(順不同・敬称略)

第12回農政改革髙木委員会議事抄録

[日 時]

平成17年(2005年)11月29日(火)12:00~14:00

委員代理: 今枝隆二 (ニチレイ秘書チームリーダー)

〔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)、榧野信治(読売新聞社論説委員)、澤浦彰治(野菜くらぶ代表取締役)、 馬場利彦(全国農業協同組合中央会基本農政対策部水田・担い手農政対策課長)、 藤岡武義(日本生活協同組合連合会常勤参与)、盛田清秀(日本大学教授)の各委員

〔議 題〕

- I. 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」
- Ⅱ. 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」
- Ⅲ. 盛田委員よりコメント
- Ⅳ. 本間主査よりコメント

高木委員長 本日は二つのことについてお話を伺う。一つはWTO農業交渉の現状について農林 水産省の榎本国際経済課長にお話を伺う。榎本課長は米国の日本大使館の参事官を務められ、 日本に戻られたばかりであるので国際関係に大変造詣の深い方である。

次に、先般10月28日に経営所得安定対策等大綱が省議決定されたということで、柄澤経営政策課長から、その内容や現在の状況等についてお話をしていただきたい。柄澤課長は、国際関係ではECの日本政府代表部にもおられたし、消費・安全局の表示・規格課長もやられた。現在は経営局の経営政策課長で経営政策全般の政策について企画立案そして実行する立場におられる。お二人はたまたま同期入省ということで、よろしくお願いしたい。

I. 農林水産省国際部国際経済課長 榎本雅仁氏よりご講演 「WTO農業交渉の現状と課題」

主要国の農産物輸出入額

日本の貿易の構図としては、輸入額が相当に多い。ただ、輸入額だけで見ると、米国やEUのほうが多い。しかし、純輸入額=輸入額-輸出額で見ると、わが国は346億ドルであり、輸出額の多い米国やEUを抜いて世界一の食料純輸入国である。EUを見ると、ドイツの輸入額が多いものの輸出額が全体の6割あり、純輸入額で見るとドイツは日本の3分の1以下である。

わが国の農産物輸入状況について

日本の農産物純輸入額における過去30年の経緯は、1970年を指数で100とすれば2000年現在350となり、3.5倍に膨らんでいる。その間、東京ラウンドやウルグアイラウンドなどを経過しており、ウルグアイラウンドの前には牛柑の自由化や12品目の話があった。12品目の話も進み、食料の輸入量も次第に増え、30年前に比べると3.5倍になっているのが、現在の状況である。

わが国及び諸外国の食料自給率・穀物自給率

続いて、食料自給率・穀物自給率を見る(図表 I-1)。先進国の中の食料自給率の推移では、日本は過去に 60%台で推移していたが現在は 40%である。農業国といわれている先進国と比較すると、フランスでは 130%、米国では 119%の自給率を維持している。日本と同様に島国であるイギリスでも現在 74%という状況である。スイス、韓国は WTO 農業交渉では日本と同じG10と呼ばれる食料輸入国のグループを共に形成しているが、やはり自給率は低くてそれぞれ54%、49%となっている。

穀物自給率は人口との関係で見ており、人口1億人以上の国々の穀物自給率を見ている。菱形の点が人口で、棒グラフが穀物自給率だ。人口は中国が一番多く、以下インド、EU、米国等々人口1億人を超える国々が並んでいる。穀物自給率はバングラデシュ、ナイジェリアに至るまでほぼ100%に近い形で並んでいるが、日本だけは28%となっており、これらの国と比較しても例外的に低い自給率になっている。

150 125 食料自給率(%) 食料自給率 100 75 イス 54 50 韓国 49 日本 40 25 1970 1975 1980 1985 1990 1995 2000 2002 人口(億人) 150 穀物自給率(%) 12 穀物自給率(%) 穀物自給率 人口(億人) 100 8 50 0 インドネ ブラジル シア パキ スタン ロシア バングラ 日本 ナイジェリア 中国 インド EU 米国

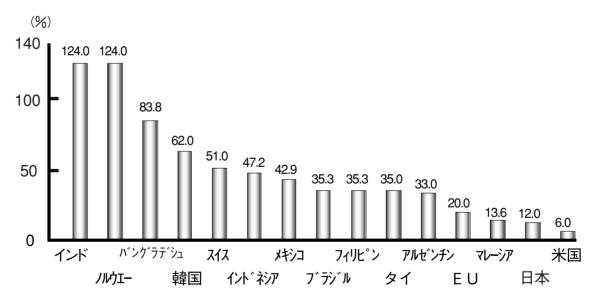
図表 I-1 わが国及び諸外国の食料自給率・穀物自給率

農産物貿易に関する国民の意識

続いて、農産物貿易に関する国民の意識ということで、総理府が行った「農産物貿易に関する世論調査」(2000年7月)を見る。「外国産の方が安い食料は輸入に依存すべきである」と言われている方々は意外に少なくて11~12%である。一方、「食料の安全保障が確保されるべきである」、「農業の多面的な役割を将来残すべきである」といったことは9割の方々がお考えになられている。また、将来の食料供給に不安がある方が8割ぐらいおられるデータになっている。

主要国の農産物平均関税率について

次は、農産物の平均関税率をOECDが試算している各国のデータを見てみる(図表I-2)。 インドやバングラデシュといった途上国は高い関税率を維持しており、ノルウェーやスイスな ども高い関税率である。日本は若干特殊な構造をしている。関税が低いものは野菜や果物。た だ一方で主食として守っているコメがある。コメとの関係で水田営農で作られ、そして地域的 にも重要な作物である、小麦・砂糖・でんぷんは相当量を輸入しているが、一部地域的な生産 を維持するために高関税を課している。そのため日本は平均関税としては低いが、一部高い構 造になっている。



図表 I-2 主要国の農産物平均関税率について

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

WTO農業交渉にのぞむわが国の考え方

現在WTO 交渉は、来月(2005年12月)香港で閣僚会議が開催されるが、ドーハラウンドに おいて2006年中に最終合意をするために、4年間やってきている。ここでは、それに臨んでい るわが国の基本的な考え方を列記した。まず第一点は、多様な農業の共存ということだ。わが 国も貿易立国を前提としており、その中で貿易秩序を開かれたものにすべく努力していくことは重要と考えている。ただ一方で、農業には先述のとおり食料の安全保障の問題や、地域にとっても多面的な機能を維持していかなければならないといった側面がある。世界各国では、非常に異なる生産条件で農業が営まれているので、そのそれぞれの存立基盤が維持できるようにしていくことも重要と考えている。従って、WTO農業交渉では関税の削減率や関税割当をどうしていくといったことが議論されているわけだが、各国の違った事情に配慮できるよう、柔軟な対応を認める貿易ルールが作成されることが必要である。例えば、いま新聞などでは、関税に上限を設定して大幅に削減してしまってはどうかというような意見も、農産物の輸出国から出されていると報道されている。そういうものは柔軟なルールとは言えないと、わが国は慎重な対応を取っている。また、後ほど説明するが、各国が抱えている重要品目についての柔軟な取扱いを訴えているわけである。

今回のWTO交渉に臨んでの第二の点は、輸出国と輸入国の権利義務バランスを回復していかねばならない点である。ウルグアイラウンド農業合意により、輸入国には関税削減、関税割当の拡大などいろいろな規律が課せられている。一方輸出国側を見ると、輸出補助金に対する削減率がさほど大きくなく、翌年に繰り越せる制度もあるなど規律が緩く不平等であるといった面もある。そこで、われわれ食料輸入国の立場からすると、輸出国側のルールも律していかねばならないと思っている。従って、そこにあるようにあらゆる形態の輸出補助金の撤廃など輸出国側の努力も不可欠であることを掲げている。

第三のポイントであるが、農政改革の継続を掲げた。輸出国は得てして輸出国側のみの視点でものを言ってくる。ドンドン自由化をすればよいのだという論調でわれわれ輸入国に言ってくる。われわれも現在農政改革を進めているが、そういう改革の継続をおよそ不可能にしてしまうような要求は受け入れることができない。われわれも努力をしている。農政改革をつまずかせてしまうようなラディカル、急激な変化は不適切であると主張している。

最後(第四)になるが、今回のWTO農業交渉はドーハ開発ラウンドと名前が打たれている。 途上国問題は極めて重要な要素を占めており、途上国の実情に配慮した特別かつ異なる扱いを 設けていることが一つのポイントとなっている。

WTO 農業交渉にのぞむわが国の考え方(2)

農業の多面的機能には、具体的には、大気の浄化、洪水調節、水資源の涵養、土砂崩壊防止、地域社会の維持、緑豊かな景観の提供、レクリエーションの場の提供などがある。またわが国は世界最大の食料輸入国であり、食料安全保障の確保の要請がある。40年間の食料自給率の推移を見るとカロリーベースで約80%から40%に落ちている。

WTO農業交渉の状況

WTO農業交渉は市場アクセス、国内支持、輸出競争の三分野で行われている。

市場アクセスというのは、一番端的な例で言うと関税率を下げるということである。その他の例では関税割当制度があり、これは関税率に差をつけて一定量までは低い関税率で輸入し、ある一定量を超えると高い関税率がかかるというものである。こういう制度が一部の品目で取られている。この場合低関税率で輸入される量を大幅に拡大せよという要求が出されることがある。こういったことを扱うのが市場アクセスの分野である。

次に国内支持であるが、一番わかりやすいのが貿易を歪める国内補助金を削減していっては どうかということ。また、補助金とは異なり直接政府予算は出ていないが国内で価格支持制度 を行うということも国内支持の分野で議論されている。

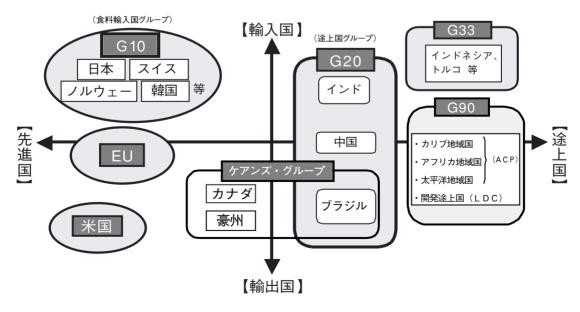
三番目が輸出競争、輸出補助金である。典型的なものはヨーロッパが行っている輸出量に応じて配分される輸出補助金であり輸出促進効果が非常に高いものである。その他にも、米国では輸出信用に大きな予算を割いている。これは輸出する米国企業なり、アフリカのバイヤーに対して長期かつ低利のローンを貸付けたり、代金支払いが滞った場合(デフォルト)に備えて安価な保険をかけてあげるといった制度である。その他に食料援助などもここで議論されている。これらも貿易を歪めるものである。

昨年(平成16年)7月に枠組み合意、粗々のスケルトン合意がなされた。そして最終合意が 平成18年内ということで目指されている。まず、昨年7月の枠組み合意での具体性はまだまだ 不十分であって、モダリティという関税削減率などの要件が入った共通のルールを策定してい かねばならない。今年(平成17年)7月にはいったん農業交渉議長の評価ペーパーが出た。こ の平成17年11月26日には、香港閣僚会議に向けての文書案が提示された。来月(平成17年12 月)開かれる香港閣僚会議であるが、当初はここであらゆるルールを決定しようとして進めて きたわけであるが、現時点ではここの目標水準が訂正されている。枠組み合意とフルモダリテ ィの中間的なものを目指すということで、12月時点で全部決めるのは無理だろうということで ある。ただ、決める野心の水準は同じものを目指そうというわけで、フルモダリティの合意が 若干遅れた形になっている。このため「フルモダリティの合意?」という「?」つきの表現に なっている。言われているところによると、3~4ヶ月延ばすことを考えている国が多いようで ある。フルモダリティがそういう形で決定されると、その後各国共通の関税削減のルールであ るので、このルールを各国持ち帰って、日本なら日本、米国なら米国が持っている関税表をす べて再計算して書き直したものをWTOに提出する。そして譲許表交渉が開始される。国によっ ては、ルールを自分なりに解釈して異なった計算で出してくるようなこともある。従って、こ の譲許表交渉は意外に時間がかかるのである。これを終えて最終合意となるのだが、平成18年 内にこの最終合意を終えようというのが今の目標である。

農業交渉をめぐる全体構造 (図表 I-3)

今WTOのメンバーは148国であるが、148国すべてが一斉に集まるということはあまりない。各国がグループを形成してグループ内での調整、またグループを代表した者が少数国の会合に出るといった形で議論が行われる。どんなグループ構成になっているかの理解のために、縦軸で輸入国と輸出国、横軸で先進国と途上国に分類してみた。日本は輸入国の先進国なので左上側(第二象限)に位置付けられ、G10というグループ(食料輸入国グループ)を形成している。G10の構成国は日本、スイス、ノルウェー、韓国、台湾、アイスランド、イスラエル、リヒテンシュタイン、モーリシャスであり、農業生産には条件が厳しい国々である。米国は輸出国で先進国なので左下(第三象限)、EUは輸出と輸入が拮抗しており若干の輸出国という位置付けなので(第三象限の)若干下側にいる。

この他、G20というグループ(途上国グループ)がある。これはEUや米国といった先進国主導で交渉がリードされることに反発してできたグループである。インド、中国、ブラジルといった国々が入っている。ケアンズグループは農業交渉では有名なグループであった。もちろんまだこのグループは存在するのだが、最近ブラジルがG20としての活動を強めているので、カナダ、豪州は少し勢力が落ちてきている。G33は輸入国の途上国であって中堅どころのインドネシア、トルコなどがメンバーである。途上国の農業開発を輸入国としてどう行っていくかに関心の強い国々である。G90は本当に小さな国々の集まり、あるいはアフリカのように開発途上国(LDC)などが入ったものであるが、グループに所属する国の数が多いためにそれなりの力を有している。カリブ地域国、アフリカ地域国、太平洋地域国などが入っている。



図表 I-3 農業交渉をめぐる全体構造

(注1) G10 構成国:日本、スイス、ノルウェー、韓国、台湾、アイスランド、イスラエル、リヒテンシュタイン、モーリシャス

WTO 加盟国(148カ国)の状況

G10は日本、韓国、台湾といった半島や島国、ノルウェーといったスカンジナビア半島の北側の国、アイスランドの島国、スイスの山の中といった農業生産には非常に厳しい条件を抱えた国々が多い。G20は途上国の輸出国であるが非常に広いエリアを占めている。ブラジル、アルゼンチンといった広大な地域に加え中国・インドの巨大な途上国が入っている。

枠組み合意における市場アクセスの内容

次に、平成16年7月の枠組み合意以降どう変わってきたかについてご説明する。まず、枠組み合意の一番目の柱は市場アクセスの分野である。一般の品目については、階層方式による関税率の削減を行うことで合意している。これは、関税率の高低によって関税をいくつかの層に分類して高い階層に分類されるものほど削減幅が大きくなるというものである。階層の区切り方、数、それぞれの階層の中でどのような計算式で削減するのか等について現在協議しているところである。日本のように高関税のものを抱えている国にとっては厳しい方式であるが、平成16年7月合意の際には日本はこれを受け入れた経緯がある。

その理由は、パッケージとして右側の重要品目を認めてもらった、認めさせたからである。 重要品目とは、各国の中でセンシティブな品目について特別な異なる扱いを認めるものである。 ただ、重要品目と言っても、全く市場アクセスの改善努力をしなくてよいわけではなく、一般 品目と少し異なる、少なめの削減率や、関税割当ての枠を拡大するなどの工夫をすることによって、言ってみれば合わせ一本で何らかの努力をしなければならない。

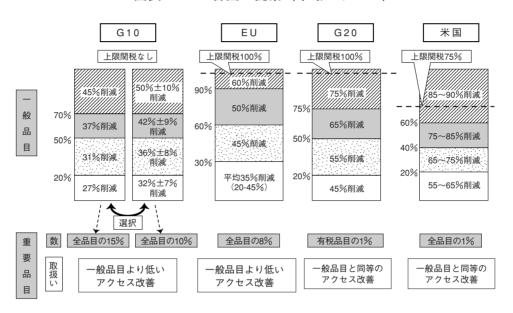
重要品目が何品目になるかはまだ協議中で決まっていない。また、上限関税であるが、これは関税に一定の枠を設けて一定率以下にしてしまおうというものである。昨年(平成16年)暮れでは、上限関税の役割を評価する必要があり、その上で是非を検討すべきだという言い方がなされていた。現時点では、輸出国側から「上限関税はやはり必要である」という意見がだいぶ出てきている。

各国の提案(市場アクセス)

各国の提案がどうなっているか。図表I-4はG10、EU、G20、米国と各グループ、国の提案がどうなっているかを示している。どの提案も4階層に分けようというものであるが、階層の境界値について幾らかの差があり、削減率についても大きな差がある。さらに下段の重要品目についても大きな差がある。

まず、階層の境界であるが、EUは90%という高い境界値を要求しているのに対して、米国は一番上の階層でも60%という低い境界値を主張している。これは、EUのマーケットでは食肉類で80%台の関税率のものが非常に多いため、そういうものを第一階層に入れたくない思惑があるので高めの境界値を主張している。米国はEUのそうしたマーケットに参入したいという

思惑があり、関税率を大きく削減したいので境界値を低めに主張している。ここでは出ていないが、米国と他のブロックが大きく異なる点がある。それは、途上国に対して境界値を緩めるか否かの議論である。G10 も EU も G20 も、途上国の境界値は少し緩く、例えば 120 %、あるいは 100 %といった高いところに境界値を設けてはどうかと提案しているが、米国は先進国も途上国も同じ境界値で同じ形でやるべきだと言っている。



図表 I-4 各国の提案(市場アクセス)

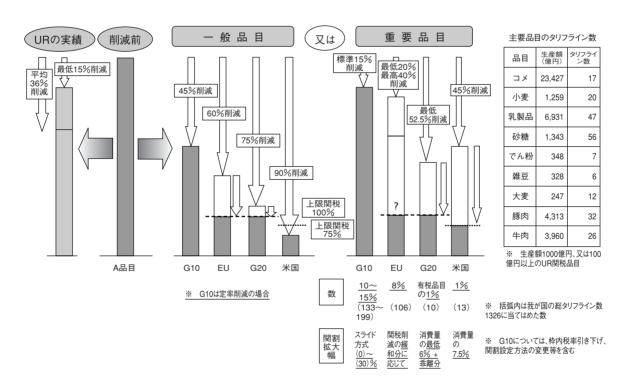
米国など(ブラジルもそうだが)は、先進国の飽和に近いマーケットに比べるとドンドン伸びている途上国のマーケットに大変強い興味を示している。従って、途上国の拡大するマーケットに対してアクセスを改善していくためには、途上国の関税削減を大きく行う必要があるということで、米国などは途上国に対しても同じ境界値を設けるべきであるといったことを議論している。かように境界値をめぐる議論にもいろいろな考え方がある。もっと大きな議論は関税削減率をめぐる議論である。米国は、一番上の階層については最大で90%削減しろと言っている。例えば現行100%の関税でも10%に削減せよというわけだ。他方日本を含むG10では45%、50%ということで随分差がある。

また、G10は選択制という提案をしている。定率で削減する場合あるいはある程度の幅を持って削減する場合の両方から選択してよいとするものだ。ただ、幅を持って選択する場合では、50%±10%となっており、幅を持たない場合の45%より少し高めになっている。これは、幅を持つからには少し高めに削減しなさいというものである。また、幅を持たせるということは柔軟な対応ができるわけで、重要品目の数も全品目の10%と、定率で削減するときに比べて5%低くしている。これがG10提案の特徴である。さらにEU、G20、米国と段々キックなるが、それらに共通するものとして上限関税を主張しているという点がある。EUとG20は上限関税を

100%でかけろと主張しており、米国は上限関税は75%にすべきとさらに厳しい主張をしている。さらに、大きな違いとしては重要品目の数について米国は全品目の1%と非常に少なくすべきと主張している。

各国提案の関税削減等のイメージ(高関税品目の場合)

これを、さらにウルグアイラウンドの実績と各国の提案を対比させて検討してみる(図表 I-5)。ウルグアイラウンドでは、最低で 15% 削減、平均で 36% 削減であった。これに対して G10 提案は、定率削減の場合 45% 削減を提案しているので、ウルグアイラウンドの時よりも大きな削減を日本も提案している状況にある。EU は 60% 削減、G20 は 75% 削減、米国は 90% 削減である。さらに上限関税がかかっており、上限関税のほうが低ければその限度まで関税率を下げられるのが一般品目であり、図の追加された矢印 2 箇所はそういう意味である。



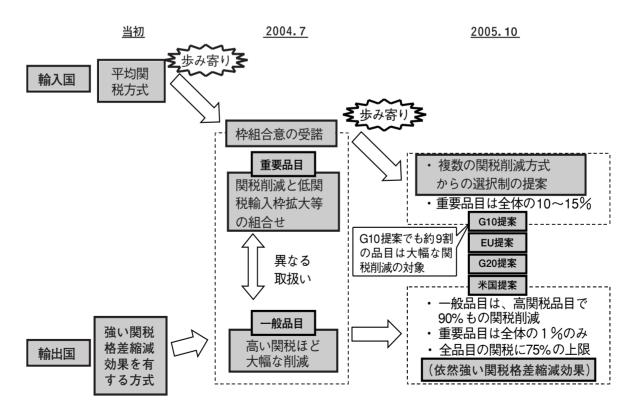
図表 I-5 各国提案の関税削減等のイメージ(高関税品目の場合)

重要品目になると少し緩くなる。日本(G10)の場合、標準形としては15%削減にしている。これに対してEUは20~40%の削減、G20は最低で52.5%の削減。米国が45%の削減である。かつG20と米国は重要品目についても上限関税をかけると言ってきている。重要品目の数が1%でG10が主張する10~15%に比べて随分少なくなっている。かつ関税割当の拡大を重要品目について行うと主張しているので、コメの例をあげれば、ウルグアイラウンドでは7.2%であったミニマムアクセスはコメの消費量そのものが減っている関係で今では8%強になっている。

米国の提案で見ると消費量の7.5%を増やせと言っているので、コメのミニマムアクセスも倍近くになってしまう。右側に主要品目のタリフライン数が書かれている。日本の中で主食として大事なコメ、地域で大事な小麦、乳製品、砂糖を並べている。タリフラインとは関税の本数であって、コメでも17本ある。これは、精米、籾、玄米、米粉といったものを数えると17本になる。小麦が20本、乳製品が47本であって、日本の関税を全部合計すると1,326本になる。この1%というと13本しかない。米国の主張を受け入れれば、コメの17本すら救えないことになる。日本の主張では少なくとも10%なので133本となり上位の何品目かが入る。EUはこの中間で8%である。かようにざっと見ただけで、米国の提案やG20の提案では重要品目のほうに避難をしても相当厳しい削減がかかるのと、その場合に相当大きな関税割当の拡大をしなければならないので、避難をしてもなかなか避難したことにならないのではないかとの問題が生じる。これについては日本としてもいろいろ意見を言っている状況だ。

わが国の農業交渉における貢献 (図表 I - 6)

今まで日本は農業交渉であまり貢献していないという論調が新聞などで見られるものだから まとめてみた。ドーハラウンドが始まったとき、日本はウルグアイラウンド方式(最低削減率 と平均削減率を定める平均関税方式)のようなやり方でやろうと主張していた。



図表 I-6 わが国の農業交渉における貢献

それが2004年7月には譲歩して枠組み合意を受諾した結果、重要品目さえ認めてくれれば階層方式でも構わないということになった。現在そこからさらに進めて日本でも9割近くのものは一般品目として削減し、UR方式よりも多い45%削減する提案をしている。一方輸出国のほうは当初からの厳しい要求姿勢を崩しておらず、われわれから見ると輸出国のほうが大分厳しいスタンスを取り続けているように映っている。

一般品目と重要品目に対するわが国(G10)の考え方(図表I-7)

日本が一般品目と重要品目ということで要求しているが、重要品目として全部の品目ではなくてコメ、麦、乳製品など一部の品目を入れたいということだ。その数はわが国全体の関税の数からいうと $10\sim15$ %であって、残りの $85\sim90$ %はウルグアイラウンドよりも厳しい削減率でも構わないと提案している。そういうことで、日本も市場アクセスを改善する努力を続けていこうと言っている。交渉スタンスとして重要になってくるのが、米国の 1%という極端な限定に対して一定の割合($10\sim15$ %)は確保したいということである。あと、上限関税を設けると避難したたでも避難した意味がなくなるので、これには強く反対していく。

図表 I - 7 一般品目と重要品目に対するわが国(G10)の考え方

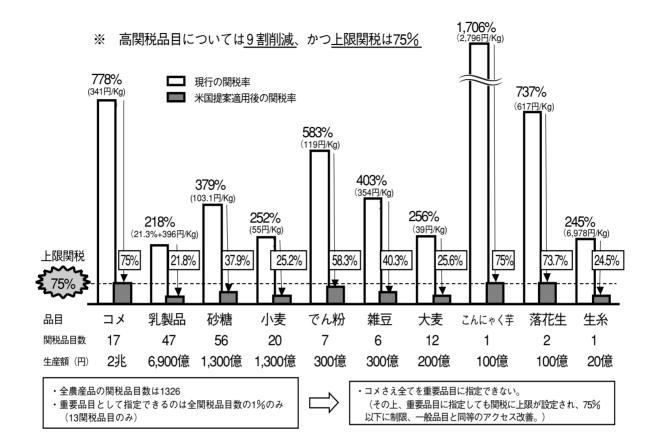
一般品目	重要品目
野菜、果実、一般の農作物ほとんどが一 般品目	コメ、麦、乳製品など一部の品目
関税を一定の方式で削減することは、共 通の認識	重要品目を設けて、一般品目より柔軟な 対応をすることは、共通の認識
わが国も最高 45~60%の削減案を提案 (UR合意の平均削減率: 36%) **上限関税を導入しようという提案あり **削減幅を大幅(90%削減)にしようという提案あり	わが国も一定割合(10~15%)に限ること等を提案 ※上限関税を導入しようという提案あり ※対象品目を極端に限定(1%など)しようという提案あり
削減案については協議・調整	一定割合の確保が必要

上限関税の設定には反対

米国提案のわが国に対する影響

米国提案がもし導入されたら、わが国にどういう影響を与えるかを図表I-8に示した。

コメ、乳製品、砂糖、小麦、でんぷんこれらは軒並み関税が高い。全農産品の関税品目数が1,326で、重要品目として指定できるのは全関税品目数の1%のみである。その結果、コメさえすべてを重要品目に指定できない上に、もし指定しても関税に上限が設定され75%以下に制限される。



図表 I-8 米国提案のわが国に対する影響

枠組み合意における国内支持の内容 (図表 I-9)

国内支持については、GATT - WTOでは国内補助金などをいくつかに色分けしている。一番左の欄では、貿易歪曲的国内支持ということで、黄の政策、デミニミス、青の政策と点線で括ってある。緑の政策はOKということで貿易に対する歪曲性がないか最小限というものである。他の、黄・デミニミス・青はそれぞれ貿易歪曲的効果がある政策である。黄は貿易歪曲性が一番大きく、青の政策はその中間に位置している。なぜ中間かというと生産調整を要件としているからである。補助金を支払ってもドンドン生産が増えるのではなく、ある限度で頭打ちとなり、貿易を歪曲する効果に菌止めがかかるという意味である。

デミニミスは少額の補助金である。もの自体は黄色であるが少額であるがためにある程度の 猶予を与えられているものである。税額で言ってみれば控除のようなものである。

ウルグアイラウンド合意では、黄色の政策だけを20%削減することになったが、今回は他の 色の補助金も含めてそれを相当広く細かく規律していくことになった。

まず、デミニミスであるが、5%以下であれば少額なので免除されていたものである。しかし 米国の農業生産額は年間24兆円ある。その5%というと1兆2千億円という馬鹿にならない額で ある。それが規律にかからないのは問題だというわけで、今後かける規律について議論してい

図表 I-9 枠組み合意における国内支持の内容

		性格	URでの扱い	枠組み合意の内容
` -	貿易歪曲的 国内支持 、	1 1 1		・貿易歪曲的国内支持(AMS+青+デミニミス) の合計は、階層方式で削減 ・合計額を実施期間の初年度に20%削減
	黄の政策 (AMS)	最も貿易歪曲的な国内助成(市場価格支持、不足払い等)	各国の1986- 88年の実績を 20%削減	・2000年約束水準をベースに、階層方式で実質的に削減 ・品目別AMSは、今後合意される方法で決定される平均 水準を上限
	デミニミス (最小限の政策)	農業生産額の5% 以下の国内助成	削減対象外	・デミニミスの削減を行うが、途上国に対する特別かつ 異なる待遇に配慮しつつ協議
	青の政策	直接支払いのうち、特定の 要件を満たすもの UR合意では生産調整の 下での直接支払い	削減対象外	・次の①、②の措置を使えるよう、青の政策の基準を 再検討、追加的要件とともに今後交渉される。 ① 生産調整の下での直接支払い 固定された面積に基づく支払いである等の要件 ② 生産が求められない直接支払い 固定された面積に基づく支払いである等の要件 ・過去の期間の農業総生産額の平均の5%を上限
	緑の政策	貿易歪曲性がないか最小限 であるもの (試験研究、基盤整備等)	削減対象外	・緑の政策の基準は、緑の政策であること(貿易歪曲性がないか又は最小限であること)を確保する観点から、再検証及び明確化 ・この際、非貿易的関心事項が考慮される必要

る。青の政策については今回5%という上限がかけられた。それともう一点従来①にあるように 生産調整が条件とされていたのだが、②のように生産調整が求められない直接支払いも議論さ れている。これは何かといえば米国の不足払い制的な制度である。米国では96年まで不足払い を行っていたが廃止した。生産調整もやっていたが廃止した。その後90年代の後半になり世界 穀物価格が低迷したときに、補正予算で緊急的な支払いを3年度にわたり行った。そういうこと を通じて、それを2002年には農業法を改正して制度化した。それが不足払い的補助金である。 これは現在生産調整を96年にやめてしまったので生産調整要件をパスできない。そのため「生 産が求められない直接支払い」という形のものとして復活させようということになった。

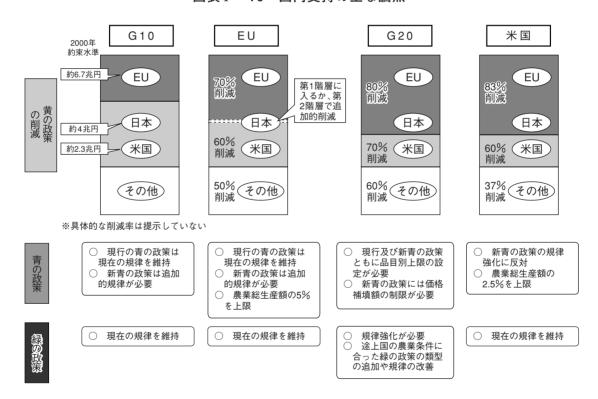
これはイメージするのが困難であるが、アイオワ州でとうもろこしを 50ha、大豆を 50ha 植えている農家がいたとする。この農家が翌年にとうもろこしを 30ha、大豆を 70ha にした。この場合でも不足払い補助金は当初の 50・50 を基準に行う。ひいてはそのうち 30ha のとうもろこし栽培をやめて大豆 70ha だけを植え続けている場合でも、最初の 50・50 を基準に不足払いが行われる。さらに、全部やめてしまった。この場合でも補助金が支払われるのである。生産が求められない直接支払いとはかような意味である。生産調整がない補助金であるが何とか青の政策に位置付けようとして米国がやっているものである。ただ、他国の目からすると、結局は不足払いではないか、アイオワ州では土地があればとうもろこしか大豆はどうせ植えるのであろ

う、植えないわけがないということだ。これを考えると結局は不足払いであって、生産調整要件がないだけ余計たちが悪いということで批判を受けており、一つの大きな焦点になっている。今、農業交渉の中で、一番大きく議論されているのは、市場アクセスのところと、この国内支持の青のところ、さらにEUの輸出補助金をいつやめるかという三点だが、そのうちの一つである。

緑の政策については、貿易歪曲性がないか最小であるとされている補助金であるので、現状 を維持していく。途上国からは規律を強化すべきであるといわれている。

国内支持の主な論点

国内支持についても階層で削減率を違わせるということで、こういう階層が議論されている。 図表 I-10 をご覧いただきたい。



図表 [-10 国内支持の主な論点

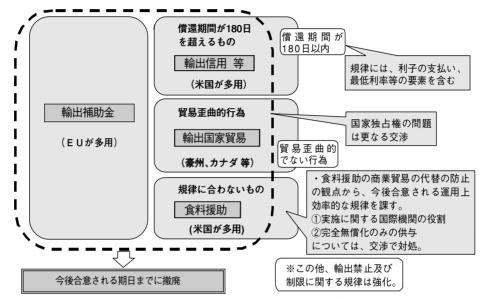
枠組み合意における輸出競争の内容(図表 I - 11)

農業交渉の大論点の一つが輸出補助金である。昨年の枠組み合意で輸出補助金は廃止するということまで合意されているが、いつ廃止するかが最大の問題である。ただ、EUは他の国にも輸出補助金に似た制度があり、それも同時にやめてくれないと困ると言っている。冒頭の説明で述べた、米国の輸出信用、食料援助などにも輸出補助金的要素があるではないか。その部分は輸出補助金の撤廃と同時にやめてもらわないと困るというものである。今、どういうものを

輸出補助金と一緒だとして扱うべきかの議論をしている。わが国は人道的食料援助を除いて輸出補助金を使用していない。

図表 I-11 枠組み合意における輸出競争の内容

- 枠組み合意で、輸出補助金等の撤廃が決定。撤廃期日が最大の論点であり、政治的案件。
- 輸出補助金撤廃と同等の規律(パラレリズム)を課すべき、輸出信用・食料援助(以上主に米国)、 輸出国家貿易(豪州、カナダ等)の定義・範囲等が主要な論点。



注)わが国は、輸出補助金は不使用(食料援助は実施)。

香港閣僚宣言案の概要(1)

先週の土曜日 (2005年11月26日) 香港閣僚宣言案が出された (図表 I-12)。

農業交渉については、現在の意見の対立構図を客観的に整理した状況報告ペーパーとしてまとめられている。こうした差を香港でできるだけ収斂させるよう努力するわけだが、すべては無理である。従って、最終的なモダリティの確立は数ヶ月ずらさざるを得ない。いつまでずらすのかということが、閣僚宣言案に入っており、「・モダリティを遅くとも『…』までに確立し、これらのモダリティに基づき包括的な譲許表案を遅くとも『…』までに提出する事を決意」とあるように、遅れたわけだが遅れながらもスケジュール管理をしっかりやっていこうと、これを今度の閣僚会議で合意するということになっている。

農業の取りまとめ状況の進捗につき図表 I-13 に整理している。各国の対立の構図や収斂があった部分を客観的に整理している。

図表 I-12 香港閣僚宣言案の概要(1)

