料栽培	無農薬栽培又 は無化学肥料 栽培	減農薬栽培、 減化学肥料栽 培の両方ある いは一方を行 っている	環境保全型農 業を行ってい ない	合 計
0.1 未満	54 (0.8%)	92 (1.4%)	934 (14.4%)	5,411 (83.4%)	6,491 (100.0%)
0.1～0.3	205 (0.9%)	314 (1.4%)	4,248 (19.2%)	17,317 (78.4%)	22,084 (100.0%)
0.3～1.0	321 (1.0%)	459 (1.4%)	7,423 (23.1%)	23,905 (74.5%)	32,108 (100.0%)
1.0～1.5	77 (0.9%)	122 (1.4%)	2,290 (26.9%)	6,018 (70.7%)	8,507 (100.0%)
1.5～2.0	60 (1.2%)	69 (1.3%)	1,432 (28.0%)	3,557 (69.5%)	5,118 (100.0%)
2.0～5.0	97 (1.0%)	176 (1.7%)	3,108 (30.5%)	6,824 (66.9%)	10,205 (100.0%)
5.0 以上	24 (0.9%)	61 (2.3%)	887 (33.1%)	1,705 (63.7%)	2,677 (100.0%)

資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成14年度版）』

用語解説

AFTA (ASEAN自由貿易地域 : ASEAN Free Trade Area)

ASEAN域内の関税・非関税障壁撤廃による自由貿易圏作りを目指す構想。1993年に発足し、電子等15分野の域内関税を2003年までに5%以下、2010～2015年までに0とし、数量制限、非関税障壁も撤廃することになっている。2003年から後発4カ国（インドシナ3国+ミャンマー）を除き、先行6カ国（インドネシア、ブルネイ、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）の間では域内関税はすでに5%以下に抑えられた。（資料：自由国民社『現代用語の基礎知識2004』他）

BSE (牛海綿状脳症 : Bovine Spongiform Encephalopathy)

異常プリオンたんぱく質（細胞たんぱく質の一種が異常化したもの）に汚染された飼料（BSE感染牛の脳等を含む肉骨粉等）の摂取により経口感染すると考えられている牛の疾病。2年以上の長い潜伏期間の後、脳組織がスポンジ状になり、行動異常等の神経症状を呈し、発病後2週間から6ヶ月で死に至る。1986年に英国で初めて報告されたが、これは、70年代に英国での肉骨粉の製造工程が変化したことにより、異常プリオンたんぱく質が不活化されずに残存した肉骨粉が流通・給与されたことが背景にあると考えられている。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

FTA (自由貿易協定 : Free Trade Agreement)

2以上の国が関税の廃止や制度の調整等による相互の貿易促進を目的として他の国を排除する形で締結されるものであり、本来、WTOの最恵国待遇に反するものとされている。しかしながら、その貿易自由化効果ゆえに、一定の要件（「実質上のすべての貿易」について「関税その他の制限的通商規則を廃止」すること、廃止は、妥当な期間内（解釈了解においては原則10年以内とされている）に行うこと、域外国に対して関税その他の通商障壁を高めないこと等）のもとに認められている（貿易及び関税に関する一般協定〔ガット〕第24条他）

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

GATT（関税及び貿易に関する一般協定：General Agreement on Tariffs and Trade）

1948年に発足し、貿易面から国際経済を支える枠組みとして機能。わが国は55年に加入した。この協定の基本原則は、貿易制限措置の削減、貿易の無差別待遇（最恵国待遇、内国民待遇）とされている。ガットは正式な国際機関ではなかったが、これを拡大発展させる形で正式な国際機関としてのWTOが95年1月に発足した。94年時点のガット及びその関連文書はWTO協定が取り込んでいる。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

NAFTA（北米自由貿易協定：North American Free Trade Agreement）

貿易の自由化による経済発展を目的として、米国とカナダとの間で1989年に米国・カナダ自由貿易協定が結ばれ、その後94年に、メキシコが加わったことにより現在の体制となった。この協定では、域内の貿易における全品目の関税を金額ベースで99%撤廃することとなっている。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

WTO（世界貿易機関：World Trade Organization）

ウルグアイ・ラウンド合意を受け、関税及び貿易に関する一般協定（ガット）に代わり、1995年1月に発足した国際機関。146カ国・地域が加盟（2003年3月現在）。本部はジュネーブにあり、貿易障壁の除去による自由貿易推進を目的とし、多角的貿易交渉の場を提供するとともに、国際貿易紛争を処理する。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

