

調査報告 2003－3

農政の抜本改革：基本指針と具体像

2003年12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(株)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活発な議論を重ねてきたが、現下の情勢の下、改革には格段のスピードアップが不可欠であるとの認識に立って、これまで検討した部分を踏まえた中間報告を公表し、改革の基本指針と具体像につき提言を行うこととした。

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、今後の農政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むものである。

調査専門委員会では、今後さらに調査研究を深め、全体の成果をあらためて最終報告として公表する予定である。

最後に、本中間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る次第である。

2003年12月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 橋本 徹

目 次

I. はじめに	1
II. 基本認識	4
III. 提言要旨	6
IV. 提言その1：政策転換・制度改革の基本指針	18
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	18
2. アクセルとブレーキを同時に踏む政策を整理しよう	20
3. 行政組織の見直しも必要だ	22
4. 国際社会に通用する一貫したスタンスが基本だ	24
5. すべての政策形成プロセスをガラス張りに	27
6. 地域農政の力量と透明性が問われている	29
7. 農政改革の全体を緊密なパッケージに	31
V. 提言その2：政策転換・制度改革の具体像	33
1. フードシステムと農政改革	33
1) すべての基本はフードシステムの観点から	33
2) 食の安全をめぐる情報ギャップはなお大きい	35
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	37
2. 新たな担い手経営支援策	41
1) 遅すぎる担い手経営支援策	41
2) 品目別政策から脱却する思い切った政策転換を	42
3) 支援の対象を日本農業の牽引車に集中しよう	45
3. 農地制度の抜本改革	49
1) 小手先の改革を許さない深刻な状況	49
2) 徹底検証に基づく厳格な転用規制を	50

3)	利用優位に徹した新たな農地制度を	53
4.	農業環境政策の構築	59
1)	改革の前提になるのは情報の全面開示	59
2)	学ぶべき点の多いEUの政策展開	60
3)	積極面を支え、マイナス面に厳しい政策を	62
VI.	むすびにかえて	65
	図表	66
	用語解説	80
	委員名簿等	86

I. 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。

これまでの農政は、頭の中で考えたもので、農業の現場にも国民にも納得されていない面がある。補助金・奨励金が当たり前になった農政のもとで、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家は「そんなもの貰わなくてもやれる」と言う。他方、改革心のない農家は「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、改革心のある農家の意欲を奪い、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、断じて許すべきではない。

今こそ農政は政策転換と制度改革をスピードアップし、農業者に対して食産業としての意識改革を促して、創意と工夫を引き出さなくてはならない。農業者の創意と工夫により、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、それは国民の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るのみ可能である。

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。政策の転換とともに、農業者も消費者も変わらなくてはならない。

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政策・制度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政策・制度であることは、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ャティブを発揮していくべきときである。

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、そのときこそ真に国民に開かれた農政が築かれたといえよう。

食料は「命の源泉」である。我々は農業に夢を取り戻さなくてはならない。

Ⅱ．基本認識

日本の農業にいま必要なこと、それは長期の視野に立った羅針盤の確立と、問題の根本を捉えたスピーディな政策転換と制度改革である。現在、すでに基幹的農業従事者の半分以上は65歳以上の高齢者であり、2020年には3分の2を占めるとの予測がある。基幹的農業従事者の絶対数もほぼ半減すると見込まれている（図表1、図表2）。耕作放棄による農地面積の減少傾向にも歯止めがかかっていない。耕作放棄地と不作付地の面積を合わせると、貸付農地の面積に匹敵する量に達している（図表3）。わが国農業の危機はいちだんと深刻の度を増している。

一方、世界の食料事情にも確たる好転の兆しはない。この地球上には8億の人々がいまなお飢餓や栄養不足に苦しんでいる。WTO 農業交渉の場では先進国と発展途上国の鋭い対立の構図が浮き彫りにされた。世界の食料問題・農業問題も混迷を抜け出していない。こうしたなかにあって、国際社会を生きるわが国農業のビジョンが求められている。グローバル化、是か非かではない。日本の農業にいま問われているのは、いかなるかたちのグローバル化を目指すかである。

本委員会は以上の問題意識を念頭におきながら、日本の食料政策・農業政策・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、政策転換・制度改革の基本方向を提案する。

問題の把握と改革の方向づけは、消費者であり納税者でもある国民の視点からみて納得のいくものでなければならない。国民の理解なくして、真に力のある改革を実現することはできない。同時に、現実味のある提案であるためには、農業と農村の現場の声を十分に踏まえておく必要がある。地域のさまざまな動きのなかに明日の改革の重要な芽が潜んでいることも少なくない。

改革はグローバルな視点を踏まえたものでなければならない。世界の食料問題については、根拠の薄弱な楽観論や悲観論に振り回されないことが大切である。また、わが国農政改革の課題を明らかにするに際しては、アジアの一員であることをつねに念頭におく必要がある。国際社会において受け身の姿勢から脱却し、水田アジアの国々のモデルとなるべく、大胆にイニシアティブを発揮することが求められている。

食料・農業・農村のどの領域についても、思い切って変えるべきところと、未永く保全すべき要素がある。保全すべき要素には、バランスのとれた日本型食生活や共助の精神にもとづく農村資源の合理的な管理システム、あるいは歴史の刻み込まれた美しい農村景観などがある。改革の課題と保全の課題とを明確に切り分けて検討するとともに、その両立をはかる橋渡しの制度に工夫を凝らす必要がある。

本委員会は本年（2003年）3月に第1回の研究会を開催し、今日までに10回の研究会を重ねた。今後も、「農協改革の課題」、「FTA とわが国農業」、「農政改革と財政問題」などのテーマを取り上げて、引き続き検討を深めていく予定である。しかしながら同時に本委員会は、WTO 農業交渉の進展といった国際情勢のもとで、真の国益に沿った対応をはかるためにも、食料・農業・農村をめぐる政策転換と制度改革には格段のスピードアップが不可欠であるとの認識に立つ。そしてなによりも、危機的状況のもとにあるわが国農業の再建に残された時間はきわめて限られていると認識する。このため、これまでの検討の成果を踏まえた中間報告を公表し、現時点における本委員会の提言を内外に明らかにすることとした。

