

21世紀政策研究所新書—01

シンポジウム

# 農業ビッグバンの の実現

— 真の食料安全保障の確立を目指して

## 第64回シンポジウム

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…… 5

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

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…… 42

【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

## ごあいさつ

農政改革は当研究所の最も重要なテーマの一つであり、今ほど農政のあり方が問われているときにはありません。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、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一年でした。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が喫緊の課題となっています。

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観点から、農政改革の全体像について検討を行ってきました。本日は、山下研究主幹より報告書「農業ビッグバンの実現——真の食料安全保障の確立を目指して」のポイントについて報告させていただきます。加えて、宮城大学の太田副学長、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、議論を深めてまいります。

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しています。

二〇〇九年五月二十五日

21世紀政策研究所理事長 宮原賢次

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

21世紀政策研究所では、この一年間、いろいろな角度から食料・農業政策について検討してきました。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もあります。そうした問題について、専門家のさまざまな意見を踏まえながら、報告書（注1）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、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。

## 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。

食料というのは特殊な財で、人間の生命、身体の維持に不可欠です。つねに毎日

（注1）報告書は <http://www.21ppi.org/pdf/thesis/090515.pdf> に掲載

消費する必要があります。他方で、生産は自然条件により左右されます。

一九七三年に大変な食料危機が起こりました。穀物の価格が三倍から六倍にまで高騰したのです。世界同時大不作だと言われましたが、実際の穀物生産は、わずか三%しか減少していませんでした。世界の穀物貿易は、生産量の一〇〜一五%ぐらいなので、わずか三%の減産でも、大変な価格高騰を引き起こしてしまうのです。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。

世界の食料価格が上昇すると、各国とも自国への供給を優先します。輸出税をかけたたり、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するので、昨年はインドや中国が行いました。われわれは特に影響を受けませんでした。一九七三年にアメリカが大豆の禁輸を行ったときには、日本で豆腐などが食べられなくなるといふ事態が生じました。

今後、世界の食料需給がどうなっていくのかについては、逼迫基調が続くという見方が多いと思います。しかし、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、日本の農産物価格が高騰して国民の経済厚生水準が低下することは起こりうるのです。

食料安全保障とは、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りしたときに、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ことです。農業資源にはいろいろなものがありますが、コアになるのは「農地資源」です。

戦後、大変な飢餓が生じました。当時、コメの配給は一日一人二合一勺、農地面積は五〇〇万ヘクタール以上、人口は七〇〇〇万人でした。現在、一億三〇〇〇万人近くいて、農地面積は四六三万ヘクタールしかありません。ということは、戦後のように不作で、しかも海外から食料がなかなか手に入らない状態に陥ると、日本



の食料安全保障は大変危ういものになるのです。

農地資源を特に強調するのは、農地はいったん住宅や工業用地など他の用途に転用してしまつと、多くのコストをかければ別ですが、なかなか戻すことができないからです。

東京大学名誉教授の宇沢弘文先生が強調されるように、国際経済学はマレアビリティ（可塑性）という前提に立っています。生産要素は産業から産業へコストをかけるに移動可能だという前提条件です。いったん農業から工業に移つたものでも、再び工業から農業に戻せるという前提条件で作られており、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ません。

しかし農業にとって重要な生産要素である農地は、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。だから食料安全保障においては、農地資源が重要なのです。ところが、日本はその農地資源を減少させ続けている。

そこが問題なわけです。

## 今後の農業を規定する二つの要因——グローバル化と人口減少

現在、コメの関税率は七七八%です。日本のコメはこれほど高い関税率で守られているのですが、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、日本の内部にあるのではないかと考えるべきです。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、より日本農業を空洞化させかねない状況にあります。

WTO（世界貿易機関）で、わが国は関税引下げの例外品目を広く認めてもらいたいと交渉しています。しかしWTOでは、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、昨年の事故米になりました。

石破茂農林水産大臣が昨年（二〇〇八年）九月の自民党総裁選に立候補したとき、マスコミから事故米についてインタビュウを受けて、「高い関税で日本の農業を守るといふ現状の農政の本質からきている。これを直さない限り、事故米はなくならない」と発言しました。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八％、七七万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。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というわけです。

