

平成 18 年度

第 1 回 土地改良研修会

講 演

「農政改革と近未来の食料・農業・農村」

講 師：生 源 寺 眞 一

(社)北海道土地改良設計技術協会

(社)北海道土地改良建設協会

2006.5.11

「農政改革と近未来の食料・農業・農村」

生源寺 眞一

司 会

それでは、講演に入らせていただきます。講師をお引き受けいただきました生源寺先生には業務多忙の中、本当にありがとうございます。生源寺先生をご紹介させていただきます。生源寺先生は昭和 26 年に愛知県でお生まれになり、昭和 51 年に東京大学の農学部農業経済学科を卒業されております。卒業後、農林省農事試験場研究員、農林水産省北海道の農業試験場研究員を経まして、昭和 62 年に東京大学農学部の助教授になられ、平成 8 年より現職についておられます。現在、食料・農業・農村政策審議会企画部会長をはじめ、国土審議会委員、日本フードシステム学会会長などの要職を務められております。また、「よくわかる食と農の話」(家の光協会)や「現在日本の農政改革」(東京大学出版会)など、多数の著書を執筆されております。それでは、生源寺先生、ご講演を宜しく、お願いをいたします。

はじめに

おはようございます。ただいま、ご紹介いただきました生源寺でございます。ご紹介にもございましたけれども、私、56 年から 62 年まで約 6 年間羊ヶ丘の試験場におりました。56 年と言うのは例の水害の年でありまして、赴任したのが 8 月の初めでございました。水害の直後と言うことで、私にとっては内水排除地区の転作と水害と関係が最初の仕事でした。そう言う意味では土地改良との縁があり、また、北海道との縁も多少ある人間かなと言うふうに思っております。今日は北海道プロパーの話と言うよりも、日本の農政全体のお話をいたしたいと思っておりますけれども、当然いずれも北海道の農業・農村にも深く関わることではないかと、今ふうに思っております。簡単な資料を用意してまいりました。大体、これに沿って、お話しするつもりでありますけれども与えられた時間が 1 時間半くらいと、限られております。従って、かなり、はしょって、お話をしてまいりたいと思っております。後ほど、ご覧いただければ、今日、あの男は何をしやべったかと言うことが大体お分りになるような、そういう資料にしたつもりでございます。時おり目を通していただくことができるかと思っておりますけれども、気軽にお聞きいただければありがたいと思っております。今日、大きく 3 つに分けて、お話したいと思います。一つ目は、農政改革の経緯であります。まだ、最終のところまで到達している訳ではございませんけれども、この経緯について、少し振り返ってみたいと言うことが第 1 点であります。二つ目は、これが時間的には、一番多くの量を割くこととなりますけれども、この農政改革のポイントであります。三つ目のお話については、今日、出席されている皆さまが土地改良関係の方が非常に多いと言うふ

うに伺っておりますので、特に地域資源保全施策の現代的な意義と言いますか、今日的な意義と言いますか、こう言ったことについて、時間的には、ごく短時間になるかと思えますけれども、お話をしてみたいと思います。宜しく、お願いいたします。

新たな食料・農業・農村基本計画（冊子：P1）

昨年3月25日に新しい食料・農業・農村基本計画が策定された訳であります。この資料の1ページの下の方に新たな食料・農業・農村基本計画の目次と言うのがあります。2ページにかけて大きな項目ですけども、ここに引っ張ってまいりました。実は、この目次だけを見ておきますと、5年前の2000年3月24日、この時点で1回目の基本計画が出来ている訳でありますけれども、目次だけを見ますと今回のものと、そっくりであります。特に、第1・第2・第3・第4、これは完全に同じ表現になっております。これは、ある意味で当然でございます、基本計画と言うのは食料・農業・農村基本法に基づいて策定する訳でありまして、基本法の中には基本計画には、このことと、このこととを掲げなければいけないと言うことが法定されている訳です。従って、勝手に、その時々行政なり、或いは、審議会がこう言うことが良いのではないかと言うような思いつきを書こうとしても、それは法律上出来ないことになっております。また、必ず書かなければいけないということについて書かないことも、許されないということでもあります。特に後で少しお話いたしますけれども、食料の自給率の目標を掲げることは、実は、この基本計画に書くべき事項と言う形で定められている訳であります。「目次がそっくり」だと申し上げましたけれども、しかし、中身は1回目の基本計画と今回の基本計画では随分違うと言って良いかと思えます。1つは、今回の基本計画には、これからの農政改革の基本方向がはっきり打ち出されていると言うことであり、この内容を追々ゆっくりお話をしたいと思えます。

もう1つは、この目次の第4の2と言うところをちょっと、ご覧いただきたいと思えます。2ページ目になりますけれども、ここに施策の工程管理と評価と言う項目がございます。これは、私の記憶ではA4判の基本計画の冊子版で5、6行のごく短い項目でありますけれども、大変重要なことが書かれております。この基本計画は基本計画として、もちろん作るけれども、その付属品として工程表を作る。それによって、改革の進捗の時間管理と定期的な評価を行うと言うことが謳われている訳であります。この点が1回目の基本計画と今回の基本計画の大きく違う2つ目の点でございます。実は、基本計画そのものも基本法は作ったのは良かったけれど、それが段々絵に描いた餅と言いますか、神棚に祭り上げられてしまうようなことを避けるために作られたシステムであります。基本法は出来たけれども段々風化してしまいます。1961年の農業基本法の際にはそう言う事態が起きたと言ってよろしいかと思えますけれども、それを避ける為に基本計画を5年置きに作るということになっている訳ですが、更に策定後の5年間をどう言うふうに過ごすかと言うことについて、やはりきちんと決めておく必要があると言うことで、今回は基本計画に加えて工程表と言うものが作られております。基本計画がそのものではありませんけれども、こ

れをどう実現していくと言う意味では、基本計画と並ぶ重要性があります。これをはっきり作ると言うことにした訳であります。この工程表の中にはもちろん1年間で何をやるかが書かれていますが基本計画工程表の他にも細かな工程表が色々出来ております。各分野で作っております。中には1ヶ月ごとにどれだけのことをやるということまで書き込んであるものもございます。同時にこの資料にも掲げておきましたけれども、例えば、最近割に話題になることの多い農産物・水産物、或いは、食品の輸出を5年間で倍増するという目標でありますけれども、実は、基本計画ではなく工程表の中に書き込まれていることでございます。2009年度までに農林水産物と食品の輸出額を倍増と言うことで、小泉首相もかなり乗り気の目標でありますけれども、実は工程表の中に書かれています。或いは、その直ぐ下の星印で注を付けているところでもありますけれども、2007年度までにトレサビリティのカバーする品目を5割にしようではないかと言う目標がある訳であります。これも工程表の中に書かれていることでもあります。従って、今回の基本計画は中身が随分違う。同時にそれを実現するための手法と申しますか、手段についても従来になかった工程表とそれに基づく管理と言う発想が組み込まれている訳であります。あまりにも形式的に時間に縛られるということになりますと、これはこれでちょっと困ったことになるかと思いませんけれども、しかし、およそビジネスなり仕事を組織として遂行する機関であれば、或いは、個人でもそうかも知れませんが、こう言った形で時間管理をして何らかの目標を達成すると言うことは、ある意味で当たり前のことだと言って、よろしいかと思えます。恐らく大学なんかにも必要なことだろうと思えます。大学も法人化後は中期目標と言うものを作って、それを実現するために毎年なにをやるかと言うことを決めております。皆様のご所属の組織についても必要であればこう言う形で工程表を作ると言うことは大変重要なことだろうと思えます。その点では農林水産行政、農政はある一歩進んだ段階にいらしてよろしいのではないかと思います。

さて、こう言う形で基本計画が今年の3月に出来た訳であります。その後、この改革の中身を詰めて去年10月27日でありますけれども、経営所得安定対策等大綱が、これは政府として、農林水産省としての決定でありますけれども策定されております。ここでは基本計画で粗々の方向が書かれていたものについて、具体的な中身を決定したと言うことがございます。更に、現在、この改革に関連する法案の審議が行われております。今一番白熱しつつある段階かと思えます。法律上の裏付けも作っていくということで作業が進んでおります。もっと申しますと、例年と言えば8月に次年度の予算の概算要求と言うことになる訳でありますので、そこに向けて財政的な裏付けも含めた改革の中身の詰めが行われていくという訳であります。振り返ってみますと、後ほど申し上げるスタートの時点から見ますと、今年8月までほぼ足かけ3年掛かっております。3年の歳月でもって、今回の改革の具体像が固まると言うことでもあります。3年が長いと見るか短いと見るか。私は日本の農業・農村のことを考えますと、1年のロスを取り返すために5年も10年も掛かるという意味では、出来るだけスピードアップして改革を進めていく必要があると思っております。

従来に比べれば随分スピードアップ、或いは、深く掘り下げると言う意味で進歩していると思っておりますけれども、まだまだ足りない点はあるかも知れません。反省すべき点は反省しながら次に繋げていくということになるかと思えます。

新基本計画策定までの経緯（冊子：P2）

1 農政改革の課題と基本計画

さて、ここで経緯を振り返ってみたいと思います。今申し上げました足かけ3年、逆に言います。今から3年近く前にスタートが切られたと言うことになる訳ですが、2003年8月29日でありますけれども、当時の亀井大臣の省内向けの談話と言うのがございます。これによって、農林水産省の中での検討が正式にスタートしました。勿論、談話の前には更に地ならしの準備があったと言って良い訳ですが、基本計画への正式の号令をかけたのが、2003年8月29日の亀井大臣の談話であったと申し上げてよろしいかと思えます。大臣の談話でありますけれども、大臣が思いつきで突然こう言う談話を発表すると言う訳ではありません。その内容について、十分関係者の間で詰めて発表されるという性格のものであります。従って、これは大変重い意味合いを持った訳であります。3枚目の一番上のところに大臣談話の表現をそのまま引用してまいりました。ちょっとご覧いただきたいと思えます。 から までございます。この3本になっておりますので、当時は改革の主要3課題と言う表現がしばしば使われました。一番目はいろいろ書いてありますけれども、要は品目横断的な政策への移行と言うことであります。経営所得安定対策と言われている政策に繋がった問題の提起であります。2番目は担い手・農地制度の改革。特に制度と言う意味では農地制度の改革をきちんと検討しなさいと言うことであります。3番目でありまして、これは という形で括られておりますけれども、実際には2つのやや性格の違うものが含まれています。見方によっては、かなり共通点があると言うふうに後ほど少しご説明するつもりでありますけれども、一応ちょっと性格の違うものが1つの項目の中に同居していると申し上げてよろしいかと思えます。即ち、1つ目が環境保全を重視した施策。これを一層推進しなさいと言うのが1つの柱であります。それから、もう1つが農地・水等の地域資源の保全のための施策を確立しなさいと言うことです。これらは資源環境の問題と言う意味では共通するところが、ある訳でありますけれども、前段はどちらかと言うと農業が環境に負荷を与えて、その負荷を減らすことに政策的に工夫が必要だと言う観点であります。これに対して後段はむしろ多面的機能の発揮や食料の安全保障、つまり、食料生産がいろんな副産物、良い意味での副産物を国民にもたらしている、そのベースとなっている地域資源をきちんと支える施策が必要であると言う意味で、政策のベクトルが違っているとあってよろしいかと思えます。この後段の部分が特に土地改良、或いは、農業・農村整備に非常に関わりのある資源保全施策へと繋がっていった訳であります。以上の中で大臣談話が本当の意味で新しい政策課題として提起されたのは、最後の地域資源の保全のための施策だけだと言うふうに申し上げて良いかも知れません。と申しますのは、その