○ 各国の提案をまとめる形で、ラミーWTO事務局長が閣僚宣言案を提出(2005.11.26)。

・ドーハ閣僚宣言パラ13の農業に関するマンデート及び2004年8月1日に日に一般理事会によって採択された枠組み合意へのコミットメントを再確認。

農業交渉

- ・農業委員会特別会合で2004年以降になされた進展を歓迎するが、モダリティ確立及び交渉終結のためには、多くの作業が残っていることに留意。
- ・この文書の附属書として添付されている特別会合議長の報告に留意するとともに、ドーハの目的を達成するために作業を強化することに合意。
- ・モダリティを遅くとも[…]までに確立し、これらのモダリティに基づき包括的な譲許表案を遅くとも[…]までに提出することを決意。

(参考) これからの交渉のスケジュール 11/30 TNC

12/1~3 WTO 一般理事会

12/13~18 香港閣僚会議

※ 農業交渉の内容については、ファルコナー議長が交渉の現状に関しまとめた報告ペーパーを そのまま報告書として添付。

図表 I-13 香港閣僚宣言案の概要(2)

<別添のファルコナー議長の報告ペーパー の概要>

○全体的削減やAMSの削減に関しては、条件付きながら、大きな収れん。

国内支持

○青の政策に関しては、制限を設けることには収れんを見せつつも、技術的にどう 達成するかは今後の課題。

輸出競争

- ○輸出信用や輸出国家貿易に対する規律は多くの点で収れんしているが、撤廃期日 については現時点では収れんはない。
- ○一般品目について、関税削減方式は定率削減方式に収れんが見られるものの、 削減率については、大きな立場の差が以前存在。

市場アクセス

- ○重要品目の数について、各国提案はタリフラインの1%から15%の幅がある状況。
- ○上限関税の概念を完全に拒絶している国々がある一方、他の国々は、75~100% の上限関税を提案。

以上ざっと駆け足で説明させていただいた。

高木委員長 ありがとうございました。続いて、柄澤経営政策課長から経営安定対策の背景について説明をいただいた後に、質問・意見交換を併せて行いたい。では柄澤課長お願いします。

I. 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」

経営安定対策の背景についてと経営所得安定対策等大綱を中心にお話しする。

1. 経営安定対策の背景について

これまでの農政は、コメならコメ、麦なら麦といった「モノ」に着目する政策体系であった。 従って、農作物を生産している農家・農業者の方々を等しく一律に扱い、全員を対象にしてい くというのが基本であった。

今回の経営安定対策は、「モノ」に着目する政策から「経営」に着目する政策へ転換していこうというもので、そういう意味で農政の歴史の中では非常に大きな転換であろうと思う。かなり長い間議論されてきたが、先般10月27日に与党の了解を得て省議決定したところである。

国内対策に関する現行 WTO ルール

先ほどWTO交渉全体の説明があったので詳細は省略するが、経営安定対策の目から見ると、10年ほど前のウルグアイラウンド合意に基づく現行WTOルールですら、相当に厳しい国内政策に対する国際的な規律である。今のルールを現行の国内政策に当てはめた場合、黄色の政策として削減対象になるものがかなりある。デミニミスや青、緑に該当する場合は現行ルール上は削減の対象外であるが、今交渉中の新ルールが合意されれば、どんな合意であれルールが今より緩くなることはあり得ないと考えられる。青の政策やデミニミスについても一定の規律が及ぶことは必至である。黄色の範囲についてもより厳しい規律が及ぶ。さらには、枠組み合意において、品目別AMSの規律を導入していこうとしている。現行ルールでは、日本なら日本として全体の総合AMSとして削減すればよいが、これを品目別に規制しようということになると、国内政策の自由度が相当失われていくということになる(AMS:支持の総合的計量手段、農業者の利益になる支持の水準で緑の政策等を除くもの)。

そういう中で、ポイントとしては、デカップリング支払いという生産に関連しない緑の政策となる収入・所得支持の政策体系に先手を打って変えていかないと、後になって国際ルールにより実施できないということになりかねない。このデカップリング支払いにいかにフィットするように政策転換していくかが重要になる。

このような政策転換は日本だけの問題ではない。米国もEUも10年以上前から今申し上げた

方向の政策転換を実施してきている。簡単に言うと、黄色の政策である支持価格をかなり引き下げて、引き下げた部分を直接支払として緑・青の政策に転換することによって国際ルールを 突破してきている。かような政策転換を、米国、EU は随時行ってきているが、日本も遅ればせ ながらかような転換を今のうちに行っておく必要があると考えている。

わが国農業の構造改革の立ち遅れ

外からの要因だけではなく、土地利用型の農業を中心に、構造改革が立ち遅れているという 国内の背景も重要だ。

わが国の販売農家全体を平均して見た場合、農家の総所得は772万円だが、そのうち農業所得は111万円しかない。ほとんどが農外所得に依存して生活しているのが実態である。

一方、販売農家のうち農業に依存している主業農家は、765万円の総所得のうち474万円を農業所得として得ている。このように、農業で文字通り飯を食っている主業農家は43万戸存在する。問題は、副業的農家を見た場合に、農業所得が34万円しかないが、こういう農家が122万戸存在することだ。今までの農政は、モノに着目して、そのモノ(農産物)を生産している農家すべてを等しく扱うという体系であるので、主業農家の474万円の部分も副業的農家の34万円の部分も同じような厚みで同様に政策支援をしてきている。こういうことが今後もはたして納税者の理解を得られるのかどうか、こういう政策体系を維持したままで農業の構造改革が進むかどうか、これがポイントである。

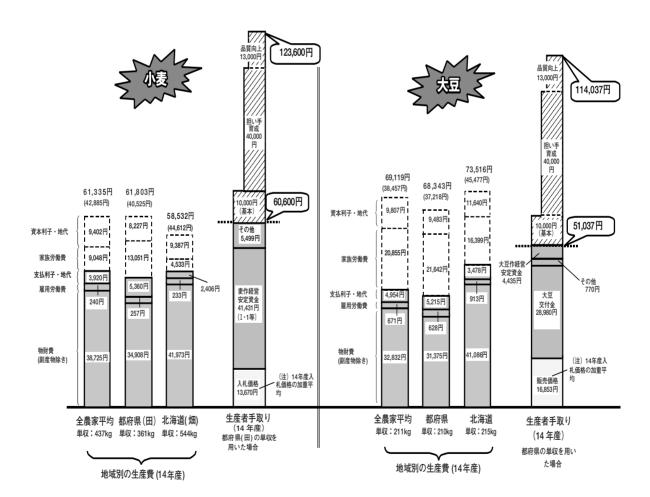
昭和35年からの経営部門別の農家一戸あたり平均経営規模を見ると、施設型農業の典型である畜産部門での養豚の例を取れば、平成16年は昭和35年の456倍の規模になっており、構造改革が著しく進んでいる。一方、土地利用型農業の典型である水稲の部門では1.6倍にしかなっておらず、経営資源の集中による経営規模拡大が遅れている。日本の全国平均(A)、日本の大規模層(B)、米国の全国平均(C)を、コメ、小麦、大豆の生産コストについて比較すると、日本でコスト競争力のある大規模層であっても、B/Cはコメで7.3倍、小麦で4.1倍、大豆で9.6倍であり、日米の生産コストの差は歴然としている。この生産コストの差は、どんなに日本の大規模農家が努力したとしても、1になる=日米生産コストの差がなくなることはまずあり得ないと思っている。なぜならば、畜産や野菜のような施設型農業と異なり、米麦といった土地利用型農業では、農地のサイズが生産コストの決定的な要因だからだ。BとCの差が埋まらないところは、日本農業を維持していく以上は一定の形での政策支援により埋めていく必要がある。そうしないと、こういう分野では日本農業が成り立たない。この点が、今回の経営安定対策の重要な切り口である。

現行の転作田小麦・大豆の生産費と価格体系(10a あたり)

麦にしても大豆にしても、関税は既に現在でも相当低い水準となっている。従って、内外の

生産コスト差が国内で顕在化している代表例である。図表 II - 1のとおり、小麦については、コストの取り方がいろいろあるが、物財費に一定の部分(雇用労働費、支払い利子・地代)まで含めたものが全農家平均で42,885円、都府県で40,525円、北海道で44,612円となっている。いずれにしても、生産者の手取りは入札価格の13,670円しかない。市場価格はこれしかないので、このままでは物財費(全農家平均で38,725円)すら賄えない。これはなぜかと言えば、小麦の関税が非常に低いがゆえに、入札価格13,670円に見合う水準の輸入品が入ってきているからである。従って、国産小麦の生産を成り立たせるためには、どんなに優良で大規模な担い手に対してでも、麦作経営安定資金等々の政策支援を行わないと物財費プラスアルファの生産コストを賄えないので、現にこういう政策支援が行われている。

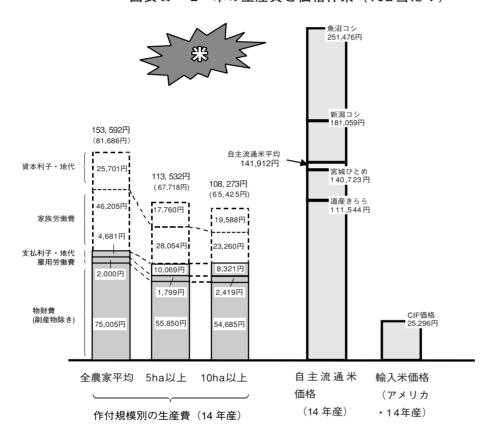
さらに水田の場合には、これに加えて、転作関係の助成金がある。大豆についても同様の状況である。



図表 II - 1 現行の転作田小麦・大豆の生産費と価格体系(10a 当たり)

- 注) 1. 生産費のカッコ内は全額算入生産費から自己資本利子・自作地地代及び家族労働費を除いた額。単収は生産費調査の単収。
 - 2. 転作関連の助成金は、16年産からの産地づくり対策の国の積算単価。

これに対し、図表II - 2のとおり、コメについては状況が全く違う。高い関税水準が維持されているため、米国産輸入米のCIF価格 25,296円が、関税によって高い水準になってから国内に入ってくるという状況だ。従って、魚沼コシヒカリのような高い価格水準のコメだけでなく、北海道産きららのような価格水準のコメでも、物財費プラスアルファの生産コストを賄える価格水準となっている。そういった意味で、経営安定対策の対象としても、コメのように内外コスト差が国内で顕在化していないものは、麦や大豆と違い、市場価格に上乗せするゲタ的な支援は必要ないといえる。



図表 II - 2 米の生産費と価格体系(10a 当たり)

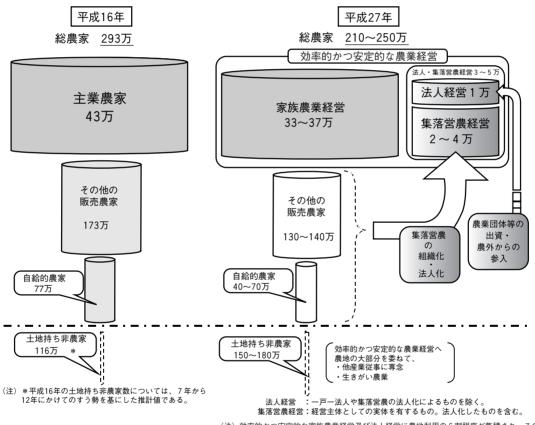
- 注) 1. 生産費のカッコ内は全額算入生産費から自己資本利子・自作地地代及び家族労働費を除いた額。
 - 2. 自主流通米の価格は、14年産の単収(産地品種の記載なきものは全国平均527kg/10a)を乗じたもの。
 - 3. 輸入米価格(アメリカ)は、CIF価格(2,880円/60kg)に上記同様527kg/10 a を乗じたもの。

農業構造の展望(平成27年)、「担い手」育成の道筋

図表 II - 3の農業構造の展望は、マクロとしてのわが国農業を、概ね10年後の平成27年にどういう方向に持っていこうとしているかを示したものである。平成17年3月の新たな基本計画の閣議決定と同時に農水省として示したものである。現状(平成16年)においては、総農家が293万戸、そのうち主業農家が43万戸、その他の農家が250万戸程度存在する。これが10年後の平成27年になるとどうなるか。総農家数は210万戸~250万戸に減ってくるのはおそらく間

違いない。その中で、効率的かつ安定的な農業経営、すなわち、他産業並みの所得が得られ農業で生活できるような経営体を三つのカテゴリーで示している。具体的には、家族農業経営が33万~37万、法人経営が1万、集落営農経営が2~4万である。こういった数の経営体がないと、わが国の農業生産全体の相当部分が確保できない。

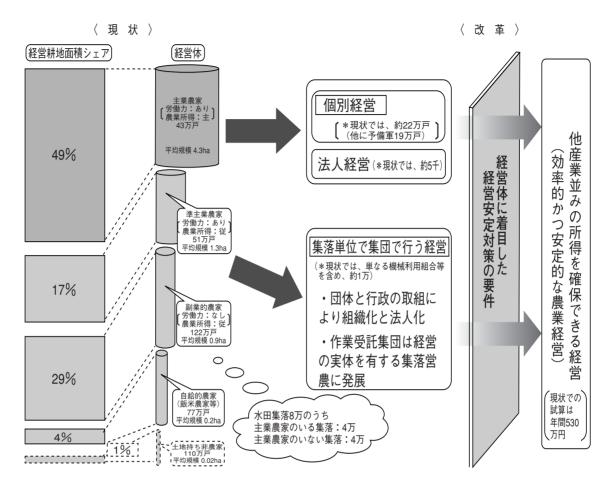
問題は主業農家になりきれない小規模の農家がたくさん存在するので、そういう農家を集落 営農経営ということで可能な限り組織化・法人化していき、集団として一つの経営体として効 率的になっていただくという途も用意しておかないと、平成27年の姿が実現できないというこ とである。



図表 II - 3 農業構造の展望(平成 27年)

(注) 効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に農地利用の6割程度が集積され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」が経営する農地が7~8割程度になると見込まれる。

図表 II - 4では、動態的に描いているが、主業農家の43万戸が経営している農地のシェアは全体の49%であり、平均規模も4.3haであるので、そういう経営はそのまま個別経営体として発展することが期待されるが、それ以外の準主業農家や副業的農家については、なかなか個別経営として農業だけの収入で生活できる経営体に発展することは困難であるので、基本的には集落営農として、集落単位での経営に取り組んでいくことが期待される。

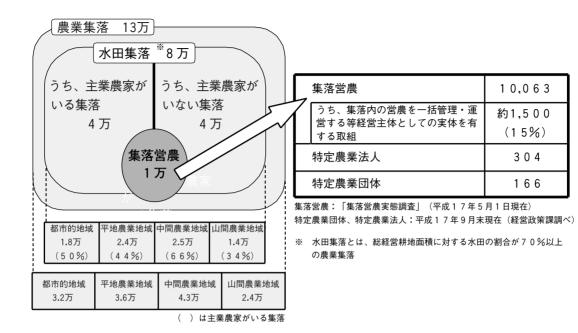


図表 II - 4 「担い手」育成の道筋

集落営農の取組み

図表 II - 5のとおり、日本には農業集落が13万あるが、そのうち水田集落は8万である。そのうち半分の4万の水田集落には主業農家が一戸もいないという状況である。こういう主業農家が全くいない集落では、核となる農家がいないのだから個別経営としての発展が期待できず、集落営農に是非とも取り組んでいただかなければならないわけである。そうでなければ、この集落の半分ではいずれ農業が成り立たなくなってしまう。

現在、日本では集落営農と呼ばれるものが約1万ある。とはいっても、経営体としての実体を有するものは、そのうち15%ほどしかない。この集落営農の組織率を高めていく、あるいは集落営農全体の数を増やしていくということを早急にやらないと、集落全体が崩壊して農業がなくなってしまう。このところが、政策的あるいは運動的に極めて重要な点である。



図表 II - 5 集落営農の取組み

経営安定対策における検討の視点

今回決定した経営安定対策の視点であるが、最初に申し上げたように、国際ルールを突破するような枠組みでないと、いくら日本で必要といっても実施できない。まずはWTOのスクリーニング、とりわけ今回交渉されている新しいルールを見通して、なるべくそれにフィットするような体系にしなければならない。併せて日本に固有の事情として、農業の構造改革を進めなければならないこと、自給率を向上させねばならないこと、需給ギャップを解消していかねばならないこと、農地荒廃のおそれがあり営農活動の維持が必要であること等の事情も併せて実現していかねばならない。ある意味矛盾するところもあるわけだが、非常に小さい針の穴を通すような感覚で、新しい政策を組み立てていく必要があると考えている。

2. 「経営所得安定対策等大綱」

以下は、平成17年10月の「経営所得安定対策等大綱」**および図表II-6、図表II-7を参照していただきたい(※ http://www.maff.go.jp/syotoku_antei/antei_taisaku.pdf)。

趣旨・仕組み

今回の経営安定対策の趣旨としては、一つはわが国農業の構造改革を進めるということ、もう一つはWTOの国際規律の強化に対応すること。この二つの大きな背景を踏まえ、現在は品目別に講じられている政策を見直して、担い手すなわち対象となる経営を明確にして、その経営の安定を図る政策に転換することが趣旨である。

まず対象者の要件である。

・認定農業者、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織であること

認定農業者は個別経営の形態である。家族農業経営もあるが法人経営もある。例えば新規参入した株式会社などによる農業経営の場合でも、申請して認定を受ければ法人であってもこの対象になる。もう一つは特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織である。これは先ほど来申している集落営農と呼ばれるものの要件である。これは以下のア)~オ)の五つの要件を満たす必要がある。

- ア)地域の農用地の2/3以上の利用の集積を目標とすること
- イ)組織の規約を作成すること
- ウ)組織の経理を一括して行うこと
- エ) 中心となる者の農業所得の目標を定めること
- オ)農業生産法人化計画を有すること

スタート時は任意組織にならざるを得ない場合が多いが、一定の期間後は、農業生産法人と して発展していくことを入り口の要件として掲げ、集落営農といっても全体として一つの経営 体としての実質を備えていることをこの要件で確保していくこととしている。

次に、対象経営の規模については、

- <u>・一定規模以上の水田又は畑作経営を行っているものであること。</u>
 - この「一定規模」とは、原則として、
- ア) 認定農業者にあっては、北海道で10ha、都府県で4ha <個別経営>
- <u>イ)特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織にあっては、20ha<集落営</u> 農>

とする。

経営規模については、いま都府県の平均的な経営規模は1.2~3haであるので、そういう意味では、現状に比べると相当高いハードルであるといえる。なお、それではこの4、10、20haの経営で果たして他産業並みの所得が得られるのかということになると、まだまだこの規模では他産業並みの所得は得られない水準である。他産業並みの所得からすれば、概ね半分ぐらいの規模である。

そこで、制度開始後に構造改革の進捗状況を見ながら、望ましい農業構造の実現に向けた見直しを行う旨の記述を入れている。

基本原則の規模については、県知事からの申請に基づいて国が別途基準を設けることができるとして、三つのカテゴリーを定めた。

ア)物理的制約から規模拡大が困難な地域に限定し、基本原則の概ね8割の範囲内(中山間地域にあっては、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織については5割の範囲内)で緩和可能とする。

- イ)地域の生産調整面積の過半を受託する組織に限り、20ha×生産調整率 (7haを下限)の 範囲内(中山間地域にあっては、20ha×生産調整率×5/8 [4haを下限]の範囲内)で緩和 可能とする。
- ウ)対象品目を経営上の重要な構成要因としつつ、有機栽培、複合経営等により相当水準の 所得を確保している経営については、事情に応じて個別に認定する。
- ア) は絶対的・物理的に規模拡大の制約がある地域については、一定の要件の下に緩和を認めた。
- イ)については、今回特に麦、大豆の受託組織が対象として想定されるが、そういった組織については、従来から生産調整部分、すなわちコメ以外の部分を長い間担ってきているという経緯もあるので、そういう組織に限っては、生産調整率(生産調整を担っている割合。通常は1/3から4割程度で生産調整を行い、その残りの部分でコメを作る)に応じて面積要件の緩和を認めることとした。
- ウ) は4haや10haなくとも高付加価値の農作物を生産している経営の場合は、小さくても立派な所得を上げている経営であるので、そういう経営も対象とできることとした。

こういった別途基準の考え方を定めたが、裁量的な余地をなるべく少なくするため、11月29日付で引き下げ方のガイドライン案を示し、都道府県ごとの引き下げ方にばらつきが出ないようにすると同時に引き下げ方の透明性の確保を図った。

なお、以上のア)~ウ)のいずれにも該当しないケースが極めて例外的に存在する。例えば、新規就農者のような場合では、現有している経営しかないので、どの別途基準にも当てはまらない。そういったア)~ウ)の要件により難しい特別な事情がある場合には、別途、都道府県知事の要請を受け付けることができることとした。しかし、その場合であっても、透明性・客観性を確保するために、知事からの要請内容を公表し、透明性、客観性の確保に努めていくこととした。

また、従来、基本的に農地法上、あるいは利用増進法上の農地の権原を有するものを経営面積だと捉えてきた。今回は経営規模を考えるに当たって、より経営実態に着目するということで、主な基幹作業を受託し、収穫物についての販売名義を有し、販売収入の処分権を有している場合には、経営しているという実質が確保されていると考えられることから、経営面積にカウントするという新しい考え方も盛り込んでいる。

対象品目については、生産条件格差是正支払として、土地利用型農業の中で内外のコスト差が国内で顕在化している麦、大豆、甜菜、でんぷん原料用馬鈴薯を対象としている。一方、コメについては、高い関税水準が維持されていることから、生産条件格差是正支払の対象とはならないが、収入変動影響緩和対策の対象になる。

生産条件格差是正支払の水準については、担い手の生産コストと販売収入の差額を支払うこ

とになる。

支払額の現段階の試算は次のとおりである。

小 麦 40,200円/10a (6,400円/60kg)

大 豆 30,200円/10a (8,840円/60kg)

甜菜 42,800円/10a(7,660円/t)

でんぷん原料用馬鈴薯 53,300円/10a(12,400円/t)

これは、毎年のコスト水準等により変わってくるので、19年産の最終的な額については、18年の夏から秋にかけて確定的な数値を示したいと思っている。

収入の変動による影響の緩和のための対策

国内の市場原理により価格が決まる場合、収量の変動とも合わせ、収入が毎年大きく変動することがある。そういう場合に一定の基準から収入が下回った場合、下回った部分の一定割合を補填する一種保険のような仕組みを併せて導入することとした。これについては、コメを含めた5品目(コメ、麦、大豆、甜菜、でんぷん原料用馬鈴薯)が対象になる。基準年は、過去5年のうち最高年と最低年を除いた平均をとることを考えている。

基準年と当該年との差額を、5品目それぞれ算出した後合算・相殺し、得られた値がマイナスの場合は、マイナス分の9割までを補填する。この原資は国が3、生産者1の割合で予め拠出し、その拠出金の範囲内補填を行う。担い手の経営規模が大きければ大きいほど大きくなる収入の変動に対して、この対象により一定の補填を行うこととした。

最後に、経営安定対策の経理については、現行の食糧管理特別会計と農業経営基盤強化措置 特別会計の二つの特別会計に関連する施策であるので、今回の経営安定対策の導入を機会に二 つの特別会計を統合し、新たな特別会計を設置することを検討している。

なお、「品目横断的政策」は、「米の生産調整支援策の見直し」と「資源・環境対策」の三課題を一緒にパッケージとして、19年度からスタートさせることとしている。

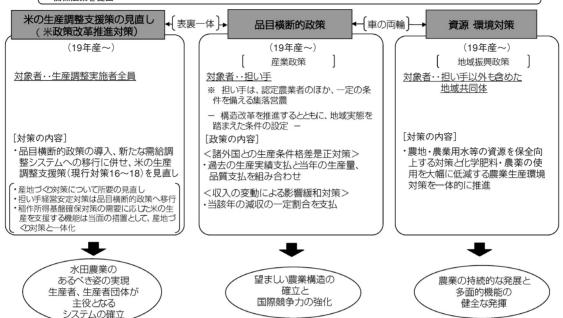
品目横断的経営安定対策への移行イメージ

最後に、移行のイメージについて図表 II - 7をご覧いただきたい。左側の品目別の現行政策体系を、右側のように品目横断的に転換することと、上の変動緩和対策と下の内外コスト差のゲタを組み合わせて支払うというイメージである。

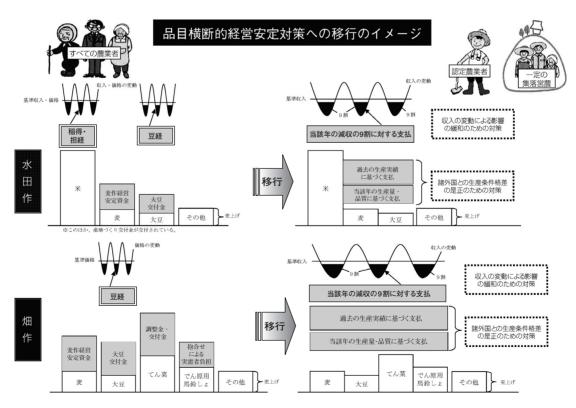
図表 II - 6

品目横断的政策の導入

○ 19年産からの品目横断的政策の導入に向け、今秋に制度の詳細等について、3課題パッケージで議論。18年通常国会に 関係法案を提出



図表Ⅱ-7



以上で説明を終了する。

Ⅱ. 意見交換

高木委員長 大変わかりやすい説明でありがたい。では、意見交換に移る前に盛田委員からコメントを頂く。

盛田委員 お二人の課長から、大変わかりやすく、しかし中味の濃いお話を伺ったので、あまりコメントすることもないのだが、短時間で申し上げる。

一つは、私の専門外であるのだが、国際交渉に関しては、われわれはまず、消費国の立場で顧客と言える立場だ。きちんとタフ・ネゴシエーションをやってほしい。わが国は輸出国いわばビジネスマン的な立場も持っているのでそのバランスが難しいのだが、ただ、消費国の立場に立てば、WTOの場でももう少し食料安全保障のようなこと(それも大切だが)よりも、食の安全といったことも含めて交渉すればどうかと思う。こういう類の交渉事では一般的に中間派をいかに味方につけるかということがポイントであるので、そういうことも念頭に入れて交渉を頑張ってもらいたいと思う。

二番目は制度設計上の提案である。わが国の場合はよく「日本型の」といわれる。この前の中山間地域支払いもそうだが、わが国の実態に合致した形の支援措置がより国際的に認められるような形で主張してもよいのではないかと思う。そこは無限定に拡大すると国際的な批判を浴びるのだろうが、そこはビシッと先ほどのタフ・ネゴシエーションの実践の中でしていくことが必要ではないかと思う。

三番目は、そうはいっても私などが調査する中でも、市場を歪める仕組みがまだまだあって、わかりにくい仕組みがたくさんある。ここで、一々具体的に申すのは問題もあろうが、例えば、でんぷん、砂糖の抱き合わせの類。さらには関税割当との関係もあろうが雑豆では既存の実績が優遇され新規参入が難しい等だ。大筋では透明性も増してわかりやすい仕組みになっている。ただ実際は運用上なかなか微妙な点もあるのだろうが、改善されるべき点もあると思う。最後の点は国際交渉とは関係がないが、国際交渉関係での意見をまとめて述べさせていただいた。

今回の経営所得安定対策は、本当に本格的な大改革だと思っている。長らく農業経済の研究者が主張していたことがようやく実現できるのかなと、私も評価もしまた期待もしている。ただ、問題は、これはある意味で「経営資源の集中」である、と柄澤課長もご説明でおっしゃられたが、経営資源の集中ということだとどうしても土地(農地)の問題になってくることは避けられない。今回の対策は要としての対策、言ってみればセレクション的な、担い手を選別して対象にする・しないを分ける、ある意味で対象にしないところは北風をびゅうびゅう吹かせて外套を吹き飛ばそうという政策かと思う。それがある程度追い風になることは認めるが、それで本当に上手くいくか。これで土地問題が解決するほど簡単ではないと思う。例えばコメの例でいうと、私のところの大学院生が調査研究をしているのだが、無償譲渡米

が決して減らずに増えている。農家一戸当たりの無償譲渡米はドンドン増えている。これは何を物語るか。そういうものですらいわゆる市場経済の枠からはみだす動きがドンドン出てきている。こういう階層の人たちに北風を吹かすような政策で本当に土地問題が解決するのか、私は少し疑問に思っている。

だから、土地問題についてはもっと工夫しなければいけない。それと同時に評価する点をもう一つ申し上げると、北海道と都府県を区別したことである。北海道はわが国農業の重要なインフラであるので、この仕組みを保護すると同時に、構造改革がこれからも進むようなかたちで今回のご配慮と同様の配慮を継続してほしい。まだまだ言いたい事はあるが、用意したメモを簡単に説明する。

農地制度・政策に関する論点(私見)

日本大学教授 盛田清秀

わが国農地制度・政策の見直しに関して、以下の論点を考慮すべきではないか。

1. 制度設計の立脚点

- ①農地利用に関する社会規範=効率的・合理的利用の責務に関する合意
 - ⇒人間ベースの合意が大切である、農業と非農業の調整が大切
- ②総合的土地利用政策の確立=農業的利用とその他土地利用の整合性
- ③産業・経済的利用と生活・環境的機能の調和
- ④土地の不動性・非可塑性・連坦性の要求など固有の性質に適応した利用体系 ⇒農地に特有の規模の経済を発揮するためには所謂「団地化」がどうしても必要だ。
- ⑤社会経済条件の変化に対応した農地制度・政策の再構築
 - ⇒土地問題を解決するには、「農地は何財か」ということを考えないといけない。 純粋な資産なのか、それともその他の性格があるのか(具体的には「家産」)。 これを考えて本気で制度設計すべき。今までの流れではおそらく上手くいかない。
- ⑥制度の実効性確保
 - ⇒市場と制度の役割をもう少しきちんと考えよ。

最近の例では、豚肉の差額関税にかかわる問題や建築物の耐震強度偽装問題がある。 これらもすべて市場と制度の役割のバランスの問題である。制度設計を下手にやると、 モラル・ハザードが一般化する。つまりルールを破ったほうが得だというわけだ。そう いったことを配慮した制度設計が必要である。

2. 検討の留意事項

①制度の実効性確保に格別の留意が必要

これまでの農地制度は、権利移転規制に主要な関心を注いできた。その一方で農地の効率 的利用は訓示的に唱えられるにとどまり、農地需給の緩和やその結果としての耕作放棄の増 大への対処が極めて不十分であり、農地転用に対する規制は必ずしも効果的に行われてこな かった。農地制度・政策の見直しを図るうえで、制度の実効性確保に格段の注意を向けるべ きである。

この場合、特に留意すべきことは、制度設計の見直しが事前規制から事後規制へと転換する に際して、制度運用もしくは市場メカニズムの活用に際して、モニタリング、違反行為摘発、 違反状態の解消等を迅速かつ適正に執行する制度・組織体制を構築することが必要である。

②農地の団地的集積をめざして、制度革新に向けた検討が必要

これまで農地の団地化を目指して、米生産調整助成、各種補助事業の要件に農地の連坦性を求めるなどの施策が行われてきた。しかし、もっと抜本的な仕組みが必要であろう。農業構造改革は市場メカニズム依存では成功しないと考えられる。土地に焦点を定めた施策が必要である。これまでも20年ほど前に「土地株」方式の提案などがあった。どのような仕組みが考えられるか、検討を開始すべきである。土地の所有権と利用権を切り離す新しい仕組みを考え出さねばならない。本委員会の中間報告でも、農地版の定期借地権という表現で30年ぐらいの長期賃貸借の必要性を申した。おそらくそういう問題では止まらない。なぜかというと新大陸と旧大陸、旧大陸の欧州とアジア・モンスーンでは農業のタイプと歴史が違うからだ。そこを克服するには、なまなかな従来型の発想では上手く行かないということを理解して、抜本的な制度設計が必要だ。これは頭の体操から始めるぐらいのことでやらないとなかなか抜本的な仕組みは出てこない。そういうことを、長期的展望を見据えて作業していく必要がある。

③農業の担い手に関する入り口規制は無用で、市場のモニタリング・システムを再構築すべき。 農業の担い手が農家であるべきかどうかは、規制措置によって決める必要はない。企業の 農業参入を忌避すべき根拠はほとんどないと考えられる。ただし、モラル・ハザードの起き ないような厳格な制度設計が前提となる。組織経営はなかなか成功しない要因は何かを思い 描けば、担い手の企業形態に関する規制は不必要。世界農業の現状とこれまでの歴史を想起 すべきである。

(補:新大陸型と旧大陸型。旧大陸型におけるヨーロッパ型とアジア・モンスーン型の類型差。 農業生産の技術的特質等の論点。) **髙木委員長** ありがとうございました。では本間主査どうぞ。

本間主査 皆さんお聞きになられてWTO国際交渉は非常に厳しい状態だ、というご認識だと思う。はたしてこれが、国民全体に共有されているかどうかというところが心配である。日本提案は農家の方などにはわりと知られていて、「多面的機能で頑張っているよね、食料安全保障も主張してるよね、仲間としてはG10があるし、EUは逃げられてしまったけれども、それでも輸入国として頑張っているよね」という受け止め方をしているはずである。

しかし、現実はまさに上限関税で200%、300%という数字ではなくてまさに100%という数字が出てきている。それから、日本を含んだG10にしても、重要品目がどれくらいになるかは別として、関税をほぼ半分に下げるというような提案までは折れてきている。

そういうことがきちんと共有されているかということの説明責任をどう果たしていくかが 非常に重要ではないかと思う。

今後に向けてではないが、そういうことで言うと、多面的機能や食料安全保障を主張して いくこと自体は悪いことではないのだが、そういうことにあまり重点を置いた交渉が通るよ うな印象を与える提案の仕方は今後再考しなければならない。WTO交渉は今回で終わりでは なくさらに続く。非農産物の扱いで50年掛かったところをもっとスピードアップして、関税 削減していく。いろいろ新しい哲学のようなことも言ってはいるが、基本的にWTO は貿易の 拡大を通じた経済的繁栄しかない。そういう哲学に反したら、じゃあいいよ日本は脱退しろ ということになる。そういう現実を農業者も含めた国民一般にきちんと周知してそういう姿 勢で臨むということが大切であると思う。それから、その意味では榎本講師の「図表I-5 各 国提案の関税削減等のイメージ(高関税品目の場合)」で各国のG10から米国提案まである中 で、どう compromise が得られるかで、どう見ても日本提案が通るとは思われない。すると、 重要品目の数を守った場合には削減率が大きくなるかもしれない。逆に削減率で取りにいく とすれば数で抑えられるかもしれない。これはあくまで過去の経緯も踏まえた私の印象なの だが、ここまで来ると「何かを取りにいったら出すものが必要」である。日本の提案がその まま通らないとすれば、どこを取りにいくかというところが大切だ。もちろん今はお話にな れないであろうが(笑)、例えばコメだけは死守するのか、あるいはもう少し幅を広げてバラ ンス良く取りにいくのか。どうもこのあたりがよく見えてこない。というより、これまでの 交渉を見ているとむしろコメだけに固執しているのではないかという印象がある。コメが重 要であるということにはもちろん違いはないが、コメだけにこだわるのではなくもう少し日 本農業全体のことを見た形で交渉を組んでいくことが必要ではないかと思う。WTOについて はまだ意見もあるが、各委員からのご意見をまずは承りたい。

