

21世紀政策研究所新書—13

シンポジウム

戸別所得補償制度

— 農業強化と貿易自由化の「両立」を目指して

第77回シンポジウム（2011年2月3日開催）

第1部

報告1 戸別所得補償制度の概要とモデル分析……………7

21世紀政策研究所研究副主幹／

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

齋藤勝宏

2 現場にみる戸別所得補償制度適用の実態と今後の水田農業の展望……………35

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

安藤光義

3 戸別所得補償制度下における経営行動予測……………57

筑波大学大学院生命環境科学研究科准教授

松下秀介

4 WTOの枠組みおよびTPPへの対応と戸別所得補償制度……………67

21世紀政策研究所研究主幹／
青山学院大学経営学部教授
岩田 伸人

第2部

パネルディスカッション……………92

【パネリスト】 農林水産副大臣 篠原 孝

東京大学大学院農学生命科学研究科教授 本間正義

21世紀政策研究所研究副主幹 齋藤勝宏

【モデレータ】 21世紀政策研究所研究主幹 岩田伸人

ごあいさつ

21世紀政策研究所では、わが国の経済、社会にとって重要度の高い政策テーマを取り上げ、内外の大学や研究機関、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、その中でも農業問題は最も重要なテーマの一つです。とりわけ二〇一〇年度は農政の大転換ともいわれる農業者戸別所得補償制度がモデル事業として実施され、二〇一一年度はさらに本格実施される見込みです。

また、ご案内の通り、いわゆるTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）への参加問題で、改めて貿易自由化を進める中での農業のあり方が問われるようになりまし

た。このような状況の下、当研究所では昨年5月、青山学院大学の岩田伸人教授に研究主幹をお願いし、研究プロジェクト「農業者戸別所得補償制度——その効果と国境措置」を立ち上げました。

農業の担い手の高齢化が進み、不耕作地の拡大が問題視される中、果たして本制度はわが国の農業強化につながるのか、さらに、国家財政が逼迫化し、TPPを含めさまざまな形で貿易自由化が求められる中、本制度はそうした動きに沿った効果的な施策となり得るのか——研究会では実証的なモデル分析等を通じて問題点を浮き彫りにし、改善策を提言すべく、検討を重ねてまいりました。

本日は、前半で研究会参加の各委員より研究の成果の一端をご報告させていただきました。後半は篠原孝農林水産副大臣と東京大学大学院の本間正義教授にパネリストに加わっていただき、実際の農水行政の立場から、あるいは長年にわたる農政研究の成果を踏まえて、ご議論をいただきたいと考えております。

農業強化と貿易自由化の両立を目指して、本日のシンポジウムにおいて率直な議論が行われ、今後の改革への一助となることを祈念いたします。

二〇一一年二月三日

21世紀政策研究所理事長 森田富治郎

報告
1

戸別所得補償制度の概要とモデル分析

21世紀政策研究所研究副主幹

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

齋藤勝宏



齋藤研究副主幹

私は戸別所得補償制度のモデル分析を行いましたので、その結果を、中間報告という形でお話したいと思います。

近年はTPP、あるいはWTO交渉など、日本経済を取り巻くグローバル化の話がかなり出てきています。そういった中で農業自由化と日本農業の両立を目指すにはどうしたらいいのでしょうか。その際に、2011年度からモデル事業として行われている戸別所得補償制度がどう使われるのかを、考えてみたいと思います。

報告の概要として、最初に「コメの需給動向とコメ政策の変遷」と題して、簡単にコメの市

場のレビューを行います。

その次に「戸別所得補償制度の概要と問題点」として、シミュレーション分析を加えながら、同制度の性質、あるいはどこをどういうふうに変えたら農業の自由化に対処できるのかという話をしていきたいと思ひます。

最後に「TPPの影響と戸別所得補償制度」について、仮にTPPの現行の条件をのんだら、日本の農業生産はどれぐらいになるのかをいろいろな政府機関のシミュレーションを紹介しながら、私の結果と比較してみたいと思ひます。

市場での米価形成への移行と、農家への所得対策

初めにコメ需給の動向です。昭和35（1960）年から最近までのコメの生産あるいは消費、在庫の動向を見ていくと、消費はどんどん減少してきています。それに対し各年度の生産量を見ると、生産が消費を上回るときには当然、在庫として積

み上がっていきます。また、豊作が続くとその分、在庫が増えてくる格好になっていきます。

非常に重要なポイントは、コメの生産は、反収変動というか、作況変動が大きいということです。コメ需給の動向をもう少し詳しくわしく反収の変動の推移で見えていくと、トレンドとしては右上がり、すなわち技術進歩のおかげで反収がどんどん伸びてきている傾向にあります。

コメの需給政策を行う場合は、通常は平年収量（作況変動を平均してならした形の反収）に基づいて実際の計画を立てます。そこで豊作になってくれば当然、在庫が積み増されますし、逆の場合には在庫が減ってくるようになります。

このほか、平均販売単価の推移も重要です。近年、米価がどんどん下がってきている傾向が見られます。米価が下がると当然、農家の所得補償をどうするかという問題になりますので、いろいろな政策を打っていくことになります。

そこでコメ政策の変遷を見ていきますと、特に重要になってくるのは1995年以降で、それ以前は食糧管理制度といって、政府が一括して購入して売り渡すという、国によるコメの全量管理政策でした。1995年以降は主要食糧法（主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律）によって、政府のコメ政策に関するスタンスが若干変わってきました。

すなわち基本的な政策として、コメの価格はマーケットに任せるようになりました。以前の食糧制度の下では、買入価格あるいは売渡価格は政府が決めていたわけですが、需給を反映して価格を形成するシステムを導入します。もう一つは、国の役割は備蓄運営に限ることとなりました。要するに収量が増えたときには生産が増えるわけですから、価格が下がってきます。その下落する価格をどうやって調整するかというと、以前は政府がコメを買って下支えをしていた。そういったことがなくなってきた関係もあって、米価がどんどん下がってくるようになったのです。

これをまとめてみたものが図表1です。食管法の廃止と主要食糧法への移行は1995年で、政府はなるべく需給調整は行わないという方向に動いてきた結果、自主流通米価格形成センターによる市場での価格形成、あるいは政府は備蓄米の管理のみを行うということで価格が自由に決まってくるようになりますと、価格が下落する傾向になります。

それでどうしたかというところ、いろいろな政策をとりました。まず稲作経営安定対策。基準価格は過去3年間の市場価格をとる。それと比べて実際の価格が下がったら、その差の8割を政府が補填する。もちろん政府が3、生産者が1という割合で基金を出し合うメカニズムをつくったわけですが、そもそも価格が下落する方向に歯止めをかけるということから、こういった政策が出てきたのです。

それでも価格がどんどん下がってくるものですから、基準価格を3年間の平均ではなく5年間の平均に変える。補填割合も8〜9割とし、なるべく価格下落から農

図表 1 コメ政策の変遷

食糧管理法 (1942 ~ 95年)		主要食糧法 (1995年~)	
法の 制度	国の役割 流通システム 価格形成	<ul style="list-style-type: none"> ○国によるコメの全量管理 (政府への売渡義務) ○厳格な流通規制 ○政府買入価格を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ○国の役割は備蓄運営に限定 ○計画流通制度 (厳格な流通規制の緩和) ○自主流通米価格形成センターによる価格形成
		<p>大不作とURの合意を契機 (1993年)</p> <p>主要食糧法改正 (2004年)</p> <p>計画流通制度の廃止</p> <p>コメ価格センター</p>	
運用改善	<p>過剰の発生 (巨額の財政負担による過剰処理) を契機</p> <ul style="list-style-type: none"> ○国の管理外の自主流通米制度を導入 (1969年) ○生産調整の開始 (1971年) ○自主流通米価格形成の場の創設 (1990年) 	<ul style="list-style-type: none"> ○備蓄を適正水準にするための備蓄運営ルールを導入 (1998年) (政府の買入数量と売渡数量が運動) ○自主流通米価格形成センターの値幅制限の廃止 (1998年) 	
生産調整の運用	<p>国による転作面積 (ネカ面積) 配分</p> <p>全国一律の要件・単価による助成</p>	<p>同左</p> <p>同左</p> <p>国による生産数量 (ポジ数量) 配分</p> <p>改革の第2ステージ (2007年)</p> <p>同左</p> <p>農業者・農業者団体主体の需給調整</p>	<p>同左</p> <p>同左</p> <p>国による生産数量 (ポジ数量) 配分</p> <p>コメ政策改革スタート (2004年)</p> <p>地域の創意工夫による助成 (産地づくり対策)</p> <p>同左</p>

(注) UR：ウルグァイイラウンド、コメ価格センター：全国米取引・価格形成センター (出所) 農林水産省作成

家の所得を守ろうという方向に動いてきているわけです。

そのあとに、これは一つのエポックメイキングになると思いますが、2004年のコメ政策改革があります。これまではすべての農家を対象にしたコメ政策でしたが、一定規模以上の担い手に絞った経営安定対策を行うというスタンスに変わり、それがWTO対策で2007年に品目横断型経営安定対策等に変更ってきます。

稲作のあるべき姿、構造を達成するための構造政策として、担い手を絞った政策を行うようになるというのが、ここでの重要なポイントになってきます。それが戸別所得補償につながるわけです。

基本的にわが国の農業の現状を考えた場合、農業従事者が減ってきている、高齢化が進んでいる、米価下落で農業所得が減ってきている。それらを鑑み、それに対処するものとして、意欲ある農業者による国内農業の再生、あるいは自給率を向上させるために戸別所得補償を持ってきたということです。2010年度はモデル対

策事業として、コメの戸別所得補償モデル事業と水田活用自給力向上事業の二つの事業を実施いたしました。

コメの戸別所得補償制度の対象、参加条件、補償内容

戸別所得補償の対象者は、基本的にすべての販売農家です。2007年からの品目横断ですと、規模の大きいところをターゲットとした対象を絞った政策でしたが、戸別所得補償は選択的生産調整ということですので、生産調整に参加すれば、基本的にすべての農家に対し、標準的な生産に要する費用と販売単価の差を補填するという定額支払い、あるいは変動支払いという政策を行ったわけです。

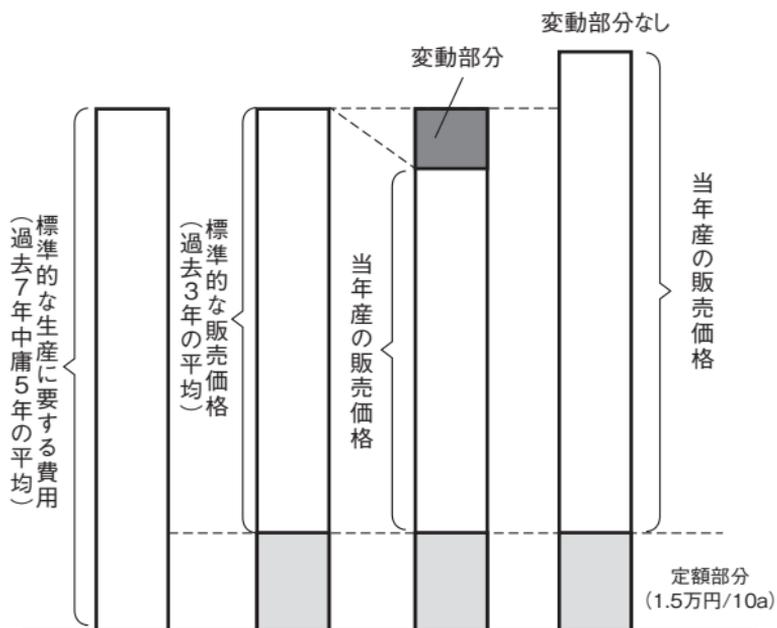
標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格（過去3年間の平均販売価格）を比べますと、収入よりコストのほうが大きい。だから、その分を定額として補償してあげようというのが戸別所得補償の定額支払いになります。平均的な販売価格と

生産費とを比べ、10a当たり1万5000円の定額支払いになっています。

対象面積は、作付面積から10aを控除したものです。10aの意味は、農家の自家消費の部分で、そこは控除するという発想です。それからコメは反収変動が大きく、作況によって価格が変わります。もし標準的な販売価格から価格が下がったら、その変動部分は政府が補填する変動支払いという制度になってきます（図表2参照）。

もし作柄がそれほどよくなって米価が上がった場合には、定額部分のみもらえる。これはどういう効果を持つかですが、基本的に戸別所得補償制度に参加すれば、生産調整は行わなければいけない。しかし生産調整を行うことによって農家の手取り価格は、基本的には標準的な販売価格＋定額部分に固定されることになります。これは一種の不足払いで、農家にとっては自分の手取り価格は一定になる——言い換えれば、価格支持をしながら減反政策を行う場合の効果と同じ効果を持つことになります。

図表2 コメの戸別所得補償



(出所) 農林水産省「戸別所得補償制度モデル対策」

では、以前の制度と何が違うのか。以前は、まじめに減反をする人だけでなくアウトサイダーがいい思い（フリーライド）をしてしまうような制度であったのですが、今度は転作することによってメリットが得られる。その部分が変わったことになります。そうすると、戸別所得補償制度をとっている限り、参加農家の実質的な受取米価は常に一定ではありませんが、それほど変動はしません。

戸別所得補償に参加する農家には条件があり、参加したほうが得なのか、あるいは生産調整せずに自由に作付けしたほうが得なのかということでは個々が判断します。もし戸別所得補償が100%の参加率であれば、完全に生産調整がコントロールできることになる。逆に戸別所得補償制度に全く参加しないのであれば、コメの価格は完全に自由なマーケットで決まってくるようになります。

参加条件は何に依存して決まってくるかという点、一つは、来年の出来合いにより秋の価格がどれぐらいになるかです。もし価格が下がるのであれば、農家にとつ

ては戸別所得補償制度に入り、その差額分を補填してもらうのが非常にいいわけで、期待米価に依存するということになります。

もう一つ、固定支払いの額にも依存します。固定支払いの額は、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格の差であり、補償対象面積は作付面積マイナス10aですから、その控除面積10aを変えていくことによって、どういう規模の農家が戸別所得補償に参加するか、しないかが決まってくる格好になります。

実際にコメの生産費は図表3（20ページ）のように、標準的な生産費は経営費（1）に、家族労働費（2）の8割を加えたものになります。図表では（1）＋（2）の額を示していますが、実際はそれよりは若干低いことになります。規模別が一番上が0・5ha未満、一番下が15ha以上の大規模経営ですが、生産費の規模間格差が非常に大きい。ここを頭に入れておいていただきたいと思います。

