

第 64 回シンポジウム

「農業ビッグバンの実現

— 真の食料安全保障の確立を目指して」 記録

2009 年 5 月 25 日（月）

21 世紀政策研究所

目 次

(目次ならびに本文見出し等では敬称略、肩書はシンポジウム開催時のもの)

第 64 回シンポジウム・プログラム.....	1
-------------------------	---

開会挨拶	3
------------	---

21 世紀政策研究所 理事長 宮原 賢次

基調報告	5
------------	---

「農業ビッグバンの実現 ― 真の食料安全保障の確立を目指して」

21 世紀政策研究所 研究主幹 山下 一仁

パネルディスカッション	21
-------------------	----

「魅力あふれる農業のための農政改革

― 減反と農地制度の見直しを中心として」

<パネリスト> 宮城大学 副学長／事業構想学部 教授 大泉 一貫

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 鈴木 宣弘

<モデレータ> 21 世紀政策研究所 研究主幹 山下 一仁

<参考資料>

- ・ 報告者等略歴紹介
- ・ 基調報告 参考資料

第 64 回シンポジウム・プログラム

「農業ビッグバンの実現 ― 真の食料安全保障の確立を目指して」

21 世紀政策研究所

<2009 年 5 月 25 日（月） 14:00～16:15 於：経団連会館 2 階 国際会議場>

1. 開会挨拶

21 世紀政策研究所 理事長 宮原 賢次

2. 基調報告

「農業ビッグバンの実現 ― 真の食料安全保障の確立を目指して」

21 世紀政策研究所 研究主幹 山下 一仁

3. パネルディスカッション

「魅力あふれる農業のための農政改革

― 減反と農地制度の見直しを中心として」

<パネリスト> 宮城大学 副学長／事業構想学部 教授 大泉 一貫

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 鈴木 宣弘

<モデレータ> 21 世紀政策研究所 研究主幹 山下 一仁

4. 閉 会

開会挨拶

21 世紀政策研究所 理事長 宮原 賢次

本日はご多忙にもかかわらず、このように大勢の方々にご出席いただき、大変ありがとうございます。

さて、当研究所では、わが国の経済・社会にとって重要性が高い政策テーマを取り上げ、内外の大学や研究機関、さらには経済界、官界、政界関係者の参加を得て、積極的に研究活動を行っております。

中でも、農政改革は最も重要なテーマの一つであり、私は今ほど農政の在り方が問われているときはないと考えております。ご記憶に新しいことと存じますが、昨年は国際穀物価格の高騰に加え、中国産の冷凍餃子事件あるいは事故米の流通といった問題が相次ぎ、これまで以上に食の安全が大きな政策課題となった1年でした。また、アジア各国などとの経済連携協定（EPA）の締結が進む中で、農業の活性化と競争力の強化は今や喫緊の課題と申し上げても過言ではないと思います。

そこで、当研究所では、真の食料安全保障を確立し、安心できる食料を安定的に供給するとの観点から、農政改革の全体像について検討を行ってきた次第であります。研究主幹には山下一仁さんにご就任いただき、農業経済や農業経営のみならず、産業組織論や国際経済学の専門家の方々にも検討に加わっていただきました。

本日は、山下研究主幹より報告書「農業ビッグバンの実現 ― 真の安全保障の確立を目指して」のポイントについてご報告させていただきます。加えて、宮城大学の大泉副学長、東京大学大学院の鈴木教授をパネリストとしてお招きし、減反政策や農地制度の見直しなどについて、さらに議論を深めてまいりたいと考えております。

経済・社会の改革を推進するためには、公共政策に関する議論の活性化が不可欠でございます。その意味で、本日のシンポジウムが公共政策論議に一石を投じ、農政改革の一助となることを祈念いたしまして、私の開会のご挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

以 上

基調報告「農業ビッグバンの実現 ― 真の食料安全保障の確立を目指して」

21 世紀政策研究所 研究主幹 山下 一仁

注：基調報告は、農政改革タスクフォース報告書および後掲の「参考資料」に基づいて行われた。

報告書は次のサイトより入手可能である。<http://www.21ppi.org/pdf/thesis/090515.pdf>

本日は、月曜日の午後にもかかわらず、このように大人数の方にお集まりいただき、大変ありがとうございます。

21 世紀政策研究所では、この 1 年間ぐらい、いろいろな角度から食料・農業政策について検討してまいりました。大きく分けて基本となるのは、米価政策・減反政策です。それから農地政策、ある意味ではその要となっている農協の問題など、いろいろな問題があると思います。そうした問題について、いろいろな専門家の意見を踏まえながら、報告書としてまとめさせていただきました。ただし、この報告書は、21 世紀政策研究所のタスクフォースとしての研究成果でありまして、日本経団連の見解を示すものではないということは、最初にお断りさせていただきます。

それでは、基本的には、報告書のエグゼクティブ・サマリーに従いまして、説明をさせていただきます。なお、お手元に「参考資料」があると思います。これは、本文を補完する意味で、図表やデータ等を記したものでございます。

■食料安全保障の概念と日本の現状

本日の報告の副題は、「真の食料安全保障の確立を目指して」というものです。その食料安全保障の概念とはどういうものなのかについて、まず、ご説明させていただきます。

食料というのは特殊な財です。食料は人間の生命、身体の維持に不可欠な財です。1 週間食べて、次の 1 週間は食わずに済ますというわけにはいきません。常に毎日消費する必要があるということです。他方で、食料供給は基本的には農業によって供給されるものですから、自然条件によって左右されます。

1973 年に大変な食料危機が起きました。穀物の価格が 3 倍とか 6 倍にまで高騰したのです。そのとき、世界同時大不作だと言われました。ところが、実際に穀物生産が何パーセント減少したかという、わずか 3% しか減少していませんでした。世界の穀物貿易は、生産量の 10~15%

ぐらいです。生産量のうち、それぐらいしか取引されていません。したがって、わずか 3%の減産でも、大変な穀物価格の高騰を引き起こしてしまうという問題があります。しかも、各国の自国優遇政策によって、食料供給の不安定さはさらに増幅されるわけです。

昨年（2008 年）インドや中国が行いましたが、世界の食料価格が上昇しますと、各国とも自国への供給を優先します。輸出税をかけたり、輸出に数量制限や輸出禁止をかけて国外に穀物が出ないようにしたりします。今回は、とりたててわれわれが影響を受けたということはありませんでしたが、1973 年にアメリカが大豆の禁輸を行ったときには、日本は豆腐などが食べられなくなるという大きな問題が生じました。

したがって、今後、世界の食料需給がどうなっていくのか、逼迫基調が続くという見方が多いと思いますが、仮に過剰基調で推移したとしても、食料供給は不安定であるために、日本に飢餓が発生するかどうかは別にしましても、農産物価格が高騰して国民の経済厚生水準が低下するというようなことは起こり得ることなのです。

翻って考えますと、食料安全保障というのは、食料や農産物の価格が高騰したり、海外から食料が入ってこなくなったときに、どれだけ自国の農業資源を活用して国民に必要な食料を供給できるかという問題です。このとき、農業資源としてはいろいろなものがありますが、いちばんコアになるものは農地資源です。

戦後、大変な飢餓が生じました。コメの配給は、1 日一人 2 合 1 勺でした。現在 2 合 1 勺もコメを食べている人はいませんが、当時はコメしか食べるものはなかったのです。このとき、農地面積は 500 万 ha 以上、人口は 7,000 万人しかいませんでした。現在、1 億 3,000 万人近くいて、農地面積は 463 万 ha しかありません。ということは、戦後のような不作が起こったとき、しかも海外から食料がなかなか手に入らないといった状態に陥ると、日本の食料安全保障は大変危ういものになるということです。

農地資源を特に強調しますのは、農地というのはいったん他の用途に転用してしまうとなかなか戻すことができないからです。いったん住宅や工業用地に転用するとなかなか農地として使えないということです。もちろん、多くのコストをかければ農地に戻すことは可能ですが、実際問題としてそれは不可能です。

東京大学名誉教授の宇沢弘文先生が強調されたように、国際経済学というのは「マレアビリティ（可塑性）」という前提の上に立っています。生産要素は産業から産業へコストをかけずに移動可能であるという前提条件です。いったん農業から工業に移ったものでも、再び工業から農業に移ることが可能であるという前提条件で作られている。この前提条件が崩れれば、国際経済学の

理論はほとんど妥当しないと宇沢弘文先生はいわれます。農業にとって重要な生産要素である農地については、このことがものすごくよく当てはまります。つまり、いったん宅地に転用すると、いざとなったとき、それを農業に再転用できないということです。こういう面から食料安全保障を考えると、農地資源が重要だということがいえるわけです。ところが、日本はその農地資源を減少させ続けています。それが問題なわけです。

■今後の農業を規定する2つの要因：グローバル化と人口減少

WTO（世界貿易機関）や FTA（自由貿易協定）交渉の関係で広く知れ渡っている感じがありますが、現在のコメの関税率は 77.8%です。77.8%の関税率でコメが守られているということです。ところが、国内の農業の衰退傾向に歯止めがかかりません。ということは、農業を衰退させている要因は外にあるのではなくて、つまり、アメリカや EU やオーストラリアやタイなどではなくて、実は日本の内部にあるのではないかと考えるべきだと思います。

さらに、今後はグローバル化と人口減少時代という二つの要素が、さらに日本農業を空洞化させかねないという問題があります。

WTO 交渉で、わが国は関税引下げの例外品目を広く認めてもらえるように交渉しています。しかし、WTO の場合には、何らかの原則に対して例外を主張しようとする、必ず代償を求められます。ウルグアイ・ラウンドのときは、関税化の例外を認めてもらう代償として、ミニマム・アクセス（低関税の輸入割当数量）の拡大というペナルティを払わされたわけです。このミニマム・アクセスによる輸入米が、去年の事故米になったわけです。

ちょっと脱線しますが、石破茂農林水産大臣が昨年（2008 年）9 月の自民党総裁選に立候補しました。そのとき、マスコミから事故米についてインタビューを受けたのですが、彼は、「事故米というのは、高い関税で日本の農業を守るという現状の農政の本質からきている。これを直さない限り、事故米はなくなる」という発言をされました。これは、なかなかすぐには理解されない発言かもしれません。どういうことかと申しますと、高い関税でコメを守る代償として、低い税率で消費量の約 8%、77 万トンに相当するコメのミニマム・アクセスを設定せざるを得ないということです。そのミニマム・アクセス米をできるだけ国内で処理しないようにしているために、保存期間が長くかかって事故米が生じたわけです。したがって、石破大臣が言った「高い関税で農業を保護するというやり方を見直すべきだ」とはどういうことかといいますと、高い関税で守っているものを見直すということです。高い関税で守っているものは何かといいますと、高

い米価で守っている日本の稲作農業です。こういうものを見直すべきだという主張だと私は解釈しています。

それでは、高い米価は何によって維持されているのでしょうか。それは、供給を制限することによって、つまり減反政策によって高い米価を維持しているのです。ここに日本の農政の基本的な問題があるのだということを、石破大臣は 2008 年 9 月の時点で——当時は自民党の総裁候補でしたが——発言されたわけです。したがって、石破大臣のこの発言と農水大臣就任後の 2008 年 12 月末の減反見直しの発言というのは、全然ぶれていない、首尾一貫した発言であると私は理解しております。

高い関税には高い削減率を課すというのが今回の WTO ドーハ・ラウンドですが、各国ともこの点について合意しています。そうすると、現在の消費量の 8%に相当する 77 万トンのミニマム・アクセス米に対してさらに消費量の 5%分を追加して約束しないとダメだということになるわけです。つまり、消費量の 14%の 122 万トンのミニマム・アクセス米が必要だということです。国内では、食料自給率を向上させようという目標を立てて、食料自給率を現在の 40%から 45%に引き上げるという政策目標を閣議決定までしてやろうとしています。ところが、ジュネーブでやっている交渉の対処方針は、ミニマム・アクセスを拡大しようというものです。ミニマム・アクセスが拡大すると、どういうことになるか。食料自給率は当然下がります。つまり国内の政策目標とジュネーブでの交渉の対処方針が完全に齟齬を来しているということです。

さらに、人口減少時代を迎えるとどうなるのかという話をさせていただきたいと思います。これまで 40 年間でコメの一人当たり消費量は 120 kgから 60 kgになりました。60 kgが 1 俵ですから一人 2 俵食べていたものが、今は 1 俵しか食べないようになりました。この 40 年間で半分に消費量が減ったということです。コメの総消費量のピークは 1,350 万トンぐらいです。コメの一人当たり消費量が半分にになれば、今では 700 万トンを切っているはずですが、しかし、現在でも 900 万トン近い総消費量があります。それは、この 40 年間、日本の人口が増えてきたからです。逆に今後、日本の人口は減ります。となりますと、少子・高齢化でますますコメの総消費量は減少します。これに対応して米価を維持しようとして減反面積を拡大しようとする、ますます日本の農地資源はなくなってしまいます。

参考までに申し上げますと、水田面積は 1970 年に減反を開始するまで、一本調子で増加してきました。1970 年がピークで 344 万 ha です。ところが今、水田面積は 252 万 ha しかありません。約 100 万 ha に当たる水田がなくなってしまいました。その大きな原因が、減反政策だったといえるわけです。