Ⅲ. 提言要旨

政策転換・制度改革の7つの基本指針

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

- 農政改革にあたっては、政策・制度が農業者の意識改革を促し、創意と工夫を引き出すものであることがなによりも重要である。また、政策・制度の展開が国民全体の利益に明確に結びつき、負担と受益の関係がわかりやすく提示される必要がある。

- 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施策の目的、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。

- 規制的手法による施策も、農業者の創意と工夫を損なわぬように見直しが必要である。今日の社会経済状況のもとでは、新しい規制の形態が従来の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、後者の代表が農業環境政策である。

2. アクセルとブレーキを同時に踏む政策を整理しよう

- 財源やヒューマン・キャピタルの過剰投入を避けるためには、政策・制度の簡素化とともに、それらのあいだに十分な整合性を確保することが大切である。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。

- 縦割り行政による施策の重複状態の発生に注意すべきである。とくに条件不利地域政策や農業環境政策によるさまざまな直接支払が導入されるなかで、施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などについて精査が必要である。
- 施策相互の整合性の点で、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。食品産業の空洞化が進むような事態が生じるとすれば、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

- 政策・制度の改革は、施策を担当する行政組織の配置を見直す作業を伴う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。過去の経緯にとらわれることなく、施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。
- 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施策の分野がある。例えば食料安全保障は、農政のみによって達成できる政策課題ではない。危機管理対策の一環として内閣が主導すべき課題であるともいえよう。
- ベクトルの異なる目的を持つ施策は、各担当組織が分離され、チェック機能が十全に働くようにしなければならない。この点で食品安全行政をめぐる組織再編を参考にすべきである。農地政策や農業環境政策の分野にも、同様の見直しを必要とする面がある。

4. 国際社会に通用する一貫したスタンスが基本だ

- 国際規律の形成プロセスにわが国としての要求を可能なかぎり反映させるためには、決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。また、日本の要求が国際社会において一定の説得力を確保するためには、わが国国民の視点からみて納得のいくものでなければならない。
- 成長を続ける水田アジアの国々は、中長期的にはわが国と同様の農業・食料の構造問題に直面する可能性が高い。国際規律の形成プロセスに対して、わが国はイニシアティブを発揮して、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必要がある。
- わが国が受け身の姿勢を脱却し、国際交渉の着地点の形成を促すためには、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必要がある。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。

5. すべての政策形成プロセスをガラス張りに

- 国民が納得のいく改革であるためには、政策・制度形成プロセスの透明性の確保が必要である。透明性確保の3つの要件である情報の開示、プロセスの公開、記録の保存によって、いわば政策・制度形成におけるトレーサビリティが確保される。
- 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。与党内の検討のプロセスにいっそうの透明性が求められる。

- 地域における政策・制度の形成過程についても、国のレベルと同様に透明性を確保する必要がある。

6. 地域農政の力量と透明性が問われている

- 農政にも地方分権のうねりが着実に及びつつある。全国一律型の施策には無理や非効率避けられない。
- 地域の創意と工夫を引き出す鍵を握るのは、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。
- 担い手の農業をバックアップする施策は、地域社会の少数派をバックアップする施策でもある。地域農政の担当者は、担い手の支援に全力をあげる必要がある。

7. 農政改革の全体を緊密なパッケージに

- 思い切った政策転換と制度改革を断行するためには、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必要がある。
- 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。時間軸に沿って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必要がある。
- 政策転換・制度改革をたんなるスローガンで終わらせてはならない。そのためには、予算と組織を徹底的に見直すことで、改革の実効性を担保しなければならない。

政策転換・制度改革の4つの具体像

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

- 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、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。フードシステム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基本である。

2) 食の安全をめぐる情報ギャップはなお大きい

- 食品の安全をめぐる、供給側と消費者のあいだ、専門家と消費者のあいだに大きな情報ギャップがある。リスク・コミュニケーションの充実が急務である。幼いころからの食農教育のあり方も重要な政策課題である。
- リスク・コミュニケーションにおいては、情報の発信主体に対する社会的な信頼がなくてはならない。特に、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。
- **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。現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。わが国が主体性をもって判断を下す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

- わが国の 80 兆円の食料消費支出のうち、農業や水産業に帰属した金額は 19%に過ぎない。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（1995 年時点）。食品産業の厚みが増している。
- 日本農業の大きな課題は、食品産業との連携を強めることである。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。農政は、食品産業と農業の連携を強化し、連携の妨げになっている要素を取り除く必要がある。
- 農業側は生鮮優位の意識を改革し、加工や外食向けの生産にも力点をおくべきである。業務用需要に応えるには、均質な材料の安定供給が決定的に重要である。食品産業側には農業のポテンシャルを十分に引き出す試みとともに、農業者等との取引関係をフェアなかたちで構築することが求められる。
- 農業者が農産物の加工や販売などの川下分野を経営に組み込む動きも重要である。農業経営は農地面積の拡大以外にも、狭義の農業以外の新事業を展開することにより経営の厚みを増すことができる。このことは地域の活性化や雇用機会の創出の点でも有効である。

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

- 担い手経営支援策の導入が政策課題となってから既に 5 年が経過している。この間、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。

- 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担い手経営支援策の遅れである。思い切って導入に踏み切るべきである。
- 経営リスクを軽減するセーフティネットという目的に加え、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あれば、国際交渉の進展に即応して、部分的な先行導入も考えるべきである。

