

議 事 抄 録

【検討の経緯】

本委員会は2004年9月3日に第1回研究会を開催し、2006年5月18日の第16回に至るまで、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。

(※講師役職は講演当時)

第1回	農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演「食料・農業・農村基本計画の見直しについて（食料・農業・農村政策審議会中間論点整理のポイント）」 各位ご挨拶、委員会の趣意・進め方
第2回	農林水産省農林水産審議官 木下寛之氏よりご講演「WTO農業交渉についての日本の取組み」
第3回	東京大学大学院農学生命科学研究科教授 生源寺眞一顧問よりご講演「基本計画の見直しと農政改革～企画部会の成果を踏まえて～」
第4回	農林水産省総合食料局食糧部長 高橋 博氏よりご講演「米改革の現状と課題」
第5回	政策研究大学院大学教授 福井秀夫氏よりご講演「農業の再生と土地利用－私法と公法の交錯」
第6回	農林水産省経営局構造改善課長 今城健晴氏よりご講演「農地制度の改正について」 「食料・農業・農村基本計画」、各委員の政策提言についての議論
第7回	「食料・農業・農村基本計画」概要説明、議論。委員からの意見、政策提言の説明
第8回 第9回 第10回	中間報告提言について審議
第11回	農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演「新たな食料・農業・農村基本計画の策定と農政改革の推進について」
第12回	農林水産省大臣官房国際経済課長 榎本雅仁氏よりご講演「WTO農業交渉の現状と課題」 農林水産省経営局経営政策課長 柄澤 彰氏よりご講演「経営安定対策の背景について」 盛田委員、本間主査よりコメント
第13回	(株)庄内こめ工房代表取締役 斎藤一志氏よりご講演「経営所得安定対策等大綱の農業現場から見た課題」 会津わたなべ農場代表 渡部義彦氏よりご講演「現場から検証」 農林水産省経営局経営政策課長 柄澤 彰氏よりコメント・意見交換 最終報告書案への各委員のコメントについて
第14回	最終報告案（骨子）について
第15回	農林水産省大臣官房予算課長 針原寿朗氏より「21世紀新農政2006」のポイントについて ご説明 最終報告案審議
第16回	最終報告案【改訂版】審議

第1回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年（2004年）9月3日（金）15：00～17：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）、
浦野光人（ニチレイ社長）、合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、小川賢太郎（ゼンショー社長）、
榎野信治（読売新聞社論説委員）、澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、
藤岡武義（日本生活協同組合連合会常務理事）、盛田清秀（日本大学教授）、
山田俊男（全国農業協同組合中央会専務理事）の各委員（順不同・敬称略）

〔議 題〕

- I. 高木委員長挨拶
- II. 本間主査挨拶 委員会の趣旨、情勢認識、主要な検討事項、進め方
- III. 各委員 ご挨拶と委員会のねらい、検討事項などへのご意見
- IV. 農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演
「食料・農業・農村基本計画の見直しについて（食料・農業・農村政策審議会
中間論点整理のポイント）」
- V. 意見交換

I. 高木委員長挨拶

ご多忙中ご出席いただき感謝する。瀬戸委員会では『農政の抜本改革：基本指針と具体像』を2004年5月に取りまとめて公表した。私自身は同委員会の委員として参画させていただいた。その取りまとめが行われる議論の中で私からこういう提言をいろいろな経済団体がするが、その後のフォローが重要であると話したこともあって、本委員会が発足し、その責任を私自身が取らざるを得なかったわけだ。もとより私が委員長に適任かどうかは不明であって、主査の本間先生をはじめ、委員の皆様のお力添えをいただいて、これからの日本を考える上で重要な役割を果たすこれからの農政に取り組んでまいりたい。皆様の格段のご協力・ご指導をお願いしたい。

本日は、後ほど本間主査からお話があるが、8月10日に農政改革の中間取りまとめが出たのでその内容を農林水産省企画評価課長の今井講師から願います。今井講師は前職が経営局の経営政策課長であり、平成4年のいわゆる新政策を出した時の企画室の一員でもあった。平成11年に食料・農業・農村基本法が制定された時に、企画室の事務方の責任者として担当した。現在は7月2日付で農林水産省の企画評価課長の任につかれた。この中間とりまとめの責任者として担当した。これからの具体的な詰めも責任者として重要な役割を果たしていかれる方である。後ほど講演をいただく。重ね重ねよろしく願いたい。

Ⅱ. 本間主査挨拶 委員会の趣旨、情勢認識、主要な検討事項、進め方

本委員会の趣意書を用意した。この委員会の趣旨は瀬戸委員会のフォローアップであるが、中身は固まっているわけでもない。皆さんと考えながら委員会を創ってまいりたい。

2004年9月3日

農政改革高木委員会 趣意書

社団法人 日本経済調査協議会
委員長 高木 勇樹
主査 本間 正義

農政改革を実現する

改革か衰退か、日本農業は岐路に立たされている。経済のグローバル化の中でWTO（世界貿易機関）交渉は農産物のいっそうの市場開放を求め、FTA（自由貿易協定）の流れは農業を含む地域統合への道を探っている。いっぽう、国内農業は農業従事者の高齢化、農地集積の停滞、耕作放棄地の増大など深刻な構造問題をかかえて、その将来を危惧する声も多く聞かれる。

このような情勢にあって、日本経済調査協議会は2004年5月『農政の抜本改革：基本指針と具体像（瀬戸委員会報告）』を公表し、農地制度の抜本の見直しや経営支援策など問題解決の具体策を提言した。その後、国際的にはWTO一般理事会で農業を含む主要分野の枠組み合意がなされ、国内では新たな食料・農業・農村基本計画に向けた「中間論点整理」が提示された。しかし、いずれも具体策にはとぼしく、関税の引下げ率などWTOでの実質的な交渉はこれからであり、また新基本計画での具体的施策づくりに向けた検討は今後の議論にゆだねられた。

したがって、瀬戸委員会報告の提言が今後の農政改革にどのように具体的に反映されるのかを注意深く見まもる必要があるが、見まもるにとどまらずさらなる議論と検討を通じて世論の理解を深め、農政改革に寄与することが望まれる。また、WTO交渉やFTA交渉の展開いかんでは、新たな提言が必要となるかもしれない。

本委員会はこのように動的に変化する農業情勢を踏まえ、さきの瀬戸委員会報告の提言の実現に向けて、現在進められている農政改革の内容と方向性を検証し、さらに、新たに必要と思われる課題があればそれらを検討し政策提言を行うこととする。

現在の農政改革の議論で十分には検討されていないと思われる事項は「①農地制度のあり方」とWTOやFTAなど「②国際規律と統合的な農業政策の体系づくり」であろう。前者①は農業経営の規模拡大など構造改革のために避けて通れない問題であり、後者②は国際交渉のたびに場当たりの対処するのではなく、長期的展望のもとで信頼ある農政を確立することにほかならない。こうした根源的課題に取り組むこともまた必要であろう。

農業問題には改革する側とされる側といった対立軸で議論される傾向がある。しかし、本委員会では国民経済的視点に立ち何が必要で何が望ましいのかといった議論をつうじて、結果として国民全体の利益になるような農業・農政改革を検討する場としたい。

以上

はじめは、日本農業が国の内外を問わずいかに困難な状況に直面しているかということを書いた。この認識を踏まえて、日経調では2004年5月に瀬戸委員会報告を公表した。そこでは制度の抜本的改正等の具体案を述べた。これがどのように具体化されていくのを見極めたいということだが、その後の変化として、国際的にはWTOの一般理事会で枠組み合意がなされた。国内的には新しい基本計画に向けた中間論点整理が提示されたところである。いずれにしても、中間的な報告であるので、具体策は大きくは盛り込まれていない。従って、瀬戸委員会の報告が具現化されているかについては、この時点では判断もできないし、今後も強く見守っていく必要があると思っている。趣意書三段落目の「したがって」以下に書いたように、見守るにとどまらずさらなる議論と検討を深めていきたい。また、今後交渉や新基本法の見直しの議論の中で、新たな論点が出てくることも十分あり得る。これらについても議論を深めていきたいと思っている。これまでの議論の中であまり議論されなかった点あるいは議論が深められなかった点がありはしないかの検証など、単なるフォローアップ・ウォッチにとどまらないでこの委員会の議論に加えてもよいと思っている。

大きく分けて二点、喫緊の課題であって議論が必要だが十分な議論がなされていなかった点をあげた。

一つは農地制度である。私自身も農地法を見直す懇談会に参加して議論したが、抜本的な見直しのところまではなかなか踏み込んではいない。新基本法の見直しの中でも、農地法の見直しについては触れてはいるが、どういう改革を行っていくのかがなかなか見えてはこない。その農地法の問題は日本の農地の大規模化を目指す、どうしても避けては通れない問題で改革の柱である。新基本法の議論の中でもなかなかできなかったところであって、これを深めていく必要がある。

二番目は、対外的に国際基準と整合的な農業政策の体系作りである。つまり、交渉のたびに日本は守勢に回り、かつ交渉が終わるとその後の改革への意気込みあるいは具体策が持たれてこないということだ。言い換えれば交渉のたびに手当てをしていくといった政策の施し方ではなかったか。それに対して、もう少し積極的に大所・高所に取り組むような農業政策の体系がないのか。一つは直接支払いが新しい基本計画の中でも議論としては出てくるが、では果たして国際的基準と整合性があるのか。これらは内外で大きな問題があると私は考えているので、皆様の同意を得て新たな議論として立ち上げることができれば非常に好ましい。

最後になるが、農業問題には改革する側（攻撃側）とされる側（守勢側）といった対立構造で議論される傾向が多い。この委員会では全中からもご参加いただいております農業者側の意見もたくさん伺えるものと思っている。その意味で、相互に率直な意見を戦わせながら国民経済的視点に立った議論を詰めていきたいと思っている。

趣意書の説明は以上であるが、時間があるのでWTO交渉の枠組み合意についての説明をさせていただきます。

第2回以降WTOについて説明を受ける機会はあると思うが、WTO枠組み合意がなされたというがこれが今の段階でどういうことかの共通認識を説明したい。

WTOは市場アクセス、国内支持、輸出競争の三つの柱がある。日本が一番関心があるのが輸入国側のマーケットアクセスである。関税をどういうプロセスで引き下げていくのか。従来モダリティ（枠組み）というと数字が入ったモノを指していたが、どうもハーディンソンの昨年（2003年）3月の提案以来、数字が入るとたとえ例であっても先に進まないということで、数字抜きのどういう方式で削減するのかが合意された。市場アクセスについては、階層方式で高い関税ほど大幅引き下げをする。しかしながら重要品目を別項目に設けて別なルールで引き下げを行う。これが二番目。その重要品目の数が幾つなのかは今後の交渉に委ねられる。なおかつ関税の上限設定が昨年のカンクンの閣僚会議以来話題になっているが、これは今回の合意の中には盛り込まれず、引き続き議論、先送りになっている。低関税輸入枠の拡大についても、これが義務づけられるのかどうかは先の話である。こうしてみると、実際は何も決まっていないうに等しいわけで、階層方式で引き下げをやっていく、重要品目は別の扱い、上限関税は見送り、この三つが要約すると今回の合意の内容である。一般の品目と重要品目でどのように異なる扱いになるか。

階層方式では四層になるが実際には三層になる。税率何%以上の物は大きく削減し、中くらいの物は、以前の議論だと一定関税率以下にするというフォーミュラが議論されたが、今回はそこまで踏み込まれず、階層に分けて行っていく。低い関税はゼロに持っていくのが案だったが、実際はそうではなくて削減率を交渉の中で決めていく形をとった。

重要品目を勝ち取れたことで、日本の関係者はホッとしているかもしれないが、実際問題として何品目になるのか、重要品目といえども削減ゼロとはならないのでどのくらいの削減率になるかは今後の交渉の中で決まっていくわけだ。コメを中心として日本の考えた重要品目については異なる扱いをしたということで、階層方式の枠外、しかし別扱いと言いながら削減の対象になることは間違いない。決して例外措置というわけではない。また、重要品目の数についても拡大を交渉で行っていくことなのだろうが強くウオッチしていく必要がある。上限設定は先送り、低関税輸入枠の義務的な拡大、最低削減の義務等々も今後の交渉ということだ。

個人的なコメントをさせていただくと、今回は確かに上限関税といった大きな削減はもしかしたら避けられるかもしれない。しかし、それは今のWTOあるいは国際情勢のトレンドでは決してないのだということを認識する必要がある。上限関税とか高い関税ほど大幅に削減するということは、ここ2~3年に立ち上がった農業交渉の大きなイシューになっている。特に突出した関税（タリフ・ピークス）をなくしていくということがWTOの中での大きな課題になっている。その中に出てきた案・意見・交渉アイテムである。

だから、これからも上限関税が守られていくということではなくて、早く日本が上限関税などに頼らない体質の強化を図っていく。いわばそれまでの猶予の期間が与えられたと考えるべ

きである。そういうことのためにも、趣意書の「②国際的規律と整合的な農業政策の体系づくり」が必要になってくると思う。

以上で趣意書と枠組み合意の説明を終わる。

Ⅲ. 各委員 ご挨拶と委員会のねらい、検討事項などへのご意見

高木委員長 ありがとうございます。初回でもあり、ご出席の各位にご挨拶方々委員会にご意見やこういうことを検討すればというような提案があればいただきたい。

藤岡委員 日本生協連の藤岡です。瀬戸委員会でも名を連ねさせていただいた。日本生協連では、基本計画の検討にあわせて5月から農業食生活提言委員会という委員会を理事会の元につくり、先日中間報告のタイミングにあわせて、審議会に対して中間的な申し入れをさせていただいた。その後国内の産地、海外の事情の調査も進めており、先日も澤浦委員の所を訪問させていただいた。明後日の日曜日からEUの事務局とデンマーク・フランスの農務省あるいは農業生産者の所を訪問する予定である。前回の主査であられた生源寺先生もご同行いただきご指導いただくことにしている。

浦野委員 ニチレイの浦野です。藤岡委員同様、瀬戸委員会の時から参加させていただいている。食品会社という立場から、農業には多大の関心を持っている。生活者の視点からということで農水省も政策の視点を変えてきているわけだが、その中で現実を見つめてみるとBSEの問題等海外にかなり問題がある。消費者の意識としてもできれば国内産の安全なモノが食べられればという思いがある。だから、農業者と食品産業あるいは外食産業が車の両輪と言いつつも、政策の上ではとても両輪とする政策が下されているとは思えない。

そのあたりを、私どもも努力する必要があるが、少しずつ農政あるいは農水省の方々とお話をさせていただきながら、食品産業と農政が手を携える場面が増えてくると思う。そういったところを一緒に勉強させていただければと思う。

盛田委員 日本大学の盛田です。私も瀬戸委員会のメンバーだった。私個人は農業の中でも農地問題、構造問題に関するところを取り組んできた。所属する食品経済学科は食の問題をトータルにとらえる所であり、その意味で今回もメンバーに呼ばれたのかなと思う。スタンスとしては今消費者の視点に立った農業政策が求められている。ここが一番大事だ。農地の問題についても、歴史的などどうしても変えられないものがあるが、もう少し遡って考えると、世界的に見ても農業は家族経営が主流でありわが国の農業も超長期で見ればわからないが少なくとも中期的には家族経営が中心であることに間違いはない。しかし、その中で敢えて家族経営を是認・宣言する必要がどこにあるのか。また、規制を緩和した場合に農地を農地としてきちんと保全あるいは利用していくことについて合意形成がまだまだできていないし、方法論もハッキリしない。論点に違いはないが方法論がいろいろだ。しっかりした議論をし

ていきたい。

合瀬委員 NHKの解説委員合瀬です。NHKでは2000年から食料プロジェクトを設けた。食卓と生産現場が非常に遠くなっていて、いろいろな問題を引き起こしている。この認識に立って2000年から食料プロジェクトを立てて4年間イベントをやったりしてきている。実は私が解説委員になったのは5年前で、それまでは経済番組でプロデューサーをやっていた。

解説委員になって農業の勉強を一から始めたのだが、当初は「農業とは何故こんなに難しいのか」と感じた。一般の経済原理とは違うところで政策が決められている。地域政策とかいろいろなものがごちゃ混ぜになって非常にわかりにくくしているわけだ。わかりにくいものだから、ニュースも取り上げない。印象的だったのは、2年前の米政策改革大綱が決まった日に、「ニュース10」でかなり大きくとりあげるのだろうと思っていたら、なんとその日のトップニュースは「タマちゃん」だった。「コメ改革がタマちゃんに負けた」わけだ。(笑)

何とか米改革の仕組みをわかりやすく伝えようとは思っているのだが、ニュースで取り上げないものだからますます遠くなる。みんなが普通に考えているように、普通に接することができる農業に一体どうすればできるかを自分の問題意識として考えている。普通の人が普通にできて、失敗したなと思ったら普通に撤退できる。やるほうも食べるほうもそういう普通の産業になるにはどうすればよいのだろうかということを、報道の立場から考えていきたい。

澤浦委員 (社)日本農業法人協会の運営委員という立場で出てきているが、私自身は(株)野菜くらぶ、(株)グリーンリーフの二つの株式会社で農業をやっている。今回は初めての参加なので、皆さんからいろいろ学んで帰りたいと考えている。私自身が農業政策や法案がいろいろ出てきて農業法人にとってやりやすい方向になってワクワクしてくるが、実際ムラに帰ってみると全然違うところで法律が解釈されている。なかなか現場で動かないというところもあって、イライラしてくる。実際の作られた法律と現場というのがそういう意味では現実にはなかなかマッチしていないのかなと思う。今、農業がわかりにくいという合瀬委員のお話があった。私自身もムラ社会の枠組みが入ってきたりするとわかりづらいのだが、今私の会社は二社とも株式会社で、数名の顧客に株式を保有してもらい、経営のほうを見ていただいている。そうすることで、少しでも農業のことが一般の方にわかってもらえるようになると思う。

それから、二つの会社の中で、新たに農業をやりたい新規農業者を農業法人の経営者として育てて、独立させようということをやっている。離れたところで独立させることで、顧客にも季節を問わず安定した品物を届けられる仕組みづくりをしている。こういうことをやる過程でもいろいろな法律の問題や地域の問題が立ちはだかってくるので、問題提起の意味で現場の意見をお話できればと思う。

榎野委員 2003年6月から読売新聞の論説委員をしている榎野です。それ以前は農業が専門というわけではなかったが、農業交渉は多少取材経験がある。

90年代の最初の頃、ロンドンで特派員をしていた。GATTのウルグアイラウンドがあって

ジュネーブで交渉があるたび年間10回、20回とロンドンから出かけて行き、半分GATT担当のような趣だった。日本のコメ市場を開放するかどうかというのが最大のテーマだった。日本のコメの問題を取材に行くのだが、世界中からいろいろな国の委員やら農業団体やらオフィシャルが来ており大変な活動をやっている。たまたまある日われわれがGATT本部で取材をしていたら、大騒ぎが起こった。何かと思ったら、韓国の農業団体の方が割腹自殺をした。結局死んでしまったのだが、農業問題は命懸けだなとつくづく思い知った。それ以来しばらくぶりの農業だが、この1年半勉強して日本の農業は依然として問題を抱えているのだと思う。単純化して言うと、農業の生産の現場があるのだが、その上に乗っかっている上部構造がある。その上部構造がすごく複雑で実は下のほうがないがしろにされているのではないか。ずっとそんな気がしている。このあたりを上手く整理できれば、農業問題も上手く見通しがつくのかなと思う。そういう中で、瀬戸委員会の報告書を読ませていただいたが、なかなか良くできた報告書だと思う。今回農水省でも中間報告書をまとめているが、瀬戸委員会の報告書と足して二で割っていけば良い未来が見えるのかなと思う。せっかくの委員会なので、そんな方向でやっていくことができればありがたいと思う。

小川委員 ゼンショーの小川です。二十年程前に外食産業の会社を立ち上げたわけだが、そのときから安全でおいしいものを消費者にお届けしようという考えでずっとやってきている。われわれは、マス・マーチャンダイジングシステムと言っているが、食料の生産から加工物流、お店での提供にいたるまで一貫したシステムを作っていくという考えでやってきた。いま直営店で1,300店経営している。レポートを見ると、年間5万人ほど農業の担い手が減少しているという数字があったが、われわれから見るとやはり農業は農業、外食は外食という考えではなくて、一貫した担い手として自らを位置付けて、日本の農業と食品の流通を一貫したモノとして良くするにはどうしたらよいかと考える。大げさに言うと国民経済の一環としてこれらの将来をある意味で危惧しているし、また別の言い方をすれば正しいやり方をしていかなければならないと思って、この委員会に参加させていただいた。

山田委員 全中（全国農業協同組合中央会）の山田です。このような形で日経調の委員会に出席し議論させていただけることを名誉に思い感激である。というのは二十数年前に食糧制度について日経調がまとめておられた報告書（76-5『総合食料政策の樹立』委員長：東畑精一、主査：逸見謙三）を何度も読ませていただき、内部でも議論した思い出があるからだ。当時の提言よりも事態はもっと進んでいるわけだが、当時の食糧管理、いまや管理という言葉自体が流行らなくなったが、を改めて読ませていただき、当時と現在を比較分析したいと思っている。瀬戸委員会の報告書は他の本とともに枕元に置き、朝早く眼が覚めるとつい目が行って読むのだが、これはいささか健康に悪いか（笑）と思っている。農協について言及しているところはかなり抑えて整理して書かれているが、これには今後さらに農協を発展させるという応援の思いを込めていただいているのかなというように思う。最終章に「アジアの世

紀を生きる農業」というごく短い章があるが、私はぜひこれを充実させていただき、さらに日本にもどってアジア・モンスーン気候地域における日本の農業とは何かを検討していただきたいと思う。アジア諸国はとりわけ農地問題を契機にして、社会主義改革・共産主義改革をやりながらも失敗してきている。そうしたアジアの国々が同じ課題をかかえながら方々でチャレンジしているが、なかなか上手くいかない。そういうアジアの中の日本というように日本を位置付けた上で、将来の農業のイメージを固め、それが国民的な共通認識となればもっと議論が進むのではないかと思う。なお、先ほど本間主査がいみじくも「改革する側とされる側の対立軸」と言われたが、これもよくわかる。私も、こういう会議の場では改革される側の痛みを強調する側にまわるのかなと思うが、何となく私も企画部会の会議に出ていると抵抗勢力や保守主義だと批判される、しかし、一方私も現場に出て組合員に会うと、実は逆に改革する側にまわっている。かように農業問題は難しいということだけ申し上げ、いずれにしても真摯に議論させていただき、この会を愉しませていただきたい。

高木委員長 委員の自己紹介と委員会に対する思いを語っていただきありがとうございました。

IV. 農林水産省大臣官房企画評価課長 今井 敏氏よりご講演

「食料・農業・農村基本計画の見直しについて（食料・農業・農村政策審議会中間論点整理のポイント）」

中間論点整理について話題提供をさせていただく。こういう機会なのでなるべく率直にお話したい。

中間論点整理の狙いは、議論の集約をするということはもちろんであるが、長い議論に中間論点整理というアクセントを置くことにより、農政改革の加速化と食料農業農村に関する国民的議論を広く巻き起こすきっかけにしたいとの気持ちもある。

まず一点目の農政改革の加速について。農林水産大臣から審議会に対して諮問したのが平成15年12月で、企画部会で議論を始めたのが16年1月。それに先立ち基本計画の見直し検討に着手すると大臣が表明したのが15年8月だ。その際に重点三課題とされたのが品目横断的な政策への転換、担い手制度の見直し、農業環境・資源保全政策の確立だ。こう振り返ってみると、最終的な基本計画の見直しは平成17年3月に閣議決定をするということだが、具体的な検討と基本方針は既に15年の8月から示されている。そういう流れの中で、中間論点整理として、既に議論が集約され方向が決まったものは何か、今後残された課題としてどこを重点的に詰めていくのか、といったことを明らかにすることは議論、そして改革の加速化につながると思う。

次の国民的議論の喚起を期待するという面。企画部会の中でも再三にわたり指摘されたことだが、実際の農業生産に携わっている委員からは、「霞ヶ関の農林水産省が農政改革を検討しているなどとは、農村の現場では誰も知らない」という意見。消費者側の委員からは、「これまで

の議論は重点三課題という農業保護政策のテクニカルな内容が多かったので、難しくてよくわからない。食の安全や消費者の視点に立った農政のあるべき姿について発言したいことはあるがそれを表明する機会が与えられない」との意見があった。テーマ設定の問題、議論の行い方等も含めた全体の取り進め方とも関係し、委員側にもストレスがたまっているようだ。すぐにハイそうしましょうとはいかないが、中間論点整理を良い節目として国民各界の議論を巻き起こしていきたいと思っている。

改めて今回中間論点整理をして思うが、先ほどの本間先生の趣意書にも「具体策に乏しく」と書かれてあったが、確かに中間論点整理では具体的な施策のあり方までは踏み込めていない。実際の農業者には、基本的なスキームでも良いから「今考えている基本スキームはこうだ」と示せば、その案は現場から見て良いとか悪いとか、もう少しこう改善してくれとか、反応が返ってくるのが期待できる。中間論点整理では企画部会から農林水産省に早く具体案を提示するようにと宿題が出ているが、事務方としても、早めに基本スキームというか全体像を作ることが国民的議論を巻き起こすことにつながるので検討を加速化していかなければならないと思っている。

今回中間論点整理がまとまり、いろいろな所に説明に行くと、そもそも食料・農業・農村基本計画（平成12年3月策定）とは何ですかと聞かれることも多い。ここを抜きには先に進めないで、5年前に食料・農業・農村基本法（平成11年7月制定）が新しくできたこと。新基本法の中で、基本計画の役割としては、法律で抽象的に示された政策の方向に沿って今後5年、10年を見ずえて具体的にどういう政策を講じていくかを示した施策の具体化計画であること。そしてその計画は食料農業農村をめぐる情勢の変化を勘案して、またこれまで講じてきた政策の評価も踏まえて変更することになっていること。そうした基本的な枠組みを改めて確認してもらうことも重要かなと思い、説明している。今回の基本計画の見直しの位置付けについても、農林水産省側の説明が必ずしも十分ではなかった点があると反省している。具体的には、説明に行ってもよく指摘されることだが、今回の農政改革は平成15年8月に着手の宣言がされたが、それはWTO、FTAの交渉の進展の交渉の受け皿として、何か国内対策をやらないといけないう状況に迫られたので急に始めたのではないかと間違った認識を持っている人が多いことに驚いた。確かにグローバル化の進展は、今回の基本計画の見直し、政策の改革を進める上で重要な視点であることは間違いないが、新基本法の枠組みにおいては、定期的に農政のあり方について、基本計画の検証・見直しに関連させて政策の改革をしていく枠組みになっているということだ。ここをしっかりと認識してもらわないといけない。特に、検討の出発点の所で誤解があっては困るので、改めて説明している次第だ。

大臣から指示のあった重点三課題（①品目横断的政策への転換、②担い手・農地制度の見直し、③農業環境・資源保全政策の確立）だが、どうしてこれが重点三課題とされているかも、必ずしも十分説明されていない。それがなおさらWTOやFTA交渉の受け皿として唐突に検討

が開始されたという風に受け止められている面があるのではないかと思う。基本的には現行の基本計画の中で政策を具体化していくべき項目とその方向は示されているわけだが、この5年間の基本計画の推進の中で、特に重要な政策だと言われていながら施策が具体化されていない政策がこの三課題だということだ。よく高木委員長からは「積み残し三課題と表現するのが相応しい」と言われるが、そういう意味で基本計画を5年経って見直しする際に、基本計画は重要な施策のパッケージになっているので、具体化されていないものがまだある中で全体を評価することはなかなか難しい。全体の政策パッケージの検証見直しをする時期になっているのに、まだ具体化されていない重要施策があるのでは、それをまず急がなければならないという位置付けである。今回の農政改革のきっかけにつき、正確な共通認識を持っていただくことが重要である。

大臣からの指示は重点三課題であったが、今回の中間論点整理では、それを担い手政策、経営安定対策、農地制度、農業環境・資源保全政策という四つの柱で整理している。四つの柱立てにした背景としては企画部会の中で、重点三課題のうちの品目横断的政策は名前も内容も政策の位置付けも理解しづらいという意見が多かったことがある。そうした指摘を踏まえて、まずは担い手政策の一般的な方針を書いて、その政策の一環として経営安定対策を記述する。この経営安定対策にも品目横断的な政策と品目別に講じる施策と両方があるので、「経営安定対策(品目横断的施策)」という整理にした。

つまり農地と担い手を分け、担い手を一番先に総論的に書いて、担い手対策の一環としての経営安定対策を次に書いて、その上で経営において最も基礎的な資源である農地のあり方を別途分けて書いた上で、農地の保全のあり方を課題にする資源保全政策を後におくという形で整理したということだ。

まず、担い手政策のあり方だが、改革を加速化するために対象を担い手に明確に絞った上で集中的に実施することが必要であることがポイントだ。担い手の明確化については認定農業者制度を基本としていくことと、一定の集落営農を担い手として位置付けていくことがポイントになっている。これに関連して、地域では大規模な担い手だけで地域が支えられているわけではないので、地域を守るという観点からすれば、規模の小さい農業者も補助の対象とすべきであるという意見が企画部会の中でもあった。その後の新聞・雑誌の論調にもそういう意見が見られる。これについては、中間論点整理の中では、対象者を明確にして講じられる産業政策としてのあり方がここで論じられているのであって、一定の地域を対象に講じられる地域振興政策は別途検討されるとしている。産業政策と地域振興政策を区別しバランスよく検討することとしたのは論点整理の大きなポイントの一つである。

もう一点担い手の明確化に関して、「集落営農」を担い手として位置付けることを中間論点整理で打ち出している。これに関しては、あまり安易に集落営農を認めると結局バラマキ農政が継続するのでよくないのではないかという論調も結構見られる。この点については、若干誤解

があるので機会があるたびに丁寧に説明しているのだが、集落営農の位置付けについては、今回の農政改革で農水省が初めて打ち出した方針ではなくて、これに先立つ改革としての「米政策改革」のときに「一定の集落営農は担い手として位置付けていく」ことが決定され、今年から始まった「担い手経営安定対策」の対象者には一定の集落営農者も対象にすることで、新しい施策が動き始めている。「米政策改革」の延長線上の整合的な政策方向であると理解すべきであって、決してバラマキ農政を継続させるための種をまいているのではない。

もう一つは、担い手の対象は認定農業者制度を基本とする点に関してである。地域の担い手は地域の中から特定していく仕組みであるべきで、国の基準で担い手を認定することは排除すべきだという意見がある。しかし、これも誤った指摘だ。認定農業者制度自体が、決して国が一律の基準で担い手を指定するといったものではなく、むしろ市町村が地域の実態を踏まえて効率的な農業経営を目指す人を認定するものである。この制度の趣旨からすれば、これを基本に制度運営をすべきということになる。ただ、企画部会の中でも、現場をよく知っている人からの意見では、制度発足から10年ばかり制度運営してきたが、地域ごとにかなり認定のばらつきが出てきているとのことだ。隣の県では決して認定されないと思われるような人が認定されているケースもある。こういう制度実態にあるものを基準にして今後新しく導入される品目横断的な経営安定対策の対象者に結びつけるのはいかなものかとの指摘だ。認定のばらつきや制度運営の改善は大きな課題だ。特に後の経営安定対策の対象者を誰にするかは非常に大きな課題だ。その意味から制度運営の改善をどれほど徹底できるかについても、これから説明ができるようにしていく必要があると事務方として思っている。

次に、経営安定対策について。基本的な考え方としては、「品目別に講じられてきている経営安定対策について、構造改革の加速化を図る観点から、対象となる担い手を明確化して、その経営全体の安定を図る対策に転換していく」ということである。担い手を絞って実施するということがまず一点。その際に複数作物の組み合わせによる営農が行われているもの、例えば水田作ではコメと転作作物の麦大豆、北海道の輪作では3～4品目を組み合わせた営農。そういった経営においては、コメをどうする大豆をどうするではなくて、経営全体に着目して品目横断的に経営安定対策を講じていくということである。では、水田作と畑作にだけ経営安定対策の見直しをしていくのかというと、そうではなくて、部門専門的に行われている野菜・果実・畜産の経営対策についても、品目別の対策の中で、施策の対象者を明確にする方向で新しい経営安定対策に転換していく考えである。

仕組みに関しては、諸外国との生産条件格差是正と収入所得の変動緩和措置との組み合わせであると言っているが、基本的なスキームがきちりと示せないものだから、実際に営農している人からは、いま品目別に取りられている対策がどういう風になるのか、なかなかわからない面があり、従ってあまり突っ込んだ議論にもならないでいる。今後、施策の具体化に向けた手順としては、法制面の整備の必要もあり、まずは全体的な制度の骨格を提示できるように急

ぐ考えである。その際のポイントは、対象となる経営をどう考えるのか、新しい所得補填なり所得の変動防止がどのくらいの水準で行われるのかであると思っている。この検討を急ぐのが当面最も頑張らねばならないところであろうと思う。

先ほどの担い手対策とも関係するが、現実には担い手があまり多くない農業構造の実態の中で、担い手を絞ったような政策を導入すると、新基本法で目標としている自給率の向上が達成できないのではないか、農政の大目標である自給率の向上にそぐわないのではないかという意見もある。自給率の議論は秋以降の議論にしているが、こうした重点三課題として取り組む政策と自給率の関係もきちんと整理しないと、全体の政策パッケージが上手く進まないのでは、これに関しては、自給率の向上対策との関係の整理が大きな課題になると思われる。

三つ目に、農地制度のあり方について。基本的な考え方は、優良農地の確保と農地の効率的な利用の確保の観点からの総合的な対策が必要であるとしている。冒頭の本間先生の説明にもあったが、中間論点整理ではその面の施策の提示がほとんどできなかったもので、制度や施策の具体化に向けた手続きにもあるように、事務的に早く検討を進めて、企画部会に早く具体像を示せとお叱り的な宿題になっている。農地に関する議論はたくさんあるが、大きく分けて、①優良農地を確保するための政策はどうあるべきか、②確保した農地をどうすればフルに活用できるか、の二つである。今後これらにつき結論と方向を出していくことに関しては、5年前の基本法を作るときの農地に関する議論の際に、そういう議論に入らずに、株式会社に農地の権利を持たせてよいのか否かというまさに一点に議論が集中してしまったことが実に残念だったとの感が強い。優良農地を確保する政策のあり方や確保された農地をどうやってフルに活用していくか、今後の日本の農業生産を担う意欲的な経営者にどうやって農地を集めていくか、といった本質的な議論ができなかった。今回は、少なくとも初めから株式会社論に特化するようことはせずに、大きな政策課題としては、優良農地の確保と農地をフルに活用できる仕組みはどうあるべきかの二つとして設定している。フルに農地を活用する仕組みの議論の中で、今いる担い手だけで十分活用しきれないのかどうか。活用しきれないならばどういう人にやっていってもらえばよいか、そういう順をおって、はじめから株式会社論に特化せずに、幅広い視点から検討してもらいたいと願っている。その意味では、誰に権利を持ってもらうかも重要なことであるが、同時に、担い手にどうやって農地を集積させるか、ただ面積を集積させるのではなくて、効率的な営農に資するためにまとまった形で農地を集積するにはどうすべきか、といったことも喫緊の課題である。法律上・予算上の措置をすべて総動員した総合的な政策のあり方の検討を急いでいる。

四つ目の柱の整理が、農業環境・資源保全政策の確立である。実は性格の異なるもの二つが併せて整理されている。一つ目が農地や農業用水の資源の管理のあり方である。これまでは新しく施設を整備することに重点を置いて政策をやってきたが、これからは出来上がった施設の更新や保全管理といった方向に政策の重点を移していく必要がある。施策のポイントとしては、

既に整備された農地や農業用水が今後とも良好な状態で保管理されるような仕組みをどう作り上げるかだ。これまでは地域や農業者が主体で管理してきたが、今後は非農業者の地域住民も含めた多様な主体の参画を促し、地域住民全体で管理していくような仕組みが取り入れられないかというのが問題認識としてある。二つ目の環境政策であるが、基本的な考え方としては、わが国の農業全体を環境保全を重視したものに転換していくということで、今後の施策のポイントとしては農業者が最低限取り組むべき基準を策定して、それを各事業の要件にしていくことと、高いレベルの環境に調和した農業を実践する場合はモデル的に直接的な支援手法を導入していく。新政策以後、環境保全型農業の考えを導入したが、これまでの環境保全型農業の考え方はどちらかというが高付加価値型農業の一環のような位置付けがあって、安全・安心な農産物を食べたいという消費者の需要に応える「こだわり」の農業生産のような位置付けがあったのだが、これからはそういうことではなく、環境と調和した農業を大々的に展開していく、国民の農業に対する信頼を得ていく。そのためにも一握りのこだわりの農業生産のあり方ではなくて、どんな農業生産も最低限これ以上環境に負荷を与える農業生産はないという最低限の基準を作り、それを皆が守ってゆく。ただし、その中でも例えば琵琶湖のような閉鎖性水域の近くでやる農業については、肥料の投入や農薬の使用について一般的基準よりもっと高いレベルで環境を配慮した農業をやらないと琵琶湖の水質保全ができないということになれば、高い水準の取り組みが必要とされる。そのような高いレベルの環境調和型農業を実践しようとする生産コストも割増になるし、場合によっては、生産量が通常の場合よりも減ってしまうということも考えられるので、コスト割増の負担や生産量の減少を一定程度補填してあげられるような取組みも必要になってくるというのが基本的考え方だ。いずれにしても、この二つの課題、①地域に既存している農地や農業用水の資源を将来にわたり良好な状態で保全していくためにはどうあるべきか、②環境に調和した農業生産活動を、こだわり農業生産、高付加価値農業生産という形ではなく、日本の農業全体に共通した手法として普及していくための支援方法はどうか。こうした考え方、施策は今までの農政の支援手法になかったものである。従って、いきなり大々的に導入するというにはならない面もある。まずは施策の具体化に向けた手順等を検討し、こういうことで効果があるのか？周辺の皆様に納得していただけるのか？といった面の調査を早速始める。担い手に対象を絞った産業政策としての政策と地域をどう守っていくかの地域振興政策は最終的にはパッケージで示していかなければならない面も、こういう調査もしながら全体の政策のあり方を検討していく。平成17年度予算にも必要な調査費用は計上してある。

大体今回の中間論点整理について事務方として考えていることは以上のとおりである。今後の検討の進め方であるが、平成17年3月に基本計画を作り閣議決定するのだが、その前に特に重点三課題と言われているもので、今回中間論点整理でも積み残しになっていたものについては、なるべく早いうちに制度の骨格を示す必要がある。そのうちでも、特に重要な品目横断的

な経営安定対策のスキームはどのようになるのかということと、企画部会からも事務方に早期に検討して全体像を示すように指示があった農地制度のあり方についてきちっと詰めていく。最終的に平成17年3月の基本計画策定においては、農政全体へわたった政策の方向付けをすることになるので、これまで議論してこなかった食料自給率や食の安全安心の問題といった課題についても一通りの議論を行いながら検討を重ねていきたい。

V. 意見交換

高木委員長 ありがとうございます。それではご意見を願います。

小川委員 担い手支援だが、対象となる人の集約が10万人とも40万人とも言われている。量的にはどのように相応しい人の数を決定するのか。

今井講師 今の現行基本計画は平成12年に閣議決定して公表したわけだが、このときに農業構造展望を併せて公表している。それは将来農政として目指す望ましい農業構造はどのようなものを示しているものである。そこで目指す効率的かつ安定的な農業経営とは、家族経営で33万～37万戸、法人生産組織で3～4万経営体、合計40万経営体であり、これが40万といわれているものの根拠だ。効率的かつ安定的な農業経営とは、他産業従事者と遜色のない所得が得られるような経営のことであり、そういう経営が日本の全農業生産の相当部分、数字で言えば6割程度をカバーするような構造を目指していこうというのが現行の目標である。それについても、今回具体的な政策の検討と併せて、望ましい農業構造をどう描くは見直しの課題である。

小川委員 関連質問。今までのバラマキ補助金農政といわれていたものに対する、いわゆる品目別補助対策は確か5千億円だが、これをほとんどすべて財源としてそういう品目横断的補助の財源にスライドさせると基本的に捉えてよいのか。

今井講師 基本的にはまず、現在使っている対策はそちらのほうに転換していくということ。ただ、仕組みにもよるが、それだけで足りない面ももちろん考えられるので、その財源対策をどう考えていくかが農林水産予算の構造—公共事業費が幾らでそれ以外が幾ら、裁量的経費が幾らで義務的経費が幾らといった—の検討と併せて考えていくべきだと思っている。

小川委員 仕上がりイメージとしては集約された担い手40万に対して、補助金を集中的に支給するという考えか。

今井講師 経営に対する支援の仕方についても、今の補助金的なものではなくて、直接支払い、いわゆる直接所得補償といわれるやり方に転換するものもある。支援の仕方、応援のやり方も変わるということだ。イメージとしては、今の補助金が一律平等的にすべての農業者に対して交付されているのに対して、もっと担い手に対して絞られていくというイメージが良いと思う。

小川委員 意欲のある経営体40万戸ということだが、われわれ資本主義の担い手からすると、意欲がある（企業家精神がある）ということは、やはり補助（を受ける）という概念とは二律背反になると経験的に思う。

労働であるとか、技術革新といったことに対する見返りとしての所得ではなく、まあ、やっていますとか、頑張っていますとか、認定農家になりました、認定農家ですということに対する支給であれば逆に中核経営体を育てるという意図から反するのではないか。

今井講師 中間論点整理に関しても、担い手政策のところで意識しているのは、支援の仕方をバラマキ的なものからより集中的・重点的なものにしていくということと、もう一つは、補助のあり方を変えるだけではなくて、政策のあり方を、創意工夫というかある程度リスクを負いながらも自分の創意工夫を発揮してもらい、その中から自分で所得を引っ張り出してもらうようにするということだ。後者のような取組みも期待しなくてはならない。その意味で、いま自由な経営展開を妨げているような規制について、規制を見直しながらより自由な経営展開ができるように緩和していく面も重要である。そういう視点がかかなり強調されていると思う。その組み合わせではないか。品目横断的な支援というのも、諸外国との生産条件の格差を補正するというのと、毎年毎年の所得や収入の変動を緩和する対策の二つの柱から成り立っている。特に前者の諸外国との生産条件の格差是正対策については、どんなに努力しても、とてもじゃないが諸外国との格差を埋め難いようなところについては、一定程度補填してあげるが、そこから先はリスクを負いながら自分の才覚で最大限の所得が得られるよう頑張ってくださいということでもある。スタート台はある程度揃えてあげるということだ。あまり面倒を見過ぎるのはいかがかとの指摘もよくわかるが、何とというか、やはり組み合わせということではないか。