■農地資源の減少、農業衰退をもたらしたもの

それでは、農地資源の減少や農業の衰退をもたらしたものは何だったのかという点について考えてみたいと思います。報告書 23 ページの図表 1「規模と生産コストの関係 ― 大規模化すれば生産コストは下がる」を見ていただきたいと思います。コメの場合など土地利用型の農業についてはおしなべていえることですが、この図が示しているように、規模を拡大するとコストは下がります。これは、他の製造業の場合とそれほど変わらない特性です。これを念頭に置いていただきたいと思います。所得あるいは収益というのは売上高からコストを引いたものですから、コストが小さくなれば所得あるいは収益は上がるはずですが、ところが、政策が足を引っ張ってしまったわけです。これが、私がこれから申し上げる主張のポイントです。

1) 農地制度の問題

まず、農地制度についてです。農地制度とはどういう制度かといいますと、戦後、農地解放を行って小作人を解放しました。これは、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の発案によるものではなくて、実は日本の当時の農林大臣であった松村謙三と農林省当局の執念のようなものが一つの起点になって結実した成果です。第一次農地改革は、松村謙三とその傘下の農林省当局の小作人解放への一生懸命な努力が実ったものです。その後、それでは不徹底だということで、第二次農地改革が GHQ の主導の下に行われたわけです。

この農地改革は、小作人を解放することに成功しました。戦前、小作人は収穫物の半分以上を小作料として地主の倉庫に持っていかなければならませんでした。大変貧乏な生活をしていたわけです。したがって、この解放は農林省の執念ともいえるべきものでした。しかし、その結果、戦前からのもう一つの農政の課題であった「零細な農業構造」を固定化してしまいました。二つの問題の一つを解決したために、このもう一つの問題が解決できなくなりました。

1952 年に制定された「農地法」は、農地改革の理念だった、耕作者を所有者とする、あるいは所有者と耕作者が一体のものであるべきだという考え方に立っています。こういう考え方を「自作農主義」といいますが、「農地法」はこの考え方を第 1 条に規定し、農地改革の成果を維持・固定しようとしたわけです。

この結果どういうことが起こったかといいますと、所有者と耕作者が一体でなければダメだという原則ですから、農地を借りて耕作する（戦前では小作です）というのは「農地法」の原則に

合いません。あるいは株式会社、企業等の法人が農地を取得して誰かに耕作させるということも、「農地法」の自作農主義の理念とは合いません。そういう意味で、「農地法」が借地による規模拡大を阻害してしまったわけです。

もう一つ、「農地法」は農地を守るという考え方をとりあえずとっていました。したがって、農地の転用を規制したわけです。さらに、1969年に「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」を作って、一定の線引きされた区画の農地は農地として維持して他に転用させないという、ヨーロッパで見られる「ゾーニング」という土地利用規制を導入しました。ところが、この規制は十分に運用されませんでした。農政の先輩に、政府の税制調査会会長を16年もやった小倉武一さんという方がいます。彼は「農業基本法」の生みの親だと言われる人ですが、当時、「日本には三大ザル法がある。一つは公職選挙法、一つは食管法、もう一つは農地法だ」ということを言っておられました。不名誉なことに、三大ザル法のうち、二つまでもが農水省の所管事項だったわけです。いずれにしても、ゾーニングによる農地の転用規制が十分に機能しなかったわけです。

農地を転用すると、ものすごい値段で売れます。そうすると、農地の価格は農業の「収益還元価格」ではなくて「転用価格」に近い価格となります。つまり、農地の価格が住宅地の価格と連動して上がるようになったわけです。このような農地の転用可能性に基づく値上がり期待を「転用期待」と呼んでいます。転用期待が高いと、農業を行うために、売買によって農地を買って規模を拡大するのは採算に合わなくなるわけです。

では、借地によって規模を拡大することはできないのかというと、先程述べたように「自作農主義」がそれを阻んでおります。さらに、転用期待が高い場合には、貸していれば、いざ転用機会が生じたときに返せとは言えずに転用のチャンスを失ってしまう可能性もあります。そういう思惑もあって、農家は農地を貸し出そうとはしませんでした。つまり、「自作農主義」と甘い転用規制が、農業を真剣にやりたい人が賃貸借によって農場規模を拡大するという道を閉ざしてしまったわけです。

2) 食管制度による高米価政策、減反政策

次に、食管制度と減反政策について、お話をさせていただきたいと思います。先程も申し上げたとおり、売上高（価格×生産量）からコストを引いたものが、所得あるいは収益になります。コメの場合、食生活の洋風化によって需要や売上高があまり増えないとすると、稲作による所得を上げるにはどうすればいいのかということになります。つまり、売上高を上げることによって所得を上げることが期待できないわけですから、規模を拡大してコストを下げた所得を上げる道

しか残されないことになります。こういう方向を「農業基本法」は目指しました。これをやろうとしたのが、シュンペーターの高弟である東畑精一博士と小倉武一でした。

ところが、実際の農政は、米価を相当な水準へと上げたわけです。その結果、コメは過剰となり、40年近くも減反を実施しています。「高米価」という消費者負担に加えて、「減反」というカルテルを形成して——これはカルテルであることには間違いありません——これに農家が参加するためのアメとして年間2,000億円、累計では7兆円にも上る財政負担を行ってきました。

「高米価」と「減反政策」は二つの悪影響をもたらしました。一つは食料自給率の低下です。農水省の公式見解は、食料自給率の低下は食生活が変化したからだというものです。しかし、これは政策の失敗を説明していない面があります。

政策の失敗は、二つの悪影響をもたらしました。その一つは、食料自給率の低下です。

これには二つの失敗があります。かつては日本と同じように価格支持によって農業を保護しようとしたEUでは、高い農産物価格で作りただけ作らせました。当然、過剰になります。そこで、余った農産物を国際市場に輸出補助金をつけて輸出しました。国内の消費が100%で、それを超えてさらに輸出するわけですから、自給率は100%を超えます。反対に、日本の場合には、唯一自給できるコメについて国内の消費量に合わせて減反してしまいました。そうすると、コメの自給率は最大100%ですから、それ以外の麦とか大豆は輸入しますから自給率は必ず100%を切ることになります。

もう一つの失敗は、米価を上げたので、消費者米価も追随して上げたことです。「参考資料」2ページの図2「米麦の政府売渡価格（消費者価格）の推移」を見ていただくとわかりますが、コメの「政府売渡価格」、つまり生産者から高く買い入れて卸売業者に安く売り渡した分の差額——それが売買逆ざやですが——を縮小するために、卸売業者に売る値段もどんどん上げていったわけです。

他方、外麦（外国産小麦）中心の麦は、この40年間ほとんど価格を上げていません。ほとんど水準は横ばいの状況です。コメについてはどんどん上げたことによって、米麦の相対価格比がコメにとって不利になりました。食生活の洋風化に対処して日本の農業を守ろうとすると、本来ならば米価を下げて麦価を上げるという選択肢もあり得たと思いますが、不思議なことに、こうした選択肢は採用されませんでした。

同じ「参考資料」2ページの図1「米麦の政府買入価格（生産者価格）の推移」を見ていただくと、1975年度ぐらいまで麦の値段をあまり上げていないことがわかると思います。米価については、他の製造業の労賃が上がると、それを生産者価格の労働コストの中に反映させてジャンジャ

ン上げましたが、麦については物価上昇程度しか上げませんでした。それが 1973 年の穀物危機によって、一気に価格上昇に転ずることになります。そのとき、それまでの麦を安楽死させた政策が反省されて、麦価を上げたわけです。しかし、いったん外麦に移った需要はもう戻ってきませんでした。

今、讃岐うどんは日本の小麦で作られているのではありません。オーストラリア産の ASW (Australian Standard White) という品種で作られています。昔の讃岐うどんは——私はそのときまだ生まれていませんでしたが——あんなに真っ白ではなかったと聞かされています。

政策がもたらした一つの大きな問題は、稲作の生産コストが上昇したということ、つまり国際競争力の低下です。これにも二つの失敗があります。品種改良による「単収」の向上はコストを低下させます。1ha 当たりどれだけコストがかかったかを、1ha 当たり何トンとれるか、あるいは何俵とれるかの「単収」で割り算すると、トン当たりのコストあるいは 1 俵当たりの「単位コスト」が出ます。分母である「単収」を向上させると「単位コスト」は下がります。ところが、減反政策をやったために、「単収」を向上させると、ますます減反面積を拡大しなければならなくなります。そうすると、今度は減反補助金をますます増加しなければいけない。そういうことで、単収向上のための品種改良というのが技術者の間でタブーになってしまったのです。

数字を挙げますと、日本のコメの平均単収は、ヘリコプターで種を蒔いているカリフォルニア米の平均単収よりも 3 割低い状況です。他方、生産に^{たが}籾をはめなかったフランスの小麦の単収は、アメリカの小麦のそれよりも 3 倍高い状況です。フランスのパリ周辺の農家は、100ha ぐらいの規模があります。単収が 3 倍ということは、アメリカの 300ha の農家に匹敵します。アメリカの平均的な農場規模は 100~200ha ぐらいなので、フランスはそれよりもはるかに効率的な農業をやっていることになります。

もう一つの失敗は、米価を上げたために、他から高いコメを買うよりも、自分のところで肥料や農薬を買って農業をするほうがコスト的に有利だということで、コストの高い零細な兼業農家が農業を継続してしまいました。したがって、農地は零細な兼業農家から専業農家、主業農家に集まらなかったわけです。これによって農地制度の問題と同じように、土地利用型農業の規模拡大が阻害されてしまいました。

3) 農協制度の発展

こうした米価で農業を保護するという仕組みは、農協にとっても極めて良い循環をもたらしました。米価を上げるとコメの販売手数料も増えます。肥料・農薬を高く農家に売ることもできま

す。また、零細な農家を温存して農家戸数を維持できると政治力も維持できます。経済・政治の両面で、農協は食糧制度とともに発展しました。

■世界的に特異な農政

現在の日本の農政は、国際的にどのように位置づけられるのでしょうか。OECD（経済協力開発機構）が開発した農業保護の指標に PSE（Producer Support Estimate：生産者支持推定量）というものがあります。この指標は、内外価格差に生産量を掛けた分、つまり関税がゼロであれば消費者は安く買えるにもかかわらず、わざわざ高い国内の農産物を買うことによって消費者から生産者に所得移転している「消費者負担」の部分と、財政負担によって農家を保護している「納税者負担」の部分、この二つで構成されています。

日本の場合は、「消費者負担」の部分が約 4 兆円あります。これは、消費税の 1.6% に相当する数字です。ところが、「納税者負担」の部分は 5,000 億円しかありません。PSE の 9 割が価格支持ということは、日本はほとんど消費者に負担させる農政をやっているということです。アメリカや EU はそうしたやり方を見直して、価格を下げ、その代わりに財政で負担しています。そうすることによって、保護の透明性を高めるとともに、価格の引下げによって新たな需要を創り出すことができる、そういう農政に転換しております。

報告書 28 ページの表 2「日本、アメリカ、EU の農業政策の比較」を見ていただきますと、アメリカと EU は、農家に直接おカネを渡す「直接支払い」という形での「財政負担型農政」に転換していることがわかります。ところが、日本はこの数十年間、依然として「消費者負担型農政」を続けていますから、価格を維持せざるを得ないわけです。高い価格を維持するとはどういうことかということ、高い関税が必要だということです。したがって、この表にありますように、日本については極めて高い農産物関税が存在します。日本だけが関税の引下げに抵抗するという構図が、交渉現場であるジュネーブでは展開されているわけです。

ウルグアイ・ラウンドのときまでの交渉の構図は、日本および EU 対アメリカでした。ところが、1993 年以降、EU は価格を下げて「直接支払い」で農家の所得を保障するようになりました。この背景には、過剰となった農産物を処理するための輸出補助金を削減しなければならないという交渉上の理由があったからですが、いずれにしても、価格支持によって消費者に負担させるやり方から財政による保護へと方向転換しているわけです。

■農政改革の方向

1) 農地法廃止という規制緩和とゾーニング規制の強化

問題点を指摘するばかりでは先に進みません。そこで、ではどうすればいいのか、という話をしたいと思います。報告書には、まず、「農地法」の廃止という規制緩和と「ゾーニング規制」の強化が必要であると、ややドラスティックなことを書いております。

現在、日本で農業をやろうとする人が、親兄弟あるいは親類、友人から出資してもらって株式会社を作ることができないため、農業に参入しようとしてもできない仕組みになっています。これは、「自作農主義」の制度がもたらしたものです。「所有と経営の分離」というのは、企業社会では当たり前の話ですが、これを「農地法」は認めていません。したがって、農業に新規参入しようとする、借金をして入らざるを得ません。出資者によるリスクシェアリングが可能な株式と違って、借金の場合は失敗すると起業家に債務が残ってしまいます。これは、農業を始めるにあたってリスクが高いということですから、新規参入に二の足を踏んでしまうわけです。こういうことが起こっています。

それから、先程申し上げましたが、「ゾーニング」が不徹底であることが非常に高い転用期待を生み、農家が農地を貸し出さないために賃貸借による農業の規模拡大を阻害しました。転用期待を考えると所有者は貸し出さずに耕作放棄したほうがよいのです。したがって、「農地法」を廃止し、代わりにフランスがやっているような「ゾーニング」を強化する方向を採るべきではないかというのが、大きな改革の提言です。ただし、そこまでやるのがなかなか難しいということであれば、現在コストを負担することなく耕作放棄している人に対してそのコストを負担させるために、所有農地に対する固定資産税の宅地並み課税を実施すべきだと思います。