2) 品目別政策から脱却する思い切った政策転換を

- 海外からの安価な製品と割高な国内農産物価格のもとで、食品産業は全体としてマイナスの保護の状態に置かれている。食品産業の空洞化を防ぐためにも、担い手経営支援策の導入によって品目別政策から脱却し、農産物の市場の機能を十分に発揮させるべきである。
- 担い手経営支援策は、中心的な担い手を対象とするセーフティネットであり、品質とコストの両面で国内農産物の改善をもたらし、消費者利益にも適う。支援対象の限定は財政負担の膨張を防ぐためにも必要である。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すべきである。
- 担い手経営支援策は、経営に着目した支援策として、市場のゆがみを回避できる施策であり、ガット・ウルグアイラウンドで設定された「緑の政策」の要件を十分満たしている。

3) 支援の対象を日本農業の牽引車に集中しよう

- 担い手経営支援策の対象は、高い経営者意識を持って農業に専念し、価格低下のリスクと向き合いつつ日々格闘している農業者に限定すべきである。日本農業の牽引車こそ、この施策を真に必要としている。

- 担い手経営支援策により日本農業の実力を高めることによって、やがては消費者である国民に利益が還元される。農政は、こうしたよい循環の見取り図を納税者である国民にわかりやすく提示し、理解を求めるべきである。

- 担い手経営支援策の対象の限定により、対象となる担い手と対象外の農家の間に無用の軋轢を生まないように配慮する必要がある。国と地域の農政は、無定見な慰撫策を講じるのではなく、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に説明し、地域の理解を求めるべきである。

- 担い手経営支援策の対象外であっても、あらゆる政策の対象外となるわけではない。誤解を招かないための説明も必要である。政府は狭義の農業政策、それを包み込む農村政策、さらにそれ以外の政策分野を含む総合的なパッケージを、わかりやすく提示すべきである。

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

- 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。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。農地の利用をめぐる大きなミスマッチが生じている。

- このミスマッチは日本農業衰退の要因のひとつである。農地制度を早急かつ抜本的に改革する必要がある。改革の歩みが遅すぎる。改革をリードする理念と、高度の戦略性に支えられた改革の手順の構築が急務である。
- 農地制度改革の課題には、計画的土地利用の問題（いわゆる農地の転用に関わる問題など）と、農地の農業的有効利用をめぐる問題とがある。見通しのよい改革を進めるため、両者を分けて検討する必要がある。

2) 徹底検証に基づく厳格な転用規制を

- 計画的土地利用において、わが国は多くの問題を抱えた後進国である。抜本的改革には、国土利用をめぐる諸制度にメスを入れる必要がある。農地転用の問題については、不徹底な転用規制が農地所有者の転用期待を高め、それが担い手農業者に対する農地の集積を妨げていることも問題である。
- 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。同時に現在の制度についても、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べきである。
- 全国化した農地のスプロール開発は、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、徹底的な検証と説明を行う必要がある。

3) 利用優位に徹した新たな農地制度を

- 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。まず理念としての耕作者主義（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考え方）を、農地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。

- 理念としての耕作者主義の観点からは、農地利用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、農家出身であると否とを問わず、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。
- そのためには事前規制・資格規制重視の現在の法制度を、事後規制・行動規制にウェイトをおいた制度に転換しなければならない。適正かつ効率的な耕作が行われない場合は、ただちに農地の復旧を求め、速やかに他の耕作者の利用に委ねるシステムの構築が必要である。
- 借地中心の優れた担い手による営農展開の実態や、転用期待による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と、農地制度の全体を利用優位の制度に転換すべきである。今後増加が見込まれる相続に伴う不在村所有者の農地を含め、地域の農地を合理的な利用に結び付けるシステムを整える必要がある。

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

- 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施策が展開されている。わが国も深刻化する環境負荷の問題を直視し、農業環境政策を早期に構築する必要がある。
- 農業環境政策の構築にあたっては、農業が環境に与えている負荷に関する情報を全面的に開示し、国民の理解を得るよう努めるべきである。

- 環境保全型農業の展開には地域性を考慮する必要がある。また、農業再建が課題であるわが国の場合、環境負荷の軽減と農業生産の拡充の2つの目的をあわせて追求しなければならない。この点についても十分に国民に理解を得る必要がある。

2) 学ぶべき点の多いEUの政策展開

- 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。
- 特に、1992年の共通農業政策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・コンプライアンスの手法が導入されたこと、また1999年に行われた農業環境や農村政策に関するEU規則の統合に伴い、「適正農業基準」の考え方が導入されたことが重要である。
- 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。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。

3) 積極面を支え、マイナス面に厳しい政策を

- EU農政をモデルとして、わが国も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い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施策と、プラスの側面を助長するバックアップ型の施策のセットにより、整合性のある政策展開をはかることである。

- 土地利用型農業では、環境保全型農業への取り組みが規模の大きい担い手農業者を中心に進んでいる。農業環境政策と農業構造政策には相乗効果も期待できる。

- 農業生産の形態と環境に対する負荷の度合いには地域的な違いが大きいため、地域で適切な基準を策定することが求められる。そのような任務を的確に遂行する組織も地域それぞれに確立される必要がある。

IV. 提言その1：政策転換・制度改革の基本指針

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7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

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、なに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わ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も否定できない。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施策の目的、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Ⅱ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施策は、施策の費用

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施策が存在する。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ず、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。むしろ、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の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

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・施策

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施策が存在した。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いる。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施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施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。施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、施策の重複状態の発生がある。とくに条件不利地域政策や農業環境政策によるさまざまな直接支払が導入されるなかで、そうした施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。今後の施策の展開次第では、個々の農業経営ごとに助成金の集計を行うことも検討に値しよう。

施策相互の整合性という意味では、ひとつの施策が別の分野の施策に及ぼすプラス・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

政策・制度の改革は、施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マンが、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、施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・農村に関わる施策であっても、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施策の分野がある。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実行するならば、一種の利益相反の構造が生じ、施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。すなわち本年（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、同じ組織がふた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とき、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施策は、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、施策の目的と施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. 国際社会に通用する一貫したスタンスが基本だ