これは、高い関税をかけ、高い米価を維持して守っている日本の稲作農業自体を見直すべきだという主張だと、私は解釈しています。高い米価は供給の制限、つま

り減反政策によって維持されています。ここに日本の農政の基本的な問題があるということです。

今回のWTOドーハ・ラウンドでは、高い関税には高い削減率を課すということで、各国とも合意しています。そうすると、現在の消費量の八％に相当する七十七万トンのミニマム・アクセス米に対して、さらに消費量の五％分を追加して約束しないとダメだということになります。つまり、消費量の一四％、一二二万トンのミニマム・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、食料自給率を現在の四〇％から四五％に引き上げる政策目標を閣議決定までして実現しようとしています。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。拡大すると、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のです。

さらに、人口減少時代を迎えるとどうなるでしょうか。これまでの四〇年間でコメの一人当たり消費量は年間一二〇キロ（二俵）から六〇キロ（一俵）になりました。コメの総消費量のピークは一三五〇万トンぐらいですから、一人当たり消費量が半分になれば、今では七〇〇万トンを切っているはずですが、しかし、現在でも九〇〇万トン近い総消費量がある——それはこの四〇年間、日本の人口が増えてきたからです。ところが今後、日本の人口は減ります。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すると、ますます日本の農地資源はなくなってしまう。

参考までに申し上げますと、水田面積は一九七〇年に減反を開始するまで、一本調子で増加してきました。一九七〇年がピークで三四四万ヘクタールです。ところが今、水田面積は二五二万ヘクタールしかありません。約一〇〇万ヘクタールもの水田がなくなつた大きな原因が、減反政策だったのです。

## 農地資源の減少、農業衰退をもたらしたもの

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でしょか。コメ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、規模を拡大するとコストは下がります。他の製造業の場合とそれほど変わらない特性です。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、ところが、農業の場合、政策が足を引っ張ってしまいました。

### 農地制度の問題

農地制度については、戦後、農地解放を行って小作人を解放しました。第一次農

地改革は、当時の農林大臣・松村謙三と農林省当局の小作人解放への懸命な努力が実ったものです。それでは不徹底だというので、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の主導の下に第二次農地改革が行われました。

戦前、小作人は収穫物の半分を小作料として地主の倉庫に持っていかななくてはなりませんでした。大変貧乏な生活をしていたわけです。農地解放の結果、小作人を解放することに成功したものの、戦前から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、もう一つの問題が解決できなくなったのです。

一九五二年に制定された「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、「農地法」はこの考え方を第一条に規定し、農地改革の成果を維持・固定しようとした。

この結果どういふことが起こったかというところ、農地を借りて耕作することも、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そぐわないことになりました。「農地法」が借地による規模拡大を阻害してしまつたわけです。

もう一つ、「農地法」は農地を守るといふ考え方をとり、農地の転用を規制しました。さらに、一九六九年に「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」を作つて、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ふ、ヨーロッパで見られる「ゾーニング」といふ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。

農地を転用すると、ものすごい値段で売れます。農地の価格が住宅地の価格と連動して上がるようになる——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、農地を買つ



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、先ほどの「自作農主義」がそれを阻みます。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いう可能性もありますから、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だけです。

### 食管制度による高米価政策、減反政策

農業においても他の産業と同じように、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

いいのでしょうか。売上高が上げられなければ、規模を拡大してコストを下げ、所得を上げる道しか残されないことになります。その方向を「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、政府の税制調査会会長を一六年も務めた小倉武一氏でした。

ところが実際の農政は、米価を相当な水準へと上げた結果、コメは過剰となり、四〇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、これに農家を参加させるためのアメとして年間二〇〇〇億円、累計では七兆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。食料自給率の低下と国際競争力の低下です。食料自給率の低下につきましたは、農水省の公式見解は、食生活が変化したからだというものですが、それでは政策の失敗を説明していません。面があります。

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は、高い農産物価格で作りたいだけ作らせました。当然、過剰になりました。そこで、余った農産物に輸出補助金をつけて国際市場へ輸出しました。国内の消費が一〇〇%で、それを超えてさらに輸出するわけですから、自給率は一〇〇%を超えます。反対に日本の場合は、唯一自給できるコメを国内の消費量に合わせて減反していきました。そうすると、コメの自給率は最大一〇〇%で、それ以外のムギや大豆は輸入しますから自給率は必ず一〇〇%を切ることになります。

もう一つの失敗は、米価を上げ、消費者米価も追隨して上げたことです。コメの政府売渡価格における売買逆ざや（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）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、小麦（外国産小麦）中心のムギは、この四〇年間、価格水準はほとんど横