また、現在、相続税の猶予制度というものがあります。これも「自作農主義」の名残ですが、農地を貸したら、その途端に納税猶予が切れてしまい、相続税を納めなければなりません。これが日本の農地の賃貸借を阻害しています。この制度の見直しが必要です。

2) 直接支払による米価引下げ

次に、高米価・減反政策の見直しについて申し上げたいと思います。農水省が統計数字を変えたので、あまり比喻として使えなくなりましたが、これまで耕作放棄地面積が 39 万 ha あって、これは東京都の 1.8 倍、あるいは埼玉県に匹敵する面積だと言われたわけです。数字は若干小さくなりましたが、耕作放棄がどんどん拡大していることは否定できない事実です。

では、その耕作放棄はなぜ起きるのでしょうか。報告書 36 ページの図表 3「米価の推移 ― 近づく日本産と中国産の米価」が示しているように、米価はこの 10 年間で 1 俵（60 kg）当たり 2 万円から 1 万 5,000 円ぐらいの水準へと 25% も下がってきました。このことが大きな要因だと考えられます。

かつて食糧制度華々しいときの高米価政策時代には、兼業農家が農地を出さなかったわけです。農業を継続するほうがまだ安上がりだということで農地を出さなかったわけです。ところが、「参考資料」5 ページの図 6「耕作放棄の発生メカニズム」でいえば、今は米価が下がっているのに、兼業農家が次第に農地を手放す方向へ移ってきています。問題なのは、米価が下がっているために、同時に、本来、農地の受け手であるはずの主業農家あるいは専業農家の地代負担能力がなくなっているという点です。つまり、農地は出てくるけれども、その農地を引き取れない。したがって、兼業農家と主業農家の間に落ちた農地が耕作放棄されてしまう——これが耕作放棄の正しい理解だと思います。

規模を拡大するにはどういうことが考えられるのでしょうか。兼業農家が農地を出してきているのはいい方向です。今、250 万 ha の水田のうち減反面積は約 100 万 ha です。この減反面積を毎年 20 万 ha ずつ緩和します。5 年後には減反面積をゼロにします。そうすると、米価は段階的に下がります。段階的に下がると、兼業農家の人たちは農地を徐々に手放すようになるでしょう。ところが、米価が下がると、主業農家の人たちは農地を引き取れません。それでは、どうしたらいいのか。主業農家に対して「面積当たりの直接支払い」を交付して地代負担能力を高めてやれば、農地は兼業農家から主業農家のほうに集まっていきます。こうして、主業農家の規模を拡大すると、主業農家のコストが下がります。主業農家のコストが下がるということは、主業農家の所得が上がるということです。

こう申し上げると、兼業農家、零細農家の切り捨てではないかという議論が必ず起こってきます。しかし、現在、零細農家というのは兼業農家がほとんどで、こうした農家は、実は主業農家よりも高い所得を得ています。昔の「小農＝貧農」という世界が、今では「小農＝富農」という世界に変わってきているわけです。

こうした形の直接支払いを実施すると、主業農家の収益が上がりますので、地代負担能力が上がります。ということは、兼業農家の貸し出した農地の地代が上がることによって兼業農家の所得も上がるわけです。今までは、農業収益のトータルとしてのパイが小さかったというわけです。主業農家の農地を選択と集中によって拡大することによって、農業全体のパイを大きくすることができるわけです。その大きくしたパイをどういうふうに分配するかは、各地方の実情に任せれ

ばいい話だと思われます。

現に、1993 年に EU が穀物の価格を下げ、「面積当たりの直接支払い」に移行したという大改革がございます。OECD の調査によれば、この直接支払いによる利益がだれに帰属したかという
と、直接的には耕作者に交付したわけですが、この直接支払いの 90%、つまりほとんどが地代の
上昇によって地主側に、つまり農地の出し手に帰属したということです。日本とヨーロッパでは
条件が異なりますから、そのまま当てはまるとは思いませんが、こうした農政改革によって生じ
る利益の相当部分が、農地の出し手である兼業農家にも帰属するということは注目すべきだろう
と思います。

農地の規模が拡大すると、環境にやさしい農業、肥料や農薬を使わない農業ができるようにな
ります。改革によって、農業がますます環境にやさしくなるということです。「参考資料」6 ペー
ジの図 7「米の作付規模と環境保全型農業の取組割合」は、こうした状況を示しています。つま
り、週末しか農業をやらない兼業農家は、雑草が生えると農薬を使います。労働時間は土日しか
ないわけですから、労働時間が貴重なために農薬を多投して省力化を図るわけです。ところが、
専業農家の人は月曜から日曜まで労働できますから、手間暇かけて環境にやさしい農業を実践で
きるということです。

農地の貸し手も高い地代収入を得られれば、農地のオーナーとして農地や農道、水路の維持管
理が可能となりますし、農業から退出することもあります。もちろん、これだけで地域を活性
化させるのは難しいでしょうから、グリーン・ツーリズムや直売事業などによって、農村のサー
ビス産業化を図ることが必要だろうと思います。

報告書 36 ページの図表 3「米価の推移 ― 近づく日本産と中国産の米価」をもう一度ご覧下さ
い。今、日本のコメの値段は 1 俵当たり約 1 万 5,000 円の水準です。中国からミニマム・アクセ
スとして日本の市場に入ってくる食用の中国産米の値段は、10 年前は 3,000 円ぐらいでしたが、
徐々に上がって、今では 1 万円を上回る水準になっています。ということは、コメの関税率は 50%
も要らないのです。今、ジュネーブで交渉しているのは、778%のコメの関税率を 70%下げて
233%にするというものです。それでも、「まだ関税としては不十分なのでミニマム・アクセスを
拡大しても 500%ぐらいまでの関税率に歩留りたい」といった交渉をやっています。ところが、
実際に必要なコメの関税率は、233%も要らないところまできているのです。

もし減反を廃止して、需給が均衡する 9,500 円ぐらいまで米価を下げるとどうなるでしょう。
まず、国内の米価のほうが中国産のコメの値段よりも低くなるわけですから、ミニマム・アクセ
ス米は輸入しなくてもいいのです。現に、中国は 500 万トン以上のコメをミニマム・アクセスと

して設定していますが、せいぜい 10%ぐらいしか輸入していません。なぜかという、中国産米の国内の値段のほうがアメリカやタイのコメの値段よりも安いからです。つまり、輸入しなくても、他国は文句を言えないということになります。さらに規模を拡大して、もっと価格を安くすると、輸出が視野に入ってきます。もうその辺りにきています。

■輸出振興による自由貿易と食料安全保障の両立

時間の関係で農協の話は省略させていただき、以上に述べてきた改革を通じて何をを目指すのかということ述べたいと思います。

畜産というのは英語では "livestock" といいます。なぜ "livestock" かというと、平時には牛を飼うわけです。しかし、不作などで穀物がなくなってきたときには、次の穀物の収穫時まで牛を殺して食いつなぎます。まさに「生きた備蓄」という意味が "livestock"、つまり「畜産」という意味なのです。同じように、日本が食料安全保障を考えるうえでは、「輸出による備蓄」を考えるべきだということです。つまり、平時にはコメを輸出して、アメリカやオーストラリアから小麦や牛肉を輸入する。食料危機が生じたときには、輸出していたコメを国内に向けて飢えをしのげばいいということです。つまり、平時の自由貿易と危機時の食料安全保障は両立するということです。それ以上に、人口減少時代に国内の需要だけに合わせて生産調整していくと、どんどん農地資源を縮小せざるを得ないわけです。とすると、人口が 1 億 3,000 万人あるいは 1 億人になったとしても、国民の生命維持に必要な農地資源は足りなくなります。農地資源を維持しようとするならば、平時には国内の需要に加えて輸出を考えて生産をせざるを得ないということです。

これまでは「食料安全保障」というのは、農産物の輸入自由化反対の口実として使われてきたわけですが、これから人口減少時代を迎える状況では、自由貿易こそ食料安全保障の基礎になります。すると、輸出振興のために何をすればいいのかという問題が出てきます。コメについて国際的に比較優位がなかった最大の原因は、日本には土地が少ないからだという議論があります。ただ、その議論は、技術が世界各国で同一であるという前提に立ったものです。しかし、土地は少なくても、単収を向上させるための技術進歩によってもっとコストが下がって競争力が出てくるとなれば、こうした議論は覆されてしまいます。

さらに、積極的な農産物貿易交渉をやるべきだと思います。関税を守るのではなくて、今度は相手方に対して、積極的に関税引下げを求める交渉に転換するということです。特に SPS 措置 (Sanitary and Phytosanitary Measures : 動植物や食品の衛生検疫措置) については、これだけ

中国から自由に農産物や加工食品が入ってきているにもかかわらず、日本が中国に輸出できる未加工の農産物は、お茶やコメ、リンゴ、ナシに限られています。お茶が未加工の農産物といえるかどうか分かりませんが、いずれにしても、今までは国内の市場を守るということだけしか考えてきませんでした。今後は外国の市場をいかにして開拓するかという方向に変わっていくべきだと思います。その際には市場開拓が必要となるので、GOHAN という日本の規格で炊飯の方法を国際化することを検討するのもよいでしょう。あるいは、中国にコシヒカリを輸出しようとしたら、すでに中国でコシヒカリという名称が商標登録されてしまって、日本のコシヒカリをコシヒカリとして売れなくなってしまうといった問題も出てきています。こうした原産地呼称に関する問題については、EU がやっているような「地理的表示 (Geographical Indication)」の強化を図ることなどを日本も積極的に検討すべきだと思います。

■柳田國男の思想と農政改革への期待

報告書では「総論」の最後に、農林水産省の改革についても書いていますが、これはあとでじっくりお読みいただければと思います。

最後に、一つだけ農政の先輩の言葉を引用させていただいて、私の報告の締めくくりにしたいと思います。農水省は 1900 年当時、農商務省といわれてましたが、農商務省に法学士はいませんでした。法律は内閣法制局で作ってもらっていたのです。1900 年に、初めて東京帝国大学法学部を卒業した人物を農業畑に採用します。それが、のちに民俗学者となった柳田國男です。

当時、井上馨らは、日本はアメリカ的な「大農」を振興すべきだと主張していました。これが札幌農学校の設立になったわけです。一方、「小農」を維持すべきだという主張もありました。しかし、柳田國男は、日本の将来を考えるとどちらも実情に合わないため、「中農」政策を採るべきだと主張します。今の水田農業の平均規模は 1ha 未満ですが、当時はもっと農業者が多かったにもかかわらず、2ha の規模の「中農」を養成すべきだという議論を展開します。

報告書の中にも、47 ページから彼の言葉を引用しております。その一部を紹介させていただきます。

言わんと欲するところ要するに左のごときのみ。……農をもって安全にしてかつ快活なる一職業となすことは、目下の急務にしてさらに帝国の基礎を強固にするの道なり。『日本は農国なり』という語をして農業の繁栄する国という意味ならしめよ。困窮する過小農の充

満する国といふ意味ならしむるなかれ。ただかくのごときのみ。

これを踏まえて、石破大臣の下で適確な農政改革が実現されることを期待しまして、私の報告とさせていただきます。どうもありがとうございました。

パネルディスカッション

「魅力あふれる農業のための農政改革 ― 減反と農地制度の見直しを中心として」

<パネリスト>	宮城大学 副学長／事業構想学部 教授	大泉 一貫
	東京大学大学院農学生命科学研究科 教授	鈴木 宣弘
<モデレータ>	21 世紀政策研究所 研究主幹	山下 一仁

注：以下では、農政改革タスクフォース報告書への言及や後掲の「参考資料」からの引用があった。報告書については、次のサイトを参照。<http://www.21ppi.org/pdf/thesis/090515.pdf>

【司会】 それでは、「魅力あふれる農業のための農政改革」と題してパネルディスカッションを行いたいと存じます。では、ここからの進行につきましては、山下研究主幹にお願いいたします。

■わが国農業の規模拡大の是非

【山下】 それでは、パネルディスカッションに移りたいと思います。先程、私のほうからやや一方的に主義・主張を述べさせていただいたので、今後はそれに対する意見なども含めてディスカッションをしていきたいと思っています。

報告の最後に柳田國男の考え方を申し上げました。つまり、「日本は中農養成策をやるべきだ。今までの小農では日本の農業に将来はない。かといって無茶苦茶な大規模農というのはなかなか実現困難であろう。そういう観点からすると、努力してある程度の規模の農業を実現すべきだ」というものです。これが柳田國男の考え方で、基本的には「農業基本法」まで続いていた考え方だと思います。

現在、農業再生のための基本的な方向として、規模拡大は是か非かという議論があり、他方で零細農家は必要だという議論もあります。まずは、こうした日本農業のビジョンといった観点から、お二人のご意見をお聞かせ願いたいと思います。まずは大泉先生からお願いします。

農業人材の枯渇が最大の農業問題

【大泉】 宮城大学の大泉と申します。山下さんの基調講演の中で、かつて農政に携わった松村

謙三、東畑精一、小倉武一、最後は柳田國男のお名前が出てまいりました。山下さんがお考えになっていることは農水省の正統派である、こういう流れの中にあるということを山下さんはおっしゃりたいのだろうと思って聞いておりました。今日の農政は正統派の流れの中にあるのかどうか、そういう観点からみた場合に、そもそも農政というのは何のためにあるのか、だれのためにあるのかということを考えると、現在の農政はいろいろな形でぶれているのではないだろうかという感じがします。例えば、零細農家切り捨てという場合の零細農家とはどういった層のことなのか。日本農業の担い手とはどういった農家なのか。そういう点がぶれているのだろうと思います。