小川委員 それは、われわれ民間の設備投資に相当する一兆円の基盤整備であろう。これは国が一定程度、例えば水源であるとかに限定してもよいのではないか。

今井講師 言われるようにその条件整備面についても、まさに基盤整備のようなモノをやるべきだという考えもあるし、そうではなくて基盤整備の進捗状況も既にある程度のところまで実施しているので、もっと直接的に外国との生産条件の格差を直接支払い的に補填すべきだとの考え方もある。支援のやり方の方法や深さについても、金額で幾らと示せないまでも、どういう考え方で諸外国との生産条件の格差を捉えていくかについては、いろいろなやり方がある。

浦野委員 諸外国との生産条件の格差をどう捉えるかということだと、また、品目別であり、品目別でもグレード別だとか一つ一つ違う。例えばりんごが輸出品になるなど僕は非常に嬉しいが、これも日本の農業の一つの方向性、少なくともチョイスであると思っている。これは、クオリティと消費者の評価によって市場価格として決まってくる。それによって農家の所得が大幅に動いてくるわけだ。それに対して、最初からジャンル別、品目別に諸外国との

生産性の格差・条件の補正をお上がやるということは、僕は実質的には不可能であると思う。諸外国といってもいろいろで、欧州と米国でも違う。僕は欧州もいろいろ見てきたが、同じ欧州でも国によって全然違うわけだ。だから基準といっても揺らいでいるものなので、格差云々ということは一般論としてはあり得ても実は基準にはなり得ないのではないか。

今井講師 今の仕組みは、一般論としては諸外国との生産条件の格差は、関税で補正しようというのが基本的な考え方だ。この関税の入り方が条件の格差に応じて関税を張っている。本間先生が説明された先ほどの趣意書に、「国際基準と統合的な農業政策の体系作り」とあるように、長期的には関税を下げていこうというのが国際的な方向である。関税が下がった時に守らなくてもよいという判断をするモノもあるかもしれないが、守るとすれば、関税に替わって守れるような対策を用意することもある意味では国際規律と統合的な農業政策の一つである。

小川委員 そういうモノは守る必要もないのではないか。

今井講師 関税が下がった時に、品目ごとに、守るべきものと守らなくてもよいものとの両者がある。守り方にもいろいろあるわけだ。

小川委員 僕はお上から守ろうというのと、実際に結果として守られるかどうかというのとは違うのではないかと思う。

今井講師 そこは、個別の経営というより多分品目によって異なってくると思う。日本にとって、その品目の生産を一定程度国内で生産すべきであるのかどうかという判断をした上で、それに合致した対策を講じるべきである。

小川委員 そこでいろいろな議論が出てくるのなら、もはや判断はできない。コメは保護が必要だがB品目は保護の必要はないというなら、B品目を作っている農家にとっては、米作専業農家に比べて不公平だということになる。だから、マクロ政策の議論の結果、やはり米作は守ろうということになれば僕はわかるのだが、ミクロ的にあれこれ関税率によって守るべきか否かをコントロールするということは間違いだと思う。

今井講師 守ることを前提にした場合、関税で守るとというのが現在国際的に認められている唯一のルールである。関税で守るのか、それとも別途の国内農業政策として守るのかといった場合、現在では関税で守るという政策しか準備されていない状態なのだ。これを二つの守り方を政策として用意すればより弾力的な政策運営ができるという考え方もある。

小川委員 それは一点ある。ただ、現実的にはリンゴの例が示しているように、市場開放で大騒ぎしても結果が出てきている例がある。その他にもいろいろ例があるのではないか。だから「守る」ということの意味が違うのではないかと思う。国際的にも消費者に望まれるモノを作れば、少なくとも売れる可能性があるし、儲かる可能性が増えるわけだ。そこでは、資本主義原理を農業政策においても貫くのかどうか問われているわけであって、まず守るありき・保護ありきというのは、社会主義的な政策であってこれは資本主義ではない。

今井講師 まず守るがあるということではなくて、品目横断的な政策というのはある意味では守り方のバリエーションの問題だと思っていただければよい。

小川委員 この議論はソ連の1920年代の議論のようなものだ。資本主義原理を認めるのかどうか。市場原理でやるのかやらないのかということだと思う。リンゴ農家は当然自由化に反対したが、彼らの努力もあり結果として輸出できるまでになったではないか。これが資本主義である。こういうメカニズムをメインに据えるのかどうか。僕はサブとして守るというのもあってよいと思う。基本メカニズムを守るメカニズムにするのかそれとも資本主義メカニズムにするのか。21世紀の農政で、今問われているのは、まさにこの決断ではないのか。

今井講師 農業生産ではすべての品目について、オールオアナッシングですべて割り切っているのではなくて、品目ごとの特性なども勘案しないといけない。

小川委員 それが社会主義ではないか。クギの値段まで中央で決めようというのが社会主義思想である。

浦野委員 小川委員の考えもあるかもしれないが、農業は外交や軍事と同じで全く市場原理だけでは行かない部分もあると思う。土地、農地というモノを考えた時に、それが明確に現れてくると私は思っている。今問われているものは、日本の条件の下で、どうすれば生産性が本当に上げられるものがあるのかということだ。例えば、コメなどはどう考えても、オーストラリア米やカリフォルニア米と比較して市場原理に従って競争しようがない。その中では、一部リンゴなどのように、いわば絶対に食べなくても構わないモノについて市場原理が働く可能性はある。多くの作物の中には、日本の農業の中で、市場原理が働いてもやっつけられるもの、あるいは世界と比べてもこの部分なら生産性が上げられるという部分がきっとあると思う。しかし今まで日本の農水省はコメに莫大な金をかけてきたから、潜在的競争力がある部分への支援が遅れていると思う。基盤整備にしても、生産性を上げていけるものに今後どれだけシフトしていただけるのかを私は期待している。

合瀬委員 議論が逆ではないかと思う。食糧なのだから消費者に一番近いところから議論をしていかねばならない話だ。消費者に一番近い課題は食料自給率だ。国内で自給率をどう位置付けるかという議論をまずやって、国民的コンセンサスを得るべきだ。そこで守るべきだという結論が得られたら、次に日本の農業をどうやって守るかという方法論に入ればよい。ところが今回は、方法論から先に議論しているので国民から非常に遠いところをやっている気がする。方法論を決めてから自給率に戻るというのも、前回の議論もやはりそうだった。最終的に45%となったのは2月頃だった。本当は消費者である国民のコンセンサスが得られるところから議論をスタートしなければならないのに、当然守るべきものだというところから話を始めるから皆混乱してしまうのではないか。直接補償というのも、いろいろな産業がある中で、なぜ農家にだけあげなければならないのかとか、そういったところの議論を整理するどころかかえってゴチャゴチャになっている。いろいろと難しい面もあることはわからなく

もないが、大原則の「なぜ日本で農業が必要か」ということをしっかり位置付けていないので議論が混乱するのだと思う。

小川委員 率直に言わせてもらえば、守るべき論から始めるから、消費者から見ると議論がウサン臭いのだ。だからその延長上にある自給率論もやはりウサン臭い。単に農業という産業を守るために農水省や政治家がそういうラインを設定したのだらうという風に思われる。僕はそう思っている。だからそうではなくて、マクロ経済の仕組みの中で日本の農業が重要であり、その結果として、ガイドラインとして食料自給率は何%なければならないというような国民的コンセンサスが得られる方法論が取られないと、やはりウサン臭いのだ。その理由は金がからんでくるからだ。先ほどお尋ねしたのも、40万人の担い手に5千億配る、単純化すると一戸当たり120万円配るという話になるからだ。これが良いことなのかというと、僕たち資本主義の担い手である経済人からするととんでもない話であって、とんでもないことをやることを前提にして、じゃあ食料自給率を上げましょうというのも国民から見るとやはりウサン臭い話なのではないかと思う。それなら俺たちは自給率など知ったことじゃないと思ってしまう。

藤岡委員 消費者の立場からすると、5千億は別に直接支払いの形をとらなくても国庫負担を担保する租税の形で負担しているのだ。それが消費者の見えない形で、品目別の価格保障に使われるのに比べると、逆に消費者の目にさらされて「それでも同意するのか」と訊かれて「嫌なら出さない」としたほうが透明性が増すと思う。

小川委員 政治的なロジックとしては良いと思う。ただ、実際に選挙の時に主要な論点・マニフェストになり得るのか。それで投票行動を決定する有権者がいくらいるかだ。僕らの都市を基盤とする選挙区では、はっきり言えばあまりいないのではないか。

藤岡委員 価格保障の今のやり方だと、それが全く見えないことが大きな欠点だ。

小川委員 それをもっと明確にしていく意味でも、例えばこういう関係者が集まった日経調高木委員会という場があるのではないか。

藤岡委員 テクニックの問題としてはそうだし、もう一つは、結果として国民が負担しているということの構造というのは、何らかの社会的なメカニズムで日本に農業が必要であるということを結果として示しているということだ。それをもっと選択的に必要だというように明確に意思表示できるようになれば前進ではないか。

小川委員 それは国民が黙認しているだけではないか。

藤岡委員 現在の価格保障の仕組みを単に知らないだけである。大部分の国民が知らない。

小川委員 知らないとは、農業が重要であるとか、残さなければならない産業であるということか？

藤岡委員 そうだ。それに比べれば、生活保護が何万人に幾ら渡っているということのほうが見えやすい。生活保護のほうは、これはやはり必要だと皆が思っている。あるいは障害者に

幾ら渡っているということは皆わかっている。それと同じように、農業が支えなくてはならないものだと皆が考え、合計5千億出すということは、僕は選挙のイシュー・マニフェストの項目に十分なり得ると思う。むしろ品目別に価格保障の仕組みを作るよりは、有権者にとってより選択しやすいテーマなのではないか。

小川委員 アンチテーゼがちゃんと政策の選択肢として出ればということか。

藤岡委員 そのとおり。出れば選挙民にとり選択しやすいテーマになり得る。

小川委員 多分出ないだろう。(2004年9月の時点で)今の自民党や民主党からは出てこないと思う。両党とも農村一人区が勝負どころだと思っているからだ。(笑)

藤岡委員 選挙そのものの状況をいうと今は残念ながらそうだ。

浦野委員 自給率の所の議論は私は違うと思う。自給率を目標にしてしまうと、結局生産性のことを抜きにしてまた補助金漬けになってしまう。だから私は最初に自給率を目標にするのは違うのではないかと思う。

今井講師 自給率をきっかけにして議論をするということだ。

浦野委員 自給率がきっかけということで議論を始めるのなら理解できる。が、それを目標にするのはやはり違うと思う。やはり日本の中に合った、生産性の面で諸外国に勝てるものにフォーカスすべきだろうと思う。

小川委員 同感だ。結果としての自給率である。数字うんぬんの話ではない。

浦野委員 だから基本的には生産性の高いものから並べるべきだ。その中でコメは日本にとって最後の時に困るので不可欠だから順序を上げる、という作業をすることは構わないと思う。しかし基本的に生産性の高いものからブロック化して支援するべきだ。

小川委員 コメについてそういう議論があることは知っているが、僕は反対だ。コメだけ特別だというのはやはりおかしい。僕の会社(「すき家」「COCOS」など外食チェーンを展開するゼンショー)も何万トンもコメを使っているが、まず何よりも要求されるのはクオリティだ。日本の消費者が、やはり日本のコメでなければ満足しないというのなら、ある程度価格が高くても構わない、使う。ただ、そのある程度というのが、まさにこれから議論されるべき部分だ。

浦野委員 その食料自給率の部分も同じ問題があって、食料安保の議論がある。これも政府にとっては大事な問題だ。食料自給率は安保とは別の観点で考えられるべき問題だ。

榎野委員 食料自給率が今までの考え方でよいのか、という疑問はそのとおりだと思う。本来なら安全保障とは何かというところから議論をし始めなければならないのだろうが、ただ、そこまでやっていると、この場ではやっていられない。まあ、まっとうな日本人なら、防衛も安全も食料だってなくては困ると思うだろう。エネルギーだってそうだ。義務的にあるべき社会インフラが存在することを前提にこういった議論が成り立っている。この議論をしていくと、では石油が来なくていいのかという話になる。日本は食料自給率がゼロでいいのか

という話になる。自衛隊はいらぬのかという話になる。実はみんな必要だったなと言われている。防衛費でも5兆円近い防衛費が支出されている。今攻めてくる国がないからといって防衛費がゼロでよいということには決してならない。それと同じで石油も何兆円も輸入している。これを確保しなければならないというのは経済政策に入っている。食料もこの一つに入っているという暗黙の前提に立って政策をやっている。食料自給率ではなくて食料安全保障を守らなければならないことを前提にすれば、その先に何があるかという、やはり日本にもある程度農業があったほうがよいという話に行き着く。

小川委員 だから産業としての日本農業がある程度あるべきだということだ。

榎野委員 ある程度存在するべきであって、その線引きだ。コメの関税をゼロにしてしまったら、輸入米が入って日本のコメ農業はなくなってしまう。これでよいのかという話になる。それではいけないという前提でそういう話をしているのであって、そこがどうでもよいとなると、こういう議論は要らなくなる。

小川委員 「食料安保」この四文字になってくると日本人はそれが一人歩きする。食料安保も国家安全保障政策の一つとして考えるべきだ。例えば生鮮野菜にしても、一定程度作らないと、国民に安定的にビタミン源を供給できないし、リスク管理面でも戦争状態で海上封鎖された時にすぐにダメージを受けることを避けようという話になる。それは定量的にいうとどの程度必要か、ということをまず検討すべきである。まず、食料安保ありきで議論すべきではない。

榎野委員 まず食料安保ありきではなく、そういう危険が及ぶようにならないためにどうあるべきかを考えようということだ。

小川委員 そうだ、だから食料安保も国家のリスク管理の一部とみなして、食料のリスク管理をどうするか議論をするということだ。国民にとって何が必要で必要でないかをチョイスするため、少なくとも議論するためのデータが国民の前に提供されるべきである。

榎野委員 そういうデータは実はいくらでも既に提供されていて、知らない人がたくさんいる。それだけの話である。

小川委員 マスコミの方からするとそういう見方になるのかもしれないが、僕ら一般の産業人からすると非常に不十分のような気がする。

榎野委員 それは勉強したほうがよいかと思うし、そのための手立はある。

高木委員長 これまでご発言のなかった盛田委員、澤野委員、山田委員の皆さんは今の議論を聞かれてどう思われたか。

盛田委員 気になった点の一つある。農地制度について5年前は株式会社の所有に終始してしまったとの今井講師の説明だが、確かにそこだけが興味本位で扱われることは問題だとは思う。その一方で株式会社の農地所有問題は農地問題が典型的に現れているところでもあると思う。白書にもあるが、最近食品産業が自ら農地を利用するような形で熱心に農業に取り組

んでいる。これは、食品産業が、安全な食品を食べたいという消費者の要求に責任をもって応えようという流れの中で出てきている。かような正当な背景から出てきていることを、大した問題でないということで切り捨てると、議論全体の正当性の面であやふやにならないかと思う。問題としてはシェアやウエイト面では小さいが、きちんと位置付けた上でないと、はなから禁止するというのではこれからは通用しないのではないかと個人的に思う。これと関係して、私の持論は日本経済全体の流れが農地制度も含めて、市場メカニズムの利用・規制緩和という流れになるというものだが、今の農地制度の仕組みが果たしてこの流れに十分応えられるものになっているのか？ここを問い直さなければならないと思う。具体例としては、家畜や食品輸入の際に係官を増員するなどの措置でなかなか苦労しておられるようだ。はっきり言ってこれだけ規制緩和で輸入農水産物が増えているのに、旧厚生省サイドの問題もあるが強化すべき事後規制の体制が追いついていない。農地の問題についても規制緩和が行われると問題がいっぱい出てくる。農業委員会の問題など、ここまで含めて考えることが今問われている。株式会社の参入問題もウエイトは少ないが認めた以上はきちんと体制を取らないといけない。アダムスミスの見えざる手が万能だという段階ではない。行政や政治がしっかり考えるべき課題だ。

今井講師 私が申し上げたのは、経営形態の株式会社論にだけ特化した議論には意味があまりないということであって、今の盛田委員の指摘にあるような、食品産業が消費者のニーズに応えるための所有については幅広い観点から検討すべきで、違う問題だと思う。

盛田委員 やっているほうからすると、実際は全部が結びついていて、一部でも規制があると非常にやりにくい。

今井講師 株式会社の経営形態がどうかということと違う別の問題であると捉えないといけない。農地については優良農地を確保する問題と、農地をフルに利用するという問題がある。

農地については、検討する前から、何々ありきといった話が多すぎる。その一つが株式会社経営形態論であった。それにとらわれても規制緩和にとらわれすぎてもいけない。優良農地確保の観点からは、どこまでできるかは別問題として、今より法規制を強化することも必要になろう。あまり前提を置きすぎないで、幅広い観点から柔軟に考えるべきではないか。

澤浦委員 自給率ということにこだわってはいけないのではないかと思う。私の所は群馬で主産品がコンニャクと野菜なので、自給率で農業を語られると自分はカヤの外ではないかと思っていたところだ。経営形態の話では、家族経営も大事だが、これから企業のリスク管理の観点からも考えねばならない。BSE問題が象徴するように農業は政治的に使われるところがある。

国内でしっかり生産できる農業の生産法人・生産形態を育てることが必要だ。育てていくのに法律が邪魔になることもある。むしろ問題は法律というより、地域からのねたみや、違う風に法律が現場で解釈されることによる非効率ということだ。これから県境を越えて広域

的に事業を拡大していくときに、認定が県によって異なるのではやり難い。市町村レベルでなく、県レベル、国レベルの許可も必要になってくると感じながら聞いていた。日本が鎖国しているのなら農業は必要だのひと言で終わるのだが、そうではなくてある意味で自由にやっているので、農業は必要かどうかの議論が出てくる。これは、自分が常日頃思っていることだが、日本が工業国で工業や商業が発展して社会インフラがあるからこそ、日本の中で農業がやれてわれわれも生計が立てられる。これは本当にありがたいことだ。

山田委員 われわれが資本主義の中で生きていることは事実だが、中小企業のおやじさんも、零細農家も資本主義の中で生きているのだ。そういう観点で幅広く考えないといけない。資本主義の典型はアメリカであるが、アメリカでも農業問題は最大の課題なのだ。ヨーロッパでも大変な課題である。北朝鮮・タイでも中国でもアジア・アフリカ諸国どこに行っても農業問題は極めて重要な課題である。私にとって大内力の『日本資本主義下の農業問題』と柳田國男の『時代と農政』はバイブル的存在であるが、ともに資本主義下における農業問題を語った名著である。既に前提があるのだから、これからはあまり資本主義の語に拘泥しないで議論していけばよいと思う。

日本の夏は暑くて台風が来る。このアジア・モンスーン型の気候を他所に持って行くわけにはいかない。この条件において日本の農業をどう営むか、産業の雇用力の問題もある。もろもろの中で日本の農業は存在するわけだ。その中であるべき姿を目指し、改革すべきところは改革する。農地の利用をもっと拡大すべきである、拡大できるはずだ、拡大してみよう。こういうことで生産のありようにも係わってくると思う。今の議論は怖くてなかなか参画できずにいるが、微力を尽くしたいと思っている。

高木委員長 ありがとうございます。最後に本間主査にお願いします。

本間主査 初回から議論が盛り上がり、主査としては大変好ましい。個人的にはそちら側に座って喋りたいことがたくさんある。事務局資料の『日本経済研究センター会報』（2004年8月号、P. 14～）「政策を問う」という記事の中で、「集積の誘因持たない農地制度見直しを」、「食料安保の有事法制組み込みを」、「農家のニーズに合う農協の設立、新規参入を」という三点を論じているので、ご参照いただきたい。

高木委員長 ありがとうございます。この場は、中間論点整理あるいはその先があまり見えてためにいろいろな切り口からの議論があった面も見られた。今井課長が言われたように基本的なスキーム・全体像を出していただきたいと思う。その上で、それぞれの委員がそれぞれの思いを抱いた今のままでは今井課長も行政としてうまくないとお考えだと思うので、基本スキームが出た時点でまた、こういった場でご説明いただき、先ほどの私どもの農政への思いがお役に立つようにしていただければ幸いである。基本スキームはいつ頃か。

今井講師 先ほど申し上げたとおり、最終の基本計画は平成17年3月だが、中間論点整理の積み残しで更に詰めなくてはならない点は、年末には基本スキーム・大綱を示せるように、こ

の秋集中的に頑張っ作業を進めたいと思っている。

高木委員長 年末が基本スキームということで、次回はFTAについてお話しいただく。

(2004年9月3日 第1回委員会)

第2回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年(2004年)11月16日(火)12:00~14:00

〔出席者〕

高木勇樹委員長(農林漁業金融公庫総裁)、本間正義主査(東京大学大学院教授)

合瀬宏毅(日本放送協会解説委員)、小川賢太郎(ゼンショー社長)、

金原陸夫(昭和産業会長)、樞野信治(読売新聞社論説委員)、

澤浦彰治(野菜くらぶ代表取締役)、盛田清秀(日本大学教授)、

山田俊男(全国農業協同組合中央会専務理事)の各委員

委員代理:藤井喜継(日本生活協同組合連合会政策企画部政策企画担当)

オブザーバー:渡辺洋一(農林水産省調査官)、渡部恭子(農林水産省国際経済課)

(順不同・敬称略)

〔議 題〕

I. 農林水産省農林水産審議官 木下寛之氏よりご講演

「WTO農業交渉についての日本の取組み」

II. 意見交換

高木委員長 本日はWTO農業交渉の総責任者である木下審議官にお忙しいところお越しいただいた。日本の取組みの現状についてお話いただく。木下審議官よろしく申し上げます。

I. 農林水産省農林水産審議官 木下 寛之氏よりご講演

「WTO農業交渉についての日本の取組み」

1. 日本は世界最大の農産物輸入国

前回のウルグアイ・ラウンドの合意で誰が利益を得たのかということについて、先進国と途上国の間にはかなり意識の落差がある。穀物輸入量の推移ということで整理をしたが、先進国から先進国、途上国から先進国、先進国から途上国、途上国から途上国と四つのパターンがある。これらを比較すると、ウルグアイ・ラウンドの結果、非常に利益を得たのが先進国で、先進国から途上国への農産物の輸出が非常に増えている。ウルグアイ・ラウンドで、途上国が自分たちが得られるであろうと予想していた利益がなかなか得られなかったというのが、背景にある(図表1)。

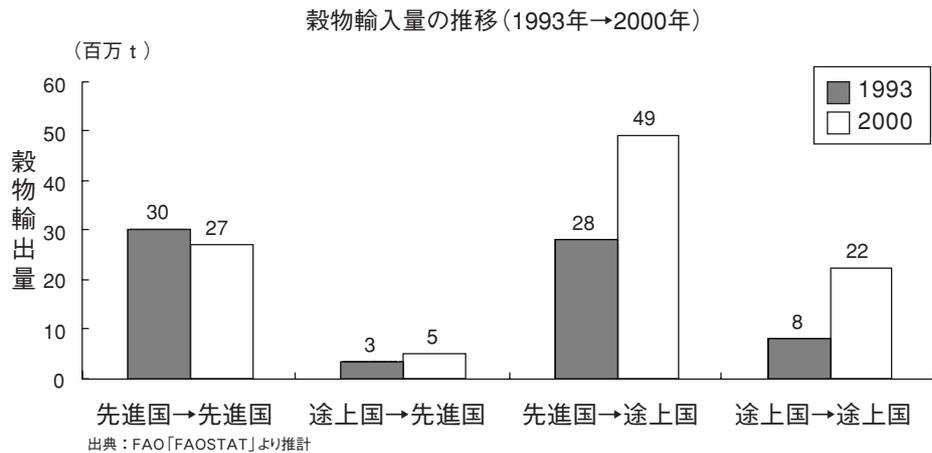
WTOの議論に入る際に、日本の農産物の輸入額と輸出額を整理した(2000年)。わが国の純輸入額346億ドルを国際比較すると、額が大きい。先進国では米国(-115億ドル)、豪州(-124億ドル)が輸出国。途上国では、アルゼンチン(-94億ドル)が輸出国。EU全体(-16億ドル)として見ると、輸入と輸出がほぼ見合っている。わが国は農産物の純輸入国ということでは世界でも抜きん出て一位を占めている。

図表1 ドーハ・ラウンドへの道のり

■ 途上国は、ウルグアイ・ラウンド合意で利益を得たのは先進国との認識。

貧しい国々は、ウルグアイ・ラウンド合意が富める国々にしか利益をもたらさなかったことを今でも苦く記憶している。
 ヨーロッパとアメリカは農産物と繊維製品の市場を早急に開放すべきである。
 (The Economist 誌(英国) 2001年11月17日号「Beyond Doha」(ドーハ閣僚会議後の記事))

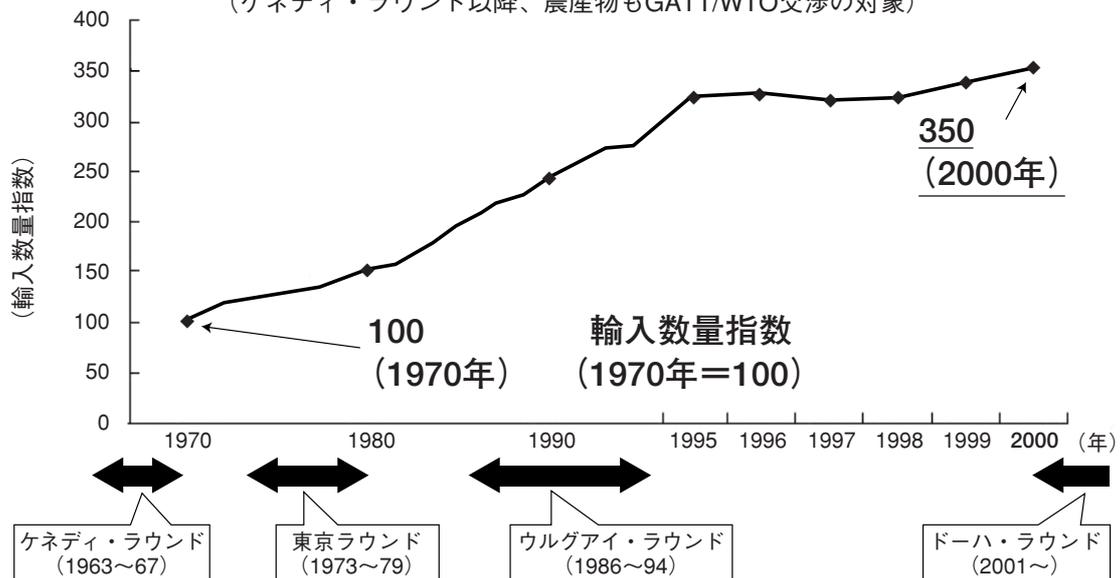
■ ウルグアイラウンドの実施期間の前後で、先進国から途上国への農産物の輸出は大きく増加したのに対し、途上国から先進国への輸出は横ばい。



■ 今次ラウンドでは途上国の「開発」を重視し、「ドーハ開発アジェンダ」と命名。

図表2 日本の農産物輸入量

日本の農産物輸入量はケネディ・ラウンド以降の30年間で3.5倍に増加
 (ケネディ・ラウンド以降、農産物もGATT/WTO交渉の対象)



資料：農林水産省「農林水産物輸出入概況」
 注：輸入額は、価格や為替の動向に左右されるので、1970年=100とする輸入数量指数でみた。

これまでのラウンドと輸入量の推移を見てみると（図表2）、初めて農産物をWTOの前身であるGATTの中で対象としたのがケネディ・ラウンドであった。その意味で、1970年をベース（100）にして農産物の輸入量を比較すると、東京ラウンド、ウルグアイ・ラウンドの交渉を通じて、わが国の輸入が増えてきている（2000年は350）。近年は横ばいで推移している。

世界の中で見てみると、わが国の人口（1.3億人）は世界人口（60.3億人）のわずか2%にすぎないが、わが国の農産物輸入は世界の農産物輸入額の約12%（2000年）を占めている。

従って、このような状況の中でカロリーベースの食料自給率も40%（2000年）ということで、イギリス71%、フランス136%、米国127%と他の先進諸国と比較しても非常に低い水準に止まっている。

このような現状をわが国国民はどのように感じているかを総理府の「農産物貿易に関する世論調査」（2000年7月）で見ると、このような自給率の低さ等に対して将来の供給に不安を感じている、あるいは食料安全保障が確保されるべきである、とかなり高い比率で感じているところである。また、多面的機能を有する農業を将来に残すべきであるというように感じている国民が非常に多いという状況であると私どもは認識している。

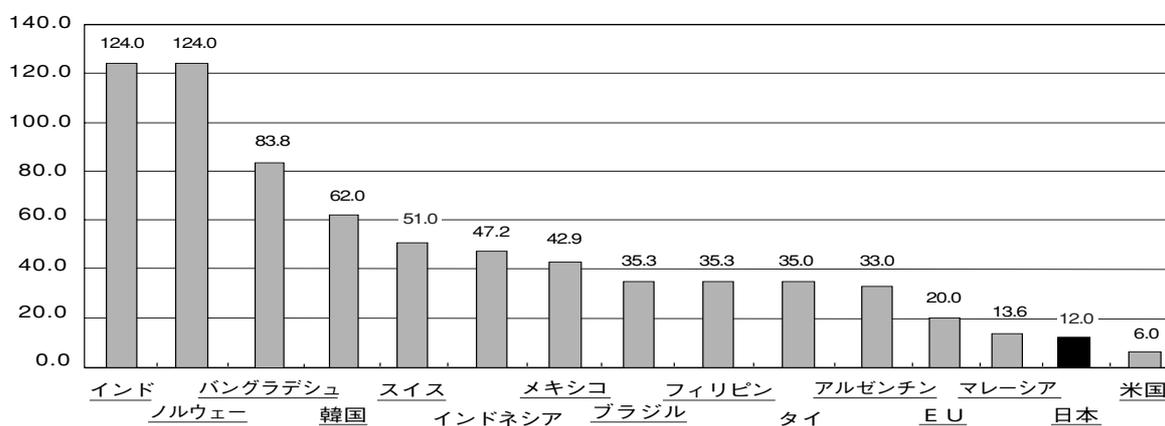
農産物について、日本の保護水準が高いというご批判をよくいただくが、わが国の農産物の平均関税率（2000年協定税率）はOECDによると12%である（図表3）。米国の6%よりは高いが、非常に低い状況である。

ある意味では全体として非常に低い水準の中で、特定の産品について高関税率のモノも持っているというのがわが国の特徴だといえると思っている。

ではどういう状況かを整理すると、全体の1,800品目の中で、実行税率は10%未満のものが非常に多く、ほとんどが20%未満である。

図表3 OECD加盟各国の農産物平均関税率
（2000年協定税率）

日本の農産物平均関税率は既に低い水準であり、特定の産品について高関税という特徴を持った関税構造となっている。



出典：OECD「Post-Uruguay Round Tariff Regimes」(1999)

先ほど、全体の関税率が低い中で、特定の製品に対して高関税率のモノを持っていると申しましたが、前回のウルグアイ・ラウンドですべての輸入数量制限を撤廃しよう、それ（数量制限）をそれぞれの製品の内外価格差をベースにした関税に置き換えるという作業を行った。従って、前回のウルグアイ・ラウンドで数量制限を撤廃した品目はコメ（490%）をはじめとして高い関税率を有しているといえる。

ウルグアイ・ラウンド以前の自由化をした品目等を例にとると、牛肉等については状況税率が50%、砂糖については国内との調整で270%を維持している。

繰り返しになるが、ウルグアイ・ラウンドでは輸入数量制限など関税以外のすべての国境措置を関税に置き換えることを原則とした。その際、内外価格差をもとに関税相当量を計算し、関税に置き換える（関税化）という作業を行った。この事例として、小麦粉の例を示している。コメについては、当初は特例措置を適用し関税化の例外としていたが、ウルグアイ・ラウンド実施期間の途中で関税化措置をしたという経緯がある。

2. WTO交渉における日本の主張

以上がこれまでの農産物をめぐる状況、あるいは現在の農産物貿易の状況である。それらを踏まえて、われわれが現在のWTO交渉（ドーハ・ラウンド）に向けてどのような主張をしているかを整理してみる。大きく分けて、三つある。

第一は、多様な農業の共存と両立しうる貿易ルールの確立を目指すべきであるという主張だ。当然のことであるが、開かれた貿易秩序を築くことは重要だ。ただ、同時に、農業は農産物の供給という使命の他にもいろいろ多面的な機能を有していることも忘れてはいけない。農業には洪水防止機能をはじめさまざまな多面的機能があると指摘されているが、そのような機能を有する農業については、ヨーロッパのような旧大陸の農業、新大陸の大規模な農業、そしてわが国のようなアジアにおける水稲を基盤とする農業といった、それぞれに異なる生産条件の下にある農業が各国において一定の存立基盤を維持できることが非常に重要だ、とわれわれは主張している。

そのため、農産物の市場アクセスの改善を行っていく上で、それぞれの各国毎の事情を踏まえた柔軟性が必要であるという主張をわれわれは一貫して行ってきた。

第二は、これまでのラウンドで手付かずであった輸出国と輸入国の権利義務のバランスを回復しようという点である。これまでのラウンドでは、ともすると輸入国の関税を中心に議論し、その引き下げが議論の焦点となっていた。一方の輸出国サイドについて見ると、輸出補助金・輸出信用・輸出国貿易等について十分な規制が加えられたとは言い難いという指摘がある。このような背景から、今回のドーハ・開発ラウンドでは、従来手付かずだった輸出国と輸入国の権利義務のバランスについてぜひ実現をしたいという主張を行った。われわれとしては、あらゆる形態の輸出補助金の撤廃といった、輸出国側の努力がラウンドの成功のために不可欠で

あると主張している。

第三は、途上国への配慮である。これまでのラウンドは農業の点で見ると、ともすれば先進国の農業が相対的に有利な位置付けを占めてきているといわれる。従って、われわれはドーハ・ラウンドでは、従来以上に途上国を世界的な農産物貿易の中に組み入れていくためにどのようにすればよいかという点で配慮が必要だ、と主張している。

ご存知の方も多いだろうが、2004年7月末に枠組み合意がなされた内容を整理すると、まず市場アクセスは、高い関税ほど大幅な引き下げをしようというもの。それから各国の重要品目、センシティブな品目については別の取り扱いをしようというもの。前回のウルグアイ・ラウンドでは、例えばコメについて関税化の特例措置を講じた。今回は、枠組み合意の時点で、一般品目と重要品目はそれぞれ別のボックスで関税削減を実施することを確保したものである。また、重要品目の数は今後の交渉事項となった。

一方で国内支持について、貿易を歪める補助金が多い国ほど大幅に削減していこうということになった。また、貿易を歪める補助金は、品目ごとの上限を設定しようということになった。さらに、輸出競争については、今回、輸出補助金について期日を設けて撤廃していこうということが初めて決まったわけだ。

2004年7月の枠組み合意の内容を整理すると、一般の品目と重要品目と二つのボックスがある。一般の品目については、それぞれ関税率を下から積み上げて、関税率が高いほどその削減幅を大きくしていこうと決められている。その階層を幾つ設けるか、あるいは各階層内の関税をどのように削減していくかが今後の検討事項である。階層の数については、先進国が4～6、途上国はもう少し少なくして3ないし4というのが、これまでの交渉の中で得られた‘相場観’であるが、今後これらについても議論がなされていくものと承知をしている。

一方で、別のボックスである重要品目、これはセンシティブ・プロダクツといわれているものであるが、一般の品目とは異なった関税の削減方式を適用しようというものであり、関税割当約束と組み合わせた関税の削減を行っていく。一般の品目では、関税率が高いものほどその関税削減幅も大きいわけだが、重要品目では一般品目と異なる関税削減のやり方に加えて、関税割当の拡大などの関税割当約束の改善で対応しようというものだ。

整理すると、重要品目については、関税の削減と関税割当約束の組み合わせによって、市場アクセスの改善を図っていくことが決まった。では、重要品目とはどの程度の品目であるかが、次のポイントとなる。2004年7月末の枠組み合意で決まったのは、各国がそれぞれ独自に重要品目の選択ができるという自主選択の原則が一つ。もう一つは、品目の数の上限については各国が持っている関税割当等の約束を考慮して今後交渉によって決めていこうということになった。例えばわが国でいえば、120弱の品目が関税割当の対象であるが、関税割当の数だけをベースにして決めるのは非常に問題であるということから、関税割当をベースにしながらか交渉によって決めていこうというような議論がある。このように、重要品目の数についても、今後の議

論の対象となっている。

また、上限関税だが、経過を申し上げると、2003年8月に米国とEUの合意の中で、もっぱら米国の主張によって、①上限関税を設定する、②上限関税の例外とする場合、基本原則からの乖離ということなので代償措置を提供する、の二点が米国とEUとの合意で決まり、カンクンではこれをベースに議論が行われた。当時の農業グループのファシリテーターはシンガポールのヨー商工・貿易大臣であった。彼の提案の中には、上限関税を前提にしながら、いくつかの非貿易的関心事項を有する農産物については、上限関税の例外にするという考え方が括弧書きで盛り込まれたという経緯がある。ただ、全体としてみればシンガポール・イシューを契機にしてカンクンの閣僚会議が決裂したということはお案内のとおりである。このような経緯で、上限関税については常に議論の対象になってきた。

今回の枠組み合意の議論の中では、米国は、上限関税を枠組み合意の中に盛り込むべきであるという主張を一貫して行ってきたが、枠組み合意の中に入れる前に、上限関税とはどういう役割があるのか評価しようという風に、上限関税についての議論の流れが変わったという経緯がある。われわれは、そういう意味で2003年8月以来の上限関税の議論について、一定の結論が出せたと思っているが、今後更にモダリティ決定に向けて十分注意しながら対応をしていく必要があると考えている。

3. ウルグアイ・ラウンドの合意内容

参考までに前回のウルグアイ・ラウンドでどういうことが決まったかを述べる。市場アクセス分野については、農産物全体で単純平均した関税を36%引き下げようということになった。ただあくまでも平均なので、個別の品目ではゼロもあり得ることになってしまうことから、品目別では最低15%引き下げようということになった。なお、一方で、今回のドーハ・ラウンドでは先ほど紹介したように、一般品目については、関税が高いほど削減幅が大きくなる—ある意味では世界の農産物の関税構造をできるだけ一定の方向に収斂させる、米国の表現によるとharmonizeする—という考え方がウルグアイ・ラウンド以上に出ているということが言える。次に関税割当（アクセス総量）であるが、それぞれの国の輸入数量が国内消費量の5%未満のものについては、ミニマム・アクセス（最低輸入数量）として拡大していこうということになった。

ただ、関税化の例外措置を設けるものについては、通常当初3%から最終年5%であるところ、当初4%が最終年8%となる仕組みが導入された。なお、わが国は99年にコメの関税化をしたので、現在のミニマム・アクセス数量は7.2%の水準でとどまっている。それから、特別セーフガードを作ったという点である。以上がウルグアイ・ラウンドの市場アクセスの部分の合意である。

次に、国内支持の分野である。それぞれの国の国内支持政策について、貿易歪曲性がないか

最小のものを緑の政策、青の政策は直接支払いのうち特定の要件を満たすもの、それ以外のものを黄色の政策とした。ウルグアイ・ラウンドでは、このうち黄色の政策について期間中に20%の削減をしようと定めた。途上国サイドでは、国内支持を行う財政的余地が少ないので、このような国内支持を行っているのは先進国が大部分である。この先進国の対応がウルグアイ・ラウンド時は非常に弱かったというのが途上国の批判である。

それを受けて、国内支持を行っている主な先進国がどのように対応してきたかというところ、わが国の場合は2000年約束水準の18%にまで減少させてきた。米国の場合には、億円ベースで約束水準の75%になってきている。さらにEUの場合は6兆6千億円の約束水準の65%で到達額が約4兆3千億円になっている。

今回のWTO協議の中で次のような米国の主張があった。「米国の場合には国内生産額が24兆円もある。にもかかわらずAMSの約束水準は2兆3千億円である。一方でEUの生産額はほぼ同じ24兆円あるが、AMSの約束水準は6兆6千億円もある」と。

先ほど関税の水準でHarmonizationということを申ししたが、国内支持ではEUが極めて高い水準。また、わが国は9兆1千億円の農業総生産額に対して、約束水準が3兆9千億円である。米国にしてみれば、農業総生産額でははるかに少ない日本が、約束水準では米国を上回っているということであり、それぞれの約束水準についてもできる限り平準化すべきであると主張している。そのような主張は、途上国にしてみれば、全体として削減効果が多いのだから、途上国の支持も得られるものである。

このようなウルグアイ・ラウンドでの国内支持の成果を踏まえて、2004年7月の枠組み合意は、AMS黄色の政策については階層方式で削減していこうというものだ。階層方式というのは、AMSの水準が多い所ほど、削減幅を大きくしていこうということだ。青の政策については、ウルグアイ・ラウンドでは生産調整を要件とした直接支払については青の政策として削減対象から外していた。しかし、今回は生産調整が求められない直接支払い、もっぱら米国の価格変動支払いが該当するが、これを黄色の政策とすると、その上限を突破してしまうという危機意識から、青の政策にぜひ入れたいというのが米国の狙いである。今回ウルグアイ・ラウンドでは黄色の政策だけが削減対象ではあったが、黄色と青とデミニミス（生産額の5%以内の国内助成）を全体として削減対象にしたことは大きな点である。緑の政策については今回も削減対象から外れたわけだが、途上国側は現在の緑の政策に本当に貿易歪曲効果がないのかあるいは最小限なのかそれについて検証すべきと主張している。それに併せて、従来からわが国は非貿易的関心事項を規律の中に反映させるべきであるという主張をしていたが、今回初めて緑の政策で「非貿易的関心事項が配慮されることが必要」とされた。

次は三つ目の枠組み合意の内容である輸出競争についてお話しする。冒頭に、従来（ウルグアイ・ラウンド以前）はもっぱら輸入国側のマーケットアクセスを改善することに主眼が置かれていたと言ったが、今回の枠組み合意の中では、輸出補助金・輸出信用（米国が多用してい

る)、輸出国家貿易、食糧援助のうち輸出補助金的要素については、今後合意される期日までに撤廃しようということが初めて合意された。もとより輸出信用については180日以内のものは対象外であるので、具体的にどのようなものが削減対象から外れるのかについても議論の対象となっている。また、輸出国家貿易についても今回対象になったが、貿易歪曲的でない行為がどんなものであるかは今後の議論である。さらに食糧援助だが、米国は有償の食糧援助を多用しており、これを過剰農産物の処理に活用しているという批判が以前から強い。食糧援助についても、商業貿易代替防止の観点から規律を課そうとされている。このような事項については今後の検討課題となっている。そういう意味で今回初めて輸出補助金、輸出信用、輸出国家貿易、あるいは食糧援助について、WTOの中でも廃止あるいは規律強化が盛り込まれた点でも画期的なものであったとわれわれは評価している。