他の品目横断的な施策とか、農地制度の改革とか、或いは、環境保全型農業の推進は実は以前から必要であると言うことが共通の認識になっていたからであります。もっと申しますと、初回の基本計画は、2000年3月24日に出来たものでありますけれども、これを良く読んでみますと、3ヶ所だけ「検討を行う」と、語尾が「検討を行う」と言う形になっている部分がございます。3ヶ所だけです。どう言うところかと言いますと、表現は多少違いますけれども、1つは品目横断的な施策。当時は経営所得安定対策と言う言い方をしていた訳でありますけれども、これの検討を行う。それから農地制度改革の検討を行う。また、環境保全型農業への施策も検討を行う。逆に言いますと、この3つの問題以外の方向は決まっていた。従って、これを実現しましょうと言う形で、ある意味では言い切っていた訳であります。けれども、3つの施策は必要ですが具体策はまだ定まっていなかったと言うことです。従って、検討を行うと書かれていた訳であります。そんなことで私共は改革の主要3課題と言いながら、同時にこれは積み残しの3課題だと言う認識を持っていた訳であります。つまり、1回目の基本計画の段階では詰めきれなかった課題があり、2003年8月の大臣の談話は、これをもっと早くやりなさいと督促したと言うことが出来るかと思えます。私は企画部会のお世話役をした訳でありますけれども、私に言わせれば、2000年の基本計画で検討を行うと書いてあった訳でありますから、もっと早く検討を行ってれば、今回、企画部会を30回くらいやったと思えますけれども、多分20回くらいで済んだのではないかなと思っている訳であります。ただ、いろんな意味で農林水産行政にも同情すべき点がございます。特に基本計画が出来て、さあ、これからと言うときに食の安全・安心を巡る色々な非常にやっかいな問題が発生しました。これにいわば忙殺されたと言うところがあった訳であります。そんなこともあって、この3つの課題は今回の基本計画の検討の時点まで、いわば、ある意味では先延ばしになっていた。これを早くやりましょうと言うことだった訳であります。それで、実際の検討は食料・農業・農村政策審議会の中の企画部会と言うところで行われた訳であります。企画部会のスケジュールを睨みながら役所の中で細かな詰めなり、相互の調整なりを行って資料を提出して、それを議論するという形で進んだ訳です。2004年1月から半年ほど企画部会をまず前半戦として行いまして、ここで8月に中間論点整理と言う形で一旦整理をした訳であります。その段階までは、今申し上げました積み残しの3課題を先行して検討すると言うことでございました。従って、基本計画の非常に大事な柱であります自給率の問題などは後半の議論に宿題として残すと言う形にした訳であります。ここは、まず自給率の問題について議論すべきだと言う声もございました。そういう声があることは十分承知しておりましたけれども、まず、色々な問題点なり改革の方向をあらかじめ定めた上で自給率の議論に入った方が良くだろうと言うのが私共の判断だった訳であります。

2 再開後の企画部会の日程と議題（冊子：P3）

中間論点整理でいったん休憩状態になりまして、その後、秋に2004年9月に企画部を再

開会いたしました。その後、改革の中身の検討も行いましたけれども、同時に自給率の目標の問題、更にこの基本計画は殆ど全ての政策の分野を網羅いたしますので、それまで議論されていなかった点についての議論も行った訳であります。

3ページの真ん中から下のところに9月に再開して以降の企画部会の議題を並べてみました。色々幅広い議論をしていると言うことが、お分かりになるかなと思っております。例えば、最初の日には自給率の問題の第1回目の議論を行っております。その他、食の安全・安心とか色々ある訳ですけども、これを見まして、2000年の基本計画の時に殆ど話題にならなかった。或いは、基本法を作るときにもあまり話題にならなかったような議題が結構あります。例えば、9月16日の2つ目の議題の後段に食育の推進とあります。今でこそ食育の推進と言うことが、この国に住んでいる人々みんなの課題だと言う認識が出来ておりますけれども、まだまだ、2000年の基本計画の時点ではそういった状況ではなかった訳であります。これは大きな変化と申し上げてよろしいかと思えます。ある意味では、農業・農村の仕事に携わる人にとっては大変力強いバックアップが食育の側から行われると言うことがあるかと思えます。或いは、11月9日の3番目に、先ほどちょっと申し上げましたけれども、食品の輸出促進と言う点も議論が行われております。もちろん輸出もまだ3千億円に届かない訳で、ある意味では微々たるものでありますけれども、将来、しかも、そんなに遠くない将来アジアの所得の水準の上昇をバックアップにした日本産の農産物、或いは、食品へのニーズがこれは確実に高まってくると言う展望を含めて、やはり議題とするべきだろうと思えます。このような判断で、ここに掲げられている訳です。或いは、その下にバイオマスの利活用もあります。比較的最近いろんなところで強調されておりますけれども、ここへ来て日本にとっても、或いは、日本の農業・農村にとっても大変重要な問題として改めて浮上しているような気がいたします。国内と言うより海外からの影響が少し目を離せない状況になってきているように思います。端的に言いますと、石油の価格の上昇がございます。そのことがエタノールの経済的な成立状況を随分変えてきている訳であります。更に、それが食用農産物と燃料農産物の一種の競合というような状況を生み出すことで、例えば、砂糖の価格が上がるといった事態が出てきている訳です。従って、バイオマスの利活用、これは大変広い範囲の話でありますけれども、これも試験段階とか、試作段階と言うようなこともありますけれども、しかし、それ以上に世界の食料なり燃料の状況によっては、かなり実生活、或いは、実際の農業生産なり、或いは、農村の営みの中に意味を持つテーマになってきているような気がいたします。これは、今、大変注意を要することだと思えます。こんなこともこの企画部会の議論の中では行われ、話題になったと言うことであります。色々議論を重ねて、2005年3月にほぼ審議会としての答申がまとめられて、色々議論はございましたけれども基本計画の策定に至ったことでもあります。

以上のような経緯で基本計画が出来、或いは、農政改革の方向が打ち出されている訳であります。

新基本計画のポイント

(1): 食料自給率目標の再設定(冊子:P4)

本日の第2のテーマということになる訳ですが、ここでは基本計画のポイントと言う形で改革の方向について、少しお話をしてみたいと思います。ただ、改革の方向と言う話題からちょっとずれますけれども、基本計画の柱ということになりますと自給率の目標の問題をちょっと避けて通れないような気がいたしますので、自給率の目標の問題についても、少しお話をいたしたいと思います。

4ページをご覧くださいと思います。これは、ご案内のことかと思いますが、2000年に第1回目の自給率の目標を掲げました。目標年は2010年ということであり、基本計画そのものが5年ごとに変更すると法律で決まっておりますので、2005年に改めて基本計画を作った訳です。当然そこでもう一度自給率の目標を設定するという事であり、すけれども、1回目の目標が樹てられて、その後順調に目標に向かって世の中が進んでいくということであれば、それを延長する形で、目標を変更することなく伸ばす形になったと思う訳ですが、残念ながら自給率は7、8年横ばいを続けているということもあり、このままでは2010年に目標を達成することは無理であると判断した訳であります。無理であると判断をすれば当然、新しい目標を設定することになる訳でありますけれども、それが、この下にあります新たな食料自給率目標の数値であります。一応現状として2003年を取っておりますけれども、目標年は2015年、つまり、2005年の計画で10年後の2015年を目標年としたということであり、数値を見ますと40%のカロリーベースの自給率を45%に引き上げる。1回目の目標も45%でありますから、その点では変わりない訳であります。もう一度取り組み直すということであり、もう一つ、これも今回の基本計画の特徴として良いかと思っておりますけれども、今申し上げた供給熱量ベースの総合自給率の目標の下に生産額ベースの総合自給率と言うのがございまして、それが76%の目標として、掲げられております。これは従来金額ベースの自給率と言っていたものです。今回、これを生産額ベースと言う名称に改めた上で、しかも、正式の自給率の目標として掲げたと言うことがございます。1回目の基本計画にも生産額ベースの総合自給率の目標はありました。しかし、あくまでも参考という位置づけでありました。今回は熱量ベースの自給率が基本だけでも、同時に正式な目標として生産額ベースの自給率の目標も掲げると言うことにした訳です。この点は、非常に重要な意味を持っていると思います。また、北海道の農業のあり方を考える上でも、考える入り口としては重要な意味を持つ目標の設定だと思っております。この点は、後ほど少し触れることにしたいと思います。自給率の目標をもう1回設定した訳ですが、もう一度、同じようなことを繰り返すとすれば、本当に実現出来るかどうか非常におぼつかない訳であります。何故1回目の目標を達成することが困難な状況のままなのか、この点を分析する必要があります。実はかなり詳しい分析が政策評価会で行われておりまして、基本計画では、それをいわば集約する形で何が問題なのかと言うことを述べております。大変多岐に渡っておりますけれども、今日は1つの問題だ

けについて、その内容を資料として、引っ張ってまいりました。自給率の目標の達成度合がはかばかしくないことの背景には、農業生産の面の問題もある。消費者にももっと考えていただきたい点がある。色々ある訳です。同時に双方のコミュニケーションがうまく行っていない。うまく行っているところもありますけれども、それはまだ点的な存在、或いは、少数派であって、どうもコミュニケーションがすれ違っているのではないかという認識があります。そこを何とかする必要があります。例えば、これは4ページの下のところにありますけれども、国産農産物の有利性が生かされていない、十分伝えられていないと言うことであります。或いは、国産農産物を使うメリットを食品産業に対して十分説得的に提示出来ていない。農業側から見たお話をいたしますと、農業側から十分な発信が出来ていない。或いは、発信の仕方の問題として消費者、或いは、食品産業と言う実需者へうまく伝わっていないことがあります。それからどうも消費者・食品産業側の声が農業生産の現場に届いていないのではないかという声がある。うまく聞き入れられていないのではないか。食品産業の農産物に対するニーズには、通常の生鮮食品のニーズと随分違うものがございます。定時・定量、比較的均一な規格のものがコンスタントにと言う願いがある訳ですけれども、それにどうも日本の農業が十分応えていない面がある。これは、悪弊と言って良い訳ですけれども、やはり生鮮中心だと言うことです。加工向けのものには裾ものという言い方があるように、一級、或いは、二級下のものだという位置づけになっていて、中には生鮮市場で結構良い値段がつくと契約で加工に向けるといったものがそちらに動いてしまうということもあった。つまり、食品産業側のニーズに農業が十分応え切れていないということです。これは農業側のいわば受信機能と言いますか、受け止める力の問題だと思います。もちろん食品産業、或いは、消費者側にも考えていただければいけないことはありますけれども、どうも食品産業、消費者と農業、或いは、農村の間にすれ違いのようなことがある。ここをうまく繋ぐような政策を十分行う必要がある。このような認識を述べている訳であります。いわばすれ違いの構図がある。私、特に農協の皆さんなんかにお話しするときに良くいう事があります。農協の皆さんが農業新聞とか農協新聞お読みになるのは当たり前です。ただ、同時に農協、或いは、農業にとって、お客さんである食品産業の業界紙や、或いは、食品産業の新聞が週に1、2回発行されていて、結構細かな情報があります。時々、北海道特集などもあります。北海道のある地区の食品産業の事業者がどう言う状況で、何方が亡くなられたと言うようなことまでいろんな情報がある訳です。それをその組合員の方々の皆さんが読む必要はありません。しかし、少なくとも農協に1つ2つ取っておいて、その情報をむしろ積極的に取り入れるようなことがあって良いのではないか。農業側が農業の情報を持っているのは当たり前であります。しかし、川下の産業の情報を意識的に掴むと言うことも必要でしょうと言うようなことをしばしば申し上げます。その辺りの弱さと言うものがやはりあるのかなと。というようなことを指摘している訳であります。