2011年のモデル事業の標準的な生産に要する費用は、基本的にすべての販売

図表3 コメの生産費(平成21年産)

(単位：円/60kg)

	経営費(1)	家族労働費(2)	(1)+(2)	全算入生産費
平成21年産	10,324	4,119	14,443	16,743
(参考)平成20年産	10,054	4,126	14,180	16,520
規模別				
0.5ha未満	15,628	6,837	22,465	25,820
0.5ha～1.0ha	13,524	5,402	18,926	21,904
1.0ha～2.0ha	10,199	4,513	14,711	17,230
2.0ha～3.0ha	8,925	3,857	12,782	15,075
3.0ha～5.0ha	8,566	3,276	11,842	13,591
5.0ha～10.0ha	8,485	2,852	11,337	12,948
10.0ha～15.0ha	8,416	2,628	11,044	12,774
15.0ha以上	7,595	2,035	9,630	11,199

(注)全算入生産費：地代や利子などを加えたコスト

(出所)農林水産省「米生産費調査」

交付単価の算定方法

標準的な生産に要する費用：13,703円/60kg

標準的な販売価格：11,978円/60kg

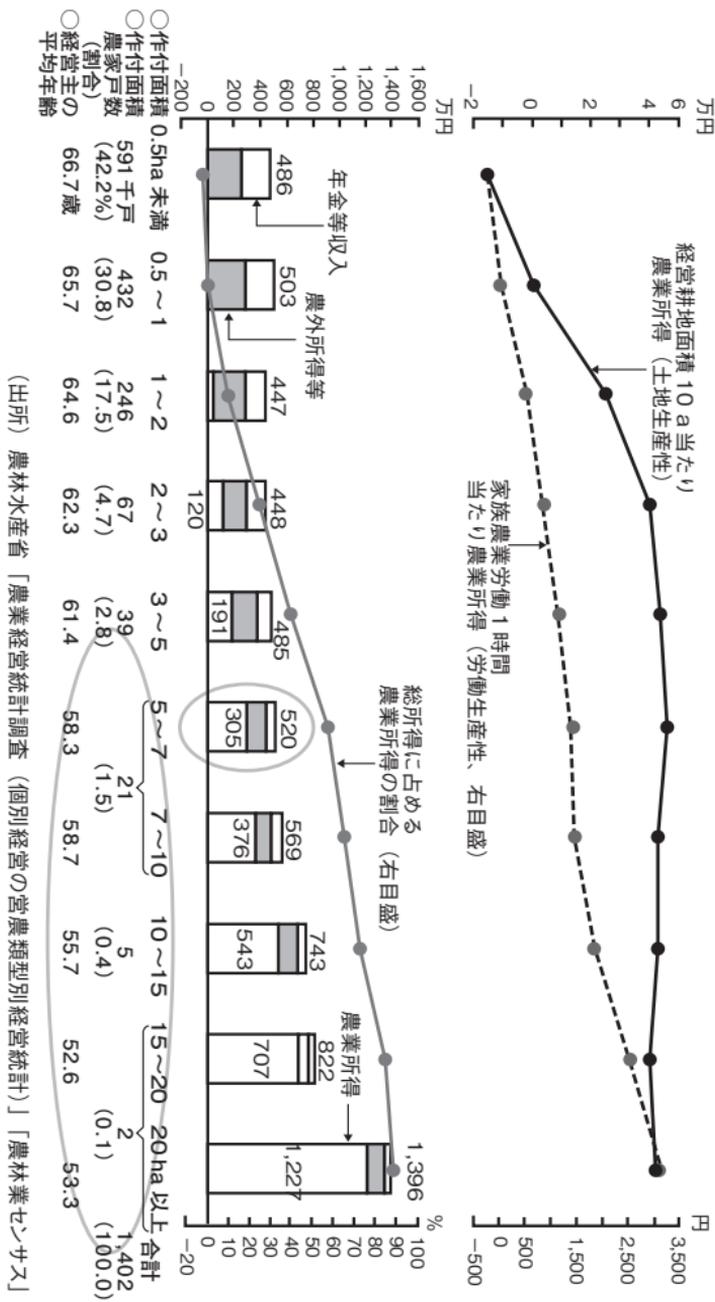
差額：1,725円/60kg →15,238円/10a (530kg/10a)

農家が対象になってきますので、ここでは平均的な生産費を使います。これを60kg当たりになると、図表3の下の表にあるように約1万3700円。標準的な販売価格（過去3カ年平均）が約1万2000円。その差額分の60kg当たり約1700円が、定額支払いとして農家に支給されるわけです。実際の支払い単価は、平均的な計画反収10a当たり530kgで換算したものになっています。

ここで見ておいてほしいのが図表4（22ページ）です。規模によって生産費がだいぶ違うという話をしましたが、では水田農業から得られる農家の所得はどれぐらいかをまとめたものです。注意してほしいのは、水田作イコール稲作ではないということです。水田作ですので、麦をつくる、大豆をつくる場合も含まれています。実際には稲作だけでこういった表をつくりたかったのですが、データの利用可能性の関係からできませんでした。

図表からわかるように、規模の小さいところは、農業所得はほとんどありません。

図表 4 水田作の個別経営における総所得の構成



戸別所得補償は基本的にすべての販売農家の所得を補償することになっていいますが、農業という観点から見るとどの辺がいいのか。いろいろな判断があると思いますが、農家の所得に占める農業所得の割合が半分を超えるあたり、5〜7haから先に限って戸別所得補償の対象にすると、ひよっとしたらきちんとした農業構造の改革が進んでいくのではないかと思います。

財政がタイトになってきますと、どれだけ効率上がるかが問題になってきますので、ある一定の規模以上を対象にする、コメ政策改革第2ステージ（2007年）に導入されたような政策をとっていくことが必要ではないかという感じがしています。

図表4の下には、経営主の平均年齢があります。高齢化が進んでいるという話を最初にしましたが、規模の大きい農家ほど経営主の平均年齢が若い。これから日本農業を背負って立つような人たちがこの辺にいます。

戸別所得補償制度が持つ問題点

戸別所得補償制度の問題点を考えると、まず一つは、TPPやWTOなどグローバル化が進む経済環境の下では、規模の量的拡大の努力が必要になります。経営面積を大きくしていくとコストが安くなり、より効率的な生産ができるからです。

二つ目は質的拡大で、なるべく一カ所に水田を集めて団地化し、規模を拡大するという効率化が必要不可欠になってきます。効率化して自立できるような農業構造にしていかなければいけないわけですが、戸別所得補償の場合は基本的にすべての販売農家を対象にしているので、零細あるいは非効率的な農家を温存してしまうような効果が出てくる。そうすると、構造改革が進みにくくなりますし、財政負担も大きくなってきます。だからこそ規模の大きい、将来の日本の水田農業を担えるような農家を増やしていく、規模拡大政策が必要になってくるということです。

三つ目は、生産費削減のインセンティブが働きにくい。先ほど不足払いの話をし

ましたが、農家の手取りがほぼ一定になっていけば当然、生産費を引き下げるようなインセンティブは働きにくくなってくると思います。

図表5（26ページ）は、反収変動が起こった場合、変動支払いの総額がどれぐらいになるのかをシミュレートしてみたものです。

参加率が増えれば増えるほど当然、固定支払いの額は増えてくる。ただし参加率が増えれば生産調整が効いてきますから、市場価格が上がってくることになりません。作況は天候、降水量、日照時間等によって変動しますので、それを考えながら期待支払金額を計算し、総支払額がどんな感じになるのかを見てみると、最高が約3300億円。当初、モデル事業のコメ所得補償の予算が3300億円でしたので、この範囲にうまく収まる格好になっています（ただし、このシミュレーションを行うときには、初期在庫の水準は考えていない）。

図表 5 戸別所得補償制度の財源と市場価格

固定支払額 億円	市場価格 円/60kg	需要量 万トン	申請農家 万トン	非申請農家 万トン	参加率 %	期待支払額 円/60kg	変動支払額 億円	総支払額 億円
1,550	9,850	944	46	898	6	3,780	256	1,806
1,600	10,076	937	100	837	13	3,553	516	2,116
1,700	10,521	923	201	722	27	3,107	914	2,614
1,800	10,961	911	297	613	39	2,674	1,166	2,966
1,900	11,392	899	389	510	50	2,252	1,286	3,186
2,000	11,818	888	476	413	60	1,864	1,305	3,305
2,100	12,236	878	559	319	69	1,482	1,221	3,321
2,200	12,649	868	638	230	78	1,178	1,109	3,309
2,300	13,056	859	714	145	86	880	929	3,229
2,400	13,459	850	787	63	94	653	761	3,161
2,450	13,660	846	822	24	98	560	683	3,133
2,500	13,800	843	844	0	100	496	621	3,121

平成22年度予算額：5,618億円 コメ戸別所得補償：3,371億円 水田利活用：2,167億円

(出所) 齋藤勝宏によるシミュレーション結果

TPPの影響と戸別所得補償制度

現在、TPPにはどういうメリットがあるのか、なぜTPPでなければいけないのか、推進派と反対派でいろいろな議論があります。実際にTPPに参加した場合、日本経済にどういう影響を及ぼすのか、シミュレーションした結果もいくつかあります。内閣府が試算したものの、農水省が試算したものの、経産省が試算したもののインパクトが全然違います。

内閣府の試算では、TPPに参加することによって2兆4000億〜3兆2000億円のGDPが増加する。TPPに参加しない場合は、6000億〜7000億円のGDP減少がある。農水省の試算では、TPPに参加することによりGDPが約8兆円も減少し、雇用機会が340万人も減ってしまう。自給率は4割から14%に大きく下がってしまうという結果を導いています。

また経産省の場合は、日本がTPPに参加しないという前提で、韓国がアメリカ、

EUとFTAを結ぶという条件での試算ですが、当然、貿易転換効果というのが出てきますから、自動車など日本の主要基幹製造業の輸出が減ってしまう。産業連関分析を使うことによって輸出の減少額がどれだけGDPの減少につながるかを見ておりますが、これが大体10兆円。雇用機会喪失が80万人。どれを見ても結果がだいぶ違います。

ここでは農水省の試算を例にとりたいと思います。これには前提条件がいくつかあります。TPPへの参加は農産物の関税を撤廃することだと考えています。関税を撤廃して何が起るかという点、国内の農産物価格が下がってくる。これには二通りあるという前提です。

一つは輸入品と完全競合するもの。コメを例にとると、760万t程度、大体9割が完全に輸入品に置き換わってしまうという想定です。新潟のコシヒカリ、あるいは有機米等、完全には競合しないようなものが1割ぐらいありますが、これは関

税を撤廃しても価格が国際価格までは下がらないとしており、競合して完全代替するコメが9割、競合しないコメが1割という想定です。

輸入品価格が1kg当たり57円。これは中国のうるち米を例にとっています（私自身は、これは少し低いのではないかと思っています）。国産品の品質のいいコメは1kg当たり288円。輸入品と競合するようなものは若干価格が低くて247円ですが、関税を撤廃すると、完全に輸入品と競合するものは247円が57円に落ちてしまいます。

競合しないものは、やはり輸入品が入ってきますから、価格低下が起こってくる。どれだけ価格低下が起こるかという点、農水省では288円が177円に下がると考えています。競合品のほうが247円から57円に下がりますから、下落幅の半分ぐらいは下がるだろうという想定です。

これで農業の生産がどれだけ減るかです。一つは競合する部分。生産がゼロになっ

てきますから、生産の減少に247円を掛けたものが競合する部分のインパクトになります。これが大体1兆8700億円。

もう一つ、品質のいい新潟コシヒカリ等。ここでは価格下落が起こる。ただし生産量は変わらないという想定です。これが954億円。両者を足したものの、大体1兆9000億円がコメの生産額減少になってきます。これはかなり強い仮定です。生産額でいうとこれだけ下がるのですが、消費者の立場から見たらどうか。消費者は今まで760万tの輸入米と競合しているコメを食べてきたわけですが、247円を払わずに57円がいい。そうすると、その差額分は支出を節約できた部分ということになってきます。これはどういう使い方をするかというと、一部は貯蓄に回り、一部はほかの製造業の製品等を買うということになってきますから、この部分は国内経済にプラスの影響を及ぼすはずです。そうすると農水省が言っているように、GDPの減少は8兆円まではいかない、ということになってきます。

つまり、節約できた部分がどれだけほかの消費に回るかということも考えなければいけないわけです。それを考えているのが、一応内閣府のモデルということになっていますが、これが農業、林業、水産業合わせて一つの部門にしかありません。われわれが知りたいのは、コメに対するインパクトがどれぐらいなのか、コメ以外の農産物に対するインパクトがどれぐらいなのかということなので、その部分だけをシミュレートしてみました。

それが図表6（32ページ）です。稲作の生産減少がどれぐらいかということ、大体54～55%。農水省が想定している9割も減らないのです。

また、この表には書いていませんが、計算してみたところ国内のコメの価格は大体72%下がります。一方、日本の輸入が増えるわけですから、コメの輸入価格が上がってきます。私は多少低めだと思いますが、モデルの結果によると8%ぐらい上昇する。これを考えると、生産が大体半分になるでしょう。