ウルグアイ・ラウンドにおける輸出補助金削減についての合意は、金額（財政支出）ベースで36%の削減を、また数量ベースで21%の削減を図るというものであった。

EUは主に輸出補助金を使っているが、1995年には55億ドルの輸出補助金を使っている。また、輸出信用については、米国が39億ドル（98年）と非常に多額の輸出信用を使っている。一方で、今回輸出信用についてEUが180日以内と妥協せざるを得なかった背景の一つとして、EUのなかでフランスは輸出信用を使っていないが、ドイツは使っているというように、EUが必ずしも一枚岩でなかった点が指摘をされている。

また、食糧援助については、もっぱら米国が使用している（12億ドル）。輸出国家貿易については、豪州が小麦と乳製品、ニュージーランドが乳製品、カナダの小麦・大麦・乳製品が輸出国家貿易ということで、それぞれ単一の企業が輸出を行っている。

ウルグアイ・ラウンド合意では輸出補助金についての数量の削減の合意しかなかったと先ほど述べたが、例えば輸出税という面でも、従来から輸入国は輸入関税の大幅な削減義務があったが、輸出国の輸出関税については削減義務がなかった。今回はこれ（輸出関税）についても検討対象に加えられた。

WTO農業交渉の2004年7月の枠組み合意の内容として、市場アクセス・国内支持・輸出競争の三分野について説明したが、この枠組み合意を受けてモダリティ交渉が始まっている。枠組み合意の後、米大統領選挙・EU通商農業委員の交代を受け10月からはもっぱら技術的な問題の検討が行われている。次回の閣僚会議は香港で2005年12月中旬に開催されることが決まっているが、香港でどの程度まで目指すかについてさらに議論が行われると承知している。モダリティの合意ができればいよいよ譲許表交渉に入る。枠組み合意⇒モダリティ交渉⇒モダリティ合意⇒譲許表交渉という段階に入っていくこととなる。

4. バブル期以降の農業交渉の国際的構図

これまでのバブル期以降の農業交渉の構図を見ていく。輸入国と輸出国という観点で見ると

G10という食料の純輸入国グループ、輸出国としての米国、EUは輸出国としての面もあるが一方で輸入国としての色彩も持っている。従ってEUは輸出国と輸入国の規律のバランス、あるいは関税削減について柔軟な対応が可能なルールの採用を主張している。一方で米国は輸出拡大に関心がある。特に、従来から先進国の市場は相当程度開放されているが、米国は自国の農産物輸出をさらに拡大するという観点からは途上国に市場拡大の狙いを定めてきている。従って輸出拡大をする際に、従来なされてきた途上国への配慮をできるだけ少なくしようというのが米国の狙いであると理解している。

以上G10、EU、米国といずれも先進国の立場であるが、WTOは148カ国から成っている。しかも全会一致の原則で運営されており、構成国のうち100国以上のステータスが途上国である。OECDと異なり、「自分たちが先進国であると宣言しない限りWTOでは「途上国」」であって、お隣の韓国ですら、WTOにおける現在のステータスは「途上国」である。

途上国の中でもG20という主要国中心のグループがあるが、このG20にはインドのような輸入国グループと、ブラジルのように先進国の農業の国内支持、あるいは輸出補助金・輸出信用をできるだけ制限して輸出拡大を狙っているグループの両方がある。その意味からすると、G20の主張はG20内のグループにおけるそれぞれの国の利害を代表した要求となっているのだが、一つは輸出補助金の撤廃、先進国の国内支持の削減、途上国の特別扱いを主張している。ウルグアイ・ラウンドまではケアンズ・グループ（豪州、NZ、カナダ、マレーシア、ブラジル等）がある意味で農業交渉を引っ張ってきた感もあるが、今回の農業交渉を見るとケアンズ・グループの影響力がかなり弱くなっていると思う。むしろ先ほどのG20グループが影響力を行使して、7月の枠組み合意に辿りついたと思っている。

先ほど説明した以外の途上国としては、G90という途上国の中でも後発開発途上国（LDC）などからなるグループがある。このグループはいろいろな約束からはできるだけフリーになることを主張しているグループである。それから、インドネシアを代表的な国とするSPフレンズ（31カ国）があるが、このグループは、先進国が重要品目（センシティブ・プロダクツ）を特別扱いすべきと主張しているのに対して、それよりさらに広範な特別扱いを認められたSP（スペシャル・プロダクツ）を途上国に認めるべきと主張しているグループである。スペシャル・プロダクツの範囲をどう定めるか、スペシャル・プロダクツに課する関税の削減についてが今後大きな争点になってくるだろう。先進国を中心とする輸入国は、SPグループとの連携を模索しているのだが、輸出国側からすると、SPプロダクツの範囲を広げすぎると実質的に途上国の市場開放が困難になる面もあり、今はあまり大きな焦点になってはいないが、今後先進国のセンシティブ・プロダクツ、途上国のスペシャル・プロダクツの取り扱いをどうするかについてかなりの議論が出てくるものと考えている。

5. 7月の枠組み合意の評価

2004年7月の枠組み合意について各国がどのように評価しているか整理してみる。

まず、わが国では、重要品目について異なる取り扱いとなったことはわが国をはじめ食料輸入国の立場が認められたものと評価している。議論の途中では、一般原則を決めて、特別な取扱いが必要なものについては個々に例外措置を認めるようにすべきという主張も相当あった。特定の品目について例外措置を設けるという規定になれば、当然例外に伴う代償が必要になるというのが、WTOの常識である。そういう意味で一般原則対例外ということにならないよう、一般原則の中に一般の品目と重要品目を位置付けたことがわが国を含めて輸入国にとっての大きな点であったと評価している。二つ目は、わが国はウルグアイ・ラウンドにおいて約束水準の2割を切る水準まで改革を進めたわけだが、貿易歪曲的国内支持についてさらに削減される方向が出たことは大きく評価している点である。三つ目として、輸出国側の輸出奨励措置（具体的には輸出補助金、輸出信用等）について、具体的な廃止期日を設ける規定が盛り込まれたことは大きな前進であると評価できる。

ここで、米国の考え方をご紹介する。各国から米国が国内補助金をどれだけ削減できるかに関心が寄せられる一方で、得られる市場アクセス次第であるということが輸出国である米国の基本的な考え方である。次に、なかなかやろうとできないことであるが、ブラジルのような大きな力を持った国が途上国のステイタスを維持しているということは、非常に輸出競争力の点からは不利であると米国はかなり不満に思っている。しかし、米国の中でもこれが実現できると見ている人はほとんどいない状況だ。そういう意味で、先ほど申し上げた途上国の特別扱い（S&DやSP品目）をできるだけ限定したいというのが米国の主張であろうと思う。

次にEUであるが、今回の措置によって、米国は国内支持政策の改革をせざるを得ないとEUでは評価している。米国農業法を改革せざるを得ないところまで勝ち取ったのはEUの勝利である。輸出補助金と輸出信用について並行的に取り扱うことができたのもEUは評価している点だと思う。また、重要品目について一般品目とは違ったボックスでの取り扱いになったことについても評価している。

途上国は国によって評価が分かれている。

ブラジルは、枠組み合意において、輸出補助金、国内支持についても補助金を最終的に廃止する方向への第一歩を踏み出したと評価をしている。

インドは、途上国の要求していたSP、あるいは特別セーフガード等が盛り込まれたことを評価している。

以上が現在のWTO農業交渉の概括である。

10月から専門家による議論が始まっているが、もっぱら技術的な事項についての整理を行っている段階だ（例：関税率が大きい階層ほど削減率が大きくなるのだが、どの階層に位置付けるか決めるためには、従量税の場合は従価税にいかにかに換算していくか）。来年（2005年）春ぐら

いまでは、このような技術的な議論が専門家レベルでなされるのではないかと考えている。

一方で現在のラウンド、私はもっぱら農産物貿易面で説明するが、それ以外の非農産品面では、ある意味では農産物より遅れているという評価もある。全体としての貿易円滑化やサービスの問題でもかような評価があるので、早い時期にミニ閣僚会議を開催し、WTO全体の交渉の加速化を図るべしという意見も一部にあるやに聞いている。

以上が全体の概括である。

6. FTAについて

次にFTAにつき説明したい。現在わが国は韓国、タイ、マレーシア、フィリピンの4カ国とFTA、EPAの交渉を行っている。

韓国では2005年中に実質合意をしようというのが、タイム・スケジュールである。

タイ・マレーシア・フィリンについては、いつまでに合意に達するということはないのだが、できるだけ早い時期に合意に達したいという状況だ。

韓国については、2004年11月初旬に東京で第6回の交渉が行われており、いよいよオファーの交換をしようという時期であったが、具体的にオファーの交換がなされないままに終わっている。われわれは、オファーを交換しそれをベースにしてさらに改善すべき点があればさらに改善を要求していけばよいという立場である。しかし、韓国側は日本の農林水産物のオファー率が少ないことを理由にし、いったんオファーを交換すればそれ以上交渉できないことを挙げて現在のところオファーの交換がなされていない状況だ。われわれは普通ならばリクエストをし次にオファーをするわけだが、韓国側は、日韓の関係上日本からリクエストを受けてオファーをするならばなかなか国内調整が難しいということを理由にリクエストを行っていない。現在のところ、意見の一致を得ていないという状況だ。韓国側は当然ではあるが国内の中小企業への配慮のため、鋳工業品についてのオファー率が日本に比べて少ないということも背後にあるわけだが、現在そういう状況に留まっている。

ASEAN三国（タイ・マレーシア・フィリン）であるが、進行している順番に言うと、フィリン・マレーシア・タイの順番になるとわれわれは評価している。タイの場合で言うと、日タイのEPA交渉の他に米国が現在米国企業のタイにおけるステータスをどうするかという点について交渉中である。冷戦時代にタイがベトナム等（の共産勢力）への最後の防波堤になった時点のところから現在の投資協定は米国企業にかなり有利な取り扱いをしている状況である。従って、投資協定の改訂の中で、現在の米国企業に特例的に有利な条項を与えているのを改訂したいというのがタイの立場である。米国は当然のことながら現在のタイ国内における米国企業・米国資本のステータスの維持を図りたいのが米国の立場である。かような米国とタイの協定交渉が一方にある。一方で日本とも進めているわけだが、投資あるいはサービスについて日本とどうなるかは、一にタイが米国との関連をどう整理するかにかかっている。その意味で、

健康保険の問題等々いろいろな問題について議論を行っているし、当然われわれの農林水産物についても当初の産・官・学の研究会の場では、それぞれの国の農産物についてセンシティブティを十分配慮した交渉にしようという点からスタートしたのだが、途中でコメも含めた全産品の関税撤廃を要求してくるという事態になり、その中で先般ハノイでの小泉総理とタクシン首相の会談でコメについては除外しようということになった。いろいろ紆余曲折があり既述の点も踏まえると、マレーシア・フィリピンに比べて実質合意の時期は結構ずれ込んでくると見ている。タイの総選挙は2月13日に行われると承知しているが、いずれにしても総選挙の後ではなかろうかというのが、政府・関係者の共通した認識である。

マレーシア・フィリピンについて。特にマレーシアについては、われわれ農林水産物の分野では林産物の問題がかなり大きな比重を占める。違法伐採問題については、日本とインドネシアの間では相当問題の整理を行ってきたと考えている。しかし、インドネシアの違法伐採問題を根絶するには、マレーシア側の利するところを押さえないと根っこがきっちり整理できないと考えている。従って、マレーシアの問題についても単なるFTAではなくて経済連携全体の協定であるという認識の下に、違法伐採問題には今回で目途をつけたい。林産物については、マレーシアは林産物に輸出税をかけている一方で、わが国に対して関税の減免を要求するのは筋違いであるので、輸出税の撤廃と輸入関税の減免についてもわが国として議論をしている状況である。これまでの努力で違法伐採問題についての理解は現在あまり両国で差がない状況である。これをふまえて合板の関税問題をどう処理するか、輸出税の関税をどう整理するかというのが一つのポイントであると理解している。また、パーム油を利用した加工食品についての関税撤廃をどうするかということがあるが、先ほどの林産物の問題に比べると小さな問題であるという理解である。一方、現在進めている鉱工業品分野では、マレーシアの国産車政策がどうなるかというのが一つのポイントである。われわれも、どの時期に国産車政策の見直しが行われるのかを睨みながら最終的な話し合いが行われていくという理解をしている。

フィリピンであるが、今月（04年11月）末を睨みながら現在最終的な話し合いが行われている。ある意味では、人の問題が決着し、農産物あるいは鉄鋼の最終的な議論が行われていると承知している。政府内の共通した認識としては、11月末を睨んで問題をできるだけきっちりと整理していく動きになっていると理解している。

7. アジア諸国とのEPA

小泉新内閣の基本方針として、現在行っているアジア各国との経済連携協定の締結に積極的に取り組むということが掲げられた。また、今月（04年11月）下旬のAPEC首脳会議、今月末のASEAN+3（日中韓）首脳会議が開催されることも睨みながら、ASEAN各国とのEPA交渉の加速化を図ることが重要だと思っている。

その観点からASEAN諸国とのEPA交渉に際しての六つのポイントを整理した。

一つは、わが国はカロリーベースで自給率40%という現状であって、食料の安全保障の観点からも輸入の安定化・多元化は必要だと思っている。

二つ目は、安全・安心な輸入食品の確保も必要であると思う。

三つ目に、わが国各地で農産物輸出に向けていろいろな取組みがなされている。最近の輸出額の伸びの大きいところはほとんどアジア諸国向けであるので、農林水産物あるいは食品の輸出促進という観点からもそれぞれ各国に対して積極的にリクエストを求めてまいりたい。このニッポンブランドの農林水産物・食品の輸出促進が三点目である。

四番目は、わが国の食品産業、先ほどの食品の輸出も含めてビジネス環境の整備を進めてまいりたい、これは競争政策等の諸問題である。

五番目は、アジアの農山漁村地域の貧困の解消である。アジアの農業はフィリピンを見ても従来の国際的な資本によるプランテーション農業がかなり大きな位置を占めているわけだから、できるだけそのようなプランテーション農業ではない、小規模の小農といわれる農業者の生活改善に役立つアクセス改善ができないものかという視点である。

六番目は、EPAは単なるFTAではないわけで、経済連携をする際に地球環境の保全あるいは資源の持続的利用が可能になるように今回のEPA交渉の中でも確保してまいりたい。

以上、六つの視点を盛り込んだ推進戦略を取り纏めた。

駆け足であったが、現在のWTO農業交渉、ASEAN諸国とのEPA交渉の状況を説明した。

なお、残りのASEAN諸国とのEPAであるが、2005年4月以降に交渉開始をするということ、ある意味では、先発3カ国の後に残り7カ国とのEPA交渉が始まると考えている。

II. 意見交換

高木委員長 木下審議官、どうもありがとうございます。それでは、本間主査からご質問をどうぞ。

本間主査 いくつか確認をさせてほしい。7月の枠組み合意の内容について、一般品目の階層方式だが、階層の数が、先進国では4ないし6、途上国のほうはもう少し狭くグループの中では大きく括って3ないし4という階層の数でよろしいか。

木下講師 さよう。ただ、これはこれまでの交渉の中でそう言われているだけであって、きちり決まったわけではない。皆様方のイメージとして、その程度のことを念頭に置きながら議論が行われていると理解していただければよい。

本間主査 日本の主張で、当初は輸出禁止事項の撤廃等を要求していたと思うが、これについては今どうなっているのか。

木下講師 輸出禁止、輸出税については撤廃等を要求して、これについては今後の検討事項に

入った。輸出税についてはアルゼンチンがかなり抵抗したのだが、今後の香港の閣僚会議に向けて議論として取り組んでいこうということが、枠組み合意の中の「その他の論点」ということで整理をされている。「その他の論点」で合意をされていない論点の中身には、差別的輸出税、EUが求めていた地理的表示（GI）がある。従い輸出税については引き続き議論をしていく。それから、輸出の禁止制限に関する規律—これはわが国が求めていたものであるが—は強化をしようということが枠組み合意で決められた。どのようにして強化するかは今後の議論である。

本間主査 一般にあまり知られていないことだが、前回のウルグアイ・ラウンドとの比較でいわば隠れた形になっているのが、いわゆる従量税の従価税化である。特にコメなどの関税に関しては、従量税だから海外の価格が変動した時にも影響が少ないという議論があって、われわれの先輩にあたる先生方はその点についてかなり議論をし、従量税のほうが海外の価格変動の影響を受けないという主張になった。ところがそれが、交渉のかなり初めのほうから、従価税化が既成事実のように報道されている気がするのだが、この点はどう展開したのか。

木下講師 豪州やNZのケアンズ・グループがかなり主張した一つが、ご指摘の「従量税の従価税化」である。枠組み合意の中でその提案はなされたが、5月・6月段階ではかなりその議論は後退して、主張しているのはケアンズ・グループ一部だけではないかと思う。今後ともその議論は出てくるとは思うが、全体としての理解は、今回の枠組み合意では、従量税は従量税でいくのだという理解である。ただ、従量税を前提としながら、階層方式で削減するわけだから、この従量税が階層グループのどこに位置付けられるのか、その議論はしようというものだと思う。

本間主査 なるほど。すると一応従価税で評価してグループ分けしようということか。その後で、それぞれの削減率の枠を決めるということになる。

木下講師 そうしないと（一度従価税に換算してみないと）評価できない。修正要求が7月下旬に出て議論したが、その点（従量税の従価税化）は取り上げられることはなかった。

本間主査 ということは、ボックスには入れるがその後の関税としては従量税という形が残るのか。

木下講師 そうだ。それが従量税を制度として持つわが国やEUの理解である。

本間主査 農業交渉のスケジュールだが。今回は実質的にはモダリティまでいっていない。

木下講師 皆さん方の頭には2005年12月中旬の香港でモダリティ合意をしたいとお考えがあるのだと思う。まだ、今の段階で、何としてもその12月モダリティ合意に漕ぎつけるのだとスケジュールを固定すると、逆に交渉が上手くいかないことがある。だから、そのスケジュールが皆の念頭にはあるが公式に合意されたわけではないということである。

本間主査 それでは、他の委員の中らご質問・ご意見をどうぞ。

盛田委員 質問が二つある。まず一つはテクニカルなもの。図表3の平均関税率の算出方法につ

いて。加重平均になっているのか、また、先ほど出た従量税部分はどのように算出されたのか。

木下講師 今回の資料をまとめるにあたり、再度省内で調査確認した。その結果加重平均であったが、実際にはOECD側では算出方法までは公表していない。図表3はOECDの資料をそのまま掲載したものだ。

盛田委員 なるほど。では次に、重要品目についてはこれから決めるところということであるが、想定されている関税割当以外の基準はどういう項目が考えられているのか。もう一つ、日本なら関税割当だと120近くあるということだった。国ごとに大体幾つぐらい考えられているのか。

木下講師 これは、G10グループの中でも随分意見が分かれた。関税割当を行っている品目、ノルウエーやスイスは非常に多い。EUの品目数が200ぐらい。米国は100を切っていたと思う。日本は1,800の品目中120で、G10の中ではどちらかという、少ないほうだったと思う。

盛田委員 数についてはこれから白紙で考えるということなのか。

木下講師 現在やっているところから、いくら積み増しするかという交渉であると思う。仮に関税割当を行っている品目の数がベースとなるとすれば、その数は各国により差があり、関税割当が多い国はそれだけ多く取れるので有利となる。

問題は、そういう風に単純にいくのか、あるいは、途中でまた枠がはめられるのかである。もう少し議論してみないとわからない。当初の議論では、途中過程で発表されたテキストでは関税割当の品目を重要品目であるとストレートな書き方をしていた。しかし、途中経過で修正され、原文では「現行の約束」、すなわち関税割当約束を念頭におきつつ、これ以外にも含みを持たせた、少し柔軟性が増した表現に変わった。われわれのほうも、わが国の関税割当品目のタリフライン数である120だと、センシティブ品目としたいものすべてを設定するには少し足りないの、もう少し増やすべきであるという主張をしたのだが、最終的には「現行の約束」となった。これがマイナスに働くかそれともプラスに働くのか、そこはもう少し議論の余地があると思う。

金原委員 他の基準は何も話題にならなかったのか。

木下講師 関税割当をベースにして、幾ら積み上げるか。それともマイナスになるのかはわからない。

金原委員 図表2の日本の農産物輸入量だが、1980年～93年まで伸びているが、その分国内生産量が減ったということか。

木下講師 食料自給率について、日本は1980年は53%、これが1990年には48%、2000年に40%になった。肉類（牛肉）の自由化、ウルグアイ・ラウンドにおける関税化によって、畜産物の輸入が非常に増えたことも理由である。

澤浦委員 幼稚な質問だが、われわれの仲間で農産物を輸出しようという動きがある。タイや

中国等で開かれる見本市に出店したりしているのだが、そこで分かってきたことは、海外に輸出しようとした時に、いろいろな規制があって海外に輸出できないものが結構あるということだ。不安に思ったのは、タイにコメを持っていこうとした時に、向こうでも関税がかかるのだが、輸出したいがために、逆に日本の関税の高さがタイからの交渉で指摘されるのではないかということだ。やっていて不安になってきたのだか、そういう心配は果たして杞憂なのか。

木下講師 今回、わが国農産物を輸出したいと思っている。かつ一方で最近東南アジアの中間層の所得が非常に増えてきているわけだから、価格が高くても品質のよい農産物への需要が増えてきているという認識がある。EPAをやる際に、やはり相手側の関税以外の規制措置が相当ある。例えば検疫の問題等がある、そういうところはきっちり明確化させて、減らすように要求していかなければならない。国がいくら農産物の輸出振興の旗を振っても、例えば検疫の問題によって、上手く輸入されないということもある。だから、検疫問題なら検疫問題をしっかり主張して解決していかない限り難しいわけだ。従来われわれは外国から日本の検疫を何とかしろと言われて、その対応ばかりやってきた。しかし、輸出をしようすると、中国もそうだが、相手国の植物検疫制度がどうなっていてどこに問題があるのかを調べて、問題をなくす交渉をしないと上手くいかない。検疫でも中国は結構厳しいことを言っている。従ってコメの輸出をする際でも、品目を絞って、どういう規制があるのかその規制が合理的なものか否か、日本が輸入する際の規制と平行なものかどうか、等々をきっちり洗い出してそこを解決していく。ようやく始まったばかりで遅いというご指摘もあろうが、われわれもこれに取り組んでいるところだ。

澤浦委員 では、先ほどのわれわれの仲間の心配は余計な杞憂ということか。

木下講師 当然のご心配であろう。余計な心配ではない。当然同じ品目だから、向こうからも要求がくると思う。どういう品目について要求を出すか出さないかを、わが国がどういう品目を相手国に提供するかを考えて交渉しないといけない。ただ、関税の問題と検疫の問題は別であるので、関税と検疫は分けて議論したい。例えば今のタイ・中国が現在設けている検疫がWTOのSPS協定に照らし合わせてどうか、ここはきっちり精査をして合致していなければSPS協定に則り撤廃・修正の要求をするべきである。

なお、コメについては国家貿易品目であるので、基本的にはEPA協定の対象外としたいというのが私の基本的な考えである。

澤浦委員 ありがとうございます。

小川委員 検疫もそうだが、残留農薬や食品添加物の問題もわれわれが輸入・輸出をやる際に大きな障碍になる点だ。関税とは直接結びつかないが、そのあたりの国際基準の統一はどのような動きなのか。

木下講師 動植物検疫と食品衛生の二つがある。動植物検疫についてはSPS協定があるので一

応の基準がある。しかし、各国の基準が必ずしもそれと整合性が取れていない場合が多々ある。EPAはFTAと違い、全体の経済連携協定なので、そのところはできるかぎり明確化すべきだとの考えから、国際協定に照らし合わせて、合法的か否かで判断される。先ほどの安全安心な食料を輸入しようという観点からも、関心事項なのでそれは実行している。

小川委員 具体的に、残留農薬や食品添加物について擦り合わせを実施しているのか？添加物など国によってかなり基準が違うはずだが。

木下講師 左様、食品衛生法の世界で添加物の議論は国によりかなり違う。

小川委員 実際はかなり障壁になっている。

木下講師 これはわれわれ（農水省）の所管外のことになるのだが、食品衛生の問題にしても植物検疫の問題にしても、それぞれの目的の必要性を超えて非関税障壁にならないように努めるのは当然のことであると思う。

渡辺調査官 技術的なところを補足させていただくと、衛生のところを国際的にハーモナイズしようという動きは、コーデックス（Codex）という国際機関があって、そこで各国政府が集まり添加物の濃度の上限などの国際標準を定めようという議論をやっている。国際的な基準を作る動きはそこで一つあるのだが、WTO協定上は、「科学的な根拠があれば国際基準より厳しい基準を設けることができる」ことになっている。だから、科学的な基準に基づき、その国が合理的だと思える一寸厳しい目の基準を設けることがあり得るのだ。だから、コーデックスで統一に取り組む一方でかような上乘せ基準もあるというのが実際の現実だ。そこで、不当な基準を設けている場合は、WTOの場、あるいは相手国との交渉の場で主張していくべきであると思う。

小川委員 日本の基準はかなり厳しいと思うが、そういった日本の厳しい基準をもって世界統一を図ろうという方向性はないのか。

渡辺調査官 他省（厚生労働省）所管の話であるが、日本もコーデックスの議論に参加して統一基準作りに努力していると理解している。

本間主査 途上国と先進国との農産物の輸出入貿易は、その点が非常に大きな問題になってくるといのがわれわれ農業経済学者の会議でも話題になっている。もう、関税化されたのだから交渉しかないということだ。

小川委員 WTOの精神に則り現存する関税を下げていくというトレンド自体は非常に結構なことだが、実際にこういう非関税的障壁を放置していると、放置していること自体が障壁となり自由な輸出入ができないという事態になりかねない。安全・安心という意味からも次の大きな問題だと思う。

盛田委員 人により意見が異なると思うが、ただ、留意すべきことはWTOというのは、あくまでも貿易促進機関であって、本来食の安全・安心をベースにした議論を行う機関ではないことである。従ってWTOの中では食料の輸出国ベースで基準の設定が行われる。

食料の輸出は船積みで行われ、長い期間船に積むので農薬のポストハーベスト・アプリケーションなどもやってしまう。それに適合する基準が設定される。では、日本の消費者が求める安全・安心は一体どうなるのかという議論が必ず出てくる。関税を引き下げるのは経済効率ベースからいうと消費者にとっても利益である。しかし、一方で安全・安心については議論を別途考える必要があるのではないか。私はそう思うのだが、この点は研究者間でも意見が分かれているところである。例えば、ハーモニゼーションの話も、どうしても議論のベースは輸出国のパワーに押され気味であって、日本の基準が厳しすぎるので緩めるという方向に議論がだんだん行ってしまう。これはある意味力関係なのでそうなっているのだが、私は、日本としてももう少しきちんと態度を表明すべきであると思っている。個人的な意見も含めて申し上げた次第だ。

小川委員 自由貿易の精神は、安全・安心なモノを自由貿易によって各国民が享受できるという趣旨であるべきだ。かようなWTOの見直しも含めてrangeをちゃんと現実に適した形に設定するべきだと思うがいかがか。

木下講師 現実に即するということだが、貿易の話と食品衛生ないし植物検疫の話とは違うレベルの話だ。これは貿易促進の観点から食品衛生や植物検疫を見直すということはおそらく間違っているのだと思う。植物検疫制度が存在するというのはそれを守るべき利益があるのだから、その法益を超えてまで、貿易促進の観点から、非関税障壁にならないようにすることまでは不必要であると思う。要するに、本来植物検疫で守ろうとする利益と現実の検疫が必要十分で過不足のないものでなければならないのだが、植物検疫の名を借りた輸入制限にならないようにしなければならないというのがわれわれの考え方である。植物検疫で目指すものが何か、食品衛生で目指すものは何か。この観点からのそれに足る規律は必要最小限のものとして認められるのではないかと思う。ただ、その議論と、貿易促進の議論から、そのレベルを下げるか否かという議論とは別の議論であろうと考える。食品衛生の名を借りて輸入制限を設けること自体はやってはならないことである。

小川委員 その議論は輸出国・輸入国のいずれにとっても争点になり得る。

木下講師 然り。リンゴの植物検疫一つとっても、輸出国サイドの考えと、日本のリンゴ農家を含めて一定の病気を防止する観点から、どこまでの規制が必要か必要でないか。当然輸出側からは検疫の水準は低いほうでよいが、われわれ輸入国サイドのリンゴの病気防止の観点から、科学的にどこまで求められるのかという議論だと思う。だからWTOの場でも、日本が設けているリンゴの火傷病(かしょうびょう)という病気に対する検疫措置が火傷病の蔓延防止のために必要最小限のものなのか、それともそれを超えて輸出側に余分な負担をかけているのか否かといった観点からの議論で争われるべきだと思う。

盛田委員 実際紛争はたくさん起きている。今般日本政府も米国の柑橘類に関する植物検疫上の輸入制限について、不必要な制限だと撤廃を要求している。あと、有名な例でいえば、EU

における米国のホルモン牛の問題と GMO（遺伝子操作植物）の表示問題では世界中で紛争が起きている。現実の世界で問題になっているわけだ。

本間主査 主査があまり自論を述べるのも何であるが、重要視すべきはやはり途上国との貿易であって、単に日本の基準が駄目だということばかりではなくて、では日本の基準をクリアできるためにどういう援助ができるかということが重要であろう。そういう方向も大事な方向であると思う。つまり、門前払いをするのではなくて、向こうが体制面・技術面で日本の基準をクリアできるような状況にないから輸入できないのだという面がある。

例えばフィリピンからのマンゴーも燻蒸の処理が昔は駄目であったが、日本の技術を持って行って日本の基準をクリアでき日本向けに輸出できるようになった。これこそ、まさに EPAの世界であって単なる関税引き下げではかような発想・成果は得られない。SPSで門前払いでなくもっと包括的な形で援助も含めて考えるべきであると個人的には思う。

木下講師 ご指摘の点は、われわれもまさに考えているところだ。途上国側も植物検疫の基準を下げてほしいとは言っていない、途上国が先進国の基準をクリアできるキャパシティ・ビルディングのための援助をしてほしいという声は随分高い。

合瀬委員 アジア諸国の EPA という点でいうと、このあたりの交渉と整理はどうなっているか。今の食生活を維持するためにはとても国内だけでやっていくことは無理である。いかに海外との連携を強めていきながら食料の安定供給を目指すかということが重要と思う。

このあたりの交渉と整理がどういう形でなされているのかお尋ねしたい。一方では国内の農産物を守るためにある程度の関税を課す、また一方では食料の安定供給を守るためにいろいろな国と手を組んでいく。この二つは相反するとまではいかないまでもベクトルがずれているような気がする。このあたりはどう整理・理解すればよいのか。

木下講師 一つは今回みどりの EPA をつくって、これが例えば ASEAN とかの協定の中にどう生かされていくのか。ある程度時間を置いて、タイなどの EPA もまとまった後ならきっちりと説明できるのだが、こういう方針を踏まえて、いろいろな品目についてどこで関税削減を出すのかという交渉事を今われわれはやっている。守るべきモノしか守ってはいけない一方で、そうはいつでも食料自給率 40% でカロリーベースの 60% は輸入をしている。

従って、輸入する際にもかような ASEAN で EPA の連携をしているような国からできるだけ代替していくということも考えるべきである。そうすると、輸入総量は増えないが、輸入先国は変わっていくということもあり得るわけだ。コンピュータ処理をしても、一定の輸出国の競争力が変わると輸入の状況が変わってくる。輸入総量が増えなくとも輸入先の国のシェアが変わってくることが当然あり得る。従って、われわれとしてはかような経済連携協定 (EPA) を結ぶ交渉の中で、輸入総量としては増えなくとも、身近な ASEAN 諸国からのシェアを高めていくことはできないか、そういう道をどう模索していくか、そのためにどのような関税市場アクセスの提案があるのかといった点について、また一方で国内生産をどのよう

に守っていくかの点を踏まえながら解決案を出していくわけである。

合瀬委員 もう一方でEPAを組んだ国とそれ以外の国との調整というか、一緒にやった国の所に輸出先をシフトしていくと、当然米国やオーストラリアからいろいろな要求が出てくると思われるが、そうなったら「では貴国とEPAを組みましょう」という整理になってくるのか。

木下講師 いや、こういうことではないかと思う。現在国会で審議中の日本とメキシコのEPA協定で問題になった豚肉について定率関税の部分の関税水準を半分にするという提案をした。その際にもカナダ、EUあたりから「このように対墨で関税を下げると当然自国も非常に關心ありますよ」という意見が表明されている。まさに二国間で排他的であるから、入っていない国から当然問題が指摘されるであろう。そこはもうWTOでやる以外ないのだ。

高木委員長 それから豪州とのEPAか。

木下講師 豪州はいろいろな面からやろうとしているが、なかなか豪州との主要産品が、小麦、牛肉、コメ等々でわれわれサイドからすると非常に難しい。豪州は、既に鉱工業品の関税率が非常に低い国である。先ほど説明したが、先進国の関税率は鉱工業品を見るとほとんど数%の下のほうである。従って、そもそも鉱工業品では関税率が低水準なので、先進国同士がEPAをやってもメリットは「ゼロ」である。その意味で先進国と途上国がEPAを組むと、途上国は鉱工業品も押しなべて高い水準の関税率を張っているわけだから、先進国サイドからすると、WTOでは、途上国に対する差別的取扱いのために途上国の農産物、鉱工業品も含めて、非常に関税率が高いところを突破できないのだが、二国間のEPAなら突破できるメリットがある。その代わり途上国サイドには先進国からの投資により全体として自国が潤うよということで全体としてバランスを取っているのだと思う。そうすると、日本と豪州という点になると、鉱工業品では双方の関税の基準が既に非常に低いわけであって、残っているのはセンシティブな農産物の品目の関税が高いだけである。これをやることによって、豪州側では農産物についてメリットがあるかもしれないが、わが方サイドではメリットが非常に少ない。かように、先進国同士のFTA、EPAというモノはさほどメリットがないのではなかろうかと思う。例えば仮に米国とEPAを結ばないと米国への投資が全くできないとか、いろいろな通関手続きについて問題があって貿易実務を阻害しているとかなら考えねばならない。途上国とEPAを結ぶメリットは、途上国は関税が非常に高いので、ここを二国間交渉で突破できる。逆にその代わり途上国サイドからすると先進国に排他的に利益を与えるわけなので、そこに先進国の投資が来るというわけだ。例えばメキシコと日本のEPAを見ても、メキシコ側の真の狙いは、日本からの投資がメキシコに集中することが最大のメリットであるということ先方も言っている。当然メキシコ産農産物の輸入が増えたとしても、それは経済全体のレベルから見るとウエイトは非常に小さい。われわれはこのように理解している。

山田委員 私は図表1が非常に象徴的だと興味深く受け止めた。国別の動向を見ればもっとハッキリするのだが、米国、ブラジル、豪州、カナダが農産物の輸出を拡大してきている。あと

は、日本、台湾、韓国、インドネシア、スイス、ノルウェー、アフリカ諸国も含めてその他多くの国で農産物輸入が拡大している。大陸的に見ても、新大陸は輸出拡大で旧大陸が輸入拡大であるという構図はかなりハッキリしている。そのことが綿花の問題でNGO等に働きかけて、途上国の運動を組織している。そうするととりあえずドーハ・ラウンドは終わるにしてもこれからもっと大変になる。とりわけ、中国がどのように食料問題全体として市場に参入してくるか。これによって、わが国の置かれる立場は本当に変わってくるのではないかと。

説明いただいたように、日本として農業の多面的機能によって、各国の農業が共存できるような理念を決めて、与党もその実現に向けて努力してきたのだと思う。ところが、世界の国々の皆さんがそう言うのだが、どう考えてみても日本は分裂しているのではないかと、マスコミの論調を見ても、国の存立を見ても日本は圧倒的に貿易によって利益を受けている国ではないかと、そうではないのかと。

どうも、日本国内の状況も一つの理念が確立しているわけではないようだ。今のところは何とかバランスを取りながらプラグマティックに綱渡りをしているにすぎないのではないかと。壁の内に行くか外に行くかの綱渡りをしている状況だと私は思う。だからどこの時点でどんな文明論的理念を作り上げるのか。そうすると中国の動向を見ないと、それによって一度に状況が変わってきてしまう気もする。これも非常にプラグマティックな見方だが、このあたりをどう見通されておられるのかあるいはどんな風に考えたらよいのかご教示いただきたい。今、これが一番大事ではないかという気がしている。

木下講師 今の山田委員の問題意識に上手くは答えられないが、穀物の貿易が今後どうなるかという点に関してお話したい。先進国の人口の伸びが止まり、日本などは減っていく。先進国の穀物需要が増えるか、減るかということは米国サイドも見ている。先進国のサイドからすると、途上国がどうなるか。また、途上国については一つのグループでは語れず、特に先進的な途上国では最近所得のレベルが非常に上がっているのだから、穀物の消費が非常に増えてきている。これからは途上国対先進国の穀物貿易が一番問題になり得ると思っている。そういう意味で、今回のラウンドは、率直に申し上げれば、途上国のS&D（特別取扱い）ということで上手くまとまるのだろうが、こんな先のことを言えば笑われるが、おそらく次のラウンドではそのところ、途上国対先進国の穀物貿易が一番の焦点になるのであろう。今回のラウンドでは、途上国は途上国のS&Dを守りましょうとか、途上国の特別品目を守っていきましょうということになるだろうが、農産物貿易全体を見ると、途上国百カ国を全部一つのカテゴリーにまとめるのか、中で後発途上国をどうするのかといったステータスの問題も含めて議論が進められていくのかなとも思う。しかし、率直に申し上げると、今回ではそこまでいくことは難しいと思う。

高木委員長 先ほどお話のあった「みどりのアジアEPA推進戦略」だが、これは農業団体、農業サイドからはどういう評価になっているのか。

山田委員 アジアとのEPAについては、われわれ農業団体も、アジアの貧困対策、アジア途上国農業者の所得アップ、さらに日本での農業協同組合の活動について、向こうの貧困解消の手法として大変関心が高いということを聞いている。その研修等でアジアの国々から相当な連携がある。それを基本にして考えた時に、基本的にアジア諸国とのEPAについては賛成である立場だ。ただ、何品目かどうしても克服できない品目を抱えており、それは制度が変わって国内の需給の価格安定の制度が変われば、対応できるようになる品目も場合により出てくる可能性もあるかもしれない。でもやはり何品目かはどうしても特別措置が必要になるので、それを前提にしてこういう形でEPAを結ぶことには賛成である。この整理の中でも、とりわけ向こうの国の貧困問題の解消には、われわれも協力をしっかりやるし、輸入の多元化の面でも今後アジア全体の食料安全保障をしっかり考えていく必要がある。それらを全部含めて、このEPA推進の方向については賛成という立場で考えている。

本間主査 時間も参ったので、意見交換はこのあたりで終わり、事務局から資料等の説明などあればお願いしたい。

事務局 農水省出身で現在経済産業研究所上席研究員の山下一仁氏の力作『国民と消費者重視の農政改革』の書評を本間主査が「大規模農家への直接支払い主張」の見出しで日本経済新聞に書かれている。直接支払いを大規模農家にのみ限定して行えば農業の構造改革が進むと解説されている。

また、同書で山下氏は日経調の瀬戸委員会報告書について触れており、「2002年11月の日本のモダリティ提案では、経済学的な根拠が薄弱な収入保険直接支払いの要件緩和の部分は維持されているにもかかわらず、日経調が指摘するような国際社会に対する説得力をもつと思われる多面的機能に関する直接支払いの要件見直しが落ちているのは残念である（悪貨が良貨を駆逐するのだろうか）」と瀬戸委員会調査報告書を評価している。

高木委員長 農政改革の審議会が企画部会であるが12月14日に年内の最終的論議が終わる。この部会長は本委員会顧問の生源寺先生であるので、顧問から直接に基本計画の見直し作業、農政改革の方向、今の段階のお話をお聞かせいただき、次の取組みをどうするのかという、今日のお話も含めて材料にしたい。

(2004年11月16日 第2回委員会)

第3回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成16年(2004年)12月17日(金)12:00~14:00

〔出席者〕

高木勇樹委員長(農林漁業金融公庫総裁)、本間正義主査(東京大学大学院教授)
合瀬宏毅(日本放送協会解説委員)、小川賢太郎(ゼンショー社長)、
金原陸夫(昭和産業会長)、澤浦彰治(野菜くらぶ代表取締役)、
藤岡武義(日本生活協同組合連合会常務理事)、山田俊男(全国農業協同組合中央会専務理事)
の各委員 (順不同・敬称略)

〔議 題〕

- I. 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 生源寺眞一氏(高木委員会顧問)よりご講演
「基本計画の見直しと農政改革～企画部会の成果を踏まえて～」
- II. 意見交換

高木委員長 今日には瀬戸委員会で主査を務められ当委員会の顧問でもあり、農水省の農政改革企画部会の部会長として直接議論に携わってこられた生源寺先生をお招きした。2004年12月14日に年内最終の企画部会の会合を終えられたばかりなので、基本計画の見直しと農政改革の企画部会のお話をいただき、その後、意見交換をする。それでは生源寺先生お願いします。

I. 東京大学大学院農学生命科学研究科教授 生源寺眞一氏よりご講演
「基本計画の見直しと農政改革～企画部会の成果を踏まえて～」

久々に日経調のこの席に座った。今回は立場が違うができるだけ率直なお話をしたい。本日は、いま高木委員長よりご紹介のあった基本計画の見直しと農政改革についてお話する。まず経過を振り返り、次に中間整理のポイント、最後にその後の議論の状況の三部構成で話す。

1. 企画部会における論議と「中間論点整理」

(1) 改革の課題とプロセス

2004年1月30日に企画部会のこの問題に関する初めての会合が開かれ、14日で25回開かれたらどうか。かなり頻繁に行って議論を深めている。実質的には、農政当局の中での本格的な検討は、2003年8月29日の当時の亀井農林水産大臣の談話でスタートしている。以下の検討課題が省内に指示され、主要三課題などともいわれている。

- ①品目別の価格・経営安定政策から、諸外国の直接支払も視野に入れた、地域農業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行。
- ②望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革。

③環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能発揮のために不可欠な農地・水等の地域資源保全のための施策の確立。

このうち、表現ぶりは違うが、品目を横断する施策、農地制度、環境保全のための施策、この三つは現行の基本計画の中に「検討する」という表現で書かれている事項である。「検討する」という表現が三箇所だけあって、その三箇所が主要三課題に対応する表現ということになる。この中で本当の意味で新しいのは「地域資源の保全のための施策」だ。このテーマは、これまでの過去の政策文書の中では、こういった形では現れていなかった。これは新しいが、その他のものはある意味で「積み残し」。「宿題」として出ていながら、まだ回答がきちんと出されていなかったものだ。これを改めてねじを巻いて検討しようということである。日経調瀬戸委員会の報告でも、今述べたテーマがかなり大きな柱になって、提案をしたわけだ。一方、企画部会では2004年の夏までは主要三課題を中心に議論し、8月6日に中間論点整理を実質合意し、同月10日の親審議会である食料・農業・農村政策審議会に報告した。ただ、その中で幾つか「宿題」を農政当局に出している。特に農地制度については、中間論点整理の段階では、ある意味両論併記的な形になっていたのだから、そこをもう少し踏み込む内容を求めた。それから経営安定対策を対象の設定の仕方、あるいは要件の置き方、かような点についてももう少し基本的な考えを練った上で提示すべきだというような「宿題」を投げている。