次に担い手対策について。確かに日本の農政における非常に大きな転換であって、私も是 非成功させてほしいと思う一人である。が、一方で盛田委員からの提案にもあったように、 土地問題をこれに絡めて大きな改革に結びつけることが必要である。盛田委員とは少し異な る視点から言わせてもらう。土地利用型農業では耕作者主義はほとんどないのだといわれているが、それにしても農家だということに限定すれば、自分の土地ではなく借りるにしてもそこの所有者は農家である。ということはとりもなおさず、農家全体で貸し借りをしていて所有者が農家である構図は変わらないと思う。株式会社と言い出すとまた議論が別の方向に向かうのだが、少なくとも参入・脱退の自由をもう少し確保する方向で農業への入り口の規制を経営形態・業態にかかわらない形にしていく、もっと言うと「農業をキチンと営むということの確保」を重点とした政策にシフトしていく、そういうことに今の段階で本格的に取り掛かることが、結果的には現在の政策をスピードアップしかつ成功に導くことの早道になるのではないかと思っている。

髙木委員長 盛田委員、本間主査のコメントに対して講師の方々何かございますか。

柄澤講師 両先生からコメントありがとうございます。一言だけ申し上げる。経営政策あるいは農業政策は、今申し上げた経営安定対策だけで完結するわけではない。複数の政策が組み合わさって全体の政策が構成される。従って、当然この経営安定対策だけで農地問題がすべて解決されるとは思っていない。農地問題については、既に本委員会でもご議論いただいているように、いろいろな議論が必要であると思っている。ただ、経営に対する支援という切り口で見た場合、少なくとも現行のようにモノに着目してすべての農家を対象にするような政策よりは、今回のように一定の要件に限定した経営体を対象とする政策のほうが、明らかに農地問題についても改善されるような方向で物事が進んでいくことが考えられる。本対策だけで完結しないにしても、農地問題についても、本対策により、基本的には改善する方向で進んでいくのはないか。

榎本講師 情報の共有や説明責任のお話があったが、言われるとおりで、今の交渉における日本の提案がすべて通ることは最終的にはない。これは交渉なので、重要品目の数なり、関税の削減率なり、あとミニマムアクセスの拡大幅といったものが相互に関係してくる。

従って交渉の中では何処かを取れば何処かを譲歩しないといけないことが必ず出てくる。 具体的には戦略的な要素が出てくるので、なかなか表では話せないが、農協の方々・農家の 方々などに、よく考えていただけるような形で交渉の状況をなるべく詳しく、日本はこう言 っているが外国はこう言っているとか、交渉の現状からするとやはりそこは交渉なのだから どこか調整の必要が出てくるとかいったことは説明してまいりたいと思う。

一つに、食料・農業・環境フォーラムというものがある。これはJA全中さん、環境団体の 方々、NGOの方々に対する説明会であるが、こういった場所も通じて説明を行っている。こ れに限らずいろいろな場で説明をしてまいりたい。

髙木委員長 それでは他の委員からの意見交換をどうぞ。

小川委員 第一点の品目横断的経営安定対策については、本委員会でも土地問題をはじめとして議論があったが、基本的には二歩前進だと思う。この対策がこれから成功するかどうかは、

この場にいる人間が趣旨をよく理解して成り行きを見守り、どうせまた問題が発生するだろうから、それに対して是正的な現実に対するいろいろな監視であるとか問題が出たが、そういうウオッチをいろいろな意味で続けていくことも重要だと思う。第三者的に上手くいくのかなというのではなくて、むしろ当事者として、国民としても重要な産業であるので、是非軌道に乗せたい。僕が従来から主張しているように、農業は活力ある産業としてあってほしい。われわれはどちらかというと農業から購買しているほうだが、購買者としてもやはり新鮮できちんとした安全性の高い生産物を安定的に生産してもらいたいという強いニーズがある。だからやはりそういう点を軸として、ウオッチをどのようにやっていくかにはまた議論が必要であると思う。それが一点。

もう一点はWTO交渉について。交渉経緯を新聞等で拝見するしかないが、やはりご苦労さ れている。G10が不利であるという報道もなされているようだが。交渉のロジックとして、 なかなか大変かもしれないが、輸出国vs輸入国という図式ではもう駄目だと思う。米国の畜 産業も視察してきたが、今、競争の中で米国のパッカー(精肉業者)も一日あたりの屠畜頭 数が3千頭から5千頭が生き残りラインというようになっている。われわれが見たのは一日の 屠畜頭数が5千頭の工場であった。視察の獲得目的の一つは、特定危険部位の除去がきちん となされているかどうか現地で確認しようではないかということだった。しかし、一日牛が 五千頭、枝肉にして1万本が飛ぶように流れる中、半割りにして脊髄液を吸引するというこ ともやってはいるが、全然できていない。不可能である。こういうことが行ってみればわか る。だからそういうことはそういうことだと切り離すのではない。日本全体で一日五千頭の 屠畜だから、これを米国の一工場でやってのけるようなものすごい大量生産システム自体が、 果たして安全性やクオリティの面で日本の消費者に対して責任を持ちうるのか否かと考えた ときに、僕はものすごく疑問を持った。だから LOHAS (Life Of Health And Sustainability) にいくのではなくて、やはり21世紀のわれわれは最適な生産システムを追求すべきだと思う。 そういう観点から突き詰めていくと結局はコストの問題になる。だから輸出国の論理という のは、いわば安全性を無視した大量生産システムをもってローコストで輸出競争力ももって、 消費国(輸入国)に対して何でも良いから関税を安くせよ、あるいは撤廃せよ、そしてドン ドン買え、そして消費せよというメッセージを発しているのだ。このロジックの枠内ならば やはり力の対立になるのであって質的な対立ではない。やはり量的なパワーポリティックス の世界ではなくて、質的な対立点を文明国として日本は提起していく。世界の中で日本が論 点も提起していくことを強く求めたい。消費者にとっては、ことは命にかかわる問題である。 やはりそういった安全性の確保にはコストが掛かる。また、品質面でも日本の消費者が要求 している水準に達するにはやはりコストが掛かる。こういった点も含めて、決して論点のす り替えではなくて、新たに「21世紀の論点はこうあるべきだ」という問題提起をぜひ日本発 でやってほしい。

われわれ(ゼンショー)もコメなども大量に使っているので、ともすれば安ければ安いほうが良いというロジックに陥りそうになることもないわけではない。でも、そうではない。コンペティターは(牛丼に)輸入品のコメを混ぜているが、当社の場合は全量国産米を使っている。これはやはり長期的に見た安全性や品質保証という観点から、そのほうが良いだろうという経営判断でそこにそれだけのコストを掛けているのだ。でもやはり、前年比の数字を見ても、消費者の支持はわれわれにあるのだ。そういう点も含めて、クオリティについて・安全性について、を論点の中に入れて、大量生産20世紀型の論点から脱却していってほしいと思う。僕が言うと一寸変に聞こえるかもしれない(笑)が、是非お願いしたい。

とにかく、関税障壁はゆくゆくは小さくなったほうがよいとは思うが、やはり段階というものがあるので、その中で日本の農業として、米国をはじめ各国も同じだと思うが、ちゃんとした生産者に拡大再生産を保証できる手段を考えるべきだ。実態を見ると米国の生産者、農家も(競争で)疲弊している所が多い。だからそういうことも含めて、皆がバランスの中で拡大再生産できるという21世紀型のsustainable(持続可能)な社会を作るのだという観点から新たな論点整理を行い、交渉の場で健闘していただきたいと思う。

- **髙木委員長** ありがとうございました。他にありますか。
- **藤岡委員** お二方のお話は大変わかりやすかった。これまで理解できていなかったこともわかり感謝する。WTO 交渉関連のところでタリフラインという言葉が初めて出てきた。初歩的な質問なのだが、このタリフライン単位で平均関税率を算出しているのか。
- **榎本講師** 以前のウルグアイラウンド合意のときは、タリフラインの削減率を単純平均した。
- **藤岡委員** わかりました。すると「図表I-2 主要国の農産物平均関税率について」で日本の平均関税率は12%で諸外国に比べて非常に低いのだとある。外国に対して主張するならこれでもよいだろうが、実際にはコメのウエイトが非常に高いわけだから、国内向けに平均関税率を一所懸命に言うのは、実際上の関税率の引き下げという観点からは少しミス・リーディングのような気がする。すると、加重平均というのは考えられないのだろうか。
- 本間主査 OECD で加重平均に基づく計算をやっている。確か PSE という指標だったと思う。 これとは別に関税だけの数値がある。
- **藤岡委員** わかりました。後で勉強したい。あと「図表I-8米国提案のわが国に対する影響」であるが、それぞれの品目の関税率が今まで見た数字と少し異なるので、どういう根拠で計算されているのか伺いたい。また、この米国提案を最も右とし、G10の提案を最も左とすれば、現実の決着はおそらくその間で落ちるのであろう。さすれば、それぞれのシミュレーションは無数に出てくるのだが、日本の農業生産高なり国民の負担軽減に関して、いくつかの提案について経済上のシミュレーションをしているのか。二点について伺いたい。
- **榎本講師** 第一の、関税率の高さが今までご覧になられたのと違うという指摘であるが、われ われの高関税のコメや乳製品などはほとんど従量税(kgやt当たり)で規定されている。

外国では豚一匹あたり幾らというものもあるが、要するにモノの価値に対する課税(従価税)ではなくて従量税はモノの量・個数に関する課税なのである。コメや乳製品もそういう形で実は課税されている。これを今回、階層方式を導入する関係で、階層に分ける必要がある。すると同じモノサシ・尺度、つまり%表示にしなければならないという問題がまず生じた。この%表示にいかに換算するかを実は今年(2005年)1月から7月頃まで延々とやっており、換算率をどうするかを議論した。概ねの品目について換算方法が決まった、砂糖など一部換算方法未定の品目もあるがそれは仮置きして資料を作成している。

概ね最近こういう換算率になっていることを理解いただくために図表 I - 8を示した。コメなど、以前は関税率 490%とよく言っていたのだが、この図表では関税率 778%である。これはなぜかというと、日本では日本が買っているコメの価格を基準に換算していた。ところが、今回の議論で世界価格と実際に輸入している価格とでは差があるではないかとの指摘があり、その加重平均値で換算せよとの合意となった。従って、今回割安な世界価格を踏まえて換算率を計算した結果、コメについて 778%と高く出たわけである。日本が買っているコメは中粒種や短粒種などの比較的高価な品種である。ところが世界的にはやはりベトナム米やタイ米といった安い長粒種があるので、それに引きずられて関税が高めに出ているわけである。

二番目の質問の、実際上どういった経済的効果があるのかという点について。実際は内々ではいろいろなシミュレーションを実施している。図表I-8の下段には生産額を示しており、コメでは2兆円の産業であるとか、乳製品では約7千億の生産額があるとかがわかる。これが米国の提案のように関税が大幅に下がると、国内価格がざっと目の子で5~6割下がってしまう。すると産業の再編も必要であるし、経営転換するまでの当座の所得補填のようなことも考えられるのかもしれない。すると米国提案を受け入れた場合、相当の規模の政策的支出になることは目の子でも見て取れると考えている。

高木委員長 ありがとうございました。今の税率のところは、換算率は換算率で、これが決着 すれば日本は元の従量税に戻るのか?

榎本講師 そのとおり。

- **高木委員長** それは、階層方式を導入したことによって共通の物差しを作らねばならないからだ。従ってそのモノサシを引き当てたらこういう数字になったということだ。交渉が決着してわが国が実際の関税を課すときは、やはりキロ幾らの従量税に戻るわけだ。
- **小川委員** コメについてはわが国国民の消費の主流である短粒種単独で発表するわけにはいか ないのか?国民にとっても、世界にとっても関係のあるジャンルではないか。
- **榎本講師** 今、タリフラインの決め方は、長粒種、中粒種、短粒種と合同で、いわゆるアンコになって決めているものだから、それをさらに細分化することはでき難い状況だ。タリフラインの数の何%が重要品目と決めているため、今から細分化して増やしていくとかえって交渉で不利になってしまう。

- 小川委員 でも、国民向けの参考資料としてならば、短粒種の関税率は出せるのではないか?
- **榎本講師** 短粒種で計算したものというのは、主として中国米と米国のカリフォルニア米になるが。
- 小川委員 米国の関心があるのもそのあたりだろうから。そんなに開きはないのではないか。
- **榎本講師** そのとおり、さほど違わない。米国の場合長粒種は価格を少し引き下げているので、 (関税率が) 高めに出ていく勘定になる。
- **小川委員** そうだろうと思う。要するに国民は(普段食べている短粒種についての)実態を知りたいのだ。上の戦術とは別に国民に対して実態を判断材料として与えるべきだと思う。
- **高木委員長** 先ほど申し上げた490%は、実際に輸入しているモノとの差である。短粒種が大部分であるが、若干長粒種も入っている。もちろん短粒種だけの比較もできるが、実際に長粒種も入れているので言われるように、短粒種同士の比較は可能だと思う。
- **小川委員** おそらく生産国であり、輸出国である米国人の交渉当事者には、そこまでの考えは 頭にないと思う。逆にわが国のような消費国側が、やはりジャンルも基準もぶつけてやらな いと彼らはわからないのではないか。
- 本間主査 Tier = 階層方式で500%あたりには線を引いていないので、実際にはあまり関係がない。80%とか90%とかに階層の線が引かれている。その上で50%カットとなれば、490%が半分になるだけ、これならこれの半分になる。実態は変わらないが、ただ印象は悪い。実態は778%だったというような印象を受ける。
- 小川委員 もう一点、国民に与える印象のところで言いたいことがある。食料自給率だ。「図表 I-1 わが国及び諸外国の食料自給率・穀物自給率」について。これは本当にカロリーベースか?
- 榎本講師 その図表の表示はカロリーベースである。
- 小川委員 自給率をグローバルで比較する場合にはやはりダラーベース(金額ベース)で比較しないと。(ほとんどカロリーのない)レタスをいくら国内で作っても、カロリーベースの自給率の向上にほとんど寄与しないことに多くの国民は気がついている。はっきり言ってナンセンスではないか。工業など他の産業と同じようになぜ金額ベースで国際比較をしないのか。そのあたりから僕などはウサン臭く感じてしまう。元々は戦時経済のときに作った指標ではないか。芋やコメを作るのが農業の主体であった時代ならそれでも良い(笑)が、今の農業の実態は、芋米農業からかなりかけ離れている。そこでやはり変な指標を出してしまうと、議論の入り口から国民は胡散臭く思ってしまう。「これは、国内の農家を保護するために、わざわざこんな(カロリーベース自給率)指標を出してきているのだ」と。僕もそう思ったが、やはり(農家以外の)国民もそう思うだろう。今回はやっと参考資料として金額ベースの自給率が出たが、やはり国民に説明するときには金額ベースの自給率をメインで使っていただきたいと思う。そうしないと、(農水省の作る)資料は全部国内農業保護の目的で作成してい

ると勘ぐられても仕方がないのではないか。

- **榎本講師** 今の食料自給率は、今年(2005年)食料・農業・農村基本計画において改訂したが、 その中で従来は参考値にすぎなかった金額ベースの自給率もきちんと表示するように改めた。 食料自給率の概念も、当初の頃は国民に対して基本的なカロリーというものがわかりやすか ったもので、そのまま使ってきたのだが、その分、穀物自給率も金額自給率もあるので、そ れを併せて表記するようになった。
- **小川委員** 何より、国民の食料消費行動が変わってきているではないか。芋とコメしか食わない人はいない。むしろレタスや人参といったノン・カロリー、ロー・カロリーの食材を現代の消費者は欲しがっている。そのあたりを把握しないと、判断を間違う元になる。
- **榎本講師** 金額自給率なども国民に開示していくということで、今回から食料・農業・農村基本計画においてきちんと出すようにしてある。国際交渉の場面でも金額ベースの自給率をこれからどう考えていくかということは検討いたしたいとは思っている。ただ、今までカロリーベースの自給率を基本においてやってきたのは、やはり食料の安定供給という時の基本的指標として、国際的な需給体制はカロリーベースで計算していることが各国のデータにあったので、わが国もそれ(カロリーベース)を基本にやってきた経緯がある。
- **小川委員** 経緯はわかるが、21世紀にそれでよいのかと思う。僕は全然よくないと思う。まあ、 参考指標としてのカロリーベース自給率はあってもよいとは思う。
- 高木委員長 これは、委員会の最初で議論したように、食料安全保障をどう考えるかという問題に帰着する。だから小川委員の言われる、今の実態をきちんと見なければならないという主張はそのとおりだと思う。しかし、もう一方では政策的にいうと、おそらく日本は最後の砦として何を守らなければならないか、との問いの答えはやはり(国民の摂取)カロリーであろう。たしかにビタミンは豊富だろうが、やはりレタスだけ食べても最後の腹は満たされない(一同爆笑)。そもそも、これは食料安保論から来ている概念であることを申し上げておきたい。政策というものは、どうしてもそういう面がある。またこれを議論しだすと・・・。

小川委員 二時間は優に掛かるだろうからやめましょう (笑)。申し訳ない。

髙木委員長 時間が押しているが、他に何かないか。

合瀬委員 柄澤講師にお尋ねする。今の所得保証の計算でざっと予算規模はどれくらいになるか?また、コメの場合米国が200%という関税を提案したときに、計算すると丁度同じくらいの金額になったのではないか?ちょうど、今、コメが重要品目になるかどうかわからないが、それにしても今200%どころの話では済まないと思う。コメがWTOでかなり優遇されるのか、それともかなり現行関税をカットされるのかということになると、コメをこの仕組みでやらなければならないとすると、予算上かなり厳しくなってきて、仕組みそのものを見直さなければならなくなるといった議論はないのか。

柄澤講師 一点目については、現行の麦や大豆に支払っている支援額は千数百億円というオー

ダーである。これに対して、今般の対策でどうなるのか?とよく尋ねられる。これについては、19年産からの導入に向け、さらにはスタート後も、一定の努力をしてハードルをクリアするという農業者に門戸を閉ざすというのも変な話なので、門戸を開けておくこととしているが、どの程度の農業者がハードルをクリアし、あるいは組織化の実をあげて要件に到達するかという結果次第であって、政策としてこのあたりが適当とか、何割をカバーすべきであるといった話はできないと申し上げている。現行で千数百億円の予算規模に対して、どの程度の規模になるかは、現時点ではわからないと申し上げる以外ない。

二点目のコメについては、現状では、内外のコスト差は全く顕在化していない。机上の仮定として、もし言われるような非常に厳しい関税削減率になったとしたら、現状とはおよそ次元が異なる状況になっていくので、とても今申し上げた予算額と比較するような話にはならないだろうと思う。いずれにしても、交渉であるので、農水省として全力でこれに対処しているということを申し上げるしかない。

合瀬委員 先ほど「説明責任」という話もあったのだが、今回、所得政策による所得保証の形で農政予算という広義の税金から補填するために、税金額として国民の目に見えてくるわけだ。ところが今までは価格政策による関税という見えない補填がなされていた。

見えない補填から見える補填に変わってきて、本来そこを国民的な議論のきっかけにすべきなのに、なかなかお金の話が出てこない。

- 柄澤講師 別にお金の話を隠そうという意図があるわけでは全くない。今はまだ、対策の対象となる要件を決めたという段階だ。19年産からの制度なので、具体的な予算額は、2006年夏に概算要求を行うことになる。その時点で一定の前提をおいた要求額を確定して財務省に提出する。予算が成立して、制度がスタートする時点では、少なくとも予算ベースでは非常にクリアな形になると思う。さらに、執行する段階になれば、誰に幾ら支払うということは極めて明確になる。
- 合瀬委員 そうなのだろうが、本当はその前に一緒にした議論をしていかないと、WTO 交渉にしても、その結果が一体国民にどういう影響を与えるのかが見えてこない。(NHK 視聴者でもある) 国民に解説する場合でも、かなり難しくて、国際交渉だから先のことは見えなくて先の計算をすることは難しくなるとはわかっているのだが、それがかえって本質的な議論に到達することを妨げているような気がする。非常にわかりづらい中で一部の情報で満足しているところなのではないかなという気がしている。今回の所得補償では、国際交渉をやりつつ、それをバネとして国内における農政改革をやり遂げるという本来の視点からすると、国民負担の観点をもっと多く前面に出して議論したほうが国民の農業に関する関心がより深くなるのではないかという気がした。
- **柄澤講師** たしかにそういう側面は当然あろうかと思う。しかし、今回、この経営安定対策を 導入すれば、ある日突然に農産物の価格が下がるとか、ある日突然これまで掛かっていた国

の予算が激減するとか、そういう意味でのメリットよりも、むしろ先ほど申した一定の要件に該当する経営を支えていく、将来にわたって農業を担っていく経営に限って政策的に支援していく、今のところは、そういうある意味でやや抽象的な話にしかならないことは事実だ。 ある日突然国の予算が激減するというような状況にはならないことはご理解賜りたい。

小川委員 しかし、そうはいっても、粗粗 (アラアラ) の定量的なものぐらいは示されないと、国民としてはどういう風に考えたらよいのかまるでわからない。品目別の乗っていた分は理屈として出荷額が安くなるのではないのか? あくまでも「理屈として」の質問で、現実は市場経済であることは承知している。

柄澤講師 そこは、価格政策で全農家を一律に支援する体系から、所得政策で一定の規模の農家を限定的に支援することに伴い、支援の対象となる農家の生産コストは、当然全体の平均より低いので、その意味での支援水準は概念的には従来より低くなるはずである。しかし、内外コスト差に着目して支払うと言っているので、この政策に転換したからといって、関税率が変わらない限り、担い手に絞るという意味ではコストは下がるだろうが、価格が下がるという保証は難しいのが事実だ。

盛田委員 一寸待っていただきたい。現状の前提は、コメについては問題の品目横断的経営安定対策の対象に入っていない。だから、今の時点で行政に見通しを求めるのはそもそも無理だ。民間ベースで、こういう前提ならこうなるという風に試算するしかない。

合瀬委員 もちろん今の議論とコメの議論が違うということは理解している。ただ、コメの議論をするときにはWTO交渉の成り行き次第では、このぐらいの税金負担をしなければいけない(そのかわり、原理的にはこれくらい安くなるだろう)というように、お金のことをセットにして国民に説明するべきだと思う。さもないと、国民にとって、WTO交渉と自分たちの生活とがどういう関係にあるのかが見えてこない結果、国民に対して農業への関心を呼び起こすことにはならない。こういうことを説明させてもらったつもりであった。

盛田委員 それは、どの水準に維持するかということと関連する。現行をそのまま維持しようとするなら一定の試算はできるが、国際交渉の結果得られた水準で再設定するなら全く違ってくる。今の合瀬委員のご意見は、たぶん現状の所得を保証した上での試算ということになるのだと思う。

合瀬委員 コメの部分について、ということか。

盛田委員 然り。小麦や大豆の部分はハッキリしているのだから。

小川委員 例えば大豆ならば価格が下がるということでよいか。

盛田委員 それはそうだ。下がって然るべきだと思う。

小川委員 当然下がって然るべきだろう。僕ら、消費者側から言いたいのはまさにそれだ。で も、下がらないじゃないのかと必ず消費者からの苦情が必ず出る。

盛田委員 ここでの価格は「市場取引価格」であって流通マージン等も含めた末端の消費者価

格ではない。

小川委員 確かにそう言ってしまえばそれまでだが・・・・。

高木委員長 馬場委員何かおありか。

馬場委員 もともと、価格政策からこの品目横断政策に切り替えるときに、外国との条件格差を経営単位に補填するというのは、内外格差のある部分を関税相当額から収入を得てそこを国内に埋めていればいいのだが、例えば、仮に外麦の関税を下げてしまえば外麦からの収入が減る。外麦からのコストプールで賄っていた部分が減れば財政で賄いましょうというのが、品目横断的経営安定対策のスタートの議論だったと思う。関税は間接的にはコストになって、それは市場価格に反映されて結局消費者負担ということになる。この消費者負担から財政負担へということで品目横断ということになった。財政負担なので、直接担い手に支払う仕組みに切り替えた。その意味では消費者負担から財政負担へという世界に入った。そこで、今回の対象品目だと、麦とかでんぷん、砂糖がある。麦だと外麦との差益から国内振興分に財源が行く。具体的には国内の麦作経営安定資金(特別会計)となっていた。今回この麦作経営安定資金が品目横断的経営安定対策による補填に置き換わった。ただ、そこで担い手の所得水準というか経営安定の線を引いたわけだ。内外格差の是正として。そこを埋めるといっていて関税格差が下がるとすれば、今度は財政負担面でしっかり支えておかないと生半可なコスト削減の努力をしたとしても追いつかない。

小川委員 それは、輸入小麦も国産も同じ品目だと考えているからそうなる。外食産業にとっては違うのだ。国産小麦を使った饂飩は別の商品だ。当然高い。高くても(旨くて消費者に支持されれば)それはそれで経営的には成り立つのだ。財政負担によって農業全体として担い手を選んで農家の経営が成り立つようにやって行こうということだ。これは良い。二歩前進だ。けれども定量的に国民にわかりやすく説明してもらわないと困る。今までの品目別にいるいろな助成があることはある程度皆知っているが、それが定量的に幾らかということはわからない。大口消費者の僕らでさえわからないのだから。じゃあ、麦に対する補助は幾らなのか?

馬場委員 約1千億円ですね。

小川委員 それが担い手に対していわば廻るのですね。

馬場委員 さよう。担い手だけで全部の麦をカバーするとすれば一千億円そのまま使うという わけだ。

小川委員 すると麦の出荷価格自体は当然下がる。

馬場委員 それは、生産性がより高い担い手で麦を生産していけば、コストは徐々に下がって くるだろうという立場に立つ。

小川委員 そりゃ選ばれた担い手が生産すれば価格も下がる構造になるというわけだ。

馬場委員 あくまで「徐々に |、である。ただ、圧倒的に日本と米国、カナダやオーストラリア

とはコスト面で構造的な格差があるので、一気に差が詰まるということはありえない。

- 小川委員 内外のコストが同じになるか、などとそういう議論自体最初から立てる必要がないと思う。消費者から見れば、まさに輸入小麦と国産小麦は品目が違うのだから。僕が農業側に対して一貫して言っているのは「もっと自信を持って売ってほしい」ということだ。コメもそうだ。国民にとっての最大の関心は、長粒種ではなく短粒種である。よくコメの内外価格差が5倍だとか言われるが、短粒種も本当にそうなのかと問いたい。
- **高木委員長** 麦の話に戻ろう。麦で言えば、関税もあるが、実態は外国から買った小麦を国内では比較的高く売っている。そして稼いだ金を(特別会計として)国内麦の生産対策に使っている。それは数量が違うから、海外から輸入する量は何百万トンで国内の生産量は70~80万トンだ。これまでそれでやってきた。その財源はおそらくこれからも使うのだ。外国から買ってきた小麦、それを安く買って高く売っているのだからその分を財源にすることは変わらないのだろう?
- **柄澤講師** 確かにそのメカニズム自体は変わらない。ただし、仮に、関税が下がりマークアップが下がってくるとすれば、現行の財源が減少する可能性があるかもしれない。
- 高木委員長 このメカニズムは、もう少しわかりやすく説明すべきとは思う。財源は税金には 回せないで、関税が下がればその分価格が下がり消費者の負担を若干下げる方向に働く。ま た、担い手が生産コストを下げる努力をすることで、また消費者の負担も下がる部分がある。 共通しているのは、合瀬委員の話にもあったように、国民にもっとわかりやすく説明すべき であるということ(笑)だ。そういう風にお願いしたいと思う。
- 小川委員 国産品の価格が輸入品の二倍以下なら、国民もその差を認めるとか、三倍なら嫌だとか、品目によって国民の消費行動もいろいろと違いがあるのだ。だから、できる限りつまびらかにしたほうが農業のためにもなる。安心して国産品が輸入品の三倍の価格をつけられる品目もあるのだ。何もコソコソやる必要はない。
- **高木委員長** ところが、残念ながら現実には三倍どころの価格差で済まないところが悩ましい (一同爆笑)。
- **合瀬委員** 国民負担の観点に立って、農業を守るのに国民がどれくらい負担しているとか、どれくらいのものに幾らくらい払っているかとか、身近なところで具体的に説明していただけないと、国民からはすごく遠い話である。せっかくの戦後以来の大改革といわれ、実際私も大改革だと思うのだが、ではこの改革が貴方の生活とどういう風に関わっているのかを言わないと、ますます農業が国民からすごく遠いところで議論されているという気がしてならない。
- 柄澤講師 おっしゃるご趣旨はよくわかりました。
- **高木委員長** おわかりだと思いますので。この論点はこれくらいにして。最後にどうしてもこれだけは言っておきたいことは?澤浦委員おありか。

馬場委員 その前に一言発言してよろしいだろうか。今回の経営安定対策の評価は、かなり皆さんもそれぞれなされている。これを成功裡におさめるか否かは、盛田委員や本間主査が言われたように土地問題をどう扱うかに帰着すると思う。それには結局、日本型の構造改革のイメージとは何かということ、例えば、「地域の中で」担い手を見つけてそこに作業を集めましょう、農地も集めましょうという論理が入っている。集落営農もそうだが、その担い手を支える対策です、といったいわば日本型構造改革のロジックを目指そうではないか、というところがある。そのロジックから、業態は何でも入っていいですよというところに一足飛びにいく前に、じゃあそういういわゆる集団的、盛田委員の言われる団地的集積に向かっていく上での阻害要因は何かというところから入っていかないと、一足飛びの議論ではいけないのかなと思う。

本間主査 いや、一足飛びという話はしていない。そうなるとここはものすごく長い議論をしなければならないのだ。

髙木委員長 農地の話になったので、澤浦委員にお話いただいて終わりにしよう。

澤浦委員 集落営農は自分もまだよく理解できていないのだが、地域で農業をやる人を探して その人に農地も作業も集中するということだと思う。そういう方がいるところは先ほどの数 字で4万だったと思う。問題は、残りの4万である。担い手がいないのだ。

自分も先日島根県に行ったが、本当に良い所だった。ここで農業をやればさぞかし良い農場になるなとイメージできたので、でもなぜ皆さんご自分で農業をやらないのですかと尋ねたら、一番若い人で65歳だ。そういう所は、もう外部から人が入っていかないとどうしようもない。自分たちが外部から入ってやろうと思っても、いろいろな縛り、農地の制約などがあって、どうしようもない。結果的に動けないのだ。そういうことを含めて外部から農業に参入してくる人がやりやすいような環境を整える必要があると思う。

それで、担い手としてやるときに自分は株式会社というやり方はすごく良い方法だと思う。 お金がない人でもアイディアや技術があればリスクを取らずにチャンと営農できるから。

馬場委員 所有も含めて一足飛びに自由にする前に。

澤浦委員 いや、農地は別に所有したくない。安定的に長期で貸してもらえたらよい。

馬場委員 そういう仕組みとして議論すべきであって、所有も含めて農地を自由にしてから考えるというのは少し違うのではないかと言いたい。昨日(05年11月28日)もいろいろ何かあったようだが(注:規制改革・民間開放推進会議〔議長:宮内義彦氏〕が農業問題について公開討論を開き、農水省からは井出経営局長以下、柄澤課長も出席した。JA全中も参加している。本会議の専門委員でもある本間主査は福井秀夫政策研究大学院大学教授とともに討論に参加している)。

澤浦委員 やはり自由にしないと自由な発想は出てこないと思う。

本間主査 担い手が既に守られているのだ。これだけ(ガチガチに)守られているのにさらに

外から入ってこられるのは嫌だ、という風に馬場委員の仰っていることが聞こえてしまう。

馬場委員 私が言いたいのは、本間主査の表現と少し違う。集団的利用の秩序といったような モノをどうやって地域ごとに作り上げられるかということをこの委員会の中で検討してみて はどうかということだ。

澤浦委員 コメの場合、コメを作って地域で暮らしていける人数は、今までよりも減ると思う。カロリーの生産性は高くとも、金額の生産性が落ちるから。すると地域で水田を守るといったことが、作業上もうできないと私は思う。米づくりにかかわる人が少なくなるのだから。それをもっと増やしてというわけにはいかない。従って、かかわる人も法人の社員や従業員といった人が、生産を上げるために地域や設備を守り・整備していくという形にならざるを得なくなると思う。仮に地域で守っていこうとしても、農家でない人は草刈りなどには出てこない。自分は担い手がいない所は、法人の従業員が守り・整備していく方向が正しいように思う。

高木委員長 (馬場委員のほうを見て)

馬場委員 いや、今日のところは結構だ。議論はまたの機会にしよう。

高木委員長 ではまた、ということで。今日は時間が超過して申し訳ない。これからどういう 風に整理するかを事務局と相談して整理したい。本日は、榎本課長、柄澤課長のご両人には 誠にありがとうございました。

(2005年11月29日 第12回委員会)

第13回農政改革髙木委員会議事抄録

[日 時]

平成18年(2006年)2月24日(金)12:00~14:00

〔出席者〕

髙木勇樹委員長(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)、榧野信治 (読売新聞社論説委員)、

馬場利彦(全国農業協同組合中央会基本農政対策部水田・担い手農政対策課長)、

藤岡武義 (日本生活協同組合連合会常勤参与)、盛田清秀 (日本大学教授) の各委員

(順不同・敬称略)

〔議 題〕

- Ⅰ. 最終報告書案への各委員のコメントについて
- Ⅲ. ㈱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」
- Ⅲ. 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 |
- Ⅳ. 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

I. 最終報告書案への各委員のコメントについて(**高**木委員長)

まず、最終報告書に対する各委員から頂いた追加の論点である。これについて付け加えることがあれば先にお申し出いただきたい。

(特に発言なし)

それでは、もしあれば後刻でも事務局にご連絡願いたい。コメントについては私(委員長) のほうで整理をしてまいりたい。

経営所得安定対策等大綱が2005年10月に省議決定されて、いろいろな説明会が現場でも開かれて浸透しつつある。本日は実際にこの大綱を受け止めて、これからの農業の現場に生かしておられる立場の農業者お二人をお招きした。一人は山形から来られた株式会社庄内こめ工房代表取締役の斎藤一志さん、もう一人は会津わたなべ農場代表の渡部義彦さんである。それぞれ20分~30分ぐらいでお話を頂く。お二人のお話を伺ったあと、この大綱の政策当局の責任者でもあり、この委員会にもご出席いただいた柄澤彰経営政策課長からコメントを頂く。そして皆様からの意見交換ということで進めてまいる。それでは、斎藤さんお願いします。

II. (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 |

私は、本業は養豚で、もう一つ有限会社いずみ農産という生産農場を持っている。常時千頭 ぐらいの養豚と水田が2.6haと庄内では平均以下の面積規模の小さい水田であるが、養豚がある 程度順調であるので経営的には家族で飯が食える状況だ。