図表6 TPPの影響と戸別所得補償制度

単位：100万ドル

生産部門	生産額	TPPの影響				日米豪FTAの影響				韓米EU FTA			
		全産業の関税撤廃		製造業の関税撤廃		全産業の関税撤廃		製造業の関税撤廃		全産業の関税撤廃		製造業の関税撤廃	
		%	変化額	%	変化額	%	変化額	%	変化額	%	変化額	%	変化額
稲作	19,534	-54.7	-10,691	-48.8	-9,533	-0.1	-18	0.0	4	0.0	0	0.0	4
小麦	2,360	-61.3	-1,446	-61.2	-1,445	-0.8	-20	2.9	67	-0.1	0	-0.1	67
甘味料作物	993	-5.0	-50	-5.0	-50	0.0	0	0.0	0	-0.1	0	-0.1	0
畜産	14,199	-14.8	-2,103	-14.3	-2,023	-0.2	-27	-0.1	-11	-0.1	-11	-0.1	-11
酪農	6,279	-2.8	-178	-2.1	-133	0.0	-2	-0.1	-4	-0.1	-4	-0.1	-4
その他農業	76,928	-1.8	-1,346	-1.6	-1,262	-0.2	-115	-0.1	-46	-0.1	-46	-0.1	-46
畜養	12,225	-0.2	-23	0.1	7	-0.6	-70	0.1	12	0.1	12	0.1	12
精米	24,330	-38.8	-9,433	-39.0	-9,477	-0.1	-19	-0.1	-27	-0.1	-27	-0.1	-27
肉類	14,321	-23.0	-3,297	-22.2	-3,174	-0.3	-37	-0.1	-14	-0.1	-14	-0.1	-14
牛乳・乳製品	20,504	-2.6	-541	-1.7	-340	-0.1	-12	0.0	-8	0.0	-8	0.0	-8
砂糖	4,321	-5.1	-222	-5.1	-219	0.0	-1	-0.1	-2	-0.1	-2	-0.1	-2
その他加工食品	245,667	0.2	516	0.3	712	0.0	98	-0.1	-197	-0.1	-197	-0.1	-197
繊維	74,448	4.4	3,268	1.0	707	0.0	22	-0.1	-37	-0.1	-37	-0.1	-37
化学製品	540,460	0.5	2,702	0.5	2,594	0.0	216	-0.1	-486	-0.1	-486	-0.1	-486
金属製品	349,691	1.1	3,812	0.9	3,042	-0.1	-420	0.1	350	0.1	350	0.1	350
輸送用機械	421,162	4.4	18,700	3.3	13,688	2.0	8,550	-0.1	-337	-0.1	-337	-0.1	-337
電子機器	428,591	-0.2	-986	0.4	1,543	-0.8	-3,472	0.5	2,314	0.5	2,314	0.5	2,314
その他機械	374,716	0.4	1,611	1.0	3,672	-0.4	-1,424	0.0	-112	0.0	-112	0.0	-112
その他製造業	293,246	0.3	1,611	0.3	850	-0.2	-440	0.0	88	0.0	88	0.0	88
電力ガス水道	176,889	0.2	425	0.2	407	0.0	-71	0.0	18	0.0	18	0.0	18
建設	630,485	0.1	694	0.1	441	0.1	820	-0.3	-1,639	-0.3	-1,639	-0.3	-1,639
輸送費	437,300	-0.1	-481	-0.1	-262	-0.1	-481	0.1	525	0.1	525	0.1	525
その他サービス	4,462,733	0.1	3,570	0.1	3,570	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
合計	8,631,382	0.1	5,351	0.0	3,319	0.0	2,881	0.0	456	0.0	456	0.0	456
農産物	120,293	-13.1	-15,814	-12.0	-14,445	-0.2	-182	0.0	10	0.0	10	0.0	10
加工食品	309,143	-4.2	-12,977	-4.0	-12,497	-0.1	-168	-0.1	-248	-0.1	-248	-0.1	-248
製造業	16,821,103	0.2	39,516	0.2	33,572	0.0	6,182	0.0	1,138	0.0	1,138	0.0	1,138
合計	17,250,539	0.1	10,725	0.0	6,631	0.0	5,832	0.0	900	0.0	900	0.0	900

(出所) GTAP (Global Trade Analysis Project) モデルによる推計結果 (齋藤勝宏によるシミュレーション)

もしこれを戸別所得補償で補填し、所得を補償するとなるとどれぐらいになるのか。生産調整を解除して自由に作付する究極的な状況を想定いたしますと、関税削減前のコメの価格を1kg280円にして、大体半分の生産が減るということですので、それを補填するには7800億円程度で済むという結論になりました。今日はこの試算結果を図には示しておりません。想定する諸弾力性の値を変更しますと結果が変わりますし、現行制度のまま7800億円支払いさえすれば国内生産の半分が残ると誤解されますと困りますので、口頭でだけ申しあげておきます。

そうしますと、貿易自由化と国内の農業は両立し得るかという話になってきます。コメには長粒、中粒、短粒があり、われわれ日本人が食べているのは短粒ですが、ここまでの試算にはそういう区別がないとか、いろいろな問題はあります。ただ、このモデルが正しいとすれば、TPPに参加したとしても、財政的には7800億円程度の支出で何とか農家の所得が補償できることになりますので、ひよっとした

らこれでうまくいくのではないだろうかと感じがしております。

結論としては、戸別所得補償は短期的に農家の所得を増やすことはできても、おそらく農業生産を効率化するようなインセンティブはあまりないのではないだろうか。だからこそ規模拡大を加速するような制度的枠組みが必要になってくる。ではどのぐらいの規模を対象にするのか。所得等を見てもみると、本当はもっと上げてもいいと思っているのですが、5 ha以上ぐらいが適当ではないかと考えております。

報告2

現場にみる戸別所得補償制度適用
の実態と今後の水田農業の展望

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授 安藤光義

私は多少趣を変えまして、現場でどういう状況が起こっているか、そうした状況の下で、新しい農業構造が現場でどのようにできあがるかどうか、そのための条件は何かという話をしてみたいと思います。

話は二つのストーリーから成り立ちます。前半は、戸別所得補償制度の政策的帰結、具体的に言いますと、構造変動にどういう影響を与えているのか、あるいは農地流動化にどういう影響を与えているのかという点に限定してこの政策を眺めたうえで、農業構造、特に水田農業構造が現在どのような状況になっているのかという話から今後を展望することにします。

私が思うには、今が分かれ目です。お年寄りが増えてきて、農地がどんどん出てきています。このまま放っておくと水田農業はガタガタになってしまいます。しかし、出てきた農地をうまくつなぐことができれば、構造改革が実現するかもしれません。



安藤委員

後半は具体的な現場の実態です。千葉県、あるいは茨城県もそうですが、われわれ農業経済の人間は「無法地帯」と呼んでいます。生産調整は守らない、コメは勝手に売るといふ地域です。この制度がそういうところでどう運用されているのか。ここでうまくいっていれば大体ほかのところでもうまくいくのですが、残念ながらそうではありません。

また、ここは近郊水田地帯ですから、労働市場が展開していて、農地を貸してもいいという人がたくさん生まれています。実際に農地もかなり動いていて、その結果、農業構造もずいぶ

ん変化しているのですが、その中身はどうなっているのかが大問題です。結果として私が最終的に話したいことは、戸別所得補償制度云々ということでは手遅れで、もはやそういう細かい制度をいじっているような段階ではないということです。

戸別所得補償制度の政策的帰結——米価下落の影響

最初に戸別所得補償制度の農業構造に与える影響です。10a、1万5000円の固定部分を払うと、一応政府の見解では、一律に全農家を扱っていますので、大規模でコストが低い経営ほど有利になる。それが担い手農家の資本蓄積となり、規模拡大のための投資につながる。そういう効果を期待していますし、理論的には正しいかと思えます。

しかしながら、担い手農家の間で農地を獲得競争しているようなところは、補助金が自分のところに落ちずに高い地代に化けてしまう可能性がある。そういう地域

は東北などではけっこうあるのではないかと私は見ております。ただ全体として見ると、今年発生した問題は担い手と地主との間の争いではなく、一番大きかったのは前年度からの持ち越し在庫の影響による米価の下落です。すべてを今回の政策の影響なり責任なりにすることは酷なような気がしますが、結果だけを申しあげれば、実際には米価の引き下げだけで終わった。農家を回っていても「1万5000円もらっても、その分下がったから何の意味もなかった」というような話で、お金を撒いたけれども、いったいそのお金はどこに消えてしまったのかという感じです。

私が思うに、補助金が地代化するかどうかは、当該地域の農業構造次第だった。担い手の多い、農地を競い合って拡大しているような地域では自作地地代を押し上げて流動化を阻害する要因になった可能性もあります。しかし、全体として見ると、あまり影響はなかったのではないか。小作料は下がり続けているし、担い手はいない。高齢化も進んでいる。そういう意味で民主党のこの政策、つまり補助金のゆく

えは、当該地域の農地市場というか、農業構造というか、いわばマーケットにすべて委ねた政策と云っていいかもしれませぬ。

また、市場介入はしない方針をとりました。自民党政権の末期、介入して散々目に遭って批判を浴びましたので、介入しなかったわけです。生産調整不参加農家のフリーライダーを阻止するためでしたが、タイミングが悪かったのか、持ち越し在庫の存在によって予想以上の米価の下落に見舞われ、1俵2000円ぐらいは落ち、当初期待していたような状況ではなくなってしまったのです。

マーケティング力に依拠して高付加価値米で売ってきた経営が全国各地でたくさん伸びてきていますが、このままの状況が続くと、そうした経営の足を引っ張る可能性もあります。新潟のコシヒカリは残ると思いますが、それに次ぐような産地は没落し、むしろ均質でまとまった量とか、あるいは外食産業などのニーズに合うとか、そうした米産地が伸びてくる。このような再編が起こる可能性も否定できない。

この政策を大雑把にはそのように捉えることができるだろうということです。

次に、構造変動が相当進んできているという話です。そのうえで問題は、戸別所得補償がどうかとか、あるいは前の経営安定政策がどうかとかいうことではなく、可能な限り補助金に頼らない農業構造を構築できるかどうか。これが政策の最終的な出口だと思っております。重要なのは政策が構造改革にどれだけ寄与するかということです。

その場合に、大規模経営が増えているかどうか、どういう農家が脱落していつているかという点が重要になってきます。どの階層が増えているかという増減分岐層を見ると、これは本当に簡単で、5 ha よりも小さい農家はどんどん農地が減っている。そしてそれよりも大きい農家だけが増えている。こういう状況が2000年以降、より顕著になってきた。

さらに、5 ha 以上でも伸びている階層と伸びが停滞している階層とが出てきてい

図表7 経営耕地規模別にみた経営耕地面積の推移(都府県)

単位：千ha

	1990年	1995年	2000年	2005年
0.5ha未満	262	235	204	162
0.5～1.0	740	650	572	472
1.0～2.0	1077	936	814	685
2.0～3.0	529	479	433	380
3.0～5.0	364	373	366	348
5.0ha以上	195	274	350	432

5ha以上の大規模層だけに農地が集積

全体としては農地面積は縮小傾向

全層的崩落の中で一部の大規模経営だけが伸びている

(出所) 農林水産省「農林業センサス」

る。2010年センサスの数字にそれがよく表れております。2010年センサスでは農家数が非常に減りました。しかしながら経営耕地面積の減少がストップした。ということとは、構造変動は進んでいるということですが、農地面積をみてみますと、5haよりも小さい階層の農地はだんだん減り、5ha以上層の農地の集積が進んでおります(図表7参照)。問題なのは全体として見ると農地の面積が減ってきているという点で、ここをどう考えるかです。全体的に農地面積が落ちていく中で、一部の大きい経営が伸びてきている。これが

どんどん伸び続ければ、確かに構造変動は進む可能性は高まります。ただ、5 ha以上層に続く階層が生まれていないというのが、やや心配な点です。

農地面積の総量が減ってきていますが、コメについては言うならば、260万haの水田があり、コメをつくっているのが160万ha弱ですので、極端な言い方をすれば100万haは足りないわけで、その部分をどう除去していくかが問われているということも事実です。全部の農地を利用しなくてもいいということを考えると、湿地に戻すなどいろいろな手があるかもしれない。「撤退」の仕方をどうするかというあたりは、工夫する必要があるだろうと思っております。

近郊水田地帯の構造と政策対応——高齢化と担い手不足

そうした全体的な状況の中で、千葉県N市のK集落という、非常に限られた事例ですけれども、近郊水田地帯の例をお話ししてみたいと思います。

図表8がN市の状況です。千葉県は生産調整も劣等生ですが、戸別所得補償制度も劣等生です。ただ、N市は劣等生の千葉県の中では非常に熱心で、市が一生懸命生産調整を推進し、加工米1俵2000円ぐらい上乗せのお金を出しています。そういうところで政策が機能するかどうか。そうしたところでも機能しないようであれば、生産調整を守らないところにカネを付けて何とかしようと思ってもだめだということになるわけです。

ここの農業構造を見てもみると、やはりN市全体でも5ha以上層が増えており、1990年当時は17戸だったのが、1995年29戸、2000年51戸、2005年70戸と増加の一途を辿っています。確かに農家全体に占める割合は小さいのですが、そこに農地がどんどん集まってきていけば問題はないわけです。

次に流動化の状況ですが、田んぼを借り入れている農家の割合、および全体の面積に占める借入地面積の割合は非常に上昇しており、田んぼの大体3分の1はもう

図表 8 5ha 以上経営の増加と農地流動化の進展

N市 (単位: ha)	0.3ha 未満	0.3～ 0.5	0.5～ 1.0	1.0～ 1.5	1.5～ 2.0	2.0～ 3.0	3.0～ 4.0	4.0～ 5.0	5.0～ 10.0	10.0～ 20.0	20.0～ 30.0	30.0～ 50.0	計
	1990	7	239	550	458	334	286	85	33	17			
実数 (単位: 件)	1995	5	191	474	349	283	250	103	36	26	3		1720
	2000	5	140	365	282	228	225	99	46	46	5		1441
	2005	4	107	263	214	200	187	97	46	56	12	2	0
構成比 (単位: %)	1990	0	12	27	23	17	14	4	2	1			100
	1995	0	11	28	20	16	15	6	2	2	0		100
	2000	0	10	25	20	16	16	7	3	3	0		100
	2005	0	9	22	18	17	16	8	4	5	1	0	0

(出所) 農林水産省 「農林業センサス」

貸し借りで動いています。これが半分までくれば、かなり構造改革が進んだことになる。あと10年待てば、おそらく4〜5割になるでしょう。5 ha以上層の形成も進んでいるし、農地の流動化も進んでいる。そういう状況までできているわけです。

K集落は印旛沼の湖岸の低湿水田地帯で、田んぼは広く、条件が非常にいいところですから、当然ここで大規模経営が生まれていてもおかしくはないし、実際に生まれています。前の政策では4 ha以上が規模要件となっていました。4 ha以上の農家は実は14戸もあって、農地を借りてどんどん拡大している。農地流動化が進展し、大規模経営の形成が進んでいると言っていると思います。

ここで注目したいのは、戸別所得補償制度における耕作面積というのは水稲共済の面積だということです。共済の台帳に基づいて転作面積を割り振る。この面積と実際の経営面積とは全然違います。つまり、千葉県は無法地帯だから共済には入っていない農家が多いのです。「ここは被害に遭わないから」というわけです。

そうすると、農協や役所から霞が関に上がっているのはこの台帳面積なのですが、実際に転作はそんなにやっているわけではない。しかし、上に上がっているデータは転作をしたことになっている。このような状況になっております。

4町（1町は1ha弱）以上の経営がこれだけ生まれているとすれば、この階層がどんどん伸びていけば、大規模経営が伸びて構造再編が進むことになるのですが、図表9（48ページ）で実際に家族の構成等を見てみると、そうはなっていない。数字の中のアルファベットは就業形態で、Aは農業専従者、Bは農業が主、兼業にも出ている。Cは農業もするけど、兼業が主体。Dは兼業のみ。Eは無就業、隠居さん、学生さんです。数字は、左側が年齢で右側が1年間の就農日数です。