(2) 再開後のスケジュールと議題

企画部会を9月に再開して、12月14日まで議論してきた。再開後は最初に自給率の問題を取り上げて、第1回の議論の主題とした。その後は、まず「宿題」を返してもらうということで2回、それから経営安定対策を2回、その後は基本計画なので、その作成に向けた、いろいろなジャンルごとに、政策の現状なり、今後の方向なりを出していただいた。議論が足りなかったような問題については、例えば自給率の問題とか食品産業と農業の連携、こういう時間不足だった点について、11月30日に、さらに議論を繰り返したということだ。12月14日は基本計画の構成案をおおむね了承いただいたと理解している。

これは私の個人的な印象であるが、この経過の中で1月に始まり、4月、5月頃になって「この先一体どういうものが出てくるか」について、かなり不安・不満をもっていたことがあった。例えば環境政策などについては、役所が出してきた資料そのものがたった2〜3枚で、しかも内容もあまりぱっとしないということが続いており、かなり心配していた。それから、全体として統一感を持って進めていくような「司令塔」という言い過ぎかもしれぬが、そういうところに弱さがあるなというのを感じたりしたこともあった。ただ、中間論点整理を行うことになって以降は、かなり気合が入ったかと思っている。

それから、今の基本計画は既に方向が定まった施策に関する指針を提示するという性格と、施策の方向自体を生み出す、改革の羅針盤としての性格の両方を持つことになると思う。いずれ、99年の新しい農業基本法にマッチした施策に全部転換したあかつきには、淡々と基本計画を作成ということに

なるのかもしれないが、まだ、基本法に謳われておりながら十分に施策が熟していないものもあり、こういった機会に政策を作り上げていく、一面そういう性格をこの基本計画は持っていると思う。今回は改革の羅針盤として「積み残しの宿題」の部分の先行させた。その後は自給率の問題とさまざまなジャンルの政策問題についても議論する、大体こういう順序だったと思う。実はこのあたりの説明がきちんとなされていなかったというところがあって、自給率の問題を封印したとか、こういう内容以前の批判や議論があった。「このあたりの説明は必要だったな」と自分自身への反省を含めて感じているところだ。なお、自給率の議論だが、今日はこの点は特に私のほうから多く申し上げるつもりはないが、1回目の基本計画を作るときに比べてみても、「かなり議論は熟してきた」という感じがする。自給率にはいろいろなタイプがあるが、それぞれの持っている性格なりについてきちんと理解した上でどうするかという議論ができた。それから、自給率アップの掛け声だけではだめで、具体的にどんなことをするのか等、かなり議論が深まったというのが私自身の印象だ。いずれにせよ、2005年3月に改めて目標を立てるわけだから、ここはさらに議論を深めていくということになる。

2. 「中間論点整理」

(1) 「中間論点整理」の構成

今日の論題は特に改革の羅針盤としての中間論点整理についてであるので、ここをまず説明申し上げ、自給率の問題は横においておきたいと思う。中間論点整理の構成だが、下記のような柱を掲げている。中間論点整理は、先ほどの主要三課題を二回ずつ議論して、その他にも総括するような議論をしたわけで、これらをまとめた。また、委員の皆さんから、そもそも論というか、改革の哲学のようなことについても書くべきだという意見がかなりあって、中間論点整理ではそのこともスペースを取って書き込んだつもりである。

「中間論点整理」の構成

はじめに

第1 政策展開の基本的な考え方

1. 食料・農業・農村が将来にわたって果たすべき役割
2. 農政改革の必要性
3. 改革に当たって留意すべき基本的な視点
4. 国民の理解と納得

第2 政策改革の方向

1. 論点整理の考え方
2. 担い手政策のあり方
3. 経営安定対策（品目横断的政策等）の確立
4. 農地制度のあり方
5. 農業環境・資源保全施策の確立

第3 その他

1. 今後の主要な検討課題と検討の進め方
2. 改革の工程管理と計画的な推進

「政策展開の基本的な考え方」では、食料・農業・農村それぞれの役割や改革の必要性、国民の理解と納得を得た改革でなければならないということ等を述べている。「政策改革の方向」については、大きく四つないし五つの柱という整理をしている。「担い手政策のあり方」というのがその一つ。それから、「経営安定対策（品目横断的政策等）の確立」、「農地制度のあり方」。そして「農業環境・資源保全施策の確立」で、これはやや性格の違う二つが一緒になっている。農業環境施策は農業が環境に負荷を与えている面について改善しようという施策であるし、資源保全施策はどちらかというとな農業が環境なり社会に対してプラスの副産物をもたらしているという点に着目した施策といってよいと思う。この二つはかなり違う。問題の方向がプラスかマイナスかという点で違う。担当する局も農業環境施策はおそらく生産局が中心になるだろうし、資源保全施策は農村振興局だろう。ここはちょっと分けて考えたほうがよいと思う。

3. 「中間論点整理」（政策改革の方向）のポイント

次に中間論点整理のポイントについて。中間論点整理はどちらかというとな体系的な整理に配慮した組み立てにしたつもりだ。担い手政策という重要で大きな政策があって、その中の非常に大事なパーツとして、経営安定対策がある。また担い手施策に関係が深いけれども、ちょっと違う施策として、農地制度のあり方を別項目として立てた。農地制度は、「担い手」への農地の集積といったジャンルの問題以外のものも当然扱う。従って、やはり政策体系としては「担い手政策」とセットにしないほうがよいのではないかという判断もあって、一つ独自に柱を立てている。

具体的な中間論点整理のポイントであるが、全部網羅的に申し上げるのは今日は避けたい。

(1) 担い手政策のあり方

まず、「担い手政策」のあり方については、「効率的かつ安定的な農業経営およびこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」を「担い手」と規定する。企画部会の中でもずいぶんいろいろな言葉が使われて、混乱を招くようなところもあった。その反省からここでは割とシンプルに、あまりたくさん言葉は使わないようにという配慮で、まず「担い手」とはこういうものだよと定義をしている。いろいろ議論になっているところであるが、「農業経営の改善に向けた各種施策については」、「これまでの価格政策等のように幅広い農業者を一様にカバーするのではなく、対象を担い手に明確に絞った上で集中的・重点的に実施すべきである」という表現になっている。「対象を担い手に明確に絞った上で集中的・重点的に」実施するという議論は、後ほども申し上げるが、二つのレベルの話がセットになっている。一つは「担い手」そのものをどう把握するか、あるいは「担い手」そのものをどう作り出していくかという、「担い手」の範囲・数といったレベルの話である。それから、「施策の対象としての担い手」の問題であり、

「担い手」と「施策」との関係という論点である。この二つの論点が含まれているわけである。ここはまだ整理がしきれていない面もあるように思う。

もう一つ、これは日経調の瀬戸委員会報告の中でも、こういったことを強調していたと記憶しているが、対象者を明確にして講じられる産業政策と一定の地域を対象として講じられる地域振興政策、あるいは、農村政策と言ってよいかもしれないが、これはきちんと区別すべきである。区別した上で、中間論点整理の中では「体系化」という言葉も入っている。分けた上でちゃんといい形で組み合わせられていることを施策のあり方として強調している。

それからもう一つ、「担い手」を育成していこうといているわけだが、一つの経営体が例えば旧村くらいの地域を完全にカバーしてしまって、農家あるいは農業法人は一つで、あとは人っ子一人いないというような、極端なタイプの農村像を描いているわけではない。今の生産構造では本当に先がないことは明らかではあるが、そこから一気に飛躍して新開国型というか、オーストラリアだとか、米国だとか、カナダのような農場型の生産構造を構想しているわけではない。現在は、耕作放棄地が平場にもずいぶん出てきている状況であるので、「担い手」の農家や法人プラス、高齢農家、兼業農家、ホビー農家、こういったものも共存することは十分可能であろう。お互いいろいろな意味で役割分担をしながら、地域農業を支えていく。こういうことが重要ではないかという気がしている。ここも非常に重要な表現になっていると思う。

それからもう一つは、集落営農をどうするかだ。この点について経営主体としての実態を有していることを前提として集落営農を「担い手」として位置付けることは適当であるとした。ここから先は私の考えであるが、集落営農と個別の法人なり農家なりを、あんまり対立的に、「Aをとるか、Bをとるか」という風に考えるべきではないと思う。地域の過去のいろいろな履歴、条件によって、集落営農的な農業をやっておられる所もあり、しかも結構効率の高い集落営農型農業をやっている所もある。また個別前進型の経営でしっかりやっておられる所も多い。実際にはそのどちらでもない所が圧倒的に多いわけだが、この状態を変えて行って最終的に行き着く型というのは、農地が面的に集約されていて、しっかりとした農業者の方が活躍するような構図だと思う。それに行き着く経路は幾つかあってもいいだろう、集落営農型のように、まず、農地という生産手段を集团的に確保した上で、そこから「担い手」が育ってくる行き方もあっていいと思うし、逆に個別に自分の力でどんどん借地を開拓して、しかし農地が分散しているような所については、改めて農地を集約するようなサポートをすることによって、面的に農地を使うような「担い手」を育てていく。結局行き着くところは同じという風に私は考えている。そういう意味では「AかBか」というよりも「AもBも」いずれも「C」の姿になっていくと考えている。また、「担い手」の明確化についても、これは後ほどの議論との関係で結構大事な点であるが、「認定農業者制度」を効果的に運用するということにしている。ただし、「認定農業者制度」は、非常に評判の悪い仕掛けであって、これまであまり、「認定農業者制度」を上手く運用してこなかったということだろうと思う。「バラつきがある」とか、「フォローが

ない」とか、いろいろな問題があるが、そういうことを改善することを前提として、「認定農業者」を基本とするということである。このあたりはなかなか難しい問題がある。

(2) 経営安定対策（品目横断的政策等）の確立

次に「経営安定対策」についてであるが、この部分も日経調の瀬戸委員会報告で非常に大事だということを強調した部分だ。これは、「担い手政策」の一部であるので、「担い手政策」の内容とかなり重なっている部分がある。「担い手政策」の一部であるので、ある意味当然だが、混乱を招いていた面がなきにしもあらずの点を少し整理した。「担い手政策」がまずある。そしてその重要な一部として「経営安定政策」がある。「経営安定政策」を具体的な営農類型に落としていったときに、水田農業や、あるいは十勝、北見といったような、輪作の畑作の場合にはいろいろな品目があるわけだから、経営を対象とする以上は、品目横断的あるいは幾つかの品目を全体としてカバーするような施策になるだろう。ただ、例えば、畜産や酪農の分野にこれを下ろしていった場合には、これらは単作というか、専作であるので品目特定の形にならない。得ない。「類型によって違うね」ということがあるものだから、そういう整理にしている。

次に、また非常に重要なところだが、品目横断的政策の対象は、「現行の制度の運営改善の徹底を前提として、「認定農業者」であることを基本とすることが適当である」という判断を提示している。集落営農も同じで「担い手政策」と重なるような関係だ。ただし、次に「さらに構造改革を推進する観点から、経営規模や経営改善の取組等を要件化することが適当である」という指摘をしている。つまり、「認定農業者」であることを基本とするということと、「経営規模や経営改善の取組等を要件化する」という、この二つの関係が、実はかなり重要な問題であるということだ。政策の中身についての議論は、この数年の流れの中で、ある意味では進化してきたというように認識している。品目横断的政策の支援の仕組みは、「基本的には二つの対策との組み合わせだ」ということ。一つには「諸外国との生産条件の格差を是正するための対策」。これは、関税措置というものによって守りきれない事態が仮に生じた場合でも、そこはバックアップというか、補填をするという考え方でよろしいと思う。もう一つは、国境措置とはかわりなく、農産物であるので価格の変動が大きい、それが「担い手」の農業経営を揺るがすようなことがあってはならない。以前からも「積み立てでいく」か「保険でいく」というような議論があったわけだが、変動をならすように対策を講じるという設計になっている。この点では私は2003年8月の大臣の談話の時点から、そういう風に認識をしてきたが、ある意味では「農政のタブー」を一つ乗り越えたのではないかと。つまり、諸外国との生産条件の格差を是正するといったような言い方は、今申したように、国境措置の転換・組み換えがあり得るということ前提とした議論なのだ。これまで、そういうことを文書にしたり発言したりすること自体が、非常に難しかったということがあろうかと思う。そういうことを言った途端に、「何だ白旗

を揚げるのか？」というような議論になってしまい、「けしからん！」という話になって何の準備もできない。こういうことが日本の農政の場合には多々あったと思う。今回は、コメの場合などでは、先般の枠組み合意のもとでは、数年後に国境をやすやすと越えて海外からのコメが入ってくるような状況には、多分ならないと思う。ただし、どのくらいの時間がかかるか、あるいは、交渉の成り行きしだいでは、私は枠組み合意も、そんなに甘く見るべきではないと思うが、変わる可能性はある。それに対して準備をしておこうというわけである。発動の必要がないのであれば、それは引き出しに入れておけばよいわけであって、そういう意味では、農政もそれなりに進歩してきているとあってよいと思う。

(3) 農地制度のあり方

それから、農地制度のあり方である。先ほど申し上げたように中間論点整理では、ある意味「両論併記」である。「優良農地を確保する措置の強化」と「農地を農地として効率的に利用する仕組みの構築」といった点が基本課題だとして、改革に対する前向きな姿勢をかなり滲ませたつもりだが、新たな制度の提案まではいたっていない。従って、中間論点整理では、農林水産省に対して「速やかに検討を進め、早期に企画部会に具体像を提示」することを要求した。そのときの要求の中身であるが、i) 優良農地の面的な確保を推進する上で望ましい農用地区域制度や転用規制のあり方、ii) 担い手への農地の利用集積について、面としてのまとまりを確保しながらその加速化を実現するための施策の枠組み、これは農地を集積するということ、iii) 耕作放棄地の発生防止・解消のための施策、さらに、新規参入の問題も含めて、iv) 意欲と能力のある主体による農地の権利取得の問題、こういう四つのジャンルがあるということを提示した上で、早期に企画部会への具体案の提示をするように要求した。それから、ちょっと別のトラックで走っている、構造改革特区の全国展開。これも特区の評価委員会で2004年の末を期限として、弊害の有無や弊害の防止措置の実行可能性についての判断を下すことになっている。これを受けて全国化に向かうということだ。この点については後ほどまた申し上げる。

(4) 資源保全施策のあり方

それから、資源保全施策については、ごく簡単に触れたい。

農地・農業用水などの農村地域の社会共通資本について、特に、将来これがきちんと維持できなくなるのではないかという問題意識がある。この論点も日経調の議論の中ではかなりきちんと押さえていたところだ。これは、先ほど申し上げたとおり新しい施策であるということで、今のところ、資源保全のための施策として、規制的手法もあるし、奨励的手法もあるだろうから、保全活動に対する支援が必要かどうかをきちんと判断をしようということである。判断をした上で、モデル的に実効性を検証しながら、施策を導入していく。規制的手法についてはこれまでもあるが、特に奨励的手法のうち支援措置を講ずるものについてはモデル的に

実行し検証していくことが必要だということになっている。この施策は、そういうことで検証ということになるが、政府部内でもいろいろな議論があるような感じがしている。また、妙な形で、こういう表現はあまり好きではないのだが、バラマキ的なものにすり替わってしまうということがあるとすれば、それはおかしな方向になると思う。これは少しウオッチしていかなければならないと思う。

(5) 農業生産環境施策のあり方

さらに、農業生産環境施策のあり方であるが、方向が割とはっきりしていて、今回で深いところまで行くかどうか、ある広がりを持つかどうかは別として、方向性はかなり明瞭に出たと思う。途中までは環境施策について役所が企画部会に提供した素材があまりに貧弱だったので、「どうなることか」と思ったが、かなりねじを巻いて三つの要素が提起されている。第一に、「最低限農業者が守るべき基準・規範を設けましょう」ということだ。二番目に「それを下回ることがあればこれを改善していただきましょう」。さらにその改善のインセンティブとしては、「いろいろな助成措置を受け取るとすれば基準を守ってください」ということ。例えば、公庫資金もいずれはそういうジャンルの中に入ってくると思う。先ほどの経営安定対策もそうだが、これを受け取るとすれば、「当然規範も守ってください」ということになる。今年度中に規範を作るということになっているが、できたものを評価する必要がある。改善する必要があるのかを見ていくということだろうと思う。三番目は規範よりもはるかに高いレベルの取組みを行っている地域、あるいは、農業者に対しては、それをバックアップしましょうということだ。モデルの取組みに対してどういう支援をするかという形になっている。具体的には滋賀県で2004年4月から行われている取組みが念頭に置かれている。既に行われているという意味で、まさにモデルの中のモデルという取組みである。こういったことが広がっていくことを期待したい。

以上、駆け足であったが、中間論点整理の骨子を申し上げた。

4. 改革のゆくえ：再開後の企画部会

最後に、今後この議論をどうしていくのかということをお話したい。スケジュール的には、2005年1月28日に再開して、3月末に向けて基本計画の策定という格好になっている。制度上は私ども企画部会・審議会は大変から基本計画の見直しについての諮問を受けて、それに対する意見を表明する。従って、基本計画そのものについては役所のほうで作って、それに対してこちらからいろいろ申し上げるという形になっている。基本計画の構成については、前回とそんなに大きく変わらないことになろうかと思う。ただし、中身は中間論点整理のポイントを、やはり、きちんと盛り込むようなことを考えている。従って、そこに向けてかなり議論が白熱してくるということはあることだ。また、食料自給率の目標設定も大きなテーマである。

このあたりを今、役所で詰めている。これからも続けていくことになると思う。

改革のゆくえということで、ここでは農地制度と経営安定対策に絞って話をしていく。

(1) 農地制度の具体像

農地制度については、先ほどのスケジュールでいくと、2004年10月1日に具体的な方向が出てきた。「担い手政策」とも関連する課題として「担い手への利用集積の遅れ」。さらに「耕作放棄地の増加」。それから、これが大きい項目の一つとして出てきたが、「都市住民等の農地利用ニーズの高まり」。さらに「優良農地の確保」の四つに再整理をして、方向を出している。中間論点整理で「こういうことがあるよ」と宿題を出したときの四つと、このうちの「利用集積の遅れ」、「耕作放棄地の増加」、「優良農地の確保」はほぼ対応しているわけだ。ただ、「都市住民等の農地利用ニーズの高まり」というのは、中間論点整理の中でそういったような記述もあったが、項目として「宿題」を明示していたわけではない。農水省のほうがこれを少し大きくしたということである。ところが一方、「意欲と能力のある主体による農地の権利取得とその効率的利用を促進する上で望ましい農地の権利移動制限のあり方」、これが中間論点整理の柱の中にあっただが、「耕作放棄地の増加」に対処するための見直しの中に吸収される形となっている。これは、いろいろなアクションを考慮して、こういう形に組み直したのかなと思っていて。中身は実際にはそれほど大きく変わるわけではないのだが、表現の仕方として、「耕作放棄地の増加」に対処する見直しの一部として「意欲と能力のある主体による農地の権利取得」が出てきているわけだ。

それぞれの中身である。まず、農地の利用集積の加速化という点については、「認定農業者」への集積はもちろんだが、特定農業団体から特定農業法人への道筋も強調している。特定農業法人は集落営農型の農業法人とお考えいただいてもいいわけだが、さらに「それになる」という計画を持っているのが特定農業団体で、この道筋を通じた集積もかなり重視した形になっている。だから、経営体としての集落営農を育てていくという形になっている。ただし、農地利用改善団体や農地利用規程は現在もあるのだが、ある意味で形骸化していて、作ってはいるけれども実際には動いていないところが大半だと思う。これをもう1回きちんと動かすということが必要だ。

それから「耕作放棄地と農地の権利移動制限の緩和」については、幾つかの手がある。まず、そこにいる人、あるいは、その農地を持っている人がちゃんと活用するという。もう一つは「農地を農地として活用する者の利用の増進・新規参入」を図ること。また「公的主体による対応」ということで、所有者不明農地、あるいは、所有者がわかっていても東京にいてなかなか意思疎通が図れないようなケースもあるわけだが、「市町村が適切な管理を行える仕組み」を作っていく、このようなことがあげられている。これらの措置については「市町村マスタープラン」に書き込むということである。さらに「農地を農地として活用する者の利用増進・新

規参入」、これが「耕作放棄地」の対策の一つとして掲げられていたわけだ。その具体策として、「特区方式による農業生産法人以外の法人の参入」と「(特区として行われている)農地の権利取得の際の下限面積の引き下げ」、これを使うんだという方向性である。所有権まで企業に認めることの是非は農地制度の改革の中で大きな論点で、マスコミの方々もかなりこの点についての議論をされるわけだが、特区はリース方式であって、貸し借りのみということ。この点について、農水省としての整理はこうだ。地方公共団体との協定方式により参入する法人に農地の所有権を認めることの問題点として、その場合に「協定違反が仮に生じた場合には買い戻すという特約付きの契約を結ぶ必要」があって、これが一つの対処の仕方であろうということだが、ただ、この特約の期間が10年を超えることができないということがある。期間が10年を超えると、この形で農地を農地として使わなくなってしまうときちゃんと現状に復帰させることについて実効性を担保できないとの判断である。ここの議論の妥当性の問題はあると思うが、現時点で少なくとも農地を農地として活用するという利用促進については、リース方式による農業というところまでは認めようということである。

ここから二つほど論点を引き出すことができると思う。一つは、これから先の法人経営、企業と農業のかかわりについて、基本的に二つの方式が、おそらく多くの地域で並存することになるだろう。一つは、現行の農業生産法人制度の下での農業生産法人である。これについては、今回制度自体をいじることはしていない。これはほとんどぎりぎりの所まで来ていて、これ以上、規制を緩和するというか、制約を落とすということは本当に難しい状況になってきていると、私自身思っている。ただ、唯一あるとすれば、唯一といってよいかわからないが、今のところ、農業の売り上げが半分以上であるという要件がある。農業の売り上げには農業と関連する事業ということで、加工などを含んでいるのだが、これが半分を割ってしまうと農業生産法人としての資格を失うという制度の建前になっている。ここは、いろいろ考える余地があると私自身は思っている。というのは、農業と関連事業の割合が半分以上を越えていても、力がない、農地をきちんと耕作できない法人も当然あり得るわけであるし、三分の一であっても十分その農地を立派に耕作できる法人もあるはずだ。かように割合で切るということについて、ちょっと時代遅れというか、そもそも、農業と他の産業の間に線を引くという発想自体が、私自身から見ると「どうかな?」と思う。もし見直しがあるとするとこのあたりであろう。

今回、特区の制度の中で、グリーン・ツーリズム(民宿)について二分の一の制約の適用除外にするという形になった、一つのジャンルだけであるが、この点も少し自由度が広がる。いずれにせよ、農業生産法人制度、つまり、法人の形、あるいは構成要件について縛りがあるが、権利の対象は所有権でもよいし、貸し借りでもあってよいという形の縛りのない、こういうタイプの法人。もう一つは、特区の全国化であるが、法人の形態についてはほとんど制約がない法人。「専従者が少なくとも一人農業の面倒を見なさい」ということが、最小限の縛りとしてあるが、あとは農業が二分の一以上でなければならないということもない。構成員のうち農業関

係者が半分以上だとかいったこともない。ただし、権利の対象から所有権を除外するという意味で制限を受けている。この二つの法人が並存していくということになっている。

また、特区のほうは耕作放棄地が前面に出ていて、その利用が問題になっているという地域となっている。ただ、耕作放棄地は全国津々浦々に発生しているので、そういう要件を満たす地域は、全国どこにでも出てくるという意味では事実上全国化する。市町村の判断ということが一つ絡むが、各地で二つの法人制度が並立していくのではないかと。

もう一つは、非常に微妙であるが、今の特区は市町村もしくは農協の農地保有合理化法人という公的な、行政的な組織が間に立っている。これがかなり大きな意味を持っていて、実際の活動領域を広げていくと、農業委員会との関係が当然問われていくということが予想される。そのように私は思っている。私自身、今の農業委員会、つまり農業者の代表が大半を占めるような行政委員会でも農地の問題について重要な判断を下すことについてはいろいろな問題が出てきているように思う。ある意味では、公的な、農業委員会よりもっと公的かつ第三者的な機関なり組織がこの問題についてケアをするということは一つの方向としては評価していい。ただ、そういうことが明示的に書かれているわけではない。

それから、もう一つ、所有権か利用権かということであるが、日経調瀬戸委員会報告の中でも利用権ということで、むしろ利用優位の制度を広げていくべきだということを経緯してきた経緯がある。しかし、そもそも、所有権か貸し借りかという議論は、非常に単純化され過ぎていて、どういう所有権かということがやっぱり本来問題にされるべきなのだろうと思う。残念ながら今の日本の土地制度のように、ほとんど「持ったものが勝ち」という世界である場合と、ドイツのように土地の計画制度が非常に頑健なものがあって、要するに、個人が勝手に土地の使い方を変えることが実質的に不可能なような地域での所有権とはぜんぜん意味が違っている。その意味では、所有権か、貸し借りかという議論そのものが、どうも、私は不毛な感じがしてならない。いずれにせよ、そのあたりももう少し突っ込んでいく必要があるかなという風に思っている。もう一つは、おそらく、今日か明日か、特区の評価委員会が開かれていると思うが、全国化を認めるということになるだろう。この間の専門委員会ではそういう方向の議論をしている。だから、こういう形で動いているが、問題は、所有権がやはり望ましいという意見に理があるとするれば、借地経営の安定性の問題だと思う。今回の特区制度を全国化するに当たり、ちょっと専門的になるが、農地法による貸借というケースと、経営基盤強化促進法による貸借、多分その二つがどちらも使えるような措置になるのだろうと思う。特区の中では実は農地法だけでやっていたので、割と、借り手のほうの権利が守られるというか、勝手に引剥がすようなことをできないような、そういう制度のもとで行われていた。これは、逆に言うと貸し手にとっては抵抗感があって、貸すと戻ってこないという、昔の農地法の世界と同じようなことがあって、そのために経営基盤強化促進法は通常は3年とか5年とか7年とか10年とかの期間で設定して、期間が終われば自動的に元に戻るという形になっている。今回はこれを使う、両方使

うことになるのだろうと思う。問題は、後者の場合、借地の継続性なり、あるいは土地に投資をしてそれがちゃんと回収できるかどうか。今までだと、自分では耕作する気がないのに、何かの事情で貸していた土地を借り手から引剥がして、そのまま荒らしておくというケースは結構あちこちである。こういったことが起こらないようにどうやって担保するかといった問題がある。

残された問題というか、農地制度についてはいろいろな議論があるのだが、今回の農林水産省の案について私なりの印象を申し上げますと、あまり派手な改革というか方向転換ということは打ち出されてはいないが、じわりじわりと、制度の中身が変わっていくような種は結構含まれているという風に思う。

例えば「農地転用制度の見直し」について、例えば「地域住民の意見提出の機会付与の措置」、「農業振興地域整備計画の変更等の際し、理由の公表」など、公の場にいろいろな検討プロセスをさらすということが書かれている。このような点については、結構、使い方によっては良い方向に行くところがあるなど思っている。ただ、前々から「制度が非常にわかりにくくなっている」と言われている。実際に市町村で農地行政に携わっている方ですら案外基本的なことをご存じないということがあり、これだけ複雑化したものをきちんとした体系として一度整理し直す必要性は、私は依然としてあると思う。ほぼ部品が出揃うわけであるので、法律を作る側の感覚とはだいぶズレることになるのかもしれないが、一度きちんとした法体系に整理し直すこともまだ宿題として残っている。確か、経営局長も委員からのそういう発言に対して「研究してみたいと思います」と言っておられたと記憶している。その点に絡んだ感想になるが、農地制度については、あまりにも複雑化している、複線化している中で、おそらく対案を出すことができる組織なり、人は、変な言い方だがいなくなっているのではないか。これは制度としては大変不幸なことである。対案なり、変えることができるレベルの知識を持っているのは役所だけだという状態になってしまっているのではないか。私は、これ自体が非常に問題であると思っている。今回、内容はだいぶ良くなっていくとは思いますが、そもそも制度自体がよくわからないという点をどうするか。極端に専門的な領域の法律であれば、専門家だけがわかればよいのだが、これだけ利害関係者が多い法律であり、国民のほとんど皆に係わる可能性があるものなので、きちんと整理する必要がある。もう一つは、今度の見直しは農業あるいは、農地に限定されているが、これはこの研究会の全中の委員もそういうご意見かと思うが、農業外との調整や国土全体の計画的土地利用ということに関して、やはりまだこれからの宿題として残っている。基本計画の中に入れて検討しさらに次の宿題として残していくのか否か、そのような議論になるのかもしれない。

もう一つ、先ほど少し触れたが、制度を支える組織の問題である。農業委員会について、これまでも制度の改善が必要だと言いながらも、それをきちんと実行できないというか、そこから出てくるいろいろな問題点を解決できない、自信がない、従って制度の改善に踏み切れない。

こういう非常におかしな、まさに本末転倒だと思われる状態にあったわけであるが、農地制度をきちんと運用する組織を立て直すということがぜひとも必要だろうと思う。このあたりはやはり宿題として残っている。ただ全体として見ると、企画部会の中での議論では、農水省の案に対して真っ向から「これじゃだめだ」というような議論はなかったと思う。

なお、「担い手への農地集積に支障が生じない範囲で、都市住民等の小規模な農地の権利取得を可能にすることを検討」というのが役所の資料の中であつたが、特にこれはごく小規模なまでの所有権をもつことへの懸念を示された委員の方もおられたということで、私の理解ではこれはもう消えている。実際の制度になるということはないだろう。少なくとも、小さくても所有権を都市住民等に認めるということではなくて、「貸し借りで十分でしょう」という格好に整理されていくだろうと思う。

(2) 経営安定対策の対象をめぐって

最後に経営安定対策の対象をめぐってである。経営安定対策についていろいろな切り口の議論があり得るわけだが、対象の問題だけに絞って話をしたい。これも、要件などの基本的な考え方についてお示し願いたいということで農水省に宿題を出したわけだ。それに対して、先ほどのスケジュールのように10月になって、提案が出てきた。農林水産省の表現では、これは、資料の中の表現であるが、「担い手明確化の前提となる「効率的かつ安定的な農業経営」の具体的な指標として、代表的な営農類型（地域）ごとに、他産業従事者並みの所得が確保できる経営規模を基本に考えるべきではないか」という見解である。具体的にどうかということ、他産業の生涯所得を2.1億円、40年として、年間530万円という試算値が出てきたわけである。これが、効率的かつ安定的な農業経営の指標だということだ。もちろん、これがそのまま経営安定対策の対象の線を引く、その線の前提となるわけではない。つまり、その次に品目横断的政策の対象者について書いてあって、農林水産省は、「望ましい農業構造を実現する観点から、認定農業者等の要件に加えて、他産業並みの所得を確保しうる経営規模を要件とすべき」ではないかとすると共に、さらに「経営規模については他産業並みの所得を確保しうる経営規模の実現まで一定の期間が必要であることや、他産業所得自体が地域によって違いがあることを考慮に入れ、一定の幅を設ける必要がある」という認識を提示しているわけである。

そのことに係わって、お配りした図がある。まず、「担い手」が一番外側の円にある、それから、その中の円として「品目横断的政策の対象経営」がある、さらにその中に、ゴールにしているという意味で、「効率的かつ安定的な農業経営」があるという絵である。この絵が外に出て行く前に、事務局と私との間でかなりのやり取りがあつた。私が一番気になったのは、二つの円になっている点だった。つまり、「担い手」というのがあって、その中に「品目横断的政策の対象経営」というのがあり、これが重なっていないというところについてどう考えるのかということだ。そもそも、経営安定対策自体に対する反発もないわけではないし、そのことは、ま

年2年もてばいいところで、袋叩きに遭ってもう二度とできないということになるだろうと思う。ただこういう主張も結構はびこっている。

第二のタイプは、対象を明確化することには同意するものの、実はこれは私の懸念でもあるのだが、それによってかえって「担い手」の育成にブレーキがかかるのではないかという懸念だ。これは、前者とはちょっと性格が違うものとして、ここはいろいろと工夫をする必要があると思う。「担い手そのものの絞り込み」という言い方は、私は使うべきではないと思っているのだが、「担い手」そのものの要件を設けたとしても、その要件を満たす人がその地域にだんだん育っていくことを考えているわけだから、ある種のダイナミズムなり運動をどうやって起こしていくのかということが、大事だと思っている【日経新聞「経済教室」(2004年12月17日付け)：食の分業、アジアで拡大(生源寺教授寄稿)参照】。そうでないような形になるとすれば、これはやっぱり問題だ。要件を満たすためにみんなでこの人にもう少し農地を集めてやろうと、実際にそういうことをやっているところがあるわけだが、それをさらにバックアップするようなことが必要だろうと思っている。全中はこの点では、相変わらずなかなか苦しい立場にある。この表現が一番最近のものだと思うが、「担い手作りは必要だし、農政改革は必要だ」とあるが、その次に「一律の規模要件を設定するのではなく、「意欲ある者」や「育成すべき者」、「法人化前の集落営農」や「受託組織」へ「参画」する者など、「地域の実態に即した担い手」としていく要件にする」と書かれている。「受託組織に参加する」は最近加わったものであり、読みようによっては際限なく広がっていく。つまり、「担い手作りは必要だ」ということは、「バラマキという批判を受けることはかなわん。しかし、皆のところ助成が行くような、そういう形にも少し重心を残している」という、なかなか苦しいところがあるという感じがしている。

それから自民党のものだが、12月8日だったか、経営対策のプロジェクトチームの途中経過報告で、「216万戸に及ぶ全農家(販売農家)に対しバラマキ助成を行うなどのような、いわば改革逆行的な人気取りのためだけの空理空論で、無責任、かつ、実現不能の政策提言は、絶対に避け、国民に理解され、支持され、日本農業が大きく前進できる改革を進めるとの信念で取り組み」と強調している。これは、相当民主党を意識していることは間違いないわけで、それにしてもこの言葉のひびきというか、「無責任」などいろいろ強い言葉が使われており、かなり気にしているということだと思う。ただ、このプロジェクトチームの報告も、農林水産省の案と農業団体の案を併記する形で、その上で具体的にどのような担い手を対象にすれば望ましい農業構造の実現ができるのかという観点から引き続き議論するというまとめになっている。

最後、一寸幾つか感想めいたことを申すと、経営安定対策についてはこれをもってダイナミズム、ある程度の運動を呼び起こすことができるかというところに勝負がかかっていると思う。これに失敗をするとすれば、たまたもし失敗する地域が多いとすれば、水田農業は今後かなり厳しい状況に追い込まれるのではないか。その前に、要件の設定をして、そこに多くの農業者が入ってくるかたち。それほど数はないと思うのだが、法人でも農家でも多く担い手がそのレベ

ルに達するように全力を尽くすべきだと思う。ただ、要件の輪を外側に広げることによって、「担い手」の数をかたちの上で確保することになるとすれば、それは、農業構造の改善ということではなく、現状について「担い手」という称号を与えたということに留まってしまうのではないか。あまりに単純化して、二項対立みたいな話をするつもりはないが、水田農業ビジョンも本当に地域の農業を動かすような形で動いているものもあるわけだが、現状に対して単に名前をつけただけというケースもあるわけで、そこを変えることが一つのポイントだ。また、「すべての農家に」という議論に対して、きちんとした説明ができていないとすれば、やはり、農村政策なり、経営政策なり、産業政策なり、この組み合わせを、きちんと提示できていないからだと思う。私のほうから事務局に会議の場でお願いしたのだが、地域振興政策、農村政策、それから経営安定政策、担い手政策の体系という組み合わせをちゃんと提示してくださいということを申し上げた。素晴らしいものが出てきたという感じはあまりしない。農水省ではこれまで経営局と農村振興局が一つの政策体系を作るといふ仕事をあまりやったことがないと感じた。いろいろな施策の組み合わせが必要であるにもかかわらず、それぞれがそれぞれの持分でやっているという状態ではないかと思う。今後はこの状態から少しでも抜け出るところがないと、一つのところだけに注目されて、妙な批判を受けてなかなか改革が前に進んでいかないという状況が繰り返されると思う。

Ⅱ. 意見交換

高木委員長 ありがとうございます。実際に議論をリードしておられるわけであるので、その論議の背景に関する貴重なお話だったと思う。それでは、どなたからでも質問、ご意見をお願いします。

山田委員 私から、今の先生のお話と、先生の今日の日経新聞「経済教室」に整理されていることについて質問したい。まず、先生の今日の「経済教室」ではアジアの水田農業の枠組みの下で進もうとするときに、米国や豪州の大規模農業がゴールではないと言われている。この部分は当たり前のことではあるが、企画部会などで多様なメンバーで議論しているわけだが、この部分についてきちんと確認されていたかどうかということでは、やはりイメージが統一されていなかったのではないかと思う。だから担い手の規模についての議論なども拡散してしまったのではないかということだ。絞りこんではみたが、そこは上手く合わなかったのではないかと思う。これが一点。

第二点目は、先生は、しっかり指摘され今後の検討課題だと言っておられるから、まさにそのとおりなのだが、担い手の問題と農地を集めるという農地問題は本当に裏腹で、担い手の議論より先に農地の議論にかかる必要があると思っている。具体的な農地制度の議論なり項目も、ここに整理されているように何点かは出されているのだが、基本的に優良農地を確

保するための、農業振興区域の設定や転用規制のあり方については具体策が示されなかったのではないかと、思うように思う。今日話されたように、ものすごく難しい問題だということとはわかるのだが、このところに手をつけずにどうするのかと思う。そのこととも関係するのだが、先生の今日の「経済教室」の中でもあったが、政策の集中によって、今申し上げた農地の利用の集積とか集落営農を経営体としていくというダイナミズムを作り出す力になるのではないかと、思うように仰っておられる。はたして、施策の集中、具体的に言うと特定の担い手について価格の補填を行うということになるのだが、そして、それ以外の農家は対象にならないよということだから、価格は国際価格並みにほとんど値段がつかない状態になってしまい、それであきらめて土地を担い手に集めるとするか、預けようということに本当になるのかどうか。それは農地を農地としてどう利用するかということとも関連して、問題があるわけで、本当に施策の集中だけで問題が片付くのかどうかという心配がある。

それから第三点目の話としてあるのは、経営安定対策のあり方について、今の米政策改革において一所懸命やっている対象農家でも個別農家で3万、集落型経営体で高々200ということである。制度の内容そのものの魅力があるのか？推進の努力がないのか？ということかもしれないが、やはり、3万200で政策の対象だということだと、地域は大変だと思う。そこで、さらに規模要件を拡大するということはあり得るわけであるから、到底対象農家は増えない。この基準の考え方を思い切って改めないと実態上政策にならないのではないかと、思う。それから経営安定対策の関連では、コメは対象外になっている。収入や何かはあるが、内外価格差がないのだからその分は対象にしないということなのだが、これでは、コメは計画生産が崩れかねない。今年は何とかもっているが、価格がどんどん下がっているときに内外価格差に着目したこの部分だけの経営安定対策だけで担い手を育てることになるのだろうかという心配がある。

最後に四点目だが、生源寺先生が最後の検討課題で心配しておられたが、バラマキはダメだということが先行するわけで、私もバラマキはいいとは決して思わないし、自民党もそう言っている。マスコミはバラマキはダメだ駄目だと大合唱しているわけだ。そうすると、結局農村振興政策は成り立たなくなるのではないかと、思う。バラマキはダメというのではない理念を持ってこないと、言うなれば、バランスの取れた政策を展開しなければいけないと思う。以上四点。

高木委員長 なかなか深刻な議論で、是非企画部会でやっておいていただければと思うのだが(笑)。

生源寺顧問 企画部会のほうで私は座長役をやっている関係上、なかなか山田委員とやり取りができないのだが、コメの生産のほうではいろいろとご議論をさせていただいた。幾つかご指摘をいただいた。

一つは水田農業の枠組みはいろいろな考え方があると思う。一つの村で一農業という考え

方もあるのだが、日本の基準で最も効率的な規模はどれくらいかということだと、多分、20町歩ぐらいである。それ以上大きくしていくと、多少の生産性のgainはあると思うのが、ちょっと失うものが大きいのではないかなという判断がある。そういう前提で議論をしてきたつもりであって、「効率的かつ安定的な農業経営」の規模もこの程度であろう。問題は、日本の基準でがんばればこれだけの生産性の確保が可能であるにもかかわらず、現状は相当遠いことだ。そここのところを埋めるような努力をすることによって初めて、財源を使うことに理解を得られるという関係だと思う。

もう一つその関係で言うと、「大規模」という表現が気になる。経営安定対策に対する反対論の中で「大規模農家」を優遇して、「小規模農家」は切り捨てると言い方がある。しかし現実に今の日本の大規模農家はかわいいもので、せいぜい他産業並みの所得が得られる規模であるから、本当にいわば、家内工業のレベルであって、日本でいえば大規模だけれども、世界標準でいえばかわいいものだというあたりの認識は持っている必要があると思う。

転用規制のあり方や、農地の問題について、前進はあると思うものの、宿題は残っているように思う。これだけ経済の成長が鈍化しているので、ある意味チャンスというか、転用規制や計画的な土地利用といっても空理空論ではないような世界がだんだん出来てきているように思う。農地の集積というようなことを同時に行うことによって初めて、というところについては私もまったくの同感である。今回は割にそのあたりを詳細に書き込むというか、農林水産省としてプランを出しているように思う。農地利用改善団体についても、現場がどれだけ議論をして、「この人を応援してみよう」ということになって、集積を進めることになるかどうか。この改革の本当の意味をぜひ伝える必要があると思っている。価格が下がって諦めてということはあるのかもしれないが、そもそもどんどん昭和一桁世代の方がリタイアすると、土地の出し手のほうは放っておいても出てくるという状況になると思う。地域によって多少違うのだが、むしろ、それをどう集めるかということだと思う。農業経済学的に言うと借り手の地代負担力を高めて、貸し手は低めるということだ。昔から高米価が改革を進めるか、低米価が改革を進めるかという議論があった。どちらがどうとは言えないが、今回は両方、担い手には高米価とは言えないが、高い地代負担力、貸し手にはいわばその水準を落とすという両面作戦をとったわけだ。これでもできない場合はどうなるかということだが、3万200の対象経営というのは、その数字を目にすると、私も暗澹たる気持ちになる。ただ、これが現状で、これを直視するしかない。この間、衆議院の参考人招致のときに申し上げたが、3万200という現実には戦後の水田農業の歴史の行き着いた姿であって、基準を緩めることにより、3万5,000にすることはできるかもしれないが、それは現状を変えることにはならないわけで、内実のある3万をどれだけ増やすかということに注力するということだと思う。ただ、基準そのものについては、議論する余地があると思う。