さて、自給率についてはもう1点のみ申し上げて終わりたいと思います。5ページをご覧

いただきたいと思います。数字で恐縮でありますけれども、先ほど供給熱量ベースの自給率の目標はこれまで通りと掲げ、同時に生産額ベースの自給率についても正式の目標として掲げたと申しました。2つの自給率に随分差があります。一方は4割で一方はほぼ7割という差があります。ここは、どちらが自給率として正しいとか適切だと言うことではないと思います。どちらも必要です。非常に単純化して申し上げますと、供給熱量ベースの自給率と言うのは、どちらかと言うと消費者、食べる側にとって非常に重要な自給率で一番基礎になるべきカロリーは、これだけ国で賄うことが出来ているということを示す。その意味で供給熱量ベースの自給率というのは食料安全保障型の自給率です。従って、食べる側がもっと関心を持っていただきたい自給率であるという言い方が出来るだろうと思います。一方、産業としての農業のボリュームを図るとすれば、むしろ生産額ベースの自給率の動向にもっともっと注意を払って良い。そう言う意味を持った自給率であると申し上げて良いだろうと思います。よって、問題意識なり観点によってどちらの自給率も大事です。ところで、この2つの自給率が、今、4割と7割と言うふうに申し上げました。実は自給率の計算が統計データとして通常の形で得られるのは1960年以降であります。それで、1960年には、熱量ベースの自給率は79%でありました。金額ベースは、もう少し高くして93%でした。つまり、どちらも8、9割であった訳です。いずれにしろ相当高い水準だったのですが、それが段々開いてきた。どちらも下がっていますけれども、一方は4割まで下がった。一方は7割のところ維持されている。こう言う格好になっている訳であります。この開きが何故生じているかと言うことを考えますと、実は、北海道の農業にもいろんなヒントがあると思います。ヒントと言うか、もうちょっと考えるべき点があるということを引き出せるのではないかと思う訳です。生産額ベースと熱量ベースの自給率に差が出る要因の第1は野菜であります。例えば、レタス。これは殆ど国内で自給されているはずであります。100%自給と行って良いはずであります。しかし、この100%自給されているレタスはカロリーベースの自給率には、殆ど反映されていないはずであります。レタスにカロリーはないからです。しかし、金額ベースであればもちろんレタスには経済的な価値がありますので、当然、金額ベースの自給率にはカウントされます。野菜の生産県なんか行って自給率の目標45%に向けて頑張りましょうと言うようなことを言っても、それはどこの話でしょうと言う感じで受け止められることがあります。当たり前だと思います。うちの村の生産物にはカロリーは、殆どないけれども価値は高いと言うものが結構ある訳です。ここで日本の農業が結構頑張っている訳です。野菜は現在でも、尚、8割の自給率があります。もう1つは、同じ生産物であっても国産のものと、それから海外から輸入されているもので消費者の評価が違うものがあります。一番典型的なのが牛肉だと思います。牛肉にも、色々ありますけれども、国産の肉専用種と今はアメリカの牛肉が来ていませんが、例えばオーギービーフを比べてみれば、100gの牛肉であればカロリーはまあまあ同じと見て良いでしょう。しかし、値段は1対3とか5とか、そのくらいの開きがあるはずであります。そうなりますと同じ国産と海外のもの、例えば、1対1の重さがあるとして、カロ

リーベースでは、そのまま1対1でカウントされますけれども、経済的な価値と言うことになれば1対3、1対5で国産が頑張っていることが反映される訳であります。これもそれほど大きな要因ではありませんけれども生産額ベースの自給率と供給熱量ベース、カロリーベースの自給率に開きをもたらす要因であります。畜産も、やっぱり日本の農業が頑張ってきた1つの分野です。同じものであっても外国のものより消費者の評価の高いケースです。サクランボなどもそうです。お米もある意味ではそう言うところもある訳であります。それが二つの自給率に差をもたらしたもう1つの要因だと思います。3番目の要因として、これが一番大きいと思いますけれども、餌の扱いがあります。ご存じだと思いますけれども、熱量ベースの自給率と言うのは、基本的には餌の自給率で捉えます。畜産物の場合、供給熱量ベースの場合に基本的には肉、或いは、牛乳・卵・畜産物、そのものが国産でも、その生産に使われた餌の自給率が例えば1割だと言うことになりますと、その餌の自給率だけの肉・卵・牛乳しか、国産としてはカウントされない約束になっております。これに対して、生産額ベースの方は輸入の餌についても若干は考慮していますけれども、基本的には畜産物、そのものが国内で出来れば、それは国産と見ましようと言う考え方があります。食品は色々加工され、或いは、流通の過程を経て我々の食卓なり家庭に持ち込まれる訳です。そのような食品の自給率をどう計るかと言うことは、結構面白い問題です。フードチェーンの流れの中の最後の小売りのところで自給率を計れば、これは殆ど100%自給率ということに多分なるでしょう。外国でお土産を買って、日本に持ってきて食べれば、これは輸入と言うことになるかも知れませんが、基本的には、我々は国内の小売店から買っていると言うことでありますから、そこで計れば100%。ただ、伝統的に食料の自給率と言う場合には、農業生産のところで自給率を計ると言う約束事になっている訳です。当たり前のことを言っている訳ですけれども、その当たり前のことがちょっと面倒な問題になるのが畜産であります。というのは、畜産の場合、流れの中で2回農業が出てくる訳です。1回目の農業は餌を作る農業であります。2回目の農業はその餌をたんぱく質に変える狭い意味での畜産であります。それが同じ所で行われていれば問題はない訳ですけども、日本の場合には前の方の農業は多くを外国で行って頂き、それをたんぱく質に変える狭い意味での畜産は国内でやっているケースが多い訳です。餌の農業のところで自給率を掴まえると随分低くなってしまいます。しかし、後の畜産のところで掴まえると、まだ結構ある。これもどちらが良い悪いと言うことではないだろうと思います。農業が2回出てくるので2回自給率を図ることができるということです。どちらにも、それなりの意味があると思います。やはり餌が来なければ畜産物を生産することが大変難しくなりますので、餌で掴まえるのも大事であります。ただ、畜産の産業としてのボリュームと言うことで言えば、それが人を雇用し所得を生んでいると言うことで言えば、畜産そのもののボリュームをきちんと評価して、あげると言うことも非常に大事だということです。やはり2つの面が必要だと思います。これも2つの自給率に差をもたらした要因であると言って良い訳であります。生産額ベースの自給率は結構高水準にあり、供給熱量は下がってきた訳です。このギャッ

ブは、ある意味では日本の農業の経済成長への適応形態を現しているという言い方も出来ると思います。こう言う適応は「けしからん」と言う人もいるかも知れませんが、しかし、必ずしも私は、そうではないと思います。野菜のようなカロリーは小さいけれども経済的な価値のあるもの、或いは、同じ品目であっても消費者は国産のものを高く評価する品物を作り出す力。私は日本の農産物の中には殆どアート、芸術品とって良いようなものもあると考えておりますけれども、そう言うものを作り出す努力、いわゆる物作りの技とっていいかと思っておりますけれども、こう言った点、或いは、海外の飼料に依存してはいるけれども、しかし、出来ている畜産物については品質が非常に高いと言う点でも優れた成果を日本の農業は生んできていると思います。その一方でカロリー型の農産物については、段々問題をはらんできていると思います。ところで、5ページの真ん中より上に北海道と東北のです。東北の自給率を持ってまいりました。全国で見ますと今も申し上げましたけれども、カロリーで4割、生産額で7割であります。割り算しますと1.7であります。これに対して、北海道のカロリーは190%、年によっては200%を超えることがあります。つまり、道民の食べるその丁度同じ量を道外に移出していると言うポジションになります。しかし、生産額ベースも高いレベルではありますけれども、二つの自給率の比率は、全国の比率に比べると随分低い。0.9です。同じ構図を持っているのは、実は東北でいいますと秋田であります。秋田が何故こう言うことになっているかと言うことは、お分かりかと思えます。米に特化している農業からなかなか脱却出来ていないと言うことです。これに対して青森、これは米がなかなか難しいと言うこともありますけれども、しかし同時にリンゴ等の果樹とか畜産物が健闘している。岩手も同じです。米以外のバランスも比較的取れている農業になっていると思います。北海道の場合、米もありますけれども、基本的には原料農産物であって、比較的カロリー型、重量型です。こう言ったもので健闘している訳です。従って、食料の安全保障と言う意味で北海道農業の意味は大変重い。これからも変わることはないと思います。ただ、北海道の農業の経済性と言う観点から言いますと、熱量ベースの自給率を確保し、更に引き上げると言うことも大事ですけれども生産額ベースの自給率が上がるような農業のあり方を模索していくことも大事だと思えます。現に、そう言うチャレンジは空知でも、或いは、十勝でも非常に力強いものとして出てきていると言うふうに思えます。これをどうサポートするか。農業者の側からむしろそう言う動きが出て来ているようなところがあるかと思えます。もっと言いますと、農業の経済的な価値をどうやって道内で作り出すかということと同時に作り出された農産物を加工し流通させ、或いは、外食と言う形で消費者に提供する、いわば川下の産業の部分をどれだけ取り込むかということも非常に大事だと思えます。例えば、麦を生産して、更に道内の比較的小さいけれども非常に良い品物を作る製粉会社が粉にして、更に麺類とかに加工して、道内で付加価値を高めている事例もあります。麦が、そのまま本州の方に行って、そこで付加価値が付くと言うものもある訳であります。北海道の農業、食品産業と言う観点から言うと、如何に農業の川下の産業を道内に取り込むか、或いは、道内から逃げていくことをストッ

づさせることが非常に大事だろうと思います。そのことが結局は根本にある農業そのものの活路にも繋がっていくような状況にあると思います。現在、この国に住んでいる1億3千万弱の人が飲食費として支出する金額が年間80兆円でございます。80兆円と言うのは、GDPが今500兆くらいでありますから、それからすれば大変なボリュームの産業です。その80兆円の中で農林水産業、つまり、原材料を生産する産業のところに行き着く割合がどれだけかと言いますと2割です。後の8割は加工・流通・外食のところでは付加され、或いは、移転された経済価値であります。そこを取り込むと言うことが、これからの農業がきちんと生きていく際の最大のポイントであると言ってよろしいかと思えます。因みに、今の2割と申しましたけれども、この2割の中には外国に行くものも含まれております。輸入品の部分も含めて2割であります。農業の後が8割取るのは取りすぎではないかと言うこともあるかも知れません。確かに流通の合理化と言う点なんかには課題は、あると思えますけれども、ただ、食品産業にしても流通業にしても大変熾烈な競争があります。そこで、いわばのうのうと胡座をかいているようなことはないと思います。むしろ、今の食のパターンとして、全面的にこれが良いかどうかは、別として生鮮食品として、購入するのは支出額の2割であります。加工品として5割、外食として3割。こういう食生活であります。加工・外食が介在するのが我々の食生活の大半であり、このことが先ほどの2割しか原材料の産業に届いていないことの根本原因であります。こういう食生活のパターンが定着し、今後も続くと言うことを前提にするならば農業とその川下の食品産業の間の連携なり、或いは、地域的な立場から言えば、北海道にそれを取り込むと言うような観点が、結局は農業、或いは、水産業がきちんとした形で生きていくための一番大切な条件になるだろうと思えます。

新基本計画のポイント(2): 農政改革の基本方向(冊子:P6)

1) 担い手の育成・確保

さて、次に、基本計画の中の農政改革のポイントについて、お話をしてみたいと思います。資料で言いますと6ページあたりからであります。この資料をご覧くださいますと括弧で括った引用がございます。基本的にはしばらくの間は新しい基本計画の中の文章をそのまま引っ張ってきておりますのでご参考にして頂ければと思います。基本計画の改革のポイントの第1は、担い手の育成・確保をしっかりと取り組む。第2はその為のいろいろな施策が考えられておりますけれども、1つの目玉になっているのが品目横断的な政策ということであります。この2つの柱について、ポイントを申し上げたいと思います。一番目の担い手の確保・育成につきましては、これからの農業政策の内、ここが非常に大事なことでありますけれども、農業経営に関する、農業経営を育成するという観点からの施策については、担い手に集中的・重点的に実施すること、言い換えますと、その他にもいろいろ施策がありますが、それは、その施策の性格に応じて対象を設定して行きましょうということになります。そこで、担い手とは何かと言うことになる訳でありますけれども、