図表からわかりますように、60歳は若いほうであり、農業をがんばっていらっしゃる方は60歳以上という状況です。農水省で言うところの「規模要件をクリア」しているのは、実はみなこういう人たちなのです。後継者層を見ても、Bという方も

図表 9 担い手農家の内実一高齢化と担い手不足一

	男性					女性						
	60歳以上	50～59	40～49	30～39	20～29	20歳以下	60歳以上	50～59	40～49	30～39	20～29	20歳以下
1	67A180			38C10		7E	61A180					0E
2	67B90	(42B90)				(3E)	63C90.88E			(E)		17E
3	70A60		45C15				69A60		40E			
4	61A			36D			61B.86E					
5	72A60			(38C10)			68A60					
6	62A			35D			61C60.89			32D		
7	60C40				29D			56A30.85E				
8	64B150			34D				55C15				
9	69B90		42C14				68D					
10	72A150		43C10				72A150					
11	70A90	(46C5)					70A90.95E					
12	67C40						64D		34C15.31C15			
13	66C60			(36D)			61C30		(E)			(EE)
14	63B60			(36D)		(1E)	61A60.88E		(36E)			(3E)
15	70A	43C30				15E	68A		44D			13E

(出所) 安藤光義作成

いますが、大半はCやDの人たちばかりです。カッコになっているのは同居していない人、別居している息子さんたちです。ですから、大規模経営が形成され、農地の流動化も進んでいます。その内実は、蓋を開けてみると中身はこの程度という状況です。

この中で将来、農業をやってくれそうな人は2番の後継者「42 B 90」と9番の「42 C 14」ですが、この方々は勤め人ではなく、塗装業や建設業などの自営兼業です。だから、多少時間の余裕があつて農業ができるのです。ただ、自分の商売を畳んでまで農業一本で規模を拡大しようというつもりはありません。ですから、センサスという統計の上ではいちおう構造再編が進んでいるように見えますが、中身はこんなものだということになるわけです。

そのうえで、政策の評価と今後の展望ということ農家から意見を聞きました。戸別所得補償を評価していない人たちは、「1万5000円をもらつても何にもな

らない」と言っています。転作が付いてくるから農地を借りるときも農業委員会などは通さない、という人たちもけっこうたくさんいます。

また、転作を始めた人たちも、戸別所得補償に入っているが加工米で、麦や大豆はつくっていません。この調査をしたのは2010年7月の終わりぐらいで、まだ米価が出る前ですから、皆さん1万3000円ぐらい（齋藤先生が言われた期待米価になります）では売れそうだなと、見ていたわけです。「それくらいで売れば、生産調整なんかせず自分でつくって売ってしまえばいい」と。こういう人たちがたくさんいたというのが千葉県の状況です。

しかしながら蓋を開けてみると、前金として支払われる概算金が1万円ぐらいまで下がり、業者はそれに10000円か20000円ぐらいの上乗せで買いに来る程度ですから、今、皆さん大変な状況を迎えていて、来年どうしようかということになっている。しかし、7月の段階では、「千葉はこんなものだから政策には乗らない

よね」という状況だったわけです。

将来の展望ですが、拡大したいという人はほとんどいません。確かに拡大してもいいという人もいます。でも、がんばって「15haぐらいいけるかなあ」という程度です。つまり5ha以上がたくさんいました、その経営が20ha、30haに伸びていて日本農業構造を根底から変えていく可能性となると、千葉県N市K集落という限定された地域の事例ではありませんけれども、残念ながら非常に乏しいということです。

ただ、そうした中でも見るべき動きもあります。1の番農家の方は、一時期は15町を超えていたのですが、年を取ってきたので定年退職した14番農家の方に農地をほとんど渡して、こちらの規模拡大を支援している。60歳を超して5年から10年がんばれる人たちが、15町ぐらいまで経営面積を伸ばす。こういう形で担い手をつないで農地を守っていく方法はあるかもしれませんが、この地域のこれまでの歴史、

経緯を踏まえると、残念ながら今の趨勢の延長線上に30、40町歩の経営を展望するのは難しいでしょう。

もちろんこれは、土建兼業的な性格を持った地域だからでして、そうでない地域では40町、50町、あるいは100町の経営が伸びておりますが、K集落のような地域が北関東、それから東北に少なからず存在している。こういうところは思うようには農業構造が動かないかもしれないということです。

千葉県N市K集落にみる今後の展望

今までの話をまとめますと、非常に限られた事例という制約つきですが、確実に5ha以上層は増えております。農地流動化も浸透し、経営耕地の3割が動いている。構造改革は、間違いなく統計上は進展してきていると思っております。

しかし、その内実を見てみると高齢者による規模拡大であり、後継者はおりませ

ん。現在の担い手のリタイアで構造変動が起こるか、それとも耕作放棄地が広がるかの瀬戸際に立たされているのです。もともと印旛沼湖岸で干拓して田んぼにしていますから、湿地に戻してもいいのかもしれませんが、このあたりは微妙な判断です。

あと細かい点ですが、台帳面積と実耕作面積とが全く一致していません。生産調整をしないために、農地を借りても農業委員会や農政課を通しません。その結果、台帳面積上は生産調整を達成しているような農家が出てきております。ですから、今、農水省に集計されている業務統計を使って構造変動の状況などを見ようとするような場合は、ちょっと危ないデータになっているかもしれません。

それから、生産調整に協力しても加工米どまりで、ここに低湿水田地帯の限界がある。こういう自然的・地形的条件を考えれば、やはり転作はなかなか難しいでしょう。N市はぜひぶんお金を付けているからいいのですけれども、そうでないところ

ろは大変だろうと見ております。

もう一つ言いますと、生産調整の劣等生の千葉県では、戸別所得補償制度の実施は生産調整の実効性を高めることにはならず、1万3000円で売れると思って行動していたということです。しかしながら蓋を開けてみると、米価の下落でこのあとどうなのかという状況を迎えています。多かれ少なかれコメどころでは、これと同じような状況を迎えているのではないかと思われれます。

以下はあくまでN市に限った展望です。今の60代、70代の方々、まあ、70代の方々は苦しいかもしれませんが、できる限り出てきた農地を引き受けてくれるだろうと思います。

しかし、あと5年から10年が限界です。戸別所得補償でお金を付けたことで構造変動が進むということにはなりません。それどころか、皆さん年を取って農地を投げ始めているというのが実情です。むしろ、そういう状況を踏まえもう少しターゲッ

トを絞った政策に転換していく必要があるでしょう。

N市はN市のやり方があるでしょうし、40町、50町の経営がたくさんいて農地のかなりの部分を担っているような地域では、農地流動化とはまた別の政策が求められていると思います。

そういう意味では、全国一律の政策よりもむしろ、その地域その地域の状況に応じたピンポイント的な政策をていねいに打ったほうがいい。打てば打ただけ効果が上がるぐらい、日本の農業の「病態」は悪化しています。

そういう意味では戸別所得補償制度の小手先の改革ではどうにもならない。むしろ、全体をどうしたら「患部」に直接は働きかけることができるか。こういう危機意識を持って政策を考えていく必要があるだろうと思っています。非常に限られた事例ではありましたが、もう選挙の票を目当てにいろいろなことをぶちあげる時代

ではないということです。

この瀬戸際でどういう農業構造をつくれるか。本当に先がない中でどうしたらいいのか。それが千葉県N市では問われているということです。

報告3

戸別所得補償制度下における 経営行動予測

筑波大学大学院生命環境科学研究科准教授

松下秀介

私に与えられた課題は非常にシンプルで、制度に加入した場合に経営者がどういう行動をとるのかを、三つのシナリオから比較分析してみたものです。

背景としまして、市場価格が変わらないという下では、戸別所得補償政策、水田利活用対策に入れば、短期的に農家の経営がよくなるのは当たり前です。ただ、その政策があるなしにかかわらず、コメの価格が下降傾向にあることもまた周知の事実です。そういう中で、産業政策としてこの政策を評価しようと考えたわけです。

そのときに、短期的な個々の経営の収益性改善という意味ではなく、長期的に構造調整はできるのか。ここでいう担い手は非常に漠然とした概念ですが、構造調整とは「担い手への農地集積」です。つまり、比較的規模の大きい、経営者能力のある皆さんに農地が集積することが、政策の下でも可能なのを見たい、戸別経営のインセンティブを三つのシナリオの下で調べてみたいということです。



松下委員

経営モデル分析結果から

流通段階での機会主義的な行動は考慮しないという、簡単な仮定を設定しました。流通の取引主体が、戸別所得補償で10a当たり1万5000円もらえるのであれば、コメの値段にもその部分に乗せて取引価格自体を下げてしまおうというような行動が実際に起こっていると聞いておりますが、そういうことはここでは考慮しません。また、経営者は、固定（定額）部分と変動部分という補填を受けるわけですが、事前に経営者が明確に判断できる価格としては、市場価格への期待と事前にアナウンスされる定

額部分に限定される。この二つの部分から経営者は期待を形成し、経営意思決定、つまり作付けを決定すると考えています。

このモデル分析の目的は、経営主体による規模拡大のインセンティブがあるかどうかです。具体的には、あと10a土地を増やした場合にいくら利益が出るのか、その値を比較しています。

三つのシナリオのうち一つは、政策に忠実に対応しているモデル。戸別所得補償で水田稲作部分の補填ももらうし、麦、大豆という水田利活用事業の部分ももらう。つまり政策の減反目標を守っているモデルです。

二つ目は転作未達成。戸別所得補償の対象にはならないのですが、この政策にはペナルティがありませんので、水田利活用、つまり麦、大豆の作付面積に対する支払い部分は受けているというモデル。

三つ目は政策に全く乗らないというモデルです。この三つのモデルについて、あ

と10a面積を広げることがあればいくら利益が上がるのかという値を調べました。その値が現地の地代水準よりも高いか低い。高いならばもつと面積を広げたいというインセンティブが出てくるし、10a増やしても儲かる利益が地代よりも少ないならば、面積を拡大するインセンティブはない。それだけの物差しでこの三つのモデルを比較してみたいと思います。

モデルの概要の詳細は省略し、対象となる地域だけ説明させていただきます。農林水産関係や普及教育関係で、地域ごとの稲作や他の作物の経営指標が出ています。そういうデータを使って経営の中身をシミュレーションしていくわけで、ここでは比較的条件のいい、東北地方のある県のある市のデータを使っています。転作作物は麦と大豆で、この地域の転作割合は前年の実績で40%になっています。

シミュレーションの結果が図表10（62ページ）です。両方の補填をもらうシナリオ1、つまり戸別所得補償で稲作作付け部分でも10a当たり1万5000円が支給

図表10 シミュレーションの結果
=市場価格に対応した土地の潜在価格=

【シナリオ①】

転作作物（麦 or 大豆）を割当以上選択：40%
 戸別所得補償・水田利活用事業にともに入加

表 戸別所得補償・水田利活用事業にともに入加する場合（麦転作）

コメ販売価格（円/kg）	10,000.0	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	25,229.7	52,229.7

表 戸別所得補償・水田利活用事業にともに入加する場合（大豆転作）

コメ販売価格（円/kg）	10,000.0	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	23,230.8	50,230.8

【シナリオ②】

転作作物（麦 or 大豆）の面積対応を考慮しない
 水田利活用事業だけに加入の場合

表 水田利活用事業だけに加入する場合（麦転作）

コメ販売価格（円/kg）	10,000.0	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	17,129.7	44,129.7

表 水田利活用事業だけに加入する場合（大豆転作）

コメ販売価格（円/kg）	10,000.0	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	15,130.8	42,130.8

【シナリオ③】

麦 or 大豆について、価格条件による自由作付
 戸別所得補償・水田利活用事業にともに入加しない

表 戸別所得補償・水田利活用事業にともに入加しない場合（麦転作）

コメ販売価格（円/kg）	10,000.0	12,013.0	13,797.8	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	3,129.7	14,000.0	23,637.7	34,457.8

表 戸別所得補償・水田利活用事業にともに入加しない場合（大豆転作）

コメ販売価格（円/kg）	10,000.0	12,383.2	13,242.5	15,000.0
土地の潜在価格（円/10a）	1,130.8	14,000.0	18,640.4	34,457.8

され、また、水田利活用事業の麦作、大豆転作の場合とともに10a、3万5000円をもらうという設定の下では、米価が1万円から1万5000円という幅でシミュレーションしているのですが、1万5000円という米価水準では10a当たり5万円を超える土地の潜在価格がある。あと10a面積を広げたらこの経営がいくら儲かるかという数字になります。

また、米価がどんどん下がっていったって1万円になったとしても、2万5000円という潜在価格がある。この地域の地代水準は1万4000円が一般的です。で、このモデルでは、市場価格が変動して1万円になったとしても1万5000円になったとしても、規模拡大のインセンティブは十分に計測されることになります。若干数字は落ちますが、大豆作の場合もそれぞれ5万円と2万3000円というところで規模拡大のインセンティブがある。

シナリオ2では、稲作のほうは転作を守らないので補填はもらえませんが、ペナ

ルティがないので、水田利活用の麦と大豆の作付面積には3万5000円が支給されています。ここではコメの価格が1万5000円から1万円まで下がった場合、麦をつくっても大豆をつくっても1万7000円、1万5000円ということ、まだ規模拡大のインセンティブがある。つまり、あと10a拡大したときに地代の1万4000円よりも高い利益が得られるという計算ができます。

ところが、どちらの政策にも加入しないシナリオ3の場合は、価格が1万5000円から1万円に下がるにしたがって、コメと麦、コメと大豆の作付けの割合が変わってくる。それで答えがガタガタしてくるのですが、麦の場合、コメの価格が1万2000円程度になったところで、あと10a増やしたときに儲かる利益が1万4000円になってしまふ。そして米価が1万2000円を下回ったところで、この農家にはもう規模拡大のインセンティブがなくなる。

つまり10a増やすと、地代のほうが高くなって損をしてしまふ。そういう状況が

計算できません。大豆の場合はさらに悪く、1万2380円ぐらいで1万4000円の地代の水準とシャドープライス（土地の潜在価格）が等しくなり、1万円に米価が下がったときには、10a増やした場合の利益が1130円しかないことになりました。

このモデルは5haという規模の水田作経営を対象にしています。私の当初の分析作業では、たぶん5haでは政策に入っても入らなくてもシャドープライスは地代よりも低いだろうと考えて始めました。