高木委員長、山田委員も十分ご承知のように、米政策改革のときに担い手の経営安定対策

は、私の記憶によれば、生産調整研究会は2002年11月28日の夕方に終わったわけだが、その部分について報告書に書き込むことを決定したのは数時間前だったと思う。しかも、どういう要件にするかということについて議論をしていない。その後の政府部内、いろいろな折衝の中で決まっていたという経緯がある。私の感覚で言うと、あまり透明な議論の中で行われたという感じがしない。だから今回は、「なぜこうなのか」という議論、「担い手」を作り出すという運動ができるのかどうか、妨げになる要素があるのかどうか、そこを丁寧に議論していく必要があると思う。先ほどの絵も全部個人プレーの担い手という印象を受ける。相当な覚悟で、ものすごい運動を起こすようなことをしなければいけない。私なんかよりずっと若い人が役所でもこういう絵を描くのだと思うので、いわばジェネレーションギャップかもしれないが、実は非常に重い課題を背負っているということだと思う。そういう観点から言えば、私は農政当局なり、農業団体なり、与党なりがあるところで、構造改革を進めるために一番いい形は何なのかということを追求して、どこかで折り合いがつくのかなと思っている。

コメの価格で国境措置とはかかわりなく、価格が構造的に下がっていった場合はどうなのかという問題に対して、私としては「問題としてはあるな」というように思っている。2000年の12月に与党から問題提起があり、2001年の8月に「農業構造改革推進のための経営対策」が出た。あのときの議論を思い起こしてみると、役所側は「ならし」だということだった。農業団体側は構造的な低下に対して補填をするというように、議論がすれ違っていた。そのときに感じたのは、一番良くないというか、日本的で起こり得るシナリオというのは、「ならし」だと言っておきながら、結果的には構造的な低下を補うために使ってしまう制度の改変だ。だとすれば、はじめからきちんとそういうものを作っておくというほうが、正論かなと思う。加えて「ならし」の仕組みのところ、何年間も完全に固定してしまうということは問題だ。市場の需給なり、生産性の向上なりということ、きちんと基準自体に反映できるような形というものを、考えていく必要がある。一番よくないのは（バラマキは）「ないよ」「ないよ」と言っておきながら、問題が出てきた時に簡単にそれを変えるというやり方だ。私は「バラマキ」という言葉は、言葉の印象力で相手をやっつける手法なので、あまり好きではない。確かに資源保全政策などは、パイプライン化されている用水路の保全管理に、排水路は別として、まったく手がかからないところにまで何かの支援をすることはあり得ないと思うが、そうではないところについて、「これはもたない」ということがあれば、人というか面に対するサポートというのは十分あり得ると思う。それは、「バラマキ」とか「バラマキではない」という議論とは別だと思う。「バラマキ」というのは、本来の目的とは違う目的で、本来のターゲットとは違うところまで及ぶような現象をいうわけであって、一般的に単なる現象だけで「バラマキである」とレッテルを貼るのは良くない。過去には今言ったような本当の意味でのバラマキがあったということもあって、そういう議論が横行しているのかなと

思う。

それとの関係で、マスコミの報道がいろいろな意味で難しい問題を引き起こしている面もあるかなと思っている。農家の方は農業新聞を読まれると思うが、同時に通常の日刊紙も読むわけだ。両方見るとどういように受け止められるのかという感じがする。農業新聞のほうはのべつまくなしに絞り込み反対という論調である。一方日刊紙のほうは「改革が後退した。また後退した」という論調である。変な代理戦争が起こっているような感じがする。そのうちのかなりの部分は、内容の誤解というか、一面だけを取り出した形の議論だ。ここは、農林水産省や企画部会が、私を含めてだが、責任があると思う。

たまたま、中間論点整理が終わって時間の余裕ができたときに、藤岡委員も一緒にヨーロッパを駆け足で調査をした。そのときの印象では、EU委員会とフランスの政府と、地方、県のレベルの方と農家の方とヒアリングを行ったが、改革の中身については理解がほとんど同じであった。細かな事は別として、改革について国から農家まで、農家がちゃんとした担い手だということはあるのだろうが、完全にほぼ一貫した理解だと思う。これは、いろいろな背景があるのだが、一つは、コミュニケーション能力というか、それを意識した施策の投げかけ方があるためだと思う。霞ヶ関からの情報発信をする場合、聞き上手はみな押しなべておとなしい聴衆なのだ。それを受け止めて、また、やっていく。そこから強い反発があるということはあまりない。あっても表立って言わないようなところで話をするということに慣れているわけだ。全中はなかなかそうはいかないというところがあるが、そういう意味では、全中のほうが鍛えられているというところがある。しかし、反対があってもそれをきちんと説得して進めていくようなそういう事をやらない限りは、本当に難しい問題であるからこそ、前に進まないのではないかと思う。少し余分な事も申ししたがそのように思っている。

高木委員長 ありがとうございます。もうだんだんと時間が迫ってきているが、澤浦委員、現場の問題で何か指摘があるだろうか。

澤浦委員 農地のことについて細かい話になってしまうと思うが、農地の集積をしているときに、購入か借り入れかという部分で、まず、購入する場合に、「農地は資産だ」ということだ。すると、通常の商業であったり、サービス業であれば、建物とか工場というのは減価償却できる。畑作、農地の場合は、資産でありながら生産設備だ。生産資材というか、生産設備である。この部分が購入した場合に、減価償却なり、経費計上できないということは、農地を持ったとたんに、そこに資金が固定化されてしまって、規模がそれ以上大きくできないことになる。これは、法人になればなってくるほど、苦しくなってきた貸借対照表を痛めていくわけだ。フリーのキャッシュが生まれてこない。だから、このあたりは農地の集積ということを行うだけではなく、そういった法整備、要するに農地を購入した場合はそれを何年間で償却できる、今度はそれを転売したときに、そこに差額が出るから、そのときに税金を課せばよい。そういう意味では税金の繰り延べにはなると思うのだが、そういった法整備は必要

ではないのかなと思っている。

もう一つ、農地が今、非常に細分化されていて、実はこのことがすごく注目すべきところだと思っているが、日本の農地は細分化されているのだが、今、当社でも農地をずっとつなげて、大きい形にして使いやすくしている。こういうものは証券化とか、そういう証書にするとかして、一括化して管理できるような仕組みにするということが必要かなと思う。頂いた資料の中でそれらしきことが書いてあったので、これが良さそうに思った。後もう一つは本当のところは買わないで借りるのが一番良いわけだが、農地の場合、農業委員会を通じて借りても、最長で確か期間は10年だ。ところが、実際に契約を結べるのは地主との関係なので、どんなに信頼関係があっても、わずか3年である。3年という契約期間だと、農地に対する継続的投資はできない。実は、これが安定的な農産物の供給、特に野菜については非常に大きな足枷になっている。

だから、都市とか住宅でも30年の定期借地権とか、50年の借地権とか、そういう借地権があるわけだから、同様に農地の中にも法制化する必要があると思う。この法制化の障害は、やはり農地解放の時に取った取られたというメンタル的な影響がまだたくさん農家の中に歴史的記憶として残っていることがあると思う。

生源寺顧問 普通のリースでも3年なのか？

澤浦委員 通常3年である。大体農業委員会を通さないと1年。変な話、今年借りて来年作ろうと思って、堆肥を撒いて畑に行くと、違う人がロータリーをかけている。慌てて地主に掛け合うと「今年は誰々に貸すからあんたには貸せないよ」ということが結構あるわけだ。だから、そういう所に継続的な投資はできない。これは農地の中で大きな問題だと思っている。そういう具体的なことがないと、農地の集積をいくら高らかに唱えても、現場で動いていかなのかなという気がする。あと、バラマキというのが自分もどういう問題なのかわからない。自民党内の論議にあった216万戸に及ぶ全農家というのが、これがどういう数字かわからない。ただ私は「農家」というのがあまりに漠然とした定義になりすぎていると思う。今回、お示しいただいた中で、「農家」という括りの中で政策を全部変えていくよという中身になってくるのかなというように捉えていたのだが、要するにどういう人が「農家」なのかというと、多分、どこかの直売所で年間40～50万円しか売っていないような人も216万戸の中にカウントされていると思う。私の農場で、今60人が働いているが、60人の人が働いている農業法人も1戸の農家としてしか数えられていない。それが同じ政策で語られるというのが非常に不合理なことだと思う。それはそれで違う形の仕組みというのが必要だと思う。だから、今回お話いただいたようなことは、われわれ農業法人から見ると、大変夢のある改革であると思った次第だ。

生源寺顧問 むしろ今のお話は、そのまま経営局長にお伝えしたい。大変重要なヒントを頂いたと思う。何か、今のお話のようなことを書かれたことはあるのか？

澤浦委員 書いたりいろいろな所で話はしている。経営安定対策というところで、農地やこの中に入ってこなかったのだが、販売農家になるとコメが代表的だが1年分の原料を蓄えなければいけない。そうすると棚卸資産が非常に莫大になってくる。今までのように1割農協に出すというのは、今になって初めて思うのであるが、非常に良い仕組みなのだ(笑)。それに反発している自分はどうかと思うが、いま大体年商で1億円を超えているのだが、この部分に関する運転資金のショートというのが、非常に問題になっている。実際昨日も農協に行き、その話をして、金融の課長さんと話をしたが、やはり担保主義だと言う。そういうのはだめだという仕切りがあるようだ。たまたま、昨日公庫に行ったら、公庫の担当者からそういうのもできるという話をしていただいたりもした。そういう運転資金需要はどんどん増大していく。これが平らであったら、毎年毎年利益の中から運転資金を出せるが、農業の場合は運転資金需要がどんどん増えるので、そういったときに私募債とか、もう少し自己資本比率が高まれば出せるようになるのだが、そういうものを公的に受け入れられるような仕組みというのが必要かなと思う。

生源寺顧問 今の問題、私もそう申し上げようと思ったが、公庫の問題。一つ一つ細かいことはお話できないが、要は、農業についてはこれまでと全然違うビジネスモデルが出てきているのに、制度が全然追いついていない。また、最初の土地、農地を償却資産として扱うことはどうかということだが、結局、ちゃんとした管理会計、財務の目で農業経営を見て初めて、議論ができる。これまでそういう議論が全く行われてこなかったということ自体が問題だ。

小川委員 そうなるとこれは農業だけの問題ではないと思う。

生源寺顧問 そうだ。企画部会の中でも、多少税制の話はあって、自己資本に対する税の話などがあったが、基本的には今の枠組みの中の話であり、今ご指摘いただいたような話というのは次の宿題になるのかと思っている。一括管理なり、間に入る、農家と農家の相対ではなく間に入る、本来今の農地利用集積というのは、相対のものを後で認定しているだけの話だと思うのだが、特区で市町村なり公社が間に入るというのは、ある意味大変な転機になると思う。また、不在村の方の農地をどうするかということは、1対1でやれるような話ではない。いったん間に入ってそこが調整するというような形になれば気が変わってどうのこうのという事態はかなり解消できる途があると思う。そもそも不在村の所有者の農地についてどうするかという問題意識を、農政当局がこれまで持ったことがなかった。徐々に増えているということはあっても、そういうものは起こらないという暗黙の前提のようなものがあり、この点も含めて制度が現実に追いついていないということだと思う。今回ようやく追いついたと思ったらまた先に行っているというようなところがあり、大変貴重なご指摘を頂いた。感謝している。

高木委員長 今の話は、私の立場としては当然内部でもお話を伺っているところであることを

付言する。

小川委員 今でもやはり担保主義なのか？

高木委員長 いや、そうでない無担保の方向で検討している。

小川委員 これは非常に大事なことなのだ。僕らも資本金500万円からやってきたが。やはり金融の問題なのだ。人・モノ・金と言うが、それをどのように、いわゆるフードシステム論というものがあるが、農業生産から流通から一環して、システムとしてみなして改革をしていくというときに、生産者の、意欲ある人の、「担い手」問題がいろいろと出てくるが、いろいろのことを言っているよりも、まさに担い手に相応しい方が金融面において支障が出ないようにすべきだ。

やはり、もう一つはリース問題。当社も直営店1,400店を展開しているが、その半数は農家から借りている。基本契約は何年かというところ、15年、長いもので20年同じ農家からお借りしている。実はいま3年とか、場合により1年と聞いて非常に驚いている。生源寺先生からもお話があったが、そのあたりの農業委員会をはじめとする、制度、土地について本当にフェアで公的にジャッジする機関を再検討する必要があるのではないかと思う。それから農業委員会も、タームが年に2回だったり、あるいはもうちょっと頻度があったり、あまりに事業をやる側からすると、ジャッジが遅すぎるといえることがある。そういうことも早くしないと時代適応できない。土地の売買かリースかという議論は今までいろいろとなされてきたであろうが、基本はリースだと思う。これは特にそうだと思う。これをいかに保証していくか、ここが、ものすごく大切だ。そうすると、本当に活性化された産業としての日本農業が構築・展望可能になると思う。その基盤である土地を1年で返せと言われたらもう投資などはできないし、人も集められない。そういうことも含めて、入り口問題である金融や土地を、産業基盤の整理、という認識でやってほしい。これは制度として必要だと思う。

高木委員長 金融の問題は政策金融でやっているわれわれだけではなくて、全般の金融との関係であるわけだが、現在、いろいろな金融手法がわれわれの世界外で開発されてきている。私どももそれについての勉強をし、リース会社とも金融のやり方、どういう提携ができるかということなども一緒に研究している。今のお話のようなことも非常に参考にしている。なかなか制度とも結びつく話であって、審議会でもそうだがまさに政策当局が動いて、その方向に行かないといけないので、企画部会でもそうなのだが、この委員会でもそういう検討をしてまいりたい。では、最後に本間主査からまとめをお願いします。

本間主査 生源寺当委員会顧問ありがとうございました。細かい所ではいろいろと議論したい点は多々あるが、同じ職場なのでまた別の機会としたい。全体的なことを申し上げると、これは、今ある非常に固定した制度をごろんと動かすような非常に大きな力、そういう形に結びついていくのだと思う。でも本当は、その先をもっと見据えたというか、「担い手」だとか「保障」だとかいうのは、これで未来永劫ずっといくような期待を農家や一般の国民に与えて

しまつては駄目であつて、一つの調整のプロセスだと思う。調整として位置付けて施策を打つていくと、例えば、山田委員から話のあつたような米施策の話にしても、余っているから生産調整をしなくてはいけないわけで、なおかつ長期的には米価は海外の事を考えなくても、需給調整が機能していれば当然下がるわけだ。そこを見据えた形でコメというのは考えていかなければいけない。もし、地域の話とか、多面的機能の話があるとすれば、それによってきちんと「バラマキ」ではなくて、生源寺先生が地域振興の話がされたが、「価格は価格で市場に任せて、それ以外に残したいものがあるよね」というときには残すように、バラマキで残すのではなくて、ターゲットを絞つて残すべきだ。何か政策一つ一つの分離がもうひとつきちんと切れていないのかなという印象を持っている。

最後に、運動も非常に大事で、運動という意味では大きな話題になっている、大きな石を動かすためには運動も必要だが、その運動にはインセンティブというか、運動がなくても誘導していく、端的に言えば市場を使っていくことに尽きるのだが、こういうインセンティブメカニズムをもう少し設計していくというか、そういうこともあわせて、もっと長期的な話になると思う。外野から余計なことをたくさん言う立場ではあるが、上手くインセンティブの弾みをつけて少しでも石が動けばという気がしている。

合瀬委員 定期契約と貸し借りの問題でいうと、農家が農家のことをあんまり信用していないというか(笑)、農家に貸すときに短期になる。これは農家の契約に対する意識が低いというかそういうことが反映されているのかなと思う。もう一つは天気とか天候とか農業には人の努力ではどうにもならないことがある。そこが、どうもいろいろな言い訳に使われていて、そういう契約がきちんと整理できていないので、いろいろなことが設計できていないということがある。先の「ならし」ではないが、そのところをきちんとフォローしていくような仕組みを作って、まずは、契約概念の知識も何とかしないと、どこへいってもそういう話が出てくる気がする。もう一つは、「バラマキ」という、マスコミはわかりやすい言葉を使ったがるが、本間主査も先ほど言われたが、ターゲットに向かってどういう政策を打つか、それにちゃんと整合したお金の配分の仕方があるのかどうかというところで「バラマキ」かそうでないのかが違ってくる。今回で言えば、当初の目的は「担い手」を育成するのだとか、ある程度絞つて良い方向に持っていくはずだったのに、最初にあつた「担い手」を作ることと「地域振興」とを分ける点が、またなんとなく両者が寄つてきて、訳がわからなくなる。もちろん言葉の上では分けてあるのだが、まず、担い手とセット、もちろんセットで議論することになってはいるのだが、まず「担い手」を育成するとか、強い「産業としての農業」を育成するとかいうところを決めて、地域振興策はその後でやればいいのだが、当初の最初の設計というか議論のスタートと一緒に議論するということになるものだから、当然、こういうことになってくる。

報道する側からすると、最初からセットで議論することになっていても、今回の改革につ

いては、農政改革を通じて、海外でFTAやWTOなどいろいろな事が起きてもそれに耐えられる農家を作るのだというところからスタートしたはずなのに、そのところで混乱があるのだらうなという気がしている。あとは民主党がああいうことを言って、これは大混乱するのだらうなと思ったが、やはり予想通り。自民党もぶれたし、その議論をあいまいにして大枠合意したし、そのあたり、なんとなく気の緩みというか、いろいろな障害にかかわらずやると決めたはずなのに、なんとなくほっとしている空気が流れているような気がする。それに対する苛立ちみたいな感じがする。

高木委員長 先ほどの三課題で何が一番大事なのかというと、やはり農地で、現状を見れば94%しか使われていない、しかも耕作放棄地と合わせると50万haぐらいある。これがあって、私は「何が自給率だ!」「担い手だ!」と言いたい。農地問題はやっぱり、なんとか展望を開くということが先決ではないか。それで、やり方はいろいろ工夫が必要なのではないかと思うが、そこがやはりブレークスルーされないと、いつもいつも構造改革が遅れている。別に山田委員を批判するわけではないが、実態に合わせた政策にするべきだということで、結局現実はそのなんだというところに引きずられてしまう。それを運動で壊そうとしても、制度がある限り、運動だけでは動かないのではないかなと思う。私が実際に行政の中で振り返ってみると、やはり、制度なり、システムを変えない限り運動が運動らしく動かないという例はたくさんあったような気がする。だから、今回一番のポイントはゾーニングを含めての農地制度であると思うのだが、これが突破口にならないと、なかなか次の担い手の要件にしても、農村地域政策、振興政策にしてもきちんと切り分けて出すということについてもなかなか最後でごちゃごちゃになる。一番基本に農地問題があると思う。この問題に取り組むのは大変なご苦労だが、そういう感じがするので、ぜひよろしくお願いいたい。

小川委員 最後になるが山田委員のご意見を伺いたい。農地の問題、流動化・賃貸の問題を含めて。

山田委員 「農地はそのうちに転用できるだろう、道路もできるし、スーパーはできるし」と思うと農家は手放さない。利用についても、ここはずっと農地として活用していくのだということで、地域との合意の上で、作り上げていく。交換分合もできるようにしようということで、ここは、自分のところの分家にしたいと思っているのであれば、集落のそばは交換分合で転換できるように集落作りを徹底してやろうと僕らは提案している。自分のことだけではなくてそういう世界を作り上げることが必要だということを、申し上げている。それを制度的に農地利用の整備計画を作ることが必要だ。

僕は今の農地制度を前提として農地利用を考えてもなかなか上手くいかないと思う。先ほど言われたことで、農家や農業法人がリースとしての利用でもだめだと言われるが、そうになったらスーパーに使ってもらってもいいという、そういう問題については、大前提をどうするかということがある。なぜ農家や農業法人が20年使ってもかまわないという仕組みが入

らないのか、それは農地制度がおかしいと思う。今の農地制度ではなかなかそこまで行かないのかなと思う。そこを踏まえてやらないと上手くいかない。個人的な見解はこのあたりにいたしたい。

高木委員長 今日生源寺先生から貴重なお話を伺えた。次回は米政策のお話をお聞きした上で、今日の生源寺先生からお伺いしたことを踏まえて議論を深めたいと思う。生源寺先生どうもありがとうございました。

(2004年12月17日 第3回委員会)

第4回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成17年（2005年）1月18日（火）12：00～14：00

〔出席者〕

高木勇樹委員長（農林漁業金融公庫総裁）、本間正義主査（東京大学大学院教授）
合瀬宏毅（日本放送協会解説委員）、樞野信治（読売新聞社論説委員）、
澤浦彰治（野菜くらぶ代表取締役）、藤岡武義（日本生活協同組合連合会常務理事）、
盛田清秀（日本大学教授）の各委員
オブザーバー：新堀健二（農林漁業金融公庫経営改革室主任調査役）（順不同・敬称略）

〔議 題〕

- I. 農林水産省総合食料局食糧部長 高橋 博氏よりご講演
「米改革の現状と課題」
- II. 意見交換
- III. 第3回委員会（基本計画の見直し）における委員間の討議の続き

高木委員長 本日は「米改革の現状と課題」と題して、総合食料局食糧部長の高橋博氏より講演をいただく。高橋部長は米政策の総元締めである。水田農業は日本の食料政策の基本中の基本である。今、どう米政策が動いているのか掴んでおく必要があると判断し、この議題を選んだ。それではその役柄でのご説明を高橋部長ひとつよろしくお願いします。

I. 農林水産省総合食料局食糧部長 高橋 博氏よりご講演 「米改革の現状と課題」

本日は、米政策改革の現状と課題ということで、昨年度から始まった新しい米政策改革の検証についてお話しする。二つの資料に基づいてお話しする。

第一が、平成16年11月に発表した「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」で、旧の食糧法時代には「基本計画」と呼ばれていたものである。昨年（平成16年）4月から施行された新しい食糧法では、7月・11月・3月の年3回、コメの需給状況等の情報をきめ細かに生産段階、流通段階に伝えることになっている。いわゆる「米白書」と呼ばれているものの、11月バージョンがこれである。特に11月なので17年産の需給の見通し、あるいは生産目標配分等を決めた時期のものなので、これも参考にしながら話す。

第二の「地域水田農業ビジョン等の調査結果」は古くて恐縮だが、平成16年から新しい米改革が動いている。これについて、全国2,500弱の協議会を作ってもらっているがここに今回の米改革がどのように浸透しているのか、16年7月～8月に調査依頼をして10月に取りまとめた。まだ動き出したばかりで、一年度終わった時点のものともまた異なると思うのだが、調べたの

で生産者、市町村段階での意識を見てみたい。類似の調査については、実は高木委員長がおられる農林漁業金融公庫の関東支店でも16年12月に取りまとめられたものがあるが、関東に限定された調査で、全国的なものではないため、資料があることだけ触れさせていただき内容は割愛する。では、本論に入る。

コメの問題については、さまざまな経緯があって、平成14年12月に「米改革大綱」という形で、今の米政策改革の基本方向が示された。15年の食糧法の改正を経て、16年4月から新しい制度が動き出した。それで16年産からこの米改革について動いてちょうど16年産が終了したということで、ほぼ1年が経過した。この1年をどのように2年目以降に課題を立て、改革を継続していくかという状況であろうと思う。

米政策改革が目指したモノは、大きく分けて三点あったと思う。

一つ目はコメの生産構造。二つ目は需給ギャップがある中で利用に応じたコメの最適な生産をどうしていくかという意味での、コメの需給調整システム。三つ目はコメの流通なり集荷の改革。これら三つが大きな柱として米政策改革の内容を成していた。

まず、生産構造の部分である。コメの生産構造について米改革が目指した、コメ作りの本来あるべき姿においては、コメの生産者、生産管理の意味において、今の基本法が目指している、効率的かつ安定的な農業経営が相当程度を占める生産構造をコメにも実現していくのだ。これがまず第一点である。それから水田という生産装置を利用した農業自体が、コメばかりではなく麦大豆の本作化が従来言われて久しいが、コメ以外のその他作物、特に麦大豆をはじめとする望ましい生産体系が実現する。そして、これらの生産を通じて、水田の持っているさまざまな機能、農業生産を通じた多面的機能の発揮をいかに構築していくかが、生産構造の面であったと思う。

次にコメの需給調整システムの関係について。従来ややもすれば見られた、行政による画一的かつ上からの高圧的な、生産者にとってみれば受身の生産調整ではなくて、農業者、生産者あるいは産地自らが需要の状況を適切に判断して、自らの水田経営・農業経営・コメの生産戦略という形で、経営判断を行って需要に応じた適量のコメ生産ができる、そういうことが実現できる主体的な需給調整を目指そうというのが、コメの需給調整システムの目指す働きである。

三つ目の集荷・流通である。食糧法あるいは食糧法の過程を経て、いわゆる規制による流通機構では市場による需要・消費の個々の情報伝達がなかなか適正に行いがたいだろう。コメの需要あるいは価格に関する流通、消費サイドの情報が生産者・農業者に的確に伝わるような需要動向に応じた集荷流通が行われる体制を整備する。これは流通の自由化でもあり価格形成メカニズムの健全な機能の発揮でもある。こういうことが求められた。

以上の三点について、平成16年度の米改革の中でどのような形で実現したのか、または実現しなかったのかを検証する。

まず、生産面・生産構造面。生産者または生産地域自らが、将来の当該地域における水田農

業をいかに構築していくかということ「地域水田農業ビジョン」という形で作っていく。これは、従来ややもすると国が事業を行う際に計画を作って、それに基づいてやれば補助金が下りてくるといった形でのビジョン作りではなく、自分たちの本当の将来像をどう描いていくかを地域の農業者、あるいは農業者以外の流通の人、あるいは実需・消費者といった方々を入れ込んで地域の構図作りをする、ビジョン作りをやるというものである。その中で、地域の水田農業を担う人たち、いわゆる担い手も明確にしていこうというものである。

ビジョン策定については、東京を除いた46の道府県で2,490の地域で行われている。中でも地域の担い手をどう描くのか、担い手リストを作っていた。地域の将来を担う人たちがどんな人であるかということも、このビジョンの中で位置付けてもらっている。結果として、27万弱の担い手が、これは農家だけでなく法人も含んでいるし集落営農も含んでいる、地域水田ビジョンの中で位置付けられている。くわしい内訳を見ると、経営基盤強化法に基づいて市町村が地域の担い手として位置付けた、法律に基づく認定農業者がこの27万弱のうち、約11万6千ある。それから認定農業者ではないその他の個人農家、法人、これが約13万5千ある。

この13万5千の中には認定農家の資格を持っているような方もいるが、そうではなくて小規模あるいは兼業農家がリストアップされているビジョンもある。従って確実にここの部分が地域の担い手像といえるかどうかについては、さらなる分析が必要であろう。それから、あと集落営農といわれるものが1万5千強ある。集落営農も、経営として一体となっている集落営農から、いわゆる農作業の共同化、農業機械の共同使用に基づく共同化までさまざまであるが、いちおう集落営農として1万5千程度が地域の担い手として位置付けられている。要は、今後この担い手像をきちんと分析して、さらに地域水田農業の真の担い手たり得る形で育成支援していくことが重要であると思う。このような担い手を2,490の協議会で位置付けているのではあるが、それではその担い手の人たちに重点化したような地域での対策を講じているのか、あるいは、地域水田農業ビジョンを策定した際に、担い手として位置付けられた人たちの意見がきちんと反映されているのかどうかということになると、若干まだ問題があるのではないと思われる。

地域水田農業ビジョンの調査結果について

地域協議会担当者の意識だが、まずビジョンの策定に当たって農協、市町村以外には農業者、農業委員会、普及センターといった農業関係者と議論したり意見を聞いたりした地域は8割を超えるが、実需者や消費者といった農業以外の者と議論したり意見を聞いたりした地域は少ない(3割程度)。また、さらにビジョンの周知のために、新たにリーダーを対象とした説明会を開催(7割)したり、新しい説明資料を配布(3割)した地域も見受けられる。その結果として、ビジョンを作っても、農協、市町村の関係者の意識の変化(売れるコメづくり、担い手の育成、特色ある産地づくり)が見られたとする地域は4割程度。農家の意識の変化が見られたとする地域は2~3割程度である。一定の意識改革の芽生えは見られるが、まだまだ足りない。改革意識

の徹底を進める必要がある。担い手については、絵に描いた姿と現実とはまだまだ乖離がある。

なお、今水田農業ビジョンとして27万弱の担い手として位置付けられている。その一方で、農政改革の検討が行われており、3月には新たな基本計画を策定し、政策の方向性を打ち出すことになっている。あるいは、この（17年）夏から秋にかけて詳細設計をした上で、18年には必要な法律改正を行った上で、19年度から新しい担い手に着目した対策を講じていこうということで、現在準備している。17年の国会には農地法等の若干の改正も出る。そういう中で、今議論の一つになっているのが、「農政における『担い手』とは何か」の議論であると思う。効率的かつ安定的な農業経営、基本計画で目指した他産業並みの所得を実現しうる経営を目指す。という形で今さまざまな議論がなされている。が、実際に「担い手」とは何か、あるいは、施策の対象とすべき「担い手」とは何か。「担い手」という言葉はたくさんあるが、それぞれごとの施策によってどういうものがその対象とすべき担い手になっているか、さらに、それが実際の農業の現場ではどうなっているのか。水田作ではどうで、畑作ではどうなっているのか。こういう議論を今後きっちり詰めていく必要がある。その一つの取り掛かりとして、今後の地域水田農業ビジョン、十分とは言えないまでも今27万とリストアップされている担い手をどう評価するのかという問題がある。これで足りるのか、中味がどうなのかといったことが重要であろう。

それから、後ほど触れるが、施策対象の中で、担い手に限ったコメの政策がある。この対象がどうなっているかは別途説明する。

次に需給調整システムである。従来型の一律的な生産調整から、需要に応じ、生産者が自らの経営判断に基づいて必要な量だけを作っていくシステムに変えていくための需給調整システムの検証はどうであったかということだと思う。ご承知のとおり平成15年産までの需給調整システムは、水田のうち、コメを作ってはいけない面積いわゆる「ネガ」の面積を、国から都道府県、都道府県から市町村、あるいは集落を通じて農業者団体に割り当てるシステムであった。このあたりについての国の関与の仕方、あるいはネガの面積の配分の仕方が、ある意味では農業者にとってみれば受身、行政から強制をされたシステムだと言われていたところである。16年産米からは、これを従来のコメを作ってはいけない面積ではなくて、求められているコメ、需要に応じた売れるコメがどれだけあるのかということで、需要に応じて本来作るべき量、いわゆる「ポジ」の量を地域に配分すると共に、地域においてどれだけ売れるか明確に示そうというのが今回の大きな改正である。さらに、これの行き着く先が、行政が従来の形ですなわち、国が直接生産目標数量を配分する形は18年度までには終わりにして、早ければ19年度からは、農業者自らが、さまざまな与えられた情報を斟酌して、自らの経営判断として需要に応じた数量を作っていく需給システムに変えていこうというものである。初年度はまず、ネガからポジに変更したということが一番大きな課題であった。但し、16年産、昨年作ったコメの配分については、実は国から都道府県に配分をし、都道府県から市町村・農業者に配分した所について、

完全に透明性の高いオープンな形で配分ができたかということ、需要や考え方についてはかなりの程度情報を示したが、最終の段階では若干のブラックボックスが残っていた。

米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針

コメの需給見通しと都道府県・市町村への生産数量の配分についての考え方は、基本的には、需要実績を基礎とする客観的・透明性のある算定方式を徹底させていこうというものである。17年産についてであるが、まず、各県ごとの需要実績は、各県産のコメの期首と期末の在庫数量、当年産の生産数量から得られる供給ベースではあるが需要に代替させたような形で推定させるもので、既にオープンになっている。コメはどうしても気候による変動要因があるので、平年度化を行うために若干作況による補正を行う。この作況指数もオープンにされている。この期首の在庫数量、生産数量、作況はすべてオープンになっているので、全国ベースで数量化した上でウエイト化させる。算式を示せば、原データが出ているので誰でも計算できるようになっている。そういう形で、需要に応じた生産数量を6割の形で設定した。残りの4割は、既に出ている平成16年産の生産実績（配分実績）を激変緩和的な考えで考慮している。この前年度の生産実績を要素に入れることの是非には議論もあろうが、少なくともこの4割の数字の部分も現実の実績であるので、オープンなものであることには変わりはない。従って、この6割および4割の部分を計算すれば、「平成17年産米の都道府県別の生産目標数量」にあるような数量は、誰でも計算できることになる。式の考え方についてはいろいろな議論があるのだが、非常に透明性のある形で示すことができた。16年産についても基本的には、こういうことをやったのだが、実は例外調整的な鉛筆をなめるようなこともやっている。実際に数字がどうやってできたかを説明する算式は示すことができなかったという経緯がある。17年産はすべてオープンになっている。以上は国から県への配分であるが、県から市町村・農業者へ配分するについても、国から示されたのはこうだとして、県がわかりやすい式で示すようになってきている。すべての都道府県を調査したわけではないが、国がまず都道府県に客観性のある式を示せば、都道府県の行政においても、客観性・透明性のある配分ができる。これが、生産段階にきちんと伝われば、われわれのコメはなぜこれだけの量しか作れないのか、なぜこれだけの量が適正な量なのかということが、よくわかるような形になっている。

平成17／18年の都道府県産米の需要見通し

「平成17／18年の都道府県産米の需要見通し」の数字は、需要実績が10割としてカウントした数字になっている。激変緩和措置的な4割を考慮しなければ、需要に応じた姿そのものであるといえる。実はここの部分も示しているわけで、実際の需給ベース・実力ベースの数字が指針として示せたと思っている。

こういうことで、平成15年のネガのときもそうだったが、16年にポジの形で配分した時に、

実際の生産目標数量を、自分たちが判断する時の必要なデータ・推定の式の形できちんと示すことができたということは、県の販売団体・JA・生産者自らが判断する拠り所になるわけだ。これまで、どうしてもブラックボックスになっていたところが、綺麗に透明化されたということで一歩進んだといえると思う。これが早ければ19年以降の、生産者、販売者や生産団体が自らが需給調整をする際の一番の基礎になってくる。自分たちがどれだけのモノを作ればよいか、示されるデータと推定が、自分たちできちんと見通せるというところが、大きな価値を持ってくるのではないかと思う。

以上が需給調整システムである。

集荷・流通

三点目の集荷流通の問題である。これまでも、行政規制という形で流通規制が行われていた。それはそれなりの緊急事態にも備えた、コメの安定流通確保という目的があったわけである。ただ、流通規制と市場価格形成の不十分さが、実際の実需段階の情報が適正に産地に伝わらない大きな阻害要因になっていた。今回、これまでの流通規制について、一部届出は残っているが、ほぼ100%に近い形で規制を撤廃した。また、計画流通米・計画外流通米と同じコメについて二種類の性格のコメが存在する、1物2ルートもなくした。コメについては、販売されているコメとしてそのみの性格で集荷流通できるようにした。これは、一方においては、適切な市場を通じた生産者情報の反映という面と、従来の集荷・卸・小売という流通、あるいは加工も含めた米ビジネスについても非常に大きな変化をもたらすだろう。既にそういう兆候も見られる。そういうなかで、さまざまな工夫もなされてきている。これがまず流通の変化の第一である。もう一点、集荷流通に関しては、まだ国・政府がコメに関与している部分がある。一つは、国内米に関しては、政府が備蓄のための買い入れ売渡を行う政府米の売買操作、備蓄運営である。これについては、主要食糧としてのコメの安定供給という形で、国内生産・備蓄と一部輸入で管理している部分があるのだが、その一環としての備蓄運営である。この備蓄運営については、従来からさまざまな備蓄運営ルール等の構築という形で、特に過剰在庫という形で抱えていた分について、これを適正化するのが今回の米改革をスタートするに際しての大きな課題の一つであった。実は周知のとおり、平成15年産は大きな不作であった。この観点から、備蓄政府米の販売が非常な速度で進展した。この結果として、16年10月段階では、ほぼ50万台までできていて、過剰備蓄の要素はこの時点で既に消滅していた。ただし、現実を持っているコメの年産が、9年産から11年産を中心とする非常に古いコメであって、12年産以降のコメがほとんどないという状況である。従って、「政府備蓄米の年産構成の適正化」の課題は、早急に詰めていく必要がある。逆に適正在庫水準、概ね100万tということで今運営しているが、これをかなりの程度割り込んでいるので、適正な規模に戻していくことも行いながら備蓄の適切な運営を図っていく必要がある。現時点では、まだ国内産備蓄米については過渡期、すなわち

制度が想定しているような純粹形態になっていない。当初制度が想定していた一年古米を売っていく形、2年間で50万t・50万tというように回転させていくという形にはまだなっていない。そういう意味では、今後の適正な備蓄、つまり水準だけではなく年産構成も含めた備蓄の適正化をいかに構築するかが大きな課題である。

以上は国産米の話だが、一方において、ウルグアイ・ラウンド（UR）の結果受入れることになったミニマムアクセス米（MA米）の存在がある。これが既に160万t程度あるが、こういったMA米については、基本的には国内の需給に影響を及ぼさないことというURのときの閣議了解の経緯があるので、加工用等国内の需給に影響を及ぼさない目的に使ったり、また援助等にも利用している。このあたりのMA米の売買操作についても適宜適切に行っていく必要があると思っている。なお、SBSの売買同時入札では一部主食用にも廻っている。そういった主食、各種加工用、さらには援助、新規需要等も含めたさまざまな用途を直接見ながら、政府が売っているコメは国産米だけでなくMA米も含むので、MA米・国産米を含めた適切な売買を考えていく必要がある。なお、この関係で15年産から16年産のコメの生産・価格の状況につき付言する。15年産のコメが非常に不作で、15年の秋段階からコメの値段が非常な勢いで上昇したことはご承知のとおりである。

価格の動向

平成15年以降のコメの価格動向であるが、15年産の不作を受けて、かなり流通段階における先行き不足感を反映して価格上昇が見られた。しかし、実態的に価格と需給のバランスが上手く調整が行われてこなかった。末端の消費段階の動き自身はそれほど慌てない、逆に年明けから価格が若干低下する動きも見られた。結果として前年産とほぼ同じ価格帯に落ち着いた。

ただ、その過程で、卸の段階で相当程度15年産米を抱え込んでしまった。抱え込んだというのは、逆に言うと、高い値段で買ったがその価格では売れなくなってしまったということ。片方で政府米としてさまざまなコメが出て行き、さほどの不足感がない中で、卸の段階で高い15年産米が相当程度残っている状況もある。実質作況指数90の中で、前年産からの備蓄の数量や、流通在庫の状況を考えれば、例えば平成5年当時の大不作のような絶対量の不足がさほど見込まれてはいたわけではなかった。これも1年経ってみればそういう状況だといえるわけで、品揃えの確保とか不作における当時の状況があって先に卸が手をつけ、価格が思った以上に上がっていった中で、末端に転嫁できずに抱え込んでしまっている。16年産は全体で98程度の不作で、需給上もバランスしているような数字なので、卸は買いの手当てを控える、16年産の価格についてもある程度影響を与えるものであった。こういう形である程度大幅な価格変動が起こっている。現在この価格はコメの価格センターで形成されている価格ではあるが、これでは流通段階でのリスクがなかなかヘッジできない。一部には「先物」という動きも出てきている。先物取引を行っている所は、当然勉強して自分たちの取引の範囲、新規上場商品の範囲を広げている

わけだ。一方において流通段階での価格変動に伴うリスクのヘッジに関する議論も出てきている。ご承知かもしれぬが、東京穀物商品取引所において、コメの先物について非常に具体的な検討を行っている背景には、このような動きがあったのではないかと思っている。もう一つ、卸の価格は、このような価格形成センターにおいて実際の取引の市場価格が形成されて、手当てがなされていたわけだが、一方において、適切な価格形成がなされているのかどうかという点に関してもやはりきちんと検証する必要があるのではないかと思っている。いわゆる全国米穀取引・価格形成センター、昔の自主流通米流通価格形成センターだが、このセンターの上場数量が16年産になって非常に減少してきているという状況がある。現時点で16年産の上場数量が50万tを切るような状況になってきている。あるいは、月2回価格形成つまり取引が行われるような基本取引を、月1回にしていくというような動きもあるようだ。確かに新制度になって、実はそれまでの義務上場、大規模産地については3分の1以上を上場させるようにというような流通規制も撤廃している。価格形成の場自体も、現在あるコメ価格形成センターが唯一ではなく、いろいろ作ろうと思えば作れるのである。さまざまな課題、例えばJAが集荷できないとか価格形成上好ましい現象ではないが実際に建値を維持したいとの思惑などから、実際に価格形成センターに上場されないケースが出てきている。やはり、コメの適切な価格がどのような形で示されるのか、価格が需給を表わす指標の最も重要な要素だとすると、民間で様々な自主取引の場はあるが、公的とは言わぬまでも、きちんとした形でそれなりに制度的にも位置付けられている場としての価格形成センターの機能が若干縮小しているということ自体、非常に問題が大きい。従って、今後価格形成センターの機能をきちんとした形で発揮させていくための方策が取られるべきである。実は、いろいろな取引ができるようにはしてあるのだが、なかなかスポット的な取引もないのが実態である。太宗を占める基本取引の量自体が減っているようだ。適正な市場価格のついた需給情報の提供ということにも影響があるわけである。このあたりは非常に大きな課題ではないかと思っている。集荷・流通に関することは以上である。

それから、以上のような米政策改革が目指した三つの論点（生産構造、需給調整、集荷流通）について、行政的にもさまざまな支援措置を今回の米政策改革では行うこととした。

産地づくり対策（地域水田農業ビジョン）とコメの価格低下対策

最初に産地づくりの関係で、地域水田農業ビジョンという形で産地をどのようにきちんとして作っていくか。これについては産地づくり交付金という形で、助成措置を講じることにしている。この産地づくり交付金自身の評価であるが、ある意味では従来の生産調整を達成するため必要な助成金を産地づくりという形で組み替えて作っていく。ただ、従来の生産調整の助成金については、国が一律的に用途や交付方法を決めていたのに対して、今回の産地づくり交付金は国が一定のガイドラインを示すが、実際の用途については地域の自主性を尊重し、地域の特色ある交付が可能となるように変更することになった。これについて、まだまだ多くの地域

