



研究会風景 編集部

— 目 次 —

研究会 平成19年度食料・農業・農村白書をめぐって

司 会 加瀬 和俊

報 告 小林 信一

池淵 雅和 空閑 信憲

出席者 梶井 功 佐伯 尚美 堀口 健治

谷口 信和 神山 安雄 矢坂 雅充 ……………(4)

アメリカ「2008年農業法」 ……………服部 信司(41)

【時評】 バター不足—生乳需給調整のアキレス腱— ……………(m)(2)

☆表紙写真 「棚田」 長野農政 伝田 治男氏提供
「農村と都市をむすぶ」2008年7月号(第58巻7号)通巻681

バター不足―生乳需給調整のアキレス腱



今年の三月ははじめころから「バター不足」が喧伝されるようになり、家庭用バターが量販店の棚から姿を消し始めた。需給見通しにもとづいて生乳需要に見合った計画生産が行われていながら、しかも牛乳やヨーグルト、チーズなどは潤沢に供給されているなかで、どうしてもそのような事態になったのだろうか。今年度の生乳需給見通しでは、年末にかけて乳製品在庫が適正水準を下回ることは予測されていたが、家庭用バターの長期にわたる売切れという事態は想像さえされていなかった。

バター不足の原因については、つぎのような点が指摘されている。まず供給面では、①二〇〇六年度からの減産型の計画生産によって、生乳生産量の減少が促されてきた。②減産への対応として、酪農生産者が乳牛に人工授精で和牛との交配をすすめ、交雑種の生産を増やしたので、乳牛資源が不足している。③飼料価格の高騰の影響を受け、乳牛の増頭・生乳生産拡大への意欲が削がれている。こうして〇七年度の酪農家戸数は、北海道で七、二八五戸（二・三％減）、都府県で一万四、五〇五戸（六・六％減）となっている。都府県での離農に拍車がかか

り、生乳生産量は前年比二・五％減で、北海道での生乳生産は増産へと転換しているものの、全国の生乳生産は伸び悩んでいる。

つぎに、需要面では、次のような点が指摘されている。

①オーストラリアの干ばつによる乳製品輸出減少や新興国の乳製品需要増などの影響で、乳製品や乳調製品の国際価格が急騰し、割安な国産バターへと原料調達をシフトする事業者が増えた。②最近のスウィーツブームでバターを多く使用する菓子などが増えている。③バター不足を危惧して、消費者や一部の事業者がバターの買いだめをしている。④チーズ工場の新増設によって、チーズ向け生乳が〇七年度七万トン増加し、〇八年度にはさらに一〇万トン増が見込まれている。

おおまかにいえば、飼料や輸入乳製品の価格高騰やチーズ向け原料乳の増加といった外的な環境変化によってバター需給が逼迫し、それを危惧した消費者や事業者の買い増しがバター不足を招いたといえそうである。しかし、これらはいずれも状況証拠である。

直接的なバター不足の原因は、家庭用バターなどの供給制限であった。乳製品を製造する大手乳業メーカーが〇七年から業務用冷蔵バター（四五〇グラム／個）を一〇～二〇％減産し、今年三月ころには家庭用バター（二〇〇グラム／個）についても一〇％の減産に踏み

切った。それぞれ年間三、〇〇〇トン、一、〇〇〇トン程度のバター供給が削減されたことになる。膨大な脱脂粉乳在庫を積み増さないことを主眼とした計画生産のもとでバター生産が減少し、業務用冷凍バターの在庫取り崩し、大口ユーザー向けバターの輸入冷凍バターへの置き換えが進められてきた。それでも製菓製パン店などの中小ユーザー向けの業務用冷蔵バターなどの供給制限が必至となった。家庭用バターの減産は、大口ユーザーへの安定供給を維持するための最終のカードであった。

上述の二つの事実はどのように結びつくのだろうか。

一つは、わずかな生乳需給の逼迫が乳製品生産の大きな縮小をもたらすからである。牛乳、ヨーグルト、生クリームなどの用途に向けられる生乳が七〇%を占めるようになっていいる。これら大半を占める液状製品用途向けの原料乳を安定的に確保しようとするれば、残余の部分は大きく変動する。生乳生産が伸び悩み、チーズ向けの生乳が増えたしわ寄せは、バター・脱脂粉乳向けの原料の減少として表れる。二つは、北海道の酪農生産者団体と乳業メーカーが取り決める用途別配乳計画の再調整の難しさである。飲用向け生乳は受注に応じて優先的に確保される。生クリーム等向けとチーズ向けの原料乳は乳業メーカーの希望数量にもとづいて年間の配乳数量が決まる。残りのバター等への加工向けは過去の取引実績にも

とづいて配乳される。生乳の加工向け処理量を増やすためには他の配乳枠を削減しなければならないが、それは各乳業メーカーの原料乳確保をめぐる利害と真っ向から衝突する。

カレントアクセスで輸入されるバターは冷凍バター（二五kg／個）に事実上限られている。解凍・分割して家庭用バターなどにリパックすると、高いコストがかかるうえに品質劣化が著しい。そこで大手乳業メーカーは他の用途の生乳を一時的に加工向けに回して、五月に家庭用バター二三〇トン、六、八月に家庭用バター三八〇トン、業務用冷蔵バター五七〇トンを増産することとなった。また、十月までに五、〇〇〇トンの冷凍バターが追加輸入されることとなった。乳業メーカーや大口需要者のバター需要の多くを輸入バターで賄い、秋以降に需要が増える冷蔵バターの原料乳を確保しようという対処療法である。

現状では乳牛の淘汰延期といった生産者の対応を含めて、短期間に生乳が増産されなければ基本的な問題解決は難しい。乳製品市場の安定性を、微調整が難しい生乳生産の増減に委ねるのは無理というべきだろう。新たな生乳需給調整、用途別配乳のあり方を模索しなければならぬことを、バター不足問題は投げかけている。

研究会

平成一九年度食料・農業・農村白書をめぐって

加瀬 それでは、始めさせていただきます。

初めに、小林さんから感想、あるいは質問をお話しいただいて、その後、池淵さんからリプライをしていただき、自由討議に入っていきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

小林 日本大学の小林です。四〇分にもならないかもしれませんが、今年度の白書を読ませていただいた感想を少しまとめて話させていたただきたいと思いません。



氏和の加瀬和俊の司会

昨年の白書との違い

お手元に一応レジュメをつけてまいりました。まず、今年度の白書と比較

すると、昨年は一部が三章構成だったのが、ことしは二章の構成になったということが一番大きく違っていると思います。それについては、一八年度と一九年度の目次の部分だけレジュメに載せましたので、ごらんいただければと思います。

本文自体は、最近はなるべく薄くというプレッシャーもあるのかもしれませんが、さらに一〇ページ程度薄くなっているということがあります。

内容的な特徴としまして私が感じたのは、どちらかというと、昨年度まではさまざまな事件があって、食に重きを置いたということだったと思うのですが、それに比較しまして、今年度は農業、農村に重きを置いているのではないだろうかと感じました。例えば、一部の一章のところ、農業・農村の持続的な発展ということで、「国内農業が直面している最大の課題は、生産構造のぜい弱化が進んでいる米、麦、大豆等の土地利用型農業の体質を強化すること等を通じて生産の増大を図り」と書いて

研究会出席者

(2008年 5月28日)

司 会 加瀬 和俊 東京大学教授
 報 告 小林 信一 日本大学教授

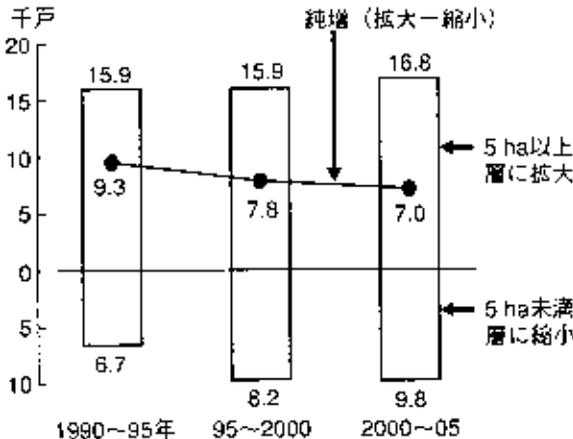
農林水産省大臣官房情報課

池淵 雅和 情報分析室長
 空閑 信憲 課長補佐

出席者 梶井 功 東京農工大学名誉教授
 佐伯 尚美 日本農業研究所客員研究員
 堀口 健治 早稲田大学教授
 谷口 信和 東京大学教授
 神山 安雄 農政ジャーナリスト
 矢坂 雅充 東京大学准教授

ありまして、このところがかなり重点的に分析されているんじゃないかと感じました。そのことが一つ。その点を念頭に置きまして、大きく三つぐらいの点について、個別の論点についてのコメントをさせていただきたいと思っております。

図 I - 5 総農家数の経営耕地規模別動態 (都府県)



資料：農林水産省「農林業センサス」

農家階層変動をめぐって

今申しました農業生産、あるいは農村の構造ということについての最初のところで、農業構造と農業経営の動向というのが第一部にあります。そこでさまざまな分析をされております。いわば構造分析だと思っておりますが、例えば一八ページには、「規模拡大農家数は純増する



報告する小林信一氏

分析しております（図1-5）。

この軸は、五ヘクタールの規模をとっております。

次の二〇ページに行きますと、所得を軸にして分析しています。その所得の状況というのは、主業、準主業、副業的な農家別に分析して、総所得では準主業農家が主業農家を上回る状況であるということ、主業農家は市場価格の変動等で影響を受けやすい状況になっているとされています。つまり農業に重きを置いている農家ほど影響を受けやすく、総農家所得からいうと、農業に軸を置いている農家に比べて所得が少ない状況にあるということです。さらに二八ページにおいては、認定農業者ですとか集落営農という視点で、そこを主体として分析しています。一番最初のこの章のねらいというのは、生産構造の脆弱化というものが最大の問題である。その土地利用型農業の体質を強化することが一番のポイントだという

一方、規模縮小農家数も増加」というところで、上降、下降の状況というものを取り上げて、その原因、理由についても

問題意識をもっていらっしゃるわけですので、今申しましたように、分析対象によって主体というのが随分異なってしまうている。例えば、規模別にやるとか、主業、準主業別でやるとか、認定農業者でやるとかというように、統一して分析していただくと、読んでいるほうは、農業構造の像がつかみやすくなると思います。政策対象は認定農業者、集落営農というところに置いているわけですから、そこを基軸にしてさまざま分析をされたほうがわかりやすいといえます。この政策の成果とか、その政策を対象とする状況、現状はどうなっていて、こういう政策をやることによってどのように変化するかというところがみえると思うんです。今年度については、その辺が少し残念だったといえます。か、全体像がなかなかつかみにくいということになっているということが一つであります。

限界集落・消滅集落

もう一つは、六八ページのあたりですが、「(3) 農地等の農村資源の保全と農村環境の向上」というところに少し飛びます。これも農業構造、農村構造の問題と絡むのですけれども、今回、いわゆる限界集落から消滅集落ということが取り上げられておりまして、一九九九年以降、一九一の集落が無人数化する。そして、今後一〇年以

内に四二三集落が消滅すると予想されているということ、このこと自体は非常に衝撃的な事実でありますし、日本の農村というのがいかに疲弊し、脆弱化しているかということの具体例であると思います。

このことについて、さらにもう少し分析が欲しかったと考えております点は、消滅集落では跡地の資源管理の問題が深刻化するという点で、ほかの集落が消滅した集落のさまざまな資源を管理している場合もあるけれども、なかなかそうなり切れないところがありまして、それについては支援を行う必要があるという書きぶりだったと思うんです。

むしろここでは、集落が消滅するということが一体どういう意味をもつのかということをもう少し踏み込んで分析していただけなかったか。つまり、集落の維持が必要であるということはなぜなのか。消滅するということが一体どういう意味をもつのか。もちろん、人がいなくなるということとは、経済的なポイントもありますけれども、いわゆる多面的な機能のうち国土の保全管理について支障を来すと書いてありますが、森林の管理ですとか、そういったことについて具体的にどのようになるのかということ。そうすると、この問題がいかに深刻であるのかということがもう少しわかるんではないかということ。ということです。

さらに踏み込んでいえば、今、農山村、特に山村を中心として、森林が非常に疲弊している。間伐もなかなか進んでいないという状況で、国土管理というものが非常に問題になってきているということでありますから、そこは白書の対象が食料・農業・農村ですけれども、実はそれを分析するためには森林、山村、そして最後は漁村、水産まで一貫通貫で全体で分析する必要があるのではないか。これは法律的な問題で可能かどうかわかりませんが、けれども、ばらばらに農、林、水というように白書をやっている場合ではない。むしろ統合して一貫通貫でやる。我々の問題でもありますけれども、農業白書は何とか読みますけれども、ほかの白書は読んでいないという方も結構いらっしゃるんではないかと思うんです。実はそうではなくて、全体を読んで、全体を把握しないと日本の農業の問題というのは理解もできないし、解決もできない。将来的な問題かもしれないけれども、その方向が必要なのではないかと考えています。

農産物輸出は過大評価

最後のポイントですけれども、「(5) 農林水産物・食品の輸出促進の取組」が一〇ページと一三六ページにあります。例えば一〇ページのところも随分よくいわれるところでありますが、二〇〇七年度の輸出額は四、〇〇

〇億円を大きく超えて、二〇〇四年の一・五倍になったと。かなり急速に輸出が進んでいるというようなフレージで、二〇一三年には一兆円規模を目標としますと。最初は、これ、大臣が言い出したのだったですか、一兆円という目標が非常にわかりやすいという面もあるということ、よく取り上げられることです。

もう一つ、さらに今回は、食料自給率の向上にもつながるというところで、一一ページに、「食料自給率向上にもつながる農林水産物・食品の輸出」というコラムを書いて、輸出をふやせば自給率も向上するのだということ、強調されていらっしゃるわけです。

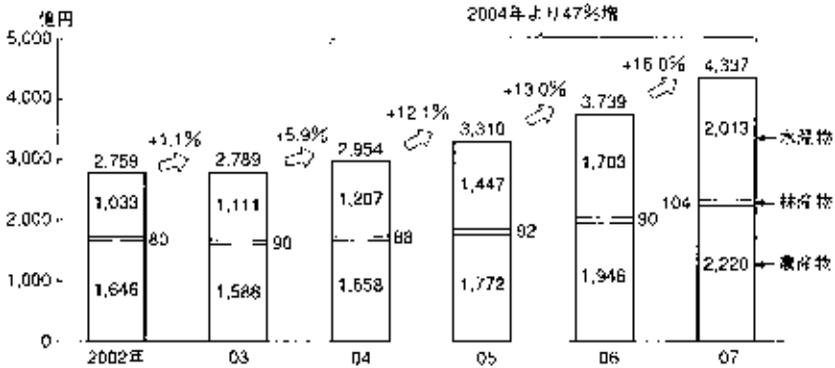
特に一三七ページでは、長芋、リンゴ、イチゴ、牛肉の輸出が拡大するというような、農林水産物の輸出に重きを置いている点があるんですが、どうもこれは腑に落ちないといえます。どうか、どうなのかなと思っております。農林水産物の輸出の中で一番多いのが真珠とたばこなんですけれども、この四、〇〇〇億円の中から真珠とたばこは除かれております。それを除いた中で一番多いのが、お菓子が二〇〇億円。これはJETROの数字で、ドルベースのものを円に直したので、多少の違いがあるかもしれませんが、ざっと最大のものがこのくらい。次がサケ・マス、マグロ、カツオ、タラといった水産物がそれぞれ一〇〇億円以上。それから、畜産物としては、