10a、15aと増やしていくうちに大きな規模ほどシャドープライスが高くなり、効率的になって、大きな規模の農家に土地が集まるようなシミュレーションができるかと思っただけですが、一番低い5haのところでもこういう結果になってしまいました。しかも、両方の政策のシナリオ1、転作だけのシナリオ2のところは両方とも1万4000円を上回り、どちらにも入らないというときのシナリオ3は、シャド

ープライスが1万4000円よりも下がるといふ結果になってしまいました。

長期的な農業構造への展望ということで、若干の考察をしていきたいと思います。相対的に効率的な技術条件にあると思われる5ha以上の規模、一説には10haぐらいが基本的な効率性を備えた一番小さな規模ではないかと言われていますが、そういう規模をさらに下回る5haでも、地代水準以上の潜在価格が期待できます。5ha以上の規模の経営に規模拡大のインセンティブが存在したとしても、今回シミュレーションした5ha未満の規模の経営に土地を手放すインセンティブがなければ、農地集積は期待できないと言えます。

そのような検討から、小規模農家による積極的な事業の加入は当たり前であり、たとえば貸しはがしの発生であったり、要件が緩和されたことにより小さな農家が集まる集落営農の行動が観察されたりしているのは、一種、当たり前のことなのではないかと考えます。

報告4

W T O の 枠 組 み お よ び
T P P へ の 対 応 と 戸 別 所 得 補 償 制 度

21世紀政策研究所研究主幹
青山学院大学経営学部教授

岩田伸人

私の専門は、各先生方からご報告がありました計量分析ではなく、むしろ制度のほうですので、少しリラククスしてお聞きください。

W T O、戸別所得補償制度、T P P

私に与えられたテーマのキーワードは、W T O、戸別所得補償制度、T P Pの三つですが、当初はW T Oが主なキーワードでした。しかしながら最近の日本を代表する経済新聞や農業新聞を見ますと、どうもT P Pを巡る議論が活発になってきているようです。

現在の戸別所得補償制度の背景にありますのは、G A T T・W T O体制です。G A T T時代には、農産物の輸入国は農業を関税で守ってよいという前提がありました。しかし、W T Oが1995年にスタートしてからは、関税ではなく財政支援による直接支払い、つまり所得補償によって守ろうという雰囲気、E Uにも米国に



岩田研究主幹

も、それから日本にも起こってくるわけです。この点ではEUと米国が先行していると思います。

戸別所得補償制度は、もともとドーハ・ラウンド対応型として策定されたようですが、ここに来てTPPというものが出てきました。そこでTPPとはいったいどんなものか、戦々恐々ですけれども、どうもドーハ・ラウンド対応のものよりも、重要度がかなり高いようであるという雰囲気があります。

一方、現在の戸別所得補償制度には目的が二つあります。一つは農家の所得の安定。もう一

つは自給率の向上。この二つは国民生活にとって重要でもあり、WTOルールからみればやや難しい点もあります。

GATT・WTOでは、国内の農業を守るための補助金を三つに分けて交渉されています。交通信号に例えて、グリーンは特定産品に限定しないで、例えば農業の基盤整備や自然環境を守るために必要であるなどの条件付きで出してもよい補助金。イエローは、ちょっとだめです、削減せねばなりませんということになっています。ブルーは農家が生産調整（いわゆる減反）に応じるならば、生産意欲を増長しない範囲で出してもよい補助金。

こういう概念はもちろん工業分野にはありません。これからわかりますのは、農業には伝統的に補助金が付き物であるということです。現在、日本政府には、2011年11月のハワイでのAPEC首脳会議に向け、TPPに参加するかどうかの議論があります。もし参加するとなれば、現在の戸別所得補償でよいかどうかと

いう議論が、まず先行しなければならぬと思います。

他方で、農業が自由化競争にさらされるわけですが、本来、私どもが住んでいる日本の美しい国土は、農業で守られている面が多々あると思います。ですから、農業には二つの側面がある。一つは農産物をつくる生産機能。もう一つは国土を自然のままに保存する、あるいは環境を守るといった多面的機能です。ただし今日の議論は生産機能のほうに重点がありそうです。

農産物貿易の全体をカバーしているのがWTOのルールです。WTOのルールがあるがゆえに補償金をどうするか、農家をめぐる国際交渉をどうするかということになってしまいますので、むしろそのWTOの呪縛から解放される方法はないのかということも課題になるのではないかと思います。

わが国農業が抱える国内問題と対外問題

わが国の農業は二つの問題に直面しています。一つは農業の低収益性。農業だけでは生活できません。大変厳しい農業があちこちに散見されます。

そうすると当然、担い手が不足します。担い手が不足すると、農業の就業平均年齢は現在、約65歳ですが、あと15年経つとこれが80歳になる。このような悪循環がこのまま進みますと、今から15年後の農業はひよつとしたらもう存在しないかもしれない。これを断ち切るためには農業に収益性を持たせねばなりません。

収益性を持たせるためには、先ほどの多面的機能の部分ではなく、農業の生産機能の部分に工夫が必要になります。他方で、ドーハ・ラウンドの決着いかんによって対外的な問題がどうなるのかも影響します。ドーハ・ラウンドがなかなか終結しないのはアメリカの戦後最悪とも言われる国内失業率の高さ、世界的な気候変動問題、交渉で大勢を占める途上国、いろいろな問題がありますが、どうも各国はWT

Oとは別に地域限定のFTA（自由貿易協定）によって貿易上の利益を得ようとし始めている。TPPもちろん、APECの国々の中のFTAの一つのモデルとして出てきており、TPPに参加すべきか否かという問題が私どもに突き付けられた当面の課題ということになります。

すでに多くの国々は、農業の自由化に対応してさまざまな対策を打っています。お隣の韓国では、米韓両国の首脳の、おそらく電話会談かもしれませんが、米韓FTAでコメだけは例外にしたいということで、最終的にコメは例外にされています。EUでは現在、環境支払い、つまり農村を中心とした自然環境を守るための直接支払いで農業を守ろうとしている。

米国ではやや日本の形と似ているもので対応していますし、また、4人家族で年間収入が200万円以下の家計には、フードスタンプという、1カ月当たり約4万円の食料が買えるクレジットカードが支給されていますので、これも国内の農産物

の生産には貢献しているだろう。つまり、米国では生産者側と消費者側の両方への補助金で農業が守られているということなのです。

農産物市場には政府がいろいろな形で介入しています。一つは、農業には歴史的に気候不順や自然環境の問題があります。工業品と違って農業の重要な生産要素には気候や天候があります。国内政治的な見方も、ご経験の通りです。フードセキュリティという国家安全保障的な理由から政府が介入する場合が当然、出てまいります。

ところが、今わが国の農業補助金はWTOルールに縛られております。そうしますと、現在の戸別所得補償の定額部分、10a当たり1万5000円の基本的な数字がございますが、これをもらうためには生産調整、つまり減反をしなければいけません。なぜ生産調整が必要か。これはWTOのルールがあるからです。特にWTOの農業協定の第6条5項にそのように書いてある。

国内の農業補助金は、WTO上、三つの色分けがなされています。グリーンボックスに分類される農業補助金は、それを出したことによって農産物の増産効果がなかならば出してよい。いわゆるインフラ整備、あるいは食料支援、環境保全、その他について増産効果がない補助金であれば、WTOルール上はいくら出してもよい。

ブルーボックスは、生産調整を行う、つまり農家が減反をするのならば出してよい補助金です。そしてイエローボックスは、増産効果があるので絶対にだめ。ただし、イエローボックスに分類される補助金であっても今まで出してきたわけだから、急にすべて削減はできないので一定金額までは毎年出してもよい。そういうところがウルグアイ・ラウンドから決められてきているわけです。わが国の戸別所得補償はブルーボックスとイエローボックスの二つのミックスだろうと思います。しかし、まだドーハ・ラウンドが終わっていませんし、農業交渉自体が凍結されていま

すので、日本政府はどれに該当するか明言はしていないようです。

イエローボックスは本来、削減しなければならぬものですが、一気に削減できませんから、ウルグアイ・ラウンドの当時から毎年これぐらいまでは一応出してもよいという金額が決まっております。ウルグアイ・ラウンド当時に決まったわが国の金額は1年間に約4兆円。これは国内の農業補助金に使って増産効果があっても、出していいですよと一応認められたものです。

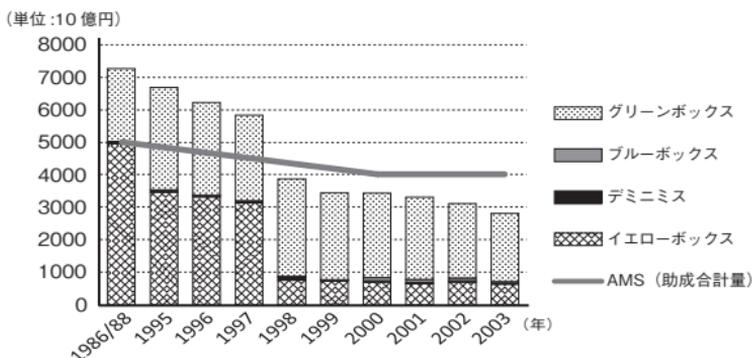
その一方で、ドーハ・ラウンドが2001年から始まっていますが、ここではすでにウルグアイ・ラウンドで決められたものから75%削減したものの、つまり約1兆円までは出してもいいという合意ができています。しかし、まだドーハ・ラウンドが最終していませんから、現在有効なのはウルグアイ・ラウンドのときのもので、上限4兆円まで出してよいことになっております。

現状を図表11(78ページ)で見ますと、折れ線グラフ(AMS)は、出してもよ

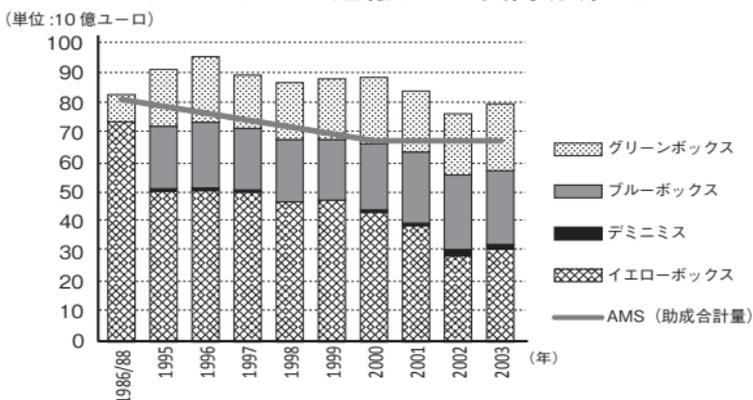
いというイエローボックスに該当する上限です。しかし、日本政府は1998年からコメの関税化を行ったことで、計算上はイエローボックスの補助金がぐっと削減された形になっています。これをそのまま伸ばしていけば、ドーハ・ラウンドの1兆円まで出してよいという合意だけですが、それにちゃんと収まってくる。しかしドーハ・ラウンドが終わっていませんので、繰り返しますが、計算上、増産効果があるイエローボックスに該当する農業補助金は毎年4兆円まで出してよいということです。

そこで他の国々はどういう対応をとっているのか。EUではブルーボックスに分類される国内補助金の支出がありました。生産調整を行うのであれば出してよい補助金です。ただ、図表12(78ページ)で示されていない近年のデータを見ますと、すでにEUでは、このブルーボックスはほとんど支出されていません。大半の部分がグリーンボックスに置き換わってきている。EUの共通農業政策の改革当時から

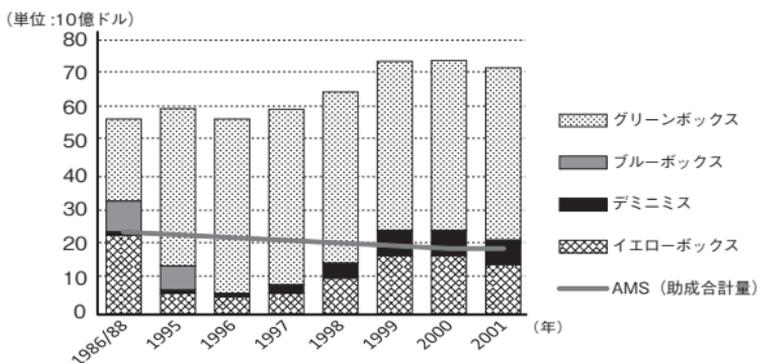
図表11 WTO に通報された国内助成：日本



図表12 WTO に通報された国内助成：EU



図表13 WTO に通報された国内助成：米国



(注)デミニミス (de minimis) : WTO 農業協定上削減対象とならない国内助成
(出所) Agricultural Subsidies in the WTO Green Box

そのような方針であったと推察されます（図表12参照）。つまり、ブルーボックスは一時的なものとして使われるということであった。

他方、米国では、グリーンボックスの割合が大変高い。そして許容されている水準までぎりぎり使っているということですから、戦略上は非常にうまくやっているのではないかと思えます（図表13参照）。米国では消費者向けのフードスタンプも活用されている。日本ではさまざまなもののミックスということになるかと思いません。

今日の本題から多少ずれるかもしれませんが、米国は農業政策として消費者に対する補助金措置もとっています。米国でのグリーンボックスの6〜7割はフードスタンプに支出されている。しかし、日本では、消費者の食料支援補助金には一切使われていない。ここから言えることは、何も生産者だけを補助金で守る必要はなく、消費者にも出しているのではないか。つまり日本がこれから米国と同じく格差社会

になっていくのであれば、米国型の消費者に対するクレジットカードを出して、食料の支出を増やしていただく。当然これは国産の農産物が買われてくるわけですから、自給率を上げることには貢献するのではないかと思えます。

現在のわが国の戸別所得補償制度のベースになっているのはWTO農業協定の第6条5項です。生産制限計画に基づく直接支払いであり、生産制限計画、すなわち生産調整（減反）、あるいは減反をすれば戸別所得補償、つまり直接支払いをしてよいというわけです。しかし、減反をすると農業者の生産意欲を削ぐことになりません。誰でも生産したいがために生産者になるわけですが、生産を制限しなければなりません。これでは新規参入者、つまり担い手の参入の意欲を削ぐことになると思えます。