ばいの状況です。その結果、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ふ選択肢もありえたと思いますが、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。

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じゃんじゃん上げましたが、ムギについては物価上昇程度しか上げませんでした。それが一九七三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。それまでムギ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。

政策がもたらしたもう一つの大きな問題は、稲作の生産コストが上昇したこと、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。

一ヘクタール当たりどれだけコストがかかったかを、一ヘクタール当たり何トン

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、あるいは一俵当たりの「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。品種改良による「単収」の向上はコストを低下させます。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した。そうになると、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。

数字を挙げると、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三割低い状況です。他方、生産に籾たが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三倍高い状況です。フランスのパリ周辺の農家は、一〇〇ヘクタールぐらいの規模があります。単収が三倍ということは、アメリカの三〇〇ヘクタールの農家に匹敵します。アメリカの平均的

な農場規模は一〇〇〜二〇〇ヘクタールぐらいなので、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つたわけです。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。

### 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、農協にとつ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すると

政治力も維持できます。経済・政治の両面で、農協は食管理制度とともに発展しました。

## 世界的に特異な日本の農政

ところで現在の日本の農政は、国際的にどのような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」の部分が約四兆円あります。これは、消費税一・六％に相当する数字です。ところが、「納税者負担」の部分は五〇〇〇億円しかありません。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います。

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」に転換しました（25ページ表参照）。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。高い価格を維持するためには高い関税が必要となり、日本には極めて高い農産物関税が存在して、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。



表 日本、アメリカ、EUの農業政策の比較

項目	国 日本	アメリカ	EU
生産と 関連しない 直接支払い	△ (一部の畑作物)	○	○
環境 直接支払い	△ (限定した農地)	○	○
条件不利地域 直接支払い	○	×	○
減反による 価格維持	●	×	×
1000% 以上の 関税	こんにゃくいも	なし	なし
500～ 1000% の関税	コメ、落花生、 でんぷん	なし	なし
200～ 500% の関税	小麦、大麦、 バター、 脱脂粉乳、豚肉、 砂糖、生糸、雑豆	なし	バター、砂糖 (改革により 100%以下に 引下げ可能)

(注) ○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用  
(出所) 日本、アメリカ、EUの農業政策に関する各種資料より作成

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、一九九三年以降、EUは価格を下げて「直接支払い」で農家の所得を補償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理由がありました。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

### 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。では、どうすればいいのでしょうか。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きました。

現在、日本で新たに農業をやるうとする人は、参入しようとしてもできない仕組みになっていきます。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、「農地法」はこれを認めていません。したがって、農業に新規参入しようとするとき、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わけで、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のです。

また、「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てきました。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。そこまでやるのが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。

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、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。この制度も日本の農地の賃貸借を阻害しているため、見直しが必要です。

### 直接支払いによる米価引下げ

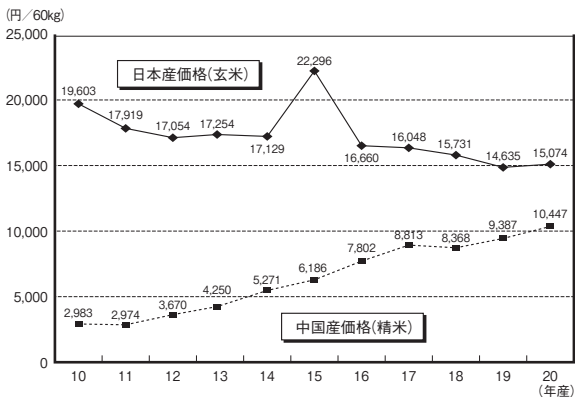
これまで耕作放棄地面積は三九万ヘクタールあって、これは東京都の一・八倍、

あるいは埼玉県に匹敵する面積だと言われてきました。農水省が統計数字を変えたので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、耕作放棄はなぜ起きているのでしょうか。米価はこの一〇年間で一俵（六〇キロ）当たり二万円から一万五〇〇〇円ぐらいの水準へと、二五%も下がりました（30ページ図1参照）。

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「農業を継続するほうがまだ安上がりだ」と、農地を出さなかつたわけです。ところが今は米価が下がっているので、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、本来、農地の引き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。兼業農家と主業農家の間に落ちた農地が耕

図1 米価の推移—近づく日本産と中国産の米価



(注) 日本産は「玄米」、中国産は「精米」の短粒種の価格。平成19年については日本産は10月現在の数値、平成20年については米価格センターに上場がないため比較可能な数値はないが、現在の相対取引価格と平成19年の入札価格の関係から3%程度上回るものとして推計した。