ここは概念的な整理の問題と実際に政策を行っていく場合に対象とするかしないかと言う判断の線の引き方の問題、いわば、実務上の問題と両方ある訳であります。ここでは概念上の問題を申し上げておきたいと思えます。資料にも書いておきましたけれども、担い手とは「効率的かつ安定的な農業経営」、その意味は、すぐ後ほど申し上げますけれども、これと「これを目指して経営改善に取り組む農業経営」です。つまり、効率的かつ安定的な農業経営はすでに、ある目標を達成していることとなります。これがまず担い手の第1のカテゴリーです。もう1つは、そこを目指して経営改善に取り組んでいる方々で、まだ、その域には達していないけれどもそちらに向かっていく方とすることとなります。効率的かつ安定的と言うことの意味ですけれども、安定的というのは1年だけその目標を達成しても次に途端に駄目になってしまっただけで消えてしまうものでは困ることとなります。つまり、あるレベルに達したらその後も何年間引き続きそのレベルを維持することが出来るということとなります。そのレベルとは何かということになる訳ですけれども、基本的には農業以外の職業の方と所得と言う意味でいたいバランスが取れているということとなります。つまり、職業としてどちらを選ぼうかと、選択肢の1つになっているような農業経営ということとなります。担い手と言うと大規模農業と言う形で理解されている向きも時折見受けられる訳であります。もちろん非常に大規模と言って良いような経営に到達している方もおられますけれども、私共が今回の改革の中で強調しているのはむしろ他の産業の方の所得とほぼ同じくらいの所得を得ることが出来るという意味で、極めてささやかな目標であると申し上げてよろしいかと思えます。更に、まだ、そこまで至っていないけれども、それを目指している方も担い手として考えましようとなります。そこに施策を集中しましようとなる訳です。もう1つ、所得は確かに他産業並みだが、しかし、働いている時間が倍であるようでは困ります。つまり、生産性と言う意味でも他産業と大体バランスが取れている。所得・労働時間の両面で他の仕事と比較出来るようなレベルの経営を育てていまいましようということとなります。また、それを目指している人にその施策を集中しましようということとなります。さすがに、最近では貧農切り捨てと言うような批判はない訳でありますけれども、特に都府県の農業の場合に統計データを見ればはっきりしておりますけれども、一番経済的に厳しいのは専業農家であり、或いは、第1種兼業農家です。農業中心だけれども、それだけでは完全に所得を賄えないので、他の仕事もされているような方は他の産業の世帯に比べても、或いは、兼業農家に比べても非常に苦しい状況にある訳です。そこをサポートしようということとなります。農業のサイズは大きいけれども経済的には、むしろ、サポートを必要とするようなところにいるんなテコ入れをしようではないかということとなります。ある意味では、その地域的に見れば北海道のような専業の世界、専業農家のまだまだしっかりしている世界、そう言うところこそ経済的に非常に厳しいところがある訳です。そこをきちんとサポートすると言うのがこの政策の狙いと言って良い訳であります。ただ、先ほど申し上げましたけれども、これは経営をサポートする経営政策についての考え方です。融資とか農地の集中だとか、こう言ったことも施策を集中していく訳です。けれども、その

他にも例えば環境政策もあり、或いは、地域資源保全の政策もあります。地域資源の保全であれば面としての資源を保全する施策でありますから、これは農業者ごとにこの人とこの人は対象だけれども、この人は違うと言うようなことが適切なタイプの政策ではない。面としての地域資源保全に関与している方であれば、これは全体としてバックアップするやり方が良いでしょう。或いは、環境政策の場合にはその方が大規模であるとか、小規模であるとか、農業中心であるかどうかと言うことよりも環境保全型農業に取り組んでおられるかどうか。つまり、行動の違いに応じて施策の対象にするかどうかと言うことを判断すべきでしょうと言うことです。つまり、今、2つの例をあげましたけれども、経営を育成する政策以外の政策にもいろんなものがある訳です。それぞれの施策に一番相応しい形の対象の設定の仕方を考えていく。基本計画では、このことを産業政策としての農政と地域振興政策としての農政をきちんと分けましょうと言う書き方をしております。ただ、これは、2つの荒っぽい分け方と言うよりも政策にはいろんなメニューがあります。それぞれについて、きちんとした考え方をしましょうと言うことです。これまでは、極端に言いますと全部価格政策で面倒見ましょうと言うことだった訳ですけども、それを色々切り分けていきましょうと言うのが、今回の施策の思想であります。加えて、政策には財源を要する部分が多い訳であります。従って、国民の理解と言うことも不可欠であり、国民の理解を得るためには、合理的な判断によってこう言う対象が設定されていることをきちんと説明出来なければいけない。そう言うことにも我々は配慮したつもりであります。ただ、担い手への重点的・集中的な実施と言う訳でありますけれども、2つの重要な留保を基本計画は述べております。1つは、農業経営を育てて行くけれども、しかし、その行き着く先はオーストラリアとかアメリカのような、或いは、新大陸型の農村の構造ではないと言うことでもあります。せいぜいヨーロッパ型と言うふうに申し上げて良いかも知れません。多分、北海道の場合には、日本的な部分とヨーロッパ型の農業のミックスのようなところがありますから、せいぜいヨーロッパ型に近いと思います。このことの意味は、大きな農場、例えば、オーストラリアで言えば2千haと言った農場がざらにある訳です。そう言う農場が「ぼつん、ぼつん」と存在しているような農業の構造を描いている訳でないのです。コミュニティは例えば15分車で走っていった、小さな町で確保されていると言うような農村の構造ではないと言うことです。北海道についても、そう言うことが言えると思います。それなりの数の農業者がいて、そこには農業からリタイアしたような人も含めて1つのコミュニティが出来ているような世界を考えるべきだとしています。特に都府県の場合はそうです。従って、高齢農家あるいは兼業農家と言うこともあって良いと言うことです。つまり、やり続ける意志があればあって良いと思います。今や東京都の面積を上回る耕作放棄が出ている時代であります。それこそ担い手の方がフルに農業をやって、尚カバー出来ない農地があちこちに出ると言うのが現実だと思います。その意味では、少数の農家の方だけが「ぼつん、ぼつん」と土地を守ると言う形とは違うビジョンを描いていると言うことが1つあります。もう1つは、集落営農で経営としての実体のある組織を担い手として位

置づけたということです。この点も非常に大事な点でありまして、特に都府県の水田地帯ではこの点を巡って、今も随分議論がある訳であります。ただ、北海道の場合には、この問題はちょっと位相が違ふと思いますので、こういう点も指摘されているということ述べるに止めておきます。

2) 経営安定対策(品目横断的政策等)の確立(冊子:P6)

さて、担い手の育成の基本的な方針は、今申し上げたようなところであります。同時にその一番中心の政策的な道具として、考えられているのは品目横断的な政策と言うことであります。6ページが一番下の下段のところにその部分の説明をやはり基本計画の文章を引く形で行っております。ここは、「経営安定対策(品目横断的政策等の確立)」と言う表現になっております。このことについて、まず、一言ご説明をしておく必要があるかと思ひます。今、担い手政策、担い手を育成する政策にはいろんな政策があると言うふうに申し上げました。公庫の融資なんか、もちろん、その1つであります。その中で中心になるのが経営安定対策です。この意味は、これまで品目ごとに価格を支持し、或いは、価格に上乘せをする。或いは、価格が変動した場合にそれを均す施策を品目ごとに作ってきた訳ですけども、むしろ経営としての所得なり収入に注目して、これが振れた場合に均すと言うようなことを考えましようと言うのが経営安定対策であります。問題は経営安定対策と言う考え方は良い訳ですけども、これをいろんな農業のいろんなジャンルにそれぞれ下ろしていった場合にどう言うことになるか。例えば、酪農を考えてみます。酪農の場合に品目横断的と言うことがありうるかと言いますと、酪農の場合、殆ど生乳生産に特化しています。そうなりますと品目特定の政策で経営安定を図ることが十分可能なはずであります。生乳に着目するか、或いは、草地・農地に着目するか。それは別として、いわば酪農と言う専門的な分野であればそこだけに注目すれば良い訳であります。しかし、水田作では稲作だけではなく転作の影響もあつていろんな品目を作るのが普通の姿になっております。或いは、畑作、十勝や斜網等の畑作であれば、畑作4品をはじめ、最近では、野菜なんかも入っている訳であります。つまり、複数の品目を作っている訳であります。こう言う分野の経営安定対策を考えると、当然いろんな品目をカバーすることになる。特に、これまで品目別の対象になっていたものを複数作っておられると言う状況にありますから、これ当然まとめる形の施策になる。従つて、経営安定対策が大きな枠組みとしてありますけれども、水田作とか畑作については、品目横断的な形の経営安定対策になるということです。酪農や、ある種の施設園芸でも、経営安定対策が必要であるということであれば、これは品目特定の経営安定対策として、講じられることになるでしょう。そう言う形になっている訳です。品目横断という言葉が非常に流布されておりますので、これは何だと言うことになる訳ですけども、要は、今申し上げた関係であります。もう1回申し上げますと担い手政策があります。その重要な柱として経営安定対策があります。その中で水田作と畑作の場合には考え方からして、当然、いろんな品目をカバーする品目横断

的な施策になる。こう言う整理であります。さて、今回の基本計画の下での改革の中で打ち出された品目横断的政策の1つの特徴は、次の点にあります。それは、今収入の変動を均すと言う表現をいたしました。これは、これで以前からこの分野の検討では当然必要だと言う認識になっていた訳ですが、それと同時に海外との生産条件格差が、いろんな品目について残念ながらあります。日本の農業の基礎的な条件が、特に新大陸なんかの条件と随分違うところから格差があります。この格差については、ものによっては関税でブロックされています。その影響が日本には及ばないようなものもあります。米が今のところそうであります。しかし、既に、その影響があるものがあります。畑作の4品なんかは、いずれもそう言う形になっていると言う訳であります。従って、これまで補填する施策を講じている訳です。今回は、海外との条件格差の中で顕在化しているものについて、それを埋めるような施策も、この品目横断的政策の1つの柱にしましょうと言うことになった訳です。つまり、2つの支払いの組み合わせです。1つは、今の説明と順序が逆になりますけれども、海外との条件格差で関税などブロックされていない部分について、これを補填する意味合いのもの。これが1つです。もう1つは、仮にブロックされていたとしても、国内の市場の条件によって、価格が変化することが当然ある訳でありますから、それを均す形の施策。この二つを組み合わせると言うことであります。俗に、ゲタとナラシと言うような表現が行われております。その2つの組み合わせを具体化しなさいと言うのが、今回の改革の1つの柱になっている訳であります。それがどう言う形になったかと言うことにつきましては、すぐ後で申し上げたいと思いますけれども、ここで一番問題となったのは対象の設定です。先ほど概念上担い手と言うのは効率的且つ安定的な経営と、それを目指して経営改善に取り組む経営だと申し上げました。所得の水準なりです。すでにこの水準に到達している方を判定することは、これは出来る訳です。問題は目指す経営です。これは、ご本人が目指しますとおっしゃった場合に全て担い手ですとして良いかどうか。そう言いたい気持ちも、特に農業の現場におられる方には、あるかも知れませんが、お金を出す方の観点から見た場合に本当に、この政策を行うことで直ぐにとは言わないまでも、いずれ、ちゃんと国民にその成果が戻ってくると言えるかどうか。例えば、しっかりした食料の自給なり、或いは、安くて美味しい安全な食品が手元に来ると言う意味で、ちゃんと納税者・消費者の元にもきちんと効果が戻ってくることがはっきりしているかどうか。こう問われた場合には、やはり、目指しているとは言ってもちゃんと相当程度の可能性を持って、その域に達することが出来ると判断される方に講じましょうと言う判断をする必要がある訳です。ここまでは良い訳ですけれども、具体的にどうなるかといえば、特に農業団体と政府の間、或いは、農林水産省と例えば財務省の間のせめぎあいがある。財務省は納税者の立場をやはりきちんと主張すると言う役割を果たしている訳であります。いろんな意味で財務省等からのご指摘があります。私は、大変重い指摘も多いと思います。また、妥当な指摘も結構あると言うふうに思っています。それにも、きちんと耐えられるような政策の組み立てになっているかどうかは、非常に大事なことだと思います。財務省が