EUの共通農業政策（Common Agricultural Policy）

EU域内において、農産物のEU域内の自由流通の確立を図ることを目的として実施される各国共通の農業政策であり、最低価格を決めて行われる市場介入、輸入農産物に対する関税の賦課等の市場政策や条件不利地域対策等の構造政策からなる。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成13年度版）』）

稲作の人口扶養力

米は単位収量（世界平均で1 ha当たり3.6トン）の点で麦類（同、2.5トン）の約1.4倍であるほか、そのほぼ全量が直接食用に供されること、ならびに主要穀類中、唯一、二期作が可能（アジア平均で年1.5作）である点などの累積効果により、他の穀物に比べて単位面積当たり4倍以上（ $= 1.4 \times 2 \times 1.5$ ）の人口扶養力をもつ。

（資料：真勢徹、「モンスーンアジアの水田水利」、山崎農業研究所編『21世紀水危機：農からの発想』、農山漁村文化協会、2003年）

ウルグアイ・ラウンド（Uruguay Round）

ウルグアイ・ラウンド交渉は1986年9月に南米ウルグアイのプンタ・デル・エステで開催されたガット閣僚会議での合意に基づき開始され、サービス貿易等の新たな分野を含む包括的な交渉として進められ、7年3ヶ月後の93年12月に合意に至った。本交渉における農業交渉の特徴は、国内支持（農業補助金等）や輸出競争（輸出補助金等）にまで交渉の対象が拡大されたことにより、各国の国内農業政策にまで影響を与えるような結果となったことがあげられる。

本交渉の結果、市場アクセス（関税や関税割当て等）、国内支持、輸出競争の3分野の保護水準を95年から2000年までの6年間で一定水準削減すること等を内容とするWTO農業協定が合意された。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

汚染者負担原則

企業や開発者などの環境汚染者が環境破壊や健康被害が起こらないよう汚染防止に伴う費用を負担し、必要な対策を講じるべきであるとする考え方。

（資料：三省堂『デイリー 新語辞典』）

環境保全型農業

農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和に留意しつつ、土づくり等を通じて、化学肥料、農薬の使用等による環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業。

（資料：農林統計協会『農林水産統計用語事典』）

基幹的農業従事者

農業就業人口（農業に主として従事した世帯員）のうち、ふだんの主な状態が「主に仕事（農業）」である者。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

グリーンツーリズム

農村において自然・文化、人々との交流を楽しむ滞在型の余暇活動。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

耕作放棄（地）

農林水産省の統計調査における区分であり、調査日以前1年以上作付けせず、今後数年の間に再び耕作するはっきりした意思のない土地をいう。なお、これに対して、調査日以前1年以上作付けしなかったが、今後数年の間に再び耕作する意思のある土地は不作付地といわれ経営耕地に含まれる。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

コンプライアンス

法令を守ること。

（資料：自由国民社『現代用語の基礎知識2004』）

集落営農

兼業化や高齢化の進行等による担い手の減少に対応して、農業経営の効率化や農地の維持等を目的に、集落を基礎として様々な農家が機械・施設の共同利用、生産活動等を相互に補完し合いながら実施する営農。なお、市町村の区域の一部において、農作業や農業用水の利用を中心に、家と家とが地縁的、血縁的に結びついた社会生活の基礎的な地域単位を「農業集落」という。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成13年度版）』）

食品産業

食品製造業、食品卸売業、食品小売業、外食産業の4つの産業（「産業連関表」の分類では食品工業、関連流通業、飲食店）を指す。なお、これに農林水産業、農林水産業への資材供給産業などを加えたものを「食料産業」という。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

代かき

水田に水を引き入れ、土を砕き、ならして田植えの準備をすること。

（資料：三省堂『大辞林 第二版』）

スプロール

都市が不規則に虫食い状態で郊外へと拡大していくこと。

（資料：自由国民社『現代用語の基礎知識2004』）

多面的機能フレンズ国

わが国が主張する農業の多面的機能の重要性という点で一致している国（日本、EU、スイス、ノルウェー、韓国、モーリシャスの計6カ国・地域）。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

第2種兼業農家

世帯員の中に兼業従事者が1人以上おり、かつ兼業所得の方が農業所得より多い農家。

（資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）』）

中山間地域

農業地域類型区分の「中間農業地域」と「山間農業地域」を合わせた地域である。

- 「中間農業地域」：
- ・耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村または市町村。
 - ・耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村または市町村。

「山間農業地域」：林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村または市町村。
(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』)

直接支払

国・地方公共団体等から生産者に対して直接支払われる補助金等のこと。WTO協定上、生産者に対する直接支払のうち、生産に関連しない収入支持、環境施策に関するもの、条件不利地域援助等の条件に一致するものは、削減の対象外となっている。
(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』)