流れから言うと、例の米パニックであるが平成5年当時は他の農家同様コメを農協に全量出しながら養豚も懸命にやっていた。しかし、平成4年養豚の規模拡大と自動化が終了したので、どう考えても儲からないので田んぼをやめようと思っていた矢先に、例の米パニックであちこちの消費者から直接コメを売ってくれと頼まれた。元来調子がよいほうなので、ハイハイと応えて売っているうちに八千俵にもなった。どうするかとグループを作って、私が手助けすることで年間八千俵のコメを宅配便で直接消費者に送ることができたのである。当時は食管法があったので、特別栽培米制度という制度でしか出荷することができなかった。そこで、当時の食糧事務所に行って手続きした。平成6年、7年と大豊作でコメが余るのでいろいろそのコメの売り先に奔走したのが、現在の庄内米工房が生まれたいきさつである。今は年間2万6千~7千俵の集荷を傘下の133農家からやるようになった。システムはほぼ農協と同じであり、金融商品も市中銀行との提携により共同開発し農家に提供できている。肥料・農薬の販売もいま重大な課題であるのですべて統一資材を使っている。全農のご協力で「こめ工房一号」「こめ工房二号」と名付けた肥料も作ることができた。おかげでコメの販売は順調で、ほぼ全量を関東の大手外食チェーンに契約で出している。ミニミニ農協というのがわれわれの組織であるといってもよいだろう。

2005年の10月に経営所得安定対策等大綱が発表になり、われわれのグループで1ヶ月に1度 のペースで勉強会を開催して、どうやったら生き残れるか計画している。

メモにもあるが、今回農水省でも、柄澤課長が確か12月に山形入りされ、この経営所得安定対策等大綱の詳細を説明されておられる。先週には今井課長が庄内に入られて説明に当たっておられる。その他にも東北農政局、県の農政事務所が、これまでこんなに熱心にされたことがあったかなと思うほど、詳細な説明を現場に出向いてやっておられる。ただ、うちのグループの連中は、既に遠い所にでも説明を聞きに行っているのだが、第二種兼業農家(二種兼)の人たちは聞きに行くチャンスがないというか、聞きに行く気もない実情だ。従って二種兼の人たちは集落で聞く説明の情報しか持っていない。山形県では各市町村へのバックアップをする意味で、経営所得安定対策等推進室という5名のスタッフが、大綱に沿った形できっちり説明されておられると思う。

ただ、問題なのは現場であって、集落に入ってしまうとなぜか「集落座談会」という形になっていて、その第一声が「おたくの集落は集落営農できますか?」という農協職員の問いかけ

になっている。「今後補助金を受けるには集落営農をしなければ貰えなくなる」とか「大豆を作らないと駄目だよ」という話になる。制度の趣旨からは、今まで作っていなかった農家が突然大豆を作るようになっても実際補助金は貰えないのだが。ウチの集落にも10町歩耕している認定農業者がいるのだが、その認定農業者も一緒に集落営農に入ってしまえというような説明の仕方が、実際に集落の第二種兼業農家にはなされているようである。当然、これは無理な話なので、無理だねということになって、庄内で実際に今集落営農をやろうとしているのは数件しかないと思う。特定農業団体ということで、法人格を持たないことなので、農協の職員が自分でも半信半疑で説明しているものだから、上手くいくはずがなく、中にリーダーがいる場合には自社で規模を大きくするのが面倒なので、これからは集落営農だということで逆に集落営農をバネにして規模拡大を考えている人もいる。それをずっと突き詰めていくと、話はまとまるがその人がリーダーにはならない。その集落の随分年配の方がリーダーになったりしているのが実情である。

そして15 町歩、20 町歩と自ら努力してある程度の規模拡大してこられた方が、逆に一オペレーターの立場に置かされるのが現状である。この集落営農というのもブームのような話で、今までに何度かあった。私も昔農事組合法人を集落の中で運営していたので、他の農事組合法人の生き様を見てきた。私の所は昭和45年の設立であるが庄内ではその当時から続いている農事組合法人は1社しかなく、すべて倒産もしくは組織替えの憂き目にあっている。なかなか難しいと思う。農水省が言っている経営安定対策はソコソコ何とかなってきたかなと思うが、平成15年当時から考えると少し後退気味ではないかという感じがする。問題は、現場が周りと逆行しながらまるで社会主義国家のように動いてきたことである。何ら規模拡大によるメリットや生産原価の低減などが、全く想定の中にない。地域での説明では、補助金が貰えるという話しかしていないのだ。これは非常に恐ろしいことだと思う。逆に、規模拡大をして、田んぽが散らばっているものをまとめて機械の効率を上げることで生産原価を低減しようという話なら納得がいくが、現場ではなかなかそうはいっていない。実際に農家のほとんどの所は諦めムードで、何を言っているのかわからないというのが現状だと思う。自分でも大変悔しく思っているのだが、本当に農業の規模拡大によって強い経営体を作るという感じにまだまだなっていない。「一歩前進、二歩後退」という姿かなと思う。

課題ということで一、二考えてきた。実際に19年からは市町村が生産指示数量を配布するものではなくて、生産調整方針作成者が――私も生産調整方針を作成しているので私と農協が話し合いながら――生産指示数量を決めて傘下の農家に配布するという形になると思われる。ただ、どうしても行政が絡んで平等の理論で喧嘩のないように、みんな同じ・仲良くやろう、という形が19年から21年の姿ではないかと心配している。実際にコメがどれくらい売れているのか、誰が買っているのかということの実態がわからない状況である。ウチは契約生産だから全部わかるのだが、私とJAグループでやるとすると、単位農協のJAは全農にすべて売り渡すわけ

だ。従ってJAは全部売ったという話になる。私は当然の通年の出荷になるので、3月それに6月の農政事務所の調査の段階では在庫持ちということになる。法律からいうと、私のほうが「売れない産地」になるのかなと、よくわからないながら心配をしている。実態がなかなかつかめないために、無さそうで有るのがコメだ、有りそうで無いのもコメだといわれる。これまた農水省も大変だとは思うが、配分に関しては何らかのルールを作って、客観的にそのコメが売れるという証明があれば生産指示数量を多く貰える。逆に余っていることが確認できれば、生産を抑えるというのが当たり前なので、そのあたりのルール化を是非お願いしたい。

もう一つは、実はわれわれの産地は日本海側の高温多雨地域で、大豆の生産には大変不向き な土地だと思っている。大豆の刈り取りは11月頃であるが、その頃には時雨模様で雨の合間に 二日ほど晴れる日があるため、そのときに大豆の刈り取りを急いで済ませているようだ。私は 農産物検査員なので見ればわかるのだが、非常に品質が悪い。でも、大豆を作らないと補助金 がもらえないので、今までJAは本当に一生懸命になってグループ化をしながら機械を揃え設備 を建設してやってきた。ここにきて、集落営農とか、集団でやっている集団が壊れるのではな いかと非常に心配している。個人個人に配分している転作の面積を一箇所に集めて、「大豆の転 作組合」というものを作り、植え付けや刈り取りの作業などは比較的若い人が担当しているの が実態だ。ただ、問題はそのモノ(品質)が悪いことだ。早い話が、太平洋側では麦なり大豆 なり結構良い品質のものができるが日本海側では大豆は無理だろう。同じカネ(補助金)を出 すならそちら(太平洋側)に出したほうが都合が良いのではないかと思う。それで今まででき ていた大豆組合が生き残れるのかという問題である。これは私見であるが農家手取りが1万3千 円。私の所で払うのも1万4千円を切るぐらいになっている。農家は経営感覚がないとよく批判 されるが、ウチのメンバーは全員が複式簿記で記帳していて経営分析を行っている。しかし、 原価低減の余地がもうなくなっている。生産原価が1万2千円から1万2千500円。収量を今ま でのように大量収穫型ではなくて食味重視の品種に切り替えると、原価が上がるのでこういう 実態になる。そうすると、一俵でせいぜい千円の利益しかない。「これから毎年500円から千円 ずつ下がるのだよなあ」といろいろな人が言うが、もう限界だ。このままいくと、大きい稲作 農家のほうから破産するというのは目に見えている。だから、この対策が3年間で終了する前に、 農家が残っているのかどうか非常に疑問だ。まず実現はしないだろうとは思うのだけれど、も っともっと土地を個別の農業者(法人含む)に集約するテンポを速めていただかないと、こん な集落営農などをやって2年~3年遊んでいる余裕は全然ないと思う。高齢化がものすごい勢い で進んでおり、山形でも65歳以上の就農者が昨年で57%である。この5~6年でドンドン増え ている。若い人が副業ではなくて完全に本業として勤めに出ていることが、危機的な状況を招 いている。やはり少なくとも30町歩~50町歩は一人でできる範囲なので、それくらいの面積を 一人に集約する施策を真剣に農政当局に求めたい。

あと、価格下落対策は「ならし」政策の部分で9割までできているので、それはそれで効果が

あるとは思う。ただ、価格が下がったので下落対策で9割、次も下がったのでまた9割とやっていると、たちまち限界に突入する。私はこの制度も数年しか持たないと思う。第二種兼業農家の人たちは、もう農業者年金を投入しはじめているので、何も損したまま生産することもないとは思うのだが、これが続いているのが現状である。

農水省も全中も、農家のためを思っていろいろやっているのは大変よくわかるのだが、実態 はそう農家のためにはなっていないと現場のほうでは考えている。このようなことは絶対あり 得ないと思いながらの仮定の話だが、もう一気にWTO協議の場で100%上限関税を受け入れて しまえ、確か現状の関税は770%だが、100%でも構わない。その代わり一気に国内のコメの相 場を下げて、6千円くらいにすればよい。直接補償で何とかやればよい。消費者のほうでも今ま で10kg5千円で買っていたコメが一気に2千円くらいにまで価格が下落する可能性があるので、 メリットが実感できれば、直接支払への理解も進むだろう。とにかく規模の大きい農業者が残 っていく仕組みがないと日本農業はもう無理だと思う。直接補償の面積要件を20町歩以上にす ることでは、いま農協が一生懸命に推進している集落営農、特定農業団体の規模要件の20町歩 とマッチングするので、理論付けができてちょうどよいのではないかと思う。それから、現場 では、「規制緩和という名の規制強化」がものすごい勢いで始まっている。私の所も検査機関で 自分でも検査員をしているのでよくわかるのだが、農産物検査の民営化によって毎年のように 提出書類が増えている。ソフトを自社開発しているので何とか対応できているのだが、ここま で要るのと思うような膨大な資料を提出している。それから、食品関係者の間では大変問題に なっているJAS法関連。これもわれわれ農家が表示しそれから事務作業だけがJAS法によって 増えて農家側に求められるようになった。トレーサビリティのほうは、何月何日にどういう農 薬を何倍希釈で使用したというような記録である。実はウチ(庄内こめ工房)では前からやっ ているのだが、そうでない所は事務量が増えている。今新しく始まったのが農薬のポジティ ブ・リスト化である。柿畑の下にアスパラガスを植えていた人がいたが、アスパラに柿の農薬 がかかるというので全部駄目になった。養蚕などもカイコに影響を及ぼすので農薬の使用が著 しく制限される。新しい薬が全く使えず、昔のきつい薬を使用せざるを得ない状況だ。

農産物の原価が下がらない大きな原因が、農薬、肥料、農機具の価格が下がらずに上がっていることである。これの一つは特約店制度が旧態依然として存在することだ。現物はメーカーから直送されるが、伝票が恐ろしく複雑なルートで廻ってからユーザーに送られて来る。ウチは養豚が主体なので、飼料でそんなことをやっていたら採算が合わない。メーカーが数社集まって飼料工場を運営し、工場直送の10t車で飼料を納入してもらってコストを削減している。こういうことが稲作農家ではできない。それから農機具が素晴らしい高性能なものができている。ベンツより高く、1千万円を超えるものもゴロゴロしている。田んぼで転がしている小さな農機具が1千4~5百万円するのだ。これもいかがなものかと思う。それから、あまり言いたくないのだが、なにせ地代が高い。ウチのメンバーは借りたほうが安いだろうと、ほとんどの耕作規

模が平均7町歩くらいだが自作地はそのうち4町歩ほどで、残りはすべて借地でやっている。ここに10 a 当たり2万円~2万5千円の地代が掛かる。これを一俵当たりのコストに換算すると、2~3千円のコストになる。そろそろ地価が下がっているため、農地を取得しての経営も視野に入ってきている。地価が下がって農地を売りたい人も出てきているため、会社で言えば資本を増資して、農地を取得し、一気に大型経営を目指せば、生き残れる農家もあるとは思う。このままでは、経営安定対策で3年後には当地のような稲作の単作しかできないような産地には、大型農場というものはなくなってしまうのではないかとウチのメンバー皆で心配している最近である。

以上で報告を終わる。

Ⅲ. 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 |

今回は現場の声を聞いていただく機会を与えていただき光栄である。国が米改革の検証をや ると同時に今日は私のほうから現場からの報告をさせていただく。プロフィールを申し上げる と、平成5年まで神奈川県で外食関係(和食のファストフード)企業のコンサルタント業務に従 事していた。父が60歳から農業者年金を受給するにあたり、長男が農業を後継すると2万円が 加算金として上乗せされるという要件があり、男の約束ということで、帰郷したわけだ。もと もと稲作は好きだった。他の農業は生理的に受け付けなかったのだが、コメだけは例外であっ た。ただ、高校を卒業して大学に行く前には、当時の会津は農地の流動化がされておらず、優 良農地はほとんど動きがない状態であった。それで、平成5年に父親が60歳のときに会津に戻 り、農家を任された。当時、新たに改正された認定農業者制度が発足したばかりで、河東町 (かわひがしまち) で第一号の認定農業者になった。役場に申請したら、それは何ですかと逆に 尋ねられた(笑)。あまりにも早過ぎたのだろう、今でも制度を活用するのが早過ぎると地域か ら怒られているのだが、こういう制度が出来たそうですと資料を持参し、役場の人に嫌な顔を されながらそれでもとりあえず認定第一号となった。農用地利用調整手続き規程に基づき申請 して、2.5haの自作地に加え一挙に6haを借りて専業農家に切り替えた。当初は、当然農協と商 系業者さんに100%玄米で計画内出荷でスタートした。会津であるのでかなり米単価が良いこと もあり、平成5年当時で採算はトントンであった。米価下落とともに、全国に新聞広告を出して 白米加工して全国に産地直送販売を開始した。現在でもインターネットは使用していない。米 大綱、新食糧法でいうところのいわゆる実需者と直接結びついた販売となっていたのだな、と 今にして思う。それ以来今日まで20haほどに農地を拡大したが、玄米で出荷しないこともあり、 農協さん・商系さんとの関係は薄れている。また平成16年までは生産調整は完全にしており二 代、三代続いて達成している。昨年度から制度の運用上の問題があり、生産調整はしているの だが旧河東町推進協議会からは一方的に未達と認定されている状況に置かれている。

現在当農場の白米の主力品種は80%が「ミルキークィーン」である。私は、異業種からの農業参入でもあったので、新たな営農に向けての経営方針を考えてみた。一般産業では「技術は経営を変える」ということがいわば憲法のような言葉だが、農業の場合には「品種は経営を変える」との結論に至った。そうしてミルキークィーンに勝負を賭けた。参入したばかりで規模拡大することも問りからすると異常なことであったが、さらにコシヒカリではなくてミルキークィーンに主力品種を転換するということも異端であった。

ただし、地域対策としての生産調整は必要であるとの考えから、当初より生産調整にはずっと協力・達成してきた。また、2004年11月号の月刊『潮』の特別企画「農業ルネサンスへの挑戦」の中で、「命をつなぐ『医療用米』に取り組む」と紹介された。正確には低グルテン米の機能性米というが、腎臓病対応の新形質米を第二の経営の柱にしたいと現在取り組んでいる。平成16年の制度改正で、産地品種銘柄に直接農業者からも申請できるようになったため、福島県ではじめて三品種を申請し、無事三品種が設定された。農業者自身の自己責任でという国の米改革の方針に沿った活用をさせていただけて感謝している。

また、平成16年より中国・全青連中央、中国共青団中央との交流を進め、訪中4回、国内受け入れ2回等の農業交流を日中合弁で行っている。

現在、当然、食味のよいミルキークィーンの評判は高く需要も増えているので新食糧法の目指す方向に沿って生産の規模拡大を考えているわけだが、そこに立ちはだかったのが斎藤社長の話にもあった農協による集落営農であった。これから申すことは伝聞や風聞ではなくすべて私が実際に経験・体験したことである。

1. 集落営農問題

第一点目の集落営農の問題点である。もちろん悪いことではないが、今回の米改革が施行される以前より、既に「売れるコメづくり」に苦心して取り組んできたわれわれにとっては「逆改革」「後退政策」的な面があるので敢えて「問題」と表現させていただいた。

(1)「地域農業の担い手」の育成であるはずの集落営農制度が、集落現場においては「農協を 支えるための担い手」に『改変』され、農協の売上確保とコメの集荷率向上と融資事業拡 大のために『転用』されている現実。

本来は地域の「農業」という「公平で系列化されない」部分を対象とした担い手を育成するはずである。しかしながら実際には圧倒的な系統さんの金融政策・融資政策により繋がっている農協さんの影響力が絶大であって、当然農協さんによる集落営農の説明会においては先ほど

斎藤社長が言われたように、「国がせっかく言って下さっているのだから、集落営農を作ってま ず補助金を頂きましょうや」となり、続いて「ただ、急ぐのです。明日が締め切りなのです。 ぜひ今日決済を頂きたい|(あいづ農協職員)。これが福島県農林事務所職員、旧河東町農林商 工課職員、あいづ農協職員三者の説明であった。さすがに出席者の組合員の皆さんから、「今日 説明して明日締め切りだからこの場で結論を出せとは何事だ」の声が上がったが、「いや、こち らの手違いで実は明日だったのだ」という話で、旧徳川家の流れを汲む会津の農村であるから 「いやあ、お上が言うからには仕方なかんべ」ということになり、わが家は当然賛成はしないの だが、多数決と称して「ではそういうことで…」と話が終わった。今現在は、県と市の農政担 当者が来られ、隣に農協の融資担当者が同席される中で、「ぜひ集落営農をやっていきましょう。 19年度には今からやらないと今年の秋の手続きには間に合わない | とある意味で当然のことな のだが説明があった。私が非常に気になっているのは、「5年後に集落営農を法人化しなければ ならないので法人化に向けての計画を出してほしい|との説明がなされたことである。農家の 方から、「計画どおりにいかず5年後に法人化ができない場合は、貰った補助金はどうなるのかし というまさに本音の質問が出た。それに対して、当局から「皆さんが然るべき努力をしてもな おかつ法人化できなかった場合には貰った補助金の返還義務はありません|「国もそう言ってい るし、市としてもそのように要望していく考えである|(会津若松市農政課A氏)という答えが あり、「それならやりましょう」ということになった(笑)。

つまり、「もう既に取り敢えず急ぐので、書類上集落営農組織を作って提出することで19年度の制度に乗ったほうがよい。5年後に法人化できなくとも、それだけの結果責任は負わない。ただ努力をすることは大事ですよ」(市農政課A氏)というような県と市の説明があった。「それもそうだ。今までも補助金は貰っているので、これからも補助金は頂かないといけない。やはりほしいな」というわけで当然農協系統を中心に作業が進められているのである。この場面において、「利益配分のルールを決めましょう」という話まで進んでいる。ということは、当然損失が出た場合の民法上の責任もあると私は思うのだが、それを私が言えば皆から地域の合意を乱す者になるとの思いから、現在まで発言を差し控えている。

公職にある県と市の職員が「真に農民を思うならば」心地良い責任のない甘い言葉だけではなく、「過去の法人化運動の失敗を踏まえた辛い言葉」も一緒に真摯に説明しなければならないのではないかと私は思っている。しかし、私がその場でこれを言うことは、地域の合意を乱して県と市に反抗するということに受け取られるため、今のところは発言していない。が、最後に法律上の判子を捺すように求められたときには、それらの質問を関係機関および各局に正式に文書で出させてもらいたいと考えている。「農業と地域を守る」と称した偽装が行なわれていないか精査する必要があると考える。

(2) 行政(県・市) と一体化したあいづ農協により「農地」と「農民」をあいづ農協グループ に「囲い込む」ために利用されている塩庭集落営農運動の「公正取引上の問題」の調査と 検証

そういう現状で、行政と一体化して農協さんを中心に集落営農運動を展開しているので、当然農協さんの発想は、われわれのように元々既に今回の米改革大綱以前に実需者と結びついた売り方・自己責任による売り方をしている農業者に対抗するために制度の運用に改変されている現実がある。少なくとも私と旧河東町推進協議会との協議の場はない。一方、融資と融資を担保として集落営農をしっかり応援する発言は随所で非常に多く見られた。だから、そういう意味での塩庭集落営農推進運動が、実需者と直結して農協に依存しない自己責任型農業を営んでいる私のような農業者の勤労の権利・職業選択の自由の上で、また公正取引の上でもいかがなものであろうか?これは誰にも相談してはいないのだが、敢えてわかりやすい言葉で表現すればこうなると思ったので、まずは制度管理者としての農水省本省の手による現場調査と現場検証の必要があることを本日ご指摘させていただくこととした。

2:貸し剥がし問題

今まで既に規模を拡大してきた稲作経営者(特にJA系列でない農業経営者)が「集落営農を作るため」「国策を実現するため」と称して、借受け農地を解約し、所有者に返還するように求められている、いわゆる「貸し剥がし問題」

これは文字どおり「問題」である。私どもは今まで自己責任において規模拡大を果たし、今日まで営農してまいった。しかしながら、集落は属人主義ではなくて帰属主義であるとの説明があった。あくまでも面のつながりを持たなくてはならないので、他部落の大規模農家に農地を貸している農家は、あくまでも「合意解約」――合意なのだから違法ではない――をさせる例も起こっている。地主に電話させて、「こういうわけ(集落営農)で20ha農地を集めないといけないので、悪いけれど契約解除して農地を返してくれないか」と言わせるという話が出てきている。これは違法ではないとしているのだろうが、特に、JA系列ではない経営者の借地については所有者サイドからそういう動きがあることは事実である。正式に要請があれば実名を出して実体験を報告することも可能であることを申し添えておく。これがいわゆる「貸し剥がし」ということになるのであるが、これらの法的な調査とか地域の問題とかはこれから表に出てくると思う。

3. 地域の合意問題

- (1) 実需者と直接結びついた販売ルートを作り上げた生産調整方針作成者(大臣認定)が、旧河東町地域水田農業推進協議会への参加を拒否され(H 16年, H 17年, H 18年)、かつ「一度の協議もないまま」一方的にコメの生産目標数量を通知され、減反を強く求め続けられている現実。
- (2)「書類上問題がなければよい」(福島農政事務所S業務管理官(当時))として進行している旧河東町および会津若松市推進協議会とそれを「地方分権で決めたこと」を理由に黙秘を継続している福島農政事務所地域第一課の職責上の検証 (H17年, H18年)

三点目は、第一と第二に共通することであるが、地域の合意とは多数決の合意つまり数のみ の論理であって、新食糧法の目指す目的に合致しているかどうかという内容に着目した合意で はないことを述べさせていただきたい。実需者と直接結びついた販売ルートを作り上げた大臣 認定の生産調整方針作成者とは実は私自身の事であるが、閣議決定された翌日に旧河東町地域 水田農業推進協議会への参加構成員としての参加を申し出た(平成15年6月30日)。構成員と しての参加をしたいと農政事務所に第三者会談を求めたが、結局は一度の協議もないまま、多 数決となった。曰く、「渡部さんは参加しなくても書類上は代表者が参加したことになっている」 (福島農政事務所 S業務管理官)(会津若松市農政課長 K氏、K主査)と。「何方が私を代表した のですか | と尋ねると「誰々さんになっております | と回答。しかし、私はその方と一度もそ の件で話をしたこともないし、ましてやお願いしたこともない。「貴方を代表するために参加す るけれども、貴方も言いたいことがあれば今回の米改革のためにいろいろな意見を述べてくだ さい」という人があって然るべきでないだろうか。「いや、それはそうだけれども、書類上は代 表者で決定すればそれが決定したことになるので、こちらが一方的であったとしても速やかに 作付計画書にその数字を記入して署名押印して提出してほしい。貴方が生産調整方針作成者な のだから | という旧河東町農林商工課長 Y氏及びH主任主査、会津若松市農政課の要求があっ た。しかし、民法上あまりにもそれが受け入れ難いところがあったものだから、昨年の作付計 画書は提出していない。提出しない中で、国に、農水大臣に生産調整方針作成者として認定を 受けた立場であるので、大臣にその報告を上げて、指示を仰がなければいけないと思い、農政 事務所地域第一課さんに伺って「私に指導をお願いしたい。強制して出しなさいというならば 従う。ただ私の真意はこうで、事実もこうだ。是非指導を受けたい」と申し上げた。すると、 農政事務所は「指導はできません」(地域第一課長N氏、M、MS各氏)ということであったの で、私の良心として「それでは取り下げをしなければいけない」と思った。生産調整(減反) をするという宣言が生産調整方針作成であるので、心変わりをしていると思われたくない。ど ういう理由で生産調整方針が達成されなくて未達になるのかということを、大臣にはわかって

いただきたいと思って、取り下げの方法を情報公開法に基づき開示請求したが、「取り下げの方法はない。予定はしていない」(農水省国情報公開開示担当課)ということなので、農政事務所さんに対して18年度に向けてはどうしましょうか?17年度についてはとりあえず結果を出せないことでも仕方ないのかもしれないがという話をした。

私は福島の農政事務所本所に行って協議の申し出をした。「19年度からは河東町と会津若松市が合併するので、新たに組織替えで貴方も入れるような方向で現場の河東町に情報提供しておく」という対応であった。ところが、実際は蓋を開けてみると合併にはなったが、やはり生産調整方針作成者としての推進協議会での籍は当然なくて、当然協議もないまま先ほどの数字が割り振られた。

ここで申し上げたいことは、私が販売先、販売数量を把握していて売れるコメづくりの基本 である数量を把握していることだ。ところが、販売数量を把握している私のような生産調整方 針作成者が、自らのコメの販売数量を把握しきれていないと自ら言っている生産調整方針作成 者(つまり農協さん)とただの一度の協議もないままに、数字が割り振られるこの制度は根本 的に問題があると思う。平成17年12月15日に3局局長連名通知で、18年度から全生産調整方 針作成者も構成員に入れるように通達がなされたと思う。このことについても農政事務所さん にお話をしたが、その後返答はない。もともと、今回の米改革は書類上の問題ではなかったは ずであったと思う。私も興味を持って生産調整研究会専門委員会をすべて傍聴させてもらった。 その熱き思いがあるものだから、現場での実態について、一体どこが責任を持って制度の申 請・調整・適正な措置をなされるのか、いつも私の悩むところである。「当然推進協議会は地方 分権・地方自治に該当する。従って、国は地方に交付金等を出すが、その運用のあり方につい ては地方分権だから指導・助言はできない。推進協議会に農政事務所の担当者が出席している ということは単なるオブザーバーである。構成員ではない|(福島農政事務所 N 所長・当時)と いう説明がなされたことがあった。私が一番悩んでいることは、ではどこに相談に行けばよい のかだ。指導を受けたいと求めても指導がなされないことに対する悩みがある。法律の目的が 達成されない事実を知った時、国民はどのような手段でどの機関に通報し、解決することがで きるのか明示されたい。

4. 情報非公開問題

「推進協議会」の事務局を受託している農協本店が協議会への情報開示請求を拒否している件の検証(H18年2月)(あいづ地域水田農業推進協議会・担当者I氏)

第四番目に、すべての生産調整方針作成者を平成18年度から入れよという17年12月15日の3局局長連名通知があるということを前提に、その決定過程を確認するために情報開示請求をしたところ、「こちら農協本店が所持管轄している書類は公文書ではないので開示請求は拒否する。

次に市役所が推進協議会の事務局として書類を持っていれば公文書になる」との説明を農協のI係長から受けた。そこで、そのあたりの事務委託を一民間の組織に、また法的には平等なはずの同じ生産調整方針作成者の一方に、数が多いというだけで事務局を委託することによって、こういう公金の使途や決定過程に不透明さが生じること――不透明という表現が問題なら透明性を確認する手段が情報公開法上断たれている事実――は農政当局が想定されておられるのか。既に指摘はしているので、それに対する方針なり措置を明確に私に明示されるよう求める。

具体的には今までの四点であるが、特に地域の合意が非常に大事になってくると思う。しかし、地域の合意が本来米改革のあるべき姿に向けての合意であるのか否かということを、どこが行政の評価をしかつ総括を行なうのか、その機関についての検証を今回の米改革ではお願いしたいと思う。

「貴方は何を最も農業政策に求めるのか?」の問いには、今申した各論も含め、更に「『人』、すなわち人材育成に対する施策に集中していただきたい」と考える。農業ほど天候や環境や市場という人的以外のものに左右される職業はない。だからそれゆえに人間にとって農業は最も総合力を求められる職種であると思っている。人工的に操作できないファクターがあまりにも多過ぎる職業なのだ。従って、すべては政策も含め人によって決まる。だから、かような異業種交流の場の機会を通じて、農業以外の場面に若手の農業者が出て行って切磋琢磨できるような補助のあり方、政策支援のあり方を強く望むものである。そして、それらの施策を通じて農村集落に真の民主主義が実現する日を強く待ち望んでいる。

農家には二通りある。私はいわば外部から農業に参入したためにかえってモノが見えるのだ。つまり、補助金を速やかにより多く求める農家の方々と、われわれのようにあくまでも自分のコメを直接お客様に売って、お客様の支持の下に農業生産を拡大したいと思っている農業者である。われわれはお金は自分で稼ぎます。その代わり自由が欲しいのだ。その自由というのも誰かを犠牲にした自由ではない。このように制度に乗る人には厚く政策支援することも了承している。しかし、実需者に裏付けられた、自らの自己責任において経営する農業者には本来の権利を制限しないでほしい。農政が中央で権利を制限していないことは間違いない。旧河東町をはじめとする地方の現場において、多数決の地域の合意という名の下に、基本的な権利の制限がなされているという事実について、どのセクションがどの工程において解決する場面がわれわれに与えられているのか。これはぜひとも民主主義社会において制度的に整理し、改正し、措置をすべき重要問題だと思っている。

私のほうからは以上である。

高木委員長 ありがとうございました。現場に根ざしたお話をしていただいた。柄澤課長、コメントないしは、一寸認識が違うのではないかということでも結構なのであればお願いしたい。

Ⅳ. 農林水産省経営局経営政策課長 柄澤 彰氏よりコメント

今お二人から大変熱い思いをお伺いして、私自身考えさせられた。地域を代表するトップレベルの農業経営者の立場からご覧になられて、今回の経営安定対策あるいは農政全般について、かようにお考えになっているのかということは、私なりに非常によく理解できた。実は今朝(2月24日)、経営安定対策の根拠になる法律を閣議決定することができた。本日中に国会に提出して、できる限り早く成立させていただき、当初の予定どおり平成19年産からいよいよ法律に基づくものとして制度をスタートさせることとしている。今日はある意味で節目の日である。この経営安定対策は先ほど髙木委員長が言われたように、2005年10月27日に省議決定した。私も農水省に入省して20数年になるが、ここに至る過程を振り返れば、少し言い過ぎかもしれないが、長い間われわれ若手の役人が、こういうことができたらよいなと長年思いながら何度も何度もトライしてもできなかったことの連続だった。今回いろいろな環境が整い、ようやく昨年実現できた。しかもそれが単なる予算措置ではなくて、これから国会でご議論いただくわけだが、法律に基づくものとなることは、大げさかもしれないが、大綱で表現したとおり、戦後農政最大の改革といえるのではないか。

そういった中で、今お二人から集落営農について非常に厳しいご指摘をいただいた。そのご 批判は非常に理解できるところがあり、改めるべきところは改めて、そのようなことにならな いようにしなければならないと思っている。しかし、その前提としてやはり申し上げたいこと がある。釈迦に説法になるが、今までの農政は品目に着目した体系であったため、大豆なら大 豆、コメならコメを作られている方を等しく同じように扱っていたわけだ。そういう中で、統 計を見ると、200万戸の販売農家の中で、農業で生計を立てている主業農家が43万戸いる。逆 の見方をすれば、残りの150万戸が農業で生計を立てていない兼業農家になる。問題は、43万 戸の主業農家が平均で470万円ほどの所得を農業から得ているのに対し、それ以外の兼業農家 150万戸の農業所得はわずか平均37万円にしかならないということだ。730万円の家計の所得の 中で、たった30数万円しか農業所得がない。これまでは、主業農家の文字通りそれで生活して おられる470万円と、ほんの家計の一部を担っているにすぎない34万円の部分の二つを同様に 政策支援してきたわけだ。これは農政そのものとして考えても、あるいは国民負担という観点 から考えても、決してこのまま続いてよいという状況ではない。従って、今回の改革では、言 ってみれば本当に農業を産業として捉えている所に政策の焦点を当てていこうということであ る。そういう中での政策転換であるが、一方で、お二人から頂いたような批判があることは承 知している。つまり、集落営農を、個別経営と並ぶもう一つの経営体の柱として認めたことに よって、却って個別経営の足を引っ張る、いわゆる貸し剥がしという問題によって個別経営の 大規模化を阻害するのではないかというご指摘と理解している。これに対して申し上げたいの は、では現状の政策、今申した主業農家も兼業農家も等しく支援していく政策を、今後とも10 年、20年と継続していくことで経営の大規模化が進むかといえば、そうではないことは歴史が 証明しているのではないか。やはり、支援を一定の規模以上の経営体に限定していく以外にな いと考え、かような政策転換を行ったわけである。

ではなぜ集落営農を個別経営と並ぶもう一つの柱として認めたのかについて述べる。視点を 変えて考えると、よく言われるのだが、日本全体を見渡した場合、水田を中心に成り立ってい る集落は8万集落あるといわれる。実はこの8万のうち半分は、全国で43万戸存在する主業農 家が一戸も存在しない集落なのだ。要するに総兼業・総高齢農家で成り立っている集落が全国 の水田集落の約半分なのである。今日お越しいただいた、斎藤講師、渡部講師のお二人は、お そらく「自分たちがいるのだから、20haでも、50haでも、いや100haでも平気だ。任せてくれ。 むしろ、集落営農があれば自分たちの経営にとって支障になるし、阻害される | とお考えにな られるであろう。お二人がおられる集落ではそうなのかもしれない。しかし、日本全体で見た ときに、8万の集落のうち「個別経営をどうぞ推進しては」と言ったときに、「誰に言っている の?どこに担い手がいるのですか? | ということになる集落が半分あるのだ。農政全体を担当 しているわれわれの立場から考えたときに、主業農家が一戸もいない集落については、今後は、 環境に良い農業とか、多面的機能だけの観点で政策を考え、産業としての農業はそういう所で は諦めるべきだとは到底割り切れない。やはりもう一つやり方があるのではないか。個別経営 で核になる農家がいない集落においては、やはり集落全体として営農するしかない。ただ、そ のときに先ほどご批判いただいたように、単に名前を連ねて補助金の受け皿にしたり、機械の 共同利用をしたりするだけで、実態は個人個人であるというようなことにならない必要がある。 「法人化計画も単なる約束じゃないか。できなかったら仕方がないと言ったではないか」という ご指摘もあるかもしれないが、制度として、法律上も法人化をきっちり推進していくのだとい うことを要件としている。それから経理の問題等々一定の経営体の実質を備えたものという前 提で、一つの経営体と見なしていこうと考えている。お二人のおられるような集落でも、この ような集落営農の取り組みについて否定することはできない。しかし、集落営農を進めること でいわゆる農地の貸し剥がしが起こることは全く本意ではない。本日席上配布した最新のパン フレット「品目横断的経営安定対策のポイント」(Ver.5) にも、「地域における担い手の明確化 が重要です。……これまで規模拡大を図ってきた認定農業者等の規模拡大努力を阻害する(い わゆる『貸し剥がし』)のないよう、地域の関係者間で十分話し合いを行うことが重要です」と 明記させていただいている。