と言うよりも納税者なり有権者として、国民がどう言う判断を持っているかと言うことに我々は、もっと神経を使う必要がある。そう言う意味でも、こう言った外からのいろんな声にも謙虚に耳を傾ける必要があると思う訳です。

3) 農地制度の在り方(冊子:P7)

さて、3番目の改革の柱は農地制度のあり方であります。ここは、やはり北海道と都府県で大分違いますので、ごく簡単にすませたいと思います。後ほど、資料をお読みいただければどう言う方向になるかと言うことは、お分りいただけるかと思えます。先ほど、すでに東京都の面積上回る耕作放棄地があると言うふうに申し上げましたけれども、北海道の場合にはゼロとは申し上げませんが、そう言う状況にはない。都府県にまいますと平地であっても結構、草が生えて放置されているようなところがあります。中山間の場合は、それはそれで考えなければいけない要素がございますけれども、結構、農業上の条件の良いところですら放棄されているところがある訳です。今回は、それに対してある意味ではかなり強制的な権限を行使することの出来る仕組みを作っております。詳しいことは申しませんが、例えば、何かの物置などに利用するなど、ほったらかしにしている、色々指導するけども聞かないと言うことであれば市町村長が代執行して、農地に戻す。障害物を取り除いて、ちゃんと農業が出来るような形にする。また、耕作の適格者が側にいれば、その人に利用権を設定することもできます。これは知事の権限でと言うことでありますけれども、出来るようなシステムにしております。これらは、制度上の改革として、大変重い一歩を踏み出したと言うふうに思っております。土地の問題と言うのは、要は、私権と公共の福祉の観点からの制約のせめぎ合いのようなところがございまして、日本の場合には残念ながらと敢えて申し上げますけれども、私、権優位、つまり、持ったものが勝ちと言う伝統と言いますか判断の積み重ねがずっとあったと言って良いかと思えます。今回は、その問題について、相当踏み込んだと思えます。この10年ほど農地の問題について、色々議論があった訳でありますけれども、どうしても、私権に対してこれ以上は手を出せないと言うある種のアキラメと言いますか、限界感と言うようなものが農水省の中にあつたと思えます。ある意味では当然だったと思えます。改革案を持っていても法制局ではねられてしまう。こう言う状況を小さな一歩かも知れませんが突破したと言えます。つまり、きちんと食料生産に使う農地については、そう言う形で使っていない人については、「それは駄目ですよ」と告げる。言うことを聞かないのであれば、ちゃんと農業が出来るような形に整備して他の人に貸しますと言うことです。そこも出来るようにした訳です。ある意味ではこれは伝家の宝刀であります。これがあることによって、そんな事態になる前にきちんとした調整が出来るような形になれば、これがベストだろうと思っております。

もう1つは、特区制度が事実上全国化されるということであります。これは耕作放棄地がある、或いは、その出現の恐れのある地域で市町村が計画の中に書き込むと言う前提の

元でありますけれども、リース方式によって、農業生産法人以外の法人、或いは、NPOが農業を行うことが出来るようになるということでもあります。北海道でも幾つか事例があると思います。特区の中で、特に、食品産業と建設業が農業に参入しているケースがかなり出ております。それぞれ、そんなに経営は簡単ではないなという印象を持っておられるような感じがございますけれども、しかし、取り組みは非常に真摯、熱心であると、私は、総体的に評価しております。むしろ現場の市町村のほうから依頼を受けて農業に参入しているというケースも結構ある訳であります。ここは良い方向への一步を踏み出していると思っております。問題は、今も時々議論がある訳ですけども、一般の企業にも所有権、農業を行うのであれば所有権も認めるべきだと言う議論をどう考えるかです。ここは、今後、また、議論が再燃し、いろんな議論が行われることがあるかも知れませんが、私の今の考え方を申し上げますと、その問題よりもと言いますか、その問題の根本にある問題をきちんと解決するためにも、私は、むしろ借地農業の安定化を、この際、いろんな角度から検討してしかるべきだろうと思っております。と言うのは、まじめに、所有権まであった方が良いと言う声の中には、これは、やっぱり耳を傾けるべき要素があります。土地に投資して経営の計画を立ててやり始めたのはいいのだけれども、ある時期が来たら土地を返してくれと言われる。今、短期の更新で利用しているケースが多い訳でありますから、返してくれと言われればこれはしょうがない訳であります。返したのはいいのだけれども、これは別に企業と地主との間の関係だけではなくて、通常の農家と農家の間の関係でもあることですが、返したのは言いたいだけでも、その次の年から何をやっているかと言うと草が生えている状態だと言う残念な話が結構あちこちにあります。この際、いろんな意味で借地の安定化を図るということを政策課題として、きちんと前面に掲げて必要な制度改革を行うべきだと思います。と申しますのは、北海道はある時期まで一貫して、売買で有償の売買で規模の拡大がされてきたと言うことがございます。ただ、最近は貸借で行われているケースが増えていて、同じ問題があると言うふうに思っておりますけれども、都府県では、比較的早くから、売買での農地の拡大は無理だ、地価の高騰のもとで無理だと言う状況になった。従って、貸し借りでいきたい。ところが貸し借りは戦後の農地改革の記憶、或いは、戦前は、農地の制度の経緯の中で貸したら返ってこないと言うように小作人・借地人の権利を非常に強く保護していた訳です。貸したらもう返ってこない可能性がある。「だったら貸さない」と、こう言う状況に突破口を開こうと言うことで農地法の改正が行われたのが、1970年です。その後、いろんな制度が出来ておりますけれども、どのような形で変わってきたかと言うと、農地を貸しやすくするために地主側の権限をむしろ強くしてきた訳です。いつでも返してもらえる様になりましたと言う訳です。しかしながら、先ほど申し上げましたような耕作放棄を許さないと言うような意味での一方の制度の強化もある訳ですから、そのところは、今の時代の目でもう一度、農地制度の見直してみる必要があるのではないかと思います。農業をきちんとやれないような人が返してくれと言ったら、それは認めないような世界をやっぱり考えていく必要があるだろうと思いま

す。地主の権限を強めることで貸しやすくしてきたと言う世界にそろそろ別れを告げてもいいのではないかと思います。そのことで農地をきちんと使える人であれば長期的に農業が出来ると言うことになれば、所有権云々と言う話のまじめな議論の多くの部分を解消出来るのではないかと考えております。もっと言えば、更に進んで農地と言うのは所有しているものの「勝手だ」、「自由だ」と言える世界から別れることが出来れば、その場合の所有権と言うものは、相当いろんな制約の下にある所有権になります。その世界が確立されれば所有権の取得と言うことも良いかも知れません。しかし、そこに行くには、まだ、私はやるべきことが随分残っていると思います。やるべきことは、1年や2年で済む仕事ではないだろうと思います。

4) 資源保全施策の在り方(冊子:P8)

4つ目の柱は、資源保全施策のあり方についてであります。資源保全施策の資源は、地域の共同で維持管理し、共同で利用するものであります。従って、典型的には農業用水・農道、或いは、北海道なんかですと防風林なんかもそう言う意味合いを持つところがあるかも知れません。個々の農場だけでなく地域全体として意味のあるような資源です。それについて、特に都府県でこう言う言い方があります、集落機能は低下している。高齢化・混住化、或いは、過疎化、人が居なくなると言う中で、今は何とか用水路も維持出来ているけれども、5後10年後非常に心配である。これはやっぱり何とかする必要がある。ある面予防的な措置と言う意味合いのある施策と言って良いかも知れません。こう言う発想から出てきているのが資源保全施策であります。もう1つ、あまりこの点は強調されていないけれども、実際には非常に重要な問題としてあるのは、これから益々、貸借でもって農業の担い手が土地利用型農業について規模を拡大していくとすれば、大きな借地農と小さな地主と言う構図がいろんな村に出てくる訳であります。北海道でも部分的にはそう言う構図がある訳です。そうなりますと利用する人と所有する人のどちらが用排水路の維持管理を担当するか。あるいは、両方で担当するという形でも良い訳でありますけれども、利用権者と所有権者のずれ、或いは、二重化が生じた中で地域資源保全の役割分担はどうするか。これも実は、資源保全施策を考えていく場合の非常に重要なポイントであります。これは土地改良の関係の方は、ご承知のことかと思っておりますけれども、いわゆる三条資格者の問題です。土地改良区の設立なり、土地改良事業の実施の資格を持つ土地改良法の三条の資格者の問題とも密接に絡んでいます。資源保全施策、そのものは末端の水路や農道を想定しておりますけれども、土地改良区が管理しているような施設についても問題はある訳です。或いは、土地改良区、そのものの構成と言う点と実はかなり絡んでおります。三条資格者は貸借の場合原則耕作者と言う表現に法文上はなっているはずであります。実際には、行政指導も行われているはずですが、短期の利用権の設定の場合は所有者が資格者として、参加している場合が多いと思います。つまり、法が予定していたのは、古い農地法の耕作権が非常に強く保護されている世界の貸借であって、今のように戦後の農地

制度の改革の中で生まれてきた短期の賃貸借は、そもそも法律で予定していなかった事態であって、そこで法律の条文の建前と実際の運用の一種の齟齬が出てきている。これをどうするかと言う問題がリンクしていると思います。その意味では、資源保全施策と言うのは、古くて新しい問題にも実は通じていると言ってよろしいかと思います。基本計画の段階ではこの施策の必要性やどう言う形の施策を打ったら一番良い形になるかについて、検討する必要性を指摘した訳であります。現在、19年度から実施することを目指して、検討が進められております。この点は、後ほどもう少し更に踏み込んだお話をいたしたいと思っております。

5) 農業生産環境施策の在り方(冊子:P8)

最後の柱は環境政策であります。これは基本計画の中でかなり明瞭に書かれておりました、3つの柱があります。1つ目は、農業者である以上、当然、これは守っていただく最低限取り組むべき規範を策定することです。これは、もうすでに去年の内に出来ております。これが1つであります。2つ目の柱はこの規範について、守っていくためのインセンティブと言いますか、力が必要でありますけれども、その為に、色々な施策をこれから打っていきます。例えば、先ほどの品目横断的な政策がございます。この政策の対象になりたいと言う方は、この規範を守って下さいと言うことを打ち出しております。しばしばクロス・コンプライアンスと言う言い方をしている手法であります。これが2つ目の柱であります。3つ目はこの基準よりも優れた取り組みについては、バックアップします。ある水準までは皆さん必ず守っていただきましょうと言う政策とともに高い水準の取り組みは、むしろ政策的にバックアップする方向が打ち出された訳であります。これも19年度からの導入と言うことです。以上、5つの柱を少し駆け足でありますけれども、申し上げてきた訳であります。

改革のいっそうの具体化に向けて：経営所得安定対策等大綱(冊子:P9)

以上は基本計画の記述でありまして、これが冒頭申し上げましたように、昨年10月27日の経営所得安定対策等大綱の中で短い文章でありますけれども、更に具体的な形として提示されている訳であります。その点を少し申し上げておきたいと思っております。まず、品目横断的政策であります。これは2つだけ申し上げておきたいと思っております。1つは、面積の対象要件です。これはもともと基準となる所得があって、それを面積に転換するとうございという関係になります。生涯所得と言うような言い方をしておりますけれども、他産業と大体バランスが取れる所得がある。それを面積に落とすと大体何haと言うことになります。問題は効率的かつ安定的な経営を目指すと言ところをどの程度に設定するかと言うことあります。大雑把に言って半分です。その考え方から出てきたのが北海道で10haと言うことあります。これは稲作地帯でもいろんな工夫をすれば農業をやりたいと言う意欲を持っている人や多少足りない人であっても、そこに少し農地を集積するような工夫をすれば