では従来の生産調整の助成金と同じような用途が見られるが、中には地域独自の特色ある作物に大幅な助成を行う。さらには、従来は対象者が誰であれ、麦に幾ら、大豆なら幾らと一律であったが、地域によっては、担い手に着目をしたような交付のスタイルも見られるものもある。そういう意味では、地域水田農業ビジョンとして描いた担い手像に対して、地域として適切な形で交付できるよう地域自らが考える一つのきっかけになったのではないかと思う。次に、稲作の観点で見ていくと、コメの価格が低下した際に二つの対策を講じた。一つは、「稲作所得基盤確保対策」である。これはすべてのコメ生産者を対象にして、価格が一定程度下がった場合に過去三年の平均価格に対して下がった分の半分プラス300円まで補填をするというものである。これについては、今の対策の前に稲作経営安定対策という対策があったが、ほぼこれを行きさせて、この対策に移行させた。これの加入状況を見ると、稲作所得基盤確保対策については約100万人が加入しており数量ベースでは407万tであって、従前の稲作経営安定対策とほぼ同水準ないし若干上回るような加入率である。これは全農家を対象としているが、さらに担い手という形で一定の面積要件（都府県4ha、北海道10ha）を持って水田経営を担っている層を対象にして担い手経営安定対策として、過去3年の、価格ではなくて稲作収入に対して減少したものの9割までを、先ほどの価格対策と併せて補填するというものを措置した。これが約3万人16万haの加入率になっている。これは、担い手に絞ったものであるが、この3万件16万haという加入数をどのように評価するかが、大きな議論になっているところである。實際上、要件に該当するのは、知事特認など幾つかあるので、そういう要件が緩和されたところまで見ていくと、実際に加入しているのは3万戸だが、要件を満たしているのが、このほかに13万戸あって、全体では16万戸ぐらいが本来ならば加入できて、面積では55万haぐらいになる。ところが、現実には3万戸の16万haであって、なぜ加入していないか、加入できるようになる条件は何かというところを今後きちんと検証してゆく必要があると思う。あと、このほかに200程度が担い手として集落営農の形で入っているが、200ではいかにも少ない。今、集落営農を担い手として位置付ける農政改革の議論の中で、このあたりも200という数字の評価はまだ議論の余地がある。

価格低下対策の二つ目は集荷円滑化対策である。これは豊作になって作況が100を超える状況になってきた場合、当然ながら需給ギャップが生じ供給オーバーになる。この供給オーバー分は主食に廻さないで、何らかの形で処理する必要がある。このオーバー分を区分保管しておき主食以外の用途に自分たちで売る。あるいは米穀需給安定機構という所から資金を借りる。無利子融資を受けて保管しておき、返済時に現物返済をして機構に引き渡す。今度は機構側が別途処理をしていくという適切な区分出荷処理による余剰米処理のスキームになっている。

平成16年は、実は8月9月の頭までは豊作基調ということで発動準備まで進めていたのだが、その後の相次ぐ台風の襲来で、最終作況指数が98となったため、この集荷円滑化対策措置は発動されていない。従って、これがどのような形で機能するのか、今年が豊作になるかどうかは

わからないが、昨年発動直前まで動いているので、そのあたりの状況を踏まえながら円滑な発動ができるようにしてまいりたい。これについては、約143万人、580万tが加入している。加入率が高いのは、本措置が先の産地づくり交付金や担い手経営安定対策、稲作所得基盤確保対策の措置を受ける前提条件としてこれに加入しなければならない、いわば入り口の要件になっているためである。検査数量は500万tであるのが、それを超える量の規模が入ってきている。

以上、米政策改革1年目の三目標と、それに対して政策的に講じた措置がどのような形で現場に受入れられたか、事実関係を申し上げた。いずれにせよ、このような状況を見ながら最後に17年産に向けた展望として一つは、すべての発想の基本ポイントは、将来の地域農業をどうするか、誰が担い手となって当該地域の水田農業を構築していくのかということだ。そのマスタープランがやはり地域水田農業ビジョンであり、これを画餅にしないように毎年きちんと検証しながらブラッシュアップする必要がある。このあたりは系統団体も当然、行政含めてフォローをきちんとやっていく。はっきり言えば神棚に上げずに、これを毎年下ろして検証させることが重要だと思っている。

次に、これは農政改革上の大きな議論の一つになるので繰り返したが、担い手をどのような形で考えていくのかである。地域水田農業ビジョンでリストアップされた27万人弱の担い手、あるいは先ほどの担い手経営安定対策の対象となる3万戸の担い手、それから今後農政改革の中で考えていく担い手、米政策改革の中ではそういった担い手政策を含めた施策が既に走っている。だからこういった既存を基点としながら不足なものは何か、あるいは次の担い手像をどうやって描くかといったことをきちんと検討していく必要がある。あと、やはり市場経済に100%近く移行しているわけなので、価格機能を含めた市場の機能が適正に発揮されるようにする必要がある。流通のところは、流通当事者それぞれがさまざまな創意工夫を行うことによって、生産者段階から最終の小売段階に到るまで今さまざまな模索がなされている。一番重要な価格の形成のところで、きちんとした価格形成が行われないと全体に適切な情報が伝わらない。その意味でセンター機能の適切な発揮を含む価格形成機能の発揮が最重要である。それから、行政課題として需給調整のところを見ると、19年産には生産者あるいは販売者が自ら判断して需給調整を行うシステムに移行させる予定になっている。従って、18年度に移行に向けての必要な準備の検証を行うことになっているが、どういう要件・条件を整えば移行が可能になるのか、適切な措置を講じていく必要がある。これについて、コメに関しては幸いなことに食料・農業・農村審議会の食料部会があって、ここで必ず、基本指針を年3回議論いただくことになっているので、こういった場でしっかりチェックを受けながら検証システムを進めてまいりたいと思う。

Ⅱ. 意見交換

本間主査 ありがとうございます。個人的にはいろいろ伺いたい点もあるのだが、まずは委員の皆さんからの質問・意見を頂戴したい。

榎野委員 作成中の基本政策で、担い手をどう位置付けるかが焦点になっている。コメも非常にそれと関連していると思う。その関連で、産地づくり交付金で、担い手に特化した使い方を認めるというようになっているが、どういうことが具体的にあるのか。

高橋講師 従来の生産調整関係の交付金は、まず基本助成が10ha幾らというように出す。そして麦大豆ならばもう少しそれに上乘せしていく、また、高品質のものならさらに高いというような形で、国が全国津々浦々に到るまでこの条件でやってくれと条件を示した。その中には、担い手になりそうな、例えば集団でやってくださいというように集団要件をつけて作ったものもあった。今度は、そうではなくて、地域水田農業推進協議会（事務局の所在は農協25%、市町村72%）において、それぞれの地域の担い手をリストアップしている。そこで、例えば担い手に大豆を集約化したいという、そこに着目し、担い手に絞った交付金を産地づくりの交付金の中で出すわけだ。

榎野委員 構成員が自主的に傾斜配分しているということか。

高橋講師 さよう。産地づくり交付金は、まず県に行って県から協議会に交付されるのだが、金額の算定要素が担い手率等いろいろある。まず、貴方の県が幾ら、そして、そこから、貴方の協議会が幾らというように、定額が行くシステムになっている。この定額をどう配分するかは、協議会で決めてもらうことになっている。過去何十年と生産調整をやっている、基本的な交付のスタイルは同じだが、今回は、それにこの地域ではこの作物に重点化をしようということは自由に設計できるシステムになっている。また、協議会でみんなで議論し、ウチの管内、集落では担い手に、例えば1千万円の交付金のうち800万円を担い手に渡せるようにしようと思えば、それもできるシステムを作った。

榎野委員 具体的にそういう動きになっているのか。

高橋講師 そうだ。ただし、全体がそうではなくて、そういう要素を盛り込んできたということだ。

本間主査 金額的にはここの部分が一番大きいわけだ。従来の延長でも、減反補助金が複合部分であったという説明もあった。そこが質的に変化してきている。準備段階でどこまで議論したかというなかなか難しい問題はあるが、この部分がどこまで増えていくかというのが一つのカギになる気がしている。

高橋講師 ここの産地づくり交付金、16、17、18年と3ヵ年間の措置なのだが、ほぼ、3年間続けて定額が交付される措置になる。が、初年度にどう使うかを決めたあと、変えてはいけないということはない。16年度の結果を見て交付金を17年度に変えてもよい。

地域水田農業ビジョン等の調査結果の中で、産地づくり交付金によって地域の創意工夫が生かせたと答えた協議会のうち9割近くの協議会が「対象作物の助成単価を自由に設定するなどの工夫により地域の重点推進作物の振興ができた」とかなりの評価をしている。産地づくり交付金の使途は年度ごとに見直すことが可能であるが、来年度に見直す方針ですかと尋ねた。この制度は16年度にできたばかりなので、すぐ変えるという県はあまりないのだが、それなりに使途もブラッシュアップしていきたいということもある。まずは制度への取組みをきちんと作って産地の対応を整えることが重要である。

余談であるが、価格が下がった時に「価格低下分の半分＋300円」まで補填する。国と農家団体が1対1の割合で拠出して基金を作り価格低下に対して備えた稲作所得基盤確保対策の事業と資金を融通しあうことが可能になった。だから、産地づくりに対して重点を置くか、あるいは価格低下補填に重点を置くかも地域に任せた。例えばウチは産地づくりの手当てはできているので価格対策を手厚くやりたいという所は、産地づくりで貰った資金を価格対策に融通することも可能になった。こういったことも、今回の米改革の中では任せる、ある意味でコメの現場段階での政策転換に関する（地方）分権はかなり進んだと思う。

盛田委員 確認だが、産地づくり交付金は前年度までの転作助成に比べて配分額が減ったのか。

高橋講師 基本的には同じである。ただし産地づくり交付金は、一定の要件例えば集団化をしたら、必ず払うよということになっている。従って、どういう形で生産調整がなされるか、予算を作ったときと実際に決算で生産調整が終わった段階ではかなり差がある。今の想定では予算段階に比べるとかなり充実している。ただし、実際に高単価の所にドーンと来た時には、今までは補正で別途充当したのだが、産地づくり交付金は一括前払いシステムなので、想定していない高単価の所に来ても、そこはそこだ。

盛田委員 なぜ、このような質問をしたかということ、千葉県下で調査に行ったときに、県全体でも前年予算比では大分減っていたのだが、その市町村では、転作助成に関わる分の4,600万円が産地づくり交付金になると2,600万円に減ったと言っていたからだ。そこはイネのホール・ブロック・サイレージに取り組んで、結構手厚い支給をしていたのが、産地づくり交付金化によって大分面積が減ってしまったという事例を目にしたもので尋ねた次第だ。

高橋講師 産地づくり交付金に関して、一定の担い手比率というか積算をして分配する。あと、実績払いの部分もまだある。当初は一括前払いをしたほかに、高品質の麦を作った場合や、畑地転換に応じた部分とか実績に応じて支払う部分もある。それらは当然あとから行くので、最初から支払われたものベースで比べると、従来と比較すると当然カットされた金額が行っていることになる。

盛田委員 あともう一点、稲作所得基盤確保対策に上乘せされる担い手経営安定対策のところ、普通に考えると個人別管理になっているので掛け金のところは、明らかに入ったほうがトクではないかと思うのだが。どうして皆入らないのか。

高橋講師 担い手経営安定対策のところでも申したが、実は面積要件がある。基本的には都府県が4ha、北海道10haという水準がないといけない。若干知事特認で8割とか中山間地域は半分でよいといったものもあるが、そういう要件があるのでかなり絞られている部分がある。これの前の施策として稲作経営安定対策の中に三コースあった。つまり、一般コース、担い手コース、計画外コースの三つである。この補填率が9割と高い担い手コースと担い手経営安定化対策はほとんど変わらない。だから多分今回16年産についてこの担い手経営安定化対策に加入された方は、従来の稲作経営安定対策の担い手コースに加入しておられた方が、そのまま移行したのだと思う。そういう意味では、その周りに約13万戸あるいは40万haぐらい要件に該当している形態があると思う。そういう方々に、加入を勧めるあるいはなぜ加入しないかを調査するということは必要と考える。多分、まだまだ従来の稲作経営安定対策の延長でやっている方が多いと思う。

本間主査 ポテンシャルとして13万戸、40万haあるというのは、都府県が4ha、北海道10haの要件を満たしている生産者がそれだけあるということか。

高橋講師 知事特認の8掛けがあるので、都府県3ha以上、北海道8ha以上となる。16万戸の55万haのうち既に3万戸が入っているので、残り13万戸、39万haが要件を満たしているものの未加入であると思われる。

本間主査 講師の説明にはなかったが、この要件を将来に向けてこれから厳しくしていく方向なのか？

高橋講師 その点が、今最も議論になっている点だ。実はこの要件は従来生産調整研究会でやっていた規模の約半分である。少なくとも米政策改革で、担い手はこの程度の規模がないといけない。議論の中ではまずここがスタート台である。経過的に半分ということで、いきなりハードルを上げては仕方がないということだった。現実にこういう状況の中で、担い手という絞り込みの政策を浸透させつつ、どのようにきちんと掘り起こしていくか。ここをスタート台にしていかなないと水田農業自体まだまだ厳しい状況のままになってしまう。

藤岡委員 ビジョンの調査概要の中に、担い手リストアップ経営体が27万3千ある。各経営体の構成員を足すと50万人ぐらいになる。集落と任意組織を全部足すとそれぐらいになる。で、これのカバーしている面積はどれぐらいで、全体の何%になるのか。

高橋講師 恐縮だが面積のデータは取得していないのでわからない。特に、任意組織構成員の13万3,125人というのが、多分機械共同利用とかあるいはカントリーとか共同乾燥施設を核としたグループなども多分入っている。だから経営面積で把握できない部分も多分入っている。この中で認定農業者とか、本当にきちんとした経営体はよいが、あと個別の経営体では多分兼業農家が入っている。法人経営体もよい、問題は任意組織である。これはさまざまな形態が入っている。

藤岡委員 そうすると27万にプラス10万といったところだろうか。

高橋講師 今の基本計画の時もそうだったが、大体40万農業経営体という想定が一つの形である。この中には個別経営体の中で5万が法人ということだったので、その参加者というところかなりのボリュームゾーンになるかと思う。

藤岡委員 40万人という議論をしているときの面積は概略どれくらいを想定しているのか。

高橋講師 6割ぐらいをカバーすることになるので、農地集積とほぼ変わらない250万～260万ぐらいになったかと思う。ただ、水田以外も入っている。

本間主査 生産調整を農業団体に移していく時の補助金というか、担い手対策の交付金や稲特だとか産地補助金だとか、そのあたりの姿はどのように捉えていけばよいのか。

高橋講師 基本的に需給調整そのものを国が配分行為を行うのか、あるいは生産者自らが需給調整を行うのかでは、助成措置云々ということはない。結局は今の産地づくり交付金にしても、水田についてコメだけでは全部発揮できない。そういった意味で、産地づくり交付金の考え方は、生産調整つまり転作というよりも、水田農業をきちんとした形で作っていく者に対して、片一方でコメの需給調整、もう片方で麦大豆を含めてその他作物を本作化させながら水田機能をやっていくことが二つの柱である。さすれば、それに対して産地づくり交付金という形で出ていく。主体が、国が配分したかどうかによって変わるものではない。平成16、17、18年によって産地づくり交付金があるわけだ。19年以降どうするかは、片一方で需給調整の主体が生産者団体になるわけだ。その生産者団体が行っていくことについて、今の産地づくりそのものがそのまま移行するとは当然思えない。

ならば、本当に何もないかということでは、需給調整の意味合いと産地づくりの意味合いと二点持っているものの中で、どのように支援していけばよいのかということが今後の話になる。こういった議論は、従来の生産調整に対しての助成措置は国が関与している部分がある。これが民間ベースになった場合に、国の助成とまるっきり同じレベルで同じ視点で同質の助成がなされるのかといえ、そこはやはり変質せざるを得ない。だけれども、需給調整の実態という意味があるので、そことどう調和させるかが問題だ。

盛田委員 そこで基本的な点で疑問に思っているところは、今の話の中で需給調整を民間ベースでやる。ある意味で水田農業ビジョンもきちんと作ってきちんとやった所は、目標通りの生産をやる。先日調査に行った千葉の某所は自由米地帯で、今度の米改革の新政策をどのように捉えているかということ、要はコメ作りが自由になったという現地の捉え方である。組織的にきちっと取り組みをやって生産目標を守ったところはよいのだが、その成果にフリーライダーみたいな所が乗ってしまう。本来そのあたりの調整をやらないといけないのだが、今回の全体の枠組みの中でどう担保されているのかがよくわからない。稲作所得基盤確保対策、これは目標を守らないと加入できない。あと担い手経営安定対策もそうだ。ただ、これは絶対水準を守るといってより下落対策でさほどメリットは大きくない。それより、そんな目標を守らないで今のうちに販路を確保しておいて競争に勝っておき、下がった水準で勝負すると

いうのも合理的な行動かなと思う。全体の枠組みでどう担保するのか考えを聞かせてほしい。

高橋講師 そこがまさに難しいところである。このあたりになると実際の現場に行ったときに感じた話になってしまう。首都圏近郊、千葉、埼玉、茨城の一部に見られるこのような現象は、実はこの数年の議論ではない。生産調整と大都市近郊のコメの生産者が、未達問題というか未達地帯のフリーライダーといわれる人たちをどのように考えるかという議論に関して、今までの計画米と計画外流通米のように制度として明らかに二つあって、片一方の計画流通米がフリーライダーの部分を含めて全部を背負うような形でやってきたときの矛盾を制度としてどう見るかということがある。今回この垣根を取り払った。で、少し重荷を散らしたというのが今回の政策の判定要素ではないかと思う。今までは圧倒的に計画米だけにこのような課題の矛盾点が集約されていた。これを散らばせた。散らばせた結果どうなったかということ、今度は産地全体がそれを背負う形になった。それは計画米だろうが計画外米だろうが、自分たちが販売するコメ全体をどう捉えるかということだ。そのときに、多分コメを中心として、担い手といわれる人たちがなぜそこまで見なければならぬのかということだ。片方で、価格下落対策を講じつつ一定の需給に見合った生産が行われている状況で、価格は徐々に下がってきている。その中で、担い手経営安定対策の産地として育成をしていく重点を、コメの関係については主産地ベースでの担い手層に重点化していこう。これは、コメ専作地帯であっても、コメだけで生きている人は本当に少ないと思う。また、千葉の今言われたような人たちでも、よほど一部の大規模な農家は別にして、通常はせいぜい1ha、2haの農家が出している。要は農業経営としては本来不十分だけれども、コストとしては全然問題がないから出している。ここに、担い手層を作ることによって、今言われた矛盾つまりこれまで制度的にしわ寄せをしていたモノをすべて取り払った上で一定層を作り上げていく、そこに規模概念も入れながら農業の担い手を集中化させることによってその矛盾の程度を小さくしていくということだ。なぜかということ、やはり流通コストが圧倒的に違うのだ。埼玉だろうが千葉だろうが、そこにトラックを乗りつけて、持って行くとやれば何らコストが掛からない。最大のポイントである代金回収も現金決済でやれば問題ない。ただ、それはあくまでも1haからせいぜい2haぐらいの層のコメを集荷業者が集めてやっている。そういう人たちは、首都近郊にとっては重要な生産なのかもしれない。が、やはり、農業の担い手という目でわれわれが見た場合、そういう人たちはまだまだ規模は小さい。

盛田委員 実は私も長期的に見れば、今の仕組みでは多分上手くいかないだろうと考えている。米国スタイルなら米国スタイルのように、今度復活したターゲットプライスのような形にしていかなければ駄目ではないかと思う。ただ、私が懸念しているのは、かつて集团的土地利用のようにきちっと地域で取り組んだ所がかなりあった。それは、農業構造も変えていこうというくらいのことをやっていたわけだ。今回は地域水田農業ビジョンは地域ごとに水田農業の構造を変えてもらおうという仕組みだと思っている。

あの時代はしかし全体でまだ縛りがあった。今回はかなり縛りを外した中で、各地域で自発的にきちんとやってくれといたとしても、きちんとやったところが馬鹿を見るといって変だが、その影響を高橋講師は今「散らされた」と言われたが、そうではなくてやはりモロに影響を受けてしまう面があるのではないかと思っている。また、あとで質問しようと思ったのだが、コメだけを考えてもよくないのかなと思う。水田として使うことになると、小麦であれ大豆であれ、そちらの問題がどうしても絡むということであった。麦については民間流通に2000年産から移っているが、それとの絡みをどうしていくかということも議論としては必要だ。いま3月までの基本計画の見直しをやっているのだから、そちらの話になるのかもしれないが気になるころではある。

合瀬委員 今の産地づくり交付金は生産調整補助金の代わりにできたものだが、それと、今回の担い手に対する直接補償との絡みはどう整理すればよいか。

高橋講師 今考えている今度の品目横断的な経営安定対策についてみれば、従来麦とか大豆とか個別の品目ごとに経営安定対策なり価格安定対策が講じられていた。しかし、土地利用型作物という意味では、それ専作でつまり一品だけで経営が行われているわけではない。畜産や果樹などと違って、一つの経営が複数の作物を作っている。水田であっても、昔ならコメの裏作があったし、今は生産調整で麦、大豆である。そういう中で、麦なら麦、大豆なら大豆ごとの政策を打つのではなく、経営に着目して政策を打つ必要があるだろうというのがまず第一だ。その経営に着目して政策を打つときに、直接支払いという要素を入れていこうというのは、国際的な規制の中で、いわゆる黄色の施策から緑の施策へと変えていく必要がある。個別の作物に着目した施策は、生産調整等をしていないと、黄色の施策になってしまい、これは縮減していかねばならない。すると緑の施策ということになるが、緑の施策になるためには直接支払いにいかないといけない。あとは経営全体を見る。日本の場合、生産条件の絶対的格差がある。いかに日本の農業を効率的に行ったとしても、絶対に埋めきれない生産性の格差がある。その部分を直接固定支払いということで、品目とは関係なしに固定的に農家に入れていこうというものだ。従来麦なら麦、大豆なら大豆の補助金を廃止して、個別の経営体に対して一定の額を支払うというものだ。どういう風に積算するかというと、まず、生産条件に格差を生じている品目に着目する。

合瀬委員 それは直接補償の「ならし」と「ゲタ」の部分の話である。そちらは問題ない。それと今やっている裏積み交付金との関係が知りたい。

高橋講師 そちらの固定支払いの下駄のほうの話だが、従来やったのは、麦、大豆、ビート、馬鈴薯それぞれの当該品目を生産することに対する助成であった。産地づくり交付金は地域づくりであるのだが、従来の生産調整助成金との流れでいくと、一番収益性の高いコメを作らせないでコメと収益性の面で格差がある作物を作らせること、コメを作った場合と例えば麦を作った場合の10 aの収益の差を埋めるといって発想であった。これが、産地づくり交付

金では需給調整のメリット措置という面を前面に出しているが、政策の根っこの部分では、コメを作らないで他の収益性の劣る作物を作らせることに対しての助成金という要素がある。コメを作らないというのは政策の一要素としてあるが、それと大豆を作るというのは並立する政策要素である。

合瀬委員 そういう意味では、地域の産地づくり交付金のなかで、担い手を指名してその人に傾斜配分していく、さらに直接補償は直接補償でやるとなると、ダブルで受け取ることにならないのか。

高橋講師 ダブルで受け取るように見るかどうかという意味の問題だが、水田の場合、一見ダブルに見えるかもしれないが、まず、畑の場合は、生産調整の助成金はない。北海道を見ればわかるが、麦なら麦、大豆なら大豆の固定の支払いである。同じ麦・大豆を水田で作る場合はどうなるのか。畑で作るのなら出すが水田で作る場合は生産性格差がないというのも変であり、そこは水田の所も同じように確保される。では産地づくりはどうか。麦大豆よりコメのほうが圧倒的に収益性が高いことに対しての措置であった。今までも単品の麦の助成金、単品の大豆の助成金と生産調整のお金はセットで出てきた。だから率直に言うとそれらを併せて、コメ対他の作物との収益性の格差はそれで埋まっていたというのが現状である。

麦とか大豆に対する助成措置とコメとの収益性格差を埋めていたのが今までの生産調整の助成金であり、産地づくりの交付金のところもその要素は残っている。そうでないと、生産調整、需給調整が進まなかった。要は、一見ダブルに見えるが、品目横断的な経営安定対策で手当てするのは、価格と生産コストの差の部分で、生産条件の格差を埋めるものに対し、産地づくり交付金で手当てするのは、コメと麦、大豆等との収益性の格差部分であり、相互が重複するものではない。

合瀬委員 しばらくは両方直接補償を出すということになった場合でも、産地づくり交付金はそのまま出すのか。

高橋講師 先述の産地づくり交付金の考え方は、はっきり言えば国が強制的に関与するのではなくて、生産者自らがやっていく中で、多分、少しずつ変化していくであろうと思われる。しかしだからといって、ある年を境に一切それがなくなった場合に、需給調整上混乱が生じないのかといえ、これまた非常に難しい議論になる。従って国から生産者にシステムの主役が移った19年以降の需給調整に対する措置は、先ほども本間主査から指摘があったとおり難しい課題である。

本間主査 ロジカルに言えば、需給調整のところは関与しないということになるから、産地づくりでも担い手でも一定の面積要件を満たせば誰もが受け取れるシステムに変わらないとおかしいわけだ。その中で、農業団体が生産調整をするところに手厚くやるというのは、例えば農業ビジョンを作っている協議会の中でそういう取り決めをやっていくというイメージを描いてよいのか。

高橋講師 そのところは、どれだけの条件整備ができて、例えば主役システムに移行したといっても、今のシステムにかなり近い、単なる配分はしないが100%需給に応じたものは、ほとんど配分と変わらない。それでは、制度の趣旨が貫徹していない。それで、そういうところまで生産者自らが全部調整していけば制度の趣旨は貫徹するのだが、だからといってそれでコメの世界のほうがかちんといくのかという問題がある。多分安定させるための何らかの経過措置が必要になるのではないかと思う。

本間主査 そこが、農水省が飾らなくてよい部分になってくるのだ。需給調整に関しては、農協を中心として自分たちが、こう言うのも何だが、カルテルを自分たちでどこまで形成できるかという話になってくる。

高橋講師 それができるように今の産地づくり交付金がある。そこまでに踏み切れる、テイク・オフできるための措置として、今の産地づくり交付金があるのだから、そこでテイク・オフできるようにして、さらにその先の姿があるべき姿というところを目指しているのだと思う。

高木委員長 16、17、18年に向けて一定の担い手層の育成に取り組むということだが、生産調整研究会で懸念されたことの一つに集落営農の問題がある。今、ほぼ実力ある経営体として農地を借りて活動している人たちが、集落営農ないし土地の面積要件が少し足りないからといって、貸し手である農地所有者から土地の引き剥がしを受けるおそれ、現実にそういうことが起こるということだ。これに対しては、かなり懸念を表明し、それに対してちゃんと対応するということであつた。今度この調査をされているのだろうかよくわからない。また、この懸念のようなことは実際に出ているのではないかと思う。

新しい米政策で担い手層を3年で作っていく際には、今ある担い手といわれる人々も、面積は例えば30ha、20haあっても分散している。そのために相当厳しい経営を強いられている。あるいは借地で増やしてせつかく20haにしたが隣の集落の人から「今度集落営農をするので返してくれ」と言われた。こういう厳しい状況に直面している人々も経営体の中にいる。となると、よほど公共政策、農地政策に力を入れていかないと、せつかく3年経過した時に、ここで担い手と位置付けられた人々も、いっこうに実力を発揮できないまま、実力を蓄えられないままに次のステップに行かざるを得ない。こういうことになっては、多分先ほど来の懸念がすべて表面化するのではないかというおそれがある。

これはお願いだが、今後の施策の展開や、新しい施策の取組みの中でということになるのだと思うが、ぜひ、担い手が本当に実力のある担い手になるための、ということは農地も集積され経営としても成り立つための公共政策の推進をお願いしたい。もし、先ほどの引き剥がしの話に対しての対応の例などがあればお聞かせいただきたい。

高橋講師 非常に憂慮されていた議論だと思う。一定の要件を施策の条件にしているので、その面積を達成していないと助成金が出ない。従って、本末転倒かもしれないが、できるだけ

地域に助成金をもたらすために、集落営農を作っていこう、特に中山間の場合は土地が限られているので、所有権ではなくて利用権を集めている人たちから引き剥がすという動きは聞いている。事例的な話で、統計的な調査をしたわけではないが、例えば北陸等で集落営農をやっている、しかも幾つかの複数集落にまたがって集落営農をやっている。一方で既存の担い手がいて、幾つか出作をやっている。その担い手とどういう調整をやったかというところ、一つの集落はすべて担い手が耕作をする。その他の集落部分を新しい集落営農に取り込んだ。行政ではなく協議会の場で議論して調整が上手くいった例である。

そのほか、もう一つ上手くいった例は基盤で、区画整理をやったときの利用権の集約化で集落営農と個別経営の担い手と調整した事例が見られる。ただ、これは具体的な事業が走っていないとできないし、事業が流動化と合うタイミングでないといけない。市町村の合併があるので、利用改善団体ぐらいのところはきちんとしていく必要がある。指摘の議論があるのはよく認識しており、懸念が出ているのも存じている。ただ、上手くいった事例もあるので、そのあたりは参考にしていく必要がある。

本間主査 この委員会でも、農地関係については、議論を詰めていく所存である。では、高橋講師からの講演に関するセッションはここで終了し、引き続き次の議題に移りたい。高橋部長どうもありがとうございました。

Ⅲ. 第3回委員会（基本計画の見直し）における委員間の討議の続き

本間主査 事務局からメール等で来月に向けて政策提言を出していただくようお願いしているが、本日は澤浦委員から資料を頂戴しており、ポイント等をご説明いただいたほうが次回に繋がれると思うのでお願いしたい。

澤浦委員 「政策についての私的提言」が一番新しく作成した資料だ（本議事抄録末尾参照）。「農業生産は食べる人のためにある。産業として仕事として成り立つ農業を」ということを基本にいろいろなことを提言させていただいた。

ここ数年農業の政策は大きく変わってきたが、今でも農業に対する制度や基本的な考え方は「農協中心」「コメ中心」「集落中心」「自作農主義」であり、それが地方自治体レベルの解釈になると顕著に表れる。国で、担い手対策、法人対策をやって法律的な整備をしても、現実のところではなかなか機能していないということを痛感している。

人材育成を行い、地域に定着させて経済の維持発展に貢献することが大切である。そのことで日本のさらなる工業をはじめとした技術革新に貢献できるようになることが私たち農業者にとっての役割と考える。あくまでも、工業や商業が発展しているから日本の農業も発展できる、農業をしても豊かに暮らせると思う。今まで工業は敵だというのが農業関係者の中に見られたが、そうではないという考えだ。

最初に農地について、二つの法人を経営していて感じたことをまとめた。統計ではなく、私自身が日々の経営で感じたことである。農地の価格、償却できないこと、長期の賃貸がなかなかできないということ。

二番目は金融について。農業を経営する上での金融制度の提言を行った。この提言を送った翌日の日経新聞の記事「農業ファンド芽吹く～規制緩和にらむ」（2005年1月6日付）に、農林漁業金融公庫が農業法人に資金を提供する投資ファンドに参入する旨が掲載されタイミングの良さに驚いた。

三番目は雇用。日本人の雇用と外国人の雇用の両方に触れている。農業はやはり手作業・重労働の部分がいくら機械化が発展しても存在するので、外国人労働を上手に地域の中に受入れてやっていくことが絶対的に必要であると思う。

人材育成については新規就農者のことを書いた。今思っているのは、経営者と作業者はいるが管理をする人が少ない。その部分は、大学や行政、法人でしっかり育てていくことが必要だ。学校を卒業したらすぐに即戦力になるような人材を育てていくことが必要になると思う。

補助金については、はっきり言ってあまり強くない。感覚的に問題だと思うのは、補助金の申請窓口がほとんど市町村であることだ。国で狙いをつけた補助金が、だんだん県レベル、市町村レベルになると現場での運用が本来の趣旨と変わってきてしまう。従って、県や国直轄の制度も必要ではないかと思った。

最後に農協について、現状私の法人はあまり農協とお付き合いがない。理由を考えてみたが、一人一票という制度が大きい。夫婦ふたりの兼業農家に、雇員を60人分している私の法人が農協における発言権では負けてしまうのだ。あと、体制的なことがある。われわれはプロとして対応しているので、農協側も人材育成や人事配置等で配慮する必要があると思う。

そのほかの資料は日経ビジネス等既出のものである。同友会研修講座は中小企業同友会の会報に載せたもの、農業と経済では合瀬委員との対談が載っている。

本間主査 討論の時間がなくなってしまい申し訳ないが、こういう形で、皆さんからの政策提言をぜひお寄せいただきたい。また、澤浦委員の提言と共に次回以降議論していきたい。

<澤浦委員からの政策提言の内容の一部>

政策についての私的提言

グリーンリーフ株式会社

株式会社野菜くらぶ

代表取締役 澤浦彰治

提言についての基本的考え方

「農業生産は食べる人のためにある」と私は考える。

農業は今まで狭い地域の中での「地産地消」「自給的農業」から広域での商業農業に変わってきた。これは日本の工業化により農村から都市への人口移動に伴い農業のやり方も変わってきた。戦後、戦前までの農地問題の反省や社会主義、共産主義と民主主義、資本主義の政治的な要因から自作農主義による農協を中心とした農業生産が振興された。そのお陰で今の日本があることは感謝すべき制度だった。しかし、東西冷戦も終わり、農業を取り巻く環境も変わってきた。それまで換金作物は養蚕や米が中心だったが現在はそれだけでなく農村や農業の換金作物は野菜や果実、畜産製品まで幅広くなった。ここ数年農業の政策は大きく変わってきたが、今でも農業に対する制度や基本的な考えかたは「農協中心」「米中心」「集落中心」「自作農主義」でありそれが地方自治体レベルの解釈になると顕著に表れる。そういう意味で私は食べる人のための農業生産振興にはまだ不足を感じる。

過去の歴史の中でも農村が活性化したときにはそこには自給自足型農業ではなく商業農業（換金作物を生産し時には加工し販売する農業）があった。二宮尊徳や上杉鷹山も藩や地域の財政建て直しを農業の産業化に力を入れて行った。農業は栽培だけとか農民だけとかある特別の限られた領域の職業ではなくしていくことが必要である（食料の安全保障を守った上での話）。

今後、我々畑作農業法人が食べる人に対して安心して安定した食料の生産と供給を続け、世界の国々で問題になりつつある地方経済改革の指針となるよう人材育成を行い、地域に定着させて経済を維持発展に貢献する事が大切である。そのことで日本の更なる工業を始めとした技術革新に貢献できるようになることが私たち農業者にとっての役割と考える。

1. 農地について

グリーンリーフは年間35haの作付けをしている。この地域の農業生産が活発なこともあり最近、農地を借りることが難しくなっている。需要者への安定供給ということを考えても人材育成という面からしても今の我が社の面積は少なすぎる。継続的に成長するためには作業の標準化、効率化が必要でそれに伴う人材育成が必要である。

農地を増やすためには購入と賃借がある。それぞれの場合の問題点と改善提案をしたい。

・農地を購入する場合

農地は資産であるので償却できないことはだれでも知るところだ。しかし、農地は直接の生産手段でもある。生産手段が償却できないのは他産業で言えば工場や店舗が償却できないのと同じ事であり会社経営としては資金を固定化してしまい発展性が無く望ましくない。外国では農地を購入し生産している農場は多いが農地の単価が生産に見合う単価になっているからできる事だ。農地の価格は私たちの地域とカリフォルニアやオーストラリアの同じような条件のところと比べ約20倍の違いである。農地の価格がこれだけ高ければ購入して生産しても投資効率が悪く拡大できない。だからといって政策的に農地の価格を下げることは資産の目減りという面からやってはいけない。そういった日本の状況を考える時に、一つは購入農地を10年くらいで償却できる制度を複式簿記で経営をしている法人、あるいは個人に限り作ることだ。そうすることで資金が固定化されず償却し発生した資金を新たな投資に向けられる。償却し帳簿上で減価した地価と実勢価格の差はその法人、あるいは個人がその農地を販売する時に利益となり課税される。いわば税金の支払いを先送りする制度だ。

もう一つは購入する場合その農地を担保とする証券、あるいは債券を発行できるように法整備と体制作りをすることと思う。農地を地主から借りる場合農業委員会を通じた契約上でも地主が売りたいといった場合、借りている人が買わなければ継続した耕作ができない。借主がもし買わない場合には第三者が買ってしまい耕作できなくなってしまう。借主からするとそこが大きな問題点で継続した投資が行えないのである。この場合次のような制度があれば非常にありがたい。一つは株式会社に認められている私募債、あるいは社債に購入農地を担保につけて発行できるようにして、一般、あるいは引き受けできる機関を作ることだ。今でも可能ではあるが銀行引き受けの場合2億円の純資産が必要でこのハードルをクリアできる畑作農業法人は少ない。せめて1億円位まで下がると可能性が出てくる。こうすることにより営業で浮いた資金を固定化せずに有効利用でき同じ農地を継続して利用できる。つまり費用として地代を払うか利息を払うかの違いになるだけだ。

・農地を賃借する場合

基本的には固定資産、特に農地は会社で農業する場合、所有ではなく賃貸借が基本である。土地に資金を固定化するのは経営上思わしくないことは、他産業ではあたりまえに言われていることだ。しかし、農業の場合、戦後の農地解放の影響もあるのだろうか農地を長期に貸せる事を地主は極端に嫌う。私の農場の場合、農業委員会を通じていても大方の地主は3年が精一杯で10年なんて言うことはとんでもないことである。また、地主によっては作物の作り方や品目まで口出しする始末である。このような状態では継続した農地への投資はできない。この賃貸借契約の制度も法制化し、30年や50年という長期賃貸借ができるようにすることが必要である。また、農地には過去大きな税金が使われ整備されたことを考えると、所有者が農地を貸し出さ

ず耕作されないで荒らしておくことは好ましくない。所有者が農地を有効利用するように所有権と使用权を分離し貸し出しやすくする必要もある。

2. 金融について

農産物の加工販売を行うようになると業種にもよるが原料の棚卸が増大する、また売上増大に伴い売掛金も増える。これが増える分だけ運転資金が必要になる。今まで栽培して農協やイチバに出荷するだけの農業の場合この売掛金という概念が無かった。また、原料を保管する必要が無ければ原料棚卸も生まれない。恥ずかしい話、私は言葉の上ではわかっていたが経営上の実感としては最近までわからなかった。今の農協を中心とした農業金融は農林公庫では一部決算内容に応じた融資は行っているが、基本的には土地担保制でありその担保価値以上には貸し付けを行わない。そのため農業金融からの融資はハード面への投資で終わってしまい運転資金が捻出できない場合が多い。そのため投資した施設の稼働率を上げられず利益も出しづらい状況になってしまう。ある酪農家では畜舎を建て牛を購入するところまでは資金が出たが餌代等の運転資金の融資を受けられず結局廃業したという嘘みたいな話を聞いた。

農業は資本産業でありながら金融面での縛り（店頭公開、土地担保制、農地法）があり成長ができない状態である。現在、私の会社では群馬銀行から運転資金を無担保で借りることができこの状況を改善できている。しかし、現金商売でない農業は成長を続けている間、常に棚卸と売掛債権は増え続け長期運転資金を返済しながら成長するためには、生産加工販売という経営はおのずからそのスピードは制限される。これは社員の成長よりも遅い場合が多く社員の成長に設備投資が追いつかないという場面さえ出てくる。このことは表向きには問題にならないが、この運転資金調達と人材育成のバランスがくずれていることが農業法人の抱えている大きな問題である。ちなみに私の会社を例にすると仮に1億円の年商を10%成長させようとするとして約130万円の売掛金の増大と300万円の原料棚卸資産の増加がある。これを利益でまかなおうとすると860万円の利益が必要となる。売上高経常利益率で8.6%ないと10%成長できないということだ。このように掛売り体質の会社が成長しながら長期運転資金の返済というのは簡単そうで難しい。利益率を上げたり回転の速い品目を選択したり、現金回収にすることを進めればある程度は解決できるが、それですべて解決できない。

私はこの状況を体験して、今後生産だけでなく加工、卸を行う法人は少なからず直面する問題だと思った。このことから、資本金の充実を図る投資育成会社が非常に有効で大切だが、株式の店頭公開が制限されている農業だからこそ、売掛金や原料棚卸資産を担保とした私募債や社債を引き受ける農業金融の創設が必要だと思う。その事によりお客様の要望にすばやく応えられる農業経営体が育つと思う。

3. 雇用について

・日本人の雇用について

今、農家の長男ではないサラリーマン家庭に育った人の農業法人への就職が増えている。これは非常に良いことで今まで消費する側の人が生産側に就職することで様々な新しい考え方や能力を生かすことができるようになる。私の農場では平成9年から農業会議と法人協会で行っているファーマーズフェアで毎年採用をしてきた。この人たちの活躍なしには現在の我が社は無い。今後も様々な形で農業法人の合同会社説明会を開催し農業の世界に農業外の優秀な人材を入れることが必要と考える。

・外国人の雇用について

農業に限らず今後日本の就労人口が減り労働力不足になることは間違いない。また、入管が不法就労者の摘発に躍起になりながらもその数が減らない現状や、長年不法就労で日本に住み子供を育てている問題を見れば、不法とは言いながらも日本の中で外国人労働者が行っている役割が必要なことは明確である。今は治安悪化と犯罪増大、失業率のことを含め外国人の単純労働者の受入れは認められていないが、日本の中で本当に必要な労働力は知的労働ではなく単純労働ではないかと感じる。外国人労働者が増えると日本人の雇用に影響があるという考え方もあるが、それは明治以降、あるいは戦後の近代化、工業化したときに田舎から来る出稼ぎ女工さんの単純労働力の雇用と同じ考え方を、今でもって日本人に当てはめようとしているのではないか。近代化と一緒に日本人の労働の質は明らかに変わってきた。今、職が無いといいながらも自分でやりたい仕事でないと就職しないという人が多い、一方求人側では単純労働の人材不足に悩んでいるところも多い状況を見ればこのことは理解できる。私は早いうちに就労期限と他社への転勤を制限し、外国人労働者の人権を保護した形での雇用制度を整備する必要があると考える。その上で不法就労については厳しく罰する必要があると思う。

4. 人材育成について（新規就農者）

農産物の需要者に対して安定的な供給をする上で同じ組織オペレーションでの農業をすることが非常に重要である（一般的にスーパーや外食で行なわれているチェーンオペレーションとでも言うのだろうか？）。安易に海外に生産供給を求める前に国内での供給体制づくりが将来的なリスクヘッジとなる。そのためには農業を長く行ってきた人の地域性を含めた農業技術の蓄積は大切だが、新たな仕組みを作る上で過去の農業色の無い新たな農業者を受け入れることが大切である。その人材育成で農業法人が担うところは大きい。しかしながら何処の企業でも同じことが言えるのだが定着率の低下による人材育成費の増大が課題である。法人協会が行っているインターンシップ事業などや大学と農業法人の連携で農場管理者を早い段階から育成する