主業農家不在の水田集落が4万集落と申したが、やはりそれぞれの地域でどういう担い手を育てていくのかということは地域の皆さんで決めていただきたい。われわれが、この集落には集落営農はいらないなどということを決めつけることはできない。それぞれの集落ごとにマッピングを行うなどして決定していただきたい。そして、いわゆる貸し剥がしが起きないようにしていただきたいということは、行政として最大限申し上げているつもりである。しかしながら、

実態として貸し剥がしがあるいは起きていることがあるかもしれないので、そういう場合にどうするのか。われわれとして、そういうことがないように、例えばゾーニング調整のようなことができればよいと申し上げているのだが、おそらくここは考え方がいろいろあるのだろうと思う。しかし最終的には、「土地の取り合い」ということになるので、やはり一定の競争原理が働くことになる。そこで協調して解決することができなければ、あるいは地代の水準で帰趨が決まるのかなとも思う。

もう一点だけ申し上げたい。斎藤講師から頂いた気になる話で、今回の政策で大豆の集団組織が崩壊するのではないかという危惧があった。われわれの趣旨としては、今回の対策の中に、まさに転作を担ってきている受託集団というものを明確に位置付けて、むしろそういう集団こそ本対策に円滑に乗っていただくような特例も設けている。そういう集団を崩壊させるのではなくて、逆に大豆なり麦の転作を契機に育ってきた集団に、今度はコメも追加して担っていただきたいというのが今回の政策のねらいである。全国どこへ行っても、麦、大豆は長年の転作の歴史の中で集団化を進めてきたということがある。転作の麦、大豆はこの受託組織に委託しているが、コメだけは祖先伝来のものであるから、経済原理をこえてでも自分の手で作りたいという気持ちが強く、コメはそういう集団の手に委ねたくないという実態があることは承知している。しかし、今回の政策を契機として麦大豆の転作を機に発展してきた受託組織に、すぐには無理だとしても、一定の期間内にコメも追加的に委託していただき、コメ部分の構造改革を進めていってほしいというのが我々の政策意図である。もちろん、個別の担い手がいる所では、個別の担い手にもコメ部分を委託するなり貸借してほしいということが狙いである。従って、今回の対策で、大豆の集団組織が仮に崩壊するというようなことがあるとすれば本末転倒になるので、狙いとしてはそうではないことをはっきり申し上げておきたい。

高木委員長 ありがとうございました。斎藤講師、渡部講師はまだ言い足りないところが残っているかもしれないと思うが、まず、意見交換を先にやりたい。講師のお二人の提案、それに対する経営政策課長のコメントを踏まえて意見交換をお願いしたい。

V. 意見交換

榧野委員 大変衝撃的なお話だった。私も新聞記者として今回の農水省の品目横断的経営安定 対策を基本的には支持して記事を書いてきた。細かいところでいろいろ問題はあるが、方向 性としては正しくて、こういう時代にはやらざるを得ないのかなと思って支持して書いてき たのだが、今回のような現場の話を聞くと、東京で考えていることと地方の現場は随分違う のかなと驚いた。斎藤講師も渡部講師も言われることはかなり似ていると思うのだが、斎藤 講師のメモには集落営農については補助金の受け皿になりつつあるとの指摘がある。われわ

れはそうなってはいけないという気持ちで警鐘を鳴らしてきたつもりであるが、現実はそうなりつつある。また、大規模農家も集落営農に参加しなければならない、とあるが、われわれの認識では認定農家は4haほど農地があれば自分で耕作できるという話であったはずである。一体そのあたりの実態はどうなっているのか?もう一度詳しくお聞きしたい。

斎藤講師 集落営農はいろいろなIAの力の入れ方によって違うのだが、(経営基盤維持のため 合併した)IAおきたまでは合併前のIHIA単位で一つの集落営農をやろうという企画がある。 そういうことで、すべての農家が今までどおりの補助を受けられるように、ものすごい規模 の集落を一単位の集落営農として、その事務処理を旧JAの支所が行うということだ。これは 農家の(手取りの)ためということを考えると非常に素晴らしいことかもしれないが、実態 は本当に何なのですかと言いたくなる。集落の中には、何十町歩と耕しておられる認定農業 者の方がおられるのだが、彼らにも入ってもらわないと困るとIAの方が言うのだ。県のほう でも、やっと推進室ができてこれはおかしいということでいろいろ指導を始めているようだ が、これでわかるとおり実態は補助金貰いの集落営農がおきたまでは進められている。それ から庄内とか他の地域では、小さい所でやりやすい所から集落営農を始めるが、将来はすべ て集落営農になるという説明が行われているので、これはJAの東京本部からもう少し強力に、 「これは趣旨が違う。担い手がいない所は集落営農でもできるので、そのあたりを応援しなさ い」といった指示でも出してもらわない限り、まずは集落営農ありきの議論が現場でドンド ン進められている状況だ。例えば集落ビジョンを考えて、「ウチの土地はもう5年もすれば (自分も年だし後継者もいないから)、○○君が20町歩やっているから彼に貸そうよ | という ことになればよいのだが、そういう議論は全くなされないで、最初から集落営農になるとい う議論になっているのが実態だ。

榧野委員 その旧単位農協はまとめるとどれくらいの面積規模になるのか?

斎藤講師 JAおきたまというのは、米沢を中心とした非常に大きい所なので、旧市町村の2、3 個分だから、千ha弱だろうか。いずれにしろ大きい。

本間主査 集落営農には経理の一元化が必要だが、そこをどうクリアしているのだろうか?

斎藤講師 農協だから事務能力だけはある (笑)。集落営農経理専用のソフトも開発しているので、やってやれないことは理論的にはないと思う。

榧野委員 言い方は悪いが、話を聞くと集落営農が何だか農協の下部組織になってしまうよう な気がするのだが。

斎藤講師 おきたまでやっているのは、すべて農協から資材から肥料まで購入して、農協に出荷するということ。経理の一元化とは同じ名前で出荷するということなので、それが○○米穀に行ってしまうという話にはならない。従って農協への一元出荷ということになろうかと思う。ただ、農家の気持ちとしては、例えば2町歩しか持たない農家がたくさんいるところでは、まあ集落営農も一つの手段かなという議論も出て当然だと思う。しかし、おきたまのほうは10

町歩超を持っている農家が結構多いが、そういう人は真剣に悩んでいる。私も「一番大きいお 前が集落営農に参加しないから、話が前に進まないのだ」と文句を言われる始末である。

合瀬委員 私は、今回の対策は大きな政策の転換で良いことだと評価している。ただ、いま伺ったお二人の意見が本当に全体を代表しているのか、それとも本当は個別の意見にすぎないのか、実はよくわからない。私も仕事で地方にはよく行くのだが、行くとどうしてもまず全体の意見を聞かなければならないので農協や役場の方の話を伺うことが多い。すると、とにかく人がいない。集落営農をまとめなければならないのだが、とにかく担い手がいない。という話をずっと聞いてきた。こういう制度上の土地の軋轢はあるのかなと想像はしていたのだが、違う土地から来られた講師のお二人が同じようなことを言われるところを見ると、かなり広範囲にわたってこういうことが生じているのか、それとも大規模農家と周辺の一般農家の軋轢の典型例、あるいは特異的な例なのか、そこのところを聞きたい。そこで、今回の講師二人を当委員会にお呼びした経緯について事務局に伺いたい。(笑)

高木委員長 むしろ私が事務局に推薦したので、私が答えるのが良かろうと思う。お二方とも 以前から私が存じ上げている農業経営者であるし、コメの世界では以前からかなり特色のあ る取組みをされ、地域のリーダーとしてやってこられた方である。

そもそも代表性とは何を持って代表性というのか?これは簡単なようで実はなかなか難しい問題である。地域によってかなり事情が異なる。先ほど柄澤経営政策課長が、日本全体でコメ集落が8万あるがその半分に主業農家がいないと言われた。だから、主業農家がいないような所で役場や農協からの説明を聞かれると、こういった集落営農を進めることもまあ止むを得ないということになるのだろう。一方、お二人が来られた福島や山形のコメどころでは、かなり大規模な農家が既に生まれてきている。そういうところでは、大規模農家と集落営農が衝突する。こういうことは相当の地域で既に起こっているのではないかと私は思う。ただ、地域によって相当違うと思う。もちろん時間が許せば主業農家がいない4万集落のほうの農家の方もお招きして実態を聞けばよいのかもしれない。

しかし、それよりもここでお考えいただきたい問題は、今回の大綱が何を目指しているのかということだ。その目的は「稲作の構造改革」であったはずではないか。単に担い手を作ることだけではなくて、構造改革を進めるのだということは、はっきりと大綱の目的に書いてある(注:品目横断的経営安定対策の趣旨:わが国農業の構造改革を加速するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する)。そこが一つのポイントである。今まで規模拡大をやってこられた農業者がこの問題をどう受け止めておられるのか、また現場がどういう動きになっているのか、これは大事なポイントであると考えて、今回斎藤、渡部両講師にお越しいただいたわけだ。そういう意味ではお二人に代表性はあると私は思っている。というのは、これから進めようとしている政

策(日本農業に産業としての競争力をもたらすような大規模農業経営者の育成)の方向に沿っているからだ。

その政策に沿っておられる方々が、どんな受け止め方をしておられるか、あるいはどんな動きがそんな方々に出ているか。これはやはりしっかりと把握した上で、この委員会として何を言うか、何を提言するかは大変重要なことだと思いお二人をお招きした次第である。

この点柄澤経営政策課長はいかにお考えか。

- 柄 澤 氏 委員長が言われるように、コメの構造改革を進めることは今回の対策の中心的な課題 である。その改革の目的が損なわれることがあれば、それは問題であることは事実だと思う。 他方、先ほどの主業農家のいない4万集落の関連で申しあげれば、耕作放棄地がものすごい 勢いで増えているという状況がある。われわれは相当危惧しているのだが、平成17年には耕 作放棄地は38万4千haに達している。これは鳥取県とほぼ同じ面積で、東京都の1.5倍の広 さである。しかも、この耕作放棄地はさらに増えている。それはなぜかというと、当たり前 の話だが、誰も作る人がいないからだ。誰も作る人がいない農地は、現状の政策を続けてい ればますます増えていく。この現実をどうするのかということがある。「高齢化が進行してい ます | というパンフレット「品目横断的経営安定対策のポイント | によれば、農村では65歳 以上の農業従事者が6割になっている。現地で、こういう政策転換のことを申し上げると 「どうしてこんなことをしなければならないのか」と、集落営農にもものすごい抵抗感がある ことは事実である。集落営農を進んでやりたいというところばかりでは決してなくて、「どう してそんなこと(集落営農)をわれわれにやらせるのか?今のままでも十分農業はやれる。 私は70歳だがまだまだ身体は動くし機械にも乗れるのだ」と言われる。農業の厳しい時代、 WTOもどうなるかわからないし農村も疲弊しているときに、どうしてこう小難しい集落営農 のようなことをわれわれがやらないといけないのだ?という声が太宗なのだ。しかし、現状 を放っておくと、耕作放棄地がますます増えて個別農家もいない。それは、本当に恐るべき 状況が広がってしまう。一方でそういった問題もある。
- **合瀬委員** だから整理すると、問題は担い手がいない地域で集落営農を進めることは全く問題がない。問題があるのは、個別大規模農家がいる所で集落営農を進めることにはさまざまな問題が発生するということであって、それをどう整理解決するかが問題であるということだろうか。
- 柄 澤 氏 確かに貸し剥がしという問題が生じていることは否定しないが、今回の政策転換の中 心的な問題が貸し剥がしであるということでは決してないと思う。この問題については、JA 全中の馬場委員もご意見がおありだろうと思う。
- **高木委員長** 今、合瀬委員からお話があった点について。整理すればそういうことなのだが、 問題は構造改革の進め方なのであろうと思う。斎藤、渡部両講師のように、今まで自助努力 でここまで規模拡大に努力されてこられた方々が、方向は自分たちの方向なのに、なぜそこ

で壁ができてしまうのだ?また、やってきたことが何か「地域の合意」で覆される。私はこ の「地域の合意」というのが曲者だと思う。どうしても単純多数決になる。(株式会社であれ ば、株主の議決権数は所有株式数の多寡で決定するが、農業では耕地や生産高の多寡に関係 なく一人一票の単純多数決のようだ) 先ほども地域協議会の話が出たが、地域協議会の行政 における位置付けは「第三者的」機関であって第三者機関とは言っていない。利害関係者が 入っている第三者機関というのはあまり聞いたことがないから行政は「第三者的」機関と呼 ぶのだろうが、そこに私は本質的な問題が存在するのだろうと思う。先ほども渡部講師が参 加できないと言った。この方針作成者であるにもかかわらず、代表者がいるのだ。この代表 者をどうやって決めたかわからないが、代表者の意見が既にあるのだから、貴方は参加しな くともその代表者が参加して言っているし代表者以下皆が判子を捺したのだから貴方も判子 を捺しなさい。こういう非常に形式的な運用がなされている所もあるのではないか。もちろ ん、行政が今狙っているところをよくよく考えてきちっとやっている所もあるし、むしろそ ういう所が多数であろうとは思う。しかし、問題は少数であってもそういう地域があれば、 結局構造改革の意図が崩れてしまうのではないか。構造改革の方向を目指しながらも一方で は崩れていく、一方では何かできるのだがまた一方では崩れていく、私はそういうことでは 何時までたっても農業の構造改革にならないのではないかと懸念している。

地域の合意というのは、確かに大事なことではあるが、それでは地域の合意というからに は関係者特に方針作成者などは当然参加できるはずである。それを参加させない。地方分権 であるから、そっち(地方)が反対していることである。それの事務局である農協さんは私 人の私に言われても出せませんとくる。それではどこへ話を持っていったらよいのかわから ない。

そういうことが起こっているのは本当に一部なのかというと、どうもそうではないのではなかろうか。そうだとすると、せっかく主業農家がいる4万集落が崩れて、主業農家がいない4万集落がまあこれから集落営農を作っていくのだということになれば、全体としてはとんでもないマイナスのエネルギーをかけていることになるのではないか。そういうことが、少し言い過ぎかもしれぬが、私の認識であって、そこのところをなかなか難しいことかもしれぬが、行政がしっかり体制を作っていただき、きちっとやっていくということが大切ではないだろうかと思う。

それではお待たせしました小川委員どうぞ。次は馬場委員の番となる。

小川委員 一つは斎藤講師、渡部講師のような担い手の方が全国にどれくらいおられるかということだろう。それによってわれわれの考え方も変えなければならないかもしれない。いわゆる基盤整備的なことの整備によって今やられている制度改革は二歩前進したと思う。斎藤講師は一歩前進・二歩後退と随分古い表現を使われたが、基盤整備としてはやはり進歩しているのだ。ただ、言われるように、積極的な担い手からすると矛盾が発生していることもま

た事実である。そこはお金が絡むので、われわれが前から議論してきた監視というモノを法 の趣旨に則った形で、いかに担い手の育成の方向で配布されるのかである。前からここで議 論してきた懸念であるが、担い手の認定はどこがやるのか、どういう基準なのかそこのとこ ろにおいて、政策当局は農協などの利害関係者がいるので明確化し得なかったのだと思う。 だからやはりその点は問題として出てきている。だが、考え方としては、扣い手である斎藤 講師、渡部講師がいま矛盾を提起されたのだから、ここをどういう風にして作っていくのか ということだ。僕が望みたいのは政策当局、お役所としてもそこのところの矛盾、例えば貸 し剥がしが発生したときに受け皿となる相談室のような体制である。貸し剥がしの問題は、 意欲ある担い手の成長を阻害しているので、この法の趣旨からしても非常に大きい問題だ。 非常に例外的な事象なのか、それともよく行われている現象なのか、われわれにはわからな いので、行政のほうで明確化してもらい、この法の趣旨を貫徹する形で指導・助言をしてい ただきたいと思う。そうすることによって、法の趣旨が進み意欲ある担い手が育っていくこ とになると思う。その意味で、講師のお二人に今日ここに来ていただいたことは、われわれ も貸し剥がし問題を具体的に知らなかったので大変良いことだったと思う。問題が明らかに なったことは一歩前進である。これをちゃんとシステムとして昇華して、前向きに力にして いく仕組みを作っていただきたいし、われわれもそれを注目してまいりたいと思う。

- 柄 澤 氏 小川委員の言われるとおりだと思う。個別経営に限定した政策にするということは、 現実的には到底無理である。従って、認定農業者の農地と、集落営農の農地の間に生じてく る運用面での競合を、しっかり把握、監視し、できるところまでの指導、助言を行うという ことしかないと思う。今の意見で気になった点がある。今回の対策で担い手の基準を明確に しきれなかったというご発言であるが、農水省としては、担い手の基準は極めて明確にして いるので、そこが曖昧だからこういう問題が発生するというわけではない。極めて明確な二 つの道の要件があって、どちらを選択するかは自由である。行政側でこちらに行かなければ ならないということはできない。ある地域がどちらかの道に行こうとする際に、フリクショ ンが生じる場合があるということだ。
- 小川委員 制度としてはそうだと思う。ただ、今出てきた問題には代表者の問題もあった。企業経営においては代表取締役の職務を誰が行うかということは、非常に本質的な問題であって、商法上でもきちんと定められている。しかし、今日お聞きした限りでは、そこに問題が一つ顕在化している。ムラの長老か誰かわからないが、形式的な代表者になっている。プロセスの問題であろうが、やはりそういう実態があるのだ。これは法の趣旨とは違う。形式的代表者はいるが、(本来法が要請しているのは)やはり集落営農経営の担い手の代表取締役的な役割、経営の最高執行責任者である。ここのところが形式化してしまっている。あるいは本当の担い手との間で矛盾が発生している。こういうことが事実としてある。そこはぜひ踏まえていただきたい。

柄澤氏 ご意見は承った。

高木委員長 では馬場委員のご意見を伺う。

馬場委員 髙木委員長の発言で私が言うべきこともなくなった感がするが、斎藤講師や渡部講 師の所の問題は、問題として生じるところの先鋭として出てきてはいるが、確かに代表性の 問題はやはりあると思う。東北型ないし北陸型の大規模経営の一部にはあってもすべてかと いうことには問題があるということであろう。お二人とも共通であるが、農協以外の販売ル ートを確保されておられているが生産調整はしっかりやっておられる。ただ、一つ言いたか ったことがある。結局今回の政策の議論も、「わかりやすく言えば補助金を取るためです」と いえば説明しているほうが「説明しやすい」のでそう言ってしまうきらいがあるが、しかし、 斎藤講師の言葉によれば「集落ビジョン」をどうするかであって、この構造改革をいかに実 施するかである。そのために、前の年には法律も改正し、利用改善団体のところでしっかり と個人の認定農業者を含めて地域の中で定めようということも直した。そこのところがきっ ちりできていないのが実態かもしれない。だから貸し剥がし問題というよりまずはビジョン から入るのが筋だし、その意味では本当に農地を地域単位でまとめていくことの合意形成は 非常に難しいが、そこが一番大事になるはずである。関係機関を含めてそのやり方をしっか り描いて、その方向として例えば斎藤講師に農地が面としてきちんと集まるような姿を作り 上げていくコーディネーターや仕組みがなければ、たぶんまた同じ問題が出てくるだろう。 その点、反省の一方、足らざる点があると思う。また、生産調整には問題がいろいろあって、 それについても検証委員会に髙木委員長に入っていただいて検証を始めているが、確かにそ れも同じだ。地域で水田ビジョンを作って生産調整方針作成者を作って、この地域をどうす るかということがベースにあった上ではじめて配分の仕方をどうするかの議論がある。その ステップを踏まずに、いきなり配分の仕方がどうだと入ってしまうものだから、いろいろな 問題発言になってしまう。これをどう修正していくか、そういう意味では、今回、もう一度 あるべき姿に向けてどのように前に進んでいくかということを、ご意見を承りながら検証し ていかねばならないと思っている。

高木委員長 進むべき方向については農政と団体と斎藤、渡部両講師のような大規模農業経営者との間で意見に差があるわけではない。ところが、現場に行くといろいろと出てくる。やはり何かが足りないのだと思う。だからせっかくの政策がその目的を果たされないでいる。これは大変なことである。先ほどの小川委員のお願いにもあったが、私からも農政がしっかりと実態を把握され、監視すべきところは監視をし、指導助言されるところはしっかりと助言していただくことをお願いする。やはりそういうシステム、例えば「貸し剥がし110番」(笑)といったものを作ってほしいなと思う。実態を把握する窓口が市町村などに必要なのだ。ではあと、まだ意見を頂いていない委員に伺いたい。

藤岡委員 話を聞いて、意見というよりは全く別の視点からの感想を持った。今『中国農民調

査』(注:中国人の作家夫妻が穀倉地帯で過ごした3年間に遭遇した中国農民の悲惨な現状を綴ったルポ。中国で出版され大反響を呼んだため 2_{τ} 月で発禁となる。文藝春秋社より翻訳発行されている。優れたルポルタージュに授与される国際的な賞であるユリシーズ賞を受賞)を読んでいる。日本の場合はそこまでは酷くないのだろうが。中国にも110番と似たような直訴状があるようだ。思うに、行政の行為はつねに評価やチェックシステムがセットになっていないと「ムラ」の論理がまかり通ってしまい、自由な農業経営ができなくなるのではなかろうか。

盛田委員 二、三点申し上げたい。一つは今回も経営所得安定対策について詳細にご説明いただいたが、渡部講師から問題提起されたように、米政策改革との関連が問題となる。米政策改革と経営所得安定対策とは、ある意味従来なかった大改革を一緒にやってしまうので、どこがどうリンクして作用があるのかとか、どこがどう問題があるのかを、何人かの方が指摘されたようにしっかり検証して直すべき所は迅速に直さないといけない。これだけ大規模な制度改革が一、二年目から予定調和的にすんなり狙いどおりに動くということはあり得ないからだ。逆に、出てきた問題をどう軌道修正していくかということが極めて大事であることを今回のお二人の講師の話を聞き痛感した。多少伺いたいのは、「貸し剥がし」現象がそんなに多いのかということである。渡部講師もそういう経験があるのでご報告いただいたのだと思うが、それほどさように一般的なことであればそれは大問題であって、政策の意図と全く逆方向を向いてしまっている。110番どころかよほどきちっとした対応策を本当に考えないといけないと思った。

もう一つ、東北地方の場合は(大規模個別経営が育っているので)集落営農的なものとの 兼合いがなかなか難しいのかなと思ったが、今の段階でも集落のしがらみを振り切って、さ らに独立独歩でやっていくことはやはり難しいのかどうかということを後でもお聞かせいた だきたい。

最後にもう一つ、集落営農の位置付けである。柄澤経営政策課長が言われた、全国8万の水田集落のうち主業農家を持たない残り4万集落のところを考慮するべき必要性は、特に耕作放棄地の増加と関連付けて話されたので私もわからなくはない。ただ、そこの対応を集落営農でやっていくのだという結論に対しては、私は半分疑問符をつけざるを得ない。やはり、従来から追求していて上手くいかなかった面もあるのだが、集落による土地集積機能・土地利用調整機能をやはりベースに置いて、それは今担い手がいないのだけれど、取り急ぎ集落営農をリリーフに立てて、最後はエースの個別に繋いでいく。あるいはそれでも駄目な所は、場合によってはやはりある意味での秩序ある撤退を目指すという風に制度設計をしておいたほうがよいのかなと思う。どうも集落営農を、あまり固定的・安定的なものとして位置付けてしまうと、やはり人間だから人間関係もあるし、世代が替われば人間関係も変わって上手くいくのかという疑問がある。会社組織のようなものなら逆に世代が替わっても上手くいくという面があるが、集落営農は人間関係がベースにできている。いろいろな形で、現れては

消え、現れては消えといった形の継続性なら考えていいのだが、一つの形で組織がずっと継続していくというイメージの、継続性を持たせた集落営農は本当に上手くいくか私は半分疑問符をつけざるを得ない。今回は取り急ぎこれでやるとしても、もう少し考え直すということ。また集落の役割を土地利用の調整面で見直したほうがよいという点だ。団地化とか集積化のための役割であって、もちろん今までも十分にやってこられていることは重々承知しているのだが、さらに抜本的な役割や方法論がないのか、今一度少し考えたほうがよいということを申し上げたい。以上である。

髙木委員長 時間の関係であとお一方の意見を伺う。

金原委員 意見というより感想であるが、農業関係者で自由に話し合って合意を得るということはなかなかあり得ないのではないか。ある意味で現実の実行が大事であって、政策が狙うあるべきスキームと現場との乖離がこれほどあるとの話を聞いて大変驚いている。われわれのような営利企業であれば、人事異動はやるは組織は変えるはで、外から見ると相当無茶なことまでやっているのだが、そうしないと決算もできないし会社が潰れてしまうのだ。これと全く同じには論ぜられないとは思うが、農業でもこれからは実行化ということに相当大鉈を振るってやらないといけないと思う。もう一つ、現在の少子高齢化問題である。果たして東京に出た子供たちが、また現地に戻って結集して農業をするようになるのか、私にはわからないが、少子高齢化は予想を上回る勢いで進んでいる。もう5年も経つと農村のバックグラウンド自体が相当変わってしまっていると思う。そういうことを読みながら、これからもっと実行型の農業者を創造していかねばならないと思っている。

髙木委員長 ありがとうございました。では本間主査コメントをお願いする。

本間主査 担い手問題は我々の中間報告(提言)でも相当のウエイトをもって議論しており、今後の最終報告に向けてかなり議論を詰めて行かねばならないと思っているところだ。しかし、やはりこの段階で本来の政策意図と現場・現実の対応とにズレが生じてしまっている。これをどう検証していくかということは、われわれこの委員会としても議論しなければならないと思っている。集落営農を認めるというか、集落営農も担い手とするというはじめの考え方においては、集落営農はむしろ補足的な存在であって、まずは主業農家をしっかり育てたいということが軸としてあり、その主業農家の規模拡大を通じて構造改革を推進していく。集落営農もその構造改革の一連の中に位置付けることが現状として適当であろう。かようなニュアンスのもとにわれわれも議論してきたところである。しかし、私も聞いているところでは、現場では農村運動的に「これからの日本農業は集落営農が担っていくのだ」という声に既に変わってしまっているような印象を持っている。すると、柄澤経営政策課長が最初に言われたような、さらに担い手を絞る、この表現が農協さんの気に入らなければ対象を限定していく方向で行くべきところが、どうもそうはならなくなってしまうような話になる。つまり、すべての8万集落で集落営農が形成されてしまえば、結局は主業農家を含めた全体が

政策支援の対象となってしまう。かような途を残したというわけである。よしんば当初から そんな意図はなかったとしても、そういう途を残したということはある意味では一つ制度設 計のミスとは言わぬまでも甘さである。個人的な意見を言わせてもらえば、主業農家の規模 拡大のインセンティブと集落営農で農業を継続していく場合のインセンティブは変えて差を つけていかねばならない。そこを同じインセンティブを持たせたのが今の制度であるという 印象を持っている。だから髙木委員長は、税制の問題にも絡めて中間報告の中で、「大規模農 家ほど固定資産税の実効税率を軽減すべきだという逆累進課税」を強調されていたのであっ た。いろいろなところで、インセンティブメカニズムをもう少しきっちり設計することで、 盛田委員の言葉を借りれば「軌道修正」をしていく作業が今後必要になってくるというわけ だ。今日の意見等を伺いながら、またあらたに担い手問題、つまり日本農業をどう構造改革 していくべきかという点をこの委員会としても今後議論してまいりたい。

- **高木委員長** 時間がだいぶ押してまいったが、盛田委員の貸し剥がしの実態への疑問への回答と、本日の委員からの意見全般に対して斎藤・渡部両講師の全体的な感想を伺いたい。
- 斎藤講師 いろいろ意見が出て感謝している。まず貸し剥がしの実態から。あちこちで実際に 見受けられる。特に、われわれのグループ(庄内こめ工房)は大きい生産者なので農地があ ちこちに点在している。集落営農の動きにわれわれの農地が引っかかってあちこちで貸し剥 がしが生じているのがしょっちゅうである。それに、われわれのグループの生産者の農地を 取り込まないと集落営農の下限の20haにならないという小さな集落の場合は、どうしても集 落営農に入らないと駄目だと言われて、集落の締め付けがなかなか厳しいため悩んでいる仲 間がいると聞いている。そもそも、今回の政策はいわば金太郎飴政策だ。コメしかできない 所と乾燥地帯でいろいろな作物ができる所が同じスポーツのルールでゲームをやっているた め、大変ややこしい話になっている。当地庄内では、小さな市でも何百人という認定農業者 がいる。彼らが規模拡大できないような状態が集落営農導入でもたらされるという話になっ たため、いま当地では蜂の巣をつついたような話題になっている。その一方で、西日本のほ うでは、集落営農を歓迎している土地も多い。主業農家がいない4万集落が不耕作地になっ てきているということは、逆に喜ばしいことであると思う。生産がもう過剰で、すべてのも のが暴落して経営的に採算が合わないから耕作しないだけであって、もし、採算が合って儲 かるのなら、どこから来てでも耕作などすぐに始めるであろう。当地でも、農水省で模範産 品だとされる「鶴岡の『だだちゃ豆』」という枝豆の一種がある。ところが、生産調整のほう は模範的とはいかずに相場が大暴落して農家の儲けが一円にもならなかったのが現状だ。今、 一寸過剰になれば市場相場が暴落する。そもそも農地が足りなかったから森を開墾して畑に したので、余って仕方がないのなら農地が元の森に還るのは当たり前である。何も今まで補 助金を使って開墾したからといって、一生農地を維持することは考えなくてもよい。中国に もタイにも、アメリカにだって日本の農地はたくさんあるではないか。農作物を輸入してい

るのだからある意味で農地があるのと変わらない。トータルで考えれば、原価が高いモノを わざわざ国費を投入して耕作するより、しっかり森に還ってもらってそれこそトトロにでも 出てもらったほうが原価が安いのではないかと思う。それから、不耕作地ではない残りの4 万集落だ。まだまだ担い手が必要な所を何とかわれわれの下の世代が農業に参入できる環境 を今の政策で何とか実現しておかないと、企業に若い人材を皆獲得されてしまって農業をや る人材が残っていかないと思う。以上である。

渡部講師 先ほどの貸し剥がし問題であるが、実際に起こっている。19年度に向かって、更には、5年後の法人化への要件達成に向けて貸し剥がしが相当多発することが十分予想される。 貸し剥がしは増えることはあっても減少していくことはないことを明言しておく。

もう一点は、農政事務所の末端の機能の検証になろうかと思う。なぜなら本来制度設計を現場で監視というか、それに近い立場におられるのが農政事務所の組織であり、その制度管理者としての責任は重い。ところで今回の米改革の方向について私は99%賛成している。しかしその手法あるいは工程管理については中央だけではなく、県、市町村レベルにおいても必ず工程管理表を情報開示していただきたいと思う。かつ今回のように民間(農協)に制度運用管理を委託することによって、公的な資金の流れが開示できないようなシステムにしてしまったことは決定過程の透明性確保という社会情勢の上からも大問題であると考える。この点については早急に措置されるべき責任が農水当局にあることを本日ご指摘申し上げておく。以上である。

髙木委員長 どなたか、特にこれだけは言っておきたいという点はおありか。

- 馬場委員 斎藤講師と私とは意見が合うこともあるのだが、はっきりと合わない点があるので申しておきたい。WTOの問題である。斎藤講師は、WTO協議の場で100%上限関税を受け入れてしまって一気に国内のコメの相場を下げれば消費者も直接支払いへの理解が進む、とある面で開き直っておられる。しかし、そうではない。そうでなくてもコメ価格が下がっている現実の中で、稲作農家の皆さんは大変経営に苦労なさっておられるのだ。現在、コメについての直接支払い制度はないが、価格が下がったときの「ならし」は十分なのかということに対して、稲作経営にとっては大きな問題であり、検証が必要であると思っている。
- **斎藤講師** 「ならし」ではなくてコメも「げた」がなくては駄目だ。転作するから「げた」を くれというのが正直なところだ。多分来年ぐらいの相場が限界なので、もう無理だと思う。 そろそろ「げた」の準備をお願いする。
- 高木委員長 時間も過ぎたのでこれで終了する。今回斎藤、渡部両講師には本当によくおいでいただいた。また、いろいろと行政に対してもお願いが出たが、柄澤経営政策課長におかれては誠に大変お忙しい中にもかかわらず、再度にわたり貴重な時間を割いてくださり感謝いたしたい。

(2006年2月24日 第13回委員会)

第14回農政改革髙木委員会議事抄録

[日 時]

平成17年(2006年)4月6日(木)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)、榧野信治(読売新聞社論説委員)、

馬場利彦(全国農業協同組合中央会基本農政対策部水田・担い手農政対策課長)、

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

委員代理:今枝隆二 (ニチレイ事業経営支援部マネージャー) (順不同・敬称略)

〔議 題〕

- Ⅰ. 最終報告案(骨子)について(本間主査より)
- Ⅱ. 意見交換
- I. 最終報告案(骨子)について(本間主査より)

年初に委員各位より頂いた追加論点の要約を五十音順に紹介し骨子の説明に入る。

合瀬委員

- ・(追加)品目横断的経営安定対策への評価
- ・ (深耕) 国際化への対応 (モダリティ確立)

⇒コメも含め現状が国際化に耐え得るか?