意欲的にやっていこうと言う人にとっては、実現不可能なレベルの数字ではないと思います。現に、そういう形の調整を行っている話を聞いております。同時にこの大綱自身、私は作成に関与していませんが見たときに驚いたのはこの基準が畑作・水田作共通の面積になっていることでもあります。経営モデルなんかを作る場合には、北海道の皆さんおわかりだと思いますけれども、例えば、水田で10という数字が出てくれば畑作の場合には20とか25。大体そういう感覚だったと思います。それが今、殆ど同じレベルと言う扱いになっている。他の要素もあるかも知れませんが、土地当たりの収益性という点で水田と畑作で、そんなに差がない時代が来ていると言う認識と言って良いかも知れません。この点は、北海道にとって、特に少し、ご注意頂きたい点かなと思います。です。もう1つは、対象作物でありますけれども、麦、大豆、甜菜、でん原馬鈴薯。それから、変動の均しについては米もそれに加わると言うことでもあります。米については今のところ関税でブロックされていますからゲタの対象にはならない訳でありますけれども、しかし、仮に交渉の結果ブロック出来ない、部分的に出来ないと言うようなことがあるとすれば当然対象になるという含みがある訳であります。その意味では何があっても、それに対抗出来るような準備をしています。更に、加えますと、これは一応WTOの協定上は緑の政策を基本とする訳ですけれども、これだけでは日本の農業のこれからの発展を図る政策としては十分ではない。緑の政策は生産量とか品質とは無関係にそもそも支払うべき性格のものであるということになっています。それだけでは足りない。従って、今回の施策では黄色の施策も併せて使用します。つまり、生産を刺激するような要素も組み合わせるようになるだろうと思います。これは別に、日本だけではありません。実はヨーロッパ農政の改革でもこういうジグザクがありました。完全に緑にしようと言う声もあります。このような声に対して、特に、フランスなんかが相当抵抗したこともあって、一部青色の施策と組み合わせる形になっております。日本の場合には、これは必要な施策だろうと言うふうに思っております。最後に、ぜひとも資源保全施策と環境施策について、経営所得安定対策等大綱でどう言うふうに表現されているかです。実は、かなりリンクした政策として打ち出されております。これが最大の特徴だと思います。大綱の表現で言いますと共同活動への支援、或いは、基礎支援これがいわゆる資源保全施策であります。これは用水路や農道の管理について、ある範囲、北海道の場合であれば支線組合の範囲と言うようなことになるかも知れません。必修科目的なこと、それプラス選択必修的な取り組みを組み合わせで行っている地域に対して助成をしましょうと言うことでもあります。これは資源保全施策であります。一方、環境の方はこれまでの検討は一応別々の形で走ってきた訳ですけれども、どうもリンクする形になっている。どう言うふうにリンクしているかと言いますと、特に環境保全に優れた取り組みを行っている人を支援する。これを営農活動への支援、或いは、先進的営農支援と言うふうに言うておりますけれども、この対象は資源保全施策の対象になっている地域であることがまず、第一の要件とされました。資源保全施策が100%対象になるかと言うと、私はそうではないだろうと思います。そうしますとここはちょっと問題として残っている

訳であります。資源保全施策は地域の取り組みであります。そこで、どうもうまく行かない、対象にならないということになりますと、そこで行われている環境保全への優れた取り組みが仮にあったとしてもそれは対象にならないということになる。ここは特認と言うようなことも含めていろいろ考えてみる必要があるだろうと思います。その点が1つあります。もう1つの問題は環境保全型農業についても地域的な地縁的な、或いは、集团的・組織的な取り組みを応援したいと言うスタンスであります。恐らく水田農業の場合にはこう言うことで妥当な面が多いだろうと思います。ただ、畑作、或いは、野菜のようなもので環境保全型農業の取り組みをやっておられる方は、地縁的にまとまっているケースだけではないはずであります。良く、或いは、例えば生協との関係に非常にしっかりしたものがあって、その販売でも有機農業のグループが結束して取り組んでいる。しかし、グループは町内の「あちらこちら」でやっております。或いは、複数の町言うケースもあります。こう言う場合も大変優れた取り組みが多い訳ですけれども、今の形で行くとちょっとうまく支援の対象にならないと言うことがあるかも知れません。ここは、まだ現在検討中でありましてけれども、そう言う形で少しリンクしたことによるマイナス面と言うことが気になる点であります。さて、お約束の1時間半にそろそろ近づいておりますので、最後の点に入って終わりたいと思います。

地域資源保全施策の今日的意義（冊子：P10）

資源保全施策の意味合いについて、ごく簡単に触れて、今日のお話を終わりたいと思います。お集まりの皆さんには、農業・農村及び土地改良に非常に関係の深い方が多いと言うことであります。特に、この点は、私なりの思いを申し上げておきたいと思っております。地域資源保全と言うような施策の発想そのものが非常に日本的と言いますか、アジア的だろうと思います。ヨーロッパの農業にもアメリカの農業にも、或いは、日本の農業にも共通の点がもちろんあります。ただ、アジアや日本の農業にはやっぱりヨーロッパ・アメリカの農業とは違う要素があると思います。私は、日本の農業、或いは、これからのアジアの農業は2階建ての構造を持っていると言う言い方をしております。上の階は要するに市場適応の層です。マーケットに対してどれだけ良いものを作るか、或いは、生産資材ではどれだけ安く買うかと言う次第です。その意味では農業以外のビジネスにも通じる様な側面です。もう一方、下の階には市場経済とは、ちょっと別のレベルの取り組みがある。地域社会として、「水なり」「土地なり」をきちんと確保して、それが個別を農家が使う。いわば、コミュニティをベースにした農業の生産基盤の確保であり利用であると言う階。その2階建てになっております。上の階の市場適応については、品目横断的政策と言うような形でこれをバックアップする。同時に下の階もしっかりして頂かなければ困るということですが、但し、これは経営をバックアップすると言うよりもむしろ地域のコミュニティの活動をきちんと維持する。或いは、それを奮い立たせるような、或いは、暖かく応援するような、そう言う施策です。この2階建ての構造を私は現にそうあると言うことと同時

にこれからもそうあることが日本の社会にとって、農業・農村だけではなく、日本の社会全体にとって価値のあることだと考えている訳であります。そこをきちんと応援するような施策として、地域資源保全施策が提起されております。農村の人にとっては当たり前のことですが、今の時期になれば水路の浚渫が必要です。これから夏にかけては草刈り等々の作業がある訳です。基本的には、支線組合を通してみんなで出てきて仕事をする訳です。公民館も自分たちで管理する。農村の社会にとっては当たり前であります。ただ、こういう身近な資源環境を自分たちが共同で守り、また、共同で利用すると言う取り組みは、実は、都会では、とうの昔に失われてしまった取り組みだと思えます。私は、むしろ、そのことによって、都会では随分大きな政府を助長してきた面があると思えます。昔は町でも、例えば、側溝などの清掃をするのは地域の住民の仕事であったはずでありますし、都会でも結構共同の営みと言うのはあったはずであります。ただ今は、インフラを要するに住民が何もなくても良いような形で整備している訳であります。住民はどうすれば良いかと言うと税金を払う。或いは、料金を払う。殆ど、その種の活動にタッチしなくても済むようなところにいる訳であります。本当にこれで良いのかどうか。これがある意味では中央政府・地方政府も含めて財源の膨張に繋がっている部分があると思えます。農村の部分では、少なくとも末端の資源環境は自分たちで管理する。これは都会では行政がやっているようなことを自分たちでやっていると言う意味では、むしろ都会の側が見習うべき要素だろうと思えます。NHKの番組に「難問解決ご近所の底力」と言う番組があります。ああ言う番組が結構視聴者を惹きつけている背景には、コミュニティと言いますか、共同活動に対する欠乏感が都会の側に出てきている面がある。それがああ言う番組の人気に繋がっているような気がする訳です。むしろ、今、農村で行われている身近な資源環境は自分たちできちんと守る、それを子供孫の世代に伝えていくと言う仕組みを都会に、もう一度移転するようなことがあって良いと思えます。今回の資源保全施策のベースにあるべき考え方は、都会の側から農村の良さと言うものをもう一度きちんと評価すると言うことです。きちんと評価し、或いは、尊敬のメッセージを送ることも大事なことと思えます。私は、決して、お金の額の問題ではないだろうと思えます。お金の額になりますと多い方が良いと言う話があるかも知れませんが、極端に言いますと、これまでは無償で皆さん出てきたものについて、お金を払うということになってしまうと、むしろコミュニティの力をバラバラにしてしまうことに繋がる危険すらあると言うふうに思っています。従って、ここはコミュニティの活動をそれとしてきちんと守る、また、その輪を拡げていくと言うところにどうやってうまく使うかと言うことにポイントがあると思えます。もう1つ申し上げますと、最近では用水路、或いは農業・農村の整備で近自然工法と言うような動きもあります。人工物化一本槍で本当に良いのかと言う声もあります。これは、それぞれの地区の判断だと思えます。ただ、今回の地域資源保全はいわば手作業による保全の負担があるとすれば、それをサポートしようと言うことです。これまでこれをどんどん近代化し、人工物化することによって、作業そのものが必要ないと言う世界をなるべく作ろうとして

きた流れから言いますと、ちょっとこれは異質の要素と言う面もある訳であります。極端に言えばパイプライン化する。排水路をパイプライン化するというのはちょっと無理な話でしょうが。他方で近代化について、少し考え直す機運があります。自然への親しみと言うような要素がきちんと残るような形にしておきましょうと言うことになりますと、どうしても地元の人への負担というものはこれまで通り、或いは、これまで以上になっていく。そこをなんとかしようと言う発想もある訳です。その点で言えば資源保全政策の発想と環境保全政策の発想は通じているところがあると言って良いかも知れません。

最後に、北海道の農村の良さと資源保全政策の活用と言うことについて、一言だけ申し上げて終わりたいと思います。今、私、農村コミュニティの素晴らしい要素は都会にも移転すべきだと申し上げました。ただ、半面、農村には、いろんな慣習があります。決まり事だから必ず出てきなさいといったことですが、これが窮屈であると言う面も否定出来ないと思います。また、農村の場合には出るくいは打たれる。人と違ったことをやると周りから白い目で見られると言う要素がなくはないと思います。一番極端なケースが村八分です。ここは、特に若い世代にとっては、ちょっと考え直して欲しいと言うところだと思います。従って、資源保全の共同の営みは非常に大切でありますけれども、これも決まっているからやると言うよりも、それぞれの自立した農業者が納得、合意の上で共同の仕事をやる。そういう形に少しずつ変わっていく必要があるだろうと思うのです。ベースはある訳です。しかし、その意味をきちんと問い返してみる必要がある。この点で、北海道の農村の場合には開放的な面がある訳です。私も2、3経験しましたけれども、集落と集落が一緒になってしまうと言う都府県ではとても考えられないようなことがぱっと起こります。ここにいた人が移転して、移転先の集落にすっとけ込んでいくと言うようなことを言うこともあります。そもそも集落の班域と支線組合の班域が違うということもあります。そういう意味では個々の農業者の自立性と言うことを前提とした繋がりであるという意味では北海道の農村部と言うのは、この地域資源保全施策の使い方もそうでありますけれども、都府県には、ちょっとない、新しい農村のあり方を考える上でも大変興味深い、また、やりがいのある取り組みと言うことになるのではないかと思います。以上で私のお話を終わらせていただきたいと思います。どうも長時間、ご静聴ありがとうございました。

〔 質 疑 〕

司 会

先生には大変貴重なご講演ありがとうございました。先ほどの開会の挨拶にもございましたように先生にはこの後の日程が大変詰まっているところでございます。ただ、この機会に是非お聞きしたいと言う点がございましたら、先生に若干の時間をお借り致しましてお受け願いたいと思います。何方か、この機会にお聞きしたいと言うようなことございま