私は今、農業に従事する人材の枯渇が最大の農業問題だろうと考えております。そのことが現在の農業生産額の減少につながっているのだろうと思います。そうだとしますと、零細農家を維持すべきかどうかという問題の立て方は、あまり意味がない。農業を担う人がいなくなっている中で、農業生産に従事し、地域の GDP を上げてくれる人であればどのような人でもいいわけです。そして、それに向かってどのような仕組みを作っていくのかということが、まさに問われているのだろうと思います。そうしたときに、大規模化か、零細の切り捨てか保護かといった議論は、これまた何度も申し上げますが、あまり意味のあるものではないと思っています。

私は農業経営学をずっとやっておりました。日本全国あちこちの農業経営の成立条件といひますか、発展条件を研究してまいりましたが、柳田國男の説からすると、中農維持なのか、あるいは小農維持になるのか、概念規定としてはよくわからないところですが、20～30ha ぐらいの規模での複合経営が我が国では最も安定しているという印象を持っております。

日本の農政には、三つの囚われたコンセプトがあると思います。一つは、一次産業は衰退産業だから衰退するのが当たり前だという考えです。二番目は、日本の農業は規模が小さいから、どんなに頑張ってもアメリカやオーストラリアにはかなわないというものです。三番目は業態として、家族経営だからどうしようもないというものです。わが国の農政はこの三つに囚われていて、だから衰退してもしようがないという話になっているのだろうと思います。しかし、決してそんなことはないというのが私の考え方です。

その理由は、報告書の各論第 8 章「コメ産業の発展可能性と必要な政策」の中にも書いてありますので、あとでお読みいただければと思いますが、世界の中でも成熟した小国といひますか、例えばオランダやデンマークでは、農業を立派な輸出産業として成長させています。その背景には、その国特有の農業のビジネスモデルを作っているということがあります。他にもいろいろ理由がありますが、そのことがとても大きいと思います。

20～30ha が日本の農業経営の妥当な規模

【大泉】　そういう中で日本の農政を考えたときに、やはりコメがいちばん大きな農政課題になっていると思います。生産調整しかり、所得補償しかりです。その背景には、コメに関する情勢が高度経済成長期以前とそれ以降とで根本的に違って来たということに気づかない、あるいは気づかせない構造が続いてきたことがあると思っています。「稲作はかつては 3ha もあれば飯が食えたのに」と農家の方々は言います。コメは八十八の手がかかるほど集約的なものであって、堆肥づくりをしながら周到周密な管理をしてつくり上げる作物だったわけです。それが、戦後の高度経済成長期には二種兼業農家すらも片手間にできる粗放な作物に転換しました。したがって、兼業であればあるほど、稲に特化するような構造になってきたわけです。

「集約作物」から「粗放作物」に転換したということは、米価だけで自分自身の生活が支えられるか、支えられないかといったこと以上に、経営学的には非常に大きな意味があります。この構造の転換に気づかないまま、「コメを作り続けることができれば自分たちの生活は変わらずに維持できる」という前提での政策、あるいは農業支援策が続けられてきたところに根本的な問題があるように思っています。

必要なのは、粗放なコメを前提とした経営方式や農法を構築することでしょう。「農法」とは農業のビジネスモデルのことです。現実に農家が作り上げたビジネスモデルには次のようなものがあります。コメを粗放にしながら水田を 4 等分して、4 分の 1 にはレタス、4 分の 1 にはスイートコーン、残りの 2 分の 1 にはクリーニング・クロップ、つまり地力維持として稲作を作るという経営方式があります。日本にもそうした経営形態がありますが、この経営方式で 35～36ha ぐらい耕作すると 1 億円の販売額になります。そうした経営がなぜ一般化し得ないのかといったところが、わが国農政の宿痼しゅくごであると同時に、米価だけを維持すれば農家が幸せになるといった幻想を与えた農政の最大の課題であろうかと思っております。

言い足りないところ、あるいはよく中身がわからないところもあろうかと思いますが、またあとで補足させていただくとして、最初の山下さんの質問に答えるとすれば、私は日本の水田の農業経営としては 20～30ha が規模としてはいいのではないかと思います。それでもこの規模は小農の規模です。しかし、私は決して小農維持論者ではありません。稲が粗放になってきているから、大規模にしないと経済計算が合わないということがありますので、特区で 150ha や 200ha の稲作もやったほうがいいと思います。そうした可能性は模索した方がいいということも申し添えたいと思います。

多様な農業の共存が必要：株式会社参入の意義

【山下】 若干コメントさせていただきますと、人材が重要だということは、株式会社の参入もできるだけ認めるべきという議論にもつながると思います。多様な農業の共存を認めるというのが、日本の WTO 交渉での主張でございます。しかし、対外的には多様な農業の共存と言いながら、国内では株式会社を含めた多様な農業の共存を認めないというのでは、論旨としておかしいのではないかと思います。

規模の点ですが、アメリカは確かに 100ha、200ha と大きいのですが、中国は 0.2ha ぐらいであれだけの競争力を持っています。農業の競争力は土地だけで決まるものではないのだということもまた言えるのではないかと思います。

制約条件を踏まえた政策的支援が必要

【山下】 それでは鈴木さん、お願いします。鈴木さんは政府の審議会で要職を担われていて、この 3 人の中ではいちばん農水省に近い考え方だと思いますので、よろしくお願いします。

【鈴木】 鈴木でございます。よろしくお願い申し上げます。いま規模のお話がありました。規模拡大が是か非かという形の問いでございますが、山下さんが言われましたように、規模だけでは経営の効率を測りきれない面があると思います。ただ、経営の戦略として規模拡大が非常に有効な手段であることは間違いないわけです。食料生産ができるだけ安価に行われて、国民に安全・安心な食料を安定的に供給できるようにするというのは、まさに日本の農業、食料生産のミッションであります。それを儲かる形で実現するにはコストを下げるということが必要なわけですから、そのための大変重要な手段として「規模を拡大する」というのがまず出てくるというのは当然だろうと思います。

ただし、日本の限られた国土条件の中で、それがどこまで可能かといいますと、やはり限界があります。土地条件の制約が大陸などに比べて当然大きいわけですから、そこには限界があることも踏まえなければいけません。そういう中で可能な限りの努力はするけれども、もしそれだけで海外との競争を行ったら、同じ土俵で戦うことになりますので、なかなか勝てません。ですから、政策的支援がどれだけ必要かという議論も出てくるわけです。

それ以外に、仮にコストが高くて価格が高くて、日本のこの地域の農業者さんが作るものは質が全然違うといった、消費者が買いたいものを提供できるかどうかといった問題もあるように思います。大泉先生も言われましたが、それで付加価値が高まって成立するような経営もたくさんあります。まさに多様な経営戦略というものが存在することは事実です。小さいからダメ、大きいからいい、というのと違って、戦略としてどういう形態をとるかは様々であるということは認識しておく必要があるのではないかと考えています。

【山下】 土地利用型農業については規模拡大という道を片方では押し進めていくことが必要なのではないかと思います。これは多分、鈴木さんも同意されるのではないかと思います。

■農地法改正で農地の流動化は進むか

【山下】 次に、農地制度の問題に移りたいと思います。今回、国会に「農地法改正法案」が提出されました。基本的には、二つポイントがあるのではないかと思います。一つは、第1条の「目的」から、自作農主義に相当する規定を削除した点です。

もう一つは、現在は耕作放棄地の多いところにしか一般企業は参入できません。従来は一切認められなかったわけですが、特区から始まって耕作放棄地の多いところへと改善されてきたわけです。ただし、リース方式（賃貸借）に限られています。そうしたものが、今回の法改正で全国展開が可能となります。つまり、若干要件はあるものの、リース方式（賃貸借）であれば、全国で一般企業も自由に参入できる方向に移るということです。

ただ、これは民主党の要求によって修正されました。「修悪」と言ったほうがいいかもしれません。つまり、自作農主義について本来の規定に戻るような修文がなされました。またリース方式の企業参入についても、要件が若干追加されてしまいました。鈴木さんは多分、この法案に関係されたと思いますが、その評価をお伺いしたいと思います。

米価引下げで本当に農地は流動化するか

【鈴木】 農地問題について細かいところはよくわからないのですが、農地の流動化を促進するという側面では、すでにバイパス法で「所有から利用へ」という形を推進しようとしてきておりました。「農地法」の条文を変えただけでは具体的にどれだけ動くかというのはなかなか難しいの

ではないかと思います。ですから、予算措置も含めて、どのぐらいインセンティブの措置が加わるかが重要ではないかと考えております。

もう1点、リースであれ、一般の企業、農協が長期にわたって借りることができることによって農業参入はしやすくなったわけです。当然、転用規制を強化することとセットでなければいけないわけですが、いろいろな担い手が農村地域で競争に参加して、全体が活性化されるという効果は認めるべきではないかと考えております。

ただ、農地の流動化がどれだけ進むか、規模拡大がどれだけ進むかといった問題とも絡みますが、山下さんがよく言われるように、「米価が下がれば農地の出し手は増える」という点については、私はやや懐疑的です。耕作放棄地が増えた理由はそういう点から説明されますが、今まで2万円を超えていた米価が1万円ちょっとの水準まで下がってきても、農地の流動化は進んでいないわけです。バイパス法で一生懸命にやってもこれまで進まなかったことを考えますと、小規模層から土地が出てくることについては不安があります。

そのデータとして、例えば0.5ha未満の稲作農家の皆さんは時給にするとマイナス100円ですが、この層の生産量全体に占めるシェアは、最近の農水省の推計では18%です。0.5～1ha以上は時給200～300円になりますが、その生産シェアは23%です。1ha～2haの生産シェアは19%です。ここまでは、企業的にいうと赤字ですが、計60%の生産シェアを占める方々が生産を続けています。ですから、さらに米価が下がると出し手になってどんどん動き出すということになるのかどうか。なぜこれらの方々が土地を出さないのか、それについて現場の経営の合理性あるいは経済的な側面以外の理由もきちんと考えて、そこの部分を動かせるようなインセンティブを付けないといけないのではないかと思います。この部分が今回の法改正あるいは付随した施策にあるのかどうか、その点が問われているのではないかという気がしております。

「耕作者主義」の中心概念は農地の有効利用

【山下】 大泉先生、今のコメのコストの関係も含めて、農地の流動化がどこまで進むのか、すでに議論は米価水準や減反政策といったテーマに半ば入りつつありますが、それについてご意見をいただければと思います。

【大泉】 今回の農地法改正は、一昨年あたりからずっと進められてきて、一時期の右往左往していた頃からすれば非常に前進が見られたすばらしい改革と私自身は評価しております。ただ、

「耕作者主義」が抜けているという意見が全ての野党から出て、修正を余儀なくされたという経緯があります。第3条に若干修正が入るといった状況にあります。

「耕作者主義」という概念ですが、実はこれは非常に曖昧で、使う人によって全く違った使い方がされています。それを国会に持ち出して、法案の審議で「耕作者主義」が放棄された・放棄されないといった議論となりましたが、これもあまり意味のある論争ではないと思っています。

一般的に「耕作者主義」がどう理解されているかといいますと、二つ要件があります。一つは農地が有効に利用されること、効率的に利用されることです。もう一つは、自然人、つまり農家によって耕作されるということです。修正を要求された政治家の方々は、この二つ目のほう、つまり農家による耕作が正しいのだと主張されて修正要求されました。ただ、これは両方の要件が一体化して初めて「耕作者主義」と言えるもので、確か昭和45年（1970年）の農地法改正のときに出てきた話だと記憶しています。

昭和45年の頃は、農家以外に有効利用を担保する主体がなかったので、農家の耕作ということが前提とされましたが、農地の有効利用、効率的利用がどのように担保されるかということが「耕作者主義」の中心概念です。しかもこれは曖昧なものではなく、現行の「農地法」第3条に、三つ、四つ要件が書かれていますが、最も大きなものは、「農業に常時従事する」というものです。農業以外の人は150日ないと農業の常時従事者とみなされないけれども、農家であると60日もOK、あるいはそれ以下でも許されるという状況がありまして、実質的には農家と農家以外の人がイコール・フッティングになっておりません。ですから、農家でなければならないということをことさら強調する「耕作者主義」を持ち出して、修正を加えるのはいかながなものかと考えております。

さはさりながら、どんな主体であろうが、賃貸借、つまりリースに限っては農業に参入できるという条項が入ったことで、今回の農地法改正は非常に高く評価できるだろうと思っています。

地代支払能力を高める「直接支払い」が重要

【大泉】 それから、先程の山下さんの説明の補足になりますが、米価が下がっても流動化が進まないとする、それは経営者側に地代支払能力がなくなっているからだろうと思います。大事なのは、地代支払能力を持った農業経営体をいかに育成するかということです。先程の36haで1億円の販売額を上げる水田農法を築いているというのは静岡県森町の事例ですが、ここにはこうした農家がたくさんあります。そういう人たちのところへは、どんどん農地が集積しています。

毎年 5ha、10ha 集まってきて、作業条件を考えなければいけないので非常に困っているという状況があります。これは普通の土地でもそうですが、地代支払能力があると思うと、所有者は委託しようという気持ちになります。ところが、稲作で委託してもせいぜい 10a 当たり 1 万 4,000 円とか 2 万円といったあまり高い地代ではないと、流動化が進まないのだろうと思います。そうした意味からすれば、米価が下がった場合には、担い手、つまり受託していく層に対しては、何らかの地代負担力を向上させるような直接支払いが必要だろうと思っています。