原皮、家畜の皮が八〇億円、これが畜産物の約六割を占めている。あとは野菜の種子ですとか、小麦粉、メスリン粉、これは加工したものです。調製のえさ、飼料といった加工品が上位を占めていて、四、〇〇〇億円の中身をみますと、こういうものがメジロ押しになっていて、いわゆる農産物というものは、たしかリンゴの八〇億ぐらいが最大であります。

四、〇〇〇億円という大きさに、こんなにあったのかと思う反面、実は我々が考える農産物というのはそれほど大きくはないということ、一兆円というのは、何をどうふやして一兆円になるのかという道筋が私にはよくわからないんです。非常に伸びていると書かれているもの、例えばイチゴが一、八八三%という非常に大きな伸びをみせているということ。確かに伸びは著しいんですが、輸出額は一億円にすぎないとか、牛肉も二〇億円で対二〇〇二年比一、五五九%。牛肉というのは、BSEの関係で一時とまっていたということがあると思います。が、鶏肉なども、いわゆるモミジという日本人が余り食べない足の部分が結構多いとか、そういうことが実態であるということ、これをどこまでぶち上げていいものだろうかというのがちょっと疑問に思ったので

非常にわかりやすいといえます。どうか、景気がいいも

図Ⅱ-82 農林水産物・食品の輸出額の推移



資料：財務省「貿易統計」を基に農林水産省で作成

注：農産物はアルコール飲料、たばこを、水産物は真珠を除いた額で、加工食品は原材料に応じて農産物または水産物に分類

のをやるのはわからないでもないんですけど、逆にそれが誤解を与えることになってしまおうという危惧を覚えていません。特に自給率の向上というのは無理があるのではないかと。実態は自給率の向上というものが何パーセント上昇するのかというのを考えてみますと、非常に微々たるものではないかということで、輸出については全体の中で少し過大に書き過ぎているのではないかと。逆にそれを危惧するということがございます。

四〇分といわれましたけれども、二〇分で終わってしまいまして申しわけないですが、あと、それぞれの論点の中でまたお話をさせていただければと思います。

加瀬 どうもありがとうございます。

それでは、室長さんからは、今の具体的な問題に入る前に、白書に込められた思いとか、今までの違い、特に構成については昨年度との違いといった点もありませんけれども、そうした点も含めて自己PRなり、あるいは社説等で大分触れられたものに対する感想といった点もおありになるかと思いますが、そういった点も含めていただいた上で、今の質問に対するリプライにも触れていただければと思います。よろしくお願いします。

白書執筆の時代的背景

池淵 情報分析室の池淵でございます。きょうはよろ



池淵室長 等に質問

しくお願ひしま
す。

ご指摘をいた
だきまして、ど
うもありがとうございます
ございました。

まず、一九年度
の白書につきま

しての思いということですので、目次をみていただきま
すと、この一年を振り返りますと、二〇〇六年ごろから
そうでしたけれども、穀物や大豆が国際的に上昇してきま
した。特に二〇〇七年、一年前は今のような状況までは
予想していなかったのですけれども、穀物の価格の上
昇、大豆の国際的な価格の上昇が国内の生産なり、消費
段階でも影響を与えるということが出てきて始めていまし
た。一方で国内をみますと、いろいろな食品の表示に関
する不適切な表示とか製造といった事件が相次いで、食
品の自主的な回収というの——これは後から統計をと
ってみると前の年に比べて一年間で三倍ふえているとい
った状況があったということがございました。

農政改革の現状

一方、農政改革については、昨年から農政改革三対策、

コメ政策改革、新たな経営所得安定対策、農地・水・環
境保全向上対策が導入されました。これは、制度に対す
るPRが十分でなかったということもあったのでしよ
うけれども、いろいろな意見とか不満、不安とかが出て、
見直しを行ったわけです。では、一九年度の白書はどう
いう構成にしようかということで、世界の食料需給がか
つてない変化を見せ始めている。それから、食の安全の
問題、消費者の信頼をどうやって確保していかなければ
いけないか。そういったものをこの一年の特徴的な動き
ということ、トピックスとして取り上げようというこ
とになったわけです。

そういった中で我が国はカロリーベースで食料の六割
を海外に依存しているわけですので、先ほどご指摘があ
りましたように、特に土地利用型農業といわれています
コメ、麦、大豆の体質強化を図っていくことが食料自給
率の向上や食料供給力の強化につながるということ
で、三対策の見直しが行われたということも踏まえて、
その経緯、内容等をしっかり記述しなければいけないと
いうのが一つございました。

世界の食料需給がかつてない変化をみせている中で、
では国内の農業政策をどうするのだということ、評価
なり、反省なり、動向をしっかり踏まえなければいけな
いということ、

それから、これは国際穀物価格が急騰している一つの要因になっていきますけれども、バイオ燃料需要が国際的に増大している、これはやはり地球環境問題とも密接につながっておりますし、さらにはこの七月に洞爺湖でサミットが開催されますが、我が国として地球温暖化対策というのを強力に進めております。その中で農林水産省としても、農林水産分野の地球温暖化対策、生物多様性の保全といったものも強力に推し進めているということもございましたので、そういった農政改革の問題と、新たな取り組みの分野として地球温暖化対策といったものを重点的に取り上げること、トピックスとしてこの一年の特徴的な動きを取り上げ、その上で特集ということで農業の体質強化や農村地域の活性化に加えて、地球の温暖化の問題、地球環境対策に農村資源の保全・活用というのは非常に密接につながりがありますので、それを結びつけて、この二つのテーマを特集として取り上げたということでございます。

次にその他にもちろん重要な問題はまだまだございまして。食料自給率の問題、農業労働力の問題、農村経済の活性化の問題といったものもございまして、そういったものは食料・農業・農村の主な動向ということで取り上げ、これも今まではどちらかというと項目を網羅的に取り上げてきましたが、ことしは第Ⅱ章「食料・農業・

農村の主な動向」ということでも少しテーマを絞った形で整理したということでございます。

ですから、ご指摘にございましたように、確かに農を重視するというような印象をもたれるところ、一部のマスコミ等でも指摘は受けております。ただ、トピックスの冒頭は消費者の問題を取り上げ、第Ⅱ章の中でそういった食の安全なり、消費者の信頼確保といったところは少しページを割いて、重点的に取り上げております、食料自給率の問題にしても、冒頭で国際的な穀物価格、大豆価格の上昇の影響を触れた上で第Ⅱ章の中で触れております。

というようなことで、ことしの思いを簡単にご説明させていただきますと、以上のような形になります。

質問に答えて

個別の論点でコメントをいただきました。まず、構造分析ということで、特集の第一節の「農業の体質強化と農村地域の活性化」というところは、基本的にはコメ政策改革や経営所得安定対策が昨年導入されて、見直しが行われたということで、その経緯なり内容をできるだけわかりやすく解説したつもりです。

それから、農地施策の展開方向につきましても、まだ具体的なものになっておりませんので、昨年一一月に発

表されました内容を紹介することにとどまっておりますけれども、そういったことを中心に説明する前に、農業の構造なり農業の経営の動向はどうなっているのかというのを簡単に、先ほどご指摘のありました一八ページ以降分析しております。

一つ一つお話ししますと、五ヘクタール以上の問題は、ご案内のとおり、昨年この場でも議論させていただきましたけれども、五ヘクタール以上の層は、増加のペースが鈍化しているといったことがセンサスのデータから明らかになっているわけです。昨年の白書では、そういった現状だけを紹介し、ことしはなぜそういったことが起こっているのかというのを統計的な手法で分析しております。その結果が一九ページに出しております。

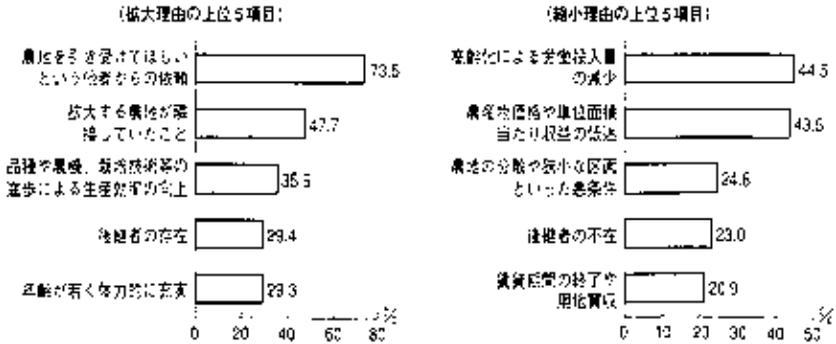
五ヘクタールの意味というのは、一八ページの脚注のところに記述しております。これは、昨年度の白書で五ヘクタールということで区切って、増加のペースが鈍化する傾向にあるということを紹介した延長線上にあるというのが一つということ。

それから、水田作経営をみますと、二二ページにございますが、農業所得が総所得の過半を占めるのが、五ヘクタールを超えた規模からということも踏まえて、五ヘクタールということで整理させていただいております。この中で五ヘクタール以上層の純増ペースが鈍化してい

るといえるのは、経営主の高齢化、単位面積あたりの販売額の低迷、後継者の不在といった三つの要因が一八ページのアンケート調査によってある程度浮き彫りにされてきたものですから(図1-7)、それを統計的な手法で裏づけをしたら、改めてこの三つが要因として確認できたということになります。特にその中でも影響が大きいの、経営主の高齢化、単位面積あたり販売額の低迷、後継者の不在といったような順で、これも規模別にその影響の度合いをあらわしております。

その後、二〇ページ以降で所得の状況とか、二八ページでは新たな経営所得安定対策の取り組み状況。それから、農地の展開方向では担い手の農地集積ということで、できるだけ全体の絵姿をみつつ、担い手に焦点を当てるような形で解説したつもりです。例えば、所得の状況でも、主業農家、準主業農家、副業的農家という分け方をした上で、次のページでは、土地利用型農業、特に水田作に今回は焦点を当てていますけれども、いわゆる担い手の所得はこの一〇年間でどうなっているかということも農水省で調査をしてフォローアップしたのもも紹介しております。そういった面では、全体をみつつ担い手に焦点を当てているといったようなことで、ご指摘のような突っ込んだ分析、これは来年以降の課題にさせていただきますかと思っております。

図 I - 7 経営規模を拡大・縮小した理由（複数回答）



資料：農林水産省「経営する農地の拡大・縮小に関する意識・意向調査」(2008年1月実施)

注：土地利用型農業を営む全国の農業者モニター1,505人を対象として実施（回収率87.6%）。このうち、最近10年間に規模を拡大した751人と縮小した191人が対象

それから、農地等の農村資源の保全と農村環境の向上でございますが、回答になるかどうかわかりませんが、一四六ページ以降に、II章の第三節、農村のところで消滅集落について少し分析しております。これは国交省の資料に基づき、どういふところが今後消滅する可能性があるのかとか、そういったところは耕作放棄地が拡大しているなど、そういった影響があるかということです。一四八ページでは、消滅する可能性のある集落はどういった対策が必要なのかということで、農村振興、鳥獣駆除対策、農地保全のための対策、担い手の育成、そういった対策も必要であるということも記述しております。そういった面では、さらなる言及ということかどうかかわかりませんが、問題点なり、どうやっていけばいいかということの解決策というか、そういったものも提示しているつもりであります。

農・林・水の三白書の統合に代えて

それから、農・林・水三白書の統合ということについて、政府全体でいわゆる白書といわれているもの、法定白書といわれていますが法律で決められたもの、法律で決められていない、例えば経済白書とか通商産業白書とかを含めて四六ございます。余りにも数が多いし、内容が重複するようなものの中にはあるということで、自民党

の中で見直しのチームができてきて、昨年一年間、見直しを行ってきました。結論は、それぞれの白書が一層のスリム化を図るといったことで、結果的には統合がなされたものがなかったのです。農・林・水の三白書は国会に提出するものでございまして、それぞれの基本法に義務づけられておりますので、三本を一本にするのは法律的に困難であるというような、そういったことがございました。

では、どうするのだということで、三つの白書がそれぞれ出た段階で、「ジュニア農林水産白書」という形で、一般の方でもわかっていたであろう形で、三〇ページぐらいの資料を毎年六月ぐらいにつくって、無料で全国の小学校高学年とか、農政局等々で行われるいろいろなイベントで配布しております。

今回の白書にも書いておりますけれども、農村の生活や農作業などを子供に体験させようということで、文科省なりと連携して、「子ども農山漁村交流プロジェクト」（愛称：ふるさと子供夢学校）をことしからスタートするということ、そういったところで参加される児童さんとか、小学校五年生の全員に「ジュニア農林水産白書」を配布することにしております。

輸出額一兆円に向けて

それから、輸出の問題についてご指摘をいただきました。まず、六、〇〇〇億円とか一兆円とかという目標がございまして、六、〇〇〇億円というのは、小泉内閣のときの目標値でございます。五年で倍増ということで、当時、二〇〇四年に三、〇〇〇億円をちょっと切れるぐらいだったのですが、それを二〇〇九年までに六、〇〇〇億円にしようという数値目標を立てている。安倍内閣になってから六、〇〇〇億円をさらに上乗せするということで、二〇一三年までに一兆円規模という目標を立てております。ただ、これは明確な積み上げ方式で六、〇〇〇億円、一兆円という数字を立てているわけではなくて、あくまでも目標数値ということでございます。

いろいろ数値を披露していただきましたが、白書の一三六ページに、要因別に何が伸びているかということも記述しております。水産物なり農産物が非常に多いということでございます。特に二〇〇七年の数値でいいますと、真珠、たばこ、アルコール飲料、これは所管が違ふということ、一応除いておりますけれども、それを除いた上で一番多いものが、わかりやすい品目で、カツオ・マグロ類は二三〇億円ございました。

ここでありますようなものと、サケ・マスですと一三四億円。スケトウダラは一三三億円。そういった魚介類はベスト一〇にかなり出ております。あと、サバが

一四一億円とかホタテガイ一二七億円。これは、中国に輸出されているというのが非常に多くなっております。ホタテガイは、米国とかEUに出ているということでもございます。

それから、農産物、食品関係では菓子が多くて、一一五億円。それから、清涼飲料水などもUAEとか米国に非常に多く出ていまして、八二億円。リンゴが八〇億円になっております。

これは、あくまでも農産物の輸出というのは、食品産業もそうですけれども、農家の方が将来明るい展望をもてるような、希望がもてるようなということを踏まえまして、リンゴとか、梨とか、果物とかそういったもの、それから、最近ようやく中国に対するコメの輸出が全面的に解禁されましたけれども、コメの輸出とか、そういったものを重点品目として取り上げております。

今、農林水産省が重要品目として取り上げています一品目を簡単に申しますと、一三八ページに脚注で細かく書いておりますけれども、コメとコメに関する加工品、野菜・野菜加工品、果実・果実加工品、花き、牛乳・乳製品、食肉・食肉加工品などの畜産物、お茶、水産関係の水産物・水産加工品、特有林産物、加工食品、それから食べものではないんですけれども、木材。この一品目を重点品目ということで、これはそれぞれ輸出す

る重点国を明確化してやっております。例えば、コメですと、台湾とか米国、香港、シンガポール、中国といったところを重点国。それから、加工米飯ということでは、米国、カナダを重点国として、それぞれ一品目ごとに輸出先の重点国を定めて、そこに集中して例えば展示会や商談会をやったり、常設店舗を設置したり、そういったことをやっております。