ことが必要である。

一人の優秀な農場管理者を養成できればそこに数人から数十人の雇用が生まれる。私の試算だと2人の農場管理者に対して4人の外国人研修生あるいは実習生を受入れ10人から15人の地域の主婦層や定年退職した人を雇用できるようになる。ここに農産加工が入れば更に社員やパートなどの雇用者は増える。今、農業界に不足しているのは経営者でもパート労働者でもない、優秀な農場管理者なのだ。行政サイドは独立ということを進めているがこれも大きな間違いだ。優秀な管理者＝優秀な経営者ではないからだ。経営者には農場管理者に求められる資質以上に、資産管理や資金調達、環境整備という資質が求められる。そういう面では農場管理者に無い長期的な視点と経済的な責任が生まれる。以前私の農場にいた優秀な社員がある町村の「独立して農業しませんか」という企画に参加して1年で倒産した。彼はいい例で管理者としては優秀だったが経営能力はなかったということだ。法人という枠組みがあればこそその人の能力は100%発揮できるのだがその枠組みが無くなれば能力を100%発揮できなくなるわけだ。比較的経営者養成の場はあるが、農場管理者養成の場は少ないように思う。そういう意味でも優秀な農場管理者の養成を産学官で進める必要がある。

5. 補助金について

現在、農業と農村整備にはたくさんの補助金を使用されている。このことで圃場整備が進み私たちの地域では農業が盛んになっていることは間違いない。しかし、その補助金の投資効率、分配やその方法については見直す必要がある。現在補助金は決算をしない団体でも出ている状況だがこれは大きな間違いで補助金の内容（土地造成以外）によっては決算をできないところへの補助金はその投資効率、効果の検証という面から不透明でよいとは思えない。また現在は補助金の出方が農協中心であり農業法人に出ることは少ない。法律的には農協でも農業法人でも同様に使用できるようになっているが、現実的には補助金の窓口は市町村であり市町村と農協との関係の中で農協以外に補助金が出ることは少ない。農業法人は同一市町村内での営業だけではなく多市町村、また県境を越えて経営をしているところもある。そういった場合、窓口が市町村だけでは不十分だと思う。市町村も良いが、県や国直轄の補助制度が必要であると考える。この二つのことで補助金の有効活用ができ農業の効率的な運営が進むと考える（農業法人が補助金で建物を建てた場合補助金分を圧縮記帳するため減価償却費がその分少なくなる。そのため結果的には頂いた補助金の半分は税金としてその建物の償却期間内に還元されるのである。しかし、決算をしない団体は当然納税しないので還元されることはない。本来補助金とはスタートする時や大きな投資をするときにそれが社会的にも必要性があると考えられることに、その事業の立ち上げを地域社会や国が応援し経済を発展させるために出されるものだと解釈しているが、どうも実際には貰いっぱなし、建てっぱなしで有効な使われ方がされていないように感じる）。

6. 農協について

農協の議決権は1人1票で民主的である。しかしながら農業法人は家族経営と違いその法人の中に多くの従業員を抱えている。その経営者の1票も家族農家の1票も現状は同じ重さである。これは民主的にはとても思えない。つまり60人の雇用を抱えている私の意見よりも農地を持ち週末農業をしている2戸の兼業農家の意見が農協の中では正しくなるのだ。農業法人が農協に真剣に参加できない大きな理由はここにあるように感じる。

今までの地域形成の中で農協の果たした役割は物の無い時代には非常に役立ち今の日本を作ってきたことは感謝するが、物余り状況の中で今後農協が農業経営の中で果たす役割はプロ農家やそれに対応するプロ従業員を育てることではしかない。しかし、その従業員は移動があり専門職でのスキルアップが図られない。資材販売を例にあげると商系では経営者やその従業員が資材のことについて学びその情報を農家に伝えている。基本的に商系は転勤や人事異動は無いのでそのノウハウの蓄積は大きく農家からの信頼も高くなる。しかし農協は資材担当の職員が資材の事を解るようになった頃代わってしまう。極端な話昨日までスタンドの職員が今日から資材担当になる。これは従業員の機会均等とでも言うのだろうか。見た目公平であるがプロ野球の守備位置を公平にするためと言い毎回変えているようなもので松井がピッチャーをやってイチローがキャッチャーをやっただれが面白いと思うだろうか。それを平気でやっているのが今の農協の人事体制だと思う。当然その人にプロ農家が専門的なことを聞いてもわからない。だからプロ農家はいろいろな情報を持つ商系に流れる。これは一つの例だが、農業機械の購入についても同じことが言える。経営内容に不釣り合いな機械を持っている農家は多い。その農家の大半は農協からの購入である。農協の場合機械の販売と販売代金の回収が別の部署のため、機械担当の人は代金回収のことを考えず販売をする。そのため不釣り合いでも販売してしまう。しかし、商系は販売する人と代金回収が同じ人なので回収できないようなものは販売しない。だから農家は慎重に機械についても購入する。

以上のように農協は確かに今の農業や農村を作ってきてその役割は大きかったが、議決権のことそれから専門職のスキルアップという面で早急な改善をする必要がある。

(2005年1月18日 第4回委員会)

第5回農政改革高木委員会議事抄録

〔日 時〕

平成17年(2005年)2月22日(火)12:00～14:00

〔出席者〕

高木勇樹委員長(農林漁業金融公庫総裁)、本間正義主査(東京大学大学院教授)、
合瀬宏毅(日本放送協会解説委員)、小川賢太郎(ゼンショー社長)、
澤浦彰治(野菜くらぶ代表取締役)、藤岡武義(日本生活協同組合連合会常務理事)、
盛田清秀(日本大学教授)、山田俊男(全国農業協同組合中央会専務理事)の各委員
委員代理:今枝隆二(ニチレイ秘書チームリーダー)
オブザーバー:佐藤速水(農林漁業金融公庫経営計画室〔統括担当総括〕)

(順不同・敬称略)

〔議 題〕

- I. 政策研究大学院大学教授 福井秀夫氏よりご講演
「農業の再生と土地利用—私法と公法の交錯」
- II. 意見交換

高木委員長 本日は政策研究大学院大学教授の福井秀夫先生に農業政策と農地制度についてご講演いただく。福井先生は1981年に東京大学法学部を卒業された後に京都大学にて工学博士号を取得されている。職歴は法学部卒業後建設省を経て1996年より法政大学社会学部教授。2000～2001年米国ミネソタ大学政治学科客員研究員。2001年より現職(政策研究大学院大学教授)。専門は行政法・法と経済学。

多くの著作の他に、規制改革・民間開放推進会議専門委員、社会資本整備審議会専門委員、司法制度改革推進本部行政訴訟検討会委員等の公職をお務めである。

I. 政策研究大学院大学教授 福井秀夫氏よりご講演

「農業の再生と土地利用—私法と公法の交錯」

私をご紹介のとおり、元々建設省の法律職の役人を十数年やり、必ずしも農業については専門家ではない。ただ土地行政・都市行政その他の一環として例えば市街化区域内農地の宅地化に関して国土庁の土地局に在籍した時にかかわった。また、土地税制等について建設省の都市局、住宅局にいた時に、農業の土地利用と都市的な土地利用との調整の業務に携わったことがある。実務上の経験としてはその程度であるが、最近規制改革・民間開放推進会議等の場で農業への株式会社参入とか農地に関する土地利用規制のあり方等についてコミットする機会があり、農地問題・農業問題についての書き物もしたことがあるということでお声をかけていただいたと理解している。

本日は特に農地の土地利用についてお話する。例えば宅地の土地利用だと借地借家法とい

う法律があるが、私は借地借家法の論文も書いたし実際の法改正にも関与した。

一種の土地利用の自由化の観点から、「契約に関する規律をどうするかについて多少共通項があるかもしれない」ということで本日お話するようにと伺った。農地そのものには借地法の適用はないので、ずばりパラレルの関係にはないのだが、借地借家法制の前提になっている土地利用の秩序と農地の秩序とは大きな意味で括って考えることが可能である。

1. 耕作放棄地の増大

- ・ 16.2万 ha (1995) → 21.0万 ha (2000) : <経営耕地面積全体の5.1%>
- ・ 理由の86%が「高齢化・労働力不足」

まず、第一点は耕作放棄地の増大について。このあたりについては皆さんのほうが専門であろうが、私が把握している限り、1995年に耕作放棄地が16.2万 haあったそうだが、2000年にはこれがわずか5年で21万 haということでもかなり増大している。これは日本全体の経営耕地面積の5.1%に該当する。

なぜ耕作放棄が行われるのかについての全国農業会議所のアンケート調査によると、最大の理由が高齢化・労働力不足である。約86%の対象者が高齢化・労働力不足のために耕作放棄地が増えざるを得ないといっている。結局これらは符合するわけで、高齢化・労働力不足すなわち個人で耕作している方が高齢化して跡継ぎがないということになると結果的には農業を続けることをあきらめざるを得ないということに繋がるわけだ。やはり事業の承継が円滑に行われがたいということがかなり耕作放棄の背景になっていると理解できる。ここはこの後の話とも関連するが、日本の個人農家における「耕作者主義」がむしろ農地の荒廃を招いている。耕す人が土地を持つことが農地を活性化させるはずだ、という制度の建前とは結果的に逆のことがパラドックス的に起こっているのが実態であろう。

2. 何のための農業政策か

- ・ 農業の振興
- ・ 農家の生活安定
- ・ 安全保障

急速に進む耕作放棄を止めるため、すなわち農業が農業としてきちんと存続できて食料供給の基盤を支えるような「産業」として成り立っていくためには、農業を普通の産業に近づけていくことが必要だと思う。普通の産業に近づける手段として、最近いろいろなメニューが出てきたが、株式会社の導入もその一環だと思われる。しかしその前に農業政策、あるいは農林業政策といった政策を一体何のためにやるのかという頭の整理が必要だと思われる。基本的に

は農業政策では、読んで字のごとく「農業の振興」を行うことが大きな前提になっていると思われる。そうすると他の産業政策同様に—そもそも産業政策そのものが政策として成り立つのかどうかは後に触れるが—仮に政策として成り立ち得るとすれば、農業が活性化していくことが農業政策の究極の目的になるはずである。従って、農業が活性化することと、農業の担い手である農家が栄えることとは必ずしも一致しない。ただ、明解な目標として掲げるか否かは別として、實際上現在の政策体系の中では、「農家の生活安定」も、かなりの程度大きな考慮要素になっていると思われる。

さらに、もう一つあるのが「食料安全保障」という観点である。いざ有事のときあるいは何らかの政治的・外交的事情によって食料が十分に日本に輸入されないという事態になったときの国民の生存確保といったことも農業政策の大きな考慮要素の一つである。

後ほど述べるように、現在の農業政策はかなりの程度「農家の生活安定」に軸足を置いているように私には見受けられる。農業の振興ということであれば、元々そういう意図はあったのかもしれないが、耕作者主義は実は農業の振興にとって必ずしもメリットをもたらしていない。耕作者主義を貫くと、これも後ほど述べるが、転用期待を個人農家に残しておくことで個人農家の所得確保ができる。しかも兼業形態で農業を継続していることから農業政策の恩典も受けられる。つまり、農家にとってはメリットがあるかもしれないが、産業として農業が活性化するという食料安全保障といった観点での農業の振興とは衝突する側面も抱えていると評価せざるを得ない。

政策的意思決定とは政治的決定でもあるので、日本の議会制民主主義の下で立法府がいかなる法令や予算を作るのかということに関わってくる。ここがやはりハッキリしていないことが現在の農業政策の非常に大きな問題ではないかと思う。何となく農家の生活安定ということも片方に置きつつ農業の振興が重要だという建前がとられているが、現実の政治の場面では相当程度農家の所得補償的などところに関心が行く。立法府の構成員もそこに大きな関心があるから、当然農家との利害のシンクロがあるわけだ。生活安定のための今のような農業政策が本当に最善の施策かということも含めて検証すると、どうもこんがらがった糸のように必ずしも十分な合理的な説明ができるわけではない。

3. 効率と公正

(1) 市場の失敗への介入根拠

- ①外部性
- ②公共財
- ③情報の非対称
- ④取引費用
- ⑤不完全競争
- ⑥所得分配

頭の整理の三点目だが、「効率と公正」である。農業に限らずおよそ政府—民間部門に対する政府部門という意味—国や自治体といった公的なセクターが目指すべき政策の目標は農業に限らず一体何なのかということ整理すると、大きく二つ、効率と公正である。

基本的な公共経済学的前提でいわれていることが、この効率と公正である。平たく言えば、効率とは無駄遣いを避けることである。石油や鉄鋼といった希少な資源や人間の労働が無駄に浪費されることは社会の豊かさを損なう。だから、同じような資源を最も満足度の高い人に配分するという意味で「資源配分の効率」といわれる。

では、これが実現された場合、その結果誰に富がどれくらい帰属するかということを考える。一部の人に非常に大きな富が帰属し、大部分の多くの人が貧困に追いやられることになった場合、やはり倫理的・公平的な観点から望ましい社会とはいえない。日本の現制度では、相続税や累進所得税制度がある程度不公正を是正して公正に近づける役割を果たしているのだと思う。生活保護制度などもその一つである。

無駄使いを避けるという意味での効率と、できるだけ人々を公正な状況に置く公正という二大公準から見ると、政府はいわば効率を達成し不公正を是正するという必要にして十分な役割を持っていることになる。

ということは、逆に言えば効率と公正が達成されている状態、すなわち政府が何もしなくても効率・公正が達成されている状態では、政府は新たに何もすべきではないということになる。仮に非効率が発生している場合には、それを是正する必要にして十分な限度での政府の介入が許される。この必要にして十分なところがなかなか難しいわけであって、過大な介入や不要な場面に介入したりということがどうしても発生する。これが後ほど説明する政府の失敗である。

現在私も関与している規制改革の作業は、政府部門が過度に民間部門に根拠なく介入しすぎている場合等に、それを根拠のある必要十分な限度にもっていくための試みだということもできる。

市場の失敗という概念もある。市場が成功しているとき政府は立ち入ってはいけない。失敗したら失敗した限度においてのみ立ち入るという前提だ。そこで失敗とは何かという概念の整理が必要になる。市場の失敗とは、所得分配を除くとここに挙げる五つである。すなわち、標準的な公共経済学の教科書では①外部性、②公共財、③情報の非対称、④取引費用、⑤不完全競争の五類型に、市場の失敗を分類している。これら五つのいずれかまたは複合物で発生している失敗以外に対しては、政府部門は何ら介入をすべきでないというのが、初歩的な公共経済学の公準になる。

まず、①の外部性だが、市場取引を通じないで他人にもたらす利益や不利益のことをいう。具体的には、不利益のほうがわかりやすい。公害がその典型例である。煤煙や汚水などを排出する公害工場があったとする。公害工場のそばの住民と公害工場との間には取引はない。一般

消費者に対して例えば石油化学製品を販売しているかもしれないが、工場そばの住民は別に煙の取引をしているわけではない。ところが身体に有害なモノを撒き散らされている。こういう場合は公害を考えると過大に生産品が生産されていることになるのであって、生産量をもっと減らせとか、何ppm以下に汚水の水準を抑えろとか、環境規制や操業規制が政府の役割になる。これは必要十分な限度でかかっているかどうかはともかくとして、そういう場合に公害対策や騒音対策などで政府が出ていくことは十分理由があることだ。

土地利用規制などもそうである。例えば工業団地の真っ只中に閑静な住宅が一戸ぼつんとある。これは大変住み心地が悪いわけだ。あるいは風俗営業の真ん中に住宅がある。こういうこと―土地利用の相互干渉―が起こらないようにするために、できるだけ用途分離をして土地利用を純化する。このようなことが都市計画法や建築基準法で行われている。これらは外部性対策として合理化できる。それから、農業に関係あるが、都市計画制度の中には、市街化区域と市街化調整区域の線引きという制度がある。市街化区域とは、おおむね10年以内に都市的な土地利用すなわち宅地転換を図るべき地域である。市街化調整区域は基本的に農林業的な土地利用にとどめて宅地転換を凍結するわけである。なぜこういう事をするかということ、もしどこでも勝手に市街地化を進めてよいということになれば、後追的にインフラ整備が必要になる。道路、鉄道、電気、下水道、電話などである。結果的にほんの数軒しかない集落のために、大規模な投資をしなければならない。できるだけコンパクトな市街地にしてインフラ投資の財源を節約しようというのが、線引きの意味であるので、こういうものも一種の外部性対策であると考えることができる。

メリットの場合もある。最近ブロック塀を壊して生垣にすると自治体が助成をするということがある。これは、生垣の前を通る歩行者がメリットを受けるわけだ。これも歩行者とは取引がないが快適な環境になるということで補助金を出すという例だ。こういう場合は、その限度に応じて一種の介入が合理化される。

②の公共財だが、典型的な例として外交や防衛があげられる。すなわちタダ乗り＝free rideが生じやすいものが公共財である。もっと厳密には同時に皆が消費できて、他の人の利用を排除できないものだという定義になる。外交とか防衛だと、北朝鮮のミサイルが自分の家にだけ落ちないように守ってくれということは無理である。民間防衛会社があったとして自衛隊と同じことはできるかもしれない。しかし、俺の家だけ守ってくれという防衛契約は実際には成り立たない。なぜなら契約の当事者でない周辺の家も自動的に守られてしまうからである。皆がタダ乗りの誘引を持つので、残念ながら防衛会社は成り立たない。だから自衛隊があるという議論になる。自衛隊の装備水準や予算支出がはたして必要十分な規模であるかというのはまた別の話である。一応介入の理由はあるというわけだ。外交交渉もこれと同じ。農業分野にだけあるいはコメ農家にだけ利益が及ぶような条約締結を行う。これもなかなか難しい。従って、フリーライダーが生じるから、この種のモノは例えば外交交渉民間企業に任せて誰かの利益だ

けを守る取引は無理だから、やはり政府が出ていかざるを得ないということになる。

③情報の非対称というのは欠陥中古住宅や欠陥中古自動車（lemon:米俗）が典型的な例だ。欠陥があっても容易に消費者が見抜けない場合に、買ってみたら一定の割合で欠陥があるとなると、それがわかった消費者は次回から値付けを下げるという防衛行動を取るようになる。3割の確率で二束三文の価値しかない商品を必ずつかまされるという市場のもとでは、消費者は最初から3割引の7掛けでしか付値を評価できなくなる。そうすると、今度はちゃんとしたモノを売っている自動車ディーラーや真面目に家を建てている工務店がそんな値段ではとても引き合わないので市場から退出してしまう。結果、悪貨が良貨を駆逐してしまい、悪いものしか出回らなくなり、まともな市場が減びてしまう。それはまずいということで品質保証制度等が存在するわけだ。広い意味の農業行政に入るのではないかと思うが、食品の安全保障もこの領域だ。含有物が何かだとか安全かどうか、BSE対策だとか、薬などでも同じことが言えると思う。果たして消費者の手にするものが本当に安全かどうかというところをチャンと表示せよという情報開示義務を課して、場合により虚偽表示をした業者等を処罰することも、この情報の非対称対策として正当化されるわけだ。コメなどでも、魚沼産コシヒカリが実際の生産量をはるかに超えて出回っているという報道がよくなされるが、これも一種のブランド品質管理という意味での情報の非対称性の話だといえる。

④の取引費用だが、この対策としては農地の交換分合などが一つの典型例である。細分化された農地を集約化してできるだけ生産性を上げたいというときに、農家に完全に取引を任せておくと、2、3人ならともかく10人、15人を超える多数者になればなるほどお互いの取引費用が莫大なものになる。ひとり変わり者がいるとまず絶対にまとまらない。その変わり者がまん真ん中の農地を持っていたりすると、とても任意の交換分合など無理である。実際に農地の交換分合制度は存在していて、建前上は強制権をもってでも農地を集約できるということになっている。農業版では交換分合であるし、都市的な土地利用版では市街地再開発事業や土地区画整理事業である。こういった制度は、一種の取引費用対策として制度がおかれているわけだ。これも民間に取引を委ねるのなら、あまりに交渉に要する労力・費用や裁判費用が掛かり過ぎるということで政府が乗り出さざるを得ない。従って裁判権や強制執行制度を伴うことが多い。広い意味では裁判制度や司法制度自体が取引費用対策である。

⑤の不完全競争だが、よくご存知の独占・寡占等の場合である。カルテルを容認することになると、価格体系等が非常に歪んでしまう。

以上の五つと、後は誰かが貧しいから政府が介入するという意味での税制や生活保護といった面での政府の介入があるが、資源配分対策・あるいは無駄遣い対策としての政府の介入は①外部性、②公共財、③情報の非対称、④取引費用、⑤不完全競争の五つのいずれか（あるいはその複合）で必ず説明できる。農業政策だけでなく、あらゆる政府・自治体が行う政策はこの五つのいずれかに分類されていなければ正当な政策ではない。私の知る限り正当な政策でこの

五つのいずれにも分類できない政策は全くないと理解している。とすると、現在の農政をこの市場の失敗の観点から細かく検証していくことは、政策をより良いものにしていく上で重要な意味がある。

(2) 政府の失敗

- ・生産者の利益の過大反映 vs. 消費者利益
- ・過介入、不要介入、不介入

次に政府の失敗だが、政府部門には何らかの意味でのバイアスが生じやすい。この大きなバイアスの一つは生産者の利益が過大反映されて消費者の利益が過小反映されやすいということだ。農林行政にかかわらず、生産者団体—この中にもおられるかもしれないが—は、社団法人〇〇や△△事業者協会というようになかなか強固な結束をし、税制・予算・法令の改廃といったことに鋭敏なアンテナを張り巡らして政府・役所の所管部門と非常に密な関係を取り結び、業界の利益が損なわれないように機敏に動く傾向がある。これに対して、消費者団体と称する人たちもいるが、それらが必ずしも消費者の個別利害を代表しているとはいえないので、非常に不特定多数の普通の消費者—普通にコメを食べる、野菜を食べるといった意味で—の利害はなかなか政治の現場や官庁の政策現場にはそのままの形で反映されにくい。なぜなら消費者の利害は非常に薄く広がっているので、それぞれ利害を結集するための取引費用が膨大になるからである。生産者は一定の組織化をしやすく利害を結集するためのコストが低い。従って官庁や政治に伝わってくる際には、生産者の利害のほうが過大代表されがちになる。もちろんそうでない場合もあるが、傾向としては過大代表されやすい。官庁の場合はそれでも政策立案部門の人たちはニュートラルに動く余地があるが、政治の場合はそうではない。政治の場合はやはり票も貰わないといけなし政治献金も貰わないといけなし。だから、薄く広がった利害の消費者たちが本当に移ろいやすく自分に投票してくれるかどうかを考えると、必ずしもそうとも期待できない。それよりは農業団体に限らず生産者団体のほうがはるかに当てにできる側面があるので大事にするという循環が起こるのである。

生産者団体としては合理的な動きなのだが、これを国民経済的視点で考えてみる。消費者の立場で見ると一般国民にとっては、これはベストではない。どうしてもそちらのほうがないがしろにされがちである。こういう動機づけの問題から起こるのがいわゆる過介入・不要介入・不介入の問題である。過介入とは過剰に介入し過ぎる、規制が過大であるということだ。不要介入とはあるべきでないのに介入してしまっていること。生産調整などの場面でよく起こる。農政の場合にもあるかと思う。不介入とは介入すべきなのに介入しないこと。例えば農地転用規制についていろいろ議論があり、厳しい転用規制がないままになっているのも、これも個人農家の利害を考えれば致し方ない側面ではあるが、国民経済的に見れば政府の失敗の不介入の典

型である。

4. 農業振興・生産性向上

- ・企業の資本投下
- ・経営規模拡大
- ・技術革新
- ・農地集約

先ほどの農業政策の目的にも関係するが、農業振興や農業の生産性向上が国民経済的に見ればやはり本来の役割であろう。この前提に立って考えた場合、零細農地の所有者の耕作者主義について抜本的な見直しを考えざるを得ないということがどうしてもある。これは、今言った政府の失敗の側面のバイアスとは完全に衝突するという難しい問題だが、政策論のスジとしてはそう言わざるを得ない。

企業が資本投下をするというのが、敷地を増やす上でも企業の経営ノウハウを農業経営に持込むという意味でも有効になる。企業が資本投下をするという面では、農業の場合生産要素の中で最大のモノは土地であるので、土地に資本投下が自由にできるような法制度の枠組みになっているかどうか。この観点から現行制度を検証することは非常に有益であると思う。農地法その他の農業的な土地利用を規律する制度が、はたして企業の資本投下を極めて容易に取引費用なく導き入れるために合理的な制度になっているのかどうか。こういう観点からの議論は極めて有益である。

1農家あたりの経営規模について本間主査が論文で書かれておられたが、日本の場合は確か米国の125分の1、ヨーロッパの20～30分の1で非常に零細な敷地であったと思う。

農業生産は当然規模の利益を伴うものであるので一定規模の敷地があるほうが、1生産量あたりのコストを低減することができる。だから敷地を集約化したほうが農家にとっても合理的なはずなのだが、これもなぜか経営規模が拡大しないという—これも政治的側面が大きいのだが—一別のバイアスがかかっている。とすれば、生産力を上げるためには経営規模を拡大したほうが合理的だということになるが、それを阻んでいる隘路は何かという観点からの検証が重要である。

技術革新の問題もある。食料安全保障との関係からは微妙な問題があるが、日本がこれから単純に単なる野菜や東南アジアと同じ品質のコメを東南アジアの何十倍の価格で作り続けることで本当に日本が太刀打ちできるのかというと、明らかに負けるわけだ。単に輸入すれば足りるというモノに、何も付加価値もつけずに生産を続け、単に輸入障壁を設けるというだけでは日本の農業は減びてしまうということは火を見るより明らかである。

日本で農業が産業として成り立っていくためには、産業生産物の品質に対する付加価値を形

成していくことが必要不可欠であって、まさにそこが途上国との一種の差別化要因になるのである。途上国と同じ品質のモノを馬鹿高い値段で作るのなら、やめたほうがよいということは歴然としている。そうではなくするための技術革新を生まないといけない。それでは、現在の農政がはたして農業の技術革新を生み出すことを奨励する制度の枠組みになっているだろうかということがやはり問われなくてはならない。

農地の集約については、経営規模の拡大とある意味でパラレルであるが、土地制度そのものについても、農地を集約することについて必ずしも好意的な制度になっていない。転用規制の問題についてもそうだし、ゾーニングの問題についても集約した農地が必ずしも有利だということにはなっていない。雇用制度や税制もやはりそれに関係している。

従って、ポイントとしては、まずできるだけ企業の資本参入を容易にして規模を拡大させること。また、技術を持った人、例えば農業に関する技術革新の素養を持った技術者・科学者のような、もっと優秀な人材を農業分野に集めるような動機づけの付与がなければ、優秀な人は農業に集まらない。優秀な人が集まって優秀な生産技術を駆使し、優秀な生産物を作らないと日本の農業の将来はないということはハッキリしている。

そうするとこれは日本の政府部門によくある誤りなのだが、「農業が魅力的だということを国民に啓蒙しよう」とか、「企業も『今の』農業生産法人の枠組みで、あるいは構造改革特区の枠組みのなかでできるだけこの制度をかいぐって、農地のレンタル・リースでよいから株式会社に入って欲しい」という風に旗を振りがちである。しかしこれは無駄だ。

卑近な例で言えば、よく「オフピーク通勤」などのポスターが東京メトロやJRの駅に貼ってある。朝早く通勤すると電車も空いていてこんなに快適ですよと笑顔が載っているわけだ。でもするわけではない。早く起きるとするのは誰でもコストが掛かるのだから。早起きが苦痛の人もいれば、朝食時間が家族と合わない人もいる。それではどうするのか。この問題で国土交通省とも議論している。もしぜひともオフピークを実現したいのなら、「皆で早起きして早朝通いましょう」というようなポスターを貼るのは国税の無駄遣いの最たるものだと思う。むしろ、通勤時間帯の料金を少し上げて前後の時間帯をうんと下げることでラッシュアワーを分散するような料金政策を取って動機づけを与えることしかないという議論がある。これと同じことが農業の領域にも言える。

倫理や道義に訴えても人間は動かない。どうも政策担当者というのは善良な方が多いので、皆に呼びかけて啓蒙して感覚や頭脳の働き方を変えてもらえば、きっと上手くいくと夢みがちだ。しかしこれでは絶対に上手くいかない。人間は皆欲得づくで動いているがゆえに、「動機を与えなければ適切な行動には導けない」ということを出発点にしないといけない。

だから基本的には制度の枠組みを変えて、例えば農地を集約するように動く人や企業が有利になるように、あるいは農業の技術革新のために優秀な人材を集めたいなら、農業分野で技術革新を図るような研究や実践をしたり、あるいは特許権を取ったりすれば非常に儲かるという風に仕

組みを変えない限り、この政策目標は上手くいかない。こういうリアルな認識が必要だと思う。

5. 株式会社の農業参入

⇔耕作者主義？

- { ・ 参入制限—株式譲渡制限
- { ・ 業務執行役員の過半が農業に常時従事

→通常の企業にとって魅力なし

五点目として、株式会社の農業参入であるが、ここ2、3年内閣府の規制改革会議の場で農水省とわれわれの間でだいぶ議論をしてきている。一定の進展はあったが、株式会社はリースに限る、つまり所有は駄目だけど賃貸に限っては農地を使うことができるようになったという進展があった。ただ、もともとは特区の提案であり、後にも出てくるが、やはり株式会社側で農地を所有したいというニーズのほうが多かった。なぜ所有してはいけないかが、ずいぶん議論になってきている。株式会社が入ると農地法第1条の耕作者主義と矛盾するという言い方がよくある。「株式会社だと株主が耕作を継続する保証が全然ないから駄目だ」というわけだが、では、なぜ耕作者主義が必要なのだろうか。これは、農業生産力を増強させるために耕作者主義を入れたわけだ。ところが、冒頭のデータが如実に示しているように、耕作者主義を堅持してきたがゆえに農家が高齢化してきて後継者難で耕作放棄地を増やさざるを得ないジレンマに直面しているのだ。だから、耕作者主義の字面をそのとおりにぞるだけでは農業の再生はあり得ないということを前提に考えて、株式会社の農業参入の是非を考えるべきである。そうすると、誰でもおそらくそんなに異なる結論には到達しないと思うが、耕作者主義を至上主義とするよりは、誰でも良いから農業を効率よく経営してくれて農業を活性化してくれる主体が農業に参入してくれることが最も望ましいという結論になるだろう。そうすると、株式会社だけがその任に堪えるというわけでは決してないが、株式会社を一切禁じているよりも、株式会社で農業をやってみたいという意欲ある企業を迎え入れる方が農業活性化のための選択肢は少なくともより多様になるので、より望ましい政策に一步でも近づくこととなることは間違いない。これを一律に禁じる合理性は果たしてあるのだろうかということが問われなければならない。

今は、参入制限がある、株式の譲渡制限がある、また業務執行役員の過半が常時農業に就農していなければならないなどという農業生産法人についての非常に厳しい制約がある。農水省の幹部の方々は、「いや、今でもできるのです」とおっしゃるが、企業の常識から見るとできないのと同じであると言わざるを得ない。通常の企業にとって、こんな制約のついた株式を持っていても経営権がないのと同様だから全く魅力がない。魅力がない以上優秀な企業は参入してこない。むしろ、こんな条件でも参入してくるといのはよほど奇特定の、ある意味では能力の

ない企業だけになってしまう可能性がかえって強い。

(株式会社農業参入の利点)

- ・組織の所有と経営を分離
- ・経営も管理・技術を分離
- ・資金調達が多様化
- ・人材確保

株式会社が農業に参入することの利点を分離して検討する。まず、大きな一つは株式会社では組織の所有と経営が分離されている。逆に言えば、現在の個人農家中心の耕作者主義では組織の所有と経営は一体であり、個人農家では生産要素である農業機械や農地の持ち主と生産要素を使って耕作する実施主体が一致している。一致していることが良いというドグマが耕作者主義にあるわけだ。なぜ、では株式会社が長い歴史の中で発達してきたかということ、株式会社は所有と経営を分離したから発達した。近代的企業形態として所有と経営を分離したからこそ、株式会社は発展したのである。お金、資本を持っている人が、一番その企業を上手にオペレートする能力を持っているという保証は全くない。お金を持つことと、その会社を上手く運営することとは何の関係もない。お金持ちとは単に相続財産があれば金持ちであり、その人たちが一番会社を潰さないように上手く経営できるとはいえないので、株式会社の仕組みはまさにその違いに力点を置いている。すなわち、株を持っている・資本を持っている人たちと経営の第一線にあたる人たちとは別であって、株主がより経営を上手く実行できると見込んだ人たちを選んで、社長をはじめとする役員に据えてできるだけ株主利益が最大になるように経営をやれと委任をしているのである。米国のフォード社もそうだった。最初は創業者が経営に当たっていたが、そのあとアイアコッカが入ってきて経営するようになり、株は大半を創業者が握っていても経営は創業者以外の人に多くを任せて上手くいくようになった。トヨタの場合は一族も経営陣に入っているのだが。大体において、同族経営よりも、いろいろな有能な経営者を入れることが合理的だからこそ今の株式会社は一定のメリットを皆にもたらしている。

次に、経営にも管理部門と技術部門がある。農業もそうだと思う。品種改良や植え付けといった農業技術側面の専門技術を持っている人と、当該生産物についてどういうブランド戦略を取って誰を重点顧客、長期的納入先にして営業戦略を立てていくかなどを考える能力を持つ人とは、その能力は通常独立である。技術に長けていることと営業に長けていることとは別であるので、これを分離してそれぞれにふさわしい執行役員等を雇えるのが株式会社のメリットだということになる。

逆に言えば、耕作者主義とはこれらを全部一人で兼ねないといけないということだ。一人の人間で技術も営業も資本提供もすべて兼ね合わせてできる稀有な人がいれば別だが、普通はど

んな有能な人でもそれらのすべてを一遍には持ち合わせていない。従って、だからこそ分離した方が合理的であるにもかかわらず、無理やり一緒の人格に結び付けているのだから、耕作者主義が失敗するのはあまりにも当然と言わざるを得ない。

第三に、資金調達の問題がある。耕作者主義が前提だと、基本的に農業規模を拡大したい、例えば隣の農地を買い増ししたいとか新たな生産機械を入れたいと思ったときには資金を借りるしかない。銀行等から借り入れる間接金融しかない。ところが、株式会社であれば銀行からの借り入れもできるし、株式を発行して資本市場からの直接金融もできる。資金調達の多様化が、株式会社を今日の繁栄に導いている大きな要素である。これは個人事業者にはできないことである。

第四に、人材の確保がある。例えば、耕作者主義の零細な農家に雇われたい、労働基準法も守られるかどうか不安があるところで小作人や従業員として働くことに魅力を感じる大学卒の技術者や研究者はまずいないわけだ。会社であれば、例えば大手の食料会社がやっている農業会社の一員として魅力的な処遇の下で技術開発に携わる、あるいはより近代的契約の下で実際の耕作の仕事に携わる人もいてよい。

それなりの大きなブランド組織の中であれば自分の能力や経験に応じた処遇が得られるかもしれない、と思う若者を敢えて農業から遠ざける結果を招いているのが耕作者主義である。若者、特に優秀な若者にとっては耕作者主義の農業に魅力がなく、どんどん後継者難を招いているという悪循環が如実に現れている。

(株式会社農業参入への反対論)

- ・「農業の文化」
- ・「耕作放棄・転売・転用」⇔ 米仏
- ・「経営廃止の影響大」
- ・「土地所有への投資は抑えるべき」
- ・「リースの方が収益性が優れている」
- (36件の特区第1次要望中31件は所有を希望)
- ⇔ 予測可能性、土地要素大
- ・「転用規制は憲法29条違反」
- ・「買戻権を与えると所有権が不安定」

株式会社の農業参入には、反対論もある。

やはり耕作者が土地を所有しないと農業の文化が廃れるという議論がある。しかし、文化が廃れるかどうか私は知らないし興味もないのだが、農業文化を守るよりは産業としての日本農業が再生することのほうが大事だと考えたほうが実利的だと思っている。

また、耕作放棄や農地の転売・転用が株式会社のほうが起こるといふ議論がある。これも、規制改革会議の場などで、農水省の現役幹部の方々がよく言われることである。しかし、まさに農水省調べによっても米国、フランスなどでは株式会社の農地保有が認められており、そのことからすると、もし株式会社がそんなに悪い存在なら、米国やフランスでは株式会社の耕作放棄が多いというデータ、あるいは株式会社が農地の転売や転用を繰り返すために社会問題が起きているという実態がないとおかしいと思う。しかし、これも農水省に調べてもらったのだが、そういう事実は一切ない。証拠がないのだから問題はないと考えるのが普通の推論の仕方である。従って、株式会社が農業に参入すれば個人農家より余計に転売転用するという命題は全く成り立たない。むしろ個人農家のほうが後継者難で耕作放棄しやすいということは、冒頭の農業会議所のデータに如実に現れている。

経営廃止した時の影響が株式会社だと非常に大きいものがあるが、個人農家だとそんなに影響が大きいという議論がある。株式会社は大きい農地を持っているだろうから、それがいざ廃止された時にもものすごく影響が大きいというわけだ。この議論は、持ち主が株式会社か個人農家かという議論ではない。大きな土地を持っているかどうかという問題ではあっても、その大きな土地の持ち主が株式会社であるのか個人であるのかという論点とは関係がない。もし経営廃止の影響が重大であると考えれば、一定規模以上の経営廃止に対して何らかの規制をかけるならまだしも合理的である。小さかろうが大きかろうが株式会社の農地保有に規制をかけることの論拠には全くなならない。

また、これも規制改革会議でのやり取りにあったのだが、「企業にとってリースのほうが良いのです」という話がある。土地所有に投資するのはまずい。土地などに投資するより農業機械や生産手段に投資しなければいけない。だから土地に過大な投資をさせてはいけないというわけだ。しかし、この話は余計なお世話としか言いようがない。耕作者にせよ企業にせよ、農業を最も効率よく営むためにどういう生産要素の投資配分が良いのかは、多分役人よりは、切実な利害のある実際に耕作している人のほうがよくわかるのだから本人に任せればよい。他人が投資配分をとにかく言うことの合理性はないと言わざるを得ない。

また、「リースのほうが賃料だけで済むので収益性に優れている」という議論もある。これも全くおかしい議論だ。リースが良いのか所有が良いのかは本人が考えればよいことだ。なにしろ特区の第一次要望の36件のうち31件が農地のリースでなく所有を希望していたという事実がある。これは企業の農地所有のニーズがいかに強いかを如実に物語っている。これも、先ほど申したように当たり前の話で、リースだと3年で返すにせよ5年で返すにせよ荒地を開墾して立派な優良農地にした後で、では打ち切りますと3年なり5年なりで返さないといけなかもしれないというリスクが常にある。それこそ、借地法の適用は農地にはないので、定期借地で借りることができない。従って農地を所有しているほうがより安定した経営が見込めるというのも無理のないニーズなのである。

さらに、水耕栽培なども出てきてはいるが、一般的な農作物にとってみれば圧倒的に土地の要素が高い。肥料や耕作機械なども重要だが、やはり圧倒的に土地集約型の産業であることには変わりはない。その資本要素の中の一番重要な部分である土地部分について、レンタルでしか営業できないということはやはり非常に不自然であると言わざるを得ない。むしろ所有するほうが自然である。普通の製造業や街中のサービス産業が土地を借りてビルを借りてテナントとして入るといふこととは訳が違う。農業にとって土地は生命線であるので、それをもちたいというのは経営判断として合理的である可能性が極めて強いと思われる。それを禁じているということは、農業の生産性を相当に低めている可能性が高い。

転用規制は憲法29条違反であるという議論がある。詳細は著書『官の詭弁学』（日本経済新聞社、2003年）の81頁～96頁「誰が農地を棄てるのか—敵視される企業の農地保有」を参照願いたい。

私などが「転用規制をかければよいではないか」と問いかけると、農水省は「いや、転用規制は駄目である。それは憲法29条違反になる」とお答えになる。私が基本的にわからないのは、「農地が荒廃して耕作放棄が多いから政策介入が必要だ」という点では、農水省の現役の方も規制改革会議のメンバーも一致している。ところがその先が大きく異なる。「ならば、例えば農地を細分化できないように最小敷地規模規制をかけるとか、農地が農地であるがままにするために、農地の転用があまり容易にできないように厳格な農地に関する土地利用規制の法律を新たに樹立するとか、あるいはレンタルでなく所有したいが農地以外に当該土地を使ったら、売り飛ばした土地をもう一度買い戻すよという『買戻し特約』を入れた農地の売買形態を入れるとか、そういう風にすれば農地の転用はなくなる。むしろ今のように野放図に転用できてしかも零細なままというよりも、株式会社が絶対に転用できないという担保を講じた上で営業は自由にできるようにしてはどうか。このほうが制度の目的に合致するのではないかと私が述べた。ここから先の農水省の回答がまことに奇妙である。「転用規制はあまり厳格にかけると憲法29条違反になるのでできない」というのだ。ということは、今の耕作放棄はもう止めようがないということだ。およそ転用規制は無理だということで手を打たないのなら、耕作放棄を放置するどころかむしろ奨励しているようなものだ。それを言い出すなら、政策介入も一切やめて農業政策から手を引くと政府は宣言したほうがよい。「転用規制はできないけれども、株式会社の転用についてだけは気になるから、規模や業務形態を問わず、株式会社という主体の持つ場合だけを転用の有無にかかわらず敵視して禁止する」というのはかなりつじつまの合わない議論だろうと思う。

憲法29条違反の議論は、『官の詭弁学』の元となった『フォーサイト』連載のエッセイ「情報公開ウォッチング」の中にも書いておいたが、農水省は「学者がちゃんと言っている」というのだ。ではどの学者が言っているのか尋ねると、東大の社研の原田さんという一介の民法学者が「あまり極端なことをすると補償が要りますよ」ということを農水省の勉強会の議事録の

中で2行分ほど述べているにすぎない。

農水省の役人が「ほら見てください」と私の所に持ってくるものだから、「この人は憲法や行政法が専門ではないじゃないですか」ということと「補償が要るとは言っているが、『憲法違反』とは言っていないじゃないですか」といってこの議論は終わった。

かなり無理のある議論だったが、冒頭の例にも出したが都市的土地利用の面でも、これまで自由に建物が建てられた所が、ある日突然線引きによって市街化調整区域になって、一切建物が建てられなくなるという物凄く厳格な土地利用規制が、現に都市計画法の中に存在する。これに対して施行当時「線引き制度自体が憲法違反だ。俺の土地の市街化調整区域への線引きは憲法29条違反である」として行政訴訟が頻発した。しかし判例上はすべて合憲の結論であった。日本の最高裁は、一切土地利用について農林業的土地利用以外を許さない市街化調整区域農地制度について憲法違反ではないという判断を既に示しているのだから、そこでは建物を絶対建ててはいけないという規範があり、実際建物が建てられない。

これはうんと土地の価値が違うわけだ。これに対して、農地であり続けなければいけない、農地として利用することに同意して、取得したりレンタルを受けた人がその約束を守らないときに、それを憲法違反であると言わせる必要などあるか。全くないと思う。

調整区域の憲法判例から見ても、転用規制を厳格にかけた、すなわち、買戻し権付きの売買、つまり農地以外の目的に使ったら買い戻すという形での所有権売買の契約は、憲法、民法に照らして有効であるし、それを許す新しい法令は憲法違反でもないと言わざるを得ない。さらに例えば30年、50年、100年というように永久に近い形で農地以外の用途には使えないという土地利用規制を課す新たな法律を設けることも憲法違反ではない。これに反する証拠はこれまで学説にも判例にも全く見当たらない。