米価は物件費をカバーできる水準

【山下】 報告書 23 ページの図表 1「規模と生産コストの関係」をご覧いただきたいと思います。ここに、二つのコスト概念があります。「物財費」と「全算入生産費」の二つです。「物財費」というのは、機械とか肥料、農薬などの購入に実際にかかった部分です。これに労働費——労働費というのは、労働時間に、農村雇用労賃という農村の建設業などの労賃を掛けたものです——および地代や利子を足したものが「全算入生産費」となります。「全算入生産費」と「物財費」との乖離した部分は、じつはコストではなく所得や利潤に相当します。付加価値、GDP に当たる部分です。農協の手数料が 2,000～3,000 円かかります。1 俵（60kg）当たりの価格 1 万 5,000 円からこの分を引くと 1 万 2,000～1 万 3,000 円になり、まだ規模の小さい農家でも物財費はカバーできます。零細な兼業農家でも実際のコストである物財費をカバーできるような米価水準にあるという点に注意を喚起させていただきたいと思います。

ゾーニング規制の導入は可能か

【山下】 もう一つ、われわれの研究成果ですが、産業組織論専攻の東京大学の大橋准教授と文部科学省科学技術政策研究所の齋藤研究員が計量経済学的分析を行った論文が報告書の各論の中にあります（第 2 章「農地の転用機会が稲作の経営規模および生産性に与える影響 — 日本ではなぜ零細農家が滞留し続けるのか」）。この論文によれば、ゾーニングがしっかりしていないために転用期待が高くなって、零細な、特に「自給的農家」といわれる人たち、自分たちが食べるためにだけコメを作る規模の小さい農家のほうが耕作放棄しやすいということが書かれてあります。つまり、「転用期待」があるために農地を貸し出さない、耕作放棄しても農地を抱えているほうが有利だという分析結果を示しています。耕作放棄が起こる理由を、私は若干デフォルメして米価

が下がったからだと申し上げましたが、もう一つの要因として、都市近郊地域などではゾーニングがきちんとしていないので農家が「転用期待」を持ってしまうということがあります。中山間地域は農業収益が下がって耕作放棄している例が多いと思いますが、都市近郊地域の場合は「転用期待」によっても耕作放棄が起こっているのではないかと思います。

今回の農地法改正で一步前進しましたが、フランスやベルギーがやっているような確固たるゾーニングというのは、日本の土地利用規制ではできていないわけです。EU 並みのゾーニングを導入することについてどういう障害があるのか、あるいはそれについての解決方法にはどういうものがあるのか。政治的な利害も絡んでなかなか難しい問題だと思いますが、お二人にお聞きしたいと思います。まず、大泉先生からお願いします。

資源の有効利用を阻害する「個別所有」の問題

【大泉】 難しい問題ですね。日本の場合、「都市計画法」でもそうですが、ゾーニングがなかなかうまくいっていないのは、わが国では所有権が強いということが関係しているのだと思います。私は農業経営学が専門ですが、今、宮城大学では地域経済論で中心市街地の活性化とか漁村の活性化の問題を扱っています。その中では、いわゆる「シャッター通り」になっても、自分の目の黒いうちは店舗をだれにも貸さないというので、結局、「シャッター通り」が増えていくという事例があります。漁村でも、漁業権は浜付き漁業権で、それは地域の人全員で持っているから、漁場へは全員で行って競争して獲って帰ってくることが行われています。これは「オリンピック方式」といわれています。

つまり、農業に限らず、商業、漁業、さらには林業もそうですが、「個別所有」が資源の有効利用を阻害しているわけです。それに対してゾーニングで規制を加えるというのは一つの見解だと思いますが、日本の中ではそれもなかなかうまくいかない。では、どうしたらいいのかというと、最近、商店街では、ショッピングセンターと同じように、商店街が全体の不動産管理をするというシステムを採用するところが増えてきております。高松の丸亀商店街、鹿児島市や大分の豊後高田市などです。漁業権では、先のオリンピック方式とはまた違った「ITQ（Individual Transferable Quotas：個別譲渡可能割当）方式」というやり方で、個々の漁業者に漁獲割当量を決め、漁業資源管理をしながら担い手の中で漁獲を分割して効率的な漁業をするという方式が見られます。いずれにしても、所有に対する経済的な何らかの統制がわが国でもそろそろ考えられてもいいのではないかと思います。不動産管理業のようなビジネスとして展開するという形

がいちばん取り入れやすいのだろうと思いますが、どのようなものがよいかは、ケース・バイ・ケースだと思います。

農業の場合、ゾーニングや、利用中心の規制が困難なのにはいくつかの理由があります。農地の有効利用を促進するために農業委員会があり、その農業委員会には勧告権がありますが、農業委員は仲間内から選ばれるものですから、仲間に対して規制をかけることがなかなかできないという問題があります。また、市町村の中には都市計画課や商工課、農林課でそれぞれ思惑が違って、地域の活性化のためにショッピングセンターを建てるのが企画課で決定されると、農林課がいくら反対しても役場内で農地を転用するということで合意形成されたりします。ですので、地方自治体の総合的な監視体制といいますか、意思の統一みたいなことが必要になってくるとい気がしております。あまり有効な回答にならなくて申し訳ありませんが、以上です。

【山下】 ことほどさように、ゾーニングというのは言うはやすく行うは難しですが、農地制度の将来的な課題として、この問題は真剣に議論をしていく必要があるのだろうと思います。ヨーロッパにできて、なぜ日本ではできないのか。日本はヨーロッパの法制を導入したにもかかわらず、なぜかくまで所有権絶対主義がはびこるのかといった点についても議論すべきではないかと思います。

■減反維持でわが国の農業の将来はあるか

【山下】 時間もあまりないので、次に、減反政策あるいは直接支払政策について議論していきたいと思います。まず、鈴木さん、今、減反を維持すべきか、廃止すべきか、ということで大変な議論が農林省の内外で展開されていると思います。鈴木さんのお立場はともかく、減反維持をしないとダメだという主張の根拠については、特に米価が暴落して稲作農家が大変な目に遭うからだという話も聞きます。他方で、減反を維持した場合に、将来的に日本の農業はどうなっていくのか、食料安全保障は達成できるのかという問題もあります。こうした点について、総括的なコメントをいただければと思います。

現状の減反政策の限界

【鈴木】 農村の現場では、過去 40 年間、生産調整に一生懸命努力されてきましたが、生産を抑

制しても米価の下落は止まりません。消費の減少など他の要因もありますが、減反が米価の維持に効果があるかどうかは、直接的には見えにくくなってきています。

それから、過剰作付けがジワジワと増えてきております。今、ある地域内で一生懸命に減反をやっておられる方々が生産調整を達成しようと思うと、過剰作付けで増えた分を上乗せして負担を増やしていかなければいけないということで、非常に限界感が出てきています。組織的な力を使って何とかお願いしますという形で生産調整を実行することが非常に困難な状況になっているのも事実です。今まで一生懸命やってこられた方にとっては、やらない人が増えることに対する不満もありますが、だからと言って今のままの状態では、参加している人たちの不満がさらに増えていくというジレンマがあるのではないかと思います。

そういう中で世界的な情勢を踏まえますと、国際交渉を先取りして言うのは難しいわけですが、今回の WTO 交渉なり FTA 等の交渉からくる影響を極端なものにしないように努力しなければいけません。当然ですが、国際化で輸入米が増えてきますと、生産量を抑制しても価格を維持しにくい経済環境が出てくることも考えられます。そういう状況において、稲作経営の自由度を高めるような選択肢が必要なのではないかと。それによって農村に活気を持っていただく。そういう議論も出てくると思います。

一方で、米価が下がりますと、担い手の地代負担能力が不足して、全体に稲作が疲弊します。そういう点については、きちんとした下支えといいますか、直接支払いの充実がセットでなければいけません。経営の自由度を高める側面とそれを下支えするセーフティネットの強化という面から生産調整を考えていかなければいけないのではないかと議論になってきていると思います。

もう 1 点は、世界的な情勢でいいますと、山下さんが最初に説明されましたが、食料危機、コメ危機を経験しました。日本はいざというときはコメで急場をしのぐと考えますと、水田の 4 割でコメの生産を抑制していることには不合理性があります。日本の食料安全保障からも、いざというとき日本のコメで世界に貢献するという点からも、その部分が問われます。可能な限りコメを作るような状態にしていくことも求められているのではないかと思います。

「水田のフル活用」と統合的な減反の「選択制」

【鈴木】 現在すでに行われている「水田のフル活用」はその考え方に立っています。水田のフル活用というのは、生産調整の自由化の問題と対立した構図のように言われることもありますが、

そうではありません。コメを作る部分での自由度を高めて、販売という出口の部分で用途をいろいろ開拓して、その部分で調整するようにしましょうという方向です。その意味では、生産調整の意味合いが変わっていく過程にあると思っています。米粉、餌米、バイオ燃料米、麦・大豆の補てんがそれなりにあり、その方向へと生産がさらにシフトすれば、主食用の割当てがなくてもいいような状態が出てきます。そうなりますと、結果的には、主食を作ればどれだけ、米粉ならどれだけ、麦・大豆ならこれだけ、というような、作るものによって補てんの体系があって、それは割当ての世界ではなくて、補てんを見ながら農家の皆さんが水田で何をどれだけ作るかを考え、地域に合ったものを経営選択として選ぶという形です。アメリカの不足払いの制度に近いものだと思いますが、そうした体系に近づくのではないかと思います。今は議論が錯綜していて、対立の構図のように見える部分も、実は対立の側面ばかりではないのではないかと思います。

もう1点だけ申し上げますと、「選択制」では、コメを自由に作って米価が暴落するので大変だということが言われました。しかし、中身を見てみますと、組織力といいますか、強制力で調整することを緩和するという意味では「自由に作っていい」というメッセージとなりますが、実際に経済的なメリットによって動いてもらうという側面もあります。つまり、割当てを守った方にはメリットが強化されるというのが、新聞報道等で出てきた「選択制」の中身です。

そうしますと、生産調整の強制力を緩和するという意味では緩和ですが、割当てを守った方には経済的メリットを強化するわけですから、水田のフル活用と表裏の関係です。転作など他の用途に使った場合は上乗せするという今の議論と表と裏の関係にあって、同じような効果を生む可能性もあると思います。

ですから、対立の構図で議論しているのではなくて、非常に類似した側面を持つものが錯綜していて、十分に中身が整理できていない部分もあるのではないかと思います。

「選択制」は兼業農家支援により農地を固定化させる

【山下】 「参考資料」4ページの「3. 現在の農政改革の評価」の最後のパラグラフに、いまご紹介がありました「選択制」に関する簡単な分析を載せてあります。「選択制」とは、コメの減反を選択した人はこれまで通りコメの作付けを制限する一方、作付けを自由にする人もいるので、コメの生産量がトータルとして増えるため、米価が下がります。その場合、米価が下がった分をコメの減反に参加した人には補償する、こういう制度です。

問題は、自由に作付けする人が増えると米価がドーンと下がるという点にあります。そのため、自由に作付けした人は、次は減反に復帰するかもしれません。そうすると、今度は米価が上がります。そういうふうに、米価が変動するのではないかという問題があります。同じように、財政支出も変動します。それから、減反参加農家が現状維持的な零細農家で、もともとコメの生産を拡大したくないという農家であれば、その人たちは米価がいかに下がろうとも政府の補てん金で現在の米価水準を維持してもらえるため、農地を貸し出すインセンティブが働きません。そうすると、米価を下げた農地を流動化するという仕組みがなかなか動かないということになります。つまり、「直接支払い」の出し方が私の主張とは逆になります。私は主業農家に対して出すべきだと言っていますが、それに対して、「選択制」の場合は、零細な兼業農家のほうに出してしまい、農業の構造改革が進まないという問題があると思います。

それから、不思議なことに減反の選択制というのは、今、民主党が出している「個別所得補償法案」とほとんど一緒の内容です。この法案は生産目標数量を達成した人に対して直接支払いをするという内容ですが、「生産目標数量」とは何かというと減反です。その意味では、選挙の争点はどこにあるのかがよくわからなくなってきたというのが私の感想ですが、選択制や減反の是非も含め、大泉先生からご意見をいただきたいと思います。

構造改革の担い手支援策としての直接支払制度

【大泉】 生産調整は、生産調整をした人としなかった人に不公平感がある——これが農水省の議論のスタートのようです。不公平感があるのであれば、生産調整をした人に対して何らかのメリットがあるようにしましょう——これが次に出てくるソリューションでありまして、それが今の選択制になってきています。そうすると、今、山下さんがおっしゃったように、いろいろと問題が出てきます。豚肉がまさにそうですが、価格が下がれば次の年は作らなくなって価格が上がる。いわゆる「ピッグ・サイクル」というものですが、これは市場原理ですから、それはそれでいいのかもしれません。しかし、同時に、そうしたプロセスを通じて日本の農政の構造改革に結びつけるということでない、日本の農地資源あるいは農業生産額が増えないことになります。したがって、当然のことながら、直接支払制度と併用して行わなければいけない。その具体的な仕組みをどうするのか。生産調整の具体的なやり方と直接支払いの仕組みをどのように構築するか、これはかなり厳しい議論になるのだろーと思います。