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としての要求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、それが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なければならない。

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7)。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8)。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最初に果たした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、結果的にウルグア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、本年（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發揮したことはない。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つて、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、われわれ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發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ャティブを發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。本年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。

5. すべての政策形成プロセスをガラス張りに

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、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、行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、立法府での審議や施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、国民の目にわ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。

6. 地域農政の力量と透明性が問われている

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施策を策定し、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。全国一律型の施策には無理や非効率性が避けられない。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施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、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マン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、優れた行政マン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マン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施策は、地域社会の少数派をバックアップする施策でもある。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。

7. 農政改革の全体を緊密なパッケージに

以上の6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される。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、なに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、さまざまな施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、さまざまな施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施策の展開は、アクセルとブレーキを同時に踏むたぐいの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・制度改革はたん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優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。

V. 提言その2：政策転換・制度改革の具体像

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」の3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。

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

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お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9）。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、大きな構図としてみるならば、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として捉え、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現れている。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

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 10）。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と言わなければならない。

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あり方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、消費者の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。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

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、なに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。1995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 11）。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12）。あるいは別の統計によれば、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13）。

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14）。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、平均で27%に達している（図表15。全国平均は12%。首位は北海道の39%）。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、比較的中小企業のウェイトが高い点も指摘しておく。

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・制度に求められているのは、食品産業と農業の連携を強化するための施策を講じることであり、連携の妨げになっている要素を取り除くことである。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に絡めて次節で触れる。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積極的な提携に取り組み、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「すそのもの」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では、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、せつ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。むしろ、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供給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ーゲニング・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。あるいは、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家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点も見逃せない。

以上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

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施策の必要性は、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。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」には、「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り、その典型が担い手経営支援策導入の遅れである。この際、担い手経営を支援する

思い切った施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施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施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

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施策である。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拠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 16）。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。

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・発展をはかる施策である。こうした施策については、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い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、個別品目別の施策とは異なって、施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、このように施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かなっているのである。むろん対象の限定は、財政負担の膨張を防ぐためにも必要である。

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、なによりも施策の導入のアンウンスによって、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、施策を織り込んだ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施策が、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。手厚い財政負担は、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施策であれば、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 категория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施策でもある。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も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をめぐる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

担い手経営支援策をめぐる大きな論点は、施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、この施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。施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、産業政策としての農政は、次に述べる意味において構造政策型の施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。このような施策を構造政策型の施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施策である。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わかりやすく国民に提示されることが重要である。

第3に、この種のターゲットを絞った施策が、施策の対象となる農業者とそのほか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、施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。しかしながら施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。新たな施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、施策の目的と施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なによりも大切である。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言って、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を施策の対象としている。これは、この施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最終報告において具体像を提言したい。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わかりやすく提示することの必要性を強調しておく。

ここで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、ひとくくりにした政策論議は避けなければならない。そのうえで基本的には、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その農業の維持・発展に寄与することが明瞭なタイプを施策の対象とすべきである。加えて、集落営農を施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集落営農を施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。そのような集落営農であれば、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。

いま述べ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施策は、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 7 万 3 千円（年額）の支払が行われてきた。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、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、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。

集落営農の性格も多様である。ここでも一律の施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施策も考えられてよい。

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

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力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。農地の利用をめぐる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応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ぬ。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線化している。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線化のもとで、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、法律が当初想定した耕作者が参加する状況と、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という現象も生じている。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。

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う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、このふた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

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。農地をめぐる問題だけではない。土地利用計画については、そもそも国土利用の法制度にも問題が多い。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。個別の土地利用規正法が先行し、これに辻褃を合わせるようにあとから上位法である「土地基本法」（1989年）と「国土利用計画法」（1974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。

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、当該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添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言っても、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

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。まずは理念としての耕作者主義、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。

いま述べた理念としての耕作者主義は、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、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、農家出身であると否とを問わず、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、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利用の前提ではないという意味において、所有権と利用権の徹底した分離を追求すべきであり、農地制度の全体を利用優位の制度に転換すべきである。むろん、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。

所有権と利用権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徴求す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。今後進むことが予想される相続による農地の分割といった事態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。農地の所有権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、けっ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システムを整える必要がある。

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。これを十把一絡げにして議論することにそもそも無理がある。ひとくくりにした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人々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担い手を地域の外から誘致・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、こうした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なれば、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・資格規制のシステムから事後規制・行動規制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

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。いまや日本における農地面積当たり家畜排せつ物の窒素量は、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 17）。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施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、その低減をはかる施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いちじるしく傷つける。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

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。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助成した。

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、ある施策による支払いの受給資格として、別の施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

に合致しない施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、ウルグア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

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べきである。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施策とともに、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。むろん、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施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い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施策と、プラスの側面を助長するバックアップ型の施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施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施策は、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。なお、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。

施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つの施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 18）。露地野菜の経営にも、同様な傾向が確認される（図表 19）。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、担い手農業者にいつ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が地域の判断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。

施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態勢を確保すべき側面がある。例えば、農業環境政策や農業の多面的機能の促進政策や農業構造政策の対象は同じ農業経営である。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施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。

VI. むすびにかえて

本報告では、政策転換と制度改革の基本指針を7点にわたって提言するとともに、「フードシステムと農政改革」、「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」の4つのジャンルについて施策のあり方を具体的に提言した。改革は文字どおり待ったなしである。そのため、本委員会ではあえて中間報告のかたちで見解を公表した。今後の農政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希望するものである。

本委員会ではさらに調査研究を継続する。とくに「農協改革の課題」、「FTAとわが国農業」、「農政改革と財政問題」といったテーマを中心に、精力的な検討を行う。また、すでに一定の調査研究が行われ、なお検討を深める予定の論点として「農村政策のビジョン」がある。これらのテーマを含めて、調査研究全体の成果を遠くない日にあらためて最終報告のかたちで世に問うことにしたい。

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	12,647
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：「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）」

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：「図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成 14 年度版）」