合瀬委員からは、農地制度の抜本見直しにはいろいろな論点が盛り込まれており追加はないが、品目横断的経営安定対策の評価を加えるべき。国際化への対応について踏み込んで既述ができないかとのご意見を頂いた。

榧野委員

- ・(追加)農業関係組織の再編=農家以外の農業依存者多すぎ=農家をマンツーマン指導するが戦果なし
 - ⇒農協に競争原理、組織のスリム化必要

主業農家40万戸

農協職員(25万)、地方自治体(10万)、農水省(2.5万)、十大学農学部など (農業依存者の削減ペースが遅い)

規制改革会議に農協三事業分割案⇒最終報告に盛られず

(農協の自己改革なしではジリ貧)

榧野委員からは、大問題の農業関係組織(農協)のあり方、競争原理・組織のあり方等を議 論すべきである。これは規制改革会議でも取り上げており、われわれも扱ってはいかがか。

澤浦委員

- ・(深耕)一般の不動産業者が農地の斡旋も扱えREINSの活用できるように
 - ::現在の農業委員会の動き悪く県外の要請に対応せず

澤浦委員からは、一般不動産を扱う業者が農地も扱える仕組みを作るべき、農業委員会が県外の農業者の要請にもきちんと対応すべきではないかとの指摘があった。

馬場委員

- ・(追加)農地を農地としてきちんと利用する意欲と能力のある者へ農地を面的に利用集積する制度・仕組みの確立
 - ∴仏独の「開発不自由の原則」導入で厳格な事後規制可能に 国土全体の利用・開発規制と併せて具体的な提起を

馬場委員からは、農地を農地としてきちんと利用する仕組み、面的に利用集積する仕組みを確立するべきである。国土利用計画・ゾーニングも併せて議論する仕組みを作るべきだ。国土全体の利用開発規制をどう構築し、さらに農地を農地として利用するためにどうするか、との指摘があった。

盛田委員

- ・(追加)地域政策=食料インフラとしての北海道農業を位置付け 各地の実情に即した政策を
 - →中山間地域は定住・国土政策の一貫として捉え、定住インフラ維持が負担なら 秩序ある撤退も視野に入れる

(環境・景観・保全に役立つ場合のみ支援)

- →大都市近郊では税制優遇は厳格な転用規制とセット
- ・ (追加) 担い手

家族経営が当分多数を占めるが法人を除外や不利益取扱いすべきでない。法人化 の重要性

・(追加)食品の安全性確保

盛田委員からは、追加的には地域政策として、一律的な農地政策というよりも日本全体の地域の特性を活かした農地・農業政策が必要である(例:北海道を食料インフラ基地と位置付ける)。定住インフラ維持が自治体等にとって負担なら思い切って中山間地域は撤退も視野に入れるべきという非常に重要な指摘を頂いた。また優遇税制+転用規制のセットを導入すべきであ

るとのご意見や、担い手としての法人の位置付けを強調すべきとのご意見、さらに食品の安全 性確保についても提案があった。

では、今回は時間的不足や議論がまだ煮詰まっていないために取り上げないものは次のとおりである。

- ・農協関係の問題(榧野委員)は大きく重要であるが、まだ、中での議論が不足しており結 論的には項を立てることはしなかった。
- ・盛田委員の食品の安全性確保の議論もご自身の指摘のとおりまだ議論がきちんと行われて いなかったため、直接取り上げなかった。

また議論いただいて、農協問題は大事だから入れよう、あるいは食品の安全性の問題を提言 すべきだとなれば入れる。他の論点は、程度の差はあるが盛り込んだつもりである。

【骨子の説明】

前文では、中間報告よりは今日ある農政の流れで旧基本法から新基本法の背景を書こうと思っている。高木委員長提供の4月4日に公表された「21世紀新農政2006」(中川イニシアティブ)についてはまだ反映していないが、この扱いについて評価まではいかぬまでも言及するつもりだ。

大きなテーマ、担い手 (構造政策)、農地、国際化の三本柱は不変。順番は担い手政策を先に 持ってきた。話の流れとして都合が良い。

(1) 担い手政策の徹底と構造改革の推進一真の担い手を育てるために一

それぞれ「ために」と副題を付けた。

●が問題点の整理、○がそれを受けた政策提言。

●担い手の明確化と問題点

・構造改革の加速化を目的とした担い手政策:構造改革を経ての安定化

構造改革に繋がるかの評価。まだ実施されていない政策なので問題点の指摘も難しい。 どの程度のスピードをもって示せるか。担い手の数や規模が到達点の姿として適当か。も う少し具体的道筋が必要ではないか。構造改革を経ての安定化、効率かつ『安定的』が引 っかかる。構造改革を先にやっての安定化なら異論ないが。その姿をはっきり出したほう がよい (現状維持のための安定化ではない)。

・新規参入者の排除を避ける:規模要件だけでなく農業所得要件の導入の検討

「21世紀新農政2006」(中川イニシアティブ)にも新規参入を促すと明記。ただ、規模要件がある(内地4ha、北海道10ha)ので、新規参入者を担い手から排除することになら

ないか。なかなかクリアするのは難しい。ならば集落営農に乗ればよいとの方策もあるが、その場合主体のチョイスが非常に限られている。地方農家の意見は規模要件だけでなく530万円所得要件も併せていずれかをクリアすればよいという考え方あるのでは。元々の発想は所得を確保するにはこれくらいの面積が必要との外形基準。

・農地集積を促す明示的政策の必要性:農地政策との一体化と規模拡大への誘引

農地政策の一体化に尽きる。4ha/10haというバーを越えればインセンティブがあるが、越えている人たちがさらに規模を拡大し効率化するインセンティブを持たせる政策では、この段階ではない。ハードルを設けてこちらに来いという意味での政策ではあるが、10⇒20⇒30と拡大するための明示的なインセンティブを欠いている。農地政策と一体化した政策必要。農地政策の抜本改革必要。

●担い手となる集落営農組織

一番問題なのは貸し剥がし。

・集落営農の目的:自立的経営へのステップか、多面的機能保持=現状維持か

貸し剥がしにいかに対応すべきか。多面的機能維持は現状維持に繋がると個人的に解釈 している。両方あるということならそれでよいが、本来は集落営農を自立的経営のステッ プと位置付けるべきだ。

・大綱の趣旨に反する貸し剥がし問題:実態の把握と集落営農要件の再検討

貸し剥がしは大綱の趣旨に反する。個別経営の育成、効率的かつ安定的経営を言ったときに、貸し剥がしにいかに対処するのか。国として、制度を設けたときに上手く稼動しない、制度の失敗があるときにどう補うのか?

実態の把握と集落営農要件の再検討。経理の一元化、20haだけで本当によいのか?

・集落営農組織に求めるもの:効率的農業実現か多面的機能の発揮か

集落営農に政策として求めるものの整理が必要だ。

●品目横断的経営安定化対策

これまでの政策との最大の相違点は、大規模農家ほど保護して中小の農家はこれまでの政策を行わない。

・一定規模以上の担い手の所得を補償する理由:ゲタ部分の再検討

その意味で、一定規模以上の担い手の所得を補償すること、ゲタとナラシで言えばゲタの部分をどう解釈するのか。大規模であれば小規模に比べてずっと安定的な経営が保証される理由はなぜだ。構造政策ならわかる。構造改革が済んだ段階で徐々に減らしていく方向の規定があって然るべき。規模要件の見直し条項が入っているが、もっと強調すべき。ゲタをはかせるのは、担い手を選定し規模拡大や効率化を促すからだ。一定時期の安定、

高位安定の理由付けを明確化すべき。

・構造改革を遅らせる効果:一定規模以上の経営構造を固定化する

バーを越えただけでは構造改革そのものが進むことにならない。経営構造が固定化される可能性がある。なぜなら過去の所得が固定化されるからだ。すると、他の条件が変わらなければずっと続けていくというインセンティブが働くことになる。真に構造改革であれば、大規模なほど優遇する措置があって然るべき。それが一定期間あって、その間もっと効率的な経営をつくり、期間経過後は自己の才覚のみに頼る経営に移行するのだろう。これがランディングの姿だ。気になるのは一定規模以上の構造の固定化である。

・農業所得を補償することへの納税者の異論:将来的には環境保全対策に一本化

国民経済的な観点。Social welfare なら別のやり方がある。

納税者の異論も当然ある。EUの直接支払いもいつまで続くか不明なので農家も不安。政府もずっと続けていることに批判的な見方。なぜ農業所得だけか?

中小企業?工場労働者?農業者だけが特別な価値があるのか?という議論は尽くされたのか?

日本の場合、10~15年の直接支払いを区切って支払われるので、これを証券化して売買の対象にする。それで早く離農したい人は市場で売る(退職金)。農業内で政策合意が得られても、農業以外ではどうなのか?との疑問に、日経調の提案である限り触れるべきだ。

○政策提言

・担い手の要件の確保と事後的チェックの徹底

農地問題と似ている。やっているプロセスをチェックの必要。

・貸し剥がしの実態調査と国による解決窓口の設置

担い手の選別は国の基準で国としてやっている。そこで貸し剥がしが起これば地方の現場で解決せよと投げるのではなく、もっときちんとした対策窓口を設置する必要がある。

・規模要件拡大スケジュールの明確化と明示的大規模化推進策

規模要件見直しのスケジュールをきちんと示す必要。さらなる大規模化推進の方向付け。

・保護政策は「短期で厚く」を原則に:WTO 黄色の政策の活用

国民経済的視点からは、保護政策は短期で厚く。

国内保護 AMS は日本は余裕分があって、理屈的には黄色の政策を増やすことができる。 現在 7,300 億円。

WTO 交渉では日本の場合 4 兆円をどこまで削減するか。半分にしても 2 兆円。むしろ生産刺激的な政策もあり得る。

・保護に頼らない活力ある担い手の育成と多様な農業の展開

効率的農業、多面的機能の発揮。

中山間地保護政策と一体化。有事の際に農地として利用可能なように保全活動すること に対しての補助金なら意味あり。現状どう使うかは自由。

保護に頼らぬ担い手育成が意味ある。

(2) 新たな農地制度の構築ー農地集積と効率的利用のために―

中間報告よりも踏み込んだ。新たな農地制度を構築せよのトーン。

●耕作放棄地の拡大と違法行為の横行

- ・農地が有効利用されていない実態と産廃処理等の違法行為の横行 報告、議論。
- ・情報の偏在と縦割り行政の弊害:都道府県を越える情報と農地斡旋の全国化 澤浦委員の報告、都道府県跨ぐと農業委員会が動かない。国の施策と農地ネットワーク の全国化が必要。
- ・全国一律の農地政策でなく、地域の特性に配慮した国土・農地政策の必要性 盛田委員の提言、地域の特性に根ざした施策。

●複雑な農地制度と農地利用主体でない農地法

- ・複雑な現行農地関連制度と重層的法体系の限界 農地法1条、わかりにくい、現状と合わない。
- ・長期に安定的な農地利用を確保する制度の欠如
- ・求められる借地中心の農地集積推進のための新しい農地制度 借地中心の新しい制度が求められる。

●転用期待の蔓延と低い農地保有コスト

- ・優良農地ほど転用期待も大きく、本来転用不可地域の農地転用の実態 悩ましい問題。長期にわたり転用期待がなくならない。
- ・転用期待は長期にわたり、農地保有コストが低い限り、消滅しない 大きなゲインがあり、農地保有コストが低い。
- ・優遇税制は小規模農地にも適用され、農地所有の誘引が大きい

○政策提言

- ・農地法を廃止し農地利用を中心に据えた新たな農地制度の検討
- ・農地だけでなく国土全体の利用のあり方を検討する組織の設立 馬場委員の提言。国土全体のグランド・デザインを描く組織。

・農地利用の実態把握と監視する制度の確立

転用規制の出口規制。実態を監視する制度・組織。

- ・転用期待排除:時限的ゾーニング、開発権の市場化、などの検討
- ・税制の見直しによる小規模農地保有コストの引き上げ 逆累進課税で、大規模優遇、小規模課税強化。
- (3) アジア共通農業政策に向けて一農業のグローバル化のために一対外政策でより積極的な役割。

●アジア共通農業政策の構築の必要性

- ・関心が高まるアジア共同体構想と整合的な農業政策の必要性 農業政策の議論はないので、どう組み込むか。
- ・日本の経験を生かし、アジア諸国のモデルとなる農業政策の展開

日本の歴史的経験はアジア諸国のモデルになるが、今の姿が決してよいわけではない。 むしろ、そういう方向にアジアのモデルとなるような方向で農業・農政のあり方を考えていく。

・協調してアジア地域全体の農業発展と食料安全保障策をめざすべき

日本だけの視点で農政を考えず、アジア全体の農業発展をめざし、食料安保が必要なら アジア地域で考える組み立て。

- ●アジア共同体構想を軸にした FTA の推進と農業分野の取り込み
- ・これまでの FTA で農業は取り込みが少なく、FTA の質を低めている

日本の場合、メキシコ、スイスの研究会、オーストラリア、アジア諸国を軸にして質の 高いものにして、他の地域に広げていく方向目指せ。

- ・対途上国とのFTAで農業の開放なしには交渉は進まない
- ・FTA推進の軸をアジアにおいて、農業の協調体制を築くことが必要 政策協調の場が必要。
- ●今後も継続する WTO 農業交渉での関税削減要求
- ・WTO農業交渉は今交渉だけでなく、今後も引き続き保護削減の要求が続く

4月末の決着で終わるわけではない。上限関税いつかはまたくる話だ。プレッシャーはずっと続く。タリフィックスをなくすのは政治的懸案事項。

それを前提に農政考えるべき。

・地球規模での相互依存を無視して国内農業・農政は成り立たない

WTO では地球規模での相互依存・農業のあり方を考えよ。

・グローバル化に向けた交渉に耐えうる日本農業の効率化と差別化戦略の推進 今後、今交渉の結果いかんにかかわらず、効率化と差別化戦略の徹底が必要。

○政策提言

・農業を除外せずに別トラックでFTA/EPAに取り込む方式の採用 他の国のFTA(NAFTA、初期のころのEEC)では農業を別トラックで走らせる一方で、 農業を除外せずに包括的に考える姿勢。

・外国人農業労働者の受入れ制度の確立と日本人農業者の海外進出の推進

中間報告でも述べた。外国人農業労働者の受入れと日本人農業者の海外進出の方向になってくるだろう。後押しする制度があってもよい。北海道の酪農家の間でのホット・イシュー。研修生は来ているが、逆に研修せずとも技術を持った人が来てきちんと報酬を払う制度を確立する。現場はもう動いている。

・技術協力・キャパシティビルディング等による検疫衛生問題への対処

農産物の貿易で大きくなる問題。日本の検疫制度や衛生基準に合わない輸出品たくさん ある。途上国(輸出国)は日本の基準を下げろといってきている。しかし下げる必要はな い。むしろ、向こうのレベルを上げる方策を考える。そのための技術協力や対外援助をす べき。

- ・日本が持つ農業の知的財産権を守るための国際的取り決めと制度の確立 新農政 2006 にもあるが、苗や種の知的財産を守る必要がある。
- ・アジア共通農業政策に向けた政策協調の場の創設 日本の知的財産を守るためにも必要。

Ⅱ. 意見交換

- **高木委員長** 今の骨子案を元に意見交換する。こういうことが欠けているとなれば指摘いただきたい。全体の構成についても、これだけで全体がわかるわけではないが、ご意見をいただきたい。
- **澤浦委員** 「新規参入者の排除を避ける」の所の規模要件だけでなく農業所得要件導入とあるが。規模要件は確か?
- 本間主査 都府県で4ha、北海道で10ha、集落営農で20ha。集落営農の場合には、経理の一元 化などの要件が加わっている。それが担い手の要件だ。土地利用型ということでいえば、今 回取り上げた大豆や麦ならよいが、今後はこの品目横断型政策が一般化していくわけだ。だ から、単に土地利用型だけではなく、土地をもっと少ない土地で高い収入を上げるような農 家が関税がドンドン下がっていくことで影響を受ける場合に、どういう補償の仕方があるか

ということである。何を作ってもよいから補償するよというのであれば、どんな経営をして も530万円補償するよというのが整合的だという話だ。

- 澤浦委員 農外から農業に参入するときに、最初の壁になるのが50 a 以上であった。
- 本間主査 その話ではなくて、担い手の定義の話だ。新規参入者は過去の農業所得がないわけで何らかの工夫が必要である。もう一つのメッセージがあるとすれば、規模拡大だけではなくて、さまざまな農業のあり方に対応するような保護の仕方があるはずだ。新規参入の条件ではなくて、新規参入は各都府県・市町村でも援助しておりバーが低くなっているし、最低基準をクリアしなくてもよいということになっている。
- **馬場委員** 最終報告とあるが、中間報告との関係はどうなっているのか?中間報告の上にこの 最終報告があって、論点を新に書き加えているのか。既に中間報告で整理されているところ がたくさんあるが。
- **髙木委員長** 本委員会の基本的性格から申し上げる。瀬戸委員会が『農政の抜本改革:基本指 針と具体像』を出したときに、かようなモノは出しっぱなしで後のフォローがないという議 論になり、それは重要な視点だということになって、フォローをする委員会ということで本 農政改革髙木委員会が発足した。従って大元は『農政の抜本改革:基本指針と具体像』をベ ースにしている。その中でも、本日私どもが触れたような話は方向として提言が出されてい る。政府の施策の中に反映されているものもあればそうでないものもある、また、不十分な ものもある。これは私どもの認識である。農政がどのように展開していくか、この展開を見 ながら、農政の不十分なところ・さらにスピードを上げるべきところをチェックしながら本 委員会で農政の展開の報告を受けながら議論してまいった。そして、昨年それまでの農政の 動きを見ながら、緊急に提案しておいたほうがよい論点を、特に農地制度問題を中心に中間 報告として提言した。そのときには、経営所得安定対策の内容が見えていなかったが、今回 経営所得安定対策等大綱が出された。まだ、実施に移されているわけではないが、大きな政 策の方向は形も含めて出たということで、私どもとしてはその点もこの場できちんと点検・ 検証して整理をした段階のモノを今回出そうと思う。その意味では中間報告で指摘した事項 については引き続き指摘する、もちろんその後の農政の展開も踏まえて最終的な提言にする。 こういうスタンスで整理をしようと思う。

馬場委員 中間報告の提言も最終提言の中に入っているというイメージの理解でよいか。

- **高木委員長** 簡単に言うとそういうイメージだ。馬場委員、この後そう機会があるわけではないので(笑)、この際全体的にご意見を承りたい。
- **馬場委員** 検証しながら評価するのはよいが、制度が実施されてもいないし法案としても出ていないものを評価するのはいかがなものか。

担い手特に土地利用型農業のかたち、それがどこを目指すか、が共通になっていないと、 スピード感が違って見えてくる。例えば「貸し剥がし」という言い方が出てくるが、大規模

農家も農地をあちこちに分散して持っている。かような零細分散農地をいかにして面的にま とめて誰に任せるか。この仕組みを作り上げないと日本の農地現状の中での構造政策はでき ないのではないか。ここが貸し剥がし問題として端的に言われるのは、所有規模は小さいか もしれぬが利用を面的・農場的に数十~数百単位で、誰がどうやってどう利用するかという ことをやるために、その仕組みは何かということをまず考えるべきである。極端な言い方だ が、集落営農の元々の根っ子は、農地を面的にまとめて任せよう、あるいは一気に皆でやっ てしまおうという構図をどうやって作るかだ。こういうことが、農地制度と切り離せない土 地利用型農業の場合の担い手対策だ。だから、貸し剥がしではなく、基本計画にも農用地改 善事業を活用したりとか農地保有合理化事業の活性化などを含めて中間報告にあった「農地 版定期借地権」といった仕掛けをどうしていくのかが課題である。そういう意味では提言的 には、貸し剥がし110番という問題ではなく、用意している道具立てが実は動いていない、 そこのところが忘れられていたりするところが問題だとすべきである。我々の努力不足かも しれないが、農地を面的に利用していく仕組みを地域ごとに作り上げていくことが、担い手 対策であったり、構造改革であったりするのではないかと思う。集落営農の目的の一つに自 立経営へのステップというのはあるだろうが、多面的機能というか農地を農地として面的に まとめて固める、あるいは面的に固めた農地を担い手に預けるということがあると思う。

本間主査 その場合、農地を面的にまとめる目的は何か?

馬場委員 効率的に経営するということだ。

本間主査では、自立経営も面的にまとめるという点ではそのステップではないか。

馬場委員 多面的機能というよりも、集落営農の片方の目的は、農地を面的にまとめて効率的に利用する秩序を創りあげることではないかと理解している。それがいずれは法人化したりする。利点は何かというと、面的にまとまった農地が利用できるのが集落営農の唯一の利点である。そういう仕掛けで動かすしか日本の農業の構造改革は進まないのではないかと提言の中に盛り込んでいただきたい。

それから、認定農業者の規模要件の中に所得要件による特例がある。規模が小さくとも地域の所得目標を超している人は一定要件で対象になるとなっている。

あと、言わせていただくと、ゲタの再検討を黄色の政策の活用としてやるという話だが、 黄色の政策も結局品目別に削れということになっている。黄色の政策の活用にも限界がある ので、結局緑の政策でというのが今回のやり方ではないか。できれば黄色が厚くあるのが一 番良いが、黄色もキャップをはめられている。このため、あくまでも緑を何とか確保して担 い手の経営を安定させるという意味では、緑ゲタでやるしかないと思っている。頭を整理す ると、そもそもゲタの部分とは結局海外諸外国との生産条件の格差を埋めようということで、 裏返しの言い方をすると「所得補償」という言い方に変わるのだが、実際は海外との条件格 差の是正である。従って、海外との条件格差がある限り、ゲタの部分もずっと続くべきもの だ。日本の場合、小麦の生産条件がオーストラリアやEU並みになるはずがないし、格差を埋めていく努力を少なからず続けていっても、なかなか埋まっていかないと思う。日本の麦生産とオーストラリアの麦生産とは違う世界ではないか。ゲタが海外に比べて日本の農地や生産条件を是正するという意味では、今後の対策として目指す担い手像がある所には必ずゲタが存在するという世界でやるしかないのではないか。その意味で再検討ということがよくわからない。

本間主査 ではもっと言うと、過去の所得で決めるから緑の政策とか直接支払いということになる。その基準があくまでもゲタ、生産性の格差ということを前面に出してくれば、今回はともあれ、それはいずれWTOに引っかかってくると思う。「生産性格差の是正は生産性をあげることで是正せよ」というのがWTOの基本的メッセージである。そうすると「いつまでも格差は保護で埋めますよ」という姿勢がやはり問われてくると思う。私も、短期的には格差を保護で埋めることを認めるし、いきなりゲタを零にせよなどと言うつもりはない。また、私は「生産性格差の」という言葉も良くないと思っている。「是正するくらいならなくしていけよ」という話になる。所得面を是正するのであって、格差を是正する話ではない。生産性の格差を是正するのではなく、生産性の格差によって生じている「所得」の格差を補填するという意味である。するとやはり、この点はいずれWTOなどで問題になってくるだろうという個人的な予想もある。そこをまさに生産性でもっていくということは、全く素手で戦えというわけではないが、そこは方向として、「ゲタの歯はいずれだんだん磨り減っていく」というメッセージをどこかで発しておかねばならない。まさに「いつまでも高下駄を履いて闊歩しているわけにはいかない」部分があるのだ。そういうわけで、その趣旨のことを少し書き込もうという案を提示させていただいた。

馬場委員 確かに規模要件は適宜見直しという表現が大綱に入っているのが逆に気になっていた。

あと一点。緑の政策は過去払いで、過去実績に応じて払うということだが、新規参入者には過去がないという問題が間違いなくある。これから新規参入して頑張ろうという人が所得補償の対象にならないので困ったという問題が現場から事実として出ている。過去がないから新規営農者が来ないのだ。また、他人の農地を集めて作付拡大ということを新たに展開するときに、実は都合の悪い面もある。

盛田委員 幾つかの点につき申し上げたい。まず、第一点は「きちんと書き込んだほうがよい点」だ。構造改革は土地利用型農業を問題にしていることをこの際きちんと書いたほうがよい。われわれ専門家の間では常識かもしれないが、やはり一般国民の間で農業全体が問題ではないことはあまり知られていない。園芸作物や中小型畜産などは営農のレベルも非常に高く経営規模的にもドンドン大きくなっている。ここはある意味自立していると言ってもよい。問題はやはり土地利用型農業の構造改革であって、ここをはっきり書き込んだほうがよい。

今の馬場委員の発言と関係するが、私もアジアにおける農業構造改革ということで日本型方 法論がないと駄目だろうと一貫して思っていた。80年代には私も「集団的土地利用論」に乗 っかって、いろいろ実態調査を踏まえた上で、地域ごとに面としてまとまった農地を作って 農場制農業を構築するという道筋でないと日本的構造改革は上手くいかないのだという考え 方でやってきた。そして、こういうことをやっている事例は結構たくさんある。そこは、安 定して継続している例が多い。ただし、問題はそれが広がっていかないところにある。そう こうしているうちに客観的な状況が大きく変わってきた。対外的な問題もあるが、むしろい わゆる昭和一ケタ層の大量リタイアが本当に深刻な問題として現実化し、耕作放棄地が非常 な勢いで増えていることだ。「この段階で従来型のやり方でよいのか」ということをもう少し きっちりとアピールする必要がある。要するに、農地制度が緩んでかなり大胆な対応が必要 だということだ。それは何かというところはなかなか検討不足だとは思うが、例えば、中間 保有を抜本的に増やすとか、そこにインセンティブを大量に与えて(十年一括先払い借り上 げ方式もあるが)そういうようなモノを、AMSの黄色の政策が使えるかどうかわからないが、 資金を別の所から引っ張るなどしてもっと抜本的に今やっておかないと証文の出し遅れにな る。そういうことを今回提言してはどうか。農地問題については以上だが、日本型の構造改 革でないと上手くいかないし、アジアに示せるのもそこだと思う。私はこの農地需給構造が もう転換点を越えた、曲がり角を廻ったと思っている。今までは農地不足だったが、今はも う農地余りになっているので、今ここで抜本的対策を採ることが非常に効果的であり、逆の 表現をすれば今やらないともう間に合わないという気がする。この点は是非盛り込んでほし い。まだ一、二点あるが後で申したい。

澤浦委員 貸し剥がしのことであるが、法人化の中で田圃を20ha、30haと100haと増やしていったが、点在している。それが、この集落営農化の運動の中で地主から返してくれと言われている。これがいわゆる「貸し剥がし」の内容だと理解をしている。一つには、地域単位で広い面積でまとまるということ自体は良いことだとは思う。しかし、問題はまとまったモノを「誰がやるのか」ということだと思う。今の状態だと、何となく集落営農が自ら経営してというような感じを受けて、今まで法人がやってきた部分にまとまった農地が集まっているのか。ここが一番懸念されるところだ。過日、別の会合でたまたま山口県の坂本氏が大変上手い表現をしておられた。曰く「本質は集落営農というよりむしろ地主組合だ。先に農地をまとめておいて後で農業法人がひっくるめて借りればよい」と。聞いてなるほどと思った。(注:第11回本委員会講師の今井敏農水省企画評価課長からも、質疑の部分で「地主組合」との発言があった。)

長期的に見ると、馬場委員が言われるように、農地は面としてまとまって広く使われたほうがよいに決まっている。しかし現状で見た場合に、集落営農でまとまった所が本当に経営できるのか?私見ではあるが、まとまった所が自ら農業を経営してということは、残念なが

ら今の段階ではナンセンスだと思う。

- 馬場委員 私は何も全国全部を集落営農で塗りつぶせと申しているわけではない。逆に、全国全部の集落で農地をどう利用するのかを話し合うための組織というか秩序・計画を作れと言っている。それがまずあって、担い手に貴方やりなさいと言う。これをやるのが「農用地利用改善団体」の仕組みである。地域で誰に任せるという合意の仕組みをまず作り上げていくことが大切だと思っている。本来この動きを加速度的に行うことが真っ先にやるべきことだ。ところが、運動的にまず集落営農ありきと入ってしまうものだから、貸し剥がしなどという本来あり得べきでない状況が起こる。ここをやっていかないと、日本的土地利用型農業の構造改革にならない。
- **澤浦委員** 鶏と卵のどちらが先かの議論だと思う。経営体がなければ利用できないわけだし、せっかく自力で育ってきた経営体がそういった形で今度は土地を奪われて弱体化する。何の産業でもそうだが、生産設備を奪われるとどうしようもないので経営体は弱体化して崩壊してしまう。
- 馬場委員 集落営農が既存の経営体の生産設備を奪うのではない。農地を面としてまとめてい くのだ。今やっている合理化事業などは、いったん面でまとめさせておいて交換するわけだ。 そうでないと、あっちもこっちもでは大変で効率が悪い。今はそこが遅れていて、本来は合 理化事業と集落営農運動をセットでやるべきものだと考える。
- **澤浦委員** ここは、経営主体で考えていくのか、農地主体で考えていくのか。どちらを先に考えるかという問題だと思う。
- 馬場委員 逆に考えると、農地が先に面的にまとまって集落営農を始めたのはよいが、5年先には潰れて誰か新規参入者を雇わなければならない破目になる、ということもあり得る。あり得るが、こういう事態になっても「面的にまとまった農地は残る」のだ。今はある意味ではそのステップではないのかと思う。農業機械の作業効率も良い面的にまとまった農地が残る。そこに、県外からの新規参入者でもよいが力のある担い手に任せていく。そういう仕掛けを加速度的にやっていけるか、今はそういう時期だと私は思う。
- **澤浦委員** 確かに、卵とどちらが先かの世界だ(笑)。しかし、私は信念として経営体中心で考えていくべきであると思う。
- **馬場委員** 私は、まず農地をまとめてから任せるということだと思う。
- 今 枝 氏 私はこの提言の内容が、どれも充分実現可能で、農業の実態に即した血の通った政策 提言であると感じている。その中で、食品会社という一民間企業の立場から、幾つか申し上 げたい。
 - まず、(1)「担い手政策の徹底と構造改革の推進」に関しては、(2)「新たな農地制度の構築」も関連するが、今回のテーマではもちろん土地利用のあり方が中心になるだろう。しかしそれに限らず、今の議論にもつながるが、農業経営それ自体の構造改革であると捉えたい

と思っている。先ほど本間主査が言われた安定化のための補填のこともあるが、農業の構造 改革を進めるには、まさに、「企業経営の導入」が一番現実的かつ効果的であると思っている。 生意気な言い方で恐縮だが、「企業経営の導入」とは、言い換えれば、「人・物(農地・施 設・設備)・資金・技術・ノウハウ等の資源の効率的活用」に尽きるだろうと思う。

加えて、「またか」と言われそうだが、基本的には「株式会社等の企業の農業参入原則自由 化」により、人材・経営ノウハウ・資金・技術等の導入を進め、それぞれの流動化・効率化 を促進することが、構造改革につながる、それしかないのではないか、と考える。このあた りを、どれだけ提言に盛り込んでいただけるかが、一つのポイントであると思う。

先ほどの議論にあったように、基本的な考え方を、現在の「始めに農業・農地ありき」の 視点から、「始めに事業経営ありき」というスタートに立って、事業経営の観点で農業を洗い 直すことが非常に重要であろうと思う。それを行うことが、取りも直さず、「日本農業が産業 として再生する」ことに直結すると確信している。

現在では、澤浦委員をはじめとして、優れた事業経営を実践しておられる農業経営者の方々は、既に日本全国に相当数おられると思う。一方で、企業の参入自由化には多くの誤解があると感じている。農業従事者、農業関係者のいわば企業アレルギーが相当あるのではないか。自由競争下で、生計の道を失うのではないかという恐怖、生存に不可欠な食料を経済原則・自由競争に委ねてよいのかという疑問、さらに神聖な農業が利益主義の企業に荒らされる心配等、いろいろあると思う。しかし、一方で企業参入自由化に反対されている方々に、しっかりご理解いただく努力をしたいと思う点をここで強調しておきたい。それは、農家には土地を提供する資本家としての生き方があるということだ。現在のように病気になっても代わりの働き手がいないという、いわゆる「無限責任」に類した立場から、もう少し責任を軽減した、「有限責任」の働き手としての立場があるということだ。いろいろなことを共同で行うことで、一人ではできないことができるという、単純だが本来の企業のあるべき姿の中で、企業の良い面もしっかりご理解いただければありがたい。

しかも、農業では資本家の立場と働き手の立場が矛盾しない。従って、両者の兼務も望めばもちろん可能である。さらに言えば、一人ひとりが、幅広い企業内業務の内で、自分に最も適した業務に従事することで、最終的に産業の効率化を図れるというところまで、しっかりご理解いただくことが、こういう提言を実際に活かしていく上で大変重要なことであろう。そしてそのあたりのことを、特に中小の農家や農業関係者の方に、しっかりと今後お伝えしてゆくことが、何より大切であろうと思う。

それから、(2)「新たな農地制度の構築」については、農地法を一度リセットすることは、 大変素晴らしい提案であると思う。新たな農地制度の検討まで踏み込むことは、非常に今回 の重要なポイントだとつくづく感じる。先ほど述べたように、「農地を、事業の重要な資本、 いわゆる経営資源と見て、その効率的活用の観点から経営を行える仕組みをまず出発点にす る」、このことを徹底できれば、大変ありがたいと思う。

もちろん参入の自由化と事後規制は必要であるから、転用規制の厳格化や、小規模農地保 有コストの引き上げ等はセットになると考える。

こういったことも含めて農業経営を今後しっかり進展させてゆくには、農業専門の経営コンサルティング組織を、例えば農中さん等、農業関係者が中心になって立ち上げ、充実させることも、提言に盛り込みたい。

最後に、(3)「アジア共通農業政策に向けて」についてだが、今まで申し上げてきたような「農業の企業経営」の成功モデルは、まさに今後ビジネスモデルとしてアジアに輸出することも充分可能であり、少し飛躍しすぎかもしれないが、ノウハウを含め、「アジアの農業経営を請負う」という壮大な目標を掲げることも、民間の視点から見ると、意味があるのではないかと思う。

高木委員長 ありがとうございました。特段コメントの必要もないかもしれぬが、一点だけ申し上げる。ビジネスモデルの問題は、新聞記事(06年2月28日付の日経、読売など)にもあるが、アサヒビールが中国で一つの農業モデルを展開する。これは一つは中国の高所得者向けの高付加価値産品の農業生産をシステムで行う。また特に環境に留意した農業生産を行う。それから、ここには明示されていないが、私の理解では知的財産に対してもきちんと尊重した公正な農業にする。日本の農業経営がビジネスモデルにできないかという壮大な実験である。これは、実は瀬戸委員会の瀬戸委員長が是非にと中国の山東省政府幹部に頼まれて、2年ほど掛かって地ならしをし、やっとかような段階になったものだ。だからおそらくそういうことはこれから日本として重要なポイントになってくるし、そういうことをやりながらアジアの農業を引っ張っていくことが可能なのだ。

日本への輸出が迷惑だとかいろいろあるが、そういうことがお互いにきちんと理解しあっていける段階を目指すべきである。今の段階で共通農業政策のようなことを言うと指摘のとおり確かに飛躍があるようだが、しかし、そこまで目指さなければいけないのではないかという思いがおそらく主査にあるのだと思う。かような例も出てきたので、そういうことも現実になりつつあるのだろうと思う。

それから、農業でも経営コンサルタントを充実させていくべきであるというご指摘は、まさに極めて重要な視点であると思う。今、農業経営者がいろいろな悩みを抱えているが、それに対応するシステムが非常に弱くなってしまっている。それにはいろいろな事情があるが、農業会議、農業普及員、農協もそうだ。それから指導事業ということで今もいろいろやっていただいているが、現実的には農業経営者の既に非常に高くなった経営のレベルになかなか追いついていない。私見も交えて申せば、もう、そこの部分は企業の金、人、智慧を最大限に活用しないと本当の意味での農業支援、経営支援はできなくなっているのかなという感じをもつことが多くなっている。だから、今言われた経営コンサルタントの充実は民間企業の

力を借りる大きな分野であろう。

最後に、先ほど本間主査から、どの委員のどの意見を提言に採用するという話があったが、 特に農業関係組織について、農協のことも含めて、今回はさほど議論が深まっていないとい う事情がある。従って、大変重要な問題ではあるが、前面に取り上げることはしていない。 そのあたりも含めて何かご意見はおありか?