(出所) 全国米穀取引・価格形成センター『コメ価格センター入札結果』『年産別落札加重平均価格の推移(包装代及び消費税等を含めた取引価格)』、農林水産省「中国産精米短粒種輸入価格(SBS< 売買同時契約>加重平均買入価格)」より作成

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えます。

兼業農家が農地を出してきているのはいい方向です。今、二五〇万ヘクタールの水田のうち減反面積は約一〇〇万ヘクタールです。この減反面積を毎年二〇万ヘクタールずつ緩和し、五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。そこで主業農家に対して「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Ⅱ貧農」という世界が、今では「小農Ⅱ富農」という世界に変わってきているのです。

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、地代負担能力が上がります。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のパイが小さかったが、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ます。大きくしたパイをどう分配するかは、各地方の実情に任せればいい話だと思います。

EUが一九九三年に穀物の価格を下げ「面積当たりの直接支払い」に移行した大改革について、OECDが調査したところ、直接支払いの九〇%が直接支払われた耕作者ではなく、地代の上昇によって地主側、つまり農地の貸し手側に帰属したと

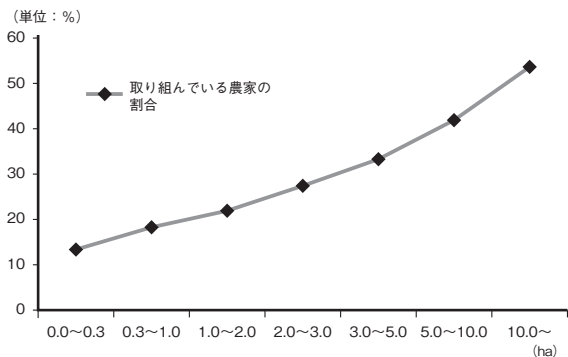


いうことです。日本とヨーロッパでは条件が異なりますからそのまま当てはまるとは思いませんが、こうした農政改革によって生じる利益の相当部分が、農地の貸し手である兼業農家に帰属するということは注目すべきだと思います。

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（図2参照）。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ます。

農地の貸し手も高い地代収入を得られれば、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、農業から退出することもありません。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。

図 2 米の作付規模と環境保全型農業の取組割合 (2000年)



(出所) 農林水産省『2005年農林業センサス』第4巻農業経営体調査報告書(農業経営部門別編第1集)「販売目的で作付けた水稲作付面積規模別統計：水稲部門」より作成

今、日本のコメの値段は一俵当たり約一万五〇〇〇円の水準です。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、一〇年前は三〇〇〇円ぐらいでしたが、徐々に上がって、今では一万円を上回る水準になっています。ということは、コメの関税率は五〇%も要らないのです。今、ジュネーブで交渉しているのは、七七八%のコメの関税率を七〇%下げて二三三%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五〇〇%ぐらいまでの関税率に歩留まりたい」といった交渉をやっています。

もし減反を廃止して、需給が均衡する九五〇〇円ぐらいまで米価を下げるとどうなるでしょう。

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、中国は五〇〇万トン以上のコ

メをミニマム・アクセスとして設定していますが、せいぜいその一〇%ぐらいしか輸入していません。なぜなら、中国産米の国内価格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のです。

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。日本も、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

畜産を英語ではライブストック (livestock) といいます。なぜなら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。畜産はまさに「生きた備蓄」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のです。平時の自由貿易と危機時の食料安全保障は両立します。

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ません。人口が一億人に減ったとしても、需要が減るだけでなく農地資源も減っていくのですから、結局は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のです。

これまで「食料安全保障」は、農産物の輸入自由化反対の口実として使われてきました。これが、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言われてきました。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。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です。関税を守るのではなく、相手方に対し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。今までは国内の市場を守ることしか考えてきませんでした。今後は外国の市場をいかに開拓するかという方向に変わっていくべきです。

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つて、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ので、じっくりお読みください。

農水省は一九〇〇年当時、農商務省といわれていました。省内には法学士はいな

くて、法律は内閣法制局で作ってもらっていましたが、一九〇〇年、初めて東京帝國大学法学部を卒業した人物を採用します。のちに民俗学者となつた柳田國男です。

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、これが札幌農学校の設立につながりました。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、「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一ヘクタール未満ですが、当時はもっとと農業者が多かつたにもかかわらず、二ヘクタールの規模の「中農」を養成すべきだという議論を展開したのです。