(財) 農林統計協会「21 世紀日本農業の基礎構造」第 1 章「農業労働力と農家世帯員の動向－推計結果の比較から」松久勉

注：1) 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：千 ha)

	1970年	1980年	1990年	2000年
耕地面積	5,796	5,461	5,243	4,830
貸付面積	297	263	411	628
不作付・耕作放棄地面積	—	307	377	621
うち不作付面積	108	184	160	278
うち耕作放棄地面積	—	123	217	343

資料：農林水産省「農林業センサス」

「図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成 14 年度版）」

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、作物の種又は植付けない面積

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

(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：「図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成 14 年度版）」

「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：「図説 食料・農業・農村白書 参考統計表（平成14年度版）」

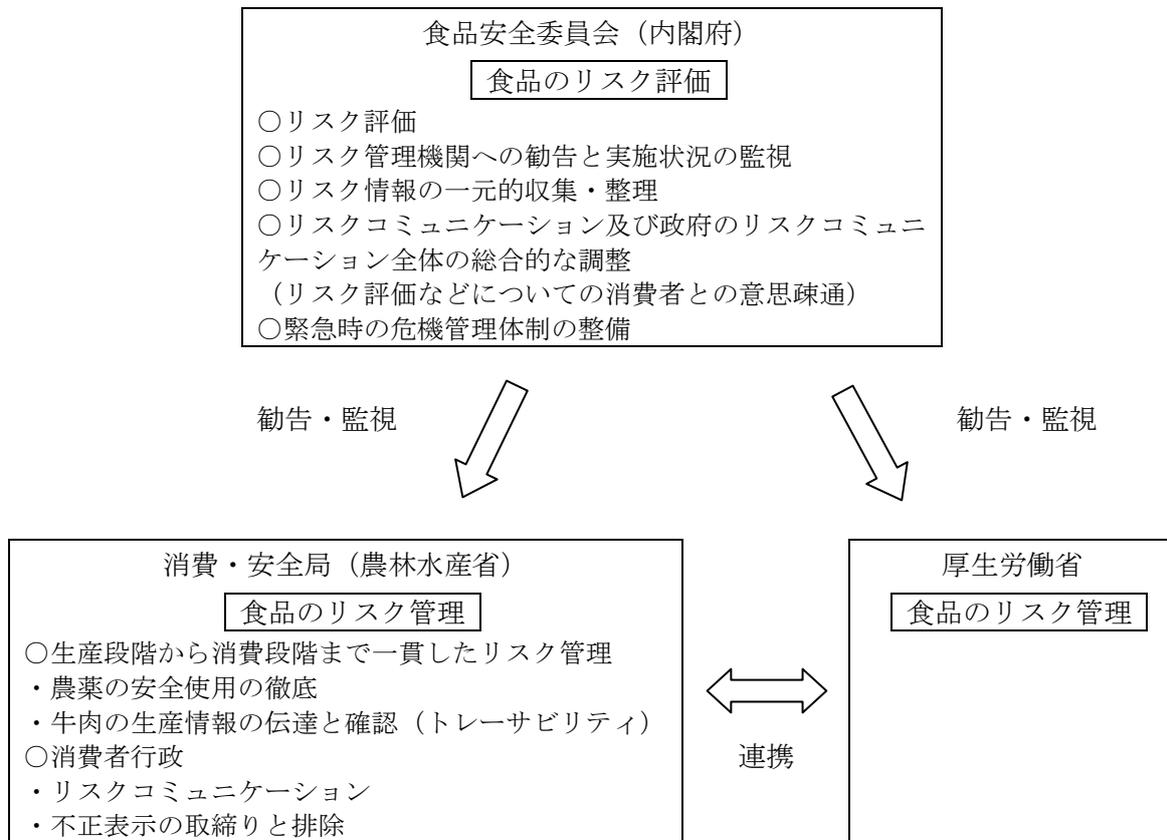