適正農業基準 (Good Farming Practice)

1999年の制度改革によってEUの共通農業政策に導入された新しい考えかた。環境に対する負荷を軽減する観点から農業生産に一定の基準を設け、農業者にその遵守を求める手法である。EUによる農業者に対するすべての支払の前提であるとされており、環境保全型農業に対する助成についても、この基準を超える農業生産活動のみが対象となる。
(資料：EU「農村開発に対する欧州農業指導保証基金の助成に関する理事会規則」1999年)

土地改良区

土地改良法に基づき、一定の地域について、15人以上の農業者(原則として使用収益権者)により土地改良事業を実施することを目的として設立される団体。規模は数ヘクタールから数市町村にまたがるものまで多岐にわたり、灌漑排水事業や圃場整備事業等を実施するほか、これら事業により造成された土地改良施設や国、県等が造成した土地改良施設の維持管理等を行っている。
(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成13年度版)』)

農業委員会

農業者の代表として公選等により選出された農業委員により構成される市町村の行政委員会。農地法に基づく農地の権利移動の許可等の法令に基づく業務のほか、農地の流動化、担い手の育成等、構造政策の推進にかかる業務を行っている。

(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』)

農業協同組合

農業協同組合法(昭和22年法律第132号)に基づいて設立される農民の自主的な協同組織体であり、農民の経済的地位の向上と農業生産力の増進を目的としている。

農協の地区は法令上制限されておらず、設立及び加入、脱退も自由である。また、出資組合のほかに非出資組合も認められている。

組合員は、農民、農事組合法人等であって、具体的資格は組合の定款で定められる。

組合の事業として、信用事業、購買事業、販売事業、共済事業等を行うことができる。

農業協同組合のほか、農業協同組合法に基づき設立される法人には、農業協同組合連合会および農業協同組合中央会がある。

農業協同組合連合会は、農業協同組合またはその連合会によって構成され、全国連合会と都道府県連合会に大別される。連合会は、組合の機能を補充するとともに、組合間の統一、融和を図るための協同組織体であり、その事業等についての基本的な仕組みは農業協同組合とほぼ同様である。

農業協同組合中央会は、形式的には農業協同組合連合会に類似しているが、経済団体ではなく、組合の指導、教育を専門的に行う指導団体である。

(資料：農林統計協会『農林水産統計用語事典』)

農業生産法人

農地法に定める農業生産法人の要件をすべて満たす法人。農地法では、農地等の権利を取得できる法人は、原則として、農業生産法人の要件を満たすものに限られている。

(資料：農林統計協会『農林水産統計用語事典』)

農業農村整備事業

農業農村整備事業は、農業の生産性の向上を目的とするかんがい排水事業、圃場整備事業その他の農業生産基盤整備事業、農村の生活環境の向上等に資する農道整備事業、農業集落排水事業その他の農村整備事業及び農村地域の農地等保全管理事業に要した経費である。

(資料：財務省『決算の説明(平成13年度)』)

農地保有合理化法人

農業経営の規模拡大や農地の集団化を促進するため、規模縮小を希望する農家等から農地の買入れまたは借入れを行い、規模拡大を希望する担い手農家等への売渡または貸付けを行う農地保有合理化事業を実施する法人。平成14年3月末現在、都道府県農業公社、市町村農業公社、農協及び市町村の628法人がある。

(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』)

販売農家

経営耕地面積30a以上または農産物販売金額が年間50万円以上の農家。

(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』)

平地農業地域

- ・耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村または市町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑との合計面積の割合が90%以上のものを除く。
- ・耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村または市町村。

(資料：農林統計協会『図説 食料・農業・農村白書(平成14年度版)』)

補助事業

補助事業とは、国や地方公共団体(県・市町村等)が行うに当たり、特定の要件を満たしている事業に対し、その事業費の一部を「補助金」として実施主体に助成することで政策実現へ誘導させていくことを言う。

そのため、資金が全額返済の「借入金」であるのに対し、補助金は、適正に処理されている限り返済の義務はない。

反面、資金が一定の基準を満たしていれば比較的自由に自分の希望する種類・規模のものを導入できるのに対し、補助事業は必要最小限（複数業者から見積を取ったり入札したりする必要がある）の内容で、しかも事業ごとに導入できる機械・施設の種類、規模、利用面積等の様々な制限がある。

また、資金が個人で実施できるのに対し補助事業は通常、個人での実施を認めておらず、事業実施主体には市町村・JA・複数の農業者で構成された組織（共同性がある）となる。一般に国が行うものは「国庫事業」、県が行うものは「県単事業」と呼ばれている。