「言わんと欲するところ要するに左のごときのみ。……農をもつ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」

この柳田國男の言葉を踏まえて、石破大臣の下での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。

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

## わが国農業の規模拡大の是非

山下 報告の最後にご紹介した「日本は中農養成策をやるべきだ」という柳田國男の考え方は、基本的に「農業基本法」まで続いていたと思います。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、ご意見をお聞かせください。

### 農業人材の枯渇が最大の農業問題

大泉 基調報告の中で、かつて農政に携わった松村謙三、東畑精一、小倉武一、柳田國男の名前が出てきました。山下さんがお考えになっていることは農水省の正統

派の流れの中にある。しかし今日の農政は正統派の流れの中にあるのかどうか。そもそも農政というのは何のため、誰のためにあるのか。そう考えると、現在の農政はいろいろな形でぶれているのではないかと感じます。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といった点です。

私は今、農業に従事する人材の枯渇が最大の農業問題であり、そのことが現在の農業生産額の減少につながっていると思います。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を上げてくれる人を増やすには、どのような仕組みを作っていくのかが、まさに問われている。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、あまり意味のあるものではないと思います。

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。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。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。しかし、決してそんなことはありません。

世界でもオランダやデンマークなど成熟した小国が、農業を立派な輸出産業として成長させています。その国特有の農業のビジネスモデルを作っているのです。

## 二〇〇三〇ヘクター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ます。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きたということに気づかない、気づかせない構造が続いてきたことがあります。

「稲作は、かつては三ヘクタール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作り上げる作物でした。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。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のです。

「集約作物」から「粗放作物」へという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、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ります。必要なのは、粗放なコメを前提とした経営方式や農法（農業のビジネスモデル）を構築することでしょう。

現実に静岡県森町の農家が作り上げたビジネスモデルに、コメを粗放にしながら水田を四等分して、四分の一にはレタス、四分の一にはスイートコーン、残りの二

分の一にはクリーニング・クropp、つまり地力維持として稲を作るといふ経営方式があります。この方式で三五〇三六ヘクタールぐらいを耕作すると一億円の販売額になります。そうした経営がなぜ一般化しないのかが、わが国農政の宿痼しゆくあであると同時に、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だろうと思います。

私は日本の水田の農業経営は、規模として二〇〇三〇ヘクタールがいいのではなくかと思えます。この規模は小農の規模ですが、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については、特区で一五〇ヘクタールや二〇〇ヘクタールの稲作もやったほうがいいと思います。

### 多様な農業の共存が必要——株式会社参入の意義

山下 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つながります。多様な農業の共存を認めるというのが、日本のWTO交渉での主張です。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、アメリカは確かに一〇〇ヘクタール、二〇〇ヘクタールと大きいのですが、中国は〇・二ヘクタール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のでしょうか。

### 制約条件を踏まえた政策的支援が必要

鈴木 確かに規模だけでは経営の効率を測りきれませんが、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ありません。食料生産ができるだけ安価に行われ、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す。それを儲かる形で実現するにはコストを下げる必要がありますから、手段として「規模拡大」がまず出てくるのは当然だと思います。

ただし、日本は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。そこに、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。

仮にコストが高くて価格が高くても、「日本のこの地域の農業者が作るものは質が全然違う」といった、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。多様な経営戦略というものが存在するのです。小さいからダメ、大きいからいいのではなく、戦略としてどういう形態をとるかはさまざまであるということは認

識しておく必要があります。

## 農地法改正で農地の流動化は進むか

山下 今回、国会に「農地法改正法案」が提出されました。ポイントは二つ、一つは第一条の「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、従来は一切認められなかった一般企業の参入を、特区から始まって耕作放棄地の多いところへと認める方向で改善された点です。今回の法改正で全国展開が可能となれば、若干要件はあるものの、リース方式（賃貸借）であれば、一般企業も全国で自由に参入できる方向に移るといふことです。

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のかもありません。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。

### 米価引下げで本当に農地は流動化するか

鈴木 農地の流動化を促進するという面では、すでにバイパス法（農業経営基盤強化促進法など）で「所有から利用へ」という形を推進してきました。「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く、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だと考えています。

リースであれば、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つ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ふ効果は認めるべきでしょう。