「買戻し権を与えると所有権が不安定になる」という反論があるが、これも変だと思う。もともと農地の転用や荒廃がおかしいというところが出発点なのに、「いや農地にしたくない、宅地にしてキャピタルゲインを得てひと儲けしたい」という人に対して「所有権は大事だからそうですね」と同情するようでは、何が言いたいのかわからない。

「何が何でも零細農家を温存して彼らのキャピタルゲインや農地転用は許すが、株式会社が入ってきて同じことをするのは許したくない」というのならわかるが、では何のための農政かということに落ち着く。結局、「農家の所得補償として単に金を配れば乞食に金をやるのと同じだから、それは表立ってはできないというので、こういったことを目くらましにやっているのです」ということなら、それは一定の合理的な制度であると思う。しかし、本当に日本農業の生産力を上げたいということならば、農家の所得補償政策は例えば生活保護などに一元化して、本当に貧しい農家にはちゃんと援助の手を差しのべればよい。

しかし、農業の生産力向上という部分の措置については、農家の所得がそれでどうなるかどうかということとは独立に、徹底した大規模化、企業参入、技術革新の奨励、そのための知的

財産の保護といった措置を総合的に講じないと、農業をやらない「農家」は残っても日本から農業は滅び去るだろうと私は確信している。一体どこまで専門家の間にその危機感が共有されているのか？

私は農業に関しては全く部外者であるが、少し触れてみて残念ながら日本の農業が危機的な状況にあるということを痛感した次第である。

6. 政策

- (1) 農地所有の自由化
- (2) 土地利用規制の徹底
- (3) 買戻権の制度化
- (4) 農地集約への税によるインセンティブ
- (5) 土地キャピタルゲイン税導入
- (6) 農業従事者への生活保障は生活保護に一元化
- (7) 農業輸入自由化・関税撤廃
- (8) 減反政策撤廃
- (9) 価格下支え助成撤廃
- (10) 補助は外部性に基礎を置くものみに精選
- (11) 農業関連知財保護制度の整序

さて、政策だが、ここではこれまで申し上げてきたことを整理するだけである。政策としてあり得るのは、やはり第一に農地所有の自由化である。これが非常に重要だと思う。農地を誰が持つか、あるいは誰が賃借するかなど、全く自由にすべきである。

第二に、企業が持とうが個人が持とうが宗教法人が持とうがなんら構わないが、農地を農地として持ったり賃貸を受けたりした以上はちゃんと農業を営んでくれという徹底した土地利用規制を課すべきである。

三点目は買戻し権を制度化する。今の民事法規の中でも当然契約法上できるわけだが、それをはっきり制度化するということもあり得る。そうすれば農業で土地利用を行っている限り所有権は安泰という安心感のある制度になる。レンタルよりはるかに安心である。

四点目は農地集約に対する土地税のインセンティブを与えるべきだと思う。今は農地自体の課税標準が非常に安いので、どれくらい効くかということがあるが、本来は農地について宅地と異なる税制を、土地利用規制を離れて与える必要はない。土地利用規制を厳格にかければ、農地は農地並みの相場にしかならないわけだ。その価格相場を前提とした固定資産税ということで宅地と農地を何も制度的に入り口から変えてしまう必要はない。そのようにフラットの一律基準の税制にした上で、さらに集約化した場合の固定資産税等を減免することは大変効果的

だと思う。

五点目は土地のキャピタルゲイン税の導入である。すなわち転用するときに莫大なキャピタルゲインが得られるということは、転用期待なり耕作放棄なりのかかなり遠因になってきている。最近土地バブルも過ぎて地価も安定傾向であるといわれているが、また必ず地価は上がる。現に都市部では上がってきている。三大都市圏の近くなどでは、農地だって必ず転用期待や地価上昇期待があるので、土地政策の観点から言えば、農地が幾ら値上がりしても値上がり分のキャピタルゲインを100%譲渡課税で吸収するという制度があれば、転用自体が生み出す錬金術的なメリットはなくなる。

基本的に土地譲渡税についてなぜそうかという、これは社会主義的発想でも何でもなくて、まさに自由経済を守るためにこそ譲渡課税100%という議論であり、これは公共経済学者の多くが言っている議論である。

「土地税制論の誤謬（上）（下）」（『税務経理』7876、7877号、1997）という私の論文にその論拠は書いてある。基本的に含み益利子税という、その土地のキャピタルゲインを延納することに伴う利子分を毎年の保有課税として取って、現実に売買した時のキャピタルゲインは、例えば1,000万円で買った土地が1億円で売れば9,000万円全額を譲渡課税として払っていただく。こうすれば、土地転用によるキャピタルゲイン期待のために売買を先に延ばすという効果は完全に止まる。世上にいう凍結効果がなくなり、地価上昇期待がなくなる。そうするといつ売っても中立的だということになり、逆に言えば日本の農業を歪めた元凶とも言える農地を宅地に転用することで濡れ手に粟の莫大なキャピタルゲインが農地所有者に入るという悪しき要素がなくなる。これは、今のような地価沈静期にこそきちんと議論して導入しておいたほうがよい制度である。もちろん農地だけのことではない。宅地についても私はキャピタルゲインの譲渡課税は100%で良いという考えである。

六点目は、農業従事者について、やはり彼らは貧しいじゃないかという米国などでもよく見られる議論がある。実際米国などでも農業生産者団体は政治的に非常に強いので、農家に対してはさまざまな所得補償があるのだが、日本ほど露骨ではない。本当に農地の所有者や農業従事者が気の毒だというのなら、やはり生活保護というほかの産業に従事している人と対等な制度の中で平等に保護すべきだ。

七点目は農業の輸入自由化・関税撤廃である。基本的に自由化を阻止しているが故に余計に規模の集約・農業の技術革新も進まず、競争力も生じないという悪循環に陥っている。勿論自由化はどれぐらいのタイムラグを持ってという考慮は必要だろうが、最終的なターゲットは「関税はゼロ、輸出入完全自由」を前提に、何年か先にそうなるのだというプログラムを立てておけば、それに備えて競争力を強化するための試みが可能になる。ぬるま湯的な保護の下では産業としての農業は日本で育たない。自由化して途上国の低品質低価格の農産物が入ってきても全く平気だ、というような高品質高価格の付加価値をつけた農産物を生み出すことに日本の

農業が特化することをどうすれば実現できるか。「皆さんそういう産業分野をどんどんやってください、優秀な人は参入してください」と掛け声を掛けるのではなく、そういう高付加価値農産物の生産に従事する人が魅力ある所得や処遇を受けるような動機づけに着目した制度の枠組みを作るべきであると思う。

八点目は減反政策の撤廃である。今どれほど減反政策が厳しいものか詳しくはわからないが、これも全く必要のない政策である。農地的土地利用を決めた上で、後の、何をどれだけ作るかは完全に市場原理に任せれば足りると思われる。

九点目は価格下支え制度の撤廃である。食糧制度のような例えばコメ価格についての価格下支え制度は一切撤廃すべきである。これも競争にさらすべきであることからの当然の帰結である。

十点目は、補助は外部性に基礎を置くものみに精選すべきことだ。補助金がいろいろ出ているが、「構造改善事業」と称して、農業の生産力アップとは必ずしも関係ない、農業集落の生活環境改善やインフラ整備にも補助金が随分出ている。そういうモノは「農業政策として」はやめたほうがよい。勿論まちづくり政策としては何らかの意味があるのかもしれないが、農業政策としては生産性向上には関係がないのでやめたほうがよい。

十一点目は農業関連知財保護制度の整序である。先ほどのコシヒカリのブランドもそうだが、ブランド管理を厳格にする。また、農業特許についても完全に保護されて、農業特許を取ることがいかに所得アップに繋がるか、青色発光ダイオードの発明のような独創的な農業特許がいかに魅力的であるかなどの整理を踏まえ、知財関連制度の整序を行い、品質とブランドを高めることを支援する魅力ある制度にしていくことだと思う。

ご参考までにご紹介するが、私は現在の大学（政策研究大学院大学）で知的財産プログラムのディレクターをやっており、地方自治体や政府機関所属の方々を修士課程学生としてお招きしている。

このプログラムで、知的財産制度や実務の体系を伝授するとともに、それがいかに重要であるかを公的セクターの方々にお伝えし、政策を支援していくことも私の仕事であることをお伝えして締めくくりとする。

Ⅱ. 意見交換

本間主査 非常に広範にわたりかつ刺激的なお話を福井先生からいただき感謝している。

それでは折角の機会なので、それぞれの主張も含めて自由な意見交換をお願いしたい。

山田委員 刺激的な先生は本間先生だけかと思っていたが、いやいや非常に刺激的な先生がおられたので大変びっくりした。「6. 政策」の(1)～(11)の各項目について、言い出すといろいろな議論があるのだが、それはそれとして、政策として提言された中では参考にすべき大事な

分野があったかと思う。ただ、政策には政策全体を括った総合性・整合性が必要であり、総合性をもって政策を立てるとなると、先生も市場原理だけでなく市場の失敗が政策介入の根拠になると整理されておられるので、当然そういう側面をどう配慮するかということ（例：セーフティーネットをどうするかとか介入の仕方をどうするかといったこと）が出てくると思う。従って、ここに上げられた政策課題を一つ一つやっていくと実際にどういうものが体系として仕上がるのか非常に心配になるわけだ。この点が第一点。

また、農業文化が廃れても農業生産を高めたほうがよいとか、乞食に金をやるような金の配り方がいけないとか、何が何でも株式会社に参入させないように変な理屈をこねているとか、かように言われたが、こういうことだけでは政策の総合性は確保できないと思う。これが第二点。

さらに第三点は、価格下支え助成撤廃と福井先生が書かれているがそれはそれでそういうこともあろうかと思うが、例えば先生がどのような形態なり農業経営を想定されているかとの関連だが、先生は、米国等においては株式会社の農地所有が認められており耕作放棄はない、むしろ個別農家のほうが転用も多いので、株式会社の農地所有を認めてもなんら問題は生じない、さらに規制撤廃があってもいいのだと言われる。

その米国でも農業補助を行っている。その論拠にはいろいろあると思われるが、あれだけの農業生産の実現のかけには相当の補助金があって、補助金の割合は日本の農業を上回る率になっている。そういう実態もあるという事実をどう踏まえていくかも重要だ。わが国が、米国やオーストラリアと同様に、彼の地の自然環境や新たな土地確保ができる環境にあれば、農業形態も今と全く違ったものになったであろう。ところが現実には極めてアジア・モンスーン的な自然環境の中での歴史があったり農地所有があったりしている。中国も、ベトナムも、インドネシアも、タイも、フィリピンもみんな同様に抱えている側面を日本のわれわれがどのように考えていくかという部分が根底にないと、いけないのではないか。

最後に、福井先生の提案される政策の中に、なるほどと勉強させられる部分が多くあるということをお前提にして、これからもやっていきたいと思っている。

盛田委員 今日報告を聞いて最後の政策部分は個人的にはかなり納得できる部分が多く、私もそうあるべきだと感じたところが多かった。ただ、一つだけ言いたいのは、私は農業問題を考えるにあたっては、規模の拡大・農業構造改革をどう実現するのかが一番大事だと考えている。その前提に立って、農地政策をどう考えるかが極めて重要である。多分その認識は福井先生と同じだと思うが、私の理解では、そのところが株式会社に農地を所有させるべきか否かの議論にあまりにも偏っているきらいがある。なぜ偏っているという言い方をするかと言えば、確かに家族経営が耕作放棄地をたくさん生み出すような形になり対応しきれないということが一点出てきている。もう一点は、フードシステム的な視点で言えば食をトータルに生産から消費まで繋いで考えると、やはり企業が農業に参入するのは極めて必然

的である。また、顧客の口に入る以上は責任をもって良い食材・安全な食材を確保したいという企業が出てくれば、その企業が農業まで行き着くのは当たり前である。その意味で、株式会社の農業参入を拒否するような政策は、もう改めるべきである。ところが、ではそれで農業の構造改革が進むかと言えば、私は残念ながらそうは思っていない。労働力の場合はプル・プッシュ政策がよく言われるが、では農地の場合もプルでまとめて規模拡大すると効率が上がるのでこれにインセンティブを増やす。こういったプル政策は今まで既にかなりやっけてきている。では、なぜ今まで効果がなかったのか。それは、プッシュ側の農家が農地を出さないところにあった。また、強制的に農家に農地を出すように仕向けることができない。そこが問題であった。

福井先生が言われるように、税制を抜本的に改めれば、農地を出させることが可能かもしれない。しかし、それが果たして今の日本の現状でできるのか？その点の見極めである。そこまで言うとなると、この政策部分では実は平時の改革ではまず不可能なところまでいってしまっているのではないかという気がしている。まあ、大混乱期の中のドサクサ紛れの中でやるならともかく、今の段階でどういう方法で規模拡大・農業の構造改革を図るか、そのためにはどういう方法が有効かということをやはり考えないと、あまり株式会社の農地所有の議論に偏っては実益が少ないのではなかろうか。

なぜ私がこういうことを言うかと申せば、オーストラリアも米国も新大陸含めて、結局のところ農業経営に関しては家族経営が中心である。それがなぜかということも含めて、もう少しよく考えてから対策を練らないととても上手くいかないと思う。

福井講師 最初の山田委員の指摘に関して。米国との比較は一つの視点としてはあり得る。実は、米国で農業補助金が非常に多いという事実は私も承知している。これについても、米国の経済学者が実証分析を行っているが、ほとんどの補助金が市場の失敗をむしろ助長しているというのが結論である。米国の農業補助制度についても、非常な無駄遣いであるというのが、オーソドックスな経済学者の目から見ると定説になっている。

米国農業に競争力があるのは、補助金のせいというよりも、やはり大きいのは生産性の違い、特に規模の利益の違いによる生産性の違いである。端的に言うと、日本は農業においても米国の良いところを学んで悪いところをあまり真似しないことが重要なのだろうと思う。

良い・悪いの基準として挙げたのが、外部性や公共財といった市場の失敗の話である。これのどこかに該当しているところは、それに見合う限りでできるだけ整理をしたほうがよい。しかし、市場の失敗のどこにも該当しないところは、できるだけ手を引いて市場に任せ、あとはその結果仮に農業生産が増える・減るといことがあっても、それは実は一番望ましい状態だ、という前提がある。

だから、農業生産目標の数量を決めるといのは、経済学の世界では好まれないことなのだ。基本的に市場を歪めている要素を取り除いた後の結果については、できる限り生産者と

消費者の市場での自発的な判断に任せていこうという大きな流れがある、と考えている。

盛田委員の指摘について。私も株式会社の農地所有がすべての議論だとは、思っていない。一連の私の説明で理解いただけていると思っている。例えば税制等の話を差し置いて農地の集約化が可能か。これはまずできないと思う。株式会社が必ずしも決め手ではないのはそうだと思うが、では何をやるかと考えた時に、税制は平時には絶対できないからとの理由で税制を固定してしまい、税制をいじらないで何とかしようと思って金をかけたり法律制度をいじるとするのは、私はこれこそ無駄な努力であると思う。そんなことをするぐらいなら、いっそのこと何もやらないで日本農業を安楽死させたほうが国民経済的にはよほどましである。やるならば、全面的にやらないと意味がない。そうでなければ失敗するに決まっているので、無駄な金と手間をかけるべきではない。納税者としてはこう申し上げたい。

本間主査 山田委員からの総合的な政策体系をどう考えるかとの質問には、今の説明で一部回答いただいた面もあると思うが、要は歪みを除くということに尽きるのか。

福井講師 その議論は、オーソドックスな公共経済学ないし法と経済学的な議論なのだが、政府がやらなければいけないことのみを、必要にして十分な水準でやった後は、それ以上の何かをやることは一切必要ない。要するに政府は市場の失敗を是正することだけに徹して必要十分な限度で施策を行うことが最良の総合政策体系である。これが私の持論だ。

澤浦委員 法人協会の澤浦です。福井先生の話聞き、全くそのとおりだと思った。農地の集約に関する実際にあった話をしたい。実は静岡に新たに農場を出そうと、昨日地主の所に行ってきた。たった40 aの畑を借りるために、信用できないから来いと言う。事業説明をしたら、そんなものを作って採算が合うのかとか、いろいろなことを言われた。拳句の果てにお前はもう嫁がいるのかなど、何でそんなことまでと思うような私事まで尋ねられる。その方は、農業をやっているのかと思ったが、実は単なる地主であった。逆に自分のほうが耕作者でない人がそういう土地を所有していて構わないのかと思ったぐらいだった。自分自身が新しく農業を始めようと思うときにいつも問題になっているのは、現在は農業をしていない地主からでも、お前に貸すと金が貰えない・儲からないという意味のことをいつも言われることだ。そのあたりがよくわからないが、現実には農業をやっていない地主でも、田んぼの場合には奨励金の類が貰えるものなのだろうか？

先日も言われたのが、一点目が貸すと入るお金が少なくなるということ、二点目がもし道路ができたり、自分が農地を返してほしいと言ったら、たとえ契約期間中でもすぐ借地を返してほしいということだった。その背景にあるのは宅地になれば何倍もの値段で売れるから、そうしたら宅地として売りたいのだということだなとすぐ見て取れる。福井先生の言われるようにキャピタルゲインを税で召し上げないことは、真面目に農業の生産性を高めていこうという人たちにとっては極めて問題であると思う（なお、後日談であるが、農協を通じての契約でも結構と静岡の地主に説明したにもかかわらず、地主から「農協を通じて借り手を探

してもらふことにした」と断りの連絡があった。群馬から静岡まで足を運んだが結局無駄足になってしまった)。

もう一つ農地に関して私の持論を述べたい。われわれ農業法人が事業拡大のため農地を買って増やしていこうと思うときに、日本の農地価格は非常に高い。適正な水準にまで下げるべきであるとの趣旨が書かれてあったが、一つは資金を固定化しないという意味で、農地が10年ぐらいで償却できるようになったら非常に有利で、農地の集約を促進するなといつも思っている。その可能性のことが一点。あと、農地集約に関して、いま日本の農業の構造改革で少し広がったとはいえ、やはりまだ2反3反が一枚の畑である。自分たちが野菜を安定的に需要者に供給していこうと思えば、最低でも10haぐらいまとまった所が欲しい。すると、地主の人数が、借りたり買ったりする場合に20人から100人にもなるので、そんな大勢と交渉するのは現実的には不可能になってしまう。

そういう場合に間に入る行政なり政府の指導・リーダーシップが今後ますます必要になると思うのだが、そのところはどうか。

福井講師 償却の点だが、確かに日本の農地は高い。その理由は本間先生も論文で書いておられるとおり、宅地転用の期待部分が価格形成に混じりこんでいるから日本の農地は高いのだ。本当に30年なら30年間、50年なら50年間農地であり続ける保証がある土地が、そんなに高くなるわけがない。結局のところ宅地転用の期待が農地の価格水準・価格相場を歪めていることが農地価格の非常に大きな原因である。

償却というのは、アイデアとしては非常に面白いが、おそらく税務当局は土地を償却資産だとはまず見なさないだろうと思う。おそらくフィジビリティは非常に低いだろう。土地は絶対に減らないというテーゼが税務当局には存在しているので。言われるような経費の側面で負担を免れるよりは、取得価格そのものを下げて適正化することが本来のあり方である。従って、農地の転用期待を排除するための土地利用規制が厳格に敷かれることが王道であって、そうすれば農地がずいぶん取得しやすくなると思う。

それから、敷地の集積もこれと連続することが言える。何十人の地主と交渉することは大変だが、転用期待があるが故に交渉を余計に困難にしている。転用できるかもしれないと思うと、そんな農地を今手放してほんとうに良いのだろうかとの疑心暗鬼に陥る。

だからこそ、農地の価格水準は農地価格で固定されるのだと転用期待はなくなる。しかも売り延ばしという動機が非常に小さくなるため、価格水準を適切にする厳格な土地利用規制は、おそらく農地集約のために農地を売ってもらいやすくする効果も生む。併せてさらに万全にするならば、キャピタルゲインを税で捕捉すればよい。ただ、そうはいっても何十人もの地主と交渉するのは大変なので、今の農地の交換分合制度なりをもう少し使いやすい形で、例えば3分の2の土地所有権持分権割合で議決をして、それによって敷地の集約について行政処分として強制権の発動が容易にできるというように、区画整理などと類似の法的権力を農

地の集約にも行政が介在して持たせるような仕組みを作るのも大変有効な手立てだと思う。

本間主査 今の澤浦委員の意見であるが、原理的にはまさに福井先生の言われるとおりだと思う。ただ、例えば構造改革として一定の期間時限措置で導入することは、支援策としての考え方としてはあり得るのかなという気がする。

福井講師 あってもよいとは思いますが、いかんせん非常にハードルが高い。

本間主査 言われるとおりだ。

澤浦委員 結局また売った時に税金がかかるのだから、税金の繰り延べである。

本間主査 長期に分けて償却を計上することで経営がやりやすくなるわけだ。

小川委員 キャピタルゲイン課税と組み合わせて一体なら可能なのではないか。償却した分だけ簿価が下がるのだから、売却時に当初の取得価格との差額をキャピタルゲイン課税で全部納税するのなら、税務当局にとっても悪い話ではない。ただ、経営的に見れば毎年減価償却できることで経費効果がある。

澤浦委員 当社以外にも、法人協会に加盟している法人で、農地を買ってしまったがために経営が苦しくなっている所が多い。賃貸だったら経費で落としていけるので楽なのだが、買ってしまったので馬鹿を見たと言っている人が結構いる。

本間主査 農地購入時の銀行借入れの利子支払いを経費計上することでは不足なのか。

澤浦委員 もちろん借入れ利子は経費計上しているがそれだけでは不足である。元本は利益金から出さねばならないので、経営を圧迫する。

小川委員 価値が大分違うわけだ。

澤浦委員 そのとおり。簡単に言えば100万円で買ったものが200万円になる。

福井講師 そういうことなら、元本部分についてもレンタルの場合と同様の課税扱いになるように中立的にする措置は合理性がある。

澤浦委員 さよう。まさに成果物生産の現場として製造業における工場と、農業における農地とは同様の価値基準で平行に考えてよいのではないかと私は思っている。生産現場としての農地が償却できないことは、農業の近代化・産業化のスピードを遅らせていると私は思う。あともう一つ、農地の証券化や先日報道されていた農地の信託事業なども面白いと思う。そういうことができるようになれば非常に事業としての農業がやりやすくなってくる。

本間主査 ゾーニングが憲法違反ではないという話は、私も懇談会等の席で伺ってやはり入っているなど思った。フィジビリティということからすると、必ずしも永久指定ということではなくても借地・借家法に近い話としては、例えば30年～50年の期間限定の転用規制という話もあると思う。

福井講師 それで十分だと思う。数十年以上あればよい。

本間主査 同意を得て心強い。あちこちで言ってもなかなか取り上げていただけない問題である。どうも議論が入り口で止っていて中のところまで議論が進まない。そもそも論で、耕作

者主義の所より議論が先に進まず、その先に幾ら良いアイデアがあっても噛み合っていないというジレンマをずっと抱え続けている。

本間主査 小川委員の会社で、もし農地を自ら所有されて農業に打って出られる考えがあるとしたら、何がネックになるだろうか。

小川委員 福井先生の政策提案でほぼ網羅されていると思う。食品産業や外食産業の立場のみならず、日本の納税者の立場から見ても納得性・整合性のある提案だと思う。

ただ、残念ながら現段階では画餅であって、どのようにして政策の実現を図るか。そのあたり何かアイデアがあれば聞かせてほしい。

福井講師 大変難しい。政治的には極めてフィジビリティが低いと承知しつつも提案した次第だ。ただ、今までこの種の政策の議論について、一種の政策パッケージとして提示されたこと自体あまりないような気がする。この分野は本間先生が先駆者だと思うのだが、一種の市場原理から見た農業政策である。ところが、残念ながら今の農業政策は、まだかなりの部分で社会主義を引きずっているような気がする。市場経済の下での農業政策という観点からすると、ある程度私の提案はさほど突飛なことではなくて、他の製造業やサービス業の分野では既に同様の状態になっている。農業は非常に特別だという観点でいろいろがんじがらめになっており、当初の意図は良いのだが結果として意図せざる効果を生む法令や予算制度ができあがってしまっていると思う。結局そこには政治的な利害関係者がたくさんいる。政治家もそうだし、まさに「耕作者」としての兼業農家もたくさんいる。

私の提案は彼らの既得権に属する部分にかなり触る部分がある。だから、政治的に可能性を高めるとしたら、彼らの既得権に触る部分の代償措置をどれくらい上手くつけることができるかである。暫定的にせよ上手く政治的な代償措置をつけて、既得権に触れる部分を一定程度補填しながらソフトランディングさせるようなシナリオを考えていくことがあり得ると思う。ただ、その前提として、多分現状を知らされていない人たちに真実を知らせる。国民にもジャーナリズムにもあまり知らされていないとしたら、知らせるとともに、その利害得失の一種のバランスシート、つまり今使われているお金が誰の所にどれくらい利得をもたらしているのかということも、一定の仮定を置けば試算できると思うので用意すべきだ。そういう現状を客観的に見るような整理がまずあって、あとは一定の政治的コンセンサスが得られるような一種の代償措置のパッケージを今後は考えていく余地があると思う。

山田委員 特区との関連で、なぜ株式会社に農地を所有させないのだという話が先ほどあった。澤浦委員が提案し福井先生も一寸難しいと言われた農地の償却のこととも関連するが、土地を持ってその土地に資本が多額に必要なという場合、レベルにもよるが経営に困難が生じる。だから償却を認めてもらえると大分違ってくるということだった。だから、特区などで農地を所有しなければならないなどと言っている会社は、もっと別の要因があるのではないかと思う。農地を含めて土地は稀少な資産であり、かつては土地神話などというものも

あった。狭い国土で何らかの形で土地を所有してみたいという企業もあると思う。そういう部分で土地を所有してみたいという企業もあったのではないか。私が最も重要に思うのが、水田農業経営では農地が徹底的に安くなれば別だが、企業が農地を所有しても採算が成り立たないことだ。わが国では地理的にも、歴史的にも、国民経済的にも農地は安くない。政治的にも難しいと言われるが、政治そのものもやはり歴史的、経済的な実態の中でわが国の中に存在しているわけだ。やはりそういう全体のバランスの中で政策が生まれてくるわけであって、一つの市場主義という原理原則だけで打って出ていくことは難しいのではないかと思う。

関連して、農用区域で農地以外に使うことを禁じて憲法違反でないということで、そういう法律を作ってはどうかという話があった。現実になされているのが、農用区域などでどうしても売らなくてはならないので売る、その場合買い手はほとんど企業か企業関係者が多い。農地だから本来農業者しか買えないという話は、最近はそうもいかないということが多くなっている。農地を売るといっても理由はいろいろなので、企業に売るとかどこかに売るといったことになってしまう。耕作放棄地、とりわけ都市部の耕作放棄地が売れているのは本来農業の用に供さないと駄目なので、買い手は仮登記しておく。仮登記したまま、耕作しないでほったらかして5年、6年、さらには10年と農業振興地域から市街化区域に変更されるのを待っている。待っていて変更されたときに、転用してキャピタルゲイン課税がなければ利益を生むわけだ。そういう原理は何の原理か、儲け主義原理とでもいうのか、それともどんなに理念を求めても理念どおり動いてくれない原理とでもいうのか。よく分からないが、先生の言われる農地を農地として利用するという部分についても、なかなか難しい部分がある。キャピタルゲイン課税を認めることで、道が開けるという見方もあるので否定はしないのだが、農地を農地として利用するというだけでも、なかなか難しい面があることを踏まえていただくよう理解いただきたい。

福井講師 一点目の、買うときに転用期待があるのではないかとの議論は、私も特区の時に参入者側の意向を見ている。特区の前提として、「永久農地のままでも構わないので所有したい」という意向が31件と大部分だ。逆に言えば非常に厳しい土地利用規制が敷かれ、農業を農業としてやり続ける前提でもよいので、それでもレンタルよりは買うほうがよいという人が実際は多い。それでよいならば、農地にしか使えないという前提で売ってあげて支障はない、と素朴に考えてよい。

原理原則では上手くいかないだろうとの指摘もあった。しかし、原理原則があって初めて政治的妥協が出てくるのだ。政策の処方箋を考える時は、ピースミール・エンジニアリングの考え方、目標があって政策の方向があって、そこに近づけるためのさまざまな試みの漸次的実施があるという整理の仕方が有益であろうと考えている。

さらに、農地の規制を厳格とすることで本当に大丈夫かということ。今は農地の規制が厳

格でないと言っているのは、農地の値付けに転用期待分が織り込まれてしまう。これは制度の仕組みに欠陥がある。本当に30年や50年といった長期にわたって、何が何でも転用があり得ない土地利用規制であって、万一違反したら直ちに代執行等によって行政から強制執行で原状回復させられるという規律が存在していれば、それに応じた値段しかよほどの愚か者でない限り付けないわけで、自ずと転用の動機づけが小さくなると思う。

仮登記して耕作放棄地のまま待つというのも、結局これもそういう制度だからだ。いずれ転用される蓋然性が強いと、それが実現するような甘い制度であるがために、そういう人たちが入ってくるのだ。やはり厳格な規制なり厳格な農業生産の維持ということとパッケージでの市場原理の導入は、方向としては必ず上手くいくと考えている。

合瀬委員 感想だが、非常によくまとまっておリクリアカットで、話自体よく整理されて納得がいくところが多かった。今回委員長から政策提言を要求されて、さて何を書こうかということ考えたのだが、議論はもう既に出尽くしていることに気がついた。やらないといけないことは全てわかっている、あと必要なのは「どうやって実行するか」ということだけだ。実はそれが一番大変であって、どうやってやるかの議論がまとまらないまま、今回の基本計画の議論でも、直接支払い制度の導入は決めたものの、要件はなかなか決まらないとか、農地制度も改革しなければならないことはわかっているのだが、それがなかなかできない。実際にやっている人たちに、今のままではマズイと改革の必要性をわかってもらうしかない。そう思いながら私流の提言を書いてみた（本議事抄録末尾参照）。政治がだらしないからだと言われればそれまでなのだが、そのあたりもあとは政治の決断である。そこでどういう風にやっていくのかと具体策に踏み込んだとすると、福井先生はどういう意見なのか聞きたい。

福井講師 当事者として耕作者主義的に個人でやっている農家の方と、ある程度企業経営的にやっている方とでは、随分意識も改革意欲も違うと思う。おそらく利害により衝突するところもあると思う。私はどちらかというと、企業経営的に規模を拡大したいという、法人経営的なことをやっておられる方がここにもおられるが、もう少し組織化して、法人経営的・企業経営的な農業経営の合理性をもう少しアピールしていただく。また、個人農家の方も、農地のキャピタルゲインで所得を得るという発想を捨てていただき、いい農産物・技術を生んで農業で儲けるのだという割り切りをするための能力発揮をしていただく。

不動産で儲けても農業者としては誇りでも何でもないと思う。自分で土地を持って農業をやるということが、キャピタルゲイン狙いに結びついていることからすると、個人としては株式会社の従業員になってもよいから、自分の持てる技術や能力を農業の分野で存分に生かせるようにするという人材のマッチングをしたほうが良い。法人経営的なセンスの方が結集し、そこに協力する形で、個人の耕作者だって従業員形態・雇用形態でも構わないといった割り切りをしやすくする方向に制度の手立てを講じていくことだと思う。

やはり政治に戻るのだが、本間先生も示唆されていたが、個人耕作者の数が非常に多いと

ということが、政治的な結集圧力になっている。数が多いのをいわば集約化すると、票田が逃げってしまうというおそれがあるわけで、これに触る利害がかなりある。でも、それで守られているものは何かというと、先ほどの利害得失のバランスシートとの関係から見てフェアな内容とは言い難いはずだ。透明な民主主義的プロセスを経てどこかで片がつかないといけない。ところが前提となる真実が国民にはまだまだ見えていないというところに最大の隘路がある。情報が国民にも、農業従事者自身にも十分には与えられていないのではないかという気がする。農水省もあまり政治に遠慮しないで、もう少し世の中に客観情報を明らかにすればよい。結構政治に気を使っている。個人的に話すと農水省の職員も日本農業に危機感を持っている良心的な方も多いが、公的な場ではまさに族議員に気を遣っていて気の毒な印象を持つことが多い。

藤岡委員 農地の流動化、所有権の移転ということから考えると、結局転用期待が高いから手放さないというのが最初から最後までだという説明だが、果たしてそうかと少し思う。

土地への異常な執着という文化的要素かもわからないが、一体何だろうと思う。私のような生活者と農家の方は土地に対する感覚が違うのかなとも思う。先祖代々受け継いだこの所を、自分の代で手放すのはご先祖様に申し訳ないみたいな要素が、価格問題が基本にあるにせよ、手放さない理由の一つになっているのではないかという感じを持つ。この点福井先生はどうお考えか。おそらく市場経済の理論からという説明になると思うが、実際に経済外要因がどのぐらいあると思われるか。

福井講師 「先祖伝来」という言い方については、農地に限らずバブル期の土地政策・住宅政策で「先祖伝来」がネックなのだから日本では土地政策や土地制度をいくらいじっても駄目なのではないかという議論が結構根強くあった。ところが実際に農地の宅地並み制度や生産緑地制度ができると、実に見事に皆市場原理で動く。要するに、文化的伝統的行動様式で行動する人は、私は日本中に一人もいなかったという気がしている。文化・伝統というのも一つの方にすぎないのだ。制度が守るモノが明るみになるのを防ぎたい時に、文化・伝統というのは非常に都合の良い方便なのである。文化・伝統が大切だ、先祖伝来だと言われる方に限って、制度が変わる、例えばもうすぐ線引きがされるとなると、一所懸命にデベロッパーと交渉するということが見られた。実際の土地政策の現場などでは、皆さん非常に「合理的」に行動しておられる。不合理な側面も一部にはあるのかもしれないが、人間は基本的には大数の法則によると、おおむね不利なことは避けたがるし、有利なことには近づきたがる。私は、制度の枠組みを変えたときの日本人の行動原理の変わり身の早さは凄まじく合理的である、と確信している。むしろ方便として出てくるようなもっともらしい標語が、いわばそれを盾にとると制度改正を阻止するのに便利で、そうすることによって利益を得ることとなる人たちから語られたときに、それを方便と見抜く鑑識眼・鋭敏なセンスが重要である。

今枝氏 農業をわが国全体のインフラとしての役割を国民に議論喚起するところから始まる。

キャピタルゲインが出ないようにしっかり転用規制をするということ、農地を売却する場合は、近隣の農家にキャピタルゲインが出ない形で先に売却しなければならないくらいのセットの転用規制が実際の制度としてできないものかと思う。農業にかかわっていない人間にとっても、農業がもう一度就農してもよいと思えるような産業に見直されるようになっていく必要がある。日経調がまとめているような一般の国民に通じた視点で見ていかねばならない。ということかということ、企業の中では、財務・経営企画・人事・技術・生産・営業と役割分担をしながらそれぞれの得意分野で企業の役に立とうとしている。そういうことを、農業の経営の中にどう織り込むか。例えば個人個人の農家の方にはそれぞれ得意な仕事を持った方がおられる。それなら皆で役割分担をしていく、その中で交代もできるといった一種保険のような形も可能である。組織によるカイゼンは日本企業の得意分野であるので、個人農家の方にも、株式会社に代表される組織化が効果があることを理解していただきたい。人の問題なら、若年労働力の不足の問題もあるが、高齢者や女性によるワークシェアリングなども株式会社化された組織なら組織化しやすいことが言えるだろう。そういうことを前提にした開かれた株式会社化を行うことで、より多くの人々が就労の機会を得ることができるのではないかと思う。多くの人々が得意分野で働いて効率も上がると思う。

本間主査 山田委員もおられるが、農業問題に関して個人的な感想を言うと、農業の現場であまり危機感がない。ここでこういう議論をしても所詮外からの議論であって、中で変わっていかないといけないというインセンティブがないことが非常に大きい。例えば、転用期待を排除するために、われわれが転用規制強化と言っても、当事者でこれに賛成する人は誰もいない。農家は自ら転用期待を持っているわけだし、政治家は票数が必要だし、政治家と農民が反対していることを農水省が率先してやるわけではない。ミクロのレベルで全然インセンティブを持たないモノを、マクロで見たときに、これはよろしくないから変えろと言ってもなかなか政治的に難しい。農業問題で何が問題かといえ、このミクロとマクロのミスマッチの点がいちばん問題である。

では、放っておくとどうなるか。これは悲観論に走ってしまうのだが、日本農業の安楽死しかない。で、安楽死した時に誰が困るのか、きっと大半の農家も困らない。兼業農家にとっては、総収入の1割や2割にしかならない農業収入がなくなったところで、いっこうに困らないからだ。困るのは専業農家でやっている今の言葉で言えば主業農家であり、なおかつ何らかの意味で国内農業に意義を感じている消費者なり納税者である。そういう意味のミスマッチを防ぐための、農水省の情報開示やある種の啓蒙を含めても、大きなインセンティブメカニズムがどうも働かない仕組みになっている。マクロとミクロを結びつける仕組みがないと非常に困難である。WTOの農業交渉などでも何年かかるかは別として、関税化という方向は決まったわけだから、交渉の余地はあってもこれを議論する余地はない。するとその先に日本の農業を今後どうするのかということを考えていかないと、日本農業が「安楽」ならま

だよいが「あまり楽でない死に方」をするかもしれないという笑えない話もある。

国全体として、そういうことがあるので、まさに今日話していただいた農地問題こそがインセンティブメカニズムを作っていく、あるいはこれまで作ってこなかった最大のネックとなる課題であると思う。農地問題は、是非引き続き議論してまいりたい。

高木委員長 まだ議論もあろうが時間となったので本日はこのあたりにいたしたい。ある意味で本音と本音がぶつかり合った良い議論ができて良かったと思う。まとまった提言を含む話が伺え大変良かったと思う。

<合瀬委員からの提言>

ハードと共にソフト面の強化を

NHK解説委員 合瀬宏毅

現在の日本の農業を見てみると、元気が良いのは大規模に有機農産物を栽培したり、加工に乗り出し、独自の販売ルートを開拓しながら法人化を目指してきた農業経営者達である。そうした人たちは地域の変わり者、はみ出し者と言われながらリスクをとり、果敢に「商品作り」に取り組んできた。

消費者ニーズは個性化そして多様化し、食卓は空腹を満たすだけでなく、楽しみの場としても要求されるなど大きく変化している。安全性も大きな関心事となった。

こうした消費者ニーズのめまぐるしい変化に対応できるのは、画一化された農政に従うだけでなく、自らの智恵と工夫で、新たな分野を切り開く才能と能力を持った経営者である。

日本農業はそうした経営者をいかに多数育成し、点から面へ展開できるかにある。

またそうした成功体験が、新たな参入者を促し農業を活性化させることになるだろう。

農業生産法人の現状

農水省の調査によると2003年の農業生産法人は全国でおよそ7,000。1990年には3,800ほどだったので、急速に伸びていると言っても良い。

このうち日本農業法人協会が調査した「農業法人実態調査結果」によると平均売上高は、2億6,000万円であり、99年までの5年間の売り上げ平均成長率は166%であった。農産物価格が下落してきた現状からいうと、驚くべき成長である。

稲作、畜産、果樹、花卉と様々な業種の多くが販売、加工に乗り出しているが、中でも注目すべきは、加工を組み合わせた形態でみた成長率が、そうでない場合と比較して20ポイントほど高いことである。

加工事業への取り組みは製品開発のアイデアや技術の研磨、それに設備投資の大きさや人材の確保など乗り越えなければならない課題が多岐にわたる。リスクも大きいとその分、利益も

大きくなるということだ。

一方、こうした生産法人があげる経営課題である。

「農畜産物の価格低下」と「輸入自由化」という二つの環境変化はともかく、多くの経営者があげているのが運転資金不足と商品開発である。事業の規模や分野を拡大していく中でそれに見合う、資金の確保に悩む姿が垣間見える。

現在の基本計画論議と課題

今回の基本計画の見直しでは「品目横断的政策への転換」という方向は決まった。耕地面積の狭さという海外との生産条件格差の是正と、天候不順など農業独特の不確定要素への対応という意味では、経営者が安心して経営に打ち込める環境を整えたと言える。

今度はさらに、対象要件の絞り込みと農地制度への取り組みなどへの加速化を求める一方で、ソフト面での経営支援を充実させることだ。

農水省の「農業生産関連事業による経営の多角化状況調査」によると、農業者が求めている支援策は資金的援助のほか「消費者ニーズなど各種情報提供の充実」や「経営指導、コンサルティングなどの充実」など魅力ある農産物作りと、販売拡大における情報提供など、ソフトへの期待が高い。

ビジネスにおける経営者に求められるのは、①情報の収集力とともに、②その情報を選択し、③問題を分析、さらに④課題を解決するための構想力、それに⑤意志決定力と⑥実行力とされる。様々な人々とのコミュニケーション能力もまた不可欠である。

とにかくこれまでの農家は、いかに品質の高い農作物を沢山、しかもコストを抑えてつくるか、生産面でのノウハウの蓄積に終始してきた。今後はこうした能力と資質をもつ人材をどう育てるかも大きな課題となろう。

様々な食品関連会社と生産法人とを結ぶ接点を設けると共に、人材を育てる様々な研修制度も必要だ。

これまで地域の農業をリードしてきたJAには、そうしたソフトパワーの拠点としての役割も求められている。

経営支援と消費者の理解

高齢化や兼業化が進む現在の状態をみれば、これからも楽しみのための農業、自給的農業、それに定年したサラリーマンが行う定年帰農など多様な担い手が、地域での農業を支えることは間違いない。

しかしこれだけでは産業としての農業は成立せず、国民への食料供給という面ではいかにも頼りない。

農業生産の大部分を担い、地域農業を引っ張る機関車的な役目として、あるいは耕作放棄地

や新規就農者の受け皿として、農業法人の存在感が強まっていかなければ、日本農業に未来はない。

ただこうした法人を育成するための支援とはいえ、今後直接、税金を経営につき込むわけだから、そこには消費者の理解が欠かせない。農業法人の経営内容をガラス張りにすることも必要で、こうした農業法人の育成が日本農業にとって欠かせないことを消費者に丁寧に説明することだ。

そもそも今後の日本農業の行方を決めるのに、消費者の関心はあまりにも低い。

基本計画の策定がいかにオープンな形で進められているとはいえ、国民の関心は皆無に近い。今回の策定で何が変わり、国民にどうメリットがあるのか。そうしたことを国民に伝える努力が欲しい。

今回の基本計画は改革に道筋をつけただけで終りそうだ。今後議論を進めていく中で、生産者だけではなく、消費者も巻き込んだ形での議論の高まりを期待したい。

(2005年2月22日 第5回委員会)