注：1) 1995年、2000年は販売農家、それ以前は総農家の数値である

2) 家計費は、勤労者世帯、農家とも住居費を除き、比較のための調整を行っている

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

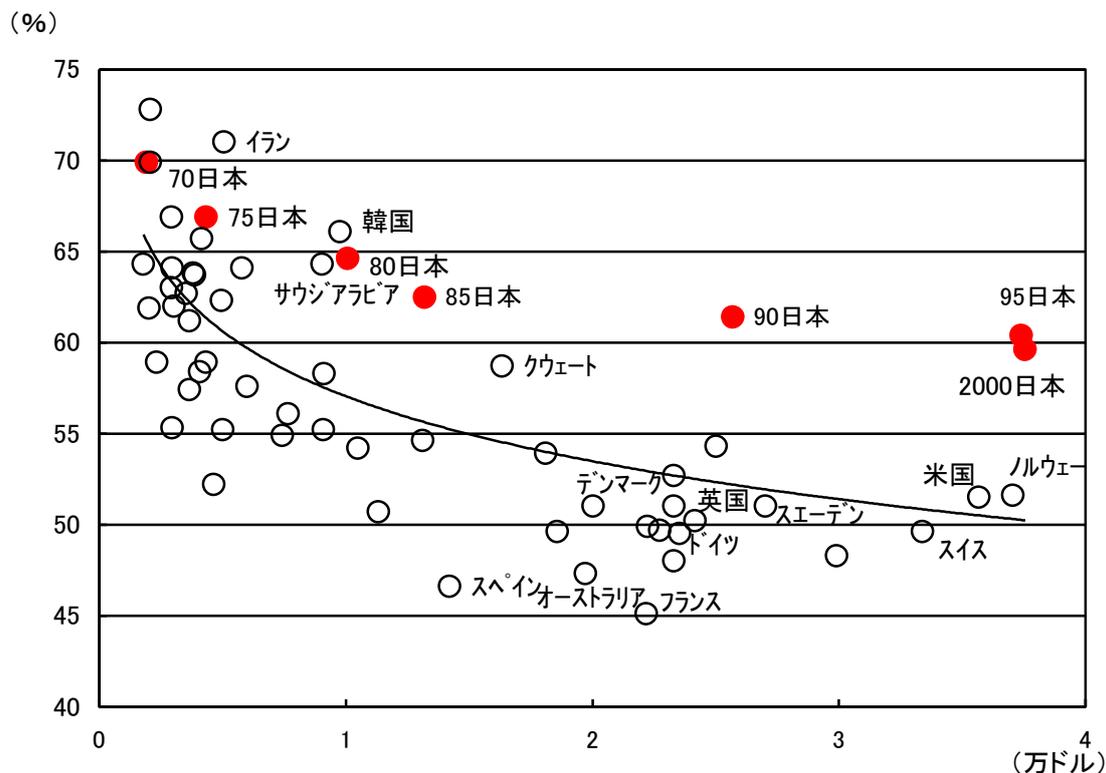
4) 1995年、2000年は暦年値、それ以前は年度値である

(図表6) 食品安全行政体制



資料：「図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）」

(図表7) 1人当たり GDP と熱量中の炭水化物割合 (2000年)



(図表8) 主要国の自給率

(単位 : %)

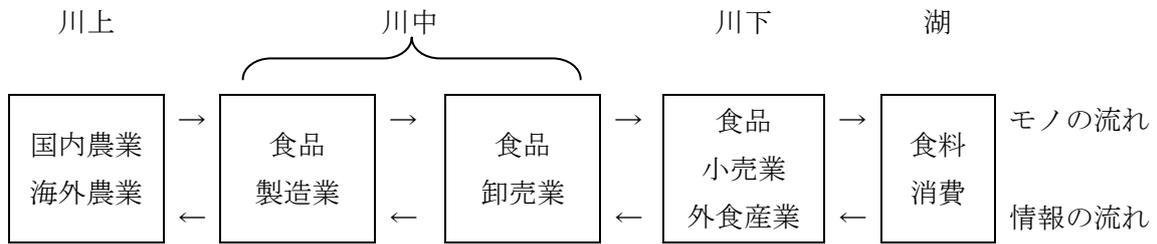
	日本	中国	韓国	米国	オーストラリア	EU-15	英国	仏
穀類	28	94	33	133	280	115	112	191
肉類	53	98	76	109	170	105	77	107
野菜類	82	101	97	98	98	103	54	89
果実類	44	99	76	81	105	83	6	76
砂糖類	32	91	0	84	498	127	65	205

資料 : 農林水産省「ポケット農林水産統計 (平成 15 年版)」

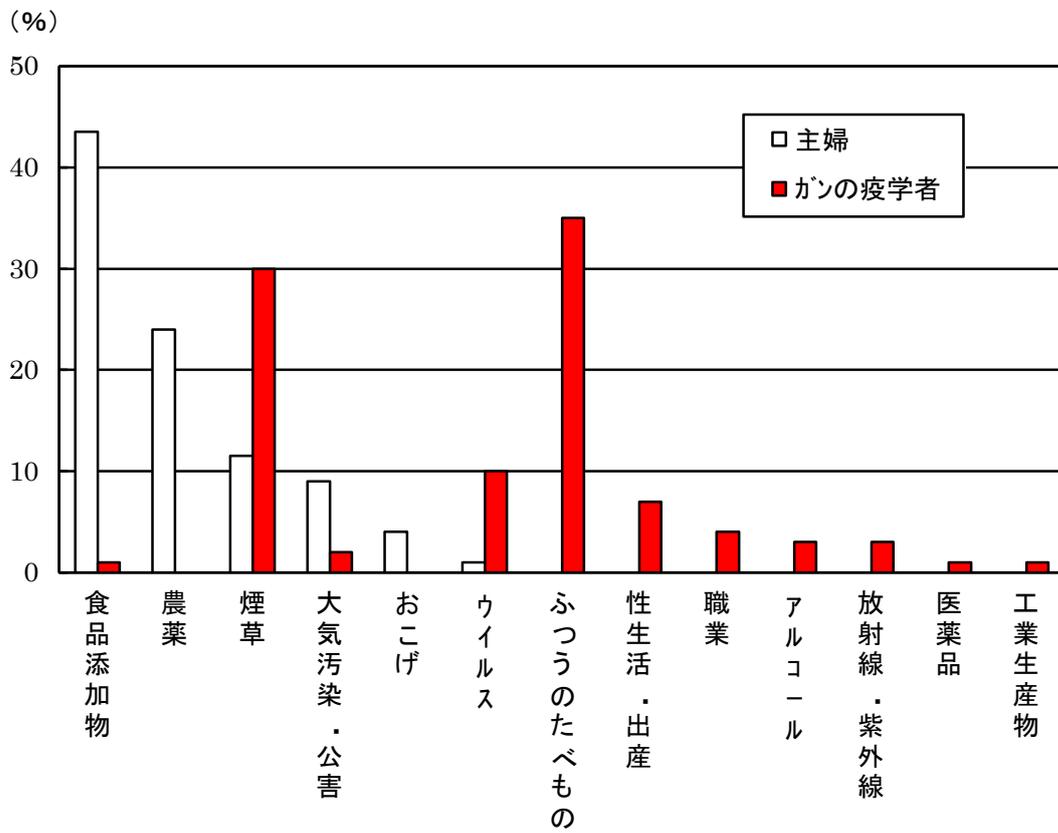
注 : 1) 2000年。ただし、日本は2001年 (概算値)

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している。肉類にはくず肉を含む。果実類にはナッツ類を含む