一兆円という目標に根拠はないんですけれども、具体的にどういう戦略を立ててやっているのかということでは、一つは、輸出環境を整備するというところで、これは相手の国との関係があってなかなか難しいんですが、動物検疫の問題をできる限り迅速にクリアしていこうといったことでもあります。また、ホタテ貝など、EUの規制に対応するため、HACCP手法、GAPの導入を推進するといったことも取り組んでいます。

先ほど申しましたように、海外での商談会、常設店舗の設置、二〇〇七年から国内でもそういったマッチングの機会を設けて、輸出の橋渡しをしており、これは非常に好評を得ております。

それから、日本食のすばらしさを情報発信する、これは二〇〇六年から行われておりますけれども、「WASYOKU Try Japan's Good Food」事業とか、日本食レストランの信頼を高めるため様々な活動を支援

するというようなことも行われております。

輸出は、理論的に自給率につながるのかというお話がありますが、トピックスでも紹介させていただいてますように、農林水産物の輸出というのが国産生産の増加を通じて自給率の向上にもつながるといふことでございます。実際、二〇〇六年度、自給率が三九ポイントと一%低下しましたけれども、その中で上昇要因になっている一つが農林水産物・食品の輸出ということで、これも含めた上で一%低下したということでございます。

輸出の問題は、昨年の白書もそうですけれども、新境地の開拓ということで、国内のバイオ燃料の生産とかバイオマス利用の加速化とあわせて今、農林水産省として強力に進めているテーマでございます。

農地移動の進展

それから、ご指摘を受けていなかったのですけれども、農地の問題でご披露させていただきたいのが、三三ページにございます。図1-23、左上の図ですけれども、耕作目的の農地権利移動面積の推移ということで、二〇〇六年のデータが一九万九、〇〇〇ヘクタールということで、それまでは大体五年間で四〇五万ヘクタール伸びるような、例えば九五年と二〇〇五年で六万ヘクタールぐらい伸びていますが、二〇〇六年とその前年を比べると、

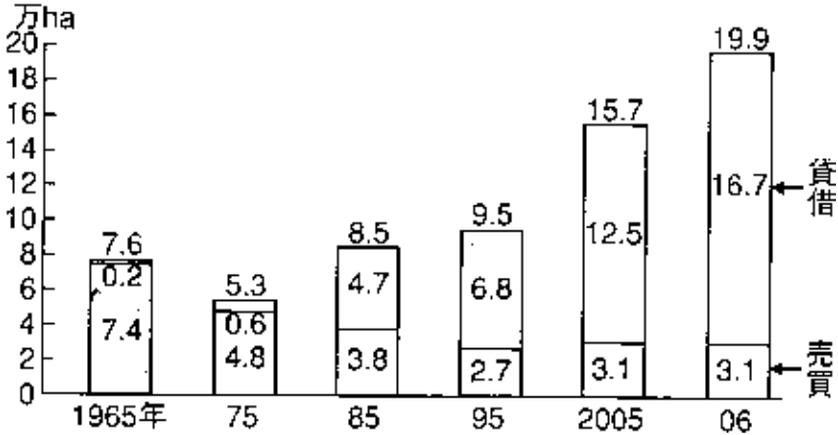
と、一年間で四万ヘクタールぐらい伸びているということとで、ここにも記述しておりますけれども、新たな経営所得安定対策が次の年から導入されるということがあって、これまでにない増加ペースで大きく伸びているといったようなことが特徴的な動きであります。

三三ページの下のほうにございます図1-27、まず面的集積ということも今いわれておりますけれども、まずは規模拡大を優先したいということとか、集落での立場上から引き受けざるを得ないとか、農地を貸したいという方がかなりふえているという状況にあると思います。

あとは、農地政策の展開方向でも記述していますように、貸したい人は貸しやすく、借りたい人は借りやすいということとで、そういった環境を整備していく、これは今、内部でいろいろ検討しておりますが、そういったことが重要ではないかと思っております。

ちょっと飛んで恐縮ですけれども、第二章の一八ページ、一一九ページにございます新規就農者の関係でございませう。二〇〇六年から新しくデータを取り始めたのですけれども、一一九ページの上から五行目あたりに、二〇〇六年に農業法人等に新規に雇用された者は六、五一〇人で、このうち三九歳以下が六割を占めるということとで、今、農業法人がかなり増加しております。農業生産法人が九、五〇〇ほどあって、増加ペースがかなり高

図 I-23 耕作目的の農地権利移動面積の推移



資料：農林水産省「土地管理情報収集分析調査」

注：貸借は農地法賃貸権設定と農業経営基盤強化促進法利用権設定の計。

売買は農地法自作地有償所有権移転と農業経営基盤強化促進法自作地有償所有権移転の計

なくなっております。農業法人がふえているということ
で、若い方にとって非常に重要な就職先になっていること
とで、農業構造が脆弱化しているという中で、非常に明
るいといえますか、そういった動きもあるといったこと
も紹介しております。

いずれにしても、これはよくマスコミなどからも聞か
れるんですけども、そのために特集の最後に、戦後農
政の動向などを整理させていただいておりますが、基本
的に新たな経営所得安定対策なり、コメ政策改革なりを
講じて見直しをしても、農水省の基本的なスタンスに変
更はないということでございます。

長くなりましたが、最初にお話しすることは以上でござ
います。

加瀬 どうもありがとうございました。

それでは、自由に論点を出していただければと思いま
す。余り交通整理はできませんが、差し当たり、まず農
業構造のあたりから問題に入っていっただらと思いま
すが、いかがでしょうか。

耕地の分散度の測り方

梶井 最後のほうでお触れになった耕地の分散の問題
のところ。これは、私は大変おもしろい分析だと思っ

ですけれども、この表1-7のところ、区画整理状況と田の団地数だけ全算入生産費の動きを別々にみないで、一括してしまったのはなぜか。

区画整理状況であるとか、田の団地数だとかというのは、従来の生産費調査では個票の経営概況のところその項目が載っていましたね。しかし、今度分析した圃場間の距離は今までなかったと思うんですけども、今度新たに入れたのかどうか。それから、この圃場間の距離というのはどういう形で、一体どこどここの距離をはかったのかということなんです。これがちょっとよくわからんものですから、それをお聞きしたい。

この石川県の事例というのは、私は非常に印象的だった。耕地分散の問題というのは、機械の効率的利用だとかなんとかということを従来は随分問題にされていたんですけども、そんなことよりも水管理だよというのは、非常におもしろいと思います。

差し当たりこの二つをちょっとお聞きしたいんです。**池淵** 三四ページは分析の問題、テクニカルな問題ですが……。

梶井 私、この耕地分散の問題を一度やったことがあるんです。おたくから三ヘクタール以上の個票をお借りしまして、谷口さんの名前で申請していただいて、分析したことがあるんです。そのときに、私が整理した段階

では、区画整理状況がコスト差に非常に影響する。区画整理が行き届いていて、五〇アール以上の田んぼが何パーセント以上だったか、そういう形で出たと思うんですけども、それがコストに影響するところが非常に大きい。しかし、田の団地数とコストというのは、一定の傾向が見出しがたいというのが、少しやってみた結果としての印象なんです。そのところ、どうして一緒にしてしまったんだらうかということなんです。

空閑 ご質問の三四ページのところでございますが、この表の一番下の行の、区画整理状況と田の団地の列がなぜ一緒になっているかということなんです。ちょっとテクニカルになってしまいうんですけども、一七九ページをご覧になっていただければと思うんです。我々はいろいろなやり方でもやってみましたが、結局、普通の重回帰分析で変数を調整してやっても余り意味がなかったんです。ではということ、非説明変数も説明変数も対数をとって重回帰をやってみたところ、それぞれの係数にt値が高い値が出たということでございます。

ご質問の点ですが、三つ目の全算入生産費のところ、実は一つ目の式と二つ目の式は、通常の定数項のダミーで推計しているんですけども、三つ目の全算入生産費のところでは、定数項のダミーで推計しても、区画整理状況というのがうまく把握できなかったんです。と

ということ、係数ダミーを入れまして、要するに区画整理のところの係数そのものが変化するというロジックで分析してみると、うまく表I-7にかけてあるような分析結果が出たということでございます。

ですから、本来であれば、区画整理状況と田の団地数できれいに分けてできそうなものですが、この全算入だけはうまく切り分けることができなかったもので、そこはダミーの使い方をちょっと変えまして、係数ダミーで推計したということでございます。

もう一つご質問があった圃場間の距離の点でございますが、図I-28の注に書いてございますけれども、圃場間の最も離れた距離が、同一面積階層内の平均より短い農家というのを圃場集約農家、平均よりも長い農家を圃場分散農家と定義しています。

ご指摘のとおり、今までこういう統計はなかったんです。ところが、いろいろな方が、そもそも圃場間の距離と生産費、あるいは労働時間に関係があるのか、ないのかというご指摘がいっぱいありまして、実は統計部のほうで単発的にこういう調査をやったんです。その調査の結果はここに書いてございますけれども、農林水産省の経営統計調査のコメ生産費調査の結果と統計部が行った圃場間の距離の調査を組み合わせて、こういう分析をしたということです。

表I-7 農業経営の効率と各種要素の関係についての統計的手法による整理 (2006年)

	説明変数	説明変数	説明変数	説明変数
単位面積当りの労働時間	面積あたりの労働時間	中山間地域分散農家、同一面積階層内の平均より長い農家	区画整理済みの田、50%未満の区画整理済みの田	田の団地数
単位面積当りの労働時間	面積あたりの労働時間	中山間地域分散農家、同一面積階層内の平均より長い農家	区画整理済みの田、50%未満の区画整理済みの田	田の団地数
単位面積当りの燃料費	面積あたりの燃料費	中山間地域分散農家、同一面積階層内の平均より長い農家	区画整理済みの田、50%未満の区画整理済みの田	田の団地数

資料：農林水産省「農業経営統計調査（米生産費統計）」

注：1）全835戸の調査対象農家に関し、単位面積当たりの労働時間、労働費及び燃料費、全算入生産費ごとに、

- ①作付面積、
- ②地域類型（中山間地域を1、その他を0とする指標変数）、
- ③区画整理状況（調査客体が経営する田のうち区画整理済みが50%未満を1、50%以上を0とする指標変数）、
- ④田の団地数を説明変数とする推計式を重回帰分析し、その結果を整理したもの

2）燃料費とは光熱動力費のことであり、ガソリンや軽油を含む。農地の分散に伴う移動作業にかかわるコストを含むと想定し、分析の対象とした。

なお、労働費と燃料費の合計額が、全算入生産費に占める平均的な割合は約32%

梶井 生産費調整の組みかえ集計そのものが……。

空閑 組みかえ修正だけじゃなくて、もう一つ、圃場間の距離というデータも入れまして分析をしたということですか。

梶井 圃場間の距離というのはどこどこをはかったんですか。

空閑 圃場が散らばっているのをどうあらわすかというので、先生ご指摘のとおり、圃場同士がどのぐらい離れているかというやり方と、うちからどれぐらい離れている、いろいろなやり方があるんですけども、このやり方は、注に書いてあるとおり、圃場の間がどのくらい離れているかということをそれぞれ計算しまして、一番離れているのを圃場距離と定義しています。

梶井 その圃場のはかり方もよくわからないな。

加瀬 重心か何かを決めるんですか。

空閑 例えば、集約しているというのは、圃場がたくさん散らばっていますよね。圃場と圃場が一番離れているところ……

梶井 だから、地図みたいなものを通して、一番……

空閑 一番離れているところを各農家の圃場距離としています。

梶井 そういうやり方ですか。

空閑 そういうやり方です。その平均を求めまして、

だから、圃場と圃場の二地点をいろいろな組み合わせで、一番離れているところの平均をとって、それから乖離していればしているほど圃場が離れているということですよ。

梶井 この調査というのは公表されているんですか。

空閑 していません。

梶井 今後、生産調査の農家の概況の中にはそれを入れるんですか。

空閑 私の知っている限りではそういう予定はないと聞いています。

池淵 それから、三五ページの石川県の事例は、ヒアリングした結果がこういうことでございます。ただ、一般的に圃場整備をやって、大規模な機械の体系を整備することが面的集積には最もなものではないかということをおっしゃいますが、実際はこういうこともあるということでございます。

緊急時の食料不足対策をどうする

梶井 もう一つ、ことしの白書は、世界的な食料危機の問題についてお触れになって、それを分析され、その関連で「食料の未来を確かなものにするために」という答申に言及している。それはいいんですが、八ページのところ、不測時の食料安全保障マニュアルについて

食料の不測時の対応

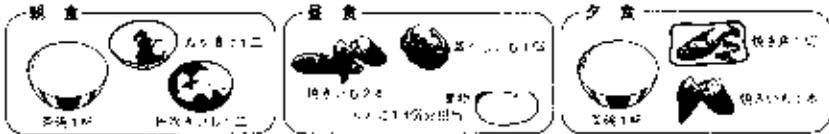
刈りや輸入の途絶等の不測の要因により食料供給がひびく運ぶような場合にも、最低限度の食料供給を確保していく必要があるため、農林水産省では「不測時の食料安全保障マニュアル」（2008年5月）を策定しています。このマニュアルにおいては事象の深刻度（レベル）に応じて、情報収集・分析・提供、備蓄の活用、価格統制の誘導・監視、緊急の輸送、熱量効率の高い輸送やいも類への在庫の動員、農地以外の土地の利用等の対応を実施することとされています。

事象の深刻度（レベル）に応じた対策の概要

レベル0	レベル1以降の事態に発展するおそれがある場合 ・情報収集・分析・提供 ・関係者の把握の促進 ・備蓄の活用と輸入の確保 ・価格統制等の誘導・監視
レベル1	特定の品目の供給が、平時の供給を全額以上回ると予測される場合 ・緊急の輸送 ・備蓄供給の促進など価格の抑制
レベル2	1人1日当たり供給熱量が2,000kcalを下回ると予測される場合 ・生食の転換 ・農地以外の土地の利用 ・加工品・食料品が確保し、 ・在庫の動員の確保

我が国は、食料の大半を輸入に頼っていますが、仮に、輸入が完全に途絶する事態に陥ったとき、肉類や野菜から、いも類等の熱量効率の高い作物に生産転換することと、国内生産のみで国民1人1日当たり2,020kcalの熱量供給が可能であると試算されています。この熱量で最低必要な熱量は確保されますが、食事内容は、現在とかけ離れたものになります。

2,020kcalの食事の例



参考に出されております。今、こういうことが問題になるとすれば、食料安全保障マニュアルにはレベル2という「不測の事態」に対応しなければならぬ状況になったときにはこうするよという形で、いろいろな法律を使って作付転換をやらせ、でん粉質の高い作物に生産をシフトさせる。それで一、九〇〇キロカロリーぐらいは確保するようにしようということが、食料安全保障マニュアルに書かれているわけです。その作付転換なり何なりをやらせるのに依拠する法律というのは一体何があるんだということですよ。

食糧法の第二章第五節には四条ばかりありますけれども、あれば全部コメについての措置でしかない。対応できる法律はほかにないわけです。今やるとすれば、まさにその立法を考えなければいかん、用意しなければいかんという事態かもしれないということに白書は触れるべきじゃないかと思う。