したら拳手ちょっとお願いをしたいと思います。どなたかおられませんか。それでは、前の方。質問をお願いしたいと思います。

質 問 者

先生のお話の中で、農業は2階建の構造を持っているとのご説明がありましたが、その市場適応と地域社会の維持みたいなこと。特に、地域社会について水とか農地に関しては土地改良事業とすごく密接な関係にあるところですが、今後、その農地制度の変革等の中でリース農地の議論などが出てくる中で、土地改良事業の負担金の問題等について、現在では大体地主負担と言う形になりますが、そこにリース農地のような概念が入ってくるとその仲介する自治体と、それから利用者と地主と言う3つの関係者が生じてきます。こう言う中で、今後の負担と言う概念のあり方みたいなのをどう言うふうに行っていいのかを教えてくださいたいです。

生源寺先生

これは、大変難しい問題で農林水産省の中でも研究されていることと思っています。それで抜本的な解決策なり、新しい発想に立つと言うことも、まず、1つはあり得るだろうと思っております。そもそも、今の負担の場合、経常賦課金はちょっと別として、特別賦課金の場合、つまり建設投資のような場合に、これまで一応公庫資金の介在と言うこともあって、投資の時点で固定した額が、そのまま、ずっと年度付加金として払われてきて、それが難しくなると、いろんな対策でもって絆創膏を貼ってきたみたいなどころがある訳ですけれども、私は、土地改良制度の戦後の流れで米価が完全に維持されている、サポートされていた時の負担金の考え方と、そうでない今の状況の場合での負担金の考え方と言うのは、そもそも相当変えるべきだろうと言うふうに思っております。もう遅いのかも知れませんが、例えば、料金と言う形で、すでに米価も下がってその効果はかなり消費者に移転されているので、この年の料金は、その部分を考慮して、こう言う形だと言うような考え方と言うのはあり得たと言うふうに思っています。そこまで踏み込んでいくことが出来るかどうかと言うのが、まず、大前提としてあると思います。問題は、さは、さりながら負担そのものは地元負担という部分は残るとして、それをどう負担するかとですが、私は権利関係を一応しっかり確定をしておけば、その後は当事者間での負担の転嫁と言う形で調整することも可能ではないかと言うふうに思っています。どちらかと言うと、一番やりやすいのは地主負担だろうと私は思います。これは、一義的には地主が負担するということになります。要するに土地改良の設備なり、或いは、土地に合体したいろんなものは一義的には地主資本である。つまり、家主が責任を持って、ある水準のものを整備して行くものであって、しかし、その負担は当然、賃借料の一部と言うか、そう言う形であって、関係が多分一番安定的ではないかなと言うふうに思っております。しかし、所有者の中には、そこにいないと言う人も出てきています。その土地に住んでいない。そう言う場合の調整と言うか、その場合にはそこから取り立てると言うことになるのか、ど

うか、その仕組みを作っていくことが必要だと思います。一旦その地主が負担したものを小作料として転稼するのか、或いは、その部分も折半して利用権者もある程度もって貰うかも知れない。その辺があるので調整の関係かなと言うふうに思っています。問題は先ほども制度の建前と実態の乖離と言うことでお話ししましたが、はっきりしていないことじゃないかと思います。はっきりさせることで、全国が一本化し、同じ形ではっきりさせるかどうかは別として、一応権利と義務はこう言うことですよと言うことをはっきりさせることによって、その後の調整がある意味ではやりやすくなるのではないかと考えています。もう1つ、考慮事項があるとすれば、いわばこれから同意を得ていくと言うような場合に、例えば、そこにいないような地主の人にも三条資格者として同意に参画するようなことが建前上、或いは、あるのかも知れませんが、そこは地主プラス利用権者なり、或いは、利用の大きさにパラレルになるような投票権のように、農業を良い方向に持っていくのに相応しいような意志決定の仕方と言うものをもう1つ仕組んでおくと言うことがもう1つの配慮事項として必要だろうと思います。なかなかスカットした回答の出来ない非常に難しい問題ですけれども、いよいよそう言う問題も避けて通れなくなっている。最後もう1つだけ申し上げますと、この問題について劇的に考えなければいけないケースは、WTOの交渉は、その後のお米が、どうなるかと言うことだろうと思います。仮に関税によるブロックが不完全になるとすれば当然価格に影響してきます。国内の需給のバランスと全然違う要素が入って来たときに土地改良の負担金等について、どう言う考え方を整理するか。先ほど私料金と言うふうに申し上げました。これは、ある意味で言いますと土地改良の施設をいわば公物と言うふうに考えて、それについての料金を徴収すると言うようなことをちょっと頭に置いて申し上げた次第ですけれども、それもお米の世界、或いは、他の農産物でも良いのですけれども、これまでと全然違うような環境が生まれた時には当然直面せざるを得ない問題ではないかと考えております。

司 会

生源寺先生ありがとうございました。先生には長時間に渡りご講演大変ありがとうございました。以上をもちまして、平成18年度第1回土地改良研修会を終了させていただきます。本日はご苦労さまでした。

2006年5月11日

農政改革と近未来の食料・農業・農村

生源寺眞一

I. 新たな食料・農業・農村基本計画

1) 食料・農業・農村基本法（1999年7月）に基づいて2000年3月24日に閣議決定された初回の食料・農業・農村基本計画。基本法は「食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化を勘案し、並びに食料、農業及び農村に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに、基本計画を変更する」ことを規定。

2) 2005年3月25日に新たな食料・農業・農村基本計画を閣議決定。食料自給率の目標を再設定するとともに、「担い手の明確化と支援の集中化・重点化」「経営安定対策の確立」「農地の有効利用の促進」「環境保全型農業の促進」「農地・農業用水などの資源の保全管理施策の構築」をはじめとする農政改革の方向を提示。新たに「食料・農業・農村基本計画工程表」を作成し、そのなかで農林水産物・食品の輸出額の目標（*）やトレーサビリティ・システム導入の目標（**）を設定。

*）2009年度までに農林水産物・食料の輸入額を倍増。

**）2007年度までに生鮮食品および加工度の低い加工品を対象として導入品目割合を50%に。

【新たな食料・農業・農村基本計画の目次】

まえがき

第1 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

- 1 食料・農業・農村をめぐる情勢の変化と施策の評価を踏まえた改革の必要性
- 2 改革に当たっての基本的視点

第2 食料自給率の目標

- 1 食料自給率の向上に向けた取組の検証
- 2 食料自給率の目標の設定に当たっての基本的考え方
- 3 食料自給率向上に向けて重点的に取り組むべき事項

4 食料自給率の目標

第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

- 1 食料の安定供給の確保に関する施策
- 2 農業の持続的な発展に関する施策
- 3 農村の振興に関する施策
- 4 団体の再編整備に関する施策

第4 食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

- 1 政府一体となった施策の推進
- 2 施策の工程管理と評価
- 3 財政措置の効率的かつ重点的な運用
- 4 的確な情報提供を通じた透明性の確保
- 5 効果的・効率的な施策の推進体制

3) さらに新たな農政手法について具体的な詰めを行ったうえで、2005年10月27日には農林水産省として「品目横断的経営安定対策」「米政策改革推進対策」「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」の3つの柱からなる「経営所得安定対策等大綱」を決定。「品目横断的経営安定対策」と「米政策改革推進対策」は表裏一体、「品目横断的経営安定対策」と「農地・水・環境保全向上対策」は車の両輪と表現。

4) 今後は「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律案」をはじめとする農政改革関連法案の審議と本年8月に予定されている2007年度の概算要求の準備作業のなかで、改革の具体像をさらに練り上げることに。足かけ3年を要した新たな農政の枠組みづくり。

II. 新基本計画策定までの経緯

1. 農政改革の課題と基本計画

1) 2003年12月9日の農林水産大臣の諮問を受けて、2004年1月30日に食料・農業・農村政策審議会企画部会（以下、企画部会）を開催。審議会として基本計画の見直しに向けた検討を開始。

2) 農林水産省の内部では2003年8月29日の大臣談話によって改革のプロセスがス

タート。大臣談話は以下の課題の検討を省内に指示（「改革の主要3課題」）。

①品目別の価格・経営安定政策から、諸外国の直接支払も視野に入れた、地域農業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行。

②望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革。

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

3)「改革の主要3課題」は「現行基本計画決定時からの課題」（大臣談話）。表現は多少異なるものの、「品目横断的な政策への移行」、「農地制度の改革」、「環境保全を重視した施策」は初回の基本計画のなかで「検討を行う」ことを明記。企画部会ではこれらの積み残しの課題を先行的に検討。

4) 2004年夏までは「改革の主要3課題」を中心に検討。企画部会は8月6日に「中間論点整理」について実質的に合意し、同10日の政策審議会に報告。農政当局にはいくつかの宿題を提示。とくに望ましい農地制度のありかたについては、できるだけ早期に検討結果を報告することを要求。

2. 再開後の企画部会の日程と議題

9月16日	食料の安定供給と食料自給率 食生活の現状と食育の推進
10月 1日	担い手・農地制度
10月 8日	担い手・農地制度 食の安全・安心の確保 食品産業の競争力強化
10月15日	経営安定対策
10月29日	経営安定対策
11月 9日	生産対策 新技術・品種の開発・普及 農産物・食品の輸出促進 等
11月17日	バイオマス利活用の推進 農村の振興 等

1 1 月 3 0 日	食料自給率 食の安全・安心の確保 食品産業と農業の連携の推進 担い手政策と地域振興政策の関係
1 2 月 7 日	9 月再開以降の議論の整理
1 2 月 1 4 日	基本計画の構成案
1 月 2 8 日	新たな基本計画における食料自給率目標
2 月 1 0 日	基本計画の取りまとめに向けた議論
2 月 2 4 日	基本計画の取りまとめに向けた議論
3 月 3 日	基本計画の取りまとめに向けた議論
3 月 9 日	食料・農業・農村政策審議会として答申

Ⅲ. 新基本計画のポイント（１）：食料自給率目標の再設定

1) 再開後の企画部会の重要なテーマは食料自給率目標のありかたや自給率・自給力の向上に関連する政策の検討。2000年の基本計画の掲げた自給率の目標については、5年後の達成は困難であると判断。新基本計画では2015年を目標年として食料自給率の目標を再設定。

【新たな食料自給率目標】

	現状（平成15年）	目標（平成27年）
	2003年	2015年
供給熱量ベースの総合自給率	40%	45%
生産額ベースの総合自給率	70%	76%
主食用穀物自給率	60%	63%
飼料用を含む穀物自給率	27%	30%
飼料自給率	24%	35%

2) 初回の自給率目標が達成困難と判断したことについて、新たな基本計画は消費面と生産面について要因を整理。そこで浮き彫りにされたのは、農業生産と消費者・実需者をつなぐコミュニケーションの不足。「輸入品に比べて生産・流通過程が見えやすいという国産農産物の有利性」が「十分に活かされていない」点や、「食品産業に対して国産農産物を使用するメリットを十分説得的に提示できていない」点を指摘。「消費者や実需者のニーズが生産者に十分伝わっておらず」、「食品産業のニーズに対応し得る生産供給体制の構築がな

されていない」とも指摘。

3) カロリーに着目する供給熱量総合自給率は食料安全保障の問題と密接に関係。産業としての国内農業の重みを評価する観点からは、生産額（金額）ベースの自給率に着目することも重要。食料安全保障という意味では、自給率もさることながら、絶対的な自給力の水準が決定的に重要。成熟した感のある食料自給率をめぐる議論。

【参考】熱量ベースと生産額ベースの自給率（2002年度）

	熱量ベースの自給率 (A)	生産額ベースの自給率 (B)	B/A
全 国	40%	69%	1.7
北海道	190%	177%	0.9
青 森	115%	190%	1.7
岩 手	102%	179%	1.8
宮 城	81%	107%	1.3
秋 田	158%	147%	0.9
山 形	128%	161%	1.3
福 島	82%	118%	1.4

[新基本計画の記述]