ただ、農地の流動化や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、山下さんが言われる「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、今まで二万円を超えていた米価が一万円ちょっとの水準まで下がってきてても、農地の流動化は進んでいません。バイパス法で一生懸命にやってきても進まなかったことを考えると、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。

例えば〇・五ヘクタール未満の稲作農家の収入を時給にするとマイナス一〇〇〇円で、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一八%です。〇・五〜一ヘクタールは時給二〇〇〜三〇〇円で、その生産シェアは二三%。一ヘクタール〜二ヘクタールの生産シェアは一九%です。ここまでが企業的にいうと赤字となる層ですが、計六〇%の生産シェアを占める方々が生産を続けています。

なぜこれらの方々が土地を出さないのかについては、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、問われている気がします。

### 「耕作者主義」の中心概念は農地の有効利用

大泉 今回の農地法改正は、一時期の右往左往からすれば非常に前進が見られたと評価しています。ただ、「耕作者主義」が抜けているという意見がすべての野党から出て、修正を余儀なくされた経緯があります。

「耕作者主義」という概念は実は非常に曖昧で、使う人によってまった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、放棄されないという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う点、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、つまり農家によつ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、確か昭和四十五（一九七〇）年の農地法改正のときに出てきた話です。そのころ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、そもそも農地の有効利用、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。しかもこれは決して曖昧なものではなく、現行の「農地法」第三条に要件が書かれており、最も大きいのは「農業に常時従事する」というものです。

農業以外の人は一五〇日ないと農業の常時従事者とみなされないが、農家だと六〇日でもOK、あるいはそれ以下でも許されるという状況があり、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ぬということとさらに強調する「耕作者主義」を持ち出して、修正を加えるのはいかがなものでしょうか。

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 先ほど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。先ほど申しあげた「三六ヘクタールで一億円の販売額を上げる水田農法を築いている」という静岡県森町には、こうした支払能力の高い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。

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、稲作で委託しようとしても、高い地代でないと流動化が進まないだろうと思います。そうした意味から、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

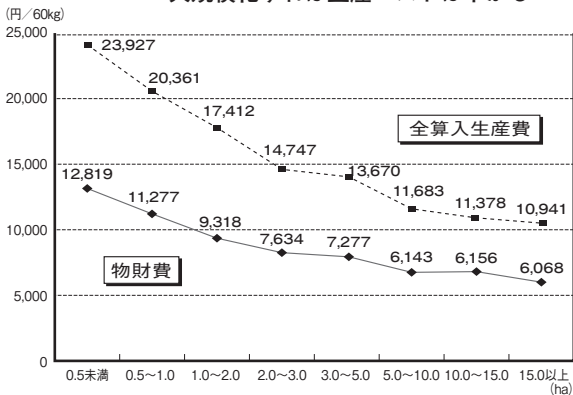
山下 規模と生産コストの関係においては、「物財費」と「全算入生産費」という



二つのコスト概念があります（58ページ図3参照）。「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）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、実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。

一俵（六〇キロ）当たりのコメの価格は一万五〇〇〇円ですが、農協の手数料が二〇〇〇〜三〇〇〇円かかりますから、この分を引くと一万二〇〇〇〜一万三〇〇〇円になり、規模の小さい農家でもまだ物財費をカバーできます。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のです。

図3 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



(出所) 農林水産省「農業経営統計調査 平成19年産米生産費」

ゾーニング規制の導入は可能か

山下 われわれの研究成果としてもう一つ、産業組織論専攻の東京大学大学院の大橋弘准教授と文部科学省科学技術政策研究所の齋藤経史研究員が計量経済学的分析を行った論文を、報告書の各論に収めています（注2）。

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つて、零細な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（自給的農家）のほうが耕作放棄しやすい。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なのです。

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。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、もう一つの要因として都市近郊地域の場合はゾーニングがきちんとしていないので、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えます。

（注2） 報告書各論第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」参照

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は、日本では土地利用規制があつて、できていません。EU並みのゾーニングを導入することについてどうという障害があり、解決方法にはどういうものがあるのでしょうか。

### 資源の有効利用を阻害する「個別所有」の問題

大泉 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、所有権が強いことが関係しているのでしょう。私は農業経営学が専門で、今、宮城大学では地域経済論で中心市街地の活性化と漁村の活性化の問題を扱っています。その中に、商店主が「自分の目の黒いうちは店舗を誰にも貸さない」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。漁村も、浜付き漁業権で、地域の人全員で漁業権を持っているから、漁場へは全員