戸別所得補償制度と、現行TPP、拡大TPP

戸別所得補償の現状について、変動と定額の部分から成っているということは、先ほど齋藤先生からお話がありましたので省かせていただきます。

戸別所得補償、いわゆる直接支払いを、WTOルール整合的なものと考えた場合に、どういう組み合わせ、あるいはどういうタイプがあるかということ、三つあります。一つは、増産効果がない補助金と言われるグリーンボックスに該当する補助金を使うタイプの直接支払いです。二番目が生産調整を行うならば出してもよい補助金としての直接支払い。三番目は、本来なら増産効果があるのですが、先ほど見ていただきましたように、ウルグアイ・ラウンド上は4兆円まで、ドーハ・ラウンド上は1兆円まで出しても、それはWTO違反ではないとされる直接支払いです。

これらのどれか一つでもよいのですが、三つを組み合わせることで、戸別所得補償はいろいろな組み合わせがあるということ。わが国のものはおそらく2

番と3番の組み合わせであろうと思います（図表14参照）。

ところで、直接支払いというのはいったいどこから来た概念か。1948年にGATTができました。自由貿易の維持・拡大を目的とした合意ですが、そこから10年後にGATTの体制を見直す調査が行われました。「ハーバラー報告」と言われていますが、その中で、「先進国は将来、農業が自由化される。その場合、国内の農業者の所得損失を埋めるためには直接支払いで行ったほうがよい」と報告されています。今から60年ほど前にすでに、直接支払いという概念がGATT上に明記されている。

したがってここから言えることは、直接支払い、つまり戸別所得補償は、競争力や合理化を目的とするものではないということです。自由化を行ったことで先進国の農家が損失を被ります。その損失を埋めるためのものが直接支払い、つまり戸別所得補償ということですので、わが国の現在の戸別所得補償制度に農業の競争力ア

図表14 わが国による現行“戸別所得補償制度”の
WTO 根拠規定

<p>【WTO 農業協定】 第6条5項 国内助成に関する約束</p> <p>5 (a) 生産制限計画による直接支払であって次のいずれかに該当するものは、国内助成を削減する約束の対象とならない。</p> <p>(i) 一定の面積及び生産に基づいて行われる支払 (ii) 基準となる生産水準の85パーセント以下の生産について行われる支払 (iii) 一定の頭数について行われる家畜に係る支払</p> <p>(b) (a)に定める基準を満たす直接支払に係る削減に関する約束の対象からの除外は、加盟国の現行助成合計総量の算定において当該直接支払の価額を除外することによって行う。</p>

(注) 生産制限計画：「減反(生産調整)」直接支払：戸別所得補償。6条5項に基づく直接支払は、増産効果が出ないよう生産調整を課したうえで、生産量に対してではなく、耕地面積や家畜頭数に対して実施

(出所) WTO農業協定集

図表15 現行TPPの特徴

- 2006年5月にブルネイ、チリ、NZ、シンガポールの4カ国で発効済み
- 発効時に90%以上の品目の完全自由化、10年以内に実質100%の関税撤廃←GATT第24条の厳格順守
- 原産地規則は、他の東アジアの諸FTAよりも厳格付加価値基準で45%以上

現行4カ国によるTPPの関税撤廃スケジュール

ブルネイ 発効時 92%	チリ 発効時 89.39%	ニュージーランド 発効時 96.5%	シンガポール 発効時 100%
2010年 1.7%	2009年 0.94%	2008年 0.03%	
2012年 1.1%	2011年 0.29%	2010年 1.54%	
2015年 5.2%	2015年 0.12%	2015年 1.92%	
	2017年 9.26%		
計100%	計100%	計100%	

(出所) 季刊『国際貿易と投資』2010年秋、No.81、P65

ップを期待することは、そもそもWTO上は無理だろうと思います。

片や対外的な問題を簡単に整理させていただきます。わが国が入っているWTO体制では関税の引き下げ交渉が行われていますが、これはコンセンサスで行われま
すからなかなか進みません。世界全体のさまざまな自由貿易協定の形からすると、
WTOの協定は、関税の引き下げ率から見れば一番貿易自由化度が弱いものと考え
ていいと思います。

それから、仲良しグループの自由貿易協定、FTAになりますと、WTOの中の
GATT24条を使い、実質的に10年間で関税を90%削減しなければならぬという
ことが適用されますから、やや厳しい。やや自由化度の高いものです。その典型的
なものが、現在4力国で形成されているTPPです。

ただ、現在の4力国のTPPは小さい国ばかりですので、世界経済に与える影響
はほとんどないと考えていいと思います。ところが、アメリカを中心に拡大TPP

の交渉が実質的に2010年からなされていますが、これは全然違います。

差し当たりTPPには、現行のTPPと拡大TPPの二つがあるということをご確認ください。現在の小さい4カ国からなる理想的なTPPは、関税が100%削減されるもの。それから将来アメリカや日本が入るかもしれない拡大TPPです。

これも齋藤先生のところまで出てきたものですが、わが国の政府では、農水省と経産省でTPPをめぐる主張がかなり違うということです。そこで、4カ国（ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポール）から成っている現行のTPPはどんな形なのか、図表15（83ページ）で確認したいと思います。

これは大変理想的な自由貿易協定です。発効したときからすでに90%以上の自由化がなされ、そのあと10年以内にすべての関税が撤廃されますから、ブルネイ、チリ、ニュージーランドそれぞれの関税撤廃スケジュールが10年以内には計100%になっています。シンガポールの撤廃スケジュールが書いていないのは、ご存じの

通り、最初から100%自由化しているからです。現行のTPPでは、よく言えばモノの貿易について理想的な自由化が行われていることになりました。

対して、拡大TPPです。4カ国から成っている現行TPPをベースにしながら、かつほかの大きな国々が加わる。大きな国とは日本とアメリカで、アメリカが先行しています。どんな形になるか読めませんが、いろいろなパターンがあると思います。トータルで見たときに、計算上求められる利益と、計算ではどうも求められない利益とがあるように思います。

おそらく日本の政府が拡大TPPに参加したほうがよいと思っているのは、経済的な利益プラスアルファの部分があるからに違いないでしょう。そうすると、日本、アメリカの両方とも加盟した場合が最も相互の貿易利益はある。片方だけでは、TPPとしては有効に機能しないということになるうかと思えます。

戸別所得補償制度への三つの提言

ここで戸別所得補償制度にかかわる提言をさせていただきます。現在の戸別所得補償制度は固定支払い部分と変動支払い部分の二つから成っていますが、私の考えで三つの提案をさせていただきたいと思えます。

提案1は、もしわが国が拡大TPPに参加するのであれば、現在の戸別所得補償制度を2015年で終了させるという案です。なぜ2015年か。実際は始まったばかりですし、10年間続けるのは長過ぎますので、その真ん中ぐらいではないか。そして空白年を置かずに、2016年から新しい戸別所得補償制度を採用する。ただし、この新しい戸別所得補償制度は用語も変えなければいけません。 「固定支払い部分」のみにする案です。

提案2として、その固定支払いは、先ほど見ていただいたグリーンボックス補助金を財源にすることとします。ただし、これは増産効果がありませんから、純粹に

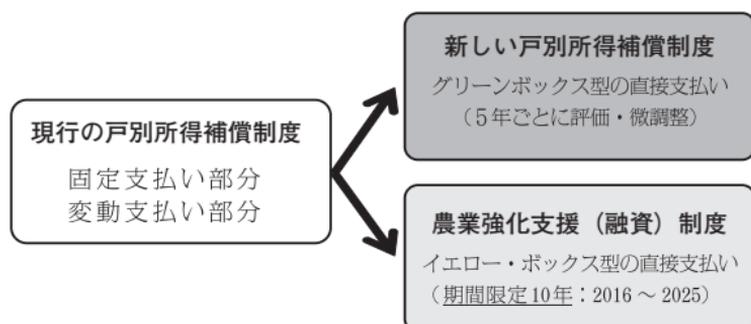
所得補償ということになります。そして5年ごとにヘルスチェックし、中の問題点を調整し、期間は限定ではありません。

提案3は、他方で期間限定の農業強化支援（融資）制度を付設していただくという案です。こちらの目的は、農業の生産機能の効率化、つまり農地の大規模化を促すために使っていたただくものです。この財源には、先ほど見ていただいたウルグアイ・ラウンド上は1年間4兆円、ドーハ・ラウンド上はおそらく1兆円が上限の、許容されている増産効果のある財源を充てていただきます。

最後の三つ目の提案は、農業強化支援制度の期間を10年間と限定します。なぜ10年間か。WTO上はなんでも大体10年間で区切っているようですので、もしこの拡大TPPに入りますと、そこから10年間でわが国のすべての関税が撤廃される可能性があります。そこで10年間に期限に農業強化支援制度を付設していただく。

これに対する農家はどんな農家か。もちろん農業強化支援融資と書いております

図表16 新しい戸別所得補償制度 (= 直接支払い) のイメージ



【提案のポイント】

- ①「現行～」の趣旨を明確にしたこと。
- ②イエローボックス補助金型の直接支払いを分離して、期間限定にしたこと。

(出所) 岩田伸人作成

から、融資に堪え得る計画性のある農家、あるいは大規模化をしていただけ農家を期待したいと思います。

いま申しあげたことを、図表16を見ながら簡単にイメージしていただきたいと思います。

現在の戸別所得補償制度は、固定支払いがブルーの部分になっています。それから、変動支払い部分はどうもイエローに違いないと推察されます。したがって、今の制度ではブルーとイエローの二つからなっているものを、新しい制度ではグリーンボックス型の直接支払いと、イエローははっきりと別形態にいた

します。

これによって、現在の戸別所得補償制度の趣旨が十分に生かせるものになります。つまり、固定支払い部分は、今はブルーになっていますが、これをグリーンにしますので、着実に農家の所得補償という、本来の姿になります。そしてイエローによる補助金（融資）の部分は、本来なら増産効果があるので出してはならないわけですが、WTOで認められる範囲内の金額を使いますので、これで大規模化、あるいは農業の効率化を目指す農家を支援するということです。

付け加えますと、グリーンボックス型は農業の多面的機能を維持するものに使えます。イエローのほうは農業の生産機能を拡充するものに使えます。最終的にイエローボックス型の補助金で利益も上がるようになった農家は、それこそ経団連にも加盟できるのではないかと思えます。

グリーンボックスの対象となる農業あるいは農地は、将来のわが国の観光立国と

という言葉、あるいはアメニティという言葉もございますが、次の新しい産業のベースとなるよう大事にとっておかなければならないと考えるわけです。

パネルディスカッション

【パネリスト】

農林水産副大臣

篠原 孝

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

本間正義

21世紀政策研究所研究副主幹

齋藤勝宏

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹

岩田伸人

国を挙げて高まるTPP議論

岩田 今、4名のタスクフォース委員からご報告をいただきました。続いて特別ゲストの農林水産副大臣の篠原さんから、現在のTPPや農業を巡り、政府あるいは民主党内のいろいろなご議論があると思いますので、お話をいただきたいと思いません。

篠原 TPPというのは、たぶん皆さんは2010年の秋に初めてお聞きになったかと思いますが。閣僚クラスでも、EPA、FTAはずっと議論してまいりましたが、明示的に議論されたことはありませんでした。しかし、その萌芽は2009年の11月14日、オバマ大統領が日本に来て、サントリーホールで「TPPに参加していきたい」と突然言いまして、そのあと、最初の4カ国にプラスして9カ国で、2カ月から3カ月に1回ずついろいろな会合を開いてきたようでございます。あとからマレーシアが参加します。



篠原副大臣

民主党の議員や閣僚は、根回しとか調整とかいうものを全く忘れているのではなく、そもそもあまり眼中にない人たちが多くいまして、10月1日の所信表明の中に突然TPPというのが出てまいります。

これは誤解されている面があつて、TPPに参加するということではありません。FTAA P（エフタップ、アジア太平洋自由貿易圏構想）というのはAPECの目的で、アジアに自由貿易圏をつくっていく。それに進む一里塚として、TPPへの参加も検討するという一文が入ったわけです。

民主党政権の中では政策を決定する仕組みが自民政権のようにきちんとできておりません。

TPPは突然出てまいりまして、そのあとのAPECに向けて、あわてて包括的経済連携についての基本方針が11月9日に策定されております。そこではしばらく情報の収集をしていくとされただけで決められたことは、「2011年6月に基本方針を定め10月に行動計画をつくる」というものです。

2011年11月にAPECのホノルル会合があります。オバマ大統領も生まれ故郷でパフォーマンスをされたいようで、そこでTPPに入ることを決めるといふことです。ですから、その前に日本としても、できるなら行動計画をきちんとつくる。最近総理が言っておられるのは、6月に交渉に参加するかどうかを決めるということとだけです。TPPそのものに入るかどうかは、交渉に参加して嫌だということはないのかもしれませんが、TPPに参加することをまだ決めていないわけではありま

せん。

党のほうの議論になりますが、「TPPを慎重に考える会」というのがすぐ結成され、180人を超える議員が集まりました。412人体制とよく言われているが、閣僚になっていない人、党の役職にある人などが120〜130人いますから、それを引くと300人弱しかない。そのうちの3分の2の人が参加するというのは相当なものだと思います。

TPPがあるなしにかかわらず、日本の第一次産業は大変な状況になっております。せっかくだからこれを機会に官邸で農林水産行政についての指針をきちんとつくり、それをもとに、てこ入れをしていこうではないかということになりました。

総理はどうしても「食」を入れて欲しいというのがありましたので、ちよつと変わった名前ですけれども、「食と農林漁業の再生推進本部」という、全閣僚が入った会合ができました。成長戦略と同じですが、その下に「実現会議」を設け、すで

に2回議論しております。それから、副大臣クラスの幹事会では今、農業生産者だけではなく、流通の関係者、消費者、いろいろな方に来ていただき、3週間に2回ぐらい、精力的に有識者のヒアリングを官邸でやっています。総理は思い入れが強く、空いているときはその幹事会にも出て、自ら議論に参加されております。

議論の内容まで深くご紹介をすると時間がかかりますが、農政というのは複雑で、切り口がいっぱいあります。とりあえずTPPを完全に意識したというか、TPPのための議論ではないわけですが、国際競争力のある農業をどうやって確立するかということ、水田農業、土地利用型農業をどうするか、その延長線上で、農業者戸別所得補償をどうするかというような議論から始めております。

TPPを、日本の農業政策を考える機会に

岩田 今の副大臣のお話、あるいは私どもが行った前半の報告をお聞きになられて、

本間先生からご発言をお願いしたいと思えます。

本間 前半の研究報告を聴きまして、非常に意を強くしたといえますか、日本の農業に対して非常に前向きな姿勢と、心配しつつも、しかし必要なところを補いつつ、日本農業かくあるべしといった姿の一端を見せてもらった気がしております。政策提言もありました。それから、これまでのシミュレーションに対する批判、あるいはより包括的な形でのモデル構築、現場からのお話、戸別所得補償の評価という形で、守備範囲が広く、なおかつ非常にわかりやすい形でまとめられているという印象を受けました。