先程、鈴木先生のお話を聞いて安心したのは、生産調整の選択制は、今までとそんなに違

うものではない、議論のやり取りでちょっとフリーズしている部分があるのだろう——おおまかに言えば、そういったお話だったと思います。確かに去年（2008年）の12月頃は、「選択制」への反対が強くて、石破大臣も今年（2009年）の2月、3月ぐらいにはちょっと弱気になられたような感じがしました。ところが、最近、またマニフェストに載せるということで強気になられたように思います。おそらく、麻生政権の支持率と関係しているのではないのでしょうか。麻生政権の支持率次第で、自民党はこの政策をマニフェストに載せるかどうかを決めるのではないかと思います。7月頃の支持率で見定めるということかもしれません。

もう一つは、財務・金融・経済財政政策担当相の与謝野馨さんとの話がどこで折り合いがつくのかわかりませんが、直接所得補償の制度設計ができて、その財源が確保されれば——4,000億円ぐらい必要だと思っていますが、財務省から5,000億～6,000億円ぐらいの補助金が出せるという話になってくれば、マニフェストに書くのかもしれないと思っています。ただ、その場合もバラマキであってはいけない。WTO等と整合性を保った国際スタンダードの政策であって、構造改革を進めることによって、効率的に農地を利用できる人たちが担い手としてクローズアップされ、彼らが増産するということが大事です。増産をするということは、WTO交渉では生産にリンクした政策になりますからよくないとされていますが、構造改革を進めながら増収を図るというパターンは、日本の戦略として採用すべきだと思います。

国際コメ市場を狙った輸出戦略を考えるべき

【大泉】 ただ、私は正直に申し上げて、国内市場だけをターゲットにした内向きの政策自体を反省したほうがいいのではないかと考えています。日本は瑞穂の国、コメの生産を中心とした技術力の高い国だとかつては言われていましたが、内向きの国内市場だけを考えてきたために、技術力が非常に低下してきました。今では10a当たり500kgのコメしか作れなくなってきました。昭和40年代には、800kgとか1トンといった単収をすでに実現していました。国際的なコメ市場は、現在、2,000万～3,000万トンぐらいあります。作っているのはどういう国かというと、基本は自国のコメを作るが、余ったら輸出するという国々です。それだけにコメの国際市場は不安定なわけですが、2,000万～3,000万トンぐらいはコンスタントにあります。したがって、日本がそこに貢献できないのかということです。そのためには、インディカ米など多様なコメを作る必要がありますが、貢献などできないというのが農水省あたりの考え方です。なぜならコストが合わないから、ということのようです。

しかし、報告書 23 ページの図表 1「規模と生産コストの関係」によれば、「物財費」は 60 kg 当たり 6,000 円程度です。つまり、100 円/kg ということです。かつては 1 トンから 1.5 トンぐらい作れたことを考えると、すぐにコストは 3 分の 1 ぐらいになります。増収すれば 30 円/kg ぐらいになります。この水準はタイ米と対等です。現在の物財費 100 円/kg という水準は、SBS (Simultaneous-Buy-Sell : 売買同時契約) 入札に基づく輸入米でも、アメリカから入ってくるいちばん高いものと十分に対抗できるぐらいの価格です。つまり、日本は今ですら国際競争力があるということです。どこかでフェードがかかって、日本のコメは国際競争力がないと思われていますが、それは違います。778% 関税など必要なく、おそらく 100% 関税で十分な競争力があると思います。そうすれば、2,000 万トンの国際コメ市場をターゲットにした需給調整を考えていくことができると思います。そうすると、いろいろな可能性が出てくるだろうと思います。

減反政策をやめると輸出の可能性が見える

【山下】 2 点だけコメントさせていただきます。水田フル活用の政策というのは、確かに水田をフルに活用しようということですが、コメの用途別の価格は、減反を前提とした主食用が 1 俵 (60kg) 当たり 1 万 5,000 円です。これを輸出に回すと、中国産米と対等の価格は 1 万円ぐらいになります。米粉、餌米は 1 俵当たり 4,000 円ぐらいです。水田フル活用というのは、この 4,000 円と 1 万 5,000 円の差額を財政で負担するという政策なわけです。つまり、転作作物の一種として、米粉用、餌米用を考えているということですが、なぜ、その途中にある 1 万円の輸出を考えないのか。この場合は、財政的には 5,000 円補てんすればいいだけの話です。同じ財政支出額だとより多くの水田面積をフル活用できます。こちらのほうが有利なのに、なぜ輸出を考えないのか。それは、これをやると WTO 協定上、日本には禁止されている輸出補助金に該当するからできないのです。しかし、私が申し上げているように、「直接支払い」で価格を 1 万円以下に下げれば、この直接支払いは輸出に際して交付する直接支払いではありませんから、輸出補助金には該当しません。したがって、減反政策をやめると、輸出という可能性が出てきます。これこそ本当の意味での水田のフル活用になります。加えて、財政的にも最も効率的なやり方ではないかと思っています。

それから、現在の OECD の考え方は、WTO の考え方と少し異なっています。WTO は、生産あるいは貿易に歪曲的でない政策が「緑の政策」で、いわば望ましい政策だとしていますが、OECD の考え方はもっと進んでいます。つまり、ターゲットを絞った政策、これは生産に及ぼす効果は

あるかもしれないが、政策対象を絞った政策こそベストな政策だ——こういう思想に変わりつつあります。これは、いずれ WTO 交渉にも——今回の交渉は無理だと思いますが——反映されると思っています。

それでは、残りの時間は、フロアの人たちと質疑応答をさせていただきたいと思います。よろしくお願いします。

■質疑応答

【司会】 それでは、時間も限られておりますが、質疑に入らせていただきたいと思います。存じます。

消費者の立場から：担い手の確保や中山間地への対応が必要

【質問 1】 本日は、いろいろなお話をありがとうございました。消費者側からみてもいろいろと問題がありますが、(PSE によれば) 消費者が 4 兆円を負担しているというご説明を聞きまして、非常にびっくりしております。

私がいちばん思うのは、大泉先生がおっしゃいましたように、担い手がないということです。農業の担い手をどうやって確保していくかということです。

もう一つは、中山間地の問題です。平地はいいのですが、中山間地が農地の約 7 割を占めています。これはまさに、零細農家の人たちです。皆さん一生懸命頑張って、70～80 歳の方がやっていらっしゃいます。そういう状態で農地が流動化しない、専業農家のところに行かないというのは、自分の時代までで次に継ぐことはできないというのと、その農地を維持していくことができないためです。中山間地に対する施策も大事だと思います。

それから、直接補償は、私がかまわないと思います。それをしていかなければ、おそらく私たちの大事な食料が生産されないことになるでしょう。先程、飼料米、米粉の話が出ましたが、農家の方たちにその話をしますと、転作したくないとおっしゃいます。4,000 円程度の価格ではとてもできないというのです。もし補償されるのであれば、また話は違ってくると思います。ただ、今日のようなお話が、実際の農業者の方にどの辺までいっているのかなという印象があります。

私は消費者としてシンポジウムに初めて参加しましたが、内容は初めて聞くことばかりです。実際に農業をしている人たち、そして、それを食べる人たちにも、きちんとした説明がない限り、農政はなかなか理解されないと思います。以上の点について、ご意見を伺いたいと思います。

農政情報を国民にオープンに

【山下】 それでは、お二方から簡単にコメントをいただきたいと思います。

【大泉】 農地を有効に効率的に利用している人の数を農産物の販売金額ベースで考えてみますと、1,500 万円ぐらいの販売額がある農家は 8 万 4,000 戸ぐらいしかありません。ところが、農水省は 42 万戸を対象とした 5 倍の計画を作っています。これは、はっきり言って絵に描いた餅だと思います。リアリティを持たせるには、農業をやりたい人を、国民にオープンに促していく必要があると思います。

それから、中山間地の件ですが、やはり何かしら中山間地農業の仕組みを作らなければいけないと思います。一つは中山間地の直接支払制度で、これは山下さんがこの制度を作った張本人ですので、山下さんに聞くのがいちばんいいのですが、私はこの政策は非常にいい政策だと思っています。つまり、集落の中で耕作放棄したものを維持し、耕作することに対して補助金を出します。「所有する」ことではなく「耕作する」ことに対して補助金を与えていこうというものです。

もう一つは、国民に全てオープンにすることによって、グリーン・ツーリズムやワーキング・ホリデーなどを通じていろいろな人たちが農業ボランティアで農村に入っていきます。そうした人たちの農村回帰というのでしょうか、棚田保全運動などもそうですが、そうした活動を進めるということも必要なかなと思っています。

中山間地直接支払いの充実が必要

【鈴木】 私も中山間地のお話では、まず山下さんが思い浮かびました。今日、山下さんは担い手の皆さんに対する産業政策的なセーフティネットとしての直接支払いを非常に強調されましたが、その一方で、まさに山下さんが作られた中山間地への直接支払制度もあります。これは、規模が小さいこととは関係なしに、農業が果たしているいろいろな機能を重視した、ある意味、社会政策的な側面も含めた形での直接支払いです。この両者は、車の両輪として支えるものであるというのが、2 年前に「品目横断的経営安定政策」ができたときの重要な思想でもあったと思います。そのときに、中山間地の直接支払いと一緒に「農地・水・環境保全向上対策」というものが生まれたわけです。

しかし、中山間地への対応の部分が車の両輪になるだけの予算的規模やその有効活用がなされているかという、まだ弱い側面があるのではないかと思います。山下さんが強調された産業政策的な担い手の皆さんへの直接支払いと同時に、直接支払いにはもう一つあって、山下さんが作られた中山間地への直接支払いを1桁増やすとか、そのぐらいの議論も併せて必要なのではないかと思います。このあたりは、石破大臣も必ずプラス・アルファで付け加えて言われておられる点かと思います。そういうものがセットになることで、全体の農村現場の活力も上がってくるのではないかと思います。

【山下】 中山間地の直接支払制度については、この報告書の各論の中でも早稲田大学の柏先生が、人がいなくなっているときにどうやって人材を発掘するのか、中山間地域の直接支払いを使ってどういうふうにするか、といった問題提起をされています（第4章「中山間地域直接支払政策の戦略的運用問題 ― 人口的限界への対応方向」）。

参考までに申し上げますと、EUは1975年に条件不利地域、日本でいうところの中山間地域に対する直接支払いを導入しました。1985年に、環境にやさしい農業を行う農家に対する環境直接支払いを導入しました。1993年には、農産物の価格を下げてそれを直接支払いで補償するという産業政策的な直接支払いも導入しました。したがって、EUは3段階の直接支払制度を持っているということです。これも、日本としては見習うべきだろうと思います。また、10年前に、中山間の直接支払いを制度設計して導入した者として、この制度はより充実していくべきだろうと思います。ただ、情けないことに若干後退しているように感じます。

終了時間をすでに過ぎていますので、最後にお一方だけ、ご質問をお願いしたいと思います。

農業への新規参入企業の立場から：土地相続の問題や政策情報の流通の偏り

【質問2】 私どもの会社では、実際にリース特区等も、あるいは農業法人もやっておりますが、今回の農地法改正について、かなりいろいろと疑問を持っております。

先程、ゾーニングの話がずいぶんございました。ゾーニングをやろうと思っても、相続の問題で土地がバラバラ散ったままになっています。これは、おそらくここ5年から10年でさらに拡大するのではないのでしょうか。そのために、農地を借りたくても借りられない、あるいはだれが所有者であるかさえもわからないところが非常に多い状況です。相続に関する法律は農業とは全く違う法律でございしますが、何とかしておかないと、「農地法」は所詮、十分機能せずに終わってし

まうのではないかと危惧しています。

また、中山間地の直接支払いの話がございました。補助金関係や支払制度については、ほとんど農協が代行手続きをやっている関係で、私ども民間産業にはほとんど情報がありません。これは、これから参入する企業についても同じことがいえるのではないかと思います。これを破るにはかなりのパワーが必要です。この辺は農協の問題が非常に大きいと思いますので、すぐに解決できる問題ではないと思いますが、何らかの手を打っていかないといけないのではないかと思います。

本日は水田の話が中心でしたが、私どもも水田は過去に経験がございます。水田というのは大泉先生からお話があったように、非常に総合的な農業です。同時に、いちばん簡単な農業とも言えます。そうした中で、先程、物財費と全算入生産費の話がありましたが、はたして報告書 23 ページの図表 1「規模と生産コストの関係」にある数字は正しいのでしょうか。償却あるいは人件費をどう考えているのか。それによって全く違った見方ができます。5ha、10ha で水田の経営が成り立つとは思えません。現在は補助金が非常にばらまかれていますので、水田についてもどんどんお金が落ちてきています。水田をやっているだけで、反当たり 1 万 5,000 円が出るとか、次々にいろいろな情報が入ってきて、何が本当かわからないという状態になっております。

実際に水田を借りようとしても、反当たり 2 万円ぐらいかかります。賃料が売上の 10% ぐらいを占めます。これは一見安く見えますが、経営すると決して安くはないというのが実感です。その他に、水利権等もあります。そう考えたときに、コストに関して、この表はもう少し分析する必要があるのではないと思うわけですが、いかがでしょうか。

相続税の納税猶予制度の精神を生かすべき

【山下】 まず、相続について簡単に歴史を述べておきます。柳田國男が提起した問題の一つも相続によって農地が細分化するという問題でした。戦後、小倉武一などがチャレンジしましたが、新民法の均等相続という大原則の下で実現できませんでした。それをまがりなりにもやったのが「農業基本法」を作ったときの相続税の納税猶予の制度です。息子に継がせて、息子が全部耕作したら相続税全額を納税猶予するという制度になったわけです。そういう思想が背景にあるので、できるだけこうした制度を生かしていく必要があるのだらうと思います。その意味では、報告書にも書いていますが、改善策はあると思います。