で行って競争して獲って帰ってきます。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、林業も、「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えますが、日本ではなかなかうまくいかない。どうしたらいいのかという、最近、シヨ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います。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、I-T-Q (Individual Transferable Quotas / 個別譲渡可能割当) 方式で、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、そろそろ考えられてもいいと思います。不動産管理業のよう

なビジネスとして展開する形がいちばん取り入れやすいと思いますが、ケース・バイ・ケースでしょう。

農業の場合、ゾーニングや利用中心の規制が困難なも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、農業委員会には勧告権があります。農業委員は仲間内から選ばれるため、仲間に対して規制をかけることがなかなかできないのです。また、市町村の中には都市計画課や商工課、農林課があり、それぞれ思惑が違って、地域の活性化のためにシヨ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農地を転用するということが合意形成されたりします。ですから、地方自治体の総合的な監視体制というか、意思の統一が必要になる気がします。

山下 ゾーニングというのは言うはやすく行うは難しいものですが、農地制度の将来的な課題として、この問題は真剣に議論していく必要があると思います。ヨロコ

ツパにできて、なぜ日本ではできないのか。日本は、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も議論すべきだと思います。

## 減反維持でわが国の農業の将来はあるか

### 現状の減反政策の限界

鈴木 農村の現場では、過去四〇年間、生産調整に懸命な努力がされてきましたが、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。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います。ある地域内で一生懸命に減反し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

上乘せして負担を増やしていかなばならないということで、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困難な状況になっているのです。今まで一生懸命やってこられた方にとって、やらない人が増えることに対する不満もあります。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と思います。

そういう中で世界的な情勢を踏まえ、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。国際化で輸入米が増えてくると、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でしょう。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ではないか。それによって農村に活気を持っていたかどうかといった議論も出てくると思います。

一方で米価が下がると、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。そういう点はきちんと下支えし、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、セーフティネットの強化という面から生産調整を考えようという議論になってきていると思います。

世界的な情勢でいいますと、山下さんが最初に説明されたように、食料危機が起きたとき、日本はコメで急場をしのぐと考えますと、水田の四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、可能な限りコメを作ることができざる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えます。

### 「水田のフル活用」と整合的な減反の「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。水田のフル活用とは、生産調整の自由化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、販売という出口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状態が出てきます。割当ての世界ではなくて、主食を作ればどれだけ、米粉ならどれだけ、ムギ・大豆ならこれだけというように、作るものによって補てんの体系があつて、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のでしょうか。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、

実は対立側面ばかりではないという気がします。

また、「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、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」というメッセージになりますが、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し、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乘せするという議論と表と裏の関係にあつて、同じような効果を生む可能性もあると思います。

その意味でも、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っています。

「選択制」は兼業農家支援により農地を固定化させる

山下 補足しますと、「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、という制度です。

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、すると、自由に作付けした人も次は減反に復帰するかもしれない、そうしたら今度は米価が上がるというふうに、米価が変動するのではないかということです。同じように、財政支出も変動します。

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。つまり、米価を下げた農地を流動化するという仕組みも、なかなか動かないということになります。

ここで言う「直接支払い」の出し方は、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いう意見ですが、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、選挙の争点がどこにあるのかがよくわからなくなってきました。

### 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ということ、次に出てくるソリューションが、今の選択制になってきています。そうすると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。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が。

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

いうことでないと、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は、かなり厳しい議論になるのだらうと思います。

先ほど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よつとフリーズしている部分があるのだらう、ということでした。確かに去年の十二月ごろは「選択制」への反対が強くて、石破大臣も今年二月、三月ぐらいには、ちよつ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えます。

直接所得補償の制度設計ができて、その財源が確保でき、財務省から五〇〇〇億

く六〇〇〇億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 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と思っています。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たために、技術力が非常に低下してきました。今では一〇アール当たり五〇〇キロのコメしか作れなくなってきました。昭和四十年代には、八〇〇キロとか一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、二〇〇〇万〜三〇〇〇万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あり、日本がそこに貢献できないかということですが、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。