こういう研究成果をベースにしながら、もっともつとこの問題について議論を深めていきたい。まさに今日こういう形で皆さんにお集まりいただいて議論ができるということは、非常に建設的だという印象を持ちました。

TPPにかかわる民主党あるいは今の政府の対応について、具体的にどのような



感想を持っているかというところに移らせていただきます。

まずTPPを考える前に、TPPに入ったら何が得られて、入らなかつたらどうという損があるという静態的な議論ではなく、もっと動態的に考える必要があると思います。

いろいろなシミュレーションを見ますと、経済的な効果はある意味、そんなに大きくない。基本的には日米の経済効果ということになりますと、両国とも農産物を除けば工業品等々では関税等が相当低くなっていますし、日韓には差があつて日本のトラックなどにはまだ関税がか

かっていますが、基本的にTPPに入っただけの効果はそんなに大きくない。

ただ、これが今後進展していく中で、入らなかった場合に、日本は世界の経済の流れにおいて、いわば足踏みしてしまう。その効果が5年後、15年後に非常に大きなものになってくるのではないかという懸念があるわけです。世界がダイナミックに動いていて、BRICSのような中国を中心とした新興国が発展する中で、決してブロック化ではなく、まさにAPECを取り込んだ全体的な経済の自由化、あるいはグローバル化に向かった流れの中に組み込まれるか否か——そういう長い目でTPPを見る必要があると思います。

その意味ではTPPに参加することが、言葉を選ばなければいけませんけれども、全体的に見た場合の国益に資すると思います。一方で、その国益の国内での配分をどう考えるかということが、第2の問題としてあるのだと思います。

そのときに被害を被る農家に、どういう形でコンペンセート(補償)していくのか。

あるいはこれはロングランの話ですが、コンペンセートしていただくだけいいのかという話です。全体として儲かるからその一部を農家にあげれば、それでいいという話では決してないのだろう。篠原副大臣の話にもありましたが、TPPのあるなしにかかわらず日本の農業が衰退していつている。実際にTPPで4兆円減ると言うていますが、過去15年ぐらいで日本の農業生産は、何もしなくても3兆5000億円も減ってきているわけです。こうした傾向を食い止めるために何が必要か。TPPというのはその意味で非常にいい機会だと思っています。

いい機会というのは、このまま保護政策を政治的に放っておいたら、慣性のエネルギーといえますか、これを動かすのは非常に大きいエネルギーが必要ですので、やはり何か外的なショックがないといけない。国民全体で農業をどうするのかを考えるには、これは非常にいい機会です。したがって、国民的な議論の中で、農業に直接所得補償すればいい、戸別支払いをすればいいということではなくて、日本の

農業をどうするのかという根本的なところを議論するために、TPPの機会を活用したいと思っています。

水田農業の国際競争力を高めるための方策

岩田 齋藤先生も、まだお話し足りない部分もあると思いますが、そういうものを含めて、ご意見、あるいはお2人のお話に対してご質問がありますか。

齋藤 先ほどの報告では、私はTPPに入ったときの影響という説明をしましたが、私も本間先生あるいは篠原副大臣と同じ思いでして、TPPに限らず、われわれは今後ますます日本の農業市場を開いていかなければいけない状況にあるとおります。それはいくら阻止しても阻止できないような状態になっていると思います。だとしたら、そういう状況の下でいかにして日本の農業が自立できるか。本当に自立できるかどうかはよくわかりませんが、そういうところをターゲットにしながら

政策を進めていかなければいけないと考えております。

私のほうからいくつか質問があります。まず篠原副大臣にですが、農業の国際競争力をアップするには、特に土地利用型、水田農業と言ってもいいかと思いますが、そのためには今後、どういった政策をとっていったらよいとお考えでしょうか。

篠原 これは皆さんおわかりだろうと思います。果樹とか野菜とか中小家畜ですね。今、鳥インフルエンザが問題になっていますが、卵は物価の優等生とか、あの手のものは国際競争力があるわけです。土地利用型農業は、水田は保護してきたから残ってきているわけですが、麦とか大豆とか、典型的なものではなたねなどは完全に消えています。こういった土地利用型作物はいくらやっても、まず新大陸型農業に伍していくような形にはなりません。

しかし、できる範囲で10haあるいは20haの水田農家をつくって、しのぐまではいなくても、労働生産性の格差をなるべく少なくする。格差をなくすような努力は

していかなければならない。政策的にてこ入れして、そのぐらいちゃんとしましようとなっていくのではないかと思えます。

オランダのように園芸とかの競争力のある農業だけに特化してやっていくという判断をするのだったら、農業の国際競争力はいくらでも付けられると思いますが、食糧自給率ということ考えた場合、土地利用型農業は必須です。

それから、皆さん穀物自給率とか言われますが、一番危ういのは油がひどい。ほとんどゼロに近い。ですから、農業者戸別所得補償の中になたねを入れています。なたねはどこでもできるわけです。みんななたね油を使っていたのに、それをすべて一気に外国に頼るということをしてきた。こういったものを是正していかなければいけないのではないかと思っております。

そういう点から土地利用型農業の国際競争力を高め、少しでも自給率を高めるといのが、政府の方針であり、民主党が訴えてきたことです。

構造改革に「ハードル」を設ける必要性

齋藤 本間先生にも同じような質問です。TPPあるいはグローバル化は、国全体にとっては非常によろしいことであるという点については、私も同感です。だけど、実際にグローバル化してみると、トータルとしては国益があっても、その中には、GDPを増やす部門、あるいは減らす部門が出てくる。そこをどうやってコンペンセートしていくのか——先ほど篠原副大臣に質問申しあげたことと同じですが、所得の再分配だけでは、農業、特に土地利用型、水田農業の競争力は付かないと思います。どうやって対処していったらよろしいとお考えでしょうか。

本間 山ほど語りたいことがあるのですが、コンペンセートする、あるいは民主党政権の下で戸別所得補償、直接支払いをする。直接支払いは自民党政権のときからもアイデアとしては出てきており、品目横断政策の中でもそういうコンセプトはあるわけです。

ただ、直接支払いとかコンペンセートするのは、一定の構造改革が終わってからです。直接支払いというのは、ヨーロッパ、特にEUの政策から借りてきた面が非常にあるのですが、EUの政策というのは、1990年代に相当の努力をして構造改革をやったわけです。従来はいわゆる価格政策です。

どの国もそうですが、価格で農家を保護したために過剰な農産物が生じてしまつた。「ワインの海、バターの山」と言われた過剰生産が非常に問題となりました。それを解消するために支持価格を下げ、国内の農産物価格を国際価格並みの水準に持つていった。いわば痛みを伴った改革をやり、そのあとで、ここまで来たらこの構造で固めていいよね、と。

直接支払いというのは、ステータス・クオーといいますが、今のままでいいよということに対して支払うお金ですから、先ほどお話があったように構造改革にはつながらないわけです。ですから、構造改革がある程度進んだ段階で、直接支払いを

導入するのが望ましいと思います。

自民党の時代から政策がそうなのですが、順序が逆です。戸別所得補償の前に構造改革をやり、100メートルなら100メートルでハードルを途中に置いておいて、一つクリアしたらこれだけの飴玉、二つクリアしたらこれだけのお菓子という形でモチベーション、インセンティブを与えながら、100メートルを超した人たちにはある程度その先の所得を補償するという、今のEU型の支払いをしていく。ではその一つ一つのハードルは何か。それが質問にあった水田農業をどうするかにつながるっていくのだと思いますが、大きくは二つあると思います。

現場に自主性を持たせ、食糧基地的農業を守る

本問 篠原副大臣が言われたように、野菜や一部の果樹は放っておいても残ります。実際、農水省は、今回ではなく以前に、TPPではなく完全に関税を撤廃したとき、

当時で5兆円の農産物が残ると言われた。けっこう残るじゃないかと言ったのですが、当時、8兆6000億の農業生産高が、関税を撤廃しても5兆円残るといいます。まさに副大臣が言われたオランダ型の農業で残っている。「そこはむしろ何もしてくれるな。よけいなことをしてくれるな。われわれは生き残るのだ」。それが5兆円ぐらいあるわけです。

問題はコメ、水田農業です。水田農業もやはり二つに分けて考えなければいけない。

いわば食糧基地的な完全に効率化を目指したもの。自給率を上げるということでもいいのですが、食糧の生産の強化のためにこ入れをする部分。

もう一つはサービス産業としての農業。多面的機能というのは評価が分かれますから私はサービス産業という言葉を使いますが、食べ物を生産することが目的ではなく、生産のプロセスを産業化するような農業があってもいいのではないか。そこ



本間教授

はいろいろな知恵の出どころですが、問題は、食糧基地的な水田農業をどうしていくかです。

これは地域のアイデア、あるいは地域の取り組みを重視していく。今の農業政策は、北は北海道、南は沖縄まで平均的に判断を下します。たとえば生産調整にしてもしかり、戸別所得補償にしてもしかり、基準が一つです。その一つの基準を設けるとときに、平均的な話しかしません。いろいろな審議会がありますが、いろいろな分野の人たちを集めて議論をするから、結局は平均的な結論しか出てこない。

そうではなく、地域の自主性があって、たと

えば「うちは100ha、200haで集落をまとめる」というところがあれば、そこはきつちりと援助していく。しかし、「農地は農地として使う」という非常に大きな制約も課す。そういう形のやり方があるわけです。そういう形の意欲のある農家もたくさんいて、個人的なヒアリングから多々聞いています。ですから、地域の中でプランを出させて、そのプランをオーソライズしたら、がっちり補助金もあげる。しかしながら農民生産から逸脱したら、ペナルティを科す。そういうもつと現場の自主性を持たせた規模拡大の方向、効率化の方向があると思います。

平均値農業、あるいは霞が関農業からの脱却といえますか、そういう要素を農水省は認めればいいのであって、個別の展開はもつともつと地方に下ろしていいのではないかと思っております。

麦、大豆、なたね、飼料作物にもコメ並み補償を

岩田 2011年度から本格的に実施される戸別所得補償制度について、大きな課題から小さな課題までだと思います。すでに言い尽くされた部分もあると思いますが、今後どのように改良していくべきなのか。あるいはそこで生産調整も行われることになっていますが、そのあたりのことでご意見を今一度お伺いしたいと思います。

篠原 皆さんのペーパーを読ませていただきましたが、みな立派な提言で、うなずけるところだらけでした。ただ、よく誤解されているのは、自由化に備えて農業を戸別所得補償すればいいのだと考えてつくり出されて、民主党はずっとそれを言うてきたというふうに言われていますが、それは全く違います。

これは、2004年の民主党の参議院選挙の前のマニフェストに入っています。理由は自由化に備えるというのではなくて、農村全体を底上げする。所得補償制度

とはどういう制度かという点、本間さんがちらっと触れられましたが、構造政策などは全く念頭にない政策です。むしろ小さな農家に所得を補償して、やっていけるようにする。過剰というのがありましたけれども、価格を高くしておくとか大体過剰になつてしまふ。日本のコメが典型的です。そういうことはやめましょうというので始まつたわけです。

ですから、全体の底上げ。それから、鼻肩の引き倒しでコメばかり大事にしてきたのでコメが余り、麦、大豆、なたね、飼料作物などが消えていった。遊休農地もありますから、それをちゃんと使ってもらふ。それと同時に需給均衡を達成しよう。それによる自給率の向上。それから、保護をしていると、結局、小さな農家にばら撒きだ、ばら撒きだと言っていますが、どこの政策が小さな農家だけを保護するためにやりますか。日本でも特にきちんとした専業農家に育つて欲しい。しかしちゃんと政策をうってあげれば、有効活用して大きな農家になつていく。担い手の育成と

というのがあるわけです。

それから環境的な部分。中山間地域を特に手厚くする。あるいは地域社会の維持というのもあってやってきているわけです。一つの政策でいくつもの農政上の目的を達成するというのはなかなか難しいのですが、加算措置を設けたりすることによって、そういうことをやっていこうと思っております。

われわれは2004年からずっと同じことを主張してきています。それで名前が2006年、小沢代表のときに農業者戸別所得補償と変えられましたが、やっているのはずっと同じです。ところが、民主党政権ができてから、モデル事業ということで、正直言いまして民主党が念頭に置いていたものちよつと違ったものになったりしています。典型的な例が変動支払いで、私は少なくとも全く考えておりませんでした。直接支払いの理由は、生産費と販売価格の差を補填するというものではなく、農業の多面的機能に対するものですが、そんな抽象的なことを言ってもわから

ない。そこで、最低限損をしないように価格差を一つの目安にするというもので、何もそれがすべてではないわけです。したがって、あとから価格差をさらに補填するということではないのです。

飼料米や米粉米が8万円、麦、大豆が3万5000円になってしまっている。もちろん差があつていいのですが、あまり理由なく差を付けるのではなく、国が単価を示し、それをみて農家が自ら経営判断して作物を決めればよいのです。

自分のところはなたねでやろう。いや、コメしかできないからコメだけでいい。あるいは麦、大豆の二毛作でやっていったらうまくいくと。だから、農業者戸別所得補償というのは、われわれの政策を見て農家が自主的に判断する。どの作物を組み合わせたらいいかを考えてやっていく。地方分権、地域主権を吹っ飛ばして、農民主権、農民分権の政策ではないかと思つております。

農林水産省はコメばかりやってきた人が多く、コメが頭にあつてコメ中心になつ

てしまうわけです。実はコメは鼻肩の引き倒しでだめになっているので、麦、大豆その他の作物をより優遇し、そちらのほうになだらかにシフトしていくようにしたい。生産調整については廃止したいと思っております。

ただ、いきなりはできない。しかし、考え方は完全に変えてあります。今まではコメをつくらない人のほうをバックアップするようにやっています。結果は同じですが、われわれはコメをつくらないことに対してではなくて、自給率が減って消えてしまった麦、大豆、なたね、飼料作物といったものをつくる人に、コメ並みの所得は補償するという形で、そちらのほうになだらかにシフトしていく。ですから、ムチ、だめという政策から飴のほうに誘導していく。そういうふうにしてわれわれのオリジナルの考え方のほうに近づくようにしていきたいと思っております。