榧野委員 基本的にはこれでよいと思う。報告の前文について、髙木委員長から瀬戸委員会の報告を受けてフォローアップをやっている由の説明があった。その後、日本農業を取り巻く環境が瀬戸委員会報告の発行後にかなり変わってきているという説明もあった。何が変わってきたかというと、やはり中国やインドが台頭してきて世界の食料事情が一変していることがある、次に当然日本の農業環境も変わって食料安保をどう考えるかという視点が必要になってきていると思う。この前の中間報告にもその視点は見られるが、やはり今回最終報告をまとめるにあたって、日本人はお金さえ出せば食料は調達できると思っているようだが、一寸足元の状況が変わりつつある。そのあたりから考えて日本の農業は確かに欠かせないものである。でも放っておいてよいわけではなく改革が必要であって、しかも改革を急がねばならない。こういった、改革の必要性を訴える論法が取られるべきではないか。その趣旨の意味のある文章を、上手く本間主査に前文あたりに盛り込んでいただきたい。

あと、もう一点先ほどの、農協の部分である。私は何も農協のことだけ申しているわけではなかったのだが、確かにあまり議論が深まらなかったので無理に入れる必要はない。ただ、やはり日本の農業をスリムな筋肉質のものにしていく必要性が大切だと思っている。だからそれと同時に農業を支える組織や研究機関や行政も、それに比例してスリム化していき、筋肉質の体質になる必要がある。どこかにこの趣旨のことが一、二行だけでも盛り込んであればよいと思う。

最後に、アジア共通の農業政策について。基本的にはこの方向でよいと思う。ただ、危惧するのは、アジア共同体構想との関係だ。これは農業の話ではないが、アジア共同体構想は本当に上手くいくのかな?という疑問がある。ヨーロッパと異なり、アジアにはいまだに共産主義体制が残っている国が幾つかある。そこと本当に何年か先にそういうことができるのかなという疑問がある。理想は理想として良いのだろうが、中長期的課題もあるという風に留保をつけておかれるとありがたいかと思った。

高木委員長 組織問題は今回確かにあまり取り上げなかったが、非常に重要な問題であることはご指摘のとおりだ。ただ、これは主体的にやるのは政府である。もちろん、われわれが提言することは必要なことであって、先ほどのようなポイントをちゃんと述べることは必要なことではあろう。ただ、関係組織の再編は、基本計画を見ると一回目の基本計画にもしっかり書き込んであるし、今回(二回目)の基本計画にも実は書き込んでいるのだ。おそらく検証してみればわかると思うが、ほとんど変わっていないのはそこだけでないかと指摘される

ほど、組織の再編については一回目も二回目も基本計画で同じ表現がなされている。その点を「基本計画に書かれているのに何ら変わっていませんね」と指摘したほうが、基本計画を 策定・実行中の政府にとってよほど耳の痛い話ではないか、と榧野委員のお話を伺っていて ふと思った(笑)。実際にそのように書くかどうかは、別途よく検討してみるが・・・。

ただ、重要な視点であることは確かである。しかし、この農業関係組織のスリム化がなかなかできないのは、すぐに政治問題化するからだ。組織論を申せば、組織は面白いもので、創設されて相当の期間が経過すれば、その組織が存立していること自体に意義があるというようになりがちである。特に、いま榧野委員がご指摘になられている組織はその傾向が強いようだ。ということは、相当いろいろな関係が方々で出来ているわけで、すぐに政治問題化しやすいためになかなか思い切った施策が採れないでいるのかなとも思う。しかし、そういうことを言っていても、一方では三位一体ということでどんどん組織が弱体化していく。先ほども申したように、既存の組織がほとんど本来の機能を果たし得ていない所も出てきている。結局、既存の組織があるために他のモノができない。建前としてはその組織が担当することになっているので、新しいモノを作ろうとしてもダメだとなってしまう。これは、本当にある意味でギリギリのところまできてしまったのかと、私も思っている。今のご指摘を受けて、私も工夫をしてみたいと思っている。合瀬委員は何かご意見おありか?

合瀬委員 基本的にこれで良いと思う。最後のアジア共通農業政策については理想論というか 短期中期長期で分類すれば、中長期になるのだろうが、東アジアモンスーン気候という点で は共通しているので、一つの大きな日本外交のツールとして有効だと思う。これを理想とし てやっていくのは意義があることだと思う。

前の二本の柱について。前回の中間報告の際にも申したが、第三者による農地委員会。貸し剥がし110番などを盛り込むのは賛成である。

品目横断的経営安定対策のところで質問がある。農業所得を補償することへの納税者の異論、将来的には環境保全対策に一本化ということが、後の政策提言に書いてあるように、保護政策は「短期で厚く」を原則に、とりあえずやって後はなくしていくのが理想なのだろう。すると、環境保全対策だけを残してやることを言われているのだろうか?

本間主査 目標というか、WTO が理想とする関税がゼロになる世界がいつ来るかと尋ねられたら、10年や20年先の話でないことは明らかである。工業製品でも実質的な関税撤廃まで50年掛かっているわけだから。もちろん、馬場委員が言われたように、新大陸との小麦の生産条件を比較した場合に日本が小麦で敵うわけがない部分がある。しかし、その実は、果たしていわゆる比較優位の原則と食料安保とを勘案して50年後も日本が小麦を国内で生産し続けていくことが望ましいか否かの議論も含めて考えるべきだ。いつまでも保護して、生産性格差のゲタの部分を残しておくのではない。方向としては原則ゲタを削減していく方向でいくべきではあるが、しかし一方で環境保全対策といった多面的機能の各機能を維持するために

税金を使うことは容認されることであると、個人的には考えている。そういう方向で、つまり価格政策がなくなったから次は所得補償に頼るということではなくて、take action (行動) する、メンテナンスすることに対する対価である。農業の場合には、対価としての環境保全というものがあるのではないかというニュアンスだ。

合瀬委員 わかった。そのところが先ほどのゲタの議論に含めて文章になってきたときにはわかりやすくなると思う。わかりにくい表現だとせっかくの提言が誤解をされてしまいもったいない。(1) の政策提言のところの「保護に頼らない活力ある担い手の育成」はよいのだが、「多様な農業の展開」と言ったとたんに「どう多様か?」という話になり、いろいろな要素が潜り込んでしまうおそれがある。「多様」とは便利な言葉だけに、注意して使う必要がある。確認と懸念を申した次第だ。

盛田委員 二点ばかり簡単なことを申し上げたい。

(2) の政策提言と係わる。農地法廃止とはドキッとした。農地に関する主要な法律は、農地法と基盤強化促進法と農振法の三つである。農地法と基盤強化促進法は権利の移転や設定統制面で良く言うと役割分担していて、悪く言うとご都合主義的に構成されているところがある。しかも、特区の全国展開を基盤強化促進法の中に入れてやっている。これは非常にわかりにくいだけでなく、理念がどこにあるのかもわからない。そういう意味での農地法廃止であるならば意図もよく理解できる。そのあたりを丁寧に、どういう方向性を目指しているかを説明していただく必要がある。ただ「農地法廃止」というだけではいわゆる農本主義者たちの無用な反発を招くだけであろう。

同じく、農振法と農地法の関係つまり転用規制との係わりがあるので、ここも骨太にきちっと主張していただきたい。その意味では、単に農地法廃止と表現するだけでなく、「農地法と基盤強化促進法と農振法との関係をきちっと見直して総合的な法制化を図る」というようなことを書いていただければよいと思う。因みに、先ほど今枝氏から指摘があったように、特に食品関係の株式会社の農業参入は大変積極的な意味を持っていると私は思っている。それ以外の例えば本業が苦しくなって農業に参入してくるケースは経営実体として永続性があるのかなとの疑問を持たざるを得ない。食品産業の場合は実体があってつまり実需と結びついて参入してくるのであるから、そういうところはドンドン認めていけば刺激になってよいと思う。ただし私の現状認識から申せば、土地利用型農業の場合は農地問題の壁は超えられないのではないかと予想する。ともあれ、実需と結びついた企業に農業への参入努力をしていただいたほうがよいと思っている。

(3) のアジアのところは、●の項立ての部分は非常に格調高くてよいと思うが、それに比べて○の政策提言の部分が個別具体性はあるが相互の関連性が薄く、もう少し工夫の余地があるのではないかと思う。最後のアジア共通農業政策に向けた政策協調の場の創設もできればよいと思うし、その前段のFTAなどでも、研究会を作っている。要は政策協調なのだろう

が、そういう「構造問題、農業政策に関する研究会や共同研究の場の設定」ぐらいの表現のほうが、まだ現実味があるのかなという気がする。もちろん両方書いていただいても構わない。そういう感じでご検討いただきたい。

髙木委員長 ありがとうございました。では先に馬場委員のご意見を伺う。

馬場委員 農地制度について、農地法の廃止はやはり引っかかる(笑)。それから税制のところは何か「小規模兼業農家の農業からの追い出し」に掛かっているように受け取れる。中間報告では確か逆の表現をしていた。「集めて長期に貸したら税金を優遇する」と。言い方を変えればこういうことになるのだろうが(笑)、どうも引っかかる。

アジア共通の農業政策は、皆さんからご懸念も含めて意見が出た。私も引っかかる点がある。日本が開放せずに農業分野の取り込みが少ないことがFTAの質を低めているという表現も引っかかる。そういうことだったか?という疑問がある。

- 本間主査 その点農業分野の取り込みが少なくFTAの質を低めているという点は決して私の独断でなはない。内外のFTA研究者の一般的な評価で、専門家の間ではそう言われているという紹介である。
- 馬場委員 外国人労働者の自由化は全体としてまた国のかたちをどうするとして書かないと、 いけないと思う。これはどうかという懸念がある。
- **高木委員長** 時間もないが一寸言わせてもらうと、農業現場ではおそらく澤浦委員の「外国人 労働者」という言い方をしているかどうかは別として、外国人が入っている。

澤浦委員 左様、事実である。

高木委員長 入っているし、ここでの主張は、表現は別として外国人が既に入っているのだからそれをルール化してきちっとしないといけない。今の入り方は極めて曖昧で不法滞在の温床になる。むしろ、ルールをきちっとして、現場レベルでは農協だって受け入れ窓口になってやっている。千葉や茨城に行けば顔は同じだが言葉が違う人(農業作業員)がたくさんいるというのが現実だ。そうでなければ農業生産が動かなくなっている現実をどう見るか。もちろん、農業だけの話ではない。おそらく澤浦委員のように、現場で農業経営をしておられる方々ほど、きちっとルール化をしないといけないという懸念が強いのではないか。表現方法に留意しないと、誤解を招くというご懸念はそのとおりなので注意したい。

この点の澤浦委員のご意見を承りたい。

澤浦委員 いささか逆説的な表現になるが外国人農業労働者の農業という単語はもう除いたほうがよいのではないかという気がしている。たしか経済界でも外国人労働者の受け入れを促進したいという意見があることは聞いている。自分自身は、外国人農業労働者の受入れをきちんと法制化して入れていかないと、農業も農村自体も回っていかないと思っている。東京に来て最近すごく思うが、牛丼を食べに入ると李さんやカーさんという名札の人が注文を取ってあれっと思う。またコンビニに入って買い物をすると、また外国人が「イラッシャイマ

セ」と流暢な日本語で応対する。この間ビジネスホテルに予約の電話を入れたら、また中国の方がきちんと対応してくれた。都会でもサービス業でもそういう風に外国人が入ってきていると感じだ。だから外国人を拒絶するのではなくて、彼/彼女らをきちんと受け入れて日本の中で働く環境をルール化することが大切だと思う。外国人労働者を入れては怪しからんというような議論を今さらしてももう遅いと思う。どう受け入れていくかを話し合うことのほうが生産的である。

馬場委員 外国人農業労働者に限定しようと思っても結局一般外国人労働者の話になって、全体の問題になる。農業がギリギリやっているのは、研修生で2年間、試験を実施して3~4年間、ギリギリそこまでである。そうやって今凌いでいる。それこそさらに3年4年というパターンもあってよいとは思うが、これをどういう形の労働者と位置付けるのかが課題だ。

澤浦委員 アジアの先進国中で、(単純) 労働者の形態での受入を認めていないのは日本だけである。香港、台湾、シンガポール、韓国も皆認めている。

本間主査 アジアだけではなく世界の潮流はそうである。アメリカでも不法移民の問題が指摘されているが、一国の経済システムを上手く廻していくために外国人労働を使っていくのは国際的な潮流である。ある意味では日本が遅れているのだ。ここでは、全面的な外国人労働者の開放を主張してその一環で農業でもとするよりは、やはりある程度限定して、農業労働者としてビザを発給するというほうがよいと思う。現実のように、農業研修生が実は一部に見られるとおり、かなり劣悪な条件での労働者化していること自体が問題であると考えている。弥経策的に研修生の制度を充実するよりは、むしろ外国人の農業労働者制度を創設し、農業労働者として就労ビザを発行するほうが望ましいと思う。そうしないと、一般的な話をすると民族問題だとか他の余計な問題が入ってきてなかなかまとまらないと思う。従って、看護師や弁護士と同様に技術・技能労働者としての農業労働者を特定化してビザを発行するほうが、現実的には早いスピードで対応できると思う。

澤浦委員 同感である。余談であるが、たまたま、中国出身の東京農大への留学生が今年卒業 して当社に正社員として入社した。彼の動向を見ながら今度はタイ出身の留学生を正社員採 用していこうと思っている。

髙木委員長 時間も過ぎたので意見交換はここまでとしたい。事務連絡があればお願いする。

事務局 貸し剥がし等の実態についての生の声が記載されているので農業法人協会実施の実態 調査アンケートを配布させていただいた(資料・データ集の資料11)。

(2006年4月6日 第14回委員会)

第15回農政改革髙木委員会議事抄録

[日 時]

平成18年(2006年)4月25日(火)11:30~13:30

〔出席者〕

髙木勇樹委員長(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)、榧野信治 (読売新聞社論説委員)、

澤浦彰治 (野菜くらぶ代表取締役)、馬場利彦 (全国農業協同組合中央会基本農政対策部水田・担い手農政対策課長)、藤岡武義 (日本生活協同組合連合会常勤参与) の各委員

(順不同・敬称略)

〔議 題〕

- I. 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
- Ⅱ. 意見交換
- Ⅲ. 最終報告案審議

高木委員長 今日は農林水産省大臣官房予算課長の針原寿朗さんにお越しいただいた。

針原課長は農政全般に精通しておられ、食糧庁での勤務経験もある。また直近は内閣官房におられ、政府全体の政策決定過程にもいろいろな面で関与された。今、農林水産省の予算課長という大変大事な業務を担当されているが、「21世紀新農政2006」の策定にも関与されている。本日は実質的に委員会の論議の最終局面にきているので、農林水産省のこれからの農政の方向についてお聞きしてから論議をすることが有意義ではないかと判断した。

I. 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

4月4日に小泉首相を本部長とする、食料・農業・農村推進本部で決定された「21世紀新農政 2006」のポイントを中心に当面の農政運営のポイントをお話しする。

そもそも「21世紀新農政2006」とは何か。小泉政権になって官邸主導、党でいろいろ議論しながら政策を決定する仕組みから官邸のリーダーシップによって物事を決していこうという流れになった。農政についてもその流れの中で政府全体として整合性を持った農政運営をしていく必要があるという発想の下にこういう議論が行われている。そもそものきっかけの一つには当時の官邸からの働きかけもあった。当時メキシコとのFTAの交渉が行われていて、経済財政諮問会議からも農政が変わらないと国際戦略が定まらないという意見があった。農政部門で官邸主導の仕組みが全くない。これをどうするかという発想に基づくものであった。その頃私は

官邸の政策決定権の中で、食の問題、農政の問題、経済外交の問題等を扱っており、主な問題は農政改革をどう進めるかとメキシコとのFTA交渉をどう進めるかであった。実は官房長官の命でメキシコまで行って交渉を行なっている。それから日米BSE問題、鳥インフルエンザ問題にも携わった。ここでの発想は、農政が変わらないと日本の国際戦略は厳しいところがあるとして呼びかけられたものであった。農政当局としても、そのような事態を放置すれば、農政の枠組み以外のところで農政が語られることになり、結局地に足の着いた議論ができないのではないかという判断で積極的に対応していこうとなった。そこで、いろいろな手法を私も考えた。

元々、食料・農業・農村政策推進本部は平成12年に一回開いたきり3年半休眠していた。各方面と調整をしてその枠組みを復活させた。小泉総理大臣を本部長とし全閣僚が出席する枠組みで、昨年(2005年)3月に作られた食料・農業・農村基本計画を核に、新しい農政の展開を図るために基本計画の展開に合わせて会議を開いた。最終的に昨年3月の基本計画閣議決定の直前に食料・農業・農村政策推進本部会を開いて21世紀新農政を決定した。それが攻めの農政への転換であって、消費者に軸足を置き、食育、輸出、バイオマスといった新しい息吹をいれ、かつ農業構造を改革することによって、国境措置に過度に依存しない農政を創っていこうということで決定を行った。最後にこのプロセスについて、毎年総理と全閣僚で検証していくことを書いた。その検証に基づいて本年4月4日発表したのが21世紀新農政だ。官邸の枠組みの中で、農水省単独では処理しきれないものも含め農政の基本方向を全閣僚で確認しながら毎年の政策運営を進めていく。必要に応じて一部を骨太の方針に書きながら展開していくという流れを作った。

そういう中で、本年はグローバル戦略を経済財政諮問会議で創ろう、中川農林水産大臣にイニシアティブを取ってもらって、中川イニシアティブを発表してもらおうということになった。それが3月16日に経済財政諮問会議で中川農林水産大臣がプレゼンした中川イニシアティブである。4月4日に発表した「21世紀新農政2006」は、中川イニシアティブをベースに目標数値を織り込んでいる。検証可能なアウトカムの数字を全項目において入れるという発想で作られた。

ちなみに昔の予算は概算要求が8月末で翌年の仕事を規定し12月に予算を概算決定した。今は骨太の方針を中心に展開し、3~4月に来年の政策の概要が決定される。連休前後に総理も入って閣僚クラスで意思確認し、それが骨太の方針に書かれる。昔の予算サイクルよりタイムテーブルが前倒しになった。他の役所も気付いてきた。農水省は2005年3月の基本計画で偶然この流れに乗れた。予算も食育や輸出に対応できた。

全体的には21世紀新農政は国際戦略と国内体質強化の二本立てになっている。

最初の国際戦略についてである。WTO、EPAに積極的に取り組む。これは中川大臣がよく言う守るべきところ守り攻めるべきところ攻めるということで世界を視野に入れてWTO、EPAを

推進していくことだ。関連して言うと4月のWTO閣僚会議がなくなってしまった。農業議長の発言では、5月から2週間単位×3回の計6週間、事務方の詰めの作業をやり6月9日に終了したい。7月まで待たずにできるだけ早く6月中に農業モダリティを仕上げようという流れである。今週5月1日からの6週間の進め方についての作業中で状況が明らかになる。

EPAでは一時期非常に早く進んでいたが少しそのペースが緩んできている。

メキシコの後、韓国との交渉がスタートし、フィリピン、タイ、マレーシアとのEPA交渉を並行してやっていた。ところが、韓国とは双方の国の事情にいろいろな問題があり完全に交渉がストップしている。フィリピンは農業はOKだが、自動車等で後出しじゃんけんがあり、なかなかまとまらない。マレーシア、タイは農業はまとまるが、鉱工業品が残っている。その他、ベトナム、インドネシアと続き、インド、チリも交渉に入った。スイス、オーストラリアとは研究会を開始している。農業にセンシティビティをかかえないシンガポールはよかったが、次のメキシコではいろいろ教訓が得られた。

メキシコの教訓(1)

日本としてFTAがないため3千億円が毎年消滅しており早く対応する必要に迫られていたので、二番目の相手国とした。メキシコは30数国とFTAを結び、交渉慣れしている。農業の実力もある。GDPはASEAN全国よりも上である。第二番に行う国としてこれは大変な交渉をやったことになる。三大臣が東京で閣僚折衝を3日間徹夜でやった。それでも、オレンジジュースで決裂した。FTAの順番を考える上で、相手国の状況について十分な分析を行い、国家戦略を樹てて交渉に入るべきだったと思う。

メキシコの教訓②

各国は質の高い自由化を求めているといわれている。しかし、日本の農産物市場はかなり成熟しておりそこに新規参入するには非常にコストが掛かる。オレンジジュースも日本はさほど関税は高くない。メキシコはその市場を開くような手立てを求めた。オレンジジュースでも自由化を口にしながら実はブラジル・アメリカに占有されている市場に穴を開ける管理貿易を望んでいた。

オレンジでも豚肉でもメキシコ側が日本に自由化を迫っているように報道されていたが、実は差額関税の撤廃の主張はメキシコ流の交渉術であって、日本に入るためのキャパシティ・ビルディングがメキシコの本音であった。

日本市場の開放・関税障壁撤廃を本音では望んでいない。市場を開くためには管理貿易的な 手法から入るしかないということをメキシコは感じていた。

メキシコの教訓③

メキシコでは農牧大臣は国内の農政、貿易交渉権はカナレス経済大臣が持っている。だから FTA 交渉もカナレス経済大臣が農産物と工業製品を合わせて一元的にディールするという体制 であった。他方で、日本は、外務大臣、経産大臣、農水大臣が担当している。この交渉体制の 整理を行う意味もあって、当時の内閣官房副長官補の谷内さんがメキシコに派遣された。私も 随行した。経済大臣、農牧大臣、議会、業界代表、マスコミ等考えられる関係者すべてに会ってきた。そこでわかったことは、実際は向こう(メキシコ)の交渉現場も縦割りだったことだ。日本では全中が経団連のために譲歩するはずがない。それと同様にメキシコでも農業のために メキシコの産業界が譲歩するはずは全くない。代表の交渉官のレベルで異なる分野間を横断して、交渉戦術として押したり引いたりしているにすぎない。

そこでわかったことは、向こうの担当省庁をこちらの担当省庁にしっかり前向きに向き合わせ、責任省庁間でしっかりと交渉を行う場をつくることがベストの途だということだ。それを無理に一元交渉の名の下に、担当省庁から交渉権を取り上げて交渉をやったとしても異なる業界同士は絶対にまとまらないということだ。

そういう学習の結果、現在官邸は、FTA推進のための特別の機関をつくれという話は、全く取り合わなくなった。農業分野は農水省がやるしかないし産業分野は経産省がやるしかない。 さはさりながら、どういう順番で交渉するかは国家としての政策であるから、これは各省に委ねるわけにはいかない。経済連携関係の閣僚会議を立ち上げてどういう順番でやるかは官邸主導でやっている。しかし、現実の交渉は実態を離れてはできない。各省の交渉レベルの進路調整を官邸や内閣官房でやる。

他国にも共通していることは、①自分の国の権益を守るためにどうするかと、②他国が占有 している市場にどうやって売り込みを図るか、ということである。

日本市場に日本政府の手引きによってキャパシティ・ビルディング(食品安全面の協力)と 農業技術の指導を受けたい、そして日本市場に受け入れられたことを武器に他の市場に売り込 みたい。

要素的にはASEANを相手にする限り農産物交渉のほうが日本側バイヤーなので交渉はまとまりやすい。日本製工業製品に途上国のマーケットを開けさせることのほうが難しい。農業をバーターに使えることはあり得ない。向こうも農業界のために産業界が犠牲になる気はさらさらないからだ。

ここまでの話は亜熱帯との国のFTA・EPAの話だ。先進国同士のFTAはWTOと全く同じで国家戦略としての検証が必要だ。元々FTAは先進国が途上国との間でWTOの場では話がまとまらないから相対で結ぶものである。従って、確かに豪州とのFTAで農水省がためらいがあるのは事実だが、農水省以外もためらいがあるのはそういうことだ。FTA以外の先進国同士の経済連携のあり方を作ってもよいという論者もいる。

アジア食品産業共同体構想

従来ネガティブだったがかなり農水省として踏み切ったところだ。食品産業が進出するのは抵抗があった。ネガティブの理由として、ブーメラン効果と国内産業の空洞化の二点があげられる。しかし、最近のアジア市場を見ると、食品産業市場として伸びつつある。一方日本の食品市場は少子高齢化でパイが縮小し市場は伸びない。むしろ日本型の食品コングロマリットがアジアに進出して農産物のアジア市場戦略を産学官で考えるべきであるという見方が出てきている。この効果として、これまでは役所主導で見本市中心にやっていた輸出促進策を民間主体のものに幅を広げることができる。これが日本文化も含めて提供していくことに繋がり、日本ブランドが定着する。

また、EPA交渉も転換すべきだ。途上国の資本自由化を目指して農水省も経産省と共に戦う 姿勢に転換すべき。政府調達の部分でも同じことが言える。

知的財産権=新需要創造対策

- ・技術開発分野と産業行政分野が連携。
- ・技術と知財の力で「新産業分野」を開拓。健康産業、新素材など。
- ・例えばわが国では蚕の遺伝子情報が8割解析されている。
- ・動物利用の新素材→移植用の豚の臓器(人工臓器)⇒市場規模は数兆円に発展可能
- ・従来の農水省的な仕事のやり方ではないが、目標を決めて、技術開発を産業創造にまで持ってくるようにする。

食料供給コスト削減

- ・海外からいろいろなものが入る時代であり、消費者到達ベースでの価格競争力をつけ、品質条件で勝ち抜く戦略を取る必要がある。
- ・生産面のコスト縮減(担い手・大規模化)と、半分から3分の2を占める出荷後の経費の部分を圧縮。
- ・民間、有識者の智慧と経験を活かして第三者委員会でコスト減を具体化していく。
- ・理念ではなく具体的な結論を求める姿勢をとる。
- ・農業生産額10兆円の世界ではなく、消費者購入額80兆円の総体コストを削減する戦略~一種のグローバル戦略である~を取るべきである。言うは易く行なうは難いがこれが攻めの 農政ということだ。

バイオマス・ニッポン総合戦略(改訂閣議決定3月31日)

・E3エタノール自動車に本気になって取り組もうと考えている。十勝伊江島などの実験がある。本気で目標を掲げて。

これからの農村漁村対策(地域政策見直し)

・国の役割として何が残るのかを考えることが必要。

「立ち上がる農山漁村」官邸主導で作った9名の有識者会議の提言:小さな政府を目指す中で農山漁村の活性化対策はどうあるべきか。特区制度等の一連の改革の結果、「地域振興市場」という新しいマーケットができた。その市場は農産物、地名、観光、人材といった複合的な要素で成り立つマーケットである。そこで地域は勝つために競い合う。これらのマーケットでの制約をなくすことが国の役割だ。全国規模のマーケットで戦い抜くだけの力をつけさせよう。破れた地域にセカンド・チャンスを与えよう。国として最低限何が必要であるかを考え見極めることが必要である。もはや箱モノ作りは国の役割ではない。かような提言を有識者会議でいただいた。

Ⅱ. 意見交換

高木委員長 今の針原課長の新農政2006への質問・ご意見を先に伺う。

澤浦委員 労働力の問題。FTA交渉で外国人労働者が話に出てきているのか。

- 針原講師 予想通りフィリピンとのFTAで問題になった。メキシコとは出ていない。与党は気にしている。元々平成9年の労働基本計画では単純労働は受け入れずに、専門的・技術的労働者のみを受け入れることになっている。これを変えるべきであるとの議論はあったが、そこまで変えることはないというのが太宗を占めている。専門・技術性がどこまで要求されるのかというと、看護師や介護士では一定の日本語研修の仕組みを共同で作ることまでは合意に到ったが、現在年間枠を議論中。その途中でカソリック問題といわれる問題が生じた。興行ビザ(ダンサー)での入国に人身取引のおそれがあるとの指摘を受けて、入国管理の厳格化を行ったところ、興行ビザ以外の入国も厳しくなり、逆に看護師・介護士の受け入れを増やせという圧力が掛かっている。タイについてはタイ料理人・タイ式マッサージ(共に国家資格)等さまざまな要請が多い。これらについて政府方針が決まっていないのが現状だ。
- 本間主査 提言にどう盛り込むかだが、農業労働者についての議論はあるのか。専門性の議論 があるが現実的には研修生がいないと農業の現場が廻っていかない。研修生制度におんぶす るこの方策がいつまでもつのか?また望ましいのか?農水省は検討しているのか?
- **針原講師** 自分が見た限りあまり検討していない。研修生制度の拡大・拡充くらいでそもそも 論は議論していない。単純労働者は受け入れないという雇用基本計画がネック。先進国での 農業が生き続けるには四つの手法しかない。
 - ①消費者負担
 - ②財政負担(納税者負担)
 - ③他分野の資本を入れる(日本では兼業農家⇒給与所得で農機具代金ローンを支払う)

④安い外国人労働の活用

諸外国は①、②、④を総合的に駆使しているが、日本は四つとも排除しようとしている。だから輸出産業としての農業が成り立つはずがない先進国でも、農産物輸出が行われている。④の外国人労働の活用ぐらいはなんとかやらないといけないと考えるのだが、ここでネックになっているのは、農業分野では日本の技術高く外国の技術が低いために、農業労働者は単純労働者とレッテルを貼られるため、農業技術者は研修生として受け入れるしかないということだ。個人的には、「外国の方には収穫労働としての専門性があるし、受入国の日本側には農業経営としての専門性がある」というように発想を変えれば活路が開けるのかもしれない?と考えている。

- 高木委員長 新しい農政の方向について国内外の取組みを縷々お話いただいた。本委員会では 農地問題が極めて重要と考えている。農地問題の抜本的な改革なくして果たして日本の農政 を取り戻せるのかとも思う。農地問題については、新農政2006では今までの路線で大丈夫だ と考えているのかあるいは相当な意識をもってやらねばならぬと考えておられるのか?
- 針原講師 新しいほうの2006の検討過程で、実は農地制度を新たに考えたことはない。制度的には既存のリース方式による企業の参入に関して、既往の枠組みを前提にこれまでなかった新しい目標を作って推進していく方向で検討した。そもそも論の21世紀新農政(1年前に検討スタート)ではいろいろ官邸でも議論されたが、そのとき上がってきていた基盤法改正による制度改変ということになった。食料・農業・農村基本計画の改訂と同じタイミングであったからだ。従って、2006ではその制度つまり基盤法の改正の趣旨をよしとしてこれらの改訂を前提に実効が上がる取組みになっている。
- **高木委員長** しかし、現実問題として、2005のセンサスでも増え続けている耕作放棄地、不作付地の存在をどう見るのか。さらなる踏み込みは一体あり得るのか。
- 針原講師 これ以上はあくまでも個人的見解であることをお許しいただきたい。私は基本計画の検討時点では内閣官房にいたが、その検討過程で「先進国でなぜ農地法制が成立するのか検討するべきである」と主張したことがある。結論は同じ法制になるかもしれないが、それによって国民に理解を求める論理展開が違ってくるからだ。本来は何らかの制度的担保のもとに農地マーケットと普通の土地マーケットを峻別する必要がある。もしこの区分がないなら、現状の農地価格の水準では国際競争力を持った日本での農業の存在は困難である。この21世紀において諸外国には農地のみに着目した農地法制はない。そもそも農地がおかれた条件から出発する必要がある。結論は現状と同じ法制に帰着するのかもしれぬが、いったん出発点を自由にして議論を敷衍すべきではないかと私は主張したのであった。他方で現在の農地法制から出発してどこがいけないかということから問題点の検討を開始するやり方では、いつまで経っても幾つかの主要な論点の対立が解決されないまま放置される。あくまでもこれは「個人的な」見解であるが。

- **高木委員長** ありがとうございました。ぜひ貴長の言われる「個人的見解」を推し進めていっていただきたい(笑)と希望する次第だ。
- **合瀬委員** 中川イニシアティブについて。武部大臣のときにも武部プラン(食と農のプラン) もあった。30万人都市を核に地方に魅力ある都市と農村の交流を図るというものだが、今度 はこれが何処に入っているのか。大臣が変わるたびにプランをやりかえると、国民も混乱す るし、マスコミも混乱する(笑)。
- 針原講師 政策の運営上毎年何か(アドバルーン)を飛ばさないといけないことをご理解いただきたい。マスコミと同様いまや、安定的に一つのことを3年やっていると(省庁も)浮かび上がれない(笑)。2006を本部決定したときに、武部さんの食農プランとの関係は詰めている。社会的共存や消費者への軸足進捗状況の報告の中で、中味は反映している。そもそも小泉政権下の農政の最初の取り掛かりは武部農政で、基本計画を作って担い手に重点化した取りまとめが昨年の新農政である。今年は新農政2006ということでどういう名前をつけるか。
 - ●●2006というのが流行である。飛ばしと安定性を中和するのが最近の政策の流れだ。本日の説明でも飛ばしの部分を中心に説明して敢えて安定性の部分は省略していることが、諸方の混乱を招いてしまったようだ。
- **榧野委員** メキシコとのFTAの苦労話三つの教訓は面白かった。これからアジアとのFTA、EPAはやるべきだとは思うが、さらに広がっていって豪州・アメリカも上がっているが、そんなことは実現可能なのか。実のあるものが出来るはずがないと思うが、実のあるものが出来ないのなら、実のないモノをやって条約を結んでも仕方がない。そのあたりのトータルな戦略はあるのか?
- 針原講師 アジアまではトータルな戦略はある。米国、中国、豪州となると大変。統一感はない。そもそも EPA は先進国が発展途上国を取り込むために結ぶものだ。取り込み合戦をやっているのだから先進国同士で EPA やっても仕方がないと考える。先進国同士は貿易というよりは人の往来などが主になるはずで、例えば社会福祉協定(お互いの年金の取り決め)など個別のモノを必要に応じて別の協定を結べばよい。今、この年金協定なども3カ国くらいしか締結していないはずだ。以上は個人的見解であるが。政府の間では、そういう議論の必要性は出ている。
- **榧野委員** しかし、外務省ではEPAを先進国同士でやろうと言う人もいるし経済産業省にも同様の自説をもつ方がいる。あれは新政策をぶち上げるために言っているにすぎないのか。
- 針原講師 いや、本気で考えている人もいるはずだ。例えば中国とのFTA/EPAだが、国力の 差があるときにやったほうが得なので、今が交渉のチャンスだという人がいる。米国とも考えている人がいる。
- **髙木委員長** 率直なお話ありがとうございました。

Ⅲ. 最終報告案審議

本間主査の報告書提言の説明(略)