(図表 9) フードシステムの概念図



(図表 10) 主婦とガンの疫学者のガンの原因についての考え方



資料：「暮らしの手帖、25 (4、5)、102、1990」

(図表 11) 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
実数	全体	14.7	46.9	68.1	80.4
	うち農水産業	5.1	13.8	16.8	15.4
	食品工業	4.5	13.4	20.0	22.8
	関連流通業	3.7	12.0	18.7	26.9
	飲食店	1.4	7.7	12.6	15.3
割合	全体	100.0	100.0	100.0	100.0
	うち農水産業	35.0	29.4	24.7	19.1
	食品工業	30.6	28.5	29.3	28.3
	関連流通業	25.2	25.7	27.5	33.5
	飲食店	9.3	16.4	18.5	19.1

資料: 「農業白書附属統計表 (平成 10 年度版)」

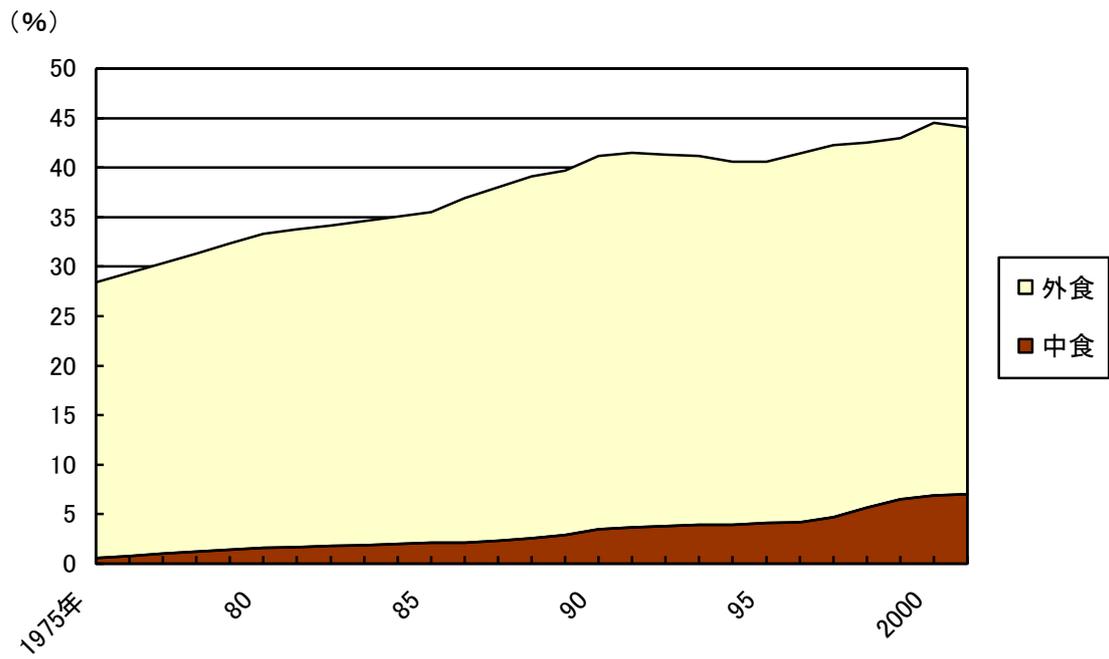
注: 1) 農水産業には特用林産物 (きのこ類等) を含む

2) 精穀 (精米、精麦等)、と畜 (各種肉類)、冷凍魚介類は加工食品から除外し、農水産業に含めている

3) 飲食費には、旅館・ホテル等で消費された食料費部分は含まれていない

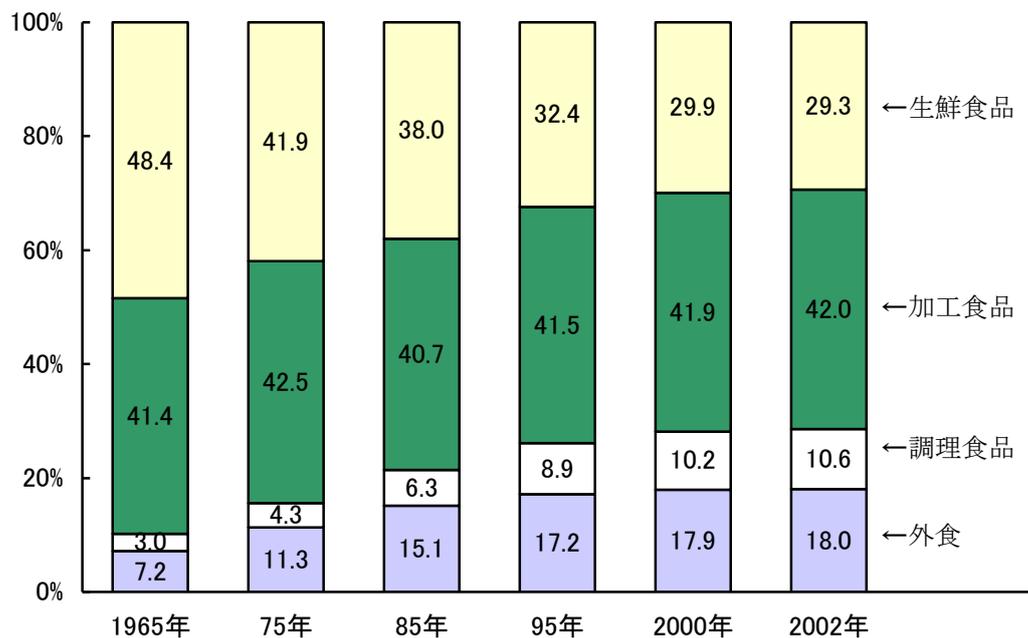
4) 本試算は、最終消費された飲食費を売り先別に分類することをベースに行っており、輸入生鮮品・加工品、海外での飲食等を含む

(図表 12) 食の外部化率



資料：「外食産業統計資料集」外食産業総合調査研究センター調べによる

(図表 13) 食料消費の用途別支出構成



資料：「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 14) 食品産業の従業員数（全国）

(単位：千人)