TPPと同時に生産調整をやめるための条件

本間 コメから自給率の低い麦、大豆、なたね、という篠原副大臣のご主張は以前から伺っています。自給率を上げるところをここで詳しく議論するつもりはないのですが、やはりもう少し考える必要があるのではないか。何のために自給率を上げるのかということ。自給率が、たとえば5%上がったときに、われわれの食糧の安全保障はどれだけ確保されるのか。安心感が上がるような気はするのだけれども、そのためにどれだけのコストが必要かということもやはり勘案しなければいけないと思います。

戸別所得補償に関しては、先ほどから言っていますように順序が逆です。構造政策ではないと明言されていますから、なおさらのこと、ここは構造政策のために何をするかという形でやはり切り替える必要がある。戸別所得補償は、たとえば一定の条件をクリアした人たちに対する飴玉ですよということを言えいいのです。

「5年間なら5年間の先に、こういう飴玉が待っているから、がんばってやろうね」というアナウンスがあれば、どれだけ大きな励みになるか。

今、導入する必要はないというのが私の意見です。そのためには生産調整もなくす必要があるのですが、構造改革なしで生産調整をなくしたら、いろいろな方が言われているように大規模農家からだめになっていきます。なぜかというところ、価格だけが下がって規模拡大の条件が整わなかったら、所得で一番損害を被るのは大規模農家だからです。小規模農家は、兼業所得で農業所得はそんなに大きくないから生き残るわけです。

データの古いのですが、1 ha未満の水田農業の平均所得は年間3万6000円です。0.5 ha未満の水田農家の農業所得は赤字です。でも総所得で400万〜500万の農家所得がある。つまり兼業所得で農業所得の赤字を補填しているというのが現実です。

なぜそういう行動をとっているか。多々あります。事実だけ申しあげて、それはなぜかという議論はまた別の機会にしたいと思いますが、そういう状況の中で、生産調整をやめる。あるいはTPPで関税を取っ払う。それだけであれば、土地利用型の農業はたぶん残らない。見るも無残に耕作放棄地が発生すると思います。

ですから必要なのは、生産調整を完全にやめたとき、およびTPP、あるいはほかのFTA、WTOで関税撤廃の方向に向けたときに、同時に何が必要かといったら、大規模農家が規模を拡大できる条件なのです。

農地は460万haしかありません。これがだんだん減っている。それを誰に担わせるか。小規模農家も全部残していったら、大規模農家は規模拡大ができない。身動きがとれないわけです。だから、やる気のある大規模農家にもっと自由度を与えるためには、小規模農家のモチベーションを下げていく。あるいは農家の定義を再定義する。

たとえば農地の所有者に対しては、優遇税制があり、固定資産税はほとんどタダみたいなものですし、相続税は猶予される。そういうさまざまなメリットがあります。そのメリットがあるから農業をやめないという部分があるわけですから、そこはきちんと構造政策に向けて一定規模以下の優遇は止める。

ただし、激変緩和措置は必要だから、普通の会社という早期退職手当みたいなものを、たとえばこれから3年間にわたって支払うわけです。「10 ha、20 ha以上の大規模農家に貸し出したら早期退職手当のような補助金を出しますよ。ただし、これは期間限定ですよ」。皆さんの会社等々でやられているリストラ策と全く同じです。そういうことを明言し、その上でクリアした農家には、手厚くとは言いませんけれども、一定の補償をする。そういう青写真があれば、それに向かって「もう大規模に預ける」「俺は将来的に50 ha、100 haをやるよ」というような取り組みが、地方で出てくると思うのです。そういう青写真が全くないから、本当はもっとやりた

い農家もどんどんやめていく。あるいは新規参入の若い人が入ってこない。それは将来の凶面が描けていないからだと思えます。

戸別所得補償制度に対する三つの質問

岩田　ここでフロアの方々からのご質問をちょうだいしたいと思います。

質問　定年退職した大学の教師です。篠原副大臣、本間先生、岩田先生に一つずつ質問をさせていただきます。

まず、今日いろいろご報告をいただき、特に安藤先生、松下先生のモデル分析といたしますか、戸別所得補償制度が農家の経営にどういうふうに影響し、今までの動きがどうなっているのかというご報告は、大変興味深く伺いました。

ただ、あまりに盛りだくさんで内部までなかなか入れないのですが、全体の流れとして4人の方々にかなり共通していたのは、第一に、今の戸別所得補償制度は、

農家の構造改革、特に自立的な農家を育てることにどうもそのままあまり役に立ちそうもないということ。それにもかかわらずTPPに参加することでコメの関税を、たとえば10年間でゼロにしたら、おそらくコメの国際輸入価格が下がり国内価格も下がっていき、所得補償をしなければならぬ金額がどんどん増えていくことになり、日本の農家が壊滅的に減少するというようなことにもなるのではないでしょうか。

そうすると、本当はその二つは別のことなのだけれども、TPPがあるからこうなったのだとTPPがその責めを全部負ってしまう。ないしは先を越して見て、6月にTPP参加なんてとんでもないと。そういう結論になるのではないかというのが私の恐れることです。

関連してお3人に一つずつ伺います。一つは篠原副大臣。先ほどの最後のほうのご説明の中で、4人の方々が報告した戸別所得補償とは違ったお考えを持っている。

もう少しうまく運用の仕方があるというようなニュアンスを受けたのですが、そんなのでしょうか。政府が今やろうとしている現行の戸別所得補償のご担当からいって、反対だというわけにはいかないでしょうけれど、これが有効なのだという反論を伺えればと思います。

2番目に本間先生。関税をゼロにすると国際価格に合わせて下がっていきます。ただ、今は世界的に米価の国際価格そのものが上がりかけている。たとえば10年かけて関税を下げていくとなると、それと合わせて国際価格が上がっていく。その兼ね合いはどうか。たとえば半分ぐらいは上がって、われわれへの影響がなくなるのかどうか。そのことについて教えていただければと思います。

岩田先生にお伺いします。そもそもこの戸別所得補償というのは、先ほど本間先生も言われた構造改革をするためのものではなく、それが終わった段階のもんです。日本は構造改革をまだほとんどやらなかったのに、なぜWTOの補助金の制度を受

け入れたのでしょうか。これはGATTの専門家としての岩田先生などの責任だと思ふのですが、そのときになぜ言わなかったのでしょうか。GATTの補助金ルールに違反しても日本の構造調整にはこのほうが正しいということであれば、期限付きでもこちらをとるといふうなことができないのでしょうか。

戸別所得補償制度運用の実際

岩田 大変重い問題のように思いますが、まず篠原副大臣からお話をちょうだいできまずでしょうか。

篠原 私に対する質問ではないのですが、まず3番目の質問にお答えさせていただきます。本間さんの言う構造政策が先で、あとが所得政策ということですが、そんなあと先なんてありません。それから、やってこなかったのではなく、ずっと構造政策ばかりやろうとしてきたのですが、何一つうまくいかなかった。

そういったところで価格支持政策がだめだということになった。価格を支持しておいたら、大きい農家に不労所得がいくことになります。欧米ではそれだとよくない、小さな農家こそバックアップしなければいけないということで、所得政策が生まれたのです。

ここは岩田さんに対する質問であつたわけですが、WTOで緑とか黄色とかが決められた。それなりの所得支持だつたら国際ルールに反しない。それで日本もそれを取り入れたほうがいいということを入れていきます。だけど、しょせん面積に依じて直接支払いが行われるわけですから、農業者戸別所得補償が全く構造政策に役立たないということはないのです。しかし、いの一の目的ではないということです。次に、私の質問に対する答えです。農業者戸別所得補償で1兆円というのをずっと言ってきたわけです。民主党の政策は2004年から変わっていません。代表はクルクル代わりしましたが、この政策は全然変わらなかった。そして今、政権交代し

て実行されているのです。

しかし、実行段階でちよつとズレて5618億のモデル事業となった。来年度から畑作導入と言っていますが、自給率の向上に畑作を別扱いにするというのはどこにもないものです。

畑作も対象とするなど直しつつかあるわけです。鹿野大臣が就任してこれ、規模加算というのを設けましたが、これももともと原案にあった加算なのです。

それはこの政策を理解していただくと同時に、構造政策にも使っている。大きなところを大きくしようという人たちのところに、10ha当たり2万円をオンしている。結果的に何年か先には、たとえば一定の面積以下の農家はそんなに農業に携わっていないので、所得補償の対象から外すということも、コンセンサスが得られたらやってもいいと思っています。

しかし今、入り口の段階で、「あなたはA農家」「あなたはD農家でだめよ」とい

うことはやるべきではないと思っています。たとえば今は2haしかない人でも、これから大きくやっていこうという人たちにも、窓はちゃんと開いておかなければいけない。

大きくなければ対象にしないという説に私は全く与するつもりはありません。結果として大きな農家が有利になるようにという政策はやりませんが、小さな農家などをシャットアウトするということは絶対やってはいけないことだと思えます。欧米の政策はむしろ、小さくても農業を一生懸命やっている人たちをバックアップする方向に動いています。

日本のコメを輸出できる体制へ

本間 国際価格のことに关してはまさにおっしゃる通りで、農水省は9割国内産がだめになり、700万トン超を輸入すると言っているわけですが、どこからその

700万トンをもってくるのか。ましてTPPに中国は入っていません。アメリカにそんなキャパはない。アメリカは400万トン輸出しているからという説明はありますが、これはジャポニカ米ではありません。短粒種、長粒種、中粒種を含めての話です。

ご存じの方が多いと思いますが、ジャポニカ米が生産できるのはカリフォルニアの一部で、なおかつ水の問題がありますから、アメリカの日本への輸出余力は基本的に大きくありません。

ではTPPの話は除いて、国際的に700万トン、800万トンという形で増やしていったときにどこが輸出するかといったら、中国ということになるかと思いません。その意味ではむしろ日中韓、ないしはASEAN+3のほうがコメへの影響は大きいと私は見えています。

ただ、その場合も中国の労賃も上がっていますし、日本との内外価格差が非常に

縮まっていることも確かです。先日、中国の青島に行つてスーパーでコメの値段を見ると、5 kgで70元ぐらいしている。1000円ほどです。5 kgですから小売価格でキロ2000円ぐらいまで上がっているわけです。

そういう意味では、日本が規模拡大をする、あるいはもっと収量の多い品種にシフトしていけば、将来的には3割、5割のコストダウンは可能だと思います。そうすると、まさに外に日本のコメが出て行く。輸出できるという状況です。入ってくるものを恐れるだけではなくて、日本のコメが、単に贈答用米の高級品だけではなく輸出として外に出て行く可能性は十分にあると見ています。まさに日本が開放した途端に国際価格がガンと上がる。したがって、日本のコメも外に出やすくなるという状況が生まれると思います。

岩田 私へのご質問は、篠原副大臣のお答えと重複いたしますので、時間の関係で割愛させていただきます。さて、長々とお時間をちょうだいしました。本日のため

に、経団連の21世紀政策研究所の方々にご尽力いただきました。森田理事長、齋藤先生、安藤先生、松下先生、そしてパネリストとしてご参加いただいた篠原副大臣、本間先生、皆様、ありがとうございました。

岩田 伸人 (いわた・のぶと)

21世紀政策研究所研究主幹／青山学院大学経営学部教授
1954年 熊本県生まれ。早稲田大学商学部卒業、同大学院商学研究科博士課程修了。博士（農学）。青山学院大学経営学部長を経て、現在、同大WTO研究センター所長／国際交流センター所長、日本貿易学会会長、国連大学visiting professor (Tokyo)。専門は、国際貿易論、WTO体制下の環境と農業。

齋藤 勝宏 (さいとう・かつひろ)

21世紀政策研究所研究副主幹／東京大学大学院農学生命科学研究科准教授
1962年 福島県生まれ。1986年 東京大学農学部卒業、1988年 農業経済学修士（東京大学）、1994年 農学博士（東京大学）。千葉大学園芸学部助手を経て、1997年より東京大学大学院農学生命科学研究科准教授。専門は、農業経済学、国際貿易論、計量経済学。

安藤 光義 (あんどう・みつよし)

21世紀政策研究所タスクフォース委員／東京大学大学院農学生命科学研究科准教授
1966年 神奈川県生まれ。1989年 東京大学農学部卒業。1994年 東京大学大学院農学系研究科博士課程修了、博士（農学）。1994年 茨城大学農学部助手、1997年同助教授を経て、2006年から東京大学大学院農学生命科学研究科准教授。専門は農業政策、農地制度論。中央と現場との間の政策を巡る矛盾・乖離を農村の実態調査を通じて明らかにすることを主たる仕事としている。

松下 秀介 (まつした・しゅうすけ)

21世紀政策研究所タスクフォース委員／筑波大学大学院生命環境科学研究科准教授
1967年 大阪府生まれ。1991年 筑波大学農林学類卒業後、農林水産省入省。中国農業試験場 研究員、農林漁業金融公庫 調査役、独立行政法人農業・生物系特定産業技術研究機構 主任研究官等を経て、2006年より筑波大学大学院生命環境科学研究科准教授。博士（農学）。専門は、農業経営学・資源経済学。

報告者等略歴紹介 (敬称略、2011年2月3日現在)

篠原 孝 (しのはら・たかし)

農林水産副大臣／衆議院議員

1948年 長野県生まれ。1973年 京都大学法学部卒業後、農林省入省。米国ワシントン大学海洋総合研究所、米国カンサス州立大学農業経済学部留学後、経済協力開発機構(OECD)日本政府代表部参事官、水産庁漁政部企画課長、農林水産技術会議事務局研究総務官、農林水産政策研究所長等を歴任し、2003年 農林水産省退官。同年衆議院議員当選(現在三期目)。農学博士。2010年6月、農林水産副大臣就任の翌日から政府口蹄疫現地対策本部長として宮崎入りし、約1カ月間陣頭指揮。現在は、政府「食と農林漁業の再生実現会議」幹事会の共同座長としても、EPA(経済連携協定)の推進と農林水産業・農山漁村の振興の両立のために奔走。

本間 正義 (ほんま・まさよし)

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

1951年 山形県生まれ。1974年 帯広畜産大学畜産学部卒業、1976年 東京大学大学院農学系研究科修士課程修了、1982年 米国アイオワ州立大学大学院経済学研究科博士課程修了(Ph.D.)。小樽商科大学商学部教授、成蹊大学経済学部教授などを経て、2003年から現職。2010年より日本農業経済学会会長。専門は、農業政策の政治経済分析、WTOやFTAにおける農業交渉と農業貿易のあり方、日本の農業政策と構造改革、経済発展における農業貿易の役割等。

第77回 シンポジウム

戸別所得補償制度

——農業強化と貿易自由化の「両立」を目指して

2011 年 4 月 8 日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

 21世紀政策研究所