（資料：福岡県久留米地域農業改良普及センターホームページ）

瀬戸委員会委員名簿

(2004年3月31日現在)
(五十音順・敬称略)

委員長	瀬戸 雄三	日本経済調査協議会理事 アサヒビール(株)相談役
主査	生源寺眞一	東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授
委員	伊藤 正視	伊藤ハム(株)代表取締役社長
	岩田 三代	(株)日本経済新聞社編集局ウィークエンド編集本部 生活情報部部长
	浦野 光人	日本経済調査協議会理事 (株)ニチレイ代表取締役社長
	大坪 孝雄	日本経済調査協議会理事 王子製紙(株)相談役
	金原 陸夫	日本経済調査協議会評議員 昭和産業(株)代表取締役会長
	川島 博之	東京大学大学院農学生命科学研究科助教授
	正田 修	日本経済調査協議会総合委員 (株)日清製粉グループ本社取締役社長
	木 勇樹	日本経済調査協議会参与 農林漁業金融公庫総裁
	常盤 敏時	イオン(株)代表執行役会長
	中山 悠	明治乳業(株)代表取締役会長
	丹羽宇一郎	伊藤忠商事(株)代表取締役社長
	藤岡 武義	日本生活協同組合連合会常務理事
	本間 正義	東京大学大学院農学生命科学研究科・農学部教授
	森實 孝郎	東京穀物商品取引所理事長
	盛田 清秀	日本大学生物資源科学部教授・国際地域研究所長
	門間 敏幸	東京農業大学国際食料情報学部教授
	横川 端	(株)すかいらーく最高顧問
	若林 宏	日本通運(株)常務執行役員
	渡部 潔	協和醗酵工業(株)経営企画室長
事務局	安藤 豪敏	日本経済調査協議会専務理事
	蒲 健太郎	日本経済調査協議会主任研究員

【検討の経緯】

本委員会は昨年3月3日に第1回研究会を開催し、第2回以降は講師による報告と討議のかたちで研究会を重ねた。研究会の講師とテーマは次のとおりである（*印を付した講師は本委員会委員）。

なお、このほかに委員長を中心に農村の現場において農業者、農協、地方公共団体からのヒアリングを3回にわたって実施し、改革の基本方向を練り上げる際の参考とした。

- 第1回 研究方針について討議
- 第2回 川島博之氏*「世界の農生産と食料事情」
- 第3回 塩飽二郎氏（(財)日本食肉生産技術開発センター理事長）
「WTO農業交渉のゆくえ」
村上秀 氏（農林水産省大臣官房総括審議官）
「WTO農業交渉及び自由貿易協定をめぐる情勢」
- 第4回 生源寺眞一氏*「食料・農業・農村政策改革の現状と課題」
木勇樹氏*「農政課題に対処するための戦略の構築と実行」
- 第5回 橋正郎氏（女子栄養大学大学院客員教授）
「食品産業と農業（『食産業』）研究のフレームワーク」
- 第6回 中村靖彦氏（明治大学農学部客員教授）
「食品の安全と安心をめぐる」
- 第7回 西尾道德氏（筑波大学農林工学系教授）
「農業と環境：日本とEUにおける現状と課題」
小西孝蔵氏（農林水産省大臣官房国際部長）
「WTO農業交渉をめぐる情勢」
- 第8回 小田切徳美氏（東京大学大学院農学生命科学研究科助教授）
「農山村における『地域づくり』の課題」
門間敏幸氏*「中山間地域の問題構造の特質と振興方向」
- 第9回 盛田清秀氏*「我が国農地制度の現状と課題」
農業者等からのヒアリング（その1）
- 第10回 中間報告について討議

- 第11回 原洋之介氏（東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授）
「東アジア経済連携と農業問題」
本間正義氏*
「WTO・FTAの展開と農業問題」
- 第12回 石田正昭氏（三重大学生物資源学部教授）
「農協改革の課題」
農業者等からのヒアリング（その2）
- 第13回 真砂靖氏（財務省主計局総務課長）
「農政改革と財政問題」
小山邦武氏（前長野県飯山市長、北信州森林組合長、信州味噌(株)代表取締役副社長）
「田園空間はかけがえのない宝物」
- 第14回 報告書案について討議
- 第15回 報告書案について討議

〔禁無断転載〕

2004年5月10日印刷

2004年5月10日発行

農政の抜本改革：基本指針と具体像

社団
法人 日本経済調査協議会
専務理事 安藤 豪 敏

〒106-0047
東京都港区南麻布5-2-32
興和広尾ビル6階
電話(03)3442-9400(代表)
FAX(03)3442-9403
<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷 / (株)東京技術協会