高木委員長 最終報告案についての意見交換に入る。提出いただいている意見に加えてまた新 しくご意見があればお聞かせ願う。

馬場委員 役所との会議のため中座するので、先の発言を許されたい。正直どうしても認識が 違う感じが否めない。修文というより再検討をお願いしたい。

いかに農地を担い手に集めるか懸命な努力の最中に担い手要件の引上げは現場に水を差す ので言うべきでない。

貸し剥がしを現象的に捉えるな。

集落営農は補助金の受け皿ではない。われわれの努力を否定する言い方だ。農地を面的・ 団地的に集約しないと構造改革とは言えない。昨年の農地法改正も参考。

農地法廃止から入ると事前の入り口規制がなくなる。入り口規制と出口規制の両方をしっかりやることが必要である。廃止には反対だ。骨子に国土全体からの検討が必要だとあったので、全体の国土利用のあり方を検討する組織といったそもそも論が重要だ。

転用期待の排除のために保有コストの引き上げになる追い出し税制がある、前回の中間報告では農地の活用になる場合に優遇する税制であったが、現行に負担強化になる追い出し税制には反対だ。

相互の国の立場、アジアの農業者の貧困の解消の点から技術協力も含めたスタンスであるべきだ。共同農業政策となるとブーメラン効果が心配。

労働力自由化には慎重であるべきだ。

小川委員 2006のポイントを伺い感想を述べる。髙木委員会と基本的なベクトルは同じである。 日本農業を産業として強化。ミスマッチがあるとすれば国際戦略と国内強化だ。国際戦略で は、他の産業と同じ輸出競争力を持ちうる潜在性のなかで探る。この点が髙木委員会ではや や冷ややかな見方をしている。2006の表現はそのとおりで共感を覚える。

作物、流通、加工、消費と農業を一貫して考えるところが良い。

東アジア食品共同体食品産業の担い手はグローバルな力を持たないと、国内農業も強固な 産業として確立しない。また、このバックグラウンドとなる知財も非常に重要でもっと強調 してよい。

国内農業の体質強化が急がれる。髙木委員会の最終報告には是非2006の評価も取り入れてほしい。農業に欠けているのは経営的な考え方。経営・労働力・生産手段が機能しないとまともな産業として成長しない。担い手で苦労しているが経営は経営。担い手や農業論者はノウハウ、知財を持っているという自覚・認識が欲しい。

労働力について。農業は3K産業であり、ボトルネックが労働力であることを自覚すべき。 禁酒法の経験(禁止は必ずアングラの世界が跋扈する)を学習すべき。今も外国人労働につ きかような世界が見られる。インターナショナルには先進国農村の嫁問題があるし、半ばア ングラ世界ゆえ、国のシステム全体に関わる問題。受入方が責任を持つシステムで原則自由 化すれば良い。ただし、アングラは一切許さず入管規制を強化する。後は資本主義的競争原 理が徹底すれば、悪い人は雇われなくなり良質の労働力が残る。

生産手段(土地)について。借地は15年以上が望ましい。意欲ある担い手が生産手段を入手(借地で良い)しやすくすべき。土地問題は大きな柱だ、貸し剥がし問題は憂慮すべき。例え飛び地であっても規模が大きくなるのは良いことだ。それに環境作り(隣接地を入手しやすくする)をサポートしていく。

- **合瀬委員** 馬場委員の指摘は、「努力している今からハードル上げを言うな」だが、自分の捉え方は、「現在の政策はスタート地点で本来あるべき方向に誘導すべき」である。そういう時に次のステップを見せるのは本当に農業者を discourage してしまうのか?
- 馬場委員 大綱にも見直しの表現はあるが、現実にはやる気をなくす。例えば5年先10ha⇒20ha、4ha⇒7haとなったとする。早期に示せと言うとついていけない。要件チェックや引き上げは本文に説明がない。
- **合瀬委員** 物事は何でもある程度行なってからチェックするのは当たり前である。「どうせ集落 営農は補助金の受け皿なのだから放っておいてくれと考えている」と取られるおそれがある。
- 本間主査 今までの農政があまりにも先のことを示さな過ぎた。農家にとっては今後農政がどういう方向に展開するかを見越した上で意思決定をやってもらわないと困る。今の農政が未来永劫続くという前提で農家に判断させるのも間違った判断を助長する。5年後には面積基準が高くなることを示すのが親切。今後は営農計画を立てやすくする。別に潰しに掛かっているわけではない。逆に将来性のあるところを育てていく。計画に乗らないと担い手として成長しない。これをやらないから「猫の目農政」と嘲笑された。
- **髙木委員長** 馬場委員の言いたいこともよくわかっている。
- 馬場委員 「また、農業協同組合など農業団体の再編整備も道半ばである。改訂基本計画でも 団体に関連する諸制度のあり方を見直すとともに、役員から現場の最前線の職員までの意識 改革を促しつつ、効率的な再編整備や体制を見直すこととしているが、その進捗状況にも注 意を払う必要がある。」という箇所は削除してほしい。
- **髙木委員長** また整理してご連絡する。
- **榧野委員** 外国人労働者の受け入れは気になる。原則として受け入れの方向で良いが、やったほうが「自由化」の範囲広い。書き振りをもっと gradually にやってはどうか。いきなり自由化は抵抗が強い。
- 澤浦委員 外国人労働ないと現場はダメ。無制限な自由化を望んでいない。韓国、シンガポー

ル、台湾、香港などは3年の限定、転職禁止の限定付で受け入れている。研修生制度に似ている。転職できないように縛る。

- **小川委員** 別の法律「農業労働者雇用法」を作ってはいかが。労働市場を縛るときは縛りの範囲を明確にするべきだ。縛ると雇用者がわの立場が強くなる。本間先生に考えていただきたい。
- **藤岡委員** トピックではあるが貸し剥がしは若干飛び出している気がした。直接支払い体系が 両面あるという指摘は有用、さらに手を加えていくべき指摘に賛成である。農地問題では馬 場委員が言われた全体の利用統制(国土のグランドデザイン)を入れるべきだ。
- **金原委員** 馬場委員のご意見は強烈であった。報告書はよくまとまっている。やはり農業が産業にならないとダメだ。ものづくり(コスト、品質、サービス)に行かないと農業の活性化や明るい農村づくりも画餅に帰す。相当長い道のりかと思うが、結局「農業を産業化せよ」に尽きる。そこへいかに誘導していくか。産業化のために頑張ってほしい。
- 小川委員 「アジア共同体」にこだわると「大東亜共栄圏」を想起させる。ただ、農業技術もまたアジアに共通である。2006の表現 Globalization 自体は良いことである。
- **高木委員長** 今回で実質的な意見交換は終わるので他に何かあるだろうか。
- 小川委員 農業産業という考え方をしてほしい。
- **高木委員長** 今回の意見を踏まえて修正すべきところは修正し、連休明けに配布し、18日を最終委員会とする。最終案にいたる修正は委員長・主査に一任いただけますか?

(異議なしの声あり)

- 合瀬委員 私がNHKで解説するときも「わかりやすく」を心がけている。専門的な用語が多過ぎてもいけない。特に付論の背景は言葉を継いで農業外の一般人にもわかりやすくしてほしい。
- **髙木委員長** これで終了する。ありがとうございました。

注:欠席の盛田委員から次の意見をお寄せいただいた。

最終報告(案)に対する意見(要旨)

日本大学教授 盛田清秀

最終報告案は全体として明確な主張と改革の方向を提示し、国民並びに関係機関・各位に訴える力強い内容となっていると受け止めます。日本農業の発展と改革に向けて、この時期の提言は喫緊のことと考えます。

ただし、若干の点で果たして委員会でそこまで議論したのであろうかという懸念、あるいは 事実認識上の食い違いがみられるように思います。そこで以下の農地制度に関わる提言部分に ついて、お手数ですがご検討のうえ修正等の対応をお願いする次第です。

- 1.「農地法の廃止」を提案するのであれば、もっと積極的に具体案を提示すべきです。さもなければ、「農地法の廃止を含めた農地に関する総合的・基本的立法を目指す」としておくべきでしょう。
- 2. 農地法は、私見によれば農地改革の成果維持を目的に、次の基本的内容と性格を有していました。①創設自作地(解放自小作地)の売買規制、②残存小作地の規制(小作権保護・地代統制)、③所有権移動による規模拡大(=新規賃貸借の発生抑制=新規借地の保護)、④農家主義(権利の担い手を農家に限定)、⑤転用規制、⑥統制手法としての権利移転・設定に関する農業委員会・知事認可方式、です。

これらについて、①は実質的に解除、②は1970年改正で消滅、③は農地法上は存続、バイパス法(農用地利用増進法、農業経営基盤強化促進法等で権利保護の弱い賃借権を創出して賃貸借を公認、拡大)で対処、④は基本的に存続(生産法人制度は農家ベースであり、特区法、基盤強化法改正でも株式会社による農地借地は限定的)、⑤も存続(運用上の不透明)、⑥は存続、と判断されます。

このことから、問題は③の所有権移転を想定する農地法と経営基盤強化法との整合性と統合、 ④の農地に関わる権利主体を農家に限定していること、⑤の運用厳格化、⑥の再検討、であり、 これらをあらためるべきと考えます。また、私見では、④の規制緩和と⑥の規制主体と関わっ て、有効で実効性のある制度、組織設立が不可欠と考えています。その意味では、⑥も改革す べきではないかと考えています。

3. ここで注意すべきことは、農地法は確かに所有権の移動を通じた農地流動しか想定していないとはいえ、利用権優位にすれば直ちに農地流動化が進展し、構造改革が起きるというのは、少なくともこれまでは全くの幻想だったことです。つまり、北海道のように離農が債務整理の必要から即離村(最近は離村割合も低いですが)、農地売却(これも割合は低下傾向)に結びつく場合は、所有権移転による農地流動化と規模拡大が進みます。しかし、都府県では兼業化が進み、農地が家産・資産として位置付いていますので、倒産でもしない限りは農地売却は想定しがたいことであったことです。まして、農業経営が家計に占めるウェイトの小さい都府県農業ではなおのことです。

しかしその一方で、農地を手放す特段の理由もないときに、「利用権優位」などをいえば、地 主は農地を貸し出すことを躊躇するでしょう。それゆえに、1975年に農振法改正で農用地利用 増新事業を導入した際、利用権更新を認めない制度としたのです。これは地主を有利な立場に 立たせることによって、反対に、流動化を促進しようとしたのです。つまり、利用権を設定し ても契約期間満了後は農地が確実に戻ってくるのだから貸し付けを回避する理由が弱くなるわけです。であれば、単に利用権中心を唱えても、構造改革が進むとは、私には思えません。

ただし、高齢化、昭和一桁世代のリタイアに伴って農地需給が大幅に緩和しているので、利用権のメニュー(種類)を増やすことは、農地流動化の拡大につながるとは考えています。しかし、それでは我が国の「零細分散錯圃制」の解消にはならないと思っています。利用権重視の主張に異存はありませんが、それよりも利用権の白紙委任を実質的に確保する仕組みを考えた方が構造改革が進むのではないでしょうか。例えば、農地利用権を公的機関に長期間預ける仕組みを作り(税制などで優遇)、その農地を入札等で長期間貸し付けるなどの仕組みです。そうでもない限り、大規模な流動化と農地分散回避を同時に実現することは難しいと思っています。

4. ついでにいえば、委員会でも申し上げましたが、「耕作者主義」というのはミスリードしがちな規定です。農地改革では「耕作者に土地を」という理念で改革が行われましたが、その結果成立したのが「自作農主義」あるいは「自作地主義」といわれるものです。農地法では当初、可能な限り耕作者が農地を所有するようにという基本的立場を取り、残存小作地の小作人への売り渡し促進と新規の小作地発生禁止的な法律構成になっていましたが、これは「自作農(自作地)主義」というべきものです。現在問題になっているのは、この「自作農(自作地)主義」と権利保有を農家に限定している「農家主義」なのであって、用語の使用もこのようにしないと議論に混乱を招きかねないと考えます。

というのも、我々は本当の意味での「耕作者主義」、すなわち、農地を耕作する者が尊重・優 遇され、政策対象となり、効率的で高い生産性をもつ農業を営むための条件整備を図ることを 目指していると考えるからです。

(2006年4月25日 第15回委員会)

第16回農政改革髙木委員会議事抄録

[日 時]

平成18年(2006年)5月18日(木)15:00~17:00

〔出席者〕

髙木勇樹委員長(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)

小川賢太郎 (ゼンショー社長)、金原陸夫 (昭和産業会長)、榧野信治 (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勤参与)、

盛田清秀(日本大学教授)の各委員

委員代理:今枝隆二(ニチレイ事業経営支援部マネージャー)

(順不同・敬称略)

〔議 題〕

最終報告案【改訂版】審議

高木委員長 第16回の髙木委員会を始める。これまで回数を重ね、その都度貴重なご意見を頂き本当にありがとうございました。前回、最終的な段階に来たと申し上げて、最終的な修文・整理を委員長・主査にご一任いただいた。前回の論議、それまでの論議を私と主査で今一度翻ってみて、「提言」の部分ではある程度メッセージ性を出したほうがよいということで整理をしなおした。それについて、これだけの討議の回数を重ねたので、問題の所在や提言の内容につきしっかり理解いただくことが必要である。従って、それは「問題の所在と提言内容の詳説」で整理をした。その位置付けは提言内容の理解を深めることの解説を第一義とするが、いろいろな論議をさらに深める際にテキスト的な活用方法もできるようにした。「付論」というのは、さらに今日の農業問題の存在の理解を助けるための参考になるように整理をした。本日はまだ準備ができていないが、当然かような議論のベースとなったデータがあるはずだ。中間報告でもデータを出したので、事務局で新しいバージョンに整理しなおしているところである。おそらく議事抄録も付属資料として一体のものとして扱っていく。かような構成にしたのでご理解いただきたい。

もう一つ申し上げるべきことがある。委員としてこれまで馬場利彦JA全中水田・担い手農政対策課長に議論に加わっていただき、いろいろとご意見を頂戴しているところである。しかし、本日ご欠席になったことからもおわかりいただけるように、論議に参加したこと自体は大変勉強になったが、最終の取りまとめ自体はご本人として最終的には受け入れるに至らないということで本日ご欠席である。いずれにしても、前委員である山田俊男氏も馬場利彦氏も論議にはしっかりご参加いただいたので、かような特別の事情に至るもやむを得ないかと思っているところである。まあ、この委員会はJA全中にとっては鬼門であるということが再度確認されたということだろうと思う。私としては、個別の委員のいろいろな思いはあっても、全体として最終的には一致をすることを望んで委員会の運営に当たってきたつもりであるが、左様なことで

あるので、委員各位にご報告申し上げる次第である。私からは以上であるので、主査から詳細 な説明をお願いいたしたい。

本間主査 前回会議の席上配布したものと提言の部分と全体構成が異なっているので、その部分を中心に説明する。提言の部分で完結する形態を取りたい。その部分だけ読めばわれわれの意思が伝わる方針で再調整した。

前文は以前よりコンパクトにまとめてある。瀬戸委員会からのフォローアップとその後の情勢の変化に応じて農政改革をさらに推進するために提言したいというトーンで簡潔にまとめた。次に提言部分である。前回は担い手が先にきて、次に農地であったが、重要性の度合いと中間報告との整合性、さらに本委員会での議論の頻度と深さを勘案した結果、農地問題を先に持ってきてその関連で次に担い手問題を考えるということが農政改革の道筋でもあることから、①農地、②担い手、③国際の順序で論じることとした。

1. 新たな農地関連法制の準備が急務

農地の大きなテーマとしては、新たな農地関連法制の整備が急務ということである。耕作放棄地と不作付地の増加で農地が効率的に利用されていないことを重く見ている。この背景には現行の農地関連法規の背後にある考え方・理念が現実への対応力を失っていることがある。そこを基本的に変えていって新しい農地法制を確立するべきであるとした。

具体的には五つの論点を挙げた。

- (1) **国民的視座**。農地に限ることではないが、特に農地については全国一律でなく地域の特性を活かすことも含め、国民的視座で考えるべきである。
- (2) 農地を経営資源として位置付け。農地は経営資源として利用されることを基本とすることから、所有と利用を分離して考えることを適当とする。しかしこれは必ずしも利用を優先することではない。
- (3) 所有と利用の共存共栄にあるように、所有と利用を分けて考えるが、特に両者のバランスを考えるとともに、長期安定的な利用を考えるために、中間報告に盛り込んだような一定期間以上の長期利用権の設定や、これを担保する公的な第三者機関の設置。さらに、例えば、この第三者機関に農地集積を促進するため、利用権の中間保有機能を付与するなどの工夫が必要であるう。さらに農地利用の事前のチェックだけでなく、利用を担保するチェック機構が必要であるとして、公的な第三者機関(例えば農地利用・監視委員会)を設けてはどうかという提案である。さらに、
- (4) 他産業、異分野の参入促進では、特に農業に直接関心を有する食品・外食企業を中心とした他産業や農業に新機軸を導入し得る異分野からの参入促進など産業としての農業経営の自立

をはかる。

(5) 転用期待の排除と農地優遇税制の改革。これまでかなり議論してきたところであるが、インセンティブ・メカニズムがきちんと活用できるような制度に改めたい。

以上五点を挙げて新たな農地法制を創設するための議論を早急に開始することを提案するものである。

2. 真の構造改革こそが真の担い手政策

担い手政策の基本は、それが日本農業の構造改革に結びつくか否かということである。

今回提案された品目横断的経営対策は、土地利用型農業ばかりでなく畜産、稲作、果樹、花 卉などいろいろな分野においても担い手を育成することが重要であるとの視点に立ち、ここで も五点の提案を行っている。

(1) 真の構造改革になっているか検証を

今回施策を集中することになった担い手が構造改革に繋がるか否か、担い手要件の事前チェックだけでなく事後的チェック、さらに今後の担い手要件の変更(例:規模要件の拡大)をき ちんと視野に入れ、次のステップの姿を描くべきであるとする。

(2) 集落営農は構造改革、経営の両面で徹底チェック

集落営農も全く構造改革に反対するというものではない。集落営農も担い手たり得ることについては、われわれも理解しているが、集落営農も①経営としての実質を備えているか、②永年の努力、工夫により集積面では不十分ながら一定規模に到達している個別経営と衝突していないか(具体的には「貸し剥がし」問題を指す)をチェックすべきである。これらの事柄は大変不透明なので、行政による指導・監視体制をより強化・徹底すべきである。

(3) 品目横断的政策は短期に厚く

今後は品目横断だけではなく、いろいろな政策で直接支払いが導入されてくるが、そのとき の視点として、短期に厚く助成を行い、ゆくゆくは「保護に頼らない真の担い手」を育成すべ きである。

(4) 民間の力による農業経営に対するトータルサポート

これまでの議論にはかならずしもなかったことだが、団体等のかかわりも含めて、「民間の力による農業経営に対するトータルサポート」のタイトルで一項を起こした。これからの農業経営、あるいは農業全体の活性化のためには民間の力によるコンサルティングをはじめとしたトータルサポートのシステム化が非常に重要になってくるからだ。

もとより、かような役割を担うべく既存の農業団体があるのだが、その見直し・再編整備が きちんとなされないと個別の農業者のニーズに対応していくことは困難である。これらの改革 再編の方向付けと実践を徹底してほしいと謳い、行政を含め既存の組織、団体のスリム化を含 めた再編整備を断行すべきであるとまとめた。

(5) 政策ルート、政策ツールの抜本的見直し

現在の政策ルート・政策ツールは基本的には市町村ないしは行政単位で組織されている。典型的な例は認定農業者制度であって、市町村の認定である。ところが、現在既に担い手の経営展開は市町村域のみならず県域を超え、全国展開しているものも多々ある。従って、従来の政策ルート、政策ツールを越えた展開が必要である。

3. グローバル化への対応を通じ、攻めの農業・農政を展開(国際化)

現在進行中のWTO交渉であるが、関税引き下げ、保護削減などが程度の差はあれ合意・断行されていくことになるであろう。それを踏まえた農政の展開が必要であるとして二点まとめた。

(1) 戦略的な対外農業政策の構築

一つは戦略的な対外農業政策を構築すべきであるということだ。「21世紀新農政2006」にも盛り込まれているが、海外への攻めとFTA等で日本の食料品市場への海外あるいは途上国からの熱い視線をきちんと理解したうえでFTA、EPA交渉を進めていかないとなかなか上手くいかない。

加えて、農業労働力の扱いでは、目的が異なる外国人研修生制度に頼るのではなく、社会不安や摩擦も引き起こさないような厳格な規制の下で外国人農業労働者を受け入れることの検討が必要であるとまとめた。

(2) アジアの農業問題の検討の場の設定

モンスーン・アジアでの農業改革のモデルを目指す日本としては様々な問題を国際化の中で考えないといけない。農村活性化、技術協力だけではなく、知的財産権の保護、食品産業等の育成・振興、農業の企業経営モデルの提案などこれら農業全体の課題を日本のリーダーシップのもとで進めていける場の設置が緊急の課題である、とまとめた。

以上の提言部分に対応して、それに続く「問題の所在と提言内容の詳説」の部分を直してある。基本的には前回配布したものに加え、「提言」の中に盛られているところを織り込み、かつ重複している部分をカットした展開になっている。なお、「付論」のところは、細かい文言に修正を加えた。以上急ぎ足ながら全体的に説明した。

- **高木委員長** 以上である。長かった委員会も今日が最後の会合である。委員の皆様からひと言ずつでも結構であるのでこの際ご発言いただければありがたい。どなたからでも結構であるが、たまたま私の一番近くにおられる金原委員からお願いする。
- 金原委員 全体としては、やはり農業の産業化、経営化、効率化で「良いモノを安く作る」ことなくして日本農業の未来はないと思っている。その他いろいろ地域的な問題、伝統的な問題、渦中の問題が諸々あろうが、基本的には先に申したこと(農業の産業化)を考えながら進まないと本質的解決はない。今回の提言の全体を通じて、農業の産業化、経営化、効率化という基本的な考え方がかなりしっかりと織り込まれていて、細かいことは別として大方満足している。
- 小川委員 前回も若干申したが、農地関連法制から始まりわれわれが議論してまいった重要な点がきちんと展開していただけたのかなと思う。さらにグローバル化対応として、若干の不満は残るものの、「国際競争力を持ちうる日本農業」という考え方を展開していただけてよかったと思う。ただ、「日本農業の産業化」を展望するときに、他産業では当たり前のことが当たり前に語れない。例えば商品の世界への販売や、ここでも触れられているが、日本の農業生産従事者が、日本国内の土地だけではなくて海外での農業産業としての展開を行うことは、本来他産業では当たり前であるが、まだちょっとこわごわ語られているのかなという印象を持つ。しかしながら、基本的には今までの流れで結構である。
- **榧野委員** 委員長・主査のご努力に感謝する。よくまとまってよくできた報告であると思う。特に良いと思うのは、われわれが議論した生のデータや意見が大変よく織り込まれていることだ。例えば貸し剥がしの問題もちゃんと位置付けてある。私は新聞記者だから、この種の提言をいろいろ読む機会が多いが、こういうジャーナリスティックに最近の話が盛り込まれたものは殆ど見られない。そういう意味で、漠とした一般論よりもかような貸し剥がしといった今起きている身近な問題に具体的に切り込んでいる態度は非常に良かったなと、読み返してみてそう感心する。あと、国際化や産業として立て直すという意見も確かになるほどと思う。やはり日本の農業の特徴を考えると、アメリカ、オーストラリアやブラジルと同じ土俵で戦うのならやはりハンディが大きすぎるなと思う。だから、ゴルフのハンディ戦といっては変だが、ある程度そういうことも意識しながら農業改革を日本は進めていかないといけないのかなと考えている。それを勘案すれば、この髙木委員会最終報告あたりがちょうど中間地点を行っているのかなと思った。

今回の提言はJA全中にとって一寸受け入れ難い点があるということだったのであろう。しかしこれを裏返して表現すれば、「現在の日本農業の問題点について言うべきことがこの報告書にしっかり盛り込まれている」ということなのであろう。私はこの事実を考えても、髙木委員会最終報告書の社会的意義があると思っている。

今 枝 氏 本当にいい提言を作っていただいて感謝する。当社(ニチレイ)社長の浦野委員にも報

告書案を読んでもらい意見を聴いた。「非常に意欲的かつ明確な提言である。こういう提言を 実践していくことで日本農業の現状も改善していくのであろう」との意見であった。ありが とうございました。

澤浦委員 自分が農業の現場で気付いたこと、実際に問題になったことを提言として取りあげていただき非常に感謝している。ありがたい提言であると思う。

盛田委員 提言については、本当に良い提言になったと思う。いろいろな意見・データのある中で、委員長・主査が常に意を配っていただき、良い提言が出来た。得てして、この種の提言は総花的になりがちであるが、内容的にも重要なところのメリハリが利いた説得性のある提言になっていると思う。ただ、その裏返しというわけではないのだが、提言にやや現実性を持たせた反面、これからの農業における「市場と政府の役割」の問題をもう少しきちっと議論した上で提言すると一層良いものになったという気もする。まあ、そこはあまり欲張ると先の総花的になるので、今の段階ではこの内容で良かったと感じている。それであればこそ、本提言を出すのはよいが、JA全中にとって受け入れ難い内容があることは別としても、私は行政にとって極めて参考になる内容になっていると思う。

その意味で、バランス的にも良いし、本当にこれからの日本農業を変えていく方向性を明確に示していると思う。ぜひ、本提言をこれからの行政施策に反映する努力を、私も微力ながらさせてはいただくが、より影響力をお持ちの委員長・主査にいっそうのご努力をぜひともお願いする次第である。

藤岡委員 提言案を二回通読し、改めて枠組み・文の構造ともに読みやすさを痛感した。農地、担い手、国際と三つの構造になっている。農地については馬場委員の前回の発言からおそらく税制問題が待ったなしで出てきたら、非常な抵抗を示されたであろうと推測される。実現の可能性ということでいうと、農地再編のための行政組織あるいは第三者組織のような枠組みが本当に出来るのか。ここは族議員のような非常に抵抗する勢力が多そうだなと感じる。国土全体の枠組み(国土のグランドデザイン)のコントロールについても書いていただいたが、これは農業の委員会の範疇を越える大テーマかなと思っている。担い手のところについては、今の面積基準の先を示せという主張は非常に大きな意味を持つと思い賛成する。貸し剥がしの点も、前回はトピックを強調しすぎと申したが、今回の最終案の中では結構だと思う。それに関して、直接支払いの方法を昨年(2005年)の秋にうち出された施策からさらに変えるべしという批判、つまり主として黄色の政策を重点的に投入すべしという考え方自体はわかるがそのメカニズムが十分理解できぬので、後ほど解説いただければありがたい。この委員会で、はじめて国際的な義務の中でかなり枠があるという考え方を強調して聴いたので、一寸面白いと思った次第だ。

髙木委員長 ありがとうございました。今のところも含め主査から。

本間主査 たいへん好意的なご意見・ご感想をいただき感謝している。委員会のスタンスとし

ては、「日本経済調査協議会では平成16年9月に発足した農政改革高木委員会で、改訂基本計画の議論とともに農業問題を幅広く検討してきた。本委員会における基本的視座は日本農業がいかに産業として自立し再生することができるかを探ることにある。農業は様々な機能を持ち、国民に多くの価値をもたらす産業であるが、産業として自立することなしにはその機能を十分には発揮しえないし、農業の基本である良質な食料を消費者のニーズに応じて供給するという役割も果たしえない。」と書かせていただいた。委員皆さんのご意見もここに集約されると思うが、このあたりを読者が最終報告に十分反映されていると思っていただければ幸いである。あとは後日の読者の批判に俟ちたいと思う。

さて、藤岡委員の質問であるが、具体的にWTOの中で黄色の政策(つまり将来的に引き下 げとなる性質の部分)を逆行して増やしてよいのかということだ。もっと具体的に言うと、 WTOで引き下げるべき国内保護水準(これは内外価格差も含めてのこと)はウルグアイ・ラ ウンドのときには5兆円という風に定測されたものを、4兆円まで減らすことが約束であった。 この4兆円までに減らすことは1995年でウルグアイ・ラウンドが始まるときに日本は既にク リアしており、日本はそこで何ら新たな政策を導入して減らすことはなかった。具体的には 当時日本の国内保護水準は3兆数千億円まで減っており、その後、その数字を、コメを国内 自由化したために、コメの内外価格差をカウントしなくてよいということになった。そのた め今の削減すべき政策を金額表示するとわずか7千3百億円しかない。それが実態だが、今の ドーハ・ラウンド交渉で削減すべきと言われている部分(これが黄色の政策と言われている もの)のトータルは4兆円からスタートする。つまり、前回のウルグアイ・ラウンドで約束 してそこまで下げるべきだと言われた水準からさらにスタートするのだ。前は5兆円だった が、前の約束を果たして4兆円まで減らした(現実は7千3百億円だが)。その4兆円からどれ くらい減らすかが今次ドーハ・ラウンドで交渉されている。半分の2兆円以下になるという 見方も強いのだが、半分に減らしたとしても2兆円なので、まだ水増し部分が残っている。 理屈で言えば、7千3百億円のモノを1兆5千億円とか1兆7千億円とかの保護措置が可能であ る。時代に逆行するようであるが、短期的にはかような保護措置が理屈の上では可能なのだ。 だから、個人的に考えているのは、それ(短期的な保護措置)を認めるような政策も、日 本農業の構造改革に繋がるなら検討に値するということだ。ただ、黄色の政策だから緑の政 策のように未来永劫続けるのではなく、いずれ将来的には削減しなければならない。むしろ、 引き下げることを前提にいったん上げて、それをスケジュールに従って引き下げていくこと が、国際ルール上はまだ可能なのである。これを具体的に国の施策として考慮に値するとし て、農水省が直ちに検討に入るとは思えないのだが、でも、提言の「短期に厚く」というの は「こういうことも含めて、いずれ減らしていくのであれば今ならまだ国際的にはチャンス がある」ということだ。これが、交渉がどんどん進んで水増し部分が5千億円しかないとい う時期になってしまえば無理である。だから、「今の時期であれば、将来的には減らすけれど

も、農業の構造改革を進め生産を刺激するために国内保護を短期的に厚くする国内政策を、 国際ルールに則って採ることができる。それを使わない手はないでしょう」ということがこ こでの含意なのだ。あまり強い表現はしていないが、こういうことが言いたかった。そうい う施策も一つの選択肢として考えてはどうか。この考えを一般化して言うと、やはり規模拡 大するためには(言い方を変えればもっと効率化を図るためには)短期に規模拡大すること のインセンティブを持たせるということだ。そこが必要なのだが、今の担い手政策・品目横 断的政策は基本的に現状維持の政策でその点の配慮がない。面積要件では4haのバーがある だけだが、それを越えた人たち、20ha、30haある人たちにとって何のメリットもなければデ メリットもない。本来日本農業の中核たるべき大規模に営農する人たちを何ら動かさない政 策になっていることがむしろ問題ではないかという意識。4haのバー近辺の限界的な農業者は 動くであろうが、バーを越した人たちには何ら政策的なインプリケーション(意味)を持た ないことが問題なのだ。そこについて、現状維持ではなく規模に応じてもっと厚くするよう な(正確にいうと農業依存度との関係も付加することができるのであるが)つまり農業所得 が下がったら困るような人を短期的に厚く保護するような政策を構造政策の基本に置くとい うことがあってよいのではないかと思う。そういう政策が今なら国際的に通ることを主張し たい。

- **藤岡委員** 今の説明でその前提まではよくわかったが、そのインセンティブを働かせる財政投入の仕方というか、どうすれば規模拡大のインセンティブが最もよく働くかを伺いたい。規模拡大の仕方まではこの報告では言及していないのではないか。
- 本間主査 そこまでは言及していない。いろいろな案があるので、そこを具体化するとなると それなりに難しい。例としての一案なら、かような議論の場では提示できるが、例えば規模 を拡大するほど(変化率が大きいほど)補助金を厚くするという政策なら、規模拡大へのインセンティブを持つ。但し、それは短期であるとする。かようにメリハリというか規模に応じて水準の異なる、所得補償の異なる仕方があるのではないか。するとそういうところに誘導できるのではないか。まあ、ここまで具体的に書いてしまうと報告の他の箇所とのバランスを失するので、敢えてそこまで踏み込まなかった次第。「問題の所在と提言内容の詳説」で そういう考え方もあると述べるに留めておいた。
- 藤岡委員 大変よくわかった。ありがとうございます。
- **高木委員長** 他にありますでしょうか。(しばし間を置いて) 小川委員、先ほどは取り敢えずと言われたので、まだ何かおありか。
- **小川委員** 個々の意見については、今までもいろいろ申し上げてまいったつもりである。提言 全体としては、先ほどの榧野委員のJA全中の話ではないが、これまでの類似の事例より一歩 抜きん出た内容になっていると思う。問題は、先ほどの盛田委員の意見にもあったが、これ をどう具体的な国の施策に反映させていくかであろうと思う。われわれも、これでおしま

い・ハイさようならというわけではない。髙木委員長、本間主査におかれては政策としていかに反映させるかについてさらにご努力いただきたいし、われわれも、日本農業を発展させるため本提言を政策化することについて、何かできることがあればできる限りお手伝い致したいと考える。

- **澤浦委員** これまで十分お話をさせていただいたのだが、しいてひと言だけ言わせていただく。これは、私も気付かなかったが、提言の中に盛り込まれているので良かったと思ったことだ。後半になりある農業法人の方から、日本は農業の知的財産、技術的ノウハウの保護の概念が手薄であると伺った。これには私も同感しながら委員会の場では申し上げていなかったので、しまったと思ったのだが、現実はしっかり盛り込まれている(「提言」P.6、「詳説」P.23)ので安心した次第である。
- 高木委員長 委員各位におかれては長期にわたり、またお忙しい中ご出席いただいて大変貴重なご意見を賜りまことにありがたく厚くお礼申し上げる。本題が「農政改革を実現する」、その副題の「世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして」であるが、瀬戸委員会報告の中にある言葉である。以前、本間主査からいただいた、「世界に輝く日本農業をめざして」と同じ意味であるが、瀬戸委員会の延長ということで言葉をそちらに揃えただけである。いずれにしても、「農政改革を実現する」という提言であるので、まさに先ほども各委員のお話にもあったように、これを政策として実行されるように、努力することがこれからの私どもに課せられた使命であると思っている。当然私どもとしても努力をいたす所存であるが、各委員の皆様方におかれても格段のご支援を賜りますようお願い申し上げる所存だ。長い間大変ありがとうございました。

本間主査 大変ありがとうございました。

事務局 今後の予定について、5月23日 主要マスコミ論説委員懇談会、5月29日 日経調内部の機関決定(調査・総合委員会)後、報道発表。これは経団連の財界記者クラブ、農水省の農政クラブならびに農林記者会に対して委員長・主査が行う。また、中川昭一農林水産大臣、谷津義雄自民党総合農政調査会長、中川秀直自民党政策調査会長に対しても委員長・主査で説明に伺う予定で調整中である。本報告書の刊行は7月を予定してある。

(2006年5月18日 第16回委員会)