「食料の未来を確かにものにするために」の終わりのほうに、食料の安定供給は国の責務だとなかなかいいことが書いてあるんですが、責務を果たすために、マニュアルではいろいろな法律を使ってこうやるんだと書いてあるんだけど、その法律が充分ではないということぐらいは書くべきじゃないかという気がするんです。そういうことは今まで余り問題にならないですか。マニユ

アルをつくったのは二〇〇三年、あれからもう五年たっているわけです。その用意が足りないというのは、農省はちょっとサボっているんじゃないかという感じがしてしまっただけでも、どうですか。

池淵 食料の未来を描く戦略会議というのは、ここにございますように、昨年七月から開催されていまして、そのときは、冒頭申し上げましたけれども、今のような状況というのはまだ余り想定していなかったというところもございます。

いまご指摘の食料安全保障マニュアルですが、例えばレベル二になったら何をやるんだというのは、国民生活安定緊急措置法などにより生産の転換などを行っていくことになりましたが、そこまで具体的なことは白書では書いてないんです。白書は動向を書くというのがそもそも基本なんですけれども、食料自給率の向上も含めて具体策が足りないということはマスコミなどでもいわれております。これは今後、そういった点も含め、省内で早急に検討していくということになっております。

世界的食糧不足の現局面をどう見るか

佐伯 いろいろと細かな問題はたくさんあるけれどもすべて省略して、私が一番気にしているのは、今回の世界的な食料需給の逼迫、いわゆる食糧危機を一体どのよう

にとらえるかという問題です。世界の食料需給基調が変わった、それが具体的な政治ないし社会情勢の中で反映されたのが去年の後半以降、とくにことしに入ってから非常にいろいろな問題が出てきた。白書の草稿は、恐らくその前に大体書かれたでしょうから、くわしくはいかなかったのかなという感じもしますが少し物足りない。

今回の世界的な食料需給逼迫の要因を四つぐらい挙げている。一つは、原油価格の高騰。二つ目が途上国、特にインド、中国の人口増と生活水準のアップ。三番目には地球温暖化の影響。四番目にはサブプライムによる金融破綻で商品市場、穀物市場へ投機資金が押し寄せた。これらは、一般的にいわれているものです。現象的にはそのとおりですが、問題はそれを全体としてどうとらえるか。それは長期的、継続的な変化なのか。それとも、短期的、経過的な変化なのか。そのところのとらえ方が非常に難しいし、非常に大きな問題だろうと思う。

それを少し一般化していいますと、こういうことで。これまで世界の食料需給の見通しというのは、大ざっぱにいいますと、長期は非常に不足する。しかし、短期的には緩和だというように分かれていた。長期的に逼迫するということを最初に言い出したのは、恐らく一九七二年のローマクラブの「成長の限界」だと思っんです。そこでは、このままで行ったら経済成長全体が食料不足

と環境破壊によってゼロ成長になるだろうという、かなりドラスチックな予測が出された。それ以来、食料需給の長期的予測については、公私各種の機関がいろいろな形で出しているわけです。例えば、代表的なものは、アメリカの国務省の「西暦二〇〇〇年の地球」。これは一九八〇年時点で、二〇〇〇年を見通している。三年がかりで環境とか人口とか農業とか、いろいろな専門家を総動員してかなり組織的にやったものです。また、これも有名ですけども、レスター・ブラウンの『だれが中国を養うのか』、これは一九九四年で内容は皆さんご承知と思います。ですからここではないかもしれませんが、いずれも非常に悲観的というか、かなり逼迫する、あるいは飢餓ということをいっているわけです。

ところが、他方、短期的にみますと、第一次、第二次のオイルショックというのがありましたけれども、これは一時的なもので、短期的には世界の食料需給は過剰基調でずっと推移してきた。非常に単純化していいますと、アメリカ、EU、日本もそうかもしれませんが、これも、こういう先進国が農業政策を強化する。それによって構造的な農産物過剰ができる。それをいかにして世界市場にはいていくかということが基本的な課題であって、ある意味からいうと、WTOの農業交渉も、過剰の処理をどのようにルール化するかという性格をもってい

たといっていると思うのです。

そういった流れの中で、今回の食料危機をとらえた場合、従来の短期・過剰、長期・不足という基調が変わったのかどうか、あるいはその転換のメルクマールになるのかどうか。私はそこが非常に気になっている。これにはいろいろな複雑な要因がありますし、数年たってみないとよくわからないわけですが、どうも第一次オイルショックや第二次オイルショックと比べて状況がかなり違って、しかもOPECがかなり生産制限をやった。それがつづいたという形で短期的に戻ったわけです。

ところが、今回の場合は、もちろん短期的、一時的な要因もありましようけれども、それ以外に構造的な要因があって、かなり長期的に続く可能性があるんじゃないか。そのなかで、恐らく日本だけではなくて、世界全体の農業政策のあり方が大幅に変わるんじゃないかと思えます。

既にEUは生産調整を全廃する、フル生産すると言明している。アメリカは五、六年前から実質的に生産調整撤廃。残っているのは日本のコメだけです。日本のコメだけが生産調整をやっている。こういう非常に奇妙な状態になっている。その中で、日本が一体どういう対応をするのか。日本のコメというのは、形式的にいうと自給

率九四％。しかし、潜在的な供給余力まで入れると一四〇％ぐらいある。そういう形で、コメは過剰である。ところが、畑作産物は決定的に不足であるというアンバランスです。とくに問題は畜産で、輸入飼料依存型の畜産は軒並み経営危機に見舞われている。そういう状況の中で、日本は一体どうするのか。生産調整をどうするのかという問題はかなり深刻になってくる。それは一例ですが、そういうことを含めて、日本の農政が変わらざるを得ない。世界の農政の中で日本だけが非常に特殊な状況に置かれている。こういう状況に直面する可能性が強い。今、そういう重大な岐路に立っているんじゃないかというのが私の問題意識です。

恐らくこの問題は、白書の制約を超えているところでしようし、全面的に分析しろとまではいいませんが、そういうことを含めて、もうちょっと正面きった問題提起があつてしかるべきじゃなかったかなという感じがして。これについて研究者の皆さんはどう考えているかわかりませんが、少し立ち入った議論をした方がいいのではないかと思います。

食料見通しにつづいての検討課題

池淵　ご指摘のとおりでありまして、商社の方とか、今いろいろ意見交換とかも行ってございまして、これまで

とは状況はやはり違う。こういう穀物なりの価格の高い水準というのは今後も続くんじゃないかということが一般的にいわれて、白書の中にもちょっと記述しておりますけれども、遺伝子組み換えでない農作物を確保するのは、現実的にも非常に難しくなっているということ、一部、GMOの農作物を輸入せざるを得ないという業界もあるやに聞いていますし、そういった状況にあるということ、FAOのデータなどをみても、少なくとも一〇年を見通すと、今のような価格の状況じゃないかということもあります。

ただ、一方で、海外の大学の研究者などは、今までの経験則をみると必ず収束するとみている方もいて、そこは我々としてもどう考えたらいいのかというのはいさしありますが、長期的にみると、七〇年代の食料危機というのは、もういうまでもなく生産が追いついていったということもございまして、今度は単収の伸びもありませんし、非常に厳しい状況ではないかという認識はあります。

それで、「新農政二〇〇八」という農政の、毎年何をやるかというのを出しているんです。その中でも、この夏に向けて需給モデルを少しやってみようと。農水省も今まではアメリカの農務省とかFAOに頼っていたところがあつたんです。昔そういうことをやったことがあつた

と思いますけれども、今回、独自でそういうもので長期に見通しをやっていると思います。

梶井 今まで大臣なんかがいっているのは、政策の基
本は変わらないと再三強調していますよね。

加瀬 報告者の小林さんは、佐伯さんの発言に対して
何かありませんか。

小林 佐伯先生のご指摘の点はそういうことだと思
います。そういう前提で、私は特集の中で農に重きを置
いたということを否定的に考えているんじゃないかと、肯定
的に、よくやっていたいただきましたと考えております。世
界の食料状況がこのように変わっていく中で、やはり足
元というか、国内生産をしっかりしなくてはいけない。

これはかなり危機的な状況になっている。農地だけでは
なくて、森林もそうだという意味で、今度の食料白書が
農に重きを置いたというのは、私はすごく評価している
んです。

だからこそ、先ほど申しましたように、日本の農業の
構造が強化されるにはどうしたらいいのか。そこは今、
農水が遂行している政策、担い手に集約するということ
が本当にきくのかどうかという観点から、白書もその動
向をとらえていただきたいという意味でいったんです。

先ほどの消滅集落のことで、一四八ページで、確かに
「住民生活に関する支援が必要」だと書いてあるんで

す。よくわからなかったんですが、この後、農林水産関
係職員が減少しているというように来るこの流れは何な
のでしょうか、日本にとって一体どういう意味をもつ
かというところをもう一步踏み込んでいただきましたか
ということなんです。

加瀬 ちょっと整理させていただけますか。

佐伯先生から基本的な問題が出されたので、そちらを
少し詰めて、それから小林さんが今いわれた点に行きた
いと思います。どうぞ、谷口さん。

一九七三年食料危機と今回の違い

谷口 一つは、今の佐伯先生の問題提起に対する私な
りの考え方。もう一つは、質問と兼ね合わせてやりたい
と思います。

六〇年代から七〇代に入っただけで、一九七三年に食料
危機があったわけですけれども、あのときと今を比較し
て、質的に一番大きい差は何か。いろいろなことがあり
ますが、一番大きい差は、少なくとも当時のECは、あ
のときまでは減反なんていうことはまだしていません。
農産物はほとんど過剰でしたが、穀物は過剰ではなかつ
たんです。今はEUが生産制限している状況で世界的な食
料危機が起きているというのが全然違うわけです。つま

り、一九七三年まではアメリカなどの新大陸だけが輸出地域であったのが、一九八三年以後はECも輸出地域になったことで世界の穀物市場が過剰になったのです。この一九七三〜八三年の前後で世界穀物市場のあり方が根本的に変わったことをみておかなければいけません。

アメリカやEUなどの穀物輸出地域が生産制限している状況の中で一時的に発生している需給逼迫という問題を、一般的な需給逼迫あるいは食料危機ととらえられるか。アメリカが全力を挙げて、ブラジルが全力を挙げて、中国も全力を挙げて増産する体制になったときに、このまま需給逼迫状況が続くかどうかについては吟味が必要だろうと思います。しかし、構造的には、一般的にいわれているように、長期的に需給が逼迫する局面に移行する可能性が高まっているとみられます。これは実は一九七三年のときもそうだったんです。そこにEUが一九七六年以降増産に入って、一九八三年に局面が変わってしまっただけです。そこでガット・ウルグアイラウンドが八六年に始まったわけですが、ここではアメリカとECが穀物輸出地域として対峙し、輸出補助金や増産刺激的な国内農業補助金のあり方をめぐって対立する構造が長期にわたって続いたわけです。もしECが増産しなければ構造は同じだったんですが、増産した結果、一九八三年以降に状況が根本的に変わったんです。そういうこと

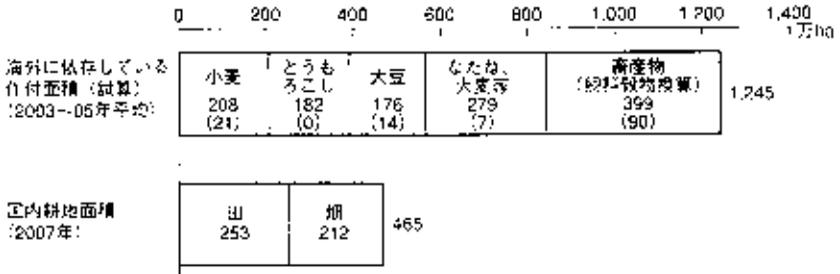
を考えると、実は政策的にかなり変化するものとして需給問題をとらえなければいけなくて、物理的な、農地が足りないとか足りるとか、生産性が低いとか低くないとかという単純な問題じゃないというのが私の意見です。

食料自給は困難か―必要農地面積評価方法の難点

その上で、日本については多分自給を強化したいという意向を農水省はもっていると思うんですけども、それに関連しての質問です。毎年同じことばかりいっているんですが、八〇ページの図のことをまた問題にしたいんです（図Ⅱ-8）。八〇ページに、日本の農地面積が四六五万ヘクタールであるのに対し、主な輸入農産物の生産に必要な海外の作付面積が一、二四五万ヘクタールで二・七倍必要なので、とても日本は自給できませんよという雰囲気を読めるようなものがいとも出ているんです。

しかし、これは先ほどお渡しした、「農村と都市をむすぶ」の三月号の時評でも書きましたけれども、この一、二四五万ヘクタールというのは、今の輸入国という前提ではそうなんです。もし、ヨーロッパから輸入したら四〇〇万ヘクタールも減ってしまうんです。単収が低いオーストラリアとかアメリカから輸入しているからそういう面積になるのであって、単収がその三倍の国から輸

図Ⅱ－8 主な輸入農産物の生産に必要な海外の作付面積



資料：農林水産省「パンフレット「いざという時のために」～不測時の食料安全保障について」

資料：農林水産省「食糧需給表」、「耕地及び作付面積統計」、「日本飼養標準」、財務省「貿易統計」、FAO「FAOSTAT」、米国農務省「Year book Feed Grains」、米国国家研究会議(NRC)「NRC飼養標準」を基に農林水産省で作成

- 注：1) 単収は、FAO「FAOSTAT」の2003～05年の各年の我が国の輸入先上位3か国の加重平均を使用。ただし、畜産物の粗飼料の単収は、米国農務省「Year book Feed Grains」の2003～05年の平均
- 2) 輸入量は、農林水産省「食糧需給表」の2003～05年年度の平均
- 3) 単収、輸入量ともに、短期的な変動の影響を緩和するため3か年の平均を採用
- 4) ()内は我が国の作付面積 (2007年)

入すれば面積は大幅に減るわけですから、輸入国の面積を日本の面積と比較するのは余り厳密ではないんです。なぜなら、日本は輸入国よりも単収が高いからです。高い単収の日本と低い単収の輸入国を比べて、日本の何倍あるという言い方をするのは、メッセージとしては余り正確ではないんじゃないかと思えます。このこと自体が間違っているんじゃないかと思いません。これは去年も指摘しましたので、今年は一九九三年の数字を新しい数字に変えてくれました。これは大変よろしいと思うんですが、と同時に、それだけじゃなくて、今いった統計そのものも持っている本質的なメッセージの問題点をはっきりさせなければいけないんじゃないか。これが一つです。

その上で、自給率を上げるときに、いきなり輸出につなげるのは正しくないと思うんですね。もちろん、輸出につなげることは大局的には国内生産を励ますという観点から私は非常に重要だと思っんです。しかし、そのときに、何でもって自給率を上げるといって、味が余りないまま、ただ何となくつくって頑張ろうというだけでは、自給率そのものは上がらないわけです。自給率を上げる上では、お米の消費拡大が重要ということで、お米を食べましょうという運動をやっているんです。全体の枠組みが必ずしも明瞭じゃないんです。自給

率を引き上げる上で、なぜコメを上げると上がるのか。コメだけでよいのか。飼料はどうするんだと。しかしながら、その連関が必ずしも明瞭じゃないので、そこをどう考えていращやるのかということを質問してみたいと思います。