農協の話については、大泉先生から言っていただきたいと思います。

より自治体に期待される新規参入者の勧誘

【大泉】 「特定法人貸付制度」で入る場合には、基本的には市町村が対応することになっています。ご質問はそれを農協が代行している事例があるということだろうと思います。

「農地法」が改正されて、「特定法人貸付制度」のようなシステムが全国展開するようになってくると、それを後押しするシステムがまた必要になってくると思います。それは三つぐらいあります。一つは自治体が間に入って、自治体の勧誘によって入ってくる形態です。ですから、農協に代行されるところと、自治体が直接やるところとに分かれてくると思いますが、熱心な自治体であればあるほど、自治体自身が対応するということになってくると思います。問題なのは、このとき農業委員会がどの程度関与できるかということです。

二番目は、農商工連携で入ってくるもの、あるいは改正食品リサイクル法、それから建築業者が様々な制度を使いながら入ってくるといった形態に対する支援システムです。第三は、こうした支援システムの中で、私は農協にも農業に参入してほしいと思っていますが、その場合、農協が代行すると利益相反になることもありますから、市町村や農業委員会等々がやっていかなければいけない問題だろうと思っています。このように、参入主体と農村の利益享受者との関係は制度として分けていく必要があろうと思っています。

それから、先程のコストの問題に関するご指摘ですが、この統計には人件費が入っていません。だからこんなに安くなっているのです。問題は、水田の場合、2万円の地代というのは確かに高く、今は借りるほうが不利な感じがあります。12万円のうち、収益がその半分の6万円として、6万円のうちの2万～3万円は地代で地主さんのほうに行ってしまいます。したがって、かつての小作農と同じぐらい苛斂誅求なところがあります。こうしたことから、受託者、つまり経営をする側にメリット感がないために、なかなか農地の流動化が進まない。特に会津の奥地のほうは、3万～4万円ぐらいの地代がかかる場合があります。こういうところは、水利権や国営事業などの土地改良費が上乗せされているのですが、今こそ、そういうものは徳政令でゼロにしたほうが良いと思っています。

これから問題になってくるのは、土地改良費をだれが負担するかということです。制度的には土地所有者が負担することになっていますが、現実には受託者が負担するということがいっぱいあります。そうした課題へ何らかの措置が必要になってくるだろうと思っています。

【山下】 最後のコストの話は鈴木さんに振ろうとしたのですが、大泉さんが答えてくれましたので、鈴木さんの出番がなくなってしまいました。もう終了予定時刻をかなり超過していますので、パネルディスカッションはこれにて終了させていただきたいと思います。ありがとうございました。

【司会】 まだご質問のある方もおられると存じますが、予定の時間を過ぎておりますので、これにて終了させていただきます。

本日はパネリストの先生方ならびに聴衆の皆様、長時間にわたりまして誠にありがとうございました。

以 上

(文責：21 世紀政策研究所)

参 考 資 料

- ・ 報告者等略歴紹介
- ・ 基調報告 参考資料

《 報告者等略歴紹介 》

(敬称略)

■山下 一仁（やました・かずひと）／基調報告者・モデレータ

21 世紀政策研究所研究主幹

1955 年 岡山県生まれ。1977 年 東京大学法学部卒業、農林省入省。1982 年 応用経済学修士、行政学修士（ミシガン大学）。2005 年農学博士（東京大学）。農林水産省ガット室長、欧州連合日本政府代表部参事官、農林水産省地域振興課長、農林振興局整備部長、農林振興局次長等を歴任。2008 年より、経済産業研究所上席研究員、東京財団上席研究員。

著書に、『フードセキュリティ ― コメ作りが日本を救う』日本評論社（2009 年）、『農協の大罪』宝島社新書（2009 年）、『食の安全と貿易 ― WTO・SPS 協定の法と経済分析』日本評論社（2008 年）、『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社（2004 年）、『WTO と農政改革』食料・農業政策研究センター（2000 年）など。

■大泉 一貫（おおいずみ・かずぬき）／パネリスト

宮城大学副学長／同大学事業構想学部教授

1949 年 宮城県生まれ。東京大学大学院修了。農学博士。現在、地域政策、地域経済活性化の研究に従事。食品流通や農業に関する提言や評論活動を展開。日本地域政策学会会長、内閣府規制改革会議専門委員（地域経済・農業部会）、内閣府経済財政諮問会議ワーキング委員、農政改革関係閣僚会合特命チームアドバイザーを歴任。

著書に、『大衆消費社会の食料・農業・農村政策』東北大出版会（2002 年）、『個の時代のむらと農』農林統計協会（2004 年）など。

■鈴木 宣弘（すずき・のぶひろ）／パネリスト

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

1958 年 三重県生まれ。1982 年 東京大学農学部卒業、農林水産省入省、九州大学大学院農学研究院教授を経て、2006 年より現職。専門は、農業経済学、国際貿易論。食料・農業・農村政策審議会委員（会長代理、企画部会長、畜産部会長、農業共済部会長）。

著書に、『現代の食料・農業問題 ― 誤解から打開へ』創森社（2008 年）、『日豪 EPA と日本の食料』筑波書房（2007 年）、『食べ方で地球が変わる ― フードマイレージと食・農・環境』（共編著）創森社（2007 年）、『農のミッション ― WTO を超えて』全国農業会議所（2006 年）、『FTA と日本の食料・農業』筑波書房（2004 年）など。

1. 改革の必要性

- (1) 農業の衰退に歯止めがかからない。(1960 年から現在まで 65 歳以上高齢農業者の比率 1 割 → 6 割、農外所得が太宗をしめる第 2 種兼業農家の割合は 32%→63%、特に、**食料安全保障に不可欠な農地面積**は 609 万 ha+110 万 ha→463 万 ha▲260 万 ha のかい廃、耕作放棄地は 39 万 ha、東京都の面積の 1.8 倍。)
- (2) **WTO・FTA 交渉**→農産物関税引下げ→国内価格引下げが必要。**関税引下げの例外(重要品目)**を主張すると消費量の 5%に相当する大幅なミニマム・アクセスの追加が要求される(これまでの分と合わせて米で消費量の 14%のミニマム・アクセス)→食料自給率さらに低下。
- (3) **少子高齢化と人口減少**(一人当たり米消費量は過去 40 年で半減。さらに高齢化で食べる量が減少。これまでは総人口は増加したが、今後は減少。米総消費量はダブルで影響を受ける。一人当たり米消費量が今後 40 年で半減すれば 2050 年頃には米の総消費は現在の 900 万トンから 350 万トンへ。)→単収は増えるので、**50 万 ha で米作は十分。(2) のミニマム・アクセスを含めると 30 万 ha 強で足りる。**260 万 ha の水田について今の 100 万 ha の生産調整を 210 万 ha へ拡大する必要。**大幅な日本農業の縮小と食料安全保障に不可欠な農地資源のさらなる減少。**

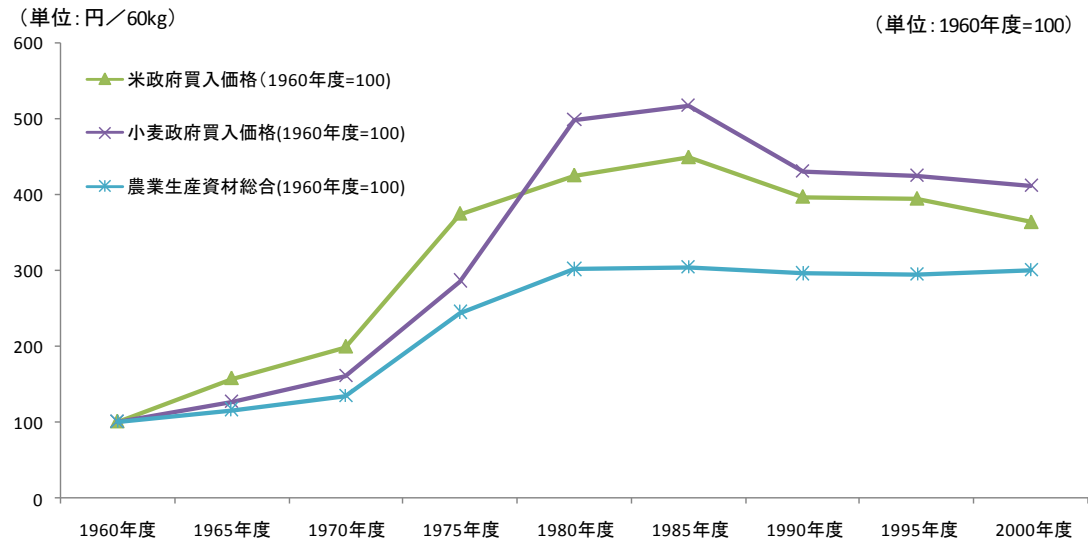
2. 日本の農業保護の構造

所得は売上額(価格×生産量)からコストを引いたもの。食生活の洋風化により、米のように需要、売上額が伸びない作物でも、規模拡大等の構造改革を行い、コストを減少させれば、農業所得は確保できるはずだった。

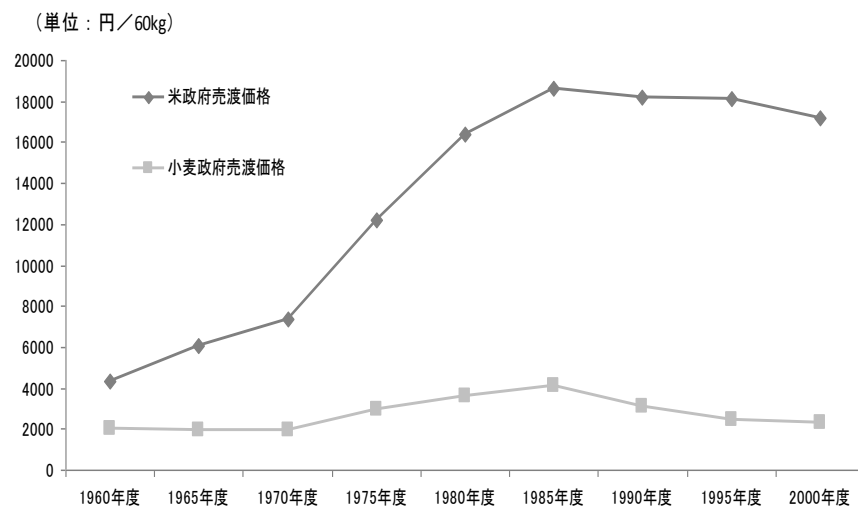
しかし、実際の農政は**米価を上げた**。米は過剰となり、40 年近くも**減反**(水田面積の 4 割にあたる 100 万 ha 強)を実施。国民は高米価という消費者負担に加え、減反カルテルに農家を参加させるためのアメとして年間 2 千億円、累計 7 兆円の財政・納税者負担という二重の負担。高米価と減反政策によって、二つの悪影響が発生。

- ① **食料自給率は 60 年から 79%→40%へ低下**(作りたいだけ作らせて過剰を**輸出で処理**した EU では、フランス 99%→122%、イギリス 42%→70%)。消費者米価を大幅に上げる一方で消費者麦価は 40 年間ほとんど横ばいにしたことが自給率低下の主な原因の一つ。(500 万トン相当の米を減産する一方で 700 万トン超の麦を輸入)