	就業者数	割合
全就業者	62,978	100%
食品産業	9,488	15%
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：「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 15) 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 (2000年)
1位	北 海 道	39.0
2位	沖 縄	36.9
3位	鹿 児 島	28.3
4位	青 森	25.0
5位	長 崎	24.0
6位	宮 城	23.6
7位	佐 賀	22.3
8位	宮 崎	21.3
9位	香 川	21.0
10位	岩 手	19.6
	上位 10 道県	27.2
	全 国	12.3

資料：経済産業省「工業統計表」

(図表 16) 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

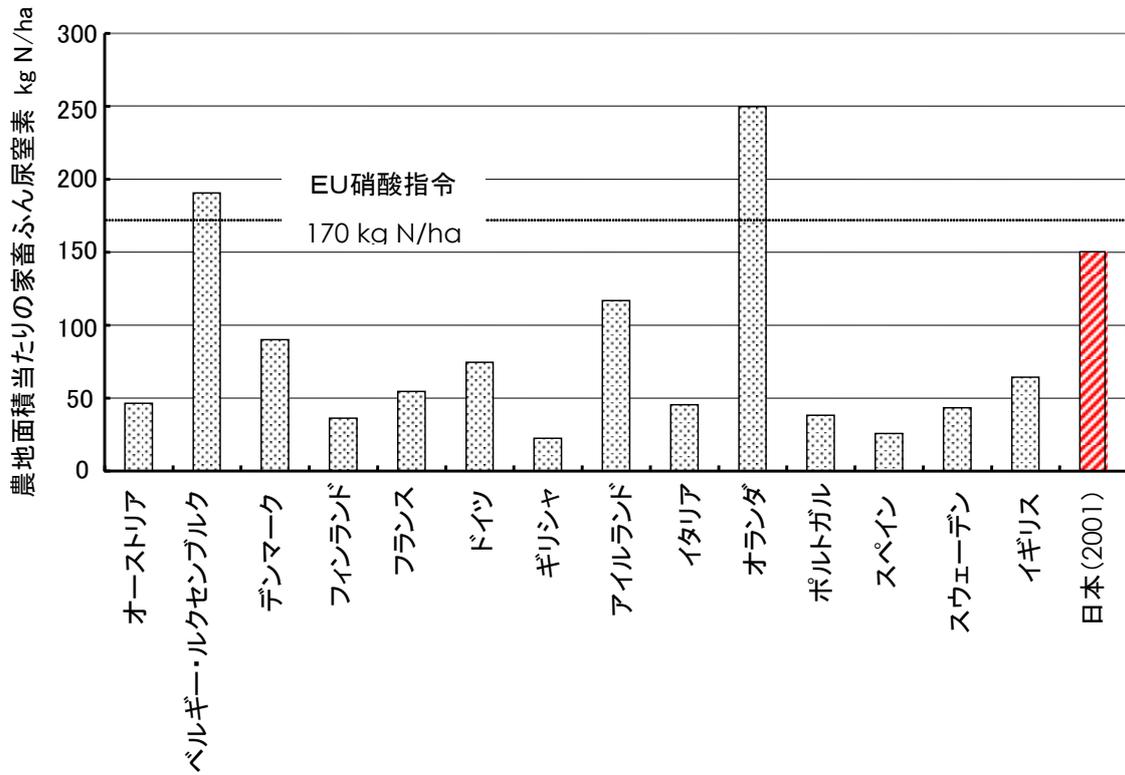
資料 : (財) 農林統計協会「フードシステムの展開と政策の役割」第 2 章「産業保護政策とフードシステム」齋藤勝宏

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名目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考えられる

(図表 17) 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 18) 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：(財) 農林統計協会「21 世紀日本農業の基礎構造」第 3 章「担い手の構造」納口るり子

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 19) 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：「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

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：「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（①「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、②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、③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：「図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）」）

GATT

General Agreement on Tariffs and Trade(関税及び貿易に関する一般協定)の略。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：「図説 食料・農業・農村白書（平成14年度版）」）

WTO

World Trade Organization(世界貿易機関)の略。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か国・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:「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:「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1ha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(=1.4×2×1.5)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」農林漁村文化協会、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:「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：「デイリー 新語辞典」三省堂）

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：「農林水産統計用語事典」（財）農林統計協会）

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：「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：「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：「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：「現代用語の基礎知識 2004」（株）自由国民社）

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：「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：「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：「大辞林 第二版」三省堂）

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：「現代用語の基礎知識 2004」(株)自由国民社）

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 ヶ国・地域）。

（資料：「図説 食料・農業・農村白書（平成 14 年度版）」）

第Ⅱ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も多い農家。

（資料：「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：「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：「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：「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：「図説 食料・農業・農村白書（平成 14 年度版）」）

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：「農林水産統計用語事典」（財）農林統計協会）

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作業を実施する法人。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：「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：「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：「図説 食料・農業・農村白書（平成 14 年度版）」）

瀬戸委員会委員名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	瀬戸 雄三	(社)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)取締役社長
	岩田 三代	(株)日本経済新聞社編集局生活情報部長
	浦野 光人	(社)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	(社)日本経済調査協議会理事 王子製紙(株)相談役
	金原 陸夫	(社)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	(社)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
	高木 勇樹	(社)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)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	(社)日本経済調査協議会専務理事
	蒲 健太郎	(社)日本経済調査協議会主任研究員

【検討の経緯】

本委員会は本年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つぎのとおりである（*印を付した講師は本委員会委員）。

なお、下記以外にも、農業者や関係者から現場の熱き声を聞き、意見交換を行った。本委員会への惜しみない御協力に対して、この場を借りて厚く感謝申し上げます。

- 第1回 研究方針について討議
- 第2回 川島博之氏*「世界の農業生産と食料事情」
- 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」
村上秀徳氏（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」
高木勇樹氏*「農政課題に対処するための戦略の構築と実行」
- 第5回 高橋正郎氏（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

〔禁無断転載〕

2003年12月17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

TEL: (03) 3442-9400

FAX: (03) 3442-9403

<http://www.nikkeicho.or.jp>