食料自給の困難さ

池淵 今、ご指摘の八〇ページの表です。これは昨年いろいろご指摘を受けたのを踏まえて、全面的にデータを更新させていただいております。それから、やり方もかなり精緻にといいますが、その当時はアメリカの単収を中心にやっているんですけれども、今回はここにございますように、実際の輸入国の上位三カ国の単収をとるようになっています。どうしてもとれない場合は、アメリカの飼養標準、NRCというのを使っているんですけども、できる限り、今、輸入国に近い状態で計算したものがこれです。ですから、その実態を示すということとろがまず一つあって、ご案内のとおり、輸入が偏っているということは、もう一つ、アメリカ、カナダ、中国、豪州とか五カ国で輸入額の七割強を占めているということもありますので、多元化が必要だということはありません。谷口先生がおっしゃられたのはその次の段階で、例えば実際にヨーロッパから輸入できるかといえますと、

小麦などは品質が全然違いますから。なかなかそれは難しいと思います。これは私がいうまでもないと思います。そういった意味で、現実にはできるだけ近い形で海外の農地にどれだけ依存しているかをあらわしているということでもあります。

それから、白書には記述していませんけれども、もともと自給率レポートなどでもいわれていますのは、国民一人当たりの農地面積ですと、日本はイギリス、フランス、ドイツ、アメリカよりも圧倒的に小さいというのがあります。ですから、そもそも自給するのが難しいということがございます。二、〇〇〇キロカロリーの食事の内容を書いておられますけれども、食生活を変えれば別ですが、そういった意味では、一〇〇%自給するのはなかなか難しいと思っております。

自給率の方策ですけれども、二〇〇六年度三九%と一ポイント低下して、この中でも書いてございますように、九五ページに重点的に三つ掲げさせていただいております。では、それをどうやって推進していくのかということ、先ほど申しましたように、今後さらに詰めていくことになると思うんですけれども、一つは、先生からもご指摘があったコメの消費をもう少し拡大しなければいけない。ただ、ご飯を食べてくださいというだけではインパクトがない。小麦の価格がこれだけ上がっ

ているということもあって、小麦粉の代替品として米粉パンだとか、米粉のめんといったものでどれだけ推進できるのかということになります。

それから、最近、経団連でも朝食を食べようというPRをしていただくような話もマスコミで報道されていますけれども、産業界と連携して、社員食堂でコメを食べていただく運動をするとか、一般的には消費者の方に朝ご飯のキャンペーンをやったり、そういったことをやっていきたいと考えております。

あと一つは、コメの消費拡大とともに重要なのが、やはり飼料自給率の向上だということで、輸入されたトウモロコシをえさとしてきた牛肉なり豚肉は、カロリベースの計算上、自給しているとみなしておりませんので、そこをいかに国産の飼料で賄えるようにするかということがあります。仮に転作田等で四〇万ヘクタール全て飼料米を生産すると飼料自給率が一一ポイント上がるという試算が示されております。ほかの転作作目との関係などもございますけれども、そういった試算もございます。

さつき、佐伯先生からもご指摘がありましたけれども、日本は、コメは圧倒的に過剰でございます。約四割を生産調整に回さなければいけないということで、これをいかにほかの作物でやっていくか、麦なり大豆なりが

基本でございます。ただ、そうはいつでも、水はけの問題とか、地域にいろいろ問題がございますので、最近ではコメをもう一度見直して、飼料米とか、バイオエタノール用にそういったものを植えてはどうかということ、コメをもう少し見直そうというのが今回の自給率向上を図っていく上での一つの大きなポイントでございます。

国民一人当たり農地面積の違いと競争力

谷口 農水省の努力を評価した上で、もっと頑張りたいというつもりなんですけれども、八九ページに、同じように英国の食料自給率の動向と日本の自給率の比較が出ているんです。ここでも同じで、一人当たり農地は日本と比べてイギリスは八倍もあるんだが、日本は少ないんだと。多分、だから日本の自給率向上は困難ですよというメッセージだと思うんです。同じように、イギリスは単収がこんなに上がっているのに対し、日本は上がっていないよと。ですけれども、この説明をみると、①平たん地が多いことから、効率的な農業生産が可能だったこと。②フランスやドイツといった他のEC諸国より競争力が高かったことと書いてあります。そうすると、ドイツは競争力が低かったということですから、上も、上の図をみると、ドイツの自給率は高いんです。上

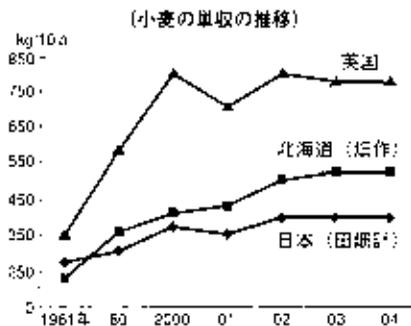
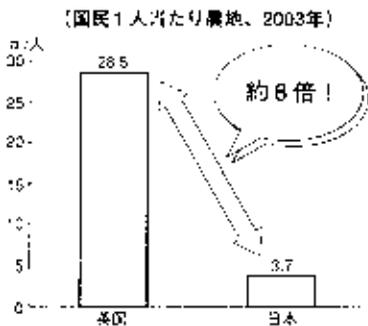
がったわけでは、一九六一年頃は、ドイツと日本は交差しています。その後、日本は下がって、ドイツは上がっています。ドイツをとると、国民一人当たりの農地はイギリスよりずっと少ないんです。半分以下になります。そして、一九六一年のドイツの単収は日本より低いんです。そして、ドイツはトータルで単収も高く、自給率も高いんです。だから、この図も、これで見ると、自給率を上げる方向のメッセージだということよりも、自給率が上がらないのは当然なんだということになってしまっている気がするんです。

ですから、本当に自給率を上げようとするならば、困難はある。簡単ではないのだが、可能性はあるんですよというメッセージをもっと白書で出すべきなんだけれども、そういう点では弱い、逆になっているというのが私の意見です。

加瀬 自給率、あるいは食料需給の見直しにかかわる論点ですね。

池淵 ここで英国を挙げたのは、よくいわれるのが、英国の自立率は四〇年間で逆に倍ぐらいに上がったろうと。では、英国のようにやればいいんじゃないかという話になりがちなんです。実はそうじゃないということです。ドイツにしましても、国民一人当たり農地面積で日本の六倍ぐらいございます。

英国と我が国との生産条件の差異



資料：FAO「FAOSTAT」、農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「作物統計」

ただ、イギリスなりドイツもEUに加盟していることが非常に大きくて、今後はそういえないかもしれないけれども、手厚い保護を受けているわけです。

谷口 そうすると、②が変なんです。競争力が高かったからと。そういう問題じゃないだろうと。ドイツは低いところでやっている……

池淵 低い中でもまだ高いわけです。EUの中でみると、イギリスのほうが高いでしょうということです。日本と比べているわけじゃないんです。

谷口 ただ、逆にいえばドイツは低いけれども伸びたということなんです。

池淵 それは、手厚い保護を受けたということがありますし、もともと条件不利地対策を、環境保全ということで従来からいろいろやっていますし、州の財政が非常に豊かなところもございます。

谷口 そういう政策をとるとできますよというメッセージになるわけです。

池淵 今、日本に置きかえると、三兆円ぐらいの予算でどうやっていくのかというのがございますので、それはなかなか難しい。それをもっと白書で書けというご指摘なんだとは思いますが、なかなかそれは……。

コメの用途別価格差と政策方向

佐伯 コメの生産調整は一体どうするのかという問題に関連してというと、先ほど室長がおっしゃったように、価格を若干動かしてもコメの消費は恐らく伸びないだろう。となると、主食以外の用途と主食用とのギャップ、価格差をどう縮めていくかということが一つのポイントだと思っております。

今、大ざっぱにいきますと、主食用ですとトン当たり二五万円ぐらい。加工用になりますと一七万から一八万円で七割弱。パン用米粉でいきますと、ぐっと下がって八万円で三分の一ぐらいになってしまふ。えさ用になりますと三万円ぐらいで一〇分の一近くになる。それは基本的にいうと、コメの主食以外の用途というのは、輸入価格との競争の中で決まってきたということだと思っております。例えば、加工用米はM A米とある程度バランスをとる形で決まっている。米粉の場合は輸入小麦を見合いにしながら決まる。えさ米はトウモロコシです。最近、輸入の小麦、トウモロコシはかなり価格が上がって、特に小麦はこの一年足らずで倍以上に上がってしまった。国際的な面からある程度価格が上がってきているんだけれども、それを逆に今度、主食用価格をある程度下げてギャップを減らしていく。基本的にはそういう方向

で考えざるを得ないと思うのです。

用途別格差が全然なくなるとは思わないけれども、それがある程度縮小していくという方向性の中で考えなければいけないと思うんです。どうもその点がはっきりしてなくて、コメの生産調整は依然として永久に続けるし、米価も維持していくというイメージが、今度の緊急対策でまた強まったという感じがする。

コメのほうにはそういう問題がありますし、他方、特に畑作対策はどうかということです。今回は畑作価格政策というのは、若干の例外はありますけれども、原則的に廃止されて、担い手経営安定政策に吸収された。担い手に集中するという形になった。品目横断のうちの、特にゲタの部分で格差是正政策にもってけるという形に変わったわけですけども、実態としてどうか。助成水準は全然変わらない、今までと同じ水準、ないしそれ以下という形でして、財政支出をできるだけ抑える。畑作を振興するといいい、担い手に対象を限定したけれども、それに対する助成は全然厚くなっていない。むしろ減っている。したがって、担い手からいうと、担い手対策というのは全然プラスがないじゃないか。それは一体何なのかといった不満が強い。他方、非担い手は助成ゼロになっています。どっちからも不満が出るという状況になっています。

そういう意味で、私は担い手対策のポイントは格差是正だと思っています。担い手対策ができたといっているけれども、実際には政策として何も実現されていない。それを一体どう変えていくか。幸い、輸入価格が上がっていますから、その分だけ価格が上がるし、格差は縮小する。それに対応する国内の助成というか、政策の対応ができていない。今まで、いわば掛け声に終わっていた畑作振興ということが現実の問題になってきている。それに対する対応ができていないじゃないかという感じがする。

アメリカのバイオエタノール政策の影響

堀口 需給関係の逼迫を招いたのは、アメリカがバイオエタノールをトウモロコシにぶつけてきたことでしょ。これはアメリカ一国のエネルギーの確保策、中近東への石油依存を何とか減らそうというところが非常にきているんだけれども、この白書では、五五ページと次の章の七八ページ両方に書かれていて、見通しがよくわからない。五五ページの下の表(表I-10)だと、アメリカは約一億四、〇〇〇万キロリットルまで使用をふやしているじゃないかと。現時点ではトウモロコシで二、〇〇〇万キロリットルぐらいですが、どのくらいの義務づけでこれから増えるのかも知りたいんです。

表 I-10 世界のバイオエタノールへの取組

	ブラジル	米国	ドイツ	日本
導入方法	産糧委員会	産糧委員会	ETBE	産糧委員会、ETBE
バイオエタノール 生産量（2008）	1,483万t	1,585万t	49万t	30万t
原材料	さとうきび	とうもろこし	ライ麦、小麦	さとうきび、サトウ 糖、小麦
生産者	20～25社で農産物 *100%を輸入 で導入	12社。ミネソタ、カリフォルニア、ミズー リ、ワシントン州の5州で農産物 *ミズーリ、ワシントン州は2008年より輸出	エタノール生産で上流 103社	2003年、産食油 等の品質の確保等 に関する法律
導入目標/課題	社会連2010年を 本としてエタノ ールの供給状況 に比べて、201 25%の増産を 可能	2007年目標値は1 バイオ燃料等の再生可能燃料の使用量を2022 年までに360億ガロン（約1億4千万t）に増 加し、このうち6割である210億ガロンはバイオ セルロース系原料によるバイオ燃料等の次世代 バイオ燃料を導入	EU行動計画のバイオ燃料 導入目標は： 輸送用燃料全体の20% をバイオ燃料の割合を 2005年の2%、2010年 に5.75%とする	2011年度は毎年 25万t、2016年 ころ180万tの増産 生産拡大を目指し 農林水産省が目標 では600万tを可能

資料：F.O.Licht「World Ethanol & Biofuels Report」、エコ燃料利用推進会議資料を基に農林水産省で作成
 注：ETBE（エチル・ターシャリー・ブチル・エーテル）は、石油製造過程の副産物であるイソブテン
 とバイオエタノールから製造されるガソリン添加剤

もう一方で、七八ページのほうは、増産もあるのだろ
 うけれども、二〇一六年にはアメリカのトウモロコシの
 エタノール向けが約三割になるという見通しだったが、
 さきの生産されるバイオエタノールの大きさからいえ
 ば、とても三割ではおさまらないだろう。トウモロコシ
 の増産の見通しなり、エタノールへの転換率の原単位、
 すなわちトウモロコシ一トン当たり何キロできるんだと
 いうところももっと上がるのか。こら辺の見通しがど
 うなるかで世界の食料の需給関係が相当変わってくるん
 じゃないか。石油の値段は多分このまま高い水準を維持
 するだろうから、それが食料にぶつかってくるという構
 造は、さらに強まるんじゃないかなど。その中で日本の
 コメをどうするかという問題があるんで、確実な数字が
 あれば、もう少し出されたほうがいいのではないかと。
加瀬 書かれている内容はそうだろうけれども、その
 根拠をもっと細かく、書いたほうがいいんじゃないかと
 いうことですか。
堀口 トウモロコシをもっと回さないと、アメリカの
 目標とするバイオエタノールをつくれな。だから、ト
 ウモロコシ以外にもエタノール原料はあるんだとか、交
 換比率がもっと上がるんじゃないかとみているのか、そ
 こら辺の見通しを知りたい。
加瀬 いかがでしょうか。

池淵 この辺の関連性が余りないといいますが、これはむしろ政治的な目標でこういうのをぶち上げていいるようなところがあって、七八ページは、どちらかといえますと実態の数字でございまして。ただ、二〇〇七年に初めて輸出用の割合をバイオエタノール用のほうが超えたというのが明らか事実でございまして。アメリカは穀物の高騰の原因になっていないといっていますけれども、必ずしもそうじゃないんじゃないかとは思っています。

佐伯 アメリカの場合は、助成は明らかにエネルギーの安全保障です。単なる経済ベースでやっているわけじゃない。公共投資なり、補助金をテコとしてやっている。そういう政策的な要因が非常に大きく左右していると思う。ブラジルは最初はそうだったけれども、最近はだんだんそうじゃなくなったようだけれども、そうした政策姿勢が一体変わるのか、変わらないのかです。単に経済要因がどうかという話では済まないと思うんです。アメリカの姿勢が、エネルギーの安全保障についてどのように考えるかというのは基本的な問題だと思っております。

堀口 食料とエネルギーがぶつかるといことは、非常に重要なポイントでしょう。

神山 そのことかというと、一つにはアメリカの政策の問題が大きいと思うんです。トウモロコシの世界の輸出

量の七割近くを占めているアメリカが、その輸出量を上回る量のトウモロコシをバイオ燃料の原料に仕向けている。これが、世界の穀物需給の最大のかく乱要因になっている。それにあわせて金融の問題、過剰流動性の問題がある。七三年の世界食料危機と違うのは、金融、資本の自由化が進みに進んだことです。繰り返される世界同時株安といったなかで、行き場を失っている過剰流動性、過剰な資金は、商品先物市場への「投機」に向って、原油や金など貴金属、そして穀物などを実需を超えて暴騰させている。そういう意味では、本当に石油が足りないのかという問題がある。

世界がかかえる食料問題、エネルギー資源問題、環境問題が、過剰流動性による「投機」によって増幅されている。その問題とアメリカの政策が絡んでくると思うんです。食料自給率の向上は、ある意味ではチャンスで、かぎは飼料自給率だと思うんです。ただ、アメリカをみていると、具体的な例でいうと、卵の価格が上がっているんです。日本は上がらない。牛乳も、飲用乳で三円アップの政策が出たんだけど、実際にスーパーなどでは、農協プラントの牛乳が全然値上がりしていないで、一パック一五〇円切っている。国際的に飼料穀物の価格が上がっているのに、日本の場合は価格に転嫁されていないという問題がある。市場に価格を転嫁するんじゃない

くて、畜産も含めて経営所得安定対策をやっていかないと、飼料自給率も上がっていかないと現実があるんじゃないかと思うんです。そこまで来ていると思います。

集落営農と認定農業者の問題

あと一つ、さっきの農業構造の問題に戻りますと、畑作振興政策がないというのと関連してくるんですけども、担い手とあり得べき農業構造という問題が非常につかみにくくなった、集落営農を進展させようとしているところは、片方で認定農業者は集落営農に参加してしましますから、認定農業者の姿というのは、集落営農の中にある意味では潜り込んでしまう。ただ、二〇〇六年の農地の、特に賃貸借の面積が飛躍的にふえた。市町村単位だとか、そういうところでいろいろな政策をやられています。流動化奨励金を出しているところもありますし、そういうのをみていると、土地が非常に動いていく可能性はあると思うんです。

ただ、一方で農家の数だとか、今の生産力だとか生産量も含めて、本当に維持できるのかという、ある市の農業委員会がやった全農家調査——回収率は全農家の半分もいかなかったんですけれども——でみると、一〇%から一七、一八%ぐらいまで、農業をやめたいというのが

出てきているんです。集落営農を組織化しているところですが、昔、アンケート調査をやると、農業を縮小したいというのがかなりの比率で出てくるけれども、農業をやめてしまいたいんだというのがかなりの率で出てくるというのが、今の農業危機なのかなという感じがします。

佐伯 今の点に関連してというと、今度の品目横断政策で担い手対策ができたといっていますけれども、完全に農協ペースに巻き込まれてしまったという気がする。もともと担い手対策として何を中心にするかということについては、農水省が個別経営中心、農協が集団という乖離がずっと昔あったわけですから、それが、両者が妥協する形でまとまった。

ところが、この一年間で認定農業者、個別経営というのが全然見えなくなってしまった。例えば、麦、大豆が品目横断対策に九割以上、一〇〇%いつてしまった。現象的にいうと、全部が担い手に集中したことになるんですけれども、それは主として集落営農です。そういう形で、担い手に限定するというのが制度の趣旨だったのが、実態として全部になって、意味がなくなりました。特に、個別経営、認定農業者といっているけれども、集落営農でも法人化にすれば認定農業者になるわけです。両者の区別もあいまいになってしまった。

そういう形で、本来の趣旨からずっと離れてきている。それで本当にいいのか、梶井さんはそれをいいといっているようですけれども。

梶井 にもかかわらず、基本は変えていないと盛んに農政当局はおっしゃっている。基本が変わったと認識として政策と立てるべきなのに。

佐伯 それで済まないから、担い手という話になったのに、実態としてはこれまでと大差ない形になってしまったんじゃないか。

梶井 だから、これでもって政策が根底からがらっと変わったんだということをはっきりさせなければいけないにもかかわらず、大臣を初め、基本は変えませんが、変わっていませんとおっしゃっているんだから。

加瀬 時間の関係があるんで、矢坂さん、どうですか。

食料安全保障

矢坂 二つだけコメントさせてください。

次の白書への要望になってしまいかもしれません。食料危機といわれる中で、食料の安全保障を今までよりも具体的に論じる時期に差しかったのだと思います。

そこで、日本は今どういう食料安全保障上のリスクを抱えているのかということ、わかりやすく書く必要があったのではないかと。そのうえで一つは、世界の食料事

情が質的にどう変わったかということ。アメリカやヨーロッパや途上国が直面している食の安全保障におけるリスクとくらべて、日本はかなり特殊な状況にあるのではないかという気がするんです。

例えば、先ほどEUで小麦が増産されても、日本は輸入できないのでその影響を余り受けられないという指摘がありました。ヨーロッパの小麦はたんばく質の比率が低く、トウモロコシや大豆の生産は限られている。そうすると、減反から増産へ移っても、ヨーロッパの食料事情はある程度変わるかもしれませんが、日本への影響力は少ない。日本の食料輸入依存という構造的体質が「食料危機」から受けるリスクのあり方をかなり特殊なものにしているのではないかと。この点をもう少し訴えないと、世界の食料需給の構図が変わったからというだけでは、食料の自給率をどうするかという議論に具体性をもたせるのは難しく、まだ距離があるのではないかと気がします。

国際価格変動下での内外価格差対応

もう一つ、これから日本は農産物・食料の内外価格差や国際価格変化にどうやって対応するかということ。用途別の内外価格差のバラつきが大きくても、不足

払いなどで価格がプールされれば、全用途の生産ができるようになるかもしれません。

でも、一方で、国際価格が非常に大きく変動します。農業生産の担い手は、ますます価格変動にどのように対処するかということを考えざるを得なくなっていくのではないかと。どちらかというと、今まで日本は農産物の価格変動を抑制して、価格転嫁が生じない仕組みをつくらうとしてきましたけれども、価格転嫁を許容しうる市場構造、国際価格が変化したら国内に将棋倒しの転嫁していくという市場をつくらざるを得なくなっていく。そうしないと、価格変動リスクに耐えきれなくなるとして生産が縮小し、食料自給率も落ちていく。そういう市場構造の転換に向けて、農政はどのような舵取りができるかということが問われてくるのではないかと。今後の白書の課題としていただきたいと思います。

池淵 先ほど神山先生からいわれました畜産の関係につきましても、まさにご指摘のとおりで、今も現実に自民党の中でいろいろ検討されていますけれども、一つは、今、先生のご指摘にもあったように、価格交渉力をつけていかなくてもいけないというものはあるようですが、これはすぐにはつくものではないということなんです、これは長期間といえますか、先を見据えてやっていけないといけないと思います。

あとは、経営をどう安定していくかというのが、そこに議論といえますか、国として何ができるかといえますと、経営をどう安定させていくというようなこと。畜産の今の現状に関しては、そういうことが今いろいろと議論されているとは聞いております。

山村対策の方向は出されているか

加瀬 小林さんが途中でお出しになった論点がちょっと後回しになってしまっていて、済みません。一四八ページ、一四九ページのところで(図Ⅱ-100)。

小林 ポイントは、集落が消滅するという状況、それぐらい日本の農山村、特に山村の状況というものが問題を抱えているということの解決策としては、まず一四八ページで、支援が必要だということとどまっているのはいかがなものかと思ったことと、その次に、予算も職員数も大幅に減っているから仕方がないんだと読めるような流れになっているかなと思います。

加瀬 むしろ支援が必要なのに職員が減っているのはけしからんと。

小林 もっとふやせというように……

加瀬 そのように私は読み取りましたけれども。

小林 この間に、議論としては、人が住まなくなったら、要するに山に返したほうがいいんじゃないかという

議論もあるわけです。そうじゃなくて、人がいるということが重要なんだということをいわないと、そこになお人がいなくなるような状況じゃなくて、何とか維持するということが必要なんだと。それがちょっとわからないんではないかということろなんです。

ここまで踏み込んだということは非常に評価したいと思うんですけども、何かちょっと違う方向に行っているんじゃないかと。

加瀬 問題を出したならば、解決の方向がもっとみえるように書くべきじゃないかということですね。

小林 ええ。

農業委員会職員等の削減

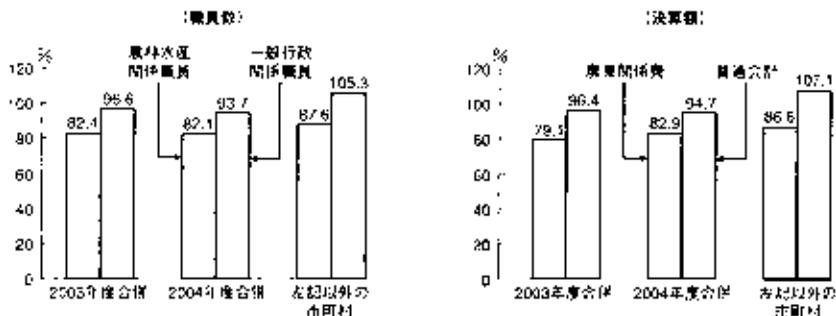
梶井 これ、農業委員会の職員はどうなっているんだ。予算だとかなんとかというのには農業委員会にいったほうがいい。

神山 ことし一年かかって、大合併市の農業政策の推進方策というのを調査しようと思ってるんです。

梶井 農地制度の改革のほうでは、専ら農業委員会の活動強化を求めるような内容ばかり出てくるよね。一方で、農業委員会は職員をどんどん減らしているということではどうしよもない。

神山 ただ、いえるのは、農業委員だとか議員だとか

図Ⅱ-100 市町村合併時期と農林水産関係職員数、農業関係費



資料：総務省「地方財政状況調査」を基に農林水産省で作成

- 注：1) 農林水産関係職員数は、2003年4月1日時点を基準とした2006年4月1日現在の割合
- 2) 決算期は2002年度を基準とした2005年度の割合で、農業関係費は一般財源より支出される農業費、畜産業費、農地費の合計
- 3) 市町村の合併は2005年度までの最新の合併を採用しており、「左記以外の市町村」は、2005年度に合併した市町村と1999年度以降合併をしていない市町村の合計

というのは定数があります。それが超えられないわけですから、数が少なくなってくることは確かだと思えます。そういう中で、大きな合併をしてみた市というのは、農業政策だけじゃなくて、福祉だとか、行政全般をどのようにやっていくのかというのが課題になってくる。ただ、ここで示されているように職員数は減っています。あるところへ行くと、例えば旧町役場に三分の一しか電気がついていないわけです。わざわざその前を通して、こういう状態だよというのをみせてくれたんだけれども、そういう状況になっています。

そういう意味では、対等合併だけれども、実質上大きな市に吸収合併されたような中山間の町村というのは、行政の推進という面では非常にきめ細かさがなくなってしまうというのがある。農政をどう進めていくのか。それは農業政策だけじゃなくて、行政推進をどうするかということを含めてこれからの課題なんじゃないか。

加瀬 これは一般的な合併効果で職員が減るといいう以上、農政担当の職員が減っているというニュアンスなんでしょうね。

池淵 白書を作成するときに、食料・農業・農村政策審議会の企画部会のご意見を聞く必要があります。その中の議論で、市町村合併で一体どういう影響が出てくるんだと。そういったことをできるだけ明らかにしてほ

しいということ、人の数なり、予算の影響というのを挙げております。妙高市の例を挙げていますけれども、その中でも関係機関がちゃんと役割分担して、合併で市町村の職員の数が減りつつもちゃんとうまくやっていますということも紹介しております。

農水省の中でも、市町村がどうなっているかというのは、今まで長年にわたって職員がかなり出向していますので、非公式にいろいろ聞いてみますと、ここに書いていますように、いろいろな影響があるというのは確かかなようでございます。踏み込みが足りないという指摘かもしれませんけれども、まず現状がどうなっているのかというのを少しとらえてみたということです。

加瀬 どうもありがとうございます。時間の関係で、最後のほうは大分忙しくなりましたけれども、よろしいでしょうか。特に発言したい方は？ では、これを最後に、どうぞ。

集落営農の統計把握と評価

谷口 簡単なんです。三一ページの上から二行目の数字と、二八ページの表I-4の数字の違いをどうみるかということ、農水省はどういう姿勢をとっているかここに出ているということなんです。

上から二行目に、二〇〇八年、ことしの二月現在の集

落営農組織のうち、五割で六、六六三が経営安定対策に入っていますと把握されています。それに対して、表I-4は昨年七月二日現在ですから、多分数字が違うんで一緒じゃないんですけども、五、三八六ですよ。両者の数字が一、三〇〇違います。これは、どっちを読んでくれというのは必ずしも書いてないんですが、両方出しています。三ページのところ二〇〇七年一二月末現在で特定農業法人が六四九という数がありますから、これは集落営農に近いものだと思えば、さっきの五、三〇〇余を足すと六、〇〇〇近くになるんです。六、六〇〇というのは、それよりまだ多いんです。

私は、推計で六、〇〇〇ぐらいの数だということを想定して、今度の品目横断対策で五〇%以上の農地が集落営農に行ったという計算を出してありますが、それよりもっと多いということなんです。六、〇〇〇で計算されても六、六〇〇ぐらい入っている。ですから、農水省としては統計でつかめる以上に、もっとはるかに多く集落営農に近い形で構造再編されているということ、正面から分析してほしいと思います。そうしないと、先ほどからいっている、基本路線は変わらないということ、現実はどう動いているかという間にずれが生じてくると思うんです。

それは言葉のあやという問題じゃなくて、現実をどう

みて、それに対してどういう政策を立てるかということ非常に重要な数字だと思いますので、ぜひとも検討していただきたい。注文です。

加瀬 それでは、以上をもちまして終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

アメリカ「二〇〇八年農業法」

―所得保証水準を引き上げる政策を導入―

東洋大学教授 服部 信司

1 はじめに：二〇〇八年農業法の成立

アメリカの農業に関係するすべての政策は、農業法に入っている。農業法には、期限があり、現行二〇〇二年農業法は、二〇〇七年九月が期限であった。本来ならば、昨年（〇七年）九月までに新農業法は成立する必要があるが、議会・上院の審議が昨年後半にずれ込み、下院と上院の協議＝両院協議会に基づく最終案がまとまったのが、四月末であった。

両院協議会案の形成に時間がかかったのは、ブッシュ政権が、①農業法の内容が改革に欠ける。②追加資金の手当てについて増税は認められない。③政権の意向に沿う法案にならないならば、拒否権を発動する”としたからである。両院協議会案は、ブッシュ政権の反対を残したまま、議会＝両院協議会で決定された。

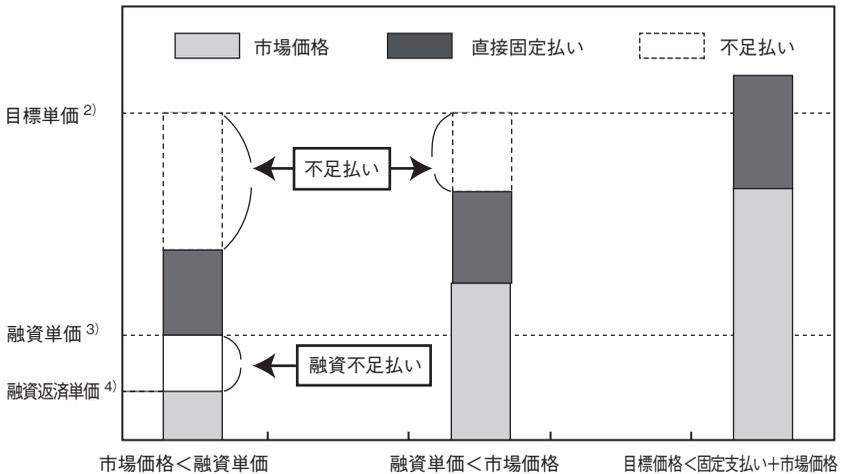
その両院協議会案（二〇〇八年農業法案）は、六月一日、下院において三一七・一〇九、上院において八〇…一四の圧倒的多数で可決され、大統領の拒否権をのりこえて二〇〇八年農業法が成立した。

この二〇〇八年農業法の内容とその特徴を検討するところがここでの課題であるが、そのために、まず、現行二〇〇二年農業法の農業政策の骨格がどうなっているのかを見ておこう。

2 現行：二〇〇二年農業法の根幹

現行二〇〇二年農業法の政策の根幹は、①固定支払、②新しい不足払い、③価格支持を前提にした融資不足払いである（図1）。これは、アメリカ農業政策の「三本柱」と呼ばれている。これらは、穀作物生産者に対する所得・価格保証の政策である。

図1 アメリカの新しい不足払い制度（穀物）¹⁾



注：1) 作付け面積・単収は過去の実績（1998～2001年平均など）を用いる。
 2) おおむね生産費に基づく。
 3) 融資単価＝農民の最低販売価格を保証（価格支持水準）。
 4) カウンティ（郡）レベルの市場価格

なお、一九九六年農業法において生産調整は廃止されたから、現在、生産調整は行われていない。生産は、野菜・果樹を除いて、何をどれだけ作ろうと、生産者の自由である。野菜・果樹が除かれているのは、野菜・果樹が所得・価格支持の対象作物ではないからである。

(1) 固定支払

固定支払は、毎年決まった額を生産者に政府が支払う、という制度である。一九九六年農業法において不足払い制度（生産費りを基準とする目標価格に農民の販売価格が達しないときに、その差を政府が直接支払う）が廃止され、代わりに、この固定支払に移行したのである⁽²⁾。

固定支払の総額は二〇〇三―〇六年度の四年間平均で年四九・一億ドル（一ドル＝一〇〇円で五四〇〇億円）、一農場平均九六九〇ドル（二〇七万円）となっている⁽³⁾。

(2) 新しい不足払い

一九九六年農業法において、それまでの不足払い制度を廃止し、固定支払に代えたものの、一九九八年においてアジア危機から発生した穀物価格の低下のなかで、固定支払だけでは、農業所得を維持できず、農業所得の低下を補うために市場喪失補償が導入された。価格の低下が続いた二〇〇一年まで、毎年、固定支払とほぼ同額の市場喪失補償が支出され、それが常態化した。

二〇〇二年農業法の策定時において、この市場喪失補償を引き継ぎ、それを政策化するものとして、九五年までの不足払い制度が、事実上再導入されたのである。それが、新しい不足払い (Counter Cyclical Payment: CCP) である。

ここで、「新しい」とするのは、①目標価格と「市場価格」(生産者の全国平均販売価格) + 固定支払の差について不足払いをおこなうとしていること(図1参照)、②不足払いの算定における生産量は、現在の生産量ではなく、過去の生産量(過去の作付面積と過去の単収)を用いるとしたこと、による。何故、生産量を現行から過去の実績にしたのかと言えば、そうすることにより、この政策を現WTO交渉において、保護削減対象から外すことを狙ったからである⁵⁾。

(3) 価格支持を前提にした融資不足払い

以上の固定支払と新しい不足払いによる所得の保証に加え、融資単価の水準(目標価格の三分の二くらいの水準)による農民の最低販売価格の支持という価格支持制度がある。

さらに、価格支持制度を前提にした融資不足払い (Loan Deficiency Payment: LDP) が存在する(図1参照)。融資不足払いは、穀物価格が融資単価 \parallel 価格支持水準を下回った場合、生産者は、価格支持を受ける権利を

放棄すること引き替えに、「融資単価 \parallel 融資返済単価(群・カウンティ・レベルでの市場価格)」の直接支払いを受けられる、というものである。政府在庫量を最小にし、競争的な価格水準を維持することが目的の政策として一九八〇年代後半に導入され、用いられてきた。融資不足払いは、当該穀物が輸出された場合には、輸出補助金として機能する⁶⁾。

(4) 価格高騰下の新しい不足払いと融資不足払い、固定支払

一昨(〇六)年秋以降、トウモロコシのエタノール使用が急拡大してきたことを背景に、トウモロコシを中心とする穀物価格が急上昇し、その高騰状態が続いている。すでに、二〇〇六年平均のトウモロコシ、小麦、大豆の市場価格は、所得保証の基準である目標価格を上回っており、その状況が昨年 \downarrow 今年へとさらに拡大している(表1)。

こうした状況においては、新しい不足払いや融資不足払いの発動の必要はない。表2に示すように、新しい不足払い、価格支持、融資不足払いの合計支出額は、二〇〇五―〇六年には一二四―一四〇億ドルの高水準であったが、〇七年には七四億ドルに半減し、今(〇八)年度は三二億ドルと予想されている。特に、融資不足払いは〇七年度以降ほとんど用いられておらず、新しい不足払

表1 主要穀物・市場価格と目標価格（2005-08年）（ドル/ブッシェル(1)）

穀物	目標価格	市場価格			
		2005	2006	2007	08.1.21
トウモロコシ	2.63	1.00	1.60	1.69	2.23
	(100)	(76)	(122)	(129)	(169)
小麦	3.92	1.00	1.25	1.69	2.89
	(100)	(87)	(109)	(117)	(252)
大豆	5.80	1.00	1.10	1.37	1.98
	(100)	(98)	(107)	(131)	(193)

注) 1ブッシェル：小麦・大豆=27.2kg、トウモロコシ=25.4kg

表2 アメリカの価格・所得支持への支出（2005-2009年度）（億ドル）

年度	2005	2006	2007	2008	2009
新設支出	27.7	43.6	39.6	4.8	5.3
価格支持	58.0	59.9	41.3	27.6	18.7
固定支出	38.6	16.3	1.7	0.1	0.1
小計	124.3	140.4	74.6	32.5	24.1
固定支出	52.4	49.6	39.6	52.3	51.8
合計	176.7	190.0	114.2	84.8	75.9

注1) 前年10月 → 当年9月

注2) 農務省推定（2008年5月）

注3) 新しい不足払い：Counter Cyclical Payment（農林水産省は、価格変動対応型支払と訳）

資料：USDA, Agricultural Statistical Indicators, May, 2008, 他。

いも四一五億ドル台に留まると推測されている。
 こうしたなかで「こうした価格の高騰状態のなかにお
 いても、というべきであろう」、固定支払は、毎年五〇
 億ドル前後の支出が行われている。

これが、価格高騰下での現行政策の機能である。

3 アメリカ綿花補助金についてのWTO裁定

アメリカの新・二〇〇八年農業法には、客観的に何が
 問われていたのか。それは、アメリカの綿花補助金につ
 いてのWTO裁定に示されている。

(1) アメリカ綿花補助金についてのWTO裁定

二〇〇五年三月、WTO上級審は、「アメリカの綿花に
 対する補助金はWTO協定に違反する」というブラジルの
 提訴をほぼ全面的に認める最終裁定を下した。そのポ
 イントは、以下のごとくである。

- 1) 輸出信用保証の低い手数料と実際のコストとの
 差は輸出補助金であり、綿花ステップ2支払（国産
 綿花を用いる国内加工業者と輸出業者に与えられる
 補助金）は禁止されている補助金であるから、両者
 を、〇五年七月一日までに廃止すべきである。
- 2) アメリカは固定支払を緑の政策としているが、
 綿花の作付けからの「野菜・果樹の除外」は、「面積
 ・価格に関係しない」という「緑の政策（表3）の

表3 WTO協定での国内農業政策の分類（1993年12月）

分類	内 容	「保護削減との関係」
緑の政策	<ul style="list-style-type: none"> ・生産や貿易を歪めない政策 ・個別作物の価格や生産量に関係しない ・WTO協定で特定 	<ul style="list-style-type: none"> ・保護削減の対象と 空
青の政策	<ul style="list-style-type: none"> ・生産調整のしだいで直接支払 	同上
黄の政策	<ul style="list-style-type: none"> ・生産や貿易を歪める政策 ・個別作物の価格や生産量に関係する ・価格支持政策など 	<ul style="list-style-type: none"> ・保護削減の対象 ・ウルグアイ・ラワ ンド合意でより削減
最小限の 政策（赤 とオレンジ）	<ul style="list-style-type: none"> ・産品を特定した国内助成が、その産品の 総生産額の5%以下である場合、 ・産品を特定しない国内助成が、農業総生 産額の5%以下である場合 	<ul style="list-style-type: none"> ・保護削減の対象と せず

要件に反する。従って、綿花に支払われている固定支払は、緑の政策ではない。そうすると綿花への補助金は「黄の政策」についての約束水準の限度を超えることになり、アメリカは、ブラジルから報復・対抗措置を取られてもやむを得ない。

3) 価格に依存するアメリカの補助政策（新しい不足払い、価格支持、融資不足払い）に伴う綿花への補助金は、価格を押し下げ、ブラジルの利益を損なっている。従って、そのマイナス効果を除去するか、それらの補助金を廃止すべきである。ただし、これについては、期限は切られていない。

(2) WTO綿花裁定と次期農業法

この裁定により、アメリカは、①次期農業法を待たずに、○五年七月までに、輸出信用保証（の輸出補助金部分）と綿花ステップ2の廃止を求められ、②次期農業法において、作付けの全面自由化と裁定内容への農業政策の整合化（価格に依存する政策Ⅱ黄の政策から、価格に依存しない政策Ⅱ緑の政策に移行すること）を求められた。また、それが、論理的には、次期農業法に問われる基本的な課題となったといえる。

4 新農業法に向けた政府・議会・農業団体

(1) アメリカ農務省・改革を志向

新農業法について、政府Ⅱジョハンス農務長官（当時）は、○六年を通して、WTOによるアメリカ綿花補助金についての裁定（アメリカが綿花に用いている輸出信用保証や補助金はWTO協定に違反しているので撤廃すべきとの裁定）が重要であり、同様の提訴が大豆やトウモロコシについて行われないうちに、次期農業法において、アメリカの農業政策のあり方を変える必要があるとしてきた。

農業政策を変えるとは、論理的には、保護のあり方を、価格支持や新しい不足払い・融資不足払い（前掲図1）など価格に基づく保護政策Ⅱ「黄の政策」（保護削減の対象）から、固定支払・環境保全支払などの「緑の政策」（生産量や価格に関係しない所得支持・保護削減の対象外）に変えることである。ジョハンス長官は、抜本改革を志向していると思われる。また、それが、WTO交渉においてアメリカに要請された国内支持の大幅削減要請に対応しうる国内体制を作ることにもつながる、と考えられていたのである。

(2) 議会・農業団体・現状維持の強い意向

これに対し、農業団体（ファーム・ビューロー）ーグットラット下院農業委員長（○六年二月まで、共和党）は、WTO交渉が妥結するまで一二年間、現行農業法を延長し、交渉妥結後、妥結内容を踏まえて、次期農業

法を策定すべき」としてきた。

その背景には、「自由生産と固定支払い・新しい不足払い・融資不足払いを軸にする現行農業法は好ましい。それを変える必要はない」という現行農業法への評価、すなわち現行農業法を今後も基本的に継続したい、という農業団体と議会の意向が存在していた。

こうした「現行農業法を基本的に評価する姿勢」は、民主党にも共通していたのである。その背景には、現行農業法がよいとする多くの農民が存在する。

〇六年一月月の中間選挙における民主党の勝利により、下院農業委員長に就いたピーターソン議員（民主、ミネソタ州）は、「新農業法は、多くの点で現行法のままとなり、変化があるとしても、ごくわずかになる。農民が基本的に現行法を良いとしており、自分もそう思う」としてきた。議会は、基本的に、現行農業法の維持路線なのである。

5 政府案

〇七年一月三十一日に、ジョーハンズ農務長官により、政府案（USDA、2007 Farm Bill Proposals）が提示された。政府案は、次期農業法についての政府の「意向」であるが、これが、大統領拒否権の根拠にもなったのであるから、そのポイントをみておくことにしよう。

(1) 内容（ポイント）

- ① 現行二〇〇二年農業法の軸である固定支払い、新しい不足払い、融資不足払いの三本柱を維持する。
- ② そのうえで、新しい不足払いの基準を価格から収入（目標価格×過去の生産量）に変更する。
- ③ 融資単価を少し引き下げ、固定支払いを年五・五億ドル増加する。
- ④ 直接支払いの受給資格を現行の「課税所得二五〇万ドル以下」から「同二〇万ドル以下」に引き下げ、厳しくする（表4）。

ここで課税所得（Adjusted Gross Income: AGI）とは、「農業所得（販売額）－（費用＋減価償却額）」＋賃金＋利子・配当等の他の所得^⑧のことであり、アメリカにおける課税所得基準額をなしている。これを、思い切って引き下げようとするもの、といえよう。農務省によれば、課税所得二〇万ドル以上の農業生産者は七万一八〇〇人（全体の三・六％）、彼らが得ている政府直接支払（環境保全関係を含む）は全体の四・五％とされる^⑨。

- ⑤ 直接支払いの抜け道になっていた「三人格ルール」を廃止する。

三人格ルールというのは、「他の法人の株主になっていれば、本人個人の場合の半分の直接支払いと融資不足払いなどを、二つの法人についてまで得られる」というも

表 4 2008年農業法と政府案・現行法

現行2002年農業法	政府案 (2007年 1月)	2008年農業法 (2008年 6月)
生産調整なし	継続	継続
自由生産 (野菜・果樹以外)	全面自由生産 (果樹野菜を含む)	現行を継続
新しい不足払い (CCP)。 基準＝目標価格。	収入を基準とし継続。その場合の 基準である目標価格の単価は現行 水準と同じ。	・①現行方式と②州の収入を基準 にした平均作物収入支払のいづれ かを、生産者が選択。 ・現行方式の場合：基準の目標価 格を10年から小麦：6.3%、大豆： 3.4%上げる。 ・収入における基準＝2年間の全 国平均市場価格。
固定支払い	継続。年5.5億ドル増加。単価：ト ウモロコシ3年間2セント、小麦 同4セントアップ。	現行単価を継続。
価格支持	継続。支持水準：トウモロコシ 5%、小麦7%、大豆2%下げる。	継続。支持水準：10年から小麦 6.9%あげる。
融資不足払い	継続	継続
支払い制限： 本人個人18万ドル。 3人格ルール ⁽¹⁾ で36万ドル。	36万ドルを継続。 ただし、3人格ルールを廃止。	3人格ルールを廃止。 固定支払い6万ドル ⁽³⁾ 新しい不足払い6.5万ドル 融資不足払いに上限設けず
受給資格： 課税所得 (AGI) ⁽²⁾ 250万ドル以下。	課税租所得：20万ドル以下	非農業・課税所得：75万ドル以下。 農業・課税所得：50万ドル以下。 合計課税所得：125万ドル以下。

注1) 3人格ルール..他の法人の株主になっていれば、本人個人の場合の半分の直接支払いと融資不足払い、マーケティング・ローン、ふたつの法人について得られる。

注2) 課税所得 (Adjusted Gross Income)＝農業所得 {販売額－(費用＋減価償却額)}＋賃金＋利子・配当等の他の所得。アメリカにおける課税基準額。

注3) 妻も、農業経営に従事し、かつ、受給資格があれば、固定支払いを得られる。従って、「固定支払い＋新しい不足払い」の合計は、夫婦にとっては、18.5万ドル。

のであり、直接支払いの受給額についての抜
け道となっていた。これをなくし、透明性を
高める。
⑥ 環境保全支出を拡大する (年一四億ド
ルの増)
⑦ WTOの綿花裁定に 대응、果樹・野菜
を含め、作付けを全面的に自由化する。
すでに行われている綿花ステップ2の廃
止に加え、輸出信用保証・手数料の1%
上限を廃止する。綿花パネル裁定におい
て、手数料を1%に低く抑え、輸出信用
保証のコストを政府が負っていたことが
輸出補助金とされていたのである (表
6)。
WTO協定への整合化を、それなりに進め
ようとすもの、といえる。ただし、新しい
不足払い、融資不足払いなどの「価格に依存
する政策」の見直しは除外しているわけであ
る。
新しい不足払いや融資不足払いをそのまま
にしていることは、政府案といえども、WTO
協定への整合化において、基本的な問題を
残したままとなっている。

(2) 政府案の特徴とその背景

政府案は、現実的漸進的な改革提案として示された。

それまで予測されていたような、「黄の政策」(価格支持、新しい不足払い、融資不足払い)の廃止と大幅削減↓「緑の政策」(固定支払い)への移行と大幅拡大⁴ではなく、「黄の政策」をすべて残したうえで、その保護水準を少し下げ、固定支払いと環境支払いをある程度拡大するという漸進的な政策変化を提示したのである。

このように、政府案が現実的漸進的な改革案となったのには、二つの理由がある。

ひとつは、現状維持の色彩が強い議会―農業団体を前提にすれば、こうした方向しかなかったということであろう。そうでなければ、議会の政策形成に影響を与えられず、政府提案は議会に対する批判の域にとどまるだけだからである。

もうひとつは、2の(4)で指摘した〇六年秋からの価格の上昇とその持続のもとの国内財政(保護)支出の減少である。トウモロコシ―穀物の高価格への移行とその構造化の見通しが、現行政策を前提とした国内支持支出の予測額を低下させ、現行政策の抜本改革をしなくとも、WTO交渉における国内保護削減要請に答えられるという見通しを生んだとみられる。

6 二〇〇八年農業法(議会・両院協議会案)

下院案は昨年七月二二日、上院案は一二月一四日に成立し、両院協議会案は四月三〇日にまとまった。両院協議会案の形成に四ヶ月の時間を要したのは、「一、はじめに」において指摘したように、下院案と上院案の間の違いを調整するだけでなく、大統領拒否権の発動を楯に⁵改革の内容が乏しい。追加資金の手当てに増税は認めない⁶とする政権―農務省との間の調整を、議会サイドが問われたからである。

(1) 追加資金の手当てと予算規模

このうち、追加資金一〇〇億ドル(一〇年間)の手当については、税関使用者手数料の継続でまかなうということで、政権との間の合意が成立した。連邦財政ルールでは、税関使用者手数料は、税とされていないのである。

これによって、議会における民主―共和両党間の主要な対立点はなくなった。共和党は、伝統的に増税に反対の立場だからである。これによって、農業法の予算規模は二八五〇億ドル/五年間となった。

だが、農業法の内容については、いくつかの点について、改革志向が不足しているとするブッシュ政権の反対を残したまま、両院協議会案がまとめられ、両院において大統領拒否権をのりこえて可決―成立したのである。

(2) 現行基本制度の維持

二〇〇二年農業法の基本制度（生産調整の廃止、固定支払い、新しい不足払い、融資不足払い）を維持する。

固定支払単価も現行（二〇〇二年農業法）の水準を維持する。ここに、現行農業政策の維持＝現状維持という二〇〇八年農業法の基本的な特徴が示されている。

(3) 目標価格の引き上げ

新しい不足払いの基準である目標価格を、二〇一〇年から小麦六・五％、大豆三・四％引き上げる（前掲表4）。トウモロコシとのバランスの回復のためである。

(4) 「平均作物収入・選択支払」を導入

新しい不足払いのオプションとして、州の収入（市場価格×単収）を基準とした平均作物収入・選択支払（ACRE: Average Crop Revenue Election Payment）を導入する。生産者は、どちらを選択してもいい。これが、今〇八年農業法の最も大きな変化である。この新政策（オプション）は、以下のようになっている。

① 当該作物の州の収入（各穀作物の州単収）×（一二ヶ月間の全国平均価格）が、州の保証額（最高と最低の年を除く五年間の州平均単収）×（全国平均価格の二年間の平均）×（〇・九）を下回った時、支払が行われる。

② 個々の農場において、当該作物の農場収入が、農

場の基準収入（農場の単収）×（全国平均価格の二年間の平均）＋（エーカーあたり保険料支払い額）に達していなければ、当該農場に対する支払が行われる。

③ その支払額は、（ア）州の保証額－州の実収入、（イ）（上記州の保証額）の二五％のいずれか小さい方とする。その対象面積は、二〇〇九―二〇一一年については作付面積の八三・三％、二〇一二年…同年八五％。

④ これを選択する場合には、当該作物の固定支払を二〇％削減し、同融資単価を三〇％引き下げる。

この新政策の特徴は、①基準額を州の基準収入としていること、②収入保証の基準における価格に、全国平均販売価格（市場価格：一二ヶ月平均）を取っていることにある。新しい不足払いの場合には、基準は目標価格であった。

ところで、表1に示したように、〇六年秋以降、穀作物の市場価格は上昇し、目標価格を上回っている。この価格の上昇が続けば（その可能性が高い）、これまでの目標価格が保証の基準であった状態から、高い市場価格を基準とした保証に代わることになる。これは、保護水準の著しい実質の上昇を意味する。

二〇〇八年農業法は、保護水準を引き上げる政策を導

表5 2008年農業法と政府案・現行法（続）

現 行	政 府 案	2008年農業法 (2008年6月)
野菜と果物への支出：合計	・政府製造・販売：3億1600万ドル/5年 ・学校給食高に購入：10年5億ドル	・合計1億15億ドル(5年)
環境保全計画： ・保全保険計画(CRIS)を導入	・保全保険計画：現行より6割充て、10年85億ドル	・全体として7億ドル(5年)の追加 ・保全保険計画：保全知行計画に名称を変更(120億ドル)10年に拡充(毎年1300万ドル)追加登録 食料原産地表示を実施する。 3種類の表示(1)アメリカ、2)混合原産地、3)輸入国)とする。野菜と果物を含む 拡充：40億ドル/5年間
食料の原産地表示を導入（ただし、下院(共和党)が法案を修正しコストがかかるという業界の反対がある。 法案改正		

表6 WTO綿花補助金裁定と政府案・2008年農業法

WTO綿花補助金裁定	政 府 案	2008年農業法
綿花ステップ2の廃止	すでに実行	すでに実行
輸出信用保の輸出補助金部分(千数%を1%以下にしている期間)の廃止	1%の手数料上乗せの廃止	コストリ・リスクに基づき手数料に
固定支払、新の政策の要件：野菜・果物を大きく削減の全面自由化	野菜・果物を大きく削減の全面自由化	7億7000万ドル自由化
価格に依存する補助政策(新、不足払い等)のマイクスト効果の除去・政策の廃止	廃止中	廃止中

注1) 綿花ステップ2支払い：アメリカ産綿花を用いる国内加工業者と輸出業者に与えられる補助金。

入したのである。これは、国内保護削減というWTO協定→現WTO農業交渉の方向に逆行するもの、といわざるをえない。

(5) 直接支払いの受給資格・少しだけ強化

政府は、現行の課税所得二五〇万ドル以下から二〇万ドル以下にすべしとしていたのであるが、〇八年農業法は、①非農業・課税所得七五万ドル以下、②農業・課税所得五〇万ドル以下、③合計二二五万ドル以下とした(前掲表4)。現行の半分としたわけである。だが、政府の二〇万ドルとは、なお、大きなギャップが残り、これが、大統領拒否権発動の理由の一つとなった。

(6) 環境保全政策の拡充

こうしたなかで、環境保全政策への支出は、五年間七億ドル増大する(表5)。中心は、環境保全に貢献する農法(を用いている農地)への支払である。「保全保証政策(今次農業法において保全励行政策に名称を変更)」の拡充であり、一〇年間二二億ドルのプログラムとし、毎年一三〇〇万エーカー(五二〇万ha)の拡大を目標とする。この点は、評価しうる点である。

(7) WTO協定への対応と対応猶予

上述のように、すでに綿花ステップ2支払(国内産綿花を用いる加工業者・輸出業者への内外価格差補助金)は廃止されているわけである。そのうえで、

① 輸出信用保証の輸出補助金部分(手数料をカンントリー・リスクに基づく料率とせず、一%以下にしている制度)の撤廃については、「カンントリー・リスクに基づく手数料にする」(表6)としている。これは、政府案と同様、一%の手数料上限を廃止することを意味するといえよう。

② “固定支払を「緑の政策」とするには野菜と果樹を含め作付を全面自由化する必要がある”という点については、ミネソタ他七州の合計七七〇〇エーカー(三万ヘクタール)のパイロット計画で、自由化を認める、とした。作付の全面自由化ではなく、一部の部分自由化である。政府案とは異なり、作付の自由化については、こうした部分的な対応に留めているのは、次の「価格に依存する補助政策」への対応と関係がある。

③ 二〇〇八年農業法は、新しい不足払い、融資不足払い、価格支持の制度を維持しているのであるから、「価格に依存する政策のマイナス効果の除去」政策の撤廃」の勧告に対応していない。

アメリカは、これについて、「過去(ブラジルが提訴において問題とした一九九九―二〇〇二年の時期)においては、そうした政策が価格抑制をもたらしたとしても、それ以降の時期については、価格抑制は証明されていない

い（発生していない）」として、「制度の存続は合理的」とする立場をとり、そのもとで、遵守パネル（アメリカの対応措置がパネル裁定を遵守しているものになっていくか、否かについての紛争処理委員会）においてブラジルと係争してきた。○八年農業法が作付の自由化について部分自由化に留めているのも、この係争と関係していると思われる。

しかし、去る六月二日、WTO遵守パネル上級審は、こうしたアメリカの主張を全面的に退け、「二〇〇五年九月以降の綿花補助金も、同様に価格を抑制している」とし、改めて、「(新しい不足払い等の) 価格に依存する補助金のマイナス効果の除去、あるいは、その撤廃」が必要としたのである⁴⁰⁾。

7 結び：二〇〇八年農業法の特徴と問題点

二〇〇八年農業法は、現状維持⁴¹⁾現行二〇〇二年農業法の骨格の維持―継続を特徴としている。唯一の変化は、平均作物収入・選択支払の導入であるが、それは、所得保証水準⁴²⁾保護水準の引き上げを伴っており、国内保護の削減方向を前提とするWTO協定に逆行する性格を持つ。

二〇〇八年農業法が現状維持を特徴としていることは、○八年農業法がアメリカの農業政策に問われている

基本的課題、すなわち、アメリカの農業政策をWTO整合的なものに変えるという基本課題を回避し、先送りするものになっていることに他ならない。そこに、重大な問題が残っていると云わなければならないのである。

その問題は、去る六月二日のWTO遵守パネル上級審が改めて『価格に依存する補助金』のマイナス効果の除去⁴³⁾撤廃⁴⁴⁾を勧告したことにより、一層厳しくアメリカに突きつけられるに至ったといえよう。

(二〇〇八年六月一七日)

注1 生産費は、日本の全算入生産費と同じ。市場価格が目標価格に達すれば、その価格は生産者にとって満足しうる。

注2 一九九六年農業法における不足払いから固定支払への移行の背景は、財政支出の削減である。詳しくは、服部信司『アメリカ二〇〇二年農業法』農林統計協会、二〇〇五年、六一―九頁を見られたい。

注3 USDA, Agricultural Statistical Indicators, June 10, 2008, USDC, 2002 Census of Agriculture, Vol.1, pt.51, p.84

注4 Counter Cyclical Payment: Cyclical (サイクリカル)は「循環的な」との意。直訳すれば、価格の低い状態に対する支払。農林水産省は、「価格変動対応型支払」と訳しているが、それでは、わかりにくいので、「新しい不足払い」としている。

注5 アメリカには生産調整は存在しないから、新しい不足払いは、

青の政策（生産調整のもとでの直接支払・保護削減の対象外）に該当せず、現行WTO協定では、保護削減対象の「黄の政策」である。今次WTO交渉において、アメリカは、これを保護削減対象から外すことを戦略目標にし、二〇〇四年七月の大枠合意において、「新・青の政策」[現行の生産量に基づかない直接支払・保護削減の対象外]を設けることを認めさせた。これにより、現WTO交渉が合意に達すれば、新しい不足払いは、新・青の政策として、保護削減から免除されることになる。

注6 融資不足払いについて、詳しくは、服部信司『前掲書』三〇—三二頁を見られたい。

注7 WTOによるアメリカ綿花補助金についての裁定に関して、詳しくは、服部信司「アメリカ綿花補助金についてのWTO裁定とアメリカの対応」(日本農業研究所『農業研究』一九号、二〇〇六年一二月)を見られたい。

注8 USDA, 2007 Farm Bill Proposals, Jan.2007, p.21

注9 USDA, op.cit. p.22

注10 WTO, United States — Subsidies on Upland Cotton, Report of the Appellate Body, 2 June 2008, pp.177—178.

編集後記

○七年農業白書では、世界的な食料需給の逼迫を背景に国内生産の拡大を通して食料自給率向上の重要性が強調されている。温暖化や農地劣化による生産量の減少に加え、原油高騰によるバイオエタノールへの転換や投資ファンドの穀物への投機などで価格が急騰、金にあかせて食料を買いまくるシステムの限界が迫ってきたからだ。

長い間日本農業の零細・非効率性をあげ、市場崇拜の国際分業論を唱えて農政に影響を与え続ける財界なども、国内生産の重要性を言い始めた。もっとも、農地取得の自由化による規模拡大、安価な外国人労働力に依拠した企業的農業経営を育成することのようだが…。

白書では、小林先生も指摘するように農林水産物の輸出促進の必要性が詳述されている。中国をはじめアジア諸国の富裕層が安全・安心、高品質な日本産品をもとめるのは歓迎すべきで、大いに推奨されている。だが、量的・額的にも少なく、輸出先国での展示会や商談会、常設店舗設置など輸出への先行投資が、はたして将来生きるかどうかと余計な心配も浮かぶ。加えて、計算上輸出量も食料自給率向上にカウントされるにしても、それが求められる日本農業の姿なのか、そうした記述が白書に

必要なのかも考えてしまう。

そうした折、官房長官が「食料不足国があるのに日本でコメの減反はもったいない。減反政策の見直しが必要」と、国際会議で講演し物議をかもした。官房長官の発言は至極当然と思うのだが、当然と受け止められないところに日本農業の深刻さが内在している。

発言の感想をもとめられた農水次官は「我が国で行っているのは生産調整。生産調整というのは供給過剰の米から足りない麦、大豆、飼料作物の方に生産転換を進めること。EUでは休耕を義務づけている。これがいわゆる減反で、減反と生産調整は異なる」と解説してみせたが、その政策も遅々として進まないのでは説得力はいかにも弱い。

穀物需給環境の様変わりを受け、ようやく水田の高度利用を含め飼料用米や小麦粉代替の米粉・麺生産などが注目され農水省も本格生産に踏み出すらしいが、これも期待と不安が相半ば。飯米と飼料用米・米粉などの価格差を埋める財政問題もあるが、なにより生産現場では、高齢化やうち続く低廉価で生産者に心身の疲弊が鬱積していると思うからだ。

「食料安定供給システムの確立は国家的課題」と、白書は語る。内・外圧に屈しない、言行一致の政策推進を願うばかり。

(太田)