(図1) 米麦の政府買入価格(生産者価格)の推移

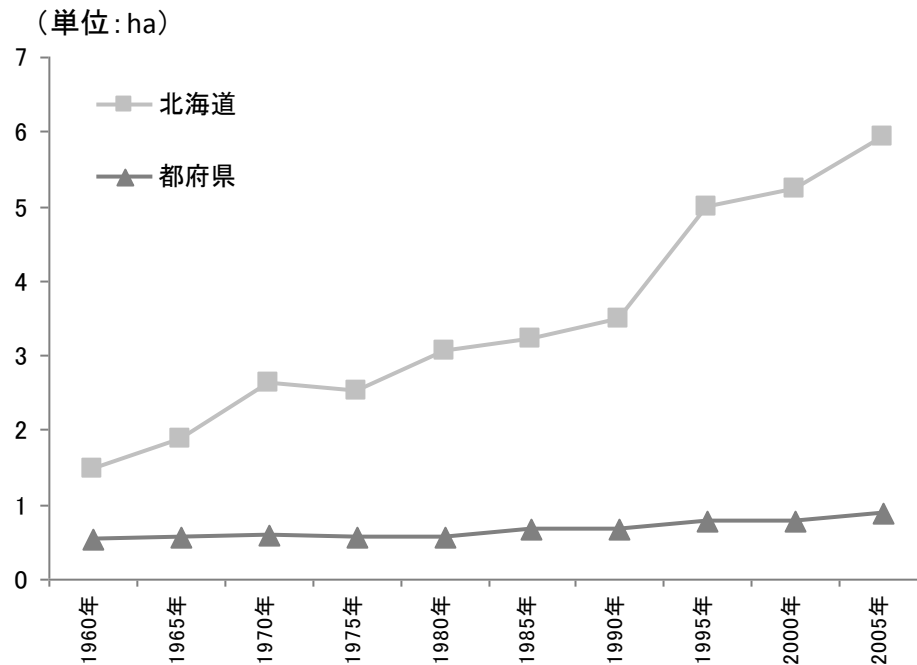


(図2) 米麦の政府売渡価格(消費者価格)の推移

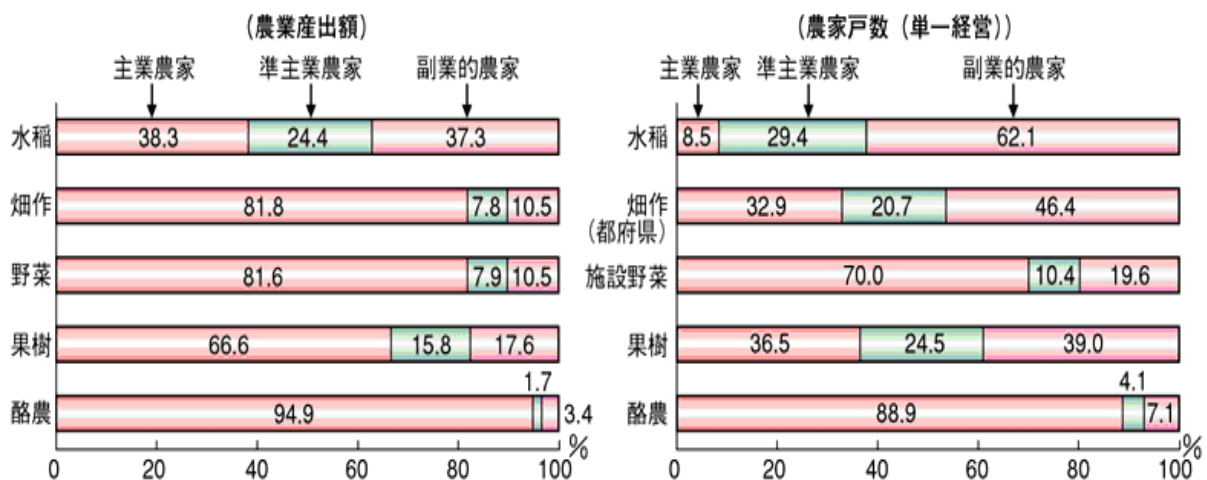


- ② 品種改良等による単収向上はコストを低下させるが、減反面積の拡大につながるため抑制された。また、コストの高い農家も高い米を買うより自ら作るほうが安上がりとなるため、**零細兼業農家が滞留し規模は拡大しなかった**。高米価、兼業、宅地等への農地転用により米兼業農家は豊か。米価運動を主導した **JA 農協** にとっては米の販売手数料等の増加、米農家戸数の維持による政治力の維持(住専問題)。しかし、米では構造改革の大幅な遅れ(主業農家の生産シェア: 野菜 82%、牛乳 95%、米 38%)、水田面積の減少。

(図3) 農業規模の推移



(図4) 主業農家のシェア



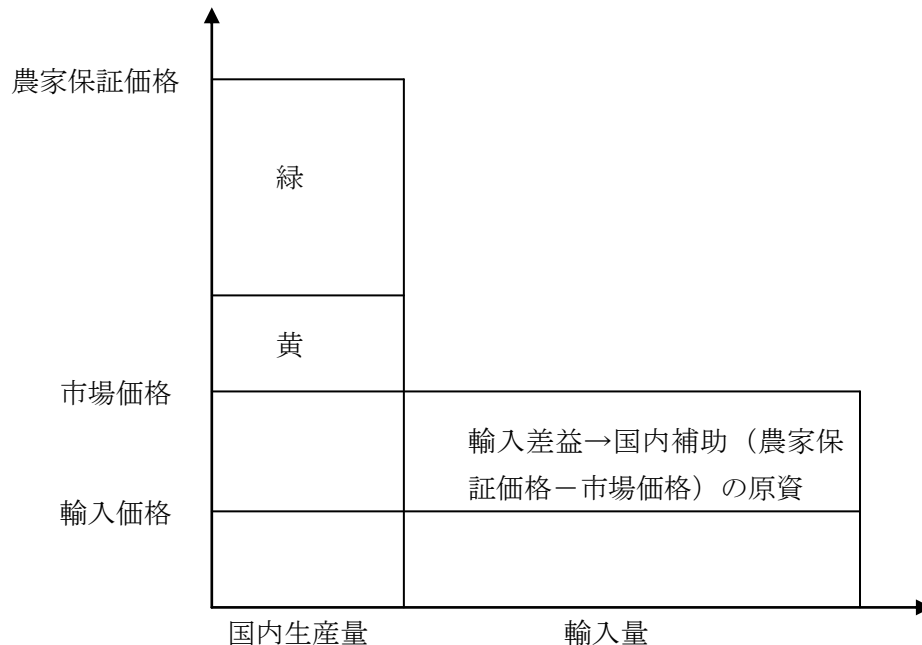
資料: 農林水産省「農業経営統計調査 (経営形態別経営統計)」、「農林業センサス」

注: 1) 農業産出額の主副業別シェアについては「農林業センサス」、「経営形態別経営統計 (個別経営)」より推計

2) 畑作には、麦類作、雑穀・いも類・豆類、工芸農作物を含む。

3. 現在の農政改革の評価

(図5) 政府・与党の水田・畑作経営安定政策の内容



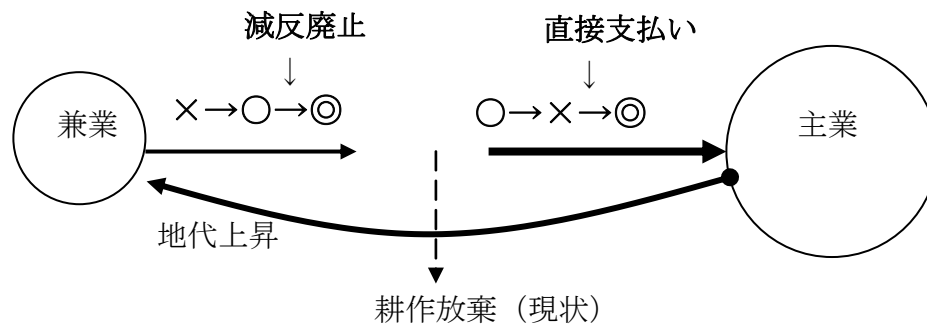
- ・ 背景はWTO交渉。2003年8月アメリカ・EU合意（上限関税率の導入）～「諸外国の直接支払いも視野にいて検討」→2003年9月カンクン閣僚会議（米は上限関税率の例外にできるかもしれない）～「米は直接支払いの対象としない」→2004年7月枠組み合意（数はわからないが、大幅な関税引下げの例外となる重要品目が認められる。米だけではなく麦や乳製品も関税を大きく下げる必要はないかもしれない）～「価格引下げにつながる直接支払いはどの農産物にも導入しない」
- ・ 政府・与党：対象は限定するが米も含めて農産物価格は下げない（今までの麦・大豆の黄色の不足払いを一部緑の直接支払いに衣替え、米は直接支払いの対象外、WTO・FTA対応不能）。しかし、参議院選挙後は対象者の限定の例外を拡充。民主党：減反を廃止して価格は下げるが対象は限定しない。しかし、参議院選挙後は減反に参加した農家に直接支払いすることに政策変更。両党の政策に違いは少なくなっている。
- ・ 選択制（米作付けを自由にして減反参加農家には米価低下分を補填する）の問題：①米価も財政支出も変動。②減反参加農家が現状維持的な零細兼業農家であれば構造改革効果は期待できない。不思議なことに、減反選択制は民主党の政策提案と同一。

4. 高米価・減反政策についての改革内容

- (1) 直接支払いで関税・価格引下げに対応する。構造改革の遅れた日本では、農業の効率化を

促進させる対象者を絞った直接支払いが必要。小農は貧農ではない…2001年の米作副業農家の所得 801 万円＞勤労者世帯所得 646 万円、米作副業農家の農業所得 10 万円、主業農家の所得 642 万円

(図 6) 耕作放棄の発生メカニズム



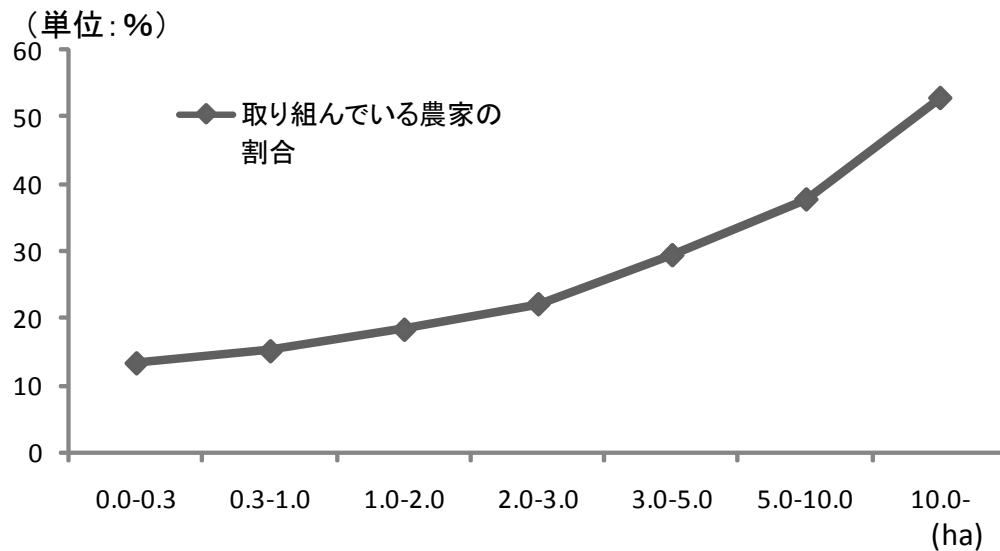
(2) 具体案

価格維持カルテルである米の減反や他の価格支持政策の段階的廃止→価格低下→高コストの零細兼業農家は農地を貸出す（作るより買ったほうが安い）→直接支払い¹を一定規模以上の企業的農家・集落営農組織²に交付（新規就農者など 5 年後に一定の規模を達成できるものも対象³。）→企業的農家などの地代支払能力向上→規模拡大による効率化、コスト・ダウン→企業的農家等の所得及び地代支払能力向上（零細兼業農家は地代収入獲得。零細農家切捨て論は誤り。）→価格は国際価格へ接近しこれを下回る。→輸出による国産農産物需要拡大。中国が三農問題を解決していけば中国の農産物価格は上昇。→農地はフルに活用、耕作放棄解消⁴。→食料安全保障や多面的機能の基礎である農地・水田の保全・確保が可能。自由貿易こそ日本の食料安全保障を達成する。

- ¹ 価格低下で影響を受ける一定規模以上の農家に対し、所得減を補償する米国型の直接支払いを交付するとともに、構造改革を推進するための面積あたりの直接支払いを交付する。前者の直接支払いは構造改革による米作農家の収益向上をみながら段階的に縮小する。面積あたりの直接支払いについては、水田の上に何を作付けしても対象とする。
- ² 対象者は当初 5 年間、都府県 4 ヘクタール、北海道 10 ヘクタール以上の規模農家（農業生産法人についてはその 5 倍の都府県 20 ヘクタール、北海道 50 ヘクタール以上の規模）とし、規模拡大を考慮し、次期 5 年間においては、都府県 6 ヘクタール、北海道 15 ヘクタール以上の規模農家（法人についても都府県 30 ヘクタール、北海道 75 ヘクタール以上の規模）とする。
- ³ 現在の規模は小さいが規模拡大の意欲、客観的条件が備わっている者、新規就農者については、5 年後に一定の規模を達成することを条件に暫定的に対象とする。また、単に補助金の受け皿的なものではなく、零細分散錯圖を解消できるような 1 集落 1 農場的な規模（農業生産法人に準ずる）を持ち、かつ役割分担の明確な集落営農についても 5 年後の法人化を条件に暫定的に対象とする。これらの農業者等が条件を達成できなかった際は、遡って 5 年間の直接支払いを返還させる（ただし、病気や地権者の非協力等の不可抗力の場合は免責する）。
- ⁴ 耕作放棄は米価低下で出し手は増えているが、受け手の主業農家が地代負担能力がなく、農地を引き取れなくなっているから生じている問題である。

週末以外も農業に専念できる主業農家は農薬・化学肥料の投入を減らすので**環境にやさしい農業が実現**。

(図7) 米の作付規模と環境保全型農業の取組割合 (2000 年)



構造改革をすれば、**農業全体のパイが拡大**。農地の貸し手も高い地代収入が得られるようになる。農地の貸し手は農地、農道、水路の維持管理を行っているのであり、農業からまったく退出するのではない。(貸しビルのオーナーとテナントの関係) 耕作者のみが農業者ではない。→あわせて農村全体の所得向上のために**農村のサービス産業化**を推進すべき。

5. 農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題。目的とすべきは農業の発展や国民への食料の安定供給であって関税の維持ではない。

農業を保護するかどうかではなく、関税による価格支持か直接支払いか、いずれの政策を採用かが問題。EU は先んじて農政改革を行い、WTO 交渉で関税引下げ、輸出補助金撤廃を提案するなど積極的に対応している。これまでどおりの農政を続け座して農業の衰亡を待つよりは直接支払いによる構造改革に賭けるべき。

以 上

第 64 回シンポジウム
「農業ビッグバンの実現 ― 真の食料安全保障の確立を目指して」
記 録

2009 年 6 月発行
編集：21 世紀政策研究所

東京都千代田区大手町 1－3－2
経団連会館 19 階 〒100-0004
T E L : 03-6741-0901
F A X : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>