「食料が、国民の毎日の生活に欠くことができない最も基礎的で重要な物資であるとの点を踏まえ、引き続き、供給熱量ベースの総合食料自給率を目標として設定することを基本とすることが適当である」。

「一方、国内農業と食品産業との連携強化、地産地消や消費者への直接販売等に重点的に取り組むことにより、多様な消費者・実需者のニーズに的確に対応した国内生産の増大を図ることが一層急務となっている。このため、比較的低カロリーであるものの、国民の健康の維持増進の上で重要な役割を果たす野菜・果実や、相当割合で国内で生産されているにもかかわらず、飼料の多くを輸入に依存しているため、供給熱量ベースの自給率が低く算定されている畜産物等の生産活動をより適切に反映する観点から、供給熱量ベースに加え、生産額ベースの総合食料自給率の目標も併せて設定することとする」。

「不測時における食料安全保障を確保するため、平常時から、国内農業の食料供給力の要素である農地・農業用水、担い手、農業技術等を確保していくとともに、不測時における国内農業生産による供給可能量の水準や食料供給の確保のための対策等について、国民に

対して普及・啓発を行うことが必要である」。

IV. 新基本計画のポイント（2）：農政改革の基本方向

1) 担い手の育成・確保

①「幅広い農業者を一律的に対象とする施策体系を見直し、地域の話合いと合意形成を促がしつつ地域における担い手を明確にした上で、これらの者を対象として、農業経営に関する各種施策を集中的・重点的に実施する」。担い手とは「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営」。

②「これまでの政策展開においては、農業を産業として振興する産業政策と農村地域を振興・保全する地域振興政策について、その関係が十分に整理されないままに実施されてきた面があり、両者の関係を整理した上で、効果的・効率的で国民に分かりやすい政策体系を構築していく」。

③「地域に農業に関わる多様な主体が存在する中で、地域の農業生産を中心的に担う経営と兼業農家、高齢農家等との役割分担についての合意形成を図りながら、担い手の育成確保や担い手への農地の利用集積に向けた動きを加速化させていく必要がある」。

④「集落を基礎とした営農組織のうち、一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し、将来、効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを担い手として位置付ける」。

2) 経営安定対策（品目横断的政策等）の確立

①「我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する」。

②「複数作物の組合せによる営農が行われている水田作及び畑作について、品目別ではなく、担い手の経営全体に着目し、市場で顕在化している諸外国との生産条件格差を是正するための対策となる直接支払を導入するとともに、販売収入の変動が経営に及ぼす影響が大きい場合にその影響を緩和するための対策の必要性を検証する」。

③「(諸外国との生産条件格差の是正対策は) 過去の作付面積に基づく支払と各年の生産量や品質に基づく支払を行うなどにより、需要に応じた生産の確保や生産性向上等の我が国農業の課題の解決に資するよう、留意する」。

④「(品目横断的政策の) 対象となる担い手は、認定農業者のほか、集落を基礎とした営農組織のうち、一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを基本とする。これにより、専門的な農業経営が対象経営になり得ることはもとより、小規模な農家や兼業農家等も一定の要件を満たす営農組織に参画することにより、対象経営を構成する一員となることができるようにする。これらの政策転換について、平成19年度産から導入することとし、モラルハザードが生じないようにすることを前提に、構造改革の加速の必要性、対象品目に関する制度の検討状況や米政策改革の実施状況等を踏まえ、地域の実情を十分勘案し、対策の仕組みや、経営規模・経営改善の取組に関する要件を具体化する」。

3) 農地制度の在り方

①「農用地利用改善事業について、農用地利用規程の規定事項を拡充するなど、その仕組みを充実させ、地域の話合いと合意形成に基づいて、集落を基礎とした営農組織の育成・法人化を図りつつ、担い手に対し農地を面的なまとまりのある形で利用集積することを推進する」。農用地利用規程の規定事項の拡充とは、担い手(認定農業者等)に対する農地の利用集積目標の明示や、集落営農の役割分担(基幹作業は集落営農組織、日常の水管理、草刈りは地権者等)の明確化など。

②「耕作放棄地の発生防止・解消に向けて、市町村が中心になってその利用の増進を図る計画を策定」。「農業委員会による指導の強化を促進するとともに、この計画に即した指導に従わない所有者の耕作放棄地について、都道府県知事の裁定により利用権が設定される仕組みを導入」。「市町村が耕作放棄地の所有者に緊急的な管理を行わせたり、所有者が不明等の場合は自ら管理を行うことができる仕組み等を導入」。これらの厳しい措置には耕作放棄地発生に対する抑止力としての機能や、耕作放棄地の自発的な回復を促す機能を期待。

③「市町村等との間で適正に農業を行う旨の協定を締結すること等を要件に、耕作放棄地等が相当程度存在する地域において農業生産法人以外の株式会社等の法人についてもリース方式による農業への参入を可能とする仕組みを全国的に展開」。市町村等が介在する協定のもとでの農地のリースという特区方式は実質的に全国化。同様の地域について「農地の

権利取得の際の下限面積要件を引き下げること」も可能に。

④「計画的な土地利用を通じて、優良農地の確保と有効利用を推進する」ため、「農業振興地域整備計画の策定・変更に」「地域住民の意見を反映させる仕組みを導入」。「公共転用における関係部局間の連携を強化するとともに、不法投棄等の違反転用事案について。農業委員会による立入調査の活用等により、都道府県と農業委員会が連携して迅速な対応を図る」。「都市住民等の多様な農地需要」については、「市民農園の開設の要件を緩和するなど、農地の利用機会の拡大」。

⑤以上の改革を実施するための農業経営基盤強化促進法などの改正は、2005年6月3日に参議院本会議で可決成立。農政改革のほかのメニューに先行して同年9月に施行。

4) 資源保全施策の在り方

①「農地・農業用水等の資源は、食料の安定供給や多面的機能の発揮の基盤となる社会共通資本」。「過疎化・高齢化・混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、その適切な保全・管理が困難に」。加えて、利用集積の進行によって農地の所有者と農地の利用者のあいだで資源管理の役割分担の調整も必要に。

②「地域の農業者だけでなく、地域住民や都市住民も含めた多様な主体の参画を得て、これらの資源の適切な保全管理を行うとともに農村環境の保全等にも役立つ地域共同の効果の高い取組を推進」。「平成19年度からの必要な施策の導入に向け、地域の実態把握や保全管理の手法の検討等を行う調査を実施」。

5) 農業生産環境施策の在り方

①「環境との調和の取れた農業生産活動を促進するため、農業者が環境保全に向けて最低限取り組むべき規範を策定し、平成17年度から可能なものから、その規範を実践する農業者に対して各種支援策を講じていくこととする（クロス・コンプライアンス）」。

〔参考〕中間論点整理の表現

「環境と調和のとれた農業生産活動の確保を図るため、農業者が最低限取り組むべき規範を策定し、各種支援策を実施する際の要件として、農業者にこの規範の実践を求める」。

②「さらに、持続性の高い農業生産方式の導入支援策を引き続き行うとともに、環境保全

が特に必要な地域において、農業生産活動に伴う環境への負荷の大幅な低減を図る先進的な取組に対する支援の平成19年度からの導入に向け、環境負荷の低減効果に関する評価・検証手法等を確立するための調査を実施」。

V. 改革のいっそうの具体化に向けて：経営所得安定対策等大綱

1) 品目横断的経営安定対策の対象者について、以下の条件のすべてに該当することが必要と整理。

①認定農業者、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織であること。

②一定規模以上の水田又は畑作経営を行っているものであること。一定規模とは、認定農業者にあつては北海道で10ヘクタール、都府県で4ヘクタール、特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織にあつては、20ヘクタール。ただし、都道府県知事からの申請に基づいて、中山間地域に関する要件緩和や複合経営に関する個別認定などの特例措置も可能に。

③対象農地を農地として利用し、かつ、国が定める環境規範を遵守するものであること。

2) 「諸外国との生産条件格差の是正のための対策」の対象品目は麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ。「収入の変動による影響の緩和のための対策」の対象品目は米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ。

3) 資源保全施策と農業生産環境施策については密接にリンクした政策として再整理（「農地・水・環境保全向上対策（仮称）」）。

4) (共同活動への支援) 「集落など一定のまとまりを持った地域において、農業者だけでなく地域住民等の多様な主体が参画する活動組織を設置し、活動組織の構成員が取り組む行為を協定により明確化した一定以上の効果の高い保全活動（現状の維持にとどまらず、改善や質的向上を図る活動）を実施する場合に一定の支援（基礎支援）を行う」。

5) (営農活動への支援) 「「基礎支援」の実施地域であつて、計画等に基づき地域として環境保全に取り組む地域」が対象地域。「農業が本来有する自然循環機能の維持・増進により、環境負荷の大幅な低減を推進するとともに、地域農業の振興にも資するため、活動組織内

の農業者が協定に基づき、環境負荷低減に向けた取組を共同で行った上で、地域で相当程度のまとまりを持って、持続性の高い農業生産方式の導入による化学肥料・化学合成農薬の大幅使用低減等の先進的な取組を実践する場合に一定の支援(先進的営農支援)を行う」。

VI. 地域資源保全施策の今日的意義

1) 農業用排水路や農道に代表される農村地域の共有資源をいかに維持・保全するか。多様化・効率化した近代的な農業生産活動と、コミュニティの共同の営みとして引き継がれてきた農村地域資源の保全方式をどのように両立させるか。近未来のアジアの水田農業全体の課題でもある重要なテーマ。

2) 常時自然環境にさらされる用水路や農道の維持管理作業は、ルーチンワークとして規格化することや、定期点検のかたちで外注することが困難。多くの人数による集中的な共同作業が維持管理水準のばらつきの発生を防ぎ、用水路や農道といったストックの全体を良好な水準に保つことに貢献。コミュニティの共同作業方式には合理的な根拠が存在。

3) 水利施設や農道の近代化によって維持管理作業に要する労力の大幅な節減がはかられてきたことも事実。用水路のパイプライン化がその典型。けれども、地域の生物多様性の確保・回復、用水路の親水機能充実の観点からは、こうした人工物化をさらに押し進めることには疑問符も。効率のみの追求とは一線を画している点で、環境保全型農業への転換と地域資源保全策は同じ問題意識を共有。

4) コミュニティの共同作業による地域資源の維持管理は、都会の住民も見習うべき農村社会の優れた要素。身の回りの資源や環境については住民みずからが保全活動に携わることが、農村コミュニティの基本ルール。逆に多くの都会で進行してきたのは、身近な資源や環境の維持についても行政が代行して実施する領域の拡大であり、それに伴う国や地方の財政の膨張。

5) 地域資源保全施策は現代版のコモンズとして農村コミュニティの共同活動を励起するための政策。メンバーの行動規範やメンバー相互の信頼関係といった点で、いまなおソーシャル・キャピタルの生きている農村社会。他方で、個性的な行動や外部からの参入に対して、必要以上にブレーキとなりがち側面も存在。開かれたコモンズであるために、慣行としての共同作業から自立した個の合意にもとづく共同作業への転換という視点も大切。この点で、北海道の農村には都府県の集落社会にはない開放的な一面が存在。

講演会を終えて

生源寺先生が、国土審議会北海道開発分科会の会議で札幌に、お見えになるということのを伺い、今回の講演会を企画しました。

主催した両協会は、公益事業の一環として、北海道農業の発展に寄与することを目的として、各種の講演会・研修会を年数回企画しております。

今後も、こうした形での情報提供を行っていきたいと考えていますのでご支援とご協力をお願い致します。

講師略歴

- ・ 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
- ・ 食料・農業・農村政策審議会企画部会長
- ・ 国 土 審 議 会 委 員
- ・ 日 本 フ ー ド シ ス テ ム 学 会 会 長

平成18年度 第1回 土地改良研修会

開催日時 : 平成18年5月11日(木曜日)
午前10時00分から12時00分まで

会 場 : 札幌全日空ホテル3階(鳳の間)

主 催 : 社団法人 北海道土地改良設計技術協会
社団法人 北海道土地改良建設協会