農水省の考え方は「貢献などできない」というもので、なぜなら「コストが合わないから」ということのようなのです。

しかし、日本の「物財費」は六〇キロ当たり六〇〇〇円程度、つまり一〇〇円／

キロということ（58ページ図3参照）。かつては一トンから一・五トンぐらい作れたことを考えると、すぐにコストは三分の一ぐらい、物財費も三〇円／キロぐらいいになります。この水準はタイ米と対等です。また現在の物財費一〇〇円／キロという水準だって、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されていますが、それは違います。七七八%関税など必要なく、おそらく一〇〇%関税で十分な競争力があると思います。そうすれば、二〇〇〇万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ます。そうなると、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 コメの用途別の価格は、減反を前提とした主食用が一俵（六〇キロ）当たり一万五〇〇〇円です。これを輸出に回すと、中国産米と対等の価格は一万円ぐらいになります。米粉、餌米は一俵当たり四〇〇〇円ぐらいです。水田フル活用というのは、この四〇〇〇円と一万五〇〇〇円の差額を財政で負担するという政策であり、つまりは転作作物の一種として、米粉用、餌米用を考えるとということです。ならばなぜ、その途中にある一万円の輸出を考えないのか。この場合は、財政的には五〇〇〇円補てんすればいいだけの話です。

同じ財政支出額で、より多くの水田面積をフル活用できて有利なのに、なぜ輸出を考えないのかといえば、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」で価格を一万円以下に下げれ

ばよいということです。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えます。

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」であり、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。ターゲットを絞った政策、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という思想に変わりつつあります。今回の交渉ではまだ無理だと思えますが、こうした考えは、いずれWTO交渉にも反映されると思っています。

## 質疑応答

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)消費者が四兆円を負担していると聞き、非常にびっくりしています。

私がいちばん思うのは、大泉先生がおっしゃったように、担い手がいないということ、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七割を占めています。まさに零細農家の人たち、七〇〜八〇歳の方が皆さん一生懸命

頑張つてやっていらつしゃいます。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、自分の代までで次に継がせることができないのと、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、私も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。先ほど、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。四〇〇〇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、ご意見をうかがいたいと思います。

### 農政情報を国民にオープンに

大泉 農地を有効かつ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、一五〇〇万円ぐらいの販売額がある農家は八万四〇〇〇戸ぐらいしかありません。ところが農水省は、四二万戸を対象とした五倍の計画を作っています。これは、はつきり言って絵に描いた餅です。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でしょう。

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くます。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、そうした活動を進めることも必要だと思っています。

### 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、二年前に「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点、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、直接支払いはもう一つあるわけで、中山間地への直接支払いを一桁増やすかとか、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いる点です。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えます。

山下 中山間地の直接支払制度については、報告書の各論の中でも早稲田大学の柏雅之先生が、「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（注3）。

参考までに申し上げますと、EUは一九七五年に条件不利地域、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。一九八五年に、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。一九九三年には、農産物の価格を下げた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は三段階の直接支払制度を持っているということ

(注3) 報告書各論第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」参照

す。これも、日本としては見習うべきだろうと思います。

一〇年前に、中山間地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っています。ただ、情けないことに若干後退しているように感じます。

## 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、あるいは農業法人もやっており、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います。

先ほど、ゾーニングの話がずいぶんありました。ゾーニングをやるうと思っても、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、おそらくここ五

年から一〇年でさらに拡大するのではないでしょうか。そのために、農地を借りたくても借りられない、あるいは誰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まったく違う法律ですが、何とかしておかないと、「農地法」はしよせん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ありました。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でしょうが、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っています。

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あります。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、先ほど、物財費と全算入生産費の話がありました。はたして「規模と生産コストの関係」の図の数字（57ページ図3参照）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。それによってまったく違った見方ができます。五ヘクタール、一〇ヘクタール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、反当たり一万五〇〇〇円が出るとか、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います。

実際に水田を借りようとしても、反当たり二万円ぐらいかかります。賃料が売上の一〇%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、この図はもう少し分析する必要があるのではないかと思うわけですが、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だろうと思います。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。

#### 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きます。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必要になってくるわけで、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さまざま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るでしょう。

それから、コスト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、二万円の地代という



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。一二万円のうち、収益がその半分の六万円として、六万円のうちの二万〜三万円は地代として地主さんのほうに行ってしまう。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、三万〜四万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乘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いいと思っています。

これから問題になってくるのは、土地改良費を誰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、現実に受託者が負担する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。

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。

(文責 21世紀政策研究所)

---

山下 一仁 (やました・かずひと)

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。

---

大泉 一貫 (おおいずみ・かずぬぎ)

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、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。

---

鈴木 宣弘 (すずき・のぶひろ)

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)。

---

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

---

2009年9月17日発行

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

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