



水田作麦 編集部

目 次

特集 特区戦略の政治手法の問題点を衝く

- 国家戦略特別区域法における政策決定・実施手法の問題性
恒川 隆生 (4)
- 特区戦略の特徴と現内閣の「改革」路線の特徴 …位川 一郎 (15)
- 安倍政権の農業政策の特質と国家戦略特区の帰趨
清水 徹朗 (24)
- 漁業権・漁協への圧力と内閣府主導諸審議会の動向
加瀬 和俊 (34)

新連載「韓国農業は今」①

- 韓国の米関税化と米問題……………神山 安雄 (42)

連載「2013年C A P改革の日本農政への示唆」

- (その2) ポスト2013年C A P改革とドイツでの実施の方向
市田 知子 (52)

シリーズ“東日本大震災・福島原発事故からの復旧・復興の今⑧”

- 相馬地方農林業の復旧・復興の現状と課題…門間 敏幸 (62)

〔時評〕 T P P交渉、アメリカに求められる柔軟な姿勢 ……(S H) (2)

☆表紙写真 春の息吹 (東京・湯島天満宮) 編集部
 「農村と都市をむすぶ」2015年2号(第65巻2号)通巻760

TPP交渉、アメリカに求められる柔軟な姿勢



一月一〇日北京で行われたTPP首脳会合は、大筋合意の前段とされた。基本要素での合意もなく終わった。知的財産権

において、アメリカと途上国との間における対立が続く（アメリカがバイオ新薬のデータ独占使用期間を一二年としようにすることに途上国が反対）、日米農産物・自動車協議がアメリカの強硬姿勢の下で厳しい協議となっており、妥結の展望が見えなかったからである。

だが、このことは、この間、TPP交渉が進まなかったことを意味するか、といえば、そうではない。TPP首脳声明（一月一〇日）は、「重要項目で対立点を残しているが、ギャップは埋まり、交渉は終結に近づいている」としている。より具体的に、TPP閣僚報告書によってみていこう。

① 「原産地ルール（関税撤廃・削減品目になるために、その原材料品がどの程度TPP諸国において生産される必要があるのかを示す）」では「大部分の品目について、共通ルールが策定された」とされる。ただし、ベトナムが最もこだわる繊維製品の原産地ルールに関しては、厳しいルールにしようとする繊維輸入大国アメリカと輸出国ベトナムとの間で厳しい協議が続いている。

② 「労働」においては、ILOの主要労働権について、「強制力のある約束」をする協定に近づいている」とされる。「強制力のある約束」とは、労働権の順守をめぐって紛争問題が生じ、紛争処理委員会による裁定が出た場合には、その裁定の実行に強制力を持たせる。すなわち、裁定内容が実施されない場合には、相手国は、貿易制裁をも課し得ることを意味する。

③ 難関三分野（知財、国営企業規制、環境）の「環境」においても、「強制力のある環境規制」についての合意に向けて前進している（「強制力の意味は「労働」の場合と同じ）。ただ、「強制力のある環境規制」に強いこだわりを持つアメリカの環境団体が受け入れ可能なものになっているか、どうかは不明である。

④ 「国営企業規制」（民間企業に対する国営企業の有利性をなくし同等にする）においても、「事務レベルで作業を進められる段階に入ったといわれる。ただし、多くの国営企業を例外にしたいとするベトナム・マレーシアとアメリカとの間の交渉が続いている。

そのなかで、閣僚報告書は、「知財」分野は、最も複雑で挑戦的な（困難な）分野のひとつ」としている。前述のように、バイオ新薬の新薬開発会社によるデータ独占使用期間をめぐるアメリカと途上国との間における「鋭い対立」が続いているのである。

TPP首脳会合は基本要素における合意もなく終わったが、薬剤知財を除けば、かなりのルール分野において、なお、対立点を残しつつも、交渉がそれなりに進展して

きたとみることができると。

甘利TPP担当相は、TPP首脳会合後「農産物や自動車をめぐる日米協議も一〇月以降、実務者間で集中的に行い、かなり進捗した。残された中でも一番難しい問題に入ってきている」と語った。また、アメリカ通商代表部フロマン代表は、下院民主党議員への説明において、「日米協議の農産物において、大幅な前進を遂げている。最も重要な品目のいくつかについても新展開があった」と語ったと報じられている。

日米協議は、一〇月以降、事務レベルでかなり進捗し、最も難しい問題（牛豚肉の関税削減・同期間、緊急輸入制限措置の発動基準、コメについてのアメリカの売買同時入札枠（SBS…日本政府を通さずに、アメリカの輸出業者が日本の輸入業者に直接売り渡す方式）の拡大要求など）に入っているのである。アメリカのフロマン通商代表は、一二月月上旬、「TPP交渉が二〇一五年に妥結し、年末までに議会が採決を行う事を期待する」とした。アメリカ政府が、妥結時期に言及したのは、これが初めてである。

さらに、上院財政委員会と下院歳入委員会のスタッフは、貿易促進法（TPA）の修正協議を再開した。「早ければ、一月一二月にも、TPA法案を議会に示す」といわれる。二〇一五年前半に、TPP交渉と日米協議は最重要局面を迎えようとしているのである。

日米協議は、今、最も困難な問題について交渉しているが、その困難な問題について、アメリカの強硬な姿勢

が続いている。その強硬姿勢とは、牛豚肉などの重要品目についての大幅な関税削減要求、発動しにくい（簡単には発動しない）緊急輸入制限措置、コメについてのアメリカの売買同時入札枠の拡大要求など」とみられる。要するに、日本における重要農産物の国内生産の維持が困難になるような要求である。それは、「日本の国益や政権の生命線がかかる」（甘利担当相）ものであり、日本は到底受け入れることはできない。

TPP交渉は交渉各国が、日米協議は日米両国が、それなりに満足する内容となつて、初めて合意しうる。日本は、日米協議において、すでに九月に柔軟な提案をしている。問われているのは、アメリカが柔軟で現実的な対応をすることである。そのためには、アメリカに、TPP交渉における日本の立場―重要品目の国内生産を維持する。その重要性についての国会決議が存在すること―について、明確に認識することが問われている。

また、アメリカには、薬剤知財について―特に、バイオ新薬のデータ独占使用期間等について―途上国の要求に率直に耳を傾ける柔軟な姿勢が求められる。

二〇一五年前半において日米協議とTPP交渉が妥結に至るか、否かは、アメリカが柔軟な姿勢を持って対応するか、否かにかかっている。日本は、アメリカに柔軟で現実的な対応を促し、それを粘り強く待つ必要がある。

(SH)

国家戦略特別区域法における政策決定・実施手法の問題性

静岡大学教授 恒川 隆生

問題の所在

与党自民党の圧勝に終わった第四七回衆議院議員総選挙を経て、昨年一月二五日、第三次安倍内閣が発足した。同内閣においても、第二次内閣以来の主要政策課題が基本的に継続することになるが、とくに規制改革の推進方法に関しては、政策の決定及び実施過程において新たな手法が導入されたこともあり、今後その成否に関心が寄せられると思われる。

その手法とは、国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区、又はたんに特区という。）を指定し、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成に関する目標を達成するために、当該特区において実施し又はその実施を促進しようとする特定事業の内容等を計画に盛り込んで、内閣総理大臣の認定を受けると（これを認定区域計画とよぶ）、これに基づく当該特定事業の実施において関係法令の規制に関する特例を受けることができる

るというものである。

この過程で鍵を握るのが、国家戦略特別区域法（以下、戦略特区法と略称。）により設けられ、内閣府に置かれることとなった国家戦略特別区域諮問会議（以下、特区諮問会議という。）である。同法は、政権においてもアベノミクスの成長戦略を進める中核的取組みと位置づけられ、その目的は、前述したように産業の国際競争力を強化するとともに、国際的な経済活動の拠点を形成するために規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進し、それら事業・経済活動の拠点の形成に資する特定事業を国家戦略特区において実施しようとする点に置かれている（戦略特区法一条、二条参照）。そして、内閣総理大臣（実際に担当する行政機関としては内閣府）が特区諮問会議の議長として主導性を発揮し、関係省庁への政策実施の指示と誘導を行うことになる。議員の人数、任命要件等は法定されており、一〇名の議員のうち、五名は学識経験者であるが、特区諮問会議の特徴は、国務

大臣である他の五名の議員のうち内閣官房長官と財務大臣以外は、主管省をもたない大臣で占められている点にある。

このような方法は、既存の特区制度と、内閣府設置法に根拠を置き、二〇〇一年に活動を開始した経済財政諮問会議に做った上記特区諮問会議を組み合わせたもので、効果的と判断される規制緩和政策を各政策領域から選択して、迅速な実施につなげようとするための仕組みと見なしうる。この戦略特区法に関しては、成立後一年を待たず、規制改革項目をさらに追加する改正案が国会に上程されていたが、審査未了となった。今年一月末に招集される通常国会に再上程され成立すれば、各政策への着手とさらなる規制改革メニューの拡大に勢いがついて、引き続きこの流れが進むものと予測される。

そこで本稿は、戦略特区法の下で決定される経済・産業の諸政策のもつ新規さ、大胆さ並びにその実施に際して求められるスピード感等が、その裏面として、政策が本来備えるべき専門的考慮や判断を軽視することはないのか、又は政策実施における諸々の効果（反作用・副作用を含む。）と対応策の予見を誤らせ、新たな社会問題を生じることはないのかを問題意識として検討を試みる。そしてその観点から、戦略特区法制定の背景と、そこから形成される政策の法的特点を明らかにすることに

より、若干の問題点を指摘したい。

議論の前提―行政による政策形成及び実施の手法と憲法規律

今日の、きわめて複雑化した国内・国際状況等を踏まえると、税制や経済・産業政策を中心とする内政全般に取り組む任務を第一次的に担う立場にあるのが、専門的な知見と経験、広範な情報ネットワークを保持する行政（府）であることに異論は生じないと思われる。もちろん、主権者たる国民の代表である国会議員、ないし彼らにより構成される立法及び審議の機関である国会が、国の重要政策を自ら提起し、また具体化して実現する途を不可能・不適合と断ずることはできない。他方、膨大な行政組織を統合した国の行政機関（省・庁・委員会その他）の頂点に位置し、これを統率又は統轄する内閣総理大臣を始めとした国務大臣を供給する政党の機能に着目すれば、行政を指揮し、誘導する政治（ないし統治）部門の果たす役割も無視できないものがある。しかし、いずれにせよ、政策を主導する役割はこれまで圧倒的に行政に付与され、国会は、政策の企画立案・法制化に際して審議し、修正を含む承認を与えることに役割を限定されざるを得なかった。同じく政治部門も、個別分野では専門知識と政策提案能力を向上させてきたとはいえ、例

えば国の各省庁が提出する政策案を担当者等との折衝を経由して自らが求めるものにアレンジすることは別として、政策の基本的体系やパッケージとしての政策群に變動をもたらすほどの圧力をかけることには慎重であったと考えられる。

それでは、こうして行政府に課せられる責務は、法制度上どのように説明されるのか。行政は、例えば国と地方の間の役割分担をふまえ、さらには産業各界の経済活動の現状と行政に対する要望等をはじめとした「民間」の実情を総合的に把握し、全体としてそれらを調和させ、もって国民生活の安定や発展を図る責務を果たさなければならぬ立場にある。この責務は、多様な行政活動権限を授權する法律において個別的・具体的に規定されるが、日本国憲法の統治構造に照らせば、第一次的には行政各部による分担管理原則によってその目的の実現を企図されていると解される。

憲法は、行政権は内閣に属すると定め（六五条）、内閣の統括の下、各国务大臣が主任の大臣として行政事務を分担管理する行政機関が省庁として構成されて、それらが行政各部として行政活動を取り仕切る構造を有する。他方、内閣は総理大臣を含む国务大臣から構成される合議制機関であり、行政各部がそれぞれバラバラの施策を行う結果、国の政策としての統一を欠くことのない

ように、これらを統合する役割を付与される。憲法はこの点について、内閣総理大臣が内閣を代表して行政各部を指揮監督すると定める（七二条）。しかし、この原則は、直ちに、国の施策の総合性・体系性の維持と確保に大きな緊張と困難を内包することから動揺を免れない。

例えば、憲法を受けて、法律は、分担管理と内閣による指揮監督の関係について、各省大臣が行政事務を分担管理することを明示する一方で、その調和・統一性を確保するために、内閣総理大臣が「閣議にかけて決定した方針に基づいて」行政各部への指揮監督を行うと定める（内六条）。言い換えれば、行政事務の各省による分担管理は、個別的な専門性を備えた膨大な政策の創出が行政を縦割り化する傾向を必然的に出現させることが危惧されるために、内閣総理大臣による行政各部への指揮監督により、内閣における政策の調整ないし政策の統制を行い、政策相互間の摩擦や矛盾をできる限り取り除いて、政府の責任において行政運営に当たらねばならないことを含意している。内閣法六条はそのための運用指針を示すものと解される。それにもかかわらず、従前生じた現象は圧倒的に縦割り行政の優位であった。その弊害に対しては、多方面からの批判が加えられてきたが、縦割り行政の優位をもたらす要因として、憲法上「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」

(六六条三項。内閣法一条二項も参照。)という連帯責任制が前提とされており、これにしたがい、各省間の政策の調整は、何らの法的根拠をもたない、内閣官房副長官が主宰する事務次官会議において処理される等、内閣に先立つ官僚主導の行政運営が「官僚政治」として厳しく指弾されてきた。さらにそこから、「閣議における全員一致方式」という手続に依拠した内閣運営が、行政の縦割りを統制できない弱体性をもたしているとの批判も加えられた。また政治力学の反映により、自民党の単独政権が長期間続く中から党内派閥の力関係で内閣総理大臣が選ばれることが常態化し、内閣の構成員にも派閥間の均衡維持の要請が持ち込まれて、派閥の重鎮である国務大臣（が主管する省）に対する内閣総理大臣の指揮監督を実施する政権運営が強く制約されたことも問題とされた。結局、内閣総理大臣による行政各部への指揮監督は、「閣議にかけて」決定した方針が必要とされることによって現実を実施することは不可能に近く、その結果、内閣を頂点とする国の行政活動は、官僚主導の政策調整の下で、行政各部の政策の継続及び展開を尊重し、その漸次的展開に身を委ねる仕組みにほかならないとみなされてきた。

第二次臨時行政調査会、臨時行政改革審議会等の問題意識

このような状況を「克服」するものとして、本稿冒頭で述べたような政府の経済・産業政策に関する近時の手法は、どのような経過から編み出され、定着をみたのか。

この点を明らかにするためには、①国の行政改革、②規制緩和ないし規制改革、さらに③国家（統治）構造改革の各議論を再検討し、その「成果」と現在にまで至る展開過程を振り返る必要がある。

最初に、現状の政策形成環境に影響を及ぼしたものとして、第二次臨時行政調査会（一九八一～八三年）が果たした役割の重要性を指摘できる。とくに、その最終答申（八三年三月）では国の行政組織の改革（内部部局の再編合理化、附属機関等の整理合理化等）、現業・特殊法人等改革、国と地方の関係（地方支分部局の整理合理化を含む）、許認可等の整理合理化等が提言された。

また、第二臨調は、従来の行政が担当する活動領域を概括的に二区分し、「国際社会に対する貢献」のための防衛、外交、経済協力への積極的な関わりを推進すべきとする反面、教育、社会福祉、農業等への関与の大幅な縮小を提起して、後者においては民間活力の活用を積極的に導入すべき対象とした。その際、民間活力の活用を

妨げている要素としては、補助金等の保護助成策、許認可等の規制監督行政における資格制度、検査・検定制度等が挙げられ、この後、これらの規制監督行政手段は大幅に縮減されることになった。しかし、現時点からみれば、第二臨調の行革提言は主として民間活力の機会を拡大するために行政に要求すべき事項が中心であり、各省の姿勢・活動の自己抑制・消極化・縮小等に踏み切らせることが懸案事項であったと考えられる。逆にいえば、各省の政策そのものの統制や統治機構改革を積極的に打ち出すまでには至っていない。もちろん、関係省庁への強い批判が基礎にあったとはいえ、行政指導をつうじた民間への介入・関与の縮減、行政の簡素化・効率化を標語とした組織・権限の見直し等が主要なターゲットとされ、当面の目的は規制緩和の実現と対になった行政活動の抑制にとどまっていたと表現することができよう。

その後の行政改革路線は、一九八三～九三年にかけて活動した第一次・第三次の臨時行政改革推進審議会、九四～九七年の行政改革委員会によって継続され、九五～二〇〇一年には、国の行政機関による地方公共団体への関与を縮小させ、その限りで地方の自己決定を奨励すべきこと等を提言するに至る地方分権推進委員会が活動するところとなる。さらに、九三年に設置された経済改革研究会が、行政改革の一分枝として論じられてきた規制

緩和を本格的に推進すべき政策の柱として、同年一二月の中間報告及び一二月の最終報告の中で、経済的規制は撤廃して原則自由、社会的規制は自己責任を原則として最小限に、という命題を打ち出す。しかし、これら一連の諮問機関による提言における国の行政への見直し要求も、基本的にはなお第二臨調の延長線上にあって、行政の活動場面の縮小、そこからの後退又は撤退を促すことを主な内容としていたと理解してよいであろう。また、この当時に企図されていた内閣機能の強化論は、さしあたり安全保障会議や外政審議室の設置という国防・外交面を念頭に置いており、行政各部への統制は、行政手続法、行政情報公開法及び地方分権一括法の制定、あるいは規制緩和推進計画の策定にみられるような、行政活動（及び地方への関与）に関する行政の説明責任の徹底、透明性・公正性の確保の要求と、行政権限行使の抑制という形で進められた。

行政改革会議報告及び内閣府設置法と経済財政諮問会議の設置

しかし、以上のような各種改革の提言とその実施に向けた取組みの過程で、改革を要請する社会背景に種々変遷が生じたために、新たな改革課題が不断に取り上げられるようになる。例えば、企業活動のグローバル化が著

しく進んだこと、ヒト・モノ・カネ・情報の流通が広範囲で、かつ高速化して行われつつあるにもかかわらず、高度情報化への対応が不十分であること、国内では少子高齢化が急速に進行していること、国の財政負担を改善するための消費税引き上げを実施するために条件作り（行政のムダを削る）が必要になっていくこと等々が行政改革継続を促す環境として列挙される。

こうした認識の下で、新しい行政改革を実現する最も重要な機関となったのが、橋本龍太郎内閣総理大臣（当時）により設置された行政改革会議であった（九六〇八年）。橋本は、自身の内閣の発足に当たり、「政治、行政、経済、社会の『変革と創造』を成し遂げることを決意」し、「戦後五〇年余にわたり我が国の発展を支えてきた経済社会システムが、内外の環境変化の中で限界を露呈している」ため、二二世紀にふさわしいものに再構築するとして、いわゆる六大改革（行政改革、経済構造改革、金融システム改革、財政構造改革及び社会保障構造改革）を提唱した。その上で、行革会議においては三点に的を絞る。第一は、二一世紀における国家機能の在り方、第二は、それを踏まえた中央省庁の再編の在り方、第三は、官邸機能の強化のための具体的方策である。すなわち、「行政改革」という用語にもかかわらず、戦後五〇年を経過し、第二次大戦後以降の欧米先進国へのキ

ャッチアップを目指す「戦後型行政」を転換し、国家・行政の機能を根本的に問い直すことを目的として、「複雑多岐にわたる行政課題に縦割行政の弊害を超えて国民本位的確かつ効率的に対応できる組織体制」を構築するとしたのである。

かかる視点に依拠して、行政改革会議は、九七年九月に中間報告、同年一二月には最終報告を提出した。

そこにおいては、基本的な考え方として三点が示される。第一に、「日本国憲法上、内閣は『国務を総理すること』を主要な任務とする存在であることを重く受け止めるべき」として、内閣は、行政各部からの情報を考慮しつつ国家の総合的・戦略的方向づけを行うべき地位にある、とする。第二に、「内閣が『国務を総理する』任務を十全に遂行するためには、内閣の『首長』である内閣総理大臣の指導性発揮が極めて重要」とした上で、内閣の「首長」たる内閣総理大臣の政治指導性の決定的意義を強調する。第三に、「内閣の機能のあり方を工夫し、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化を図る」との観点から、従来の内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制に抜本的な変革を加え、その格段の強化を図る必要があるとする。次に、(1)内閣機能の強化、(2)内閣総理大臣の指導性の強化、(3)内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化、の順にさまざまな具体的措置を提起す

るが、重要な画期となった提案事例として、①複数省にまたがる案件についての特命事項担当大臣の活用、②「行政各部」に対する「内閣」の優位性を明確にするため、各省の次官、局長等幹部人事について、各大臣に任免権を残しつつ、任免につき内閣の承認を要することとすること、③内閣総理大臣が内閣の「首長」たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針（個別事項であっても国政上重要なものを含み得る）を發議し、討議・決定を求め得ること、④内閣の組織として、内閣総理大臣を直接補佐する組織（「内閣官房」と、横断的な各省間調整事務及び特定の直轄事務を行う組織（「内閣府」（仮称））を置くこと、などがある。とくに④の内閣府に関しては、内閣に置かれる機関として、内閣官房長官の下、内閣官房の総合戦略機能を助け、経済政策、科学技術政策…等の横断的な調整事務を行うものとし、そのために「経済財政諮問会議」、「総合科学技術会議」等を設け、その事務局を、内閣府に置くものとした。

最終報告も、同様の視点に基づき取りまとめられたが、新たに付加された表現には、「内閣が実質的な政策論議を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できる」ような機能強化が必要である、あるいは、そのような

な強化方策を実効あらしめるため、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制」について、「内閣なканずく内閣総理大臣の主導による国政運営が実現できるようにする」等が目を引くところとなった。

ここではとくに二つの事項に絞って注意を促しておきたい。第一に、行政改革会議の両報告にあっては、内閣の機能と内閣総理大臣の指導性双方の強化がひとまとめに括られ、相互に矛盾のないものとして論じられている。けれども、注意深く考えれば、両者は機能的に相反する結果を生じうる。内閣総理大臣の（政治的）主導性を強めれば、合議機関としての内閣の機能は低下し、その機動性が確保される代わりに内閣に求められる判断の総合性、あるいは政策間の調整・調和の要請は後退を余儀なくされることは容易に想像される。もちろん、内閣総理大臣に従来フリーハンドを与えることを許さなかった保守的政党内部の派閥政治が清算されなければ、こうした制度化の試みは依然として画餅に帰すことになったであろうが、かかる構造から離脱できるような内閣総理大臣への国民各層からの支持が背景に存在することになれば、派閥政治が存続していてもその主導性は十分に行使可能となるわけである。

しかし、第二に、経済財政諮問会議といえども、現在の特区諮問会議と比較すれば、内閣総理大臣の主導性強

化を図りつつも、なお関係各省との一定の「調整」を放棄しているわけではない点を違いとして指摘できる。行政改革会議最終報告ですら、「機関の性格」として、内閣総理大臣、内閣府に置かれる担当大臣以外の関係大臣の諮問に応じて同諮問会議が答申する場合を想定し、その構成員には、内閣総理大臣や内閣府に置かれる担当大臣のほかに、「その他任務に特に関係の深い閣僚」も含まれうるとしていた。また、関係各省との関係についても、「産業、労働、運輸、貿易、財政等をその任務とする省は、それぞれの行政目的の観点から必要な企画立案に参画する」ものと述べている。したがって、少なくとも行政各部と内閣との間の最小限の連絡・調整の要請を放棄することはできないとの判断が内閣機能強化の限界点と解されていたことが推測できるであろう。ただし、経済財政諮問会議は、今日に至るまで、もっぱら有識者議員の発言について各省政策担当者が審議検討する場を提供するものではなく、内閣閣議も国会審議も、同諮問会議の審議・答申に対して有効な批判的検討をなしえないままとなっている。その点からみると、今日、特区諮問会議に付与された組織・権限等と経済財政諮問会議の運用におけるそれとの差違よりは、同質性・連続性を承認する方が素直な見方であるかもしれない。

日本再興戦略と国家戦略特区

ところで、国家戦略特区及び特区諮問会議への制度化の第一歩となったのは、日本再生本部の設置と同本部による「日本再興戦略」の策定であった。安倍内閣は、二〇一二年一月一六日に施行された第四六回衆議院議員総選挙において自民党が政権復帰を果たした後直ちに、閣議決定に基づき日本再生本部を設置した。日本再生本部は、円高・デフレからの脱却による経済再生の旗印を掲げて、経済対策と成長戦略を実現するため、これらの企画及び立案並びに総合調整を担う司令塔となるものとされた。この点、法律に基づく経済財政諮問会議とは異なり、国会の審議を経ないで政治的に決定された諮問機関を起動させ、経済再生を方向付けるための選択を行った点に留意すべきであろう。その後、年が明けてすぐに、再生本部の下に「我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具現化と推進について調査審議する」ための産業競争力会議を再生本部決定に基づいて開催することとした。

まず、再生本部と産業競争力会議の動向をみてみると、後者は、政策課題に関する速やかな取組みを進めるために、本部長である内閣総理大臣の指示により、産業競争力会議の下で、民間議員と関係大臣とのテーマ別会

合を開催することを決定した。この会合は三月六日から四月一九日の間に計七回実施され、議題には「産業の新陳代謝の促進」、「人材力強化・雇用制度改革」、「立地競争力の強化」、「農業輸出拡大・競争力強化」等が設定された。見逃すことができないのは、実際にこのテーマ別会合の中で、関係各省の側の、「現状で各議題に関する法整備はなされている」、「制度上問題はないはずである」という姿勢や見方に対して、民間議員が、「それは政府が判断することである」、「制度上どうみるかではなく、現状において問題があると言っている」というやりとりが交わされ、その応答の結果、関係各省は否応なく一定の改革提案をまとめて、会合に提示しなければならぬというメカニズムが派生したことである。

以上のごとき下地を基に、第一二回産業競争力会議で、関係各省に対する政策を束ねた成長戦略の素案をまとめた後、再生本部に答申が行われた。なお、成長戦略素案における国際戦略特区の採用に関しては、別の経過も絡んでいた点を付け加えておく。テーマ別会合でも、産業競争力会議でも、「産業の新陳代謝を促す特区」、「新産業の導入や既存産業の成長を促す：大幅に規制緩和がされた総合特区」、既存の法律に基づくものとは違う「アベノミクス戦略特区」等を設ける必要があるとの声は、民間議員からさかんに聞かれたため、これに対する考慮

から、内閣官房長官決裁に基づき、検討を行うための国家戦略特区ワーキンググループが開催されることになる。従来の特区制度の運用に即して、同グループは再生本部ではなく、地域活性化担当大臣の下で、産業競争力会議の議員以外の有識者構成員により、内閣官房地域活性化統合事務局に庶務を処理させる形で開催された。基本的な考え方には「世界で一番ビジネスのしやすい環境をつくる」ことを目指し、国・地方・民間が三者一体となって取り組む、大都市のみならず、地域の個性を生かした農業等にかかる地域振興策についても検討する、などが基本的考え方として提起された。また、関係各省と行う集中ヒアリングで取り上げる規制改革事項として、外国人への医療サービス提供の充実（外国人医師の国内医療解禁、病床規制の見直し等）、有期労働契約期間（五年）の延長（契約型正規雇用制度の創設等）、都心居住促進のための容積率・用途等集団規制の見直し、農地流動化のための農業委員会の関与廃止等を準備した後、最終的に、成長戦略に盛り込む記述部分を当グループが担当して、再興戦略の取りまとめに関与したのである。

なお、以上の再生本部等の活動と平仄を合わせるように、連携を示唆された経済財政諮問会議にも対応する動きがあったことにもふれておく。もともと経済財政諮問会議は、内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の

基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項について調査審議することを主たる任務としており、当初より「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本指針」、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」、各年度の「予算編成の基本方針」等を答申してきたが、二〇一三年一月の第二回会議において、民間議員等から「経済財政諮問会議の今後の検討課題」という資料が提出され、当面の重要課題として「デフレ・円高不況から脱却し、日本経済を再生するため、三本の矢の実施状況、効果などを検証し、必要な時には対応を促すとともに、目指すべき自律的な成長の姿とそのために必要な対応を明らかにする」ことが提案された。そこで諮問会議は、直ちにデフレ脱却への取組みを議題として、同年の「骨太方針」にこれをまとめることを目途とし、「経済財政運営と改革の基本方針」の「脱デフレ・経済再生」と題して答申して（六月十三日）、これが翌日閣議決定された。つまり、再興戦略の閣議決定の前日に経済財政諮問会議から答申された「骨太方針」を、併せて閣議決定することによって、再生本部のような諮問機関から答申されたに過ぎない「日本再興戦略」に権威を纏わせたことになる。

最後に、「日本再興戦略」が閣議決定されて以降の経過を簡単にまとめておく。再生本部は、同年一〇月に「成

長戦略の当面の実行方針」というペーパーを公表し、国会提出予定等関連法案を示すとともに、今後速やかに取り組むべき措置を明らかにした。そのスケジュールにしたがって、第一八五回国会で、戦略特区法と産業競争力強化法が成立した。戦略特区法の成立後直ちに特区諮問会議が招集され、開催されてきたが、先に紹介した戦略特区法の改正案に盛り込むべき追加の規制改革事項等が、昨年一〇月の第九回の特区諮問会議で提案されるなど、同法に基づく規制改革の推進は、矢継ぎ早に実施されようとしている。

また、遡って一三年五月には、政令によって、戦略特区法二条一項の「国家戦略特別区域」に「東京圏（千葉県成田市、東京都千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、江東区、品川区、大田区及び渋谷区並びに神奈川県）、「新潟県新潟市」、「京都府、大阪府及び兵庫県」、「兵庫県養父市」、「福岡県福岡市」、及び「沖縄県」の各区域が指定を受け、本稿冒頭で述べた、認定をうけるべく策定される区域計画の作成等を行うための国家戦略特別区域会議が、漸次開催されている。

さらに重要な点として、昨一四年六月に、『日本再興戦略』改訂2014が閣議決定された。改訂のポイントは、再興戦略の三つのプラン（日本産業振興、戦略市場創造及国際展開の各プラン）に係る成果指標（KPI

＝Key Performance Indicator）に基づき、具体的数字で評価を行うことと、農業・農村の所得倍増達成のための生産性拡大等を戦略対象に取り組んだ点がある。農林水産省の政策と政府の再興戦略との緩やかな括りがかりに肯定できるとしても、その実現手法等に齟齬を来せば、産業構造、農業の担い手や関係組織に重篤な悪影響を及ぼすおそれが生じないかが、重い考慮事項となるのではないだろうか。いずれにしても、戦略特区における規制改革推進策は、グローバル企業と国内産業の利害、雇用条件の不安定化、特区指定による都市部と農村部等の格差、国と地方の関係のあり方、特定産業分野への利益供与システムの膨張等、あまりにも多くの課題が付随して発生する可能性が想定され、加えて政策実現の速度の速さのゆえに、念入りの検討と対策の準備が整わないというリスクがある。さしあたっては、規制改革がもたらしうる「効果」を科学的に分析することと、区域指定を受け、現実に認定区域計画に基づき施策を進める予定の地域（関係地方自治体）自身が、それぞれの工程において責任ある施策を打ち出すことが不可欠となる。

終わりに

本稿は、過去の主要な行政改革等を跡づけ、行政のあ

りようをめぐる批判・要求が行政に避けられないものとして反映した結果が、現状を構成するに至ったと述べてきた。それは例えば経済・産業界や国家運営、国務の総理の責任という国家の権威の維持ないし回復を含意する統治部門の中から生まれてきたとみられるのではない。また、専門行政部門の割拠を前提としていた環境から、産業の（国際）競争力、生産性、新たな市場創出等の、特定の突出した価値観に基づく政府の一体的施策への指向の強まりが推進力になっていのではないかと、仮説の提示でもあった。

もちろん、考察すべき事象、素材の重要部分を省略している点は自覚しているところであり、さらに厳密な考察を継続したいという意思を表明して、とりあえず本稿を閉じることとする。

特区戦略の特徴と現内閣の「改革」路線の特徴

毎日新聞社新聞研究本部 位川 一郎

安倍政権が成長戦略の柱の一つに掲げる「国家戦略特区」が、現場レベルでの実行段階に入っている。特区の構想が打ち出されてしばらくの間は大きく報道されたが、計画が具体化するにつれてローカルな話題と受け止められるようになったためか、国民的な関心が高いとは言えない状況だ。しかし、区域を限った規制緩和を実現し将来の全国展開を目指す国家戦略特区は、その目的、内容、意思決定手法のいずれにおいても重大な問題点ははらんでいる。

■六カ所を指定

まず、これまでの経緯を簡単に振り返ってみよう。

国家戦略特区のアイデアは、第二次安倍政権が発足して数カ月後の二〇一三年四月、政府の産業競争力会議で民間議員の竹中平蔵、慶応大教授が「アベノミクス戦略特区」として提案した。六月、安倍政権の成長戦略「日本

再興戦略」の中に「新たな手法として、内閣総理大臣主導で、国の成長戦略を実現するため、大胆な規制改革等を実行するための突破口として、『国家戦略特区』を創設することとする」という表現で盛り込まれた。

同年一〇月には、日本経済再生本部（本部長＝安倍晋三首相）が、医療、雇用、教育、都市再生・まちづくり、農業、歴史的建築物の活用――の六分野について特区で規制緩和を行う方針を決定。臨時国会に国家戦略特区法案が提出され、一二月七日に成立した。

一四年一月には、同法に基づいて設置された、特区の推進体制の中核となる「国家戦略特区諮問会議」がスタート。一月二二日、安倍首相はスイスの世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で演説し、動き出した国家戦略特区について「既得権益の岩盤を打ち破るドリルの刃になる」「いかなる既得権益といえども、私の『ドリル』から無傷ではいられません」と強調した。

特区戦略の特徴と現内閣の「改革」路線の特徴

国家戦略特区をめぐる主な動き

2013年	4月17日	産業競争力会議で竹中平蔵氏らが「アベノミクス戦略特区」を提案
	5月10日	国家戦略特区ワーキンググループが初会合
	6月14日	安倍政権の成長戦略「日本再興戦略」に「国家戦略特区」が盛り込まれる
	8月12日～9月11日	民間事業者・地方自治体からの提案受け付け
	10月18日	日本経済再生本部が「特区における規制改革事項等の検討方針」決定
	11月5日	国家戦略特区法案を閣議決定、国会に提出
	12月7日	国家戦略特区法成立
2014年	1月7日	国家戦略特区諮問会議が初会合
	1月22日	安倍首相がダボス会議で「既得権益の岩盤を打ち破るドリルの刃になる」と演説
	2月25日	国家戦略特区基本方針を閣議決定
	3月28日	諮問会議が特区の第1弾として6カ所を選定
	5月1日	安倍首相が特区6カ所と区域方針を正式決定
	6月23日～	区域会議を開催
	9月9日～12月19日	沖縄を除く5カ所で区域計画を認定
	10月10日	諮問会議が追加の規制緩和メニューを決定
	2015年春?	「地方創生特区」を指定?

国家戦略特区に指定された6カ所の概要

	目的	認定済みの区域計画
東京圏(東京都内9区、神奈川県、千葉県成田市)	東京五輪を視野に国際的ビジネス拠点を形成	日比谷地区の再開発、保険外併用療養の特例3件、病床規制の特例4件、雇用労働相談センター設置
関西圏(大阪府、兵庫県、京都府)	健康・医療分野で国際的イノベーション拠点を形成	保険外併用療養の特例3件、病床規制の特例1件、雇用労働相談センター設置
新潟市	農業の生産性向上と農産物・食品の高付加価値化	農業生産法人設置の特例2件、農地の事務を農業委から市に一部移管、農家レストラン4件など
兵庫県養父市	中山間地農業と耕作放棄地の再生	農地の事務を農業委から市に移管
福岡市	雇用改革を通じた起業や新規事業の創出	公道を活用したイベント、雇用労働相談センター設置
沖縄県	世界水準の観光リゾート地を整備	(素案段階)

三月二八日、諮問会議が東京圏、関西圏、新潟市、兵庫県養父市、福岡市、沖縄県の六カ所を特区の第一弾として選定した(五月一日に首相が正式決定)。それぞれの特区の目的は、▽東京圏▽東京五輪を視野に入れた国際的ビジネス拠点▽関西圏▽再生医療など健康・医療分野でのイノベーション拠点▽新潟市▽農業の生産性向上と農産物・食品の高付加価値化▽養父市▽中山間地農業と耕作放棄地の再生▽福岡市▽雇用改革を通じた起業や新規事業創出▽沖縄県▽世界水準の観光リゾート地に――などとされている。

六月二三日からは、特

区ごとに具体的な事業計画を練る「区域会議」が関西圏を皮切りにスタート。九月から年末にかけて沖縄県を除く五カ所で具体的な事業計画(区域計画)が認定された。

一方、諮問会議は一〇月、特区内で展開する追加の規制緩和メニューとして、家事代行業務や起業での外国人受け入れ拡大、地域限定保育士制度の創設、シルバー人材センターの就業時間拡大などを決めた(これらを盛り込んだ国家戦略特区法改正案が臨時国会に提出されたが、衆院解散のためいったん廃案になった)。

さらに、安倍政権が「地方創生」を掲げたことを受けて、国家戦略特区の一つとして「地方創生特区」が新たに指定される見通しになっている。

■構造改革特区と総合特区

政府が「特区」の手法を採用したのはこれが初めてではない。小泉政権では「構造改革特区」、民主党政権では「総合特区」が始まり、今も制度が残っている。

中国の経済特区が成果を上げたことをヒントとした構造改革特区は、二〇〇二年度に構造改革特区法が成立し、スタートした。地域活性化が目的で、自治体の提案を国が認定する仕組みだ。酒税法の特例として認められた「どぶろく特区」がよく知られており、全国で百数十件が認定された。株式会社農地のリース方式による農業

参入は、構造改革特区でまず認められ、二〇〇五年の農業経営基盤強化促進法改正、二〇〇九年の農地法改正によって全国での規制緩和につながった。

総合特区法は二〇一一年に成立した。構造改革特区では財政措置が講じられなかったのに対して、総合特区では税制・財政・金融上の支援措置が盛り込まれたのが特徴だ。また、地域活性化を目的とした「地域活性化特区」とともに、国全体の成長を牽引することを狙った「国際戦略特区」も設けた。例えば、東京都は「アジアヘッドクォーター特区」に指定され、アジア地域の業務統括・研究開発拠点を五〇社以上招致することなど、外国企業を誘致を目標とした。

■関係閣僚を意思決定から排除

しかし、規制改革を「一丁目一番地」と位置づける安倍政権は、地方からの提案に基づく構造改革特区と総合特区では推進力が足りないと考えた。このため、国が主導する「異次元の特区」として国家戦略特区が打ち出された。

国家戦略特区ワーキンググループの座長を務めた八田達夫・大阪大社会経済研究所招聘教授は、二〇一三年一月一四日、国家戦略特区法案を審議した衆院内閣委員会に参考人として招かれ、次のように述べている。「戦

略特区は、(これまでの特区と違い) 手挙げ方式ではなくて、国が主体になって、成長戦略の観点からこういう規制改革が必要だ、そして、それが国全体を伸ばすんだという考えから地域を指定する、そういう考えの特区であります。したがって、ここでどういう規制改革をするかというようなことは、かなり大玉の、日本全体にとって必要な改革をやる、そういうことが目的であります」。地方ではなく国が主導して、日本の経済成長のための特区をつくらうというのが、国家戦略特区の大きな特徴となった。

国家戦略特区に関する最高意思決定機関である国家戦略特区諮問会議は、特区の基本方針、特区の指定、区域計画の認定などについて議論する。トップの議長には首相が就き、官房長官、国家戦略担当相、首相が指定した閣僚、民間有識者がメンバー(議員)となる。現在の構成は、議長の安倍首相のほか、閣僚の議員は麻生太郎副総理兼財務相、石破茂国家戦略特区担当相、菅義偉官房長官、甘利明経済再生担当相、有村治子規制改革担当相。

民間議員は秋池玲子ボストンコンサルティンググループシニア・パートナー&マネージング・ディレクター、坂根正弘小松製作所相談役、坂村健東京大大学院情報学環・学際情報学府教授、竹中平蔵慶応大教授、八田達夫大阪大招聘教授——となっている。

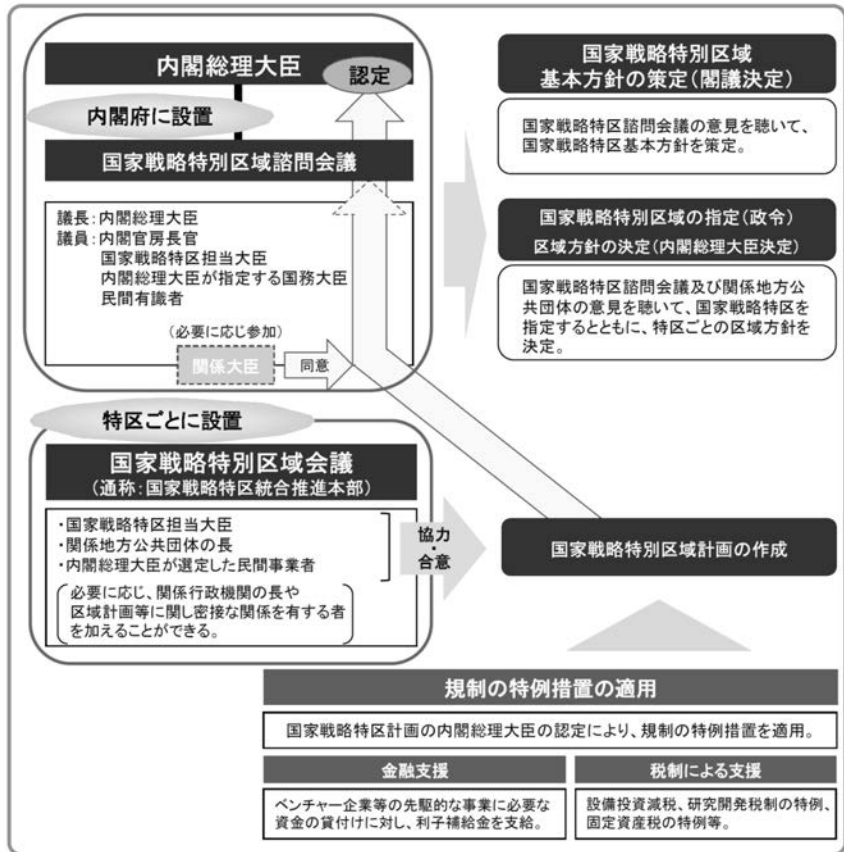
特筆すべきは、正規メンバーに厚生労働相、農相、国土交通相、文部科学相ら、多くの規制を直接所管する閣僚が含まれておらず、必要な時だけ「臨時議員」として会議に呼ばれる仕組みになっていることだ(区域計画を認定する際には関係閣僚の「同意」が必要とされている)。一般的に言って、規制を担当する省庁の官僚は規制緩和には慎重だ。官邸側としては、省庁やそこと結びついた族議員を意思決定からできるだけ排除することによって、「岩盤規制」を崩しやすくしたとみられる。

国家戦略特区法案の作成にあたって、当初は首相と全閣僚が参加する「国家戦略特区推進本部」を設ける方向になっていたが、最終段階で設置が見送られた。毎日新聞二〇一三年一〇月二二日朝刊はこれについて「方針転換したのは、今回、雇用や農業分野で狙い通りの規制緩和とメニューを盛り込めなかったことが背景にある」と解説した。国家戦略特区ワーキンググループ(WG)が提案した雇用分野の規制緩和項目に厚労省が反対し「解雇特区」との批判も出たため、法案に盛り込まれなかったが、首相周辺は、関係省庁を特区の意思決定に関与させると同じような抵抗が起きると考えたのだろう。

■区域会議は「ミニ独立政府」

一方、特区ごとに設置され、具体的な事業計画を作る

国家戦略特区の仕組み（首相官邸のウェブサイトから）



区域会議（「統合推進本部」とも呼ばれる）の意思決定システムも特異だ。正規メンバーは国家戦略特区担当相、関係自治体の長、民間事業者の三者だけ。関係閣僚はここでも外され、事業によって影響を受ける住民や団体の代表者も含まれていない。規制緩和と事業を推進する立場の人たちだけで意思決定し、異論を唱える人たちは排除される仕組みになっている。

例えば、二〇一四年七月二三日に開かれた養父市の区域会議に出席したのは、新藤義孝担当相、広瀬栄市長、岡本重明・新鮮組社長、西辻一真・マイハニ社長（代理出席）、西村康稔副内閣相と、事務方の内閣府職員だけだった（同市の区域会議はこの一度きりで、九月九日に区域計画が認定された）。

竹中平蔵氏は、区域会議（統

合推進本部)の性格について「特区大臣が国を代表し、そこに地方の首長や民間が集まって三者統合本部をつくって、そこが、さながらミニ独立政府のようにしっかりとした権限を持ってやっていく、これがキーポイント」と強調した(二〇一三年四月一七日の産業競争力会議。雑音をシャットアウトしたい意図が率直に示された言葉と言える。

八田達夫氏も前述の衆院内閣委で、諮問会議と区域会議に関係官僚が入らないことについて「これはかつてない、規制改革の強力な推進機関になると思います」「規制改革の一番難しいところはいつも、既得権を持った集団ですから、そこを破るには、最終的には首相の御決断ということが必要なので、それができるようになったのは大きいと思います」と語った。

■国会審議での批判

国家戦略特区のこうした意思決定システムに対して、特区法案の国会審議では批判も出た。

生活の党の畑浩議員は二〇一三年一月一五日の衆院内閣委で、パソナ会長でもある竹中平蔵氏を念頭に「(諮問会議に)民間有識者が入ってきた場合に、利害関係が強度な場合には自作自演になるんじゃないかと。自分で提案をして、それについての基本方針を議論す

る、そういうことの危惧がある」「派遣業を行う会社の経営者が諮問会議の有識者として入るということは、そして労働者派遣規制の緩和について議論するということはどうなのか」と指摘した。

一月一四日、同委に参考人として出席した山口二郎北海道大教授は、憲法九五条が、一つの地方公共団体のみに適用する法律に關しては、その地方公共団体の住民投票による合意がなければ法律は制定できないと規定していることを引用。「特区法ができた後、具体的に地域指定をして、雇用とか医療とか建築等々といった分野についてほかの地域とは違う基準を当てはめるといったことになりますと、いわば行政の意思決定によって特定地方公共団体の住民が本来持つべき権利を侵害するという危険がある」「(区域会議に)知事あるいは市町村長が会議に入るだけではやはり不十分」と主張した。

また、共産党の佐々木憲昭議員は一月二〇日の同委で、産業競争力会議、規制改革会議、国家戦略特区ワーキンググループなどに労働者を代表する委員が含まれていないことについて「労働者の代表が入らない中で労働法制の規制緩和のあり方を議論するということ自体が、これは非常に手続上の問題があるのではないか」と批判した。

しかし、与党が圧倒的多数を占める国会でこうした意

見は受け入れられなかった。

■規制緩和の際限ない増殖

国家戦略特区のもう一つの大きな問題点は、指定された特区の中で現在動き出した事業だけで規制緩和が終わるわけではない、というところにある。

農地に関する事務を農業委員会から市に移管すること、混合診療の拡大、病床規制の緩和など、既に区域計画として認定されたものの中にも反対意見を押し切って採用された事業がある。だが、これにとどまらず、今後とも六カ所の特区の中で新しい事業計画が追加で認定される見込みだ。また、新しい特区が指定されたり、国家戦略特区法の改正で新しい規制緩和メニューが追加されたりすることも予想される。

二〇一四年六月二八日、新藤義孝担当相は福岡市での区域会議で次のように分かりやすく語っている。「具体的に決着ついたものを進めながら、折々に新たな提案を随時受け付けます。ですから、今全く議論にされていない規制緩和の項目であっても（中略）この次なる展開を図っていきたい」「通常事業というのは提案をして、この計画ができるとそれを実施することが全てになるんですけど、国家戦略特区は、この提案をいただく事業が決定すると、そこからさらに膨らんでいく。特区の仕組み

を使って、規制緩和の際限のない「増殖」を目指すというわけだ。

二〇一三年七月に国家戦略特区ワーキンググループが有識者（学者、経済人など）から行ったヒアリングでは、膨大な数の規制緩和要望があった（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/riki/kokusentoc_wg/dai5/hearing.pdf）。都心居住促進等のための容積率の大幅な緩和、カジノ等による臨海部の国際的利用、一定水準以上の医療機関における混合診療の解禁、健康を基準とした自己負担率の導入（基本負担を六割とし、メタボ基準以下は三割、喫煙者は七割）、零細企業・ベンチャー企業に対する解雇規制の適用除外、労働者の権利の一部放棄の容認（個別合意における適用除外）、教育委員会の廃止・権限縮小、農業委員会に代わる農地利用監視機関の設立——など、論議を呼びそうな項目がこれでもかというほど並ぶ。特区を使った規制緩和の潜在的な圧力が非常に強いことを示している。

また、特区は限られた地域で規制緩和を実験し成功すれば全国展開することが想定されているが、特区で具体化する前に全国レベルの規制緩和の動きにつながった項目もある。二〇一四年の成長戦略に盛り込まれた、労働時間規制の適用を除外する「ホワイトカラー・エグゼンプション」、混合診療の拡大などがその例だ。これらは、

規制改革会議、産業競争力会議だけでなく国家戦略特区の諮問会議やワーキンググループでも議論された。どの会議の場であれ、議論の俎上に上ること自体が規制緩和にとっての推進力になっていると言えるだろう。

■官邸主導体制への転換

安倍政権がトップダウンで特区を推進する背景には、小泉政権以来の権力構造の変化がある。かつての自民党政権では、各省庁と族議員がタッグを組んで政策を練り上げていた。自民党の部会を通り全会一致が原則の総務会を通らなければ重要政策は実現できないシステムで、首相官邸は主導権を握ることができなかった。

しかし、二〇〇一年に就任した小泉純一郎首相は、内閣府に設置された経済財政諮問会議を舞台にして官邸主導を成功させる。経済財政担当相に竹中平蔵氏を起用し、諮問会議で民間議員の政策提言を重用する一方で、族議員を改革の「抵抗勢力」と呼んで排除した。二〇〇五年、郵政民営化法案が参院で否決されると小泉首相は衆院を解散し、郵政民営化に反対する議員には自民党の公認を与えなかった。

二〇一二年の衆院選で大勝して政権を奪還した安倍首相は、小泉政権以上に強力な官邸主導体制を築いた。アベノミクスの第三の矢である成長戦略を推進し「世界で

一番ビジネスがしやすい国」を目指すため、内閣府などに設置した政策会議を最大限に活用している。経済財政諮問会議、産業競争力会議、規制改革会議、そして国家戦略特区諮問会議。いずれも、規制改革を主張する経済人が主要メンバーだ。これらの会議では、省庁がこだわる規制は崩すべき「岩盤」であり、規制に守られた人々は「既得権益層」という位置づけになる。

「政高党低」「安倍一強」などと呼ばれる体制の下で、政府・与党内から規制改革への異論は出にくいのが現状だ。利益団体とのつながりを批判される族議員は、特定分野の政策に精通した専門家でもあるが、すっかり弱体化した。過去二年の規制改革の動きの中で表立った「抵抗」はほとんど見られなかった。

■メディアの問題点

最後に、メディアの報道ぶりにも触れざるを得ない。

一九九〇年代以降、主要メディアは一貫して規制緩和を支持してきた。推進派が発信する「聖域なき構造改革」「既得権の打破」といった言葉はメディアで肯定的な意味で引用され、小泉政権の劇場型政治を演出した。安倍政権の国家戦略特区をめぐるのは「岩盤規制をドリルで打ち破る」という新しいスローガンが叫ばれ、メディアはこれにも乗った。

例えば、国家戦略特区の六カ所が選定されたことを受けた二〇一四年三月二十九日の日経新聞社説は「安倍晋三政権の成長戦略のなかでも規制改革は一丁目一番地だ。厚い岩盤に守られた規制を突破していくための最初の一步にすぎない。これにとどまらず改革の二の矢、三の矢を放ち続けてほしい」と後押しした。

特区の議論の過程で雇用、医療の規制緩和に対しては批判的な記事も一部あったが、総じて言えば強力な規制改革を督促する報道が多かった。

総論としての規制緩和推進が華々しく語られる半面、特区の中で検討されている個別の事業に関しては、どんな規制が緩められ、それが市民生活にどんな副作用をもたらすかを詳しく解説した報道をほとんど見かけないように思う。特定の地域で議論もないままひっそりと実施された規制緩和が、「アリの一穴」となって全国に広がる可能性はないか。動きが見えにくいだけに懸念が募る。もっとも、推進側の人たちにとっては、特区方式が「目立たない」「分かりにくい」ことこそが狙いなのかもしれない。

規制緩和を主張する人たちの口癖の一つは「スピード感」だ。企業や地域が熾烈な国際競争を勝ち抜くには、他に先んじて改革することが不可欠という意味だろう。しかし、規制の有無はビジネスに影響を与えるだけでな

く、国民の生活や権利にも大きな影響を与える。前大田区議の奈須りえ氏が「徹底解剖 国家戦略特区——私たちの暮らしはどうなる？」（コモンズ）の中で指摘したように、「既得権者とは国民」と言えるかもしれない。規制改革については、時間がかかっても幅広い利害関係者が丁寧な議論を重ねることが、何よりも重要だ。

安倍政権の農業政策の特質と国家戦略特区の帰趨

農林中金総合研究所

清水 徹朗

1. はじめに

二〇一二年一二月に成立した第二次安倍政権は、規制改革会議、産業競争力会議を通じて市場経済を重視する経済政策を進めており、TPP交渉に参加するとともに、「アベノミクス」と称して大胆な金融緩和を行い、日本再興戦略で成長戦略の方針を示した。また、農業については「攻めの農林水産業」を掲げ、農地中間管理機構設立、米制度改革、農協・農業委員会改革など急速な改革を進めている。

本稿は、こうした安倍政権が進めている農業政策を概観し、その問題点を指摘するとともに、国家戦略特区の性格と今後の行方について考えてみたい。

2. 安倍政権の農業政策決定過程の問題点

最初に、安倍政権がこの二年間で進めてきた農業政策の内容とその決定過程について振り返っておきたい。

(1) 産業競争力会議と攻めの農林水産業推進本部の設置

一二年一二月に自民党は民主党から二年ぶりに政権を奪還し、第二次安倍政権発足直後の一三年一月に日本経済再生本部、産業競争力会議を設置し、同時に農林水産省は「攻めの農林水産業推進本部」を発足させた。

産業競争力会議の議員として竹中平蔵氏、規制改革会議の委員に太田弘子氏、また再発足した経済財政諮問会議の議員に伊藤元重氏が就任するなど、全体として市場経済を重視する議員（委員）構成になっており、これらの会議はその後高頻度で精力的な議論を重ね、農業政策の決定過程においても大きな役割を果たしてきた。

(2) TPP交渉への参加

TPPは一〇年以降国論を二分する大問題に発展したが、自民党は一二年一二月の総選挙で「例外なき関税撤廃を前提にする限りTPP交渉参加に反対」を掲げた。しかし、安倍首相は「米国との間で例外なき関税撤廃が前提でないことが確認できた」として一三年三月にTPP

P交渉への参加を表明し、米国議会の承認手続きを経て日本は同年七月にTPP交渉に参加した。

(3) 日本再興戦略の策定

安倍内閣は、日本経済の再生・活性化を目指して「アベノミクス」と称して大胆な金融緩和（第一の矢）と機動的な財政出動（第二の矢）を行うとともに、成長戦略（第三の矢）を掲げ、その具体策として一三年六月に「日本再興戦略」を発表した。日本再興戦略には農林水産業成長産業化、農業・農村所得倍増など農業に関する方針も盛り込まれ、国家戦略特区の構想もこの中で示された。

(4) 米制度改革

〇三年に米政策改革大綱により生産調整の仕組みや経営安定対策の改革が行われたが、その選別的な政策（支援の対象を4ha以上の認定農業者と20ha以上の集落営農に限定）は農村の現場から反発を受けた。こうしたなかで全ての稲作農家に対する戸別所得補償制度の導入を掲げた民主党が〇九年の総選挙で勝利し、一〇年に稲作農家に対する一律的な戸別所得補償制度が導入された。

しかし、一二年に政権復帰した自民党安倍政権は、一三年一月に、戸別所得補償の減額と五年後の廃止、生産調整の見直し、認定農業者と集落営農に限定した経営安定対策、日本型直接支払い導入などを内容とする米制度改革を示した。

(5) 農地中間管理機構の設立

新たな国際環境のなかで農業の構造改革をさらに加速させる必要があるとして、産業競争力会議や攻めの農林水産業推進本部で農地中間管理機構の構想が示され、一三年一二月に農地中間管理機構法が制定された。農地中間管理機構はそれまであった農地保有合理化法人の看板替えとも言えるが、農地の賃借に公募制を導入するなど根本的に異なる要素も含んでおり、企業の農業参入を容易にする狙いがある。

(6) 農協・農業委員会改革

こうした一連の農政改革が進みつつあった一三年九月に規制改革会議に農業ワーキンググループが設けられ、日本農業において最も重要な組織である農協と農業委員会の改革に関する検討が行われた。このワーキンググループは、農協、農業委員会、農業者等からのヒアリングを経て一四年五月に「農業政策に関する意見」を発表した。その内容は、農協中央会制度の廃止、農業会議・全国農業会議所の廃止、全農株式会社化という衝撃的なものであったが、その後、自民党との調整を経て一部修正され、それが規制改革実施計画、農林水産業・地域の活力創造プラン（改訂版）に盛り込まれた。

(7) 安倍政権の「農政改革」の特質とその問題点

このように、安倍政権は市場経済原理を農業にも導入

し企業の農業を促進する一方で、農家（家族経営）を中心とする農業経営・農村社会を軽視・否定しており、経済界、米国の意向に沿った経済運営を続けている。

その決定過程において市場経済を重視する経済学者、企業経営者を多く登用し、その路線に批判的な研究者は排除してきた。農林水産業は自然環境、地域社会、食料安全保障など多くの機能（多面的機能）を有しているが、産業競争力会議、規制改革会議の議論にはこうした視点はほとんど登場しない。

また、その政策決定過程において議会制民主主義を軽視していることが問題である。制度改革の内容は最終的には法律改正として国会で審議することになるが、現在の日本の国会では十分な議論が行われておらず、これらの会議が実質的な検討の場になっている。しかし、それが極めて少数で一方に偏った人々によって行われていることが大きな問題である。本来、農業政策の方針は五年ごとに策定される食料・農業・農村基本計画のなかで決定されるべきものであるが、現在進められている基本計画の検討状況は大きな話題にはなっておらず、官邸主導の政策決定になっている^{注1}。こうした日本の政策決定過程は米国やEUと比べると特異であり、米国やEUでは、農業法制定やCAP改革において様々な関係者からの声を聞きながら多くの時間をかけて議論を尽くし、そ

の結果決定されたものはそう簡単には変更しない。しかし、近年の日本の農政は政治に翻弄され、農業の生産現場に混乱をもたらす要因になっている。

3. 「農林水産業・地域の活力創造プラン」が目指す日本農業の姿

次に、安倍政権が進めている農業政策によって政府がどのような農業をめざしているのか、農林水産業・地域の活力創造プランの内容をみてみたい。

(1) 活力創造プランの策定過程

一三年五月に首相を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」が官邸に発足し、同年一二月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」（以下「活力創造プラン」）が発表された。その内容は、日本再興戦略に盛り込まれた「農林水産業の成長産業化」を具体化したものであり、産業競争力会議、規制改革会議、攻めの農林水産業推進本部の方針を反映し、別紙1として米制度改革（「制度設計の全体像」）、別紙2として農協・農業委員会改革（規制改革会議「今後の農業改革の方向について」）が添付されている。さらに、半年後の一四年六月には改訂版が発表され、この中に「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」（規制改革会議の提言を受けて自民党がまとめた文書）が盛り込まれた。

(2) 情勢認識と基本理念

活力創造プランは、日本農業の現状について、農業生産額減少、農業従事者高齢化、耕作放棄地増大など厳しさが増しているとし、強い農林水産業、美しく活力ある農山漁村を創り上げるため、これらの問題を克服する必要があるとしている。

そして、①農業・農村所得倍増、②消費者の視点、農業経営者の経営マインド、生産コスト削減、③規制や補助金体系の再構築、により「農林水産業の成長産業化」を進めるとし、いくつかの数値目標を掲げている。

(3) 活力創造プランの目標

① 輸出の増大

オールジャパンでの輸出体制の整備、産官学連携によるフードバリエーションの構築等により二〇二〇年までに農林水産物・食品の輸出額（二三年五、五〇五億円）を一兆円に倍増させる。

② 六次産業化の推進

農商工連携、医福食農連携や農林水産業成長産業化ファンド（A F I V E）の活用等により農業の六次産業化を進め、二〇二〇年までに六次産業の市場規模（現在一・五兆円）を一〇兆円まで増加させる。

③ 農業構造の改革

農地中間管理機構を活用して農地集積を進め、今後一

〇年間で担い手（認定農業者、集落営農）の農地利用が全農地の八割（二〇年五割）を占めるようにする。また、農業経営の法人化を進め、二〇二〇年までに五万法人（現在一・九万法人）に増加させる。

④ 米生産コストの削減

資材、流通コストの削減等により担い手の米生産コストを現状全国平均比四割削減させる。

⑤ 米制度の改革

生産調整の見直し、戸別所得補償の減額（五年後廃止）、日本型直接支払い制度導入など米制度を改革する。

⑥ 農協・農業委員会改革

中央会制度見直し、全農株式会社化、農業委員の選挙制廃止など農協、農業委員会の改革を行う。

(4) 実現性に乏しい数値目標

活力創造プランは意欲的な目標を掲げているが、農業の実態を踏まえたものではなく、以下の通り実現する可能性は乏しいと考えられる。

①一三年、一四年と円安等により農産物輸出は伸びているが、日本の農産物は価格が高いため輸出の急拡大は難しい。しかも、最も輸出が増加しているのは加工食品であり、その原料の多くは輸入農産物に依存しているため、輸出増大が農業所得増大に直結するわけではない。

②六次産業を一・五兆円から一〇兆円にするというのは

意味不明であり、現在のフードシステムのなかで農業サイドから新たに付加価値を創出するのは簡単ではない。

③優良農地の出し手は少なく需要者とのマッチングは難しいため、農地中間管理機構はあまり機能しないであろう。現在、担い手（認定農業者・集落営農）の農地集積率は五割だとしているが、北海道（集積率八割）が全体の水準を引き上げており、全国的には二割程度の地域も多くあり地域差が大きい。また、法人化は手段に過ぎず、法人化に伴うデメリットもある。

④米の生産コストが削減できる経営体もあるが、それが可能な経営体は一部に限られている。

⑤認定農業者は全農家の一割に過ぎず、集落営農を含めても三割程度であり、経営安定対策の対象を認定農業者と集落営農に限定すると、多くの農家は価格下落時のセーフティネットを失ってしまう。

4. 国家戦略特区の目的と性格

(1) 国家主導の規制緩和

国家戦略特区は、小泉政権時代の二〇〇二年に始められた構造改革特区と同様に、法改正を行わずに地域を定めて規制緩和を行うものである。しかし、構造改革特区は地域から提案を募り国が認可するという地方分権型であったが、国家戦略特区は国が特定の目的のために国家

主導で規制緩和を進める点が構造改革特区と大きく異なっている。

国家戦略特区が対象としている規制分野は、都市計画、教育、雇用、医療、農業などこれまで規制改革が進まず一部の論者から「岩盤規制」と呼ばれている分野である^{注2}。国家戦略特区の決定過程において利害関係者や担当省庁との調整を極力省いており、国家戦略特区は国主導で制度改革を行う一つの社会実験であり、「憲法番外地」、TPPの地ならしとの指摘もある。

(2) 竹中平蔵氏の深い関与

国家戦略特区は竹中平蔵氏の発案で始まったということができ、竹中氏はその制度設計に深く関与している。

竹中氏は、日本がTPP交渉参加を表明した直後の一三年四月に開催された産業競争力会議において「立地競争力の強化について」という資料を提出し、「アベノミクス戦略特区」を提案した。そして、これを受けて翌五月に国家戦略特区ワーキンググループが設けられ、日本再興戦略において「国家戦略特区を突破口とする改革加速」が盛り込まれた。

その後一三年一二月に国家戦略特区法が制定されて諮問会議が発足し（竹中平蔵氏、八田達夫氏が議員に就任）、一四年二月に基本方針が策定されたが、それに先立つ一三年八月に提案募集が始まり、二四二団体の応募

の中から東京圏、関西圏、福岡市、沖縄県、新潟市、養父市の六地域が選定された（一四年五月）。

5. 国家戦略特区による農業分野の規制緩和

(1) 規制緩和の内容

国家戦略特区において農業分野の規制緩和項目として挙げられているのは、①農業委員会と市町村の事務分担（国家戦略特区法第一九条）、②農業への信用保証制度の適用（第二六条）、③農家レストランの農用地内設置の容認（第二六条）、④農業生産法人の要件緩和（第十八条）、の四つである。

① 農業委員会と市町村の事務分担

農地法第三条の権利移動に関する事務のうち、企業等の新規参入に関する事務を農業委員会から市町村に移管する。これは農業委員会の許可を省略することで企業の農業参入を促進させようとするものである。

② 農業への信用保証制度の適用

農業の信用保証機関として農業信用基金協会があるが、一般企業が農業に参入する際に農信基の保証を受けるのは困難であるため、商工業者を対象としている信用保証協会についても農業の融資案件の保証をできるようにする。

③ 農家レストランの農用地内設置の容認

農業振興地域内の農用地は農業以外の用途に転用することは禁止されているが、特区において農用地内での農家レストランの設置を認める。

④ 農業生産法人の要件緩和

農地法により、農業生産法人は、a. 事業要件（売上の過半が農業）、b. 構成員要件（農業関係者以外は四十分の一未満）、c. 役員要件（過半は農業従事者）などの要件を満たさなくてはならないが、その要件を緩和し（一人でも農業に従事していればよい）、企業の農業参入を促進させる。

(2) 企業の農業参入促進が主目的

これらの規制緩和項目は、農地に関するものが三つ、信用保証（金融）に関するものが一つであり、国家戦略特区の主なターゲットが農地であり、企業の農業参入促進が最大の目的であることがわかる。そこには農業内部からの構造改革を支援するという姿勢はなく、外部から株式会社が農業に参入すれば農業構造の改革は進み問題は解決するという短絡的な発想（誤解）に基づいている。

しかし、農業生産では家族経営のほうが対応力が高く、世界的に見ても農業経営において株式会社が支配的な国はなく、今後も法人経営、株式会社が農業経営の主流になることはないだろう。特に、株式会社には「譲渡自由の原則」があるため、農地法の規制をなくすと農業に外資企

業が入ってくることも可能になり、農業経営と地域社会との関係が切れてしまうなど株式会社社の農業参入は問題が多い^{注3)}。

株式会社社の農業参入が農業を活性化させる契機になる可能性もあるだろうが、地域社会との調和を保つためには一定のルール(規制)が必要であり、これまでの企業の農業参入事例を検証し、その問題点・課題を明らかにする作業が必要であろう。

6. 新潟市の事例ー革新的農業実践特区

(1) 新潟市の概要

新潟市は、〇五年に一三市町村による大規模合併を行い、政令指定都市になった。現在新潟市の人口は八万人で新潟県全体の三五%を占め、「東アジアに面する日本海拠点都市」としてさらなる発展を目指している。

新潟市の農地面積は三三、三〇〇haと大きく、農家戸数は一二、六九〇戸、一戸当たりの平均農地面積は二・六haと全国平均を上回っている。市の農業産出額は六五六億円(うち米が三七・一億円)で市町村としては全国三位であり、山口県(四九七億円)や石川県(五五六億円)を上回る規模である。食品産業も盛んであり、亀田製菓、佐藤食品工業、三幸製菓など米を原料とした米菓、もち、パックライス、清酒などの企業が多くあり、農業・食品

産業に関する教育機関、研究所なども多く立地している。そのため、新潟市は農業・食品産業を核としたさらなる経済発展を目指し「新潟ニューフードバレー構想」を二〇一一年に策定したが、こうしたなかで国家戦略特区に応募し採択された。

新潟市は国家戦略特区の効果として、「企業など多様な担い手が農業に参入し、効率的・先進的な生産に取り組むとともに、農業者自らも農畜産物の利用拡大に取り組むことを通じ、農地の効率的利用や革新的農業の推進、生産の拡大が図られ、産業の国際競争力の強化、国際的な経済活動拠点の形成に寄与する」としている。

(2) 区域計画の内容

① 農業生産法人に係る農地法等の特例

農業生産法人に関する規制(構成員要件)を緩和し、「役員の一人以上が農業に従事していればよい」とするもので、下記の二社が農業法人を新たに設立する予定である。

㈱ローソン……既往の稲作農業生産法人に出資してローソンファーム新潟を設立し、ローソンファームとしては初めて稲作に進出する。ローソンとの提携を希望した農業法人は七法人あり、ローソンはそのうち条件に合う一人に出資する予定である。

㈱新潟麦酒……新潟麦酒は新潟で地ビールを製造してい

る会社であり、農業生産法人を立ち上げて養豚に参入し、ビールに合うソーセージ等を製造する。

② 農業委員会と市の事務分担に係る特例

企業等の農業参入に係る農地法三条第一項（権利の設定・移転）の事務を農業委員会から市に移管する。これにより企業は農業委員会の許可なしに農業に参入することができ、企業の農業参入促進が図られるとしている。新潟市には六つの農業委員会（農業委員一六七人）があるが、農業委員会は既にこの移管を了承している。

③ 農家レストラン設立にかかる緩和

農振法で農用地区域に指定された農地は原則として転用が禁止されているが、農家レストランを設置する場合の転用を認める。現在、(㉠)フジタファーム、(㉡)絆コーポレーション、(㉢)ワイエスアグリプラント、(㉣)高儀農場が農家レストランの設立を検討している。

④ 農業への信用保証制度の適用

企業等が農業に参入した際の資金借入において新潟県信用保証協会が信用保証をできるようにする。

⑤ その他

そのほか、市独自の食品機能の表示制度を設けること、農業ベンチャーにおける外国人人材の受け入れ、獣医師養成大学・学部の新設なども盛り込まれている。また、障害者や就労困難者の雇用促進を事業としている(㉤)

アイエスエフネットライフが、この特区を活用して農業分野に進出することを検討している。

7. 養父市の事例 — 中山間地域農業改革特区

(1) 養父市の概要

養父市は兵庫県の北部、但馬地域に位置し、京都、大阪から特急で二時間の距離にある。〇四年に四町が合併して養父市になり、現在の人口は二万四千人であるが、人口減少が続き高齢化率も高い。面積は四二三km²であるが、その八割が森林であり、典型的な中山間地域である。

農地面積は一、五七二ha、農家戸数は二、七六九戸で、一戸当たり平均面積は〇・六haと小さい。

養父市の広瀬市長は、ハウステンボスの事業再生に取り組んだ経験のある三野昌二氏を副市長に招き、二〇一三年に民間企業等との共同出資会社方式により事業を行うEPL（地方公共会社）やぶパートナーズ(㉥)を設立し、オリックス不動産、関西学院大学との事業連携を行うなど地域活性化に積極的に取り組んでおり、国家戦略特区に応募して採択された。

養父市は国家戦略特区の目標として、「高齢化の進展、耕作放棄地の増大等の課題を抱える中山間地域において、高齢者を活用するとともに民間事業者との連携による農業構造の改革を進めることにより、耕作放棄地の再

生、農産物・食品の高付加価値化等の革新的農業を実践し、輸出も可能となる新たな農業のモデルを構築する」としている。

(2) 区域計画（素案）の内容

① 農業委員会と市の事務分担に係る特例

農地法三条一項に係る権利移転に関する事務を農業委員会から市に移管する。当初、農業委員会はこの移管に反発していたが、最終的には了承するに至った。

② 農業生産法人に係る農地法等の特例

農業生産法人に関する規制を緩和し、現在下記の三社のほか、(株)近畿クボタ、(株)トーヨーエネルギーファーム、(株)農援隊、イオンアグリ創造(株)、吉井建設(株)が農業生産法人の設立を検討している。

・(有)新鮮組 新たな農業法人を立ち上げ、農家レストランを設立する。新鮮組は愛知県田原市の農業法人で、社長の岡本重明氏は『農協との「三〇年戦争」』の著者である。

・(株)マイハニー……マイハニーは養父市の養蜂業者であり、耕作放棄地でレンゲを栽培し養蜂業を行う。

・(株)オリックス不動産……やぶパートナーズと提携して農業法人を設立し、有機野菜の生産・加工・販売を行う。

③ 農家レストラン設立にかかる緩和

新潟市と同様に、農用地内に農家レストランを設置する場合の転用を認める。現在、新鮮組、オリックス不動産が農家レストラン設置を検討している。

④ 農業への信用保証制度の適用

企業等が農業関連事業に参入した際の資金借入において兵庫県信用保証協会が信用保証をできるようにする。

⑤ その他

そのほか、古民家を活用した宿泊施設への旅館業法適用の緩和や、シルバー人材センターの労働時間の規制(月一〇日程度以内、週二〇時間未満)の緩和を検討している。

8. 今後の見通しと課題

以上みたように、この二年間で安倍政権が進めてきた農政改革の歩みを見ると、そのスピードと精力的な取り組みは驚くべきものである。

しかし、安倍首相は「戦後レジームからの脱却」を掲げ終戦直後の戦後改革で導入された制度の見直しを進めているが、多くの国民はこの政権が進めている政策を全面的に支持しているわけではない。そもそも安倍政権が成立した一二年の衆議院選挙でも自民党の得票数はその前の選挙(〇九年)より減っていたし、圧勝したとされる前回(一四年一二月)の選挙でも自民党の得票数は増

えておらず（自民党の全有権者に対する得票率は小選挙区二四％、比例区一七％）、議席数も減らした。農村部選出の多くの国会議員は米価低落のなかで農家の厳しい声を実感したはずである。また、滋賀県、沖縄県に続いて佐賀県でも知事選において自民党が敗北しており、地方に住む多くの国民は、安倍政権が進めている経済政策、農業政策は大都市の大企業や外資企業優先の政策であり、格差拡大と地方の疲弊をもたらしていることを見抜いている。今年四月には統一地方選挙が行われる予定であるが、安倍政権に対する地方の評価という点でその結果が注目される。

また、既に指摘したように、国家戦略特区の制度設計において竹中平蔵氏が大きな役割を果たしているが、竹中氏は日米構造協議の時代から日本の規制改革に大きな影響力を及ぼし、米国の代弁者として活動することにより現在の地位を築いた人物である^{注4}。現在も大学教授の傍らでパソナ会長を兼務しており、人材派遣業界の利害を代表して国家戦略特区にかかわっている。

ただし、農業に関する国家戦略特区の二つの事例（新潟市、養父市）をよくみると、「大山鳴動してネズミ一匹」とまではいかないが、「国家戦略」という名の割には内容は乏しい。ローソン、新鮮組、オリックスなど規制緩和の旗振り役が登場しているが、その農業参入の規

模は大きなものではない。とはいえ、国家戦略特区の動きを甘く見てはいけないだろう。まずは小さなものに着手し（「蟻の一穴」）、今後農地法の全面的な改正を目指してくる可能性があり、またTTPが合意すればこうした特区の方法が全国展開することも考えられ、国家戦略特区の今後の帰趨を注視していく必要がある。

（注1） 谷口信和「官邸主導による日本農政「転換」の実像」『日本農業年報六〇』第一章「農林統計協会、二〇一三」

（注2） 原英史『日本人を縛りつける役人の掟―「岩盤規制」を打ち破れ!』（小学館、二〇一四）。なお、著者の原氏は

国家戦略特区ワーキンググループの委員であった。

（注3） 宮崎俊行『農業は「株式会社」に適するか』（慶大出版会、二〇〇二）、清水徹朗『日本の農地制度と農地政策』（農林金融、二〇〇七・七）、石井啓雄『日本農業の再生と家族経営・農地制度』（新日本出版社、二〇一三）。

（注4） 佐々木実『市場と権力―「改革」に憑かれた経済学者の肖像』（講談社、二〇一三）

漁業権・漁協への圧力と内閣府主導諸審議会の動向

東京大学教授 加瀬 和俊

はじめに

日本を「企業が最も活動しやすい国」にすると宣言している安倍内閣の下で、各産業の所管官庁の頭越しに、首相官邸・内閣府主導で強引な政策・制度の変更がなされようとしている。その際に、所管官庁の長年の政策理念・手法、政策の継続性などを否定するために、首相周辺のお好みの財界人・研究者等が似たような審議会の委員をかねもちに担っている。ここでは規制緩和という理念、特区方式という手法が意図的に重視されている。本稿は漁業政策分野におけるこうした事態の意味するところを検討することを課題とする。

1. 特区制度という手法の特徴

特区制度は小泉内閣の下での構造改革特別区域法（二〇〇二月一二月）以来、利害調整型、政策の継続性重視

型の手法を否定し、トップダウン式に市場原理主義的政策を強行するための手法として多用されている。施策の変更に賛同が得られない場合に、異論を残したままで差し当たりの措置として特区法を制定し、特定地区だけに新たな仕組みを導入し、一定期間後に「それが大きな弊害をもたらした証拠はない」とみなして、施策の本体を変更するに至る手法がそれである。この手法は特定地域の人々だけを法的に特殊な条件の下におくことになるから、法の下での平等を定めた憲法第一四条に違反する可能性が強く、目的・手続き・手段が極度に合理的なものと判断される限りにおいて限定的に容認され得ることになっている。

たとえば警察に拷問を許す拷問特区、政府を批判する著作を焼却する焚書特区、ホームレスを公園から放逐するための浮浪者襲撃奨励特区といった制度を政府が定めようとしても、国会や裁判所が正常であればこれらを刑

法の関係条文の適用除外とする特区方式を許さないであろう。しかし現実には、再び四年間継続することになった自民党絶対多数の政治状況の下で、本質的にこれらと類似の性格を持つ特区方式が、審議会方式を利用した政府原案の既成事実化・権威付けと、自民党内における党議拘束とによって、次々に拡大されようとしているのである。

2. 直近の事態

規制改革会議と国家戦略特区諮問会議とが農林水産省の政策理念とは大きく異なる農業・漁業施策の採用に向けて重要な役割を果たしつつあるが、これらの審議会はいずれも極端な規制緩和論を唱える財界人・大学人などだけを集めた仲間内の会議というべき存在である。

昨年六月の閣議決定によって農協法改訂が具体的日程に上っている農業分野とは異なっており、漁業分野では未だ施策の改訂が具体的日程にのぼるところまではいっていない。しかし漁業分野で改訂を要求されている内容（漁業権免許方式の改変と漁協組織の縮小）は農業分野のそれと軌を一にしたものであり、農協法改訂の後には漁業分野における施策の改変が日程に上るものと予想される。そこで、関連する会議での直近の動きを漁業政策分野に限定して整理してみよう。

まず規制改革会議におけるそれまでの議論の集大成として、昨年六月一三日の規制改革会議（第三五回）において「規制改革に関する第二次答申」加速する規制改革」が決定された。ここでは農業分野を含む五分野の答申が決定されたが、漁業政策に関わる項目は全く見られない。この直後（六月一七日）に開催された国家戦略特別区域諮問会議（第六回）では民間五委員が連名で「国家戦略特区 今後の運営について」なる配布物を提出したが、「外国人」「雇用」「税制」の三点を追加的に検討すべきだと述べているだけで漁業についての言及はない。議事録を読む限り、この間の両委員会では漁業政策について議論されたことは一度もないから、これは当然の結果であろう。

ところが九月に再開された両委員会に対して突然漁業制度の改訂についての提案が出される。すなわち九月九日の国家戦略特区会議（第七回）に民間議員の連名ペーパー「国家戦略特区に関する当面の重要課題」が配布され、「追加の規制改革分野・事項等について」の中で重点四項目の一つとして「一次産業中心の新たな地域創生モデル構築（地方への権限委譲等）」があげられ、そのための四つの具体策の一つとして「漁業権（養殖等）の許可の柔軟化（要件や優先順位の見直し）」が提示されたのである。国家戦略特区会議に漁業権が登場したのは

この時点が初めてであるから、いかなる経緯でこれが彼等民間議員の脳裏に浮かぶことになったのかは極めて興味深い。

もっともその内容は規制改革会議が二〇〇七～二〇〇九年に要求していた漁業権改訂要望を繰り返しているだけであるから、委員独自の発想によるものとは見られず、内閣府の事務局の判断による動きと推測される。同時に審議会の事務局担当の内閣府の官僚たちは、同会議での法案の骨子に結実させる合意を得ようとして水産庁に迫り、臨時国会に提出予定の国家戦略特区法改正案に「最も高い競争力を有する漁業者（民間企業等）」が漁業権を免許される（地元漁協は漁民は免許されない）条項を入れたいとして、その民間企業の条件（当該民間企業がその構成員のうち地元漁民を何割ないし何人以上を含むべきか等）について案文を示して水産庁に賛同を求めているのである。議事録が作られ公表される審議の中ではなく、公にされない役所間のやり取りの中でこうした重要事項が詰められていくことは行政機関の恣意性につながる恐れが強い。

続いて九月三〇日の国家戦略特区会議（第八回）では内閣府地域活性化推進室より「規制改革事項の追加について」という論点整理のペーパーが提出されたが、その中で「議論が続いている」（合意に達していない）項目

の一つとして、「特定区画漁業権（養殖業）の免許に関する優先順位等の見直し」が入っている。同会議のそれまでの全会合の公表されている議事録を見る限り、漁業権については誰からもひとことの発言もないから、これは「議論が続いているもの」ではなく、「内閣府として議論させたいが、議題に上らなかった事項」と訂正する必要がある。

この日の会合で上記のペーパーにもとづいて内閣府の方針を説明した平将明・内閣府副大臣は上記の各項目の議論の進捗状況を説明する中で、農林水産省関係の四項目については「いずれも政治的な背景や合理的でない理由により、いまだ論点が対立したままの状況にありま」と述べている。審議会において意見を聞くべき内閣府が前のめりになって、内閣府の根回しに同調しない官庁の主張を「合理的でない理由」と断定しているなど、感情的で異様な対応である。

同時にこの会合でも再び民間議員によるペーパーが提出され、八田達夫議員は内閣府事務局の事前文書にそって、「地方創生が課題になっている中、農林水産、漁業などの一次産業の項目の改革を追加で入れるべく：取り組みたい」とその立場を表明した上で、「私自身の意見」として、上述の漁業権制度改訂の内容について説明している。すなわち、「水産の場合には、例えば会社組織で

事業をするのに向いているカキの養殖を、漁民がつくった会社ができるように、養殖漁業権の配分方法を改革すべきだと思えます。特区による改革の方向をこれらにも向けて、風穴をあけるべきではないかと思っております」と述べている。見られるように、漁業法の改訂による漁業権制度の改変に向けて、特区方式を活用すべきという戦略が公言されているのである。

以上のように、漁業政策について検討することが予定されていたなかった会合で、議事録では全く確認できない経緯の中から（すなわち諮問会議での審議とは関係なしに）突如として民間議員（実質は内閣府官僚）の主導で漁業権改訂が提案され、答申に含められるという変則的事態が生じているのである。この経過は、かつての規制改革会議の場合と全く同様である。そこでやや長期的に関連事項の推移をふり返っておこう。

3. 経過

今回の事態に至る推移を整理することによって、今回の動きが各分野の市場原理主義グループの連携による計画された動きであることを確認しておこう。

戦前の漁業法では、発展の余地の大きい新しい漁業として期待されていた養殖業や定置網漁業を支援するため、それを操業する権利（区画漁業権、定置漁業権）は

経営力（資本金・経験等）を有する個人・企業に免許される方式が採られていた。このため太平洋漁業が多数の定置網を営んだり、御木本真珠のように全国の真珠漁場を免許された大企業が存在することになった。これに対して戦後の漁業制度民主化によって、地元在住の漁業者の権利が認められ、地域外の企業と地元の漁業者とが同じ沿岸漁場で操業する権利（漁業権）をめぐって競合した場合には、漁協（地元漁業者の集合体）が優先して免許を得、漁協がその組合員に漁業権を行使させるという仕組みになった。

これは農地改革と同一の理念によって実現された事態であったが、当時から「資本金のある企業の方が良い経営ができる」として、戦前の制度へ戻せという主張は存在していた。しかし高度経済成長期を含む国民所得の成長期における沿岸漁業の発展によって沿岸漁業者の経営力が強化され、沿岸漁船の大型化・機械化が進展すると、沿岸漁業者（ないしその集合体としての漁協）を権利主体とする方式が定着し、戦前の制度へ戻そうという主張は、根拠を失っていった。

しかし一九八〇年代以降、養殖水産物の世界的な生産増加、その生産物の日本による輸入増加によって日本の養殖業の経営難、後継者難が表面化したことを背景として、グローバリゼーションの一般論に見合うように、「民

主的制度は悪平等で、国際競争力を持つ経営が育たない」といった議論が目立つようになってきた。

こうした動きに乗って資本力の大きな企業に優先的に漁場行使の権利を与えることを目指して行動を開始したのが経団連傘下のシンクタンクである日本経済調査協議会の高木勇樹（元農水次官）委員会であった。同委員会は二〇〇六年に農地法改訂を中心にした提言を出した後、同年一〇月に漁業における規制緩和を目指すための委員会に衣替える。メンバーの中心は以後一貫してこの主張の旗振り役を務める本間正義氏・小松正之氏（元水産庁資源課長）であり、漁業・水産物流通関係の大企業がこれに委員を送っていた。同委員会は漁業権を主要テーマとするにも関わらず沿岸漁業界・漁協関係者を完全にシャットアウトしており、沿岸漁業者・漁協の利害を抑えて、大規模漁業会社や流通業者にとって望ましい沿岸漁場利用制度を作り出す目的を有することがその構成から明瞭であった。翌二〇〇七年に発表された同委員会の提言が、企業が自由に沿岸漁業に参入できるように漁業権を知事の判断で外部企業に免許する（地元漁協に免許しない）内容となったことは、その経緯からして予想された通りであった。

同時に同委員会は提言の具体化に向けて財界の力と市場原理主義者の人脈を活用し、その結果として本間・小

松両氏は規制改革会議の委員・専門委員となった。こうして民間のシンクタンクに過ぎなかった高木委員会の人と主張がそのまま政府の審議会に持ち込まれ、同会議は「漁業権開放」、漁協の権限縮小の推進者として活動することになった。その結果、第一次答申では漁業について全く言及していなかった同会議は、第二次答申（二〇〇七年十二月）、第三次答申（二〇〇八年十二月）において一転して、漁業権・漁協の戦後制度の解体を主張することになったのである。

しかし二〇〇九年九月の総選挙による自民党の下野、民主党政権の成立によってこの動きはいったんは抑えられ、同会議は二〇一〇年三月に廃止され、代わりに行政刷新会議の中に「規制・制度改革に関する分科会」が設置され、その下部組織としての「農業WG」が作られた。

このWGは発足直後の同年四月に四回の会合を開いただけで休眠状態に入ったのであるが、同年一〇月に「農業WG」の名称が突然、「農業・地域活性化WG」と変更されるとともに、上述の小松正之氏が委員として新たに追加された。これ以降、一〇月から翌二〇一一年一月までの間に八回の会合が集中的に開催され、本間正義・小松正之両委員の提出した制度改訂要望にそって議論が繰り返され、当面急ぐべき措置として商社等がすでに相当規模で営んでいたクロマグロ繁殖に限定して外部企業の

漁場利用を優先する制度への改訂が提言されている。

東日本大震災はこの時に発生した(二〇一二年三月)。

彼等はこの状況を奇禍として、「すべてが失われたことは新たな漁業を作り出すチャンスだ」と述べ、従来の沿岸漁業の再建では後継者のいない漁村を作り出すことになるだけであるとして、企業誘致(流通企業等の漁業参入)を優先した復興策を構想し、そのために復興特区制度において養殖業の漁業権を経営者免許にすること(漁協免許としないこと)を主張し、同年一二月の復興特区法において一定の条件付きでそれを実現させたのである。この新方式で申請したのは宮城県の水産物卸売企業一社だけであったが、県知事は漁協と本社との申請争いに対して企業に漁業権を免許する決定をした。復興特区方式が継続される予定の五年間で「大きな弊害はなかった」との実績を示し、漁業法の本則の改訂に進むことがこの時点での漁業権「開放」勢力のねらいであったと推測される。

ところが景気回復のための「三本目の矢」が無いという批判に対して、安倍内閣が二〇一四年一月に国家戦略特区諮問会議を立ち上げたため、この特区会議と再設置された規制改革会議とを舞台に再び漁業権の地元外企業への優遇の免許、漁協事業の抑制措置が論じられるに至ったのである。先にみた民間議員ペーパーによる両会議

での漁業権関係の議題追加は、同内閣のこうした意図に指示された動きにはかならない。

4. 手法の特徴

以上の経過を見れば、一連の動きの中に以下のような特徴を読み取ることができる。

第一に、規制緩和と市場原理主義グループが内閣府等を司令部として連携し、当該政策の所管官庁の従来の政策を大きく変更するために審議会方式・特区方式が採用されていることである。その際にその動きの中心の担い手としては、当該政策の所管官庁で政策構想面で主流になれなかった主張の持ち主が採用されていることが通例である。

第二に、一貫して当事者や異論者を締め出して、内閣府周辺の極端な原理主義的な規制緩和論者だけで審議会を運営していることである。これでは特定施策について特区を必要とすることの妥当性も判断できないし、特区方式の実験を行う際に考慮すべき具体的な留意点についても議論できないであろう。集団的自衛権の閣議決定の根拠とされた安保法制懇が極端な国家主義者・軍事力強化論者だけを集めたことと同じ手法が、一般行政施策についても採られているといえる。

第三に、全体の動きを制御している官僚機構の秘密主

義が際立っており、外部者にはうかがい知れない官僚機構間の交渉によって実質的な決定がなされている。審議会を主導している官庁が、議題や答申の案を書き、当該政策の所管官庁の合意を事前に取り付けようとしている経過にそれが端的に示されている。

第四に、政策・制度改訂に向けた世論作り・ムード作りが重視されている。具体的な現場の状況は一切問題にせず、「規制緩和は良いことだ」といった一般論で議論が進められているが、その背景には大新聞社の編集委員などがしばしば委員として登用され、全国新聞がこうした一般論を社説や記事で主張し、政府への同調ムード作りを担っているという現実がある。

第五に、国会がこうした動きに対するチェック機能を喪失し、「執行権力の独裁」を許している結果、こうした方式が可能となっていることである。与党が三〇〇議席を超えている二〇一二年末以降の状況においては、本来であれば各潮流の与党議員が論戦を展開するはずであるにも関わらず、小選挙区制と党議拘束方式との下でその権限を放棄し、極端な規制緩和勢力のみで構成されている与党幹部に一任する状態になっていると見られる。

おわりに

漁業権は誰の物でもない海で特定の者だけに漁獲・養殖行為を許す仕組みであるから、そこから得られる利益が大きいほど権利を求めているの対立が先鋭化しやすい。こうした状況に対して、地元に住んでいる漁業者と地元外の企業とが操業を求めて争った場合には、前者の立場を重視するのが現行漁業法の原則である。それは操業の権利を求める漁協・地元漁業者には「経営力が十分でない」として権利を与えず、漁業権を得た都市の企業が地元漁業者を低賃金で雇用して高い利益を上げることができる、戦後民主化過程の一環として採用された原則である。

もちろんこうした原則の正当性は永遠不変のものではなく、変化する社会状況や漁業経営の実態に照らしてその妥当性を点検すべきものである。しかしながらそのためには守るべき当然の手法があるはずである。先に述べた審議会方式・特区制度の問題点を念頭におけば、以下のような原則が不可欠であろう。すなわち、①政府に都合のよい総論的・一般論的な審議会方式・特区方式をやめ、当該制度自体を具体的に議論する体制をとること、したがってその委員は当該問題の具体的状況を熟知した専門家が務めるべきであって、具体的問題について疎い原理主義者を構成員とすべきではない、②制度改訂によって利益を得る者だけが委員になるのではなく、マイナ

スの影響を受ける者も加えること、③関係官庁間の記録を残さない談合で実質的な決定がなされてしまう事態を避け、審議会での発言記録だけに限ることなく情報公開を徹底的に進めること、④マスコミが政府の広報機関になっっている現状を避けるため、マスコミ関係者を政策決定に関わる委員会に加える方式を避けること、⑤執行権力の独裁を支えている政治制度（小選挙区制、政党組織のあり方、政党の活動資金への国庫補助制度）を改めること、といった内容が不可欠であろう。

総選挙に勝利した安倍内閣は、一層強硬な政策運営を向こう四年間にわたって進めることが予想される。その典型的手法としての審議会方式・特区方式に対する現場からの対抗を含む反論が急がれている。

新連載 韓国農業は今①

韓国は、「新自由主義」的政策の下でFTA戦略を推進し、二〇一一年にEU、アメリカとの間で包括的な自由貿易協定（FTA）を矢継ぎ早に締結した。その後も、英連邦三国のうちオーストラリアとは一三年一二月に、カナダとは一四年三月に包括的FTAを太筋合意し、ニュージーランドとは交渉中である。また、中国との経済連携協定も一四年七月に大筋合意した。米を基幹作物として小規模農家が多く、農家の高齢化が進んでいる等、韓国農業と日本農業との共通点が多い。環太平洋連携協定（TPP）交渉で、アメリカは、日本に対して、また交渉参加を意思表示している韓国に対しても、「米韓FTAを超える内容」を要求してきている。そこで、「韓国農業は今」と題して、韓国が現在、かかえている農業問題について、①韓国の米関税化と米問題（神山安雄）、②韓国の農協改革（朴珍道）、③韓国の肉牛・酪農問題（趙錫辰）——と三回にわたり連載することにした。

韓国の米関税化と米問題

国学院大学非常勤講師 神山 安雄

1、韓国の米関税化

(1) 米の関税化

韓国は、ウルグアイ・ラウンド農業合意（WTO農業

協定）にもとづき、米について関税化猶予の特例措置を適用して輸入制限をつづけてきたが、二〇一五年一月から関税化（関税割当数量制への移行）することとし、一四年九月末に世界貿易機関（WTO）に通告した。

韓国は、UR農業合意において途上国扱いとされ、米の関税化猶予・輸入制限の継続に対する代償措置であるミニマム・アクセス（最低輸入量）枠は一九九五～二〇〇四年の一〇年間で国内消費量の１％から四％に拡大するものとされた（枠内税率五％）。二〇〇五年以降も関税化猶予を継続することとし、関税化猶予延長のアメリカ・中国などとの交渉で、二〇一四年までの一〇年間、関税化猶予を延長する代償措置として、MA枠を一四年の四〇万八七〇〇精米トン（国内消費量の七・九六％）まで段階的に拡大することとされた。あわせてMA枠のうち〇五年から一〇％、一〇年から三〇％を主食（飯米）用市場流通義務量として設定することとされた。

韓国は、米のMA枠が四〇万トンを超えたこともあって、関税化猶予の延長期限の切れる一五年一月から、米の関税化に踏み切った。

韓国の米関税化もまた、関税割当数量制への移行である。一五年以降のMA枠は、一四年の四〇万八七〇〇精米トンに固定し、関税率五％で輸入する。MA枠を超える輸入には、高率関税五一三％を適用する。また、MA枠のうち主食（飯米）用市場流通枠は廃止する。^{（注１）}

日本が一九九九年四月からの米関税化にあたってMA枠（七六・七万玄米トン）を超える輸入に対する高率の枠外税率に従量税（一kgあたり三四一円）を選択したの

に対して、韓国は枠外税率に従価税を選択した。その理由は、①中短粒種米の価格がアメリカ産、中国産とも一三年水準の一トンあたり七〇〇ドル前後の高水準を今後も維持すると見込まれること^{（注２）}、②アメリカなどから従価税方式の要求があったこととされている。

（２）米関税化の関連対策

韓国政府は、米の関税化を一五年から実施すると一四年九月一八日に公表した。あわせて同日、農業・農民団体の要求を受けて、「締結済みFTAおよび推進予定のFTAすべて（参加が決まった場合のTPPを含む）においても米は譲許対象から除外する方針」を宣言するとともに、不正流通・不正輸入の防止および「米産業の発展対策」の関連対策を発表した。^{（注３）}

輸入米の不正流通防止では、一五年から国産米と輸入米との混米販売・流通を禁止する。不正輸入防止では、米について輸入申告受理前の事前税額審査の対象とするといった内容である。

「米産業の発展対策」は、第一に米作農家の所得安定対策の強化、第二に国産米産業の体質改善・競争力強化、第三に需要基盤の拡大・生産基盤の維持という三本柱で、一五年予算を一五六億ウォン増額するとしている。

第一の米作農家の所得安定対策は、①米所得等補てん

直接支払いの固定支払いを一五年に一haあたり一〇〇万ウォンに引き上げ、変動支払いを維持（七一〇億ウォン増額）、②二毛作支援（麦類・飼料作物といった裏作物に直接支払い一haあたり四〇万ウォン）の継続、③農業者向け国民年金保険料の一四年月額八五万ウォンから一五年九一万ウォンへの引き上げなどである。

第二の体質改善・競争力強化は、①大規模化・組織化（耕作規模六ha以上の米専業農家を一〇年間で三万戸に増やし稲作面積シェアを四〇％に拡大。協同耕作経営の農業経営体の拡大）、②農業資金の金利引き下げ（一四六億ウォン増額）など経営費負担の軽減、③ライスセンタールの統合、品種統一・共同出荷、有機農業持続直接支払いの創設などによる国産米の品質向上である。有機農業持続直接支払い（総額五九億ウォン）は、親環境農業直接支払いの交付期間（五年間）を過ぎても有機農業をつづける場合、その後の三年間、直接支払いをおこなうものである。

第三の需要基盤の拡大・生産基盤の維持は、①優良農地の保全・水利施設の拡充、②米の消費拡大（米の消費活性化事業予算を一三年三五億ウォンから一四年四〇億ウォン、一五年五五億ウォンに増額）・米加工産業の育成、③米産業をリードする経営体の教育・訓練課程の新設（一五年から年五千経営体、総額一一億ウォン）―な

どである。

韓国政府は、米の関税化にあたっては、事前に米所得等補てん直接支払いの単価引き上げなどの関連対策を決めていったのである。

ここでは、韓国が米の関税化に至るまでの経過について述べた（2節）。うえで、米関税化・関連対策との関連で韓国の米問題について述べていく（3節）。

2、米関税化までの経過

(1) UR合意による米の関税化猶予

UR農業合意（WTO農業協定）は、農産物の輸入数量制限などの非関税措置を撤廃して関税措置に切り替えるという「例外なき関税化」を基本原則とした。ただし、直ちに関税化することの困難な品目に対して、関税化を一定期間猶予する特例措置がとられた。日本も、韓国も、重要品目である米について、関税化を猶予して輸入制限をつづけるという特例措置の適用を選択した。その代償措置は、低率もしくはゼロの関税で輸入するMA（最低輸入量）枠の設定と拡大であった。

日本の米については、関税化猶予の代償措置は関税ゼロのMA枠を一九九五年の国内消費量の四％（四二・六万玄米トン）から二〇〇〇年の八％（八五・二万玄米トン）まで引き上げるものであった。二〇〇一年以降も関

税化猶予をつづける場合、更なる代償措置が求められていたため、日本は一九九九年四月から米について関税化して（関税割当数量制への移行）、関税ゼロのMA枠を二〇〇〇年の七六・七万玄米トン（国内消費量の七・二％）、高率の枠外税率を従量税一kgあたり三四円（従価税換算七七％）として、現在もこれを実施している。

韓国も米について関税化猶予・輸入制限の継続を選択したが、「途上国扱い」として、その代償措置はMA枠（関税率五％）を一九九五年の国内消費量の一％（五・一万精米トン）から二〇〇四年の四％（二〇・五万精米トン）まで一〇年間で拡大するというものであった。

(2) 韓国の米関税化猶予の延長

韓国は、米の関税化猶予措置を二〇〇五年以降も延長することとした。米の関税化猶予の延長をめぐる交渉のなかで、韓国に米の輸出意向を示したアメリカ・中国・オーストラリアなどの九か国^{注4}は「更なる代償措置」を求めた。関税化猶予延長の代償措置は、①MA枠（関税率五％）の二〇〇五年の二二万五七五精米トンから一四年の四〇万八七〇〇精米トン（国内消費量の七・九六％）までの拡大、②主食（飯米）用市場流通義務数量を二〇〇五年にMA枠の一〇％に設定し、二〇一〇年には同三〇％に拡大すること―であった^{注5}。韓国は、この二つの条件を代償措置として受け入れ、米の関税化猶

予を延長した。

第二の条件である主食（飯米）用市場流通義務数量の設定は、MA米の多くが北朝鮮に対する人道的支援（食糧援助）^{注6}にまわり市場流通していないとして、アメリカなどが要求したものであった。こうした結果、関税化猶予の最終段階では、市場流通義務数量をMA枠の三〇％とする一方で、アメリカ・中国などの中短粒種米を主とする国別割当数量が合計二〇万五二八精米トンに設定されていた^{注7}。

米の関税化猶予延長にともなう市場流通義務数量の設定によって、米価の下落が心配された。そこで関連対策の米価下落対策として、米所得等補てん直接支払いが創設されることになった^{注8}。

米所得等補てん直接支払いは、二〇〇一年から導入された「水田農業直接支払い」（二〇〇四年時点では農業振興地域が一haあたり五三・二万ウォン、非農業振興地域が四三・二万ウォン）と、二〇〇二年から導入された「米所得補てん直接支払い」を統合するかたちで設計された。

「米所得補てん直接支払い」は、政府と農業者による拠出で基金を造成（農業者の拠出は、初年度が基準価格の〇・五％、次年度から〇・一％）、米価下落時に基準価格（直近五年の市場価格）一一月から翌年一月の三か

表1 韓国の米所得等補てん直接支払いの推移（2005～2014年度）

単位：精米80kg当たりウオン，%

	目標価格 (A)	市場価格	固定支払い	変動支払い	生産者価格 (B)	B/A %
2005年産	170,083	140,028	9,836	15,710	165,574	97.3
2006年産	170,083	147,715	11,475	7,537	166,727	98.0
2007年産	170,083	150,810	11,475	4,907	167,192	98.3
2008年産	170,083	162,307	11,475	0	173,782	102.2
2009年産	170,083	142,360	11,536	12,028	165,924	97.6
2010年産	170,083	138,231	11,486	15,588	165,305	97.2
2011年産	170,083	166,308	11,495	0	177,803	104.5
2012年産	170,083	173,779	11,509	0	185,288	108.9
2013年産	188,000	174,707	12,713	0	187,420	99.7
2014年産	188,000	..	14,754	..	..	..

資料：Korea Rural Economical Institute (KREI), Agriculture in Korea (2005～2009年産) およびKREI, 金泰坤研究委員によるデータ（2010～2013年産）等により作成

注1）固定支払い単価は、2005年産1haあたり60万ウオン、2006～2012年産70万ウオン、2013年産80万ウオン、2014年産90万ウオン。1haあたり収量を精米4880kgとして各年とも精米80kgあたりに換算、2009～2013年産は平均金額を農業振興地域と非農業振興地域の面積ウェイトで加重平均したものの、2014年産は筆者が算出。

2）市場価格は各年とも、当該年11月～翌年1月の3か月平均。

3）2015年産の目標価格は精米80kgあたり188,000ウオン。固定支払いは2015年産から1haあたり100万ウオンに引き上げる予定。

月平均Ⅱのうち最高・最低を除いた平均価格」と当該年の市場価格との差額の八〇％を補てんする仕組みであった。しかし、二〇〇二～二〇〇四年産米は、当該年の市場価格が基準価格を上回ったため、水田所得補てん直接支払いが発動されなかった。

二〇〇五年から導入された米所得等補てん直接支払いは、固定支払いと変動支払いとから成っている。固定支払いは、二〇〇五年が一haあたり六〇万ウオン、二〇〇六～二〇〇七年七〇万ウオン（二〇〇八～二〇一二年も同額）と設定された^{注1）}。変動支払いは、米価下落時に目標価格（精米八〇kgあたり一七万〇〇八三ウオン）と市場価格（当年一月～翌年一月の三か月平均）との差額の八五％分から固定支払い（一haあたり収量を精米四八八〇kgとして精米八〇kgあたりに換算）を差し引いた額を交付する仕組みである。

米所得等補てん直接支払いは、固定支払いを底支えとして、「市場価格＋固定支払い」が目標価格を下回った二〇〇五～二〇〇七年産、二〇〇九～二〇一〇年産でも生産者米価を目標価格の九七～九八％水準に支持する効果をあげている（表1）。

米所得等補てん直接支払いは、二〇〇八年に耕作していない農地所有者の不正受給が発覚して、二〇〇九年に要件が厳格化された。二〇〇五～二〇〇八年に交付金を

一回以上正当に受給した者に交付対象者を限定し、農家総所得三七〇〇万ウォン以上の農家を交付対象から除外、支給上限面積を農業者三〇ha・法人五〇haに設定し、耕作事実確認書・営農記録の提出を義務化した。

総農家数の七割を占める米作農家は小規模農家が多く、年々増加するMA輸入米が市場流通するなかで、米所得等補てん直接支払いは、米作農家に対する文字通りの所得補てん・所得支持の役割を担っていた。

3、米関税化の影響と米問題

(1) 米関税化の影響

韓国の米作付面積は、二〇〇五年九八万haから一〇年八九・二万ha、一四年八一・六万haと年々減少している。一〇aあたり収量(精米)は〇五年産四九〇kg、一〇年産四八三kg、一四年産五二〇kgと推移しているが、米生産量は〇五年産四七七万トン、一〇年産四三〇万トン、一四年産四二四万トンと減少している(図1)。

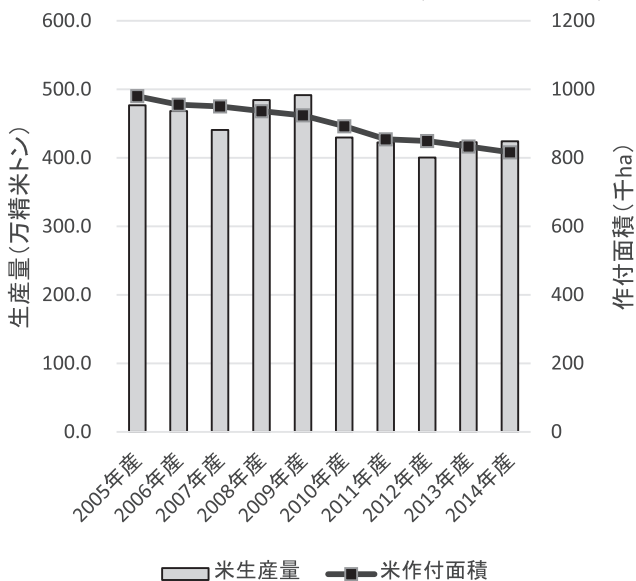
米作農家数は、二〇〇九年時点でも八二・七万戸、総農家数の六九%を占めている。水田面積は耕地面積の五八%(一〇一万ha)を占める。米作農家の四四%が耕作規模〇・五ha未満であり、平均規模が一・一二haと小規模である。二〇〇五年時点で米作を経営作目一位とする農家数(六四・八万戸)は総農家数の五一%を占めるが、

販売額五千万ウォン以上の農家は一・九%にすぎない。経営作目一位が畜産の農家(八・二万戸)の販売額五千万ウォン以上の割合二一%、花き(一万戸)の三〇%、特用作物(二・八万戸)の一・一%と比べてきわめて少なく、野菜(二三万戸)の五・七%、果樹(一四・五万戸)の五・五%と比べても少ない(注10)。

韓国においても米は基幹作物、主食であり、以上のような米の位置・性格から、米は政治的にも経済的、社会的にもきわめてセンシティブな品目である。韓国が、米について関税化猶予・輸入制限を二〇年にわたってつづけたこと、それも一年目以降の関税化猶予について重い代償措置を受け入れて延長したこと、その際に米作農家すべてを対象にした米所得等補てん直接支払いの仕組みを整えたことは、米のそのセンシティブな性格のためである。また、韓国がすべてのFTAで米だけは関税削減・撤廃の対象から除外しているのは、このためである。では、韓国の米の関税化・関税割当数量制への移行は、どのような影響を与えるのか。

第一は、枠外税率五一三%の効力である。韓国農村経済研究院のキム・テフン研究委員ら(注11)は、二〇一三年時点の米国カリフォルニア州産の中粒種米の輸出価格一トン七一二ドル、中国の中短粒種の卸売価格が浙江省産一トン六四五ドル、黒竜江省産六六七ドルを前提に、枠

図1 韓国の米の生産量・作付面積（2005～2014年産）



資料：韓国農林畜産食品部、Rice Production, 各年により作成

外税率五一三%を適用すると、米国産が精米八〇kgあたり三九万ウォン、中国産が三五・四〇三六・六万ウォン（一ドル一〇九五ウォンで換算）と韓国の米価（精米八〇kgあたり一七万ウォン）の二倍以上になり、MA枠外での「輸入の可能性はほとんどない」としている。

第二は、米所得等補てん直接支払いの固定支払い単価引き上げ、目標価格引き上げの効力である。これらは米関税化決定と同時に関連対策として予算額が公表されたが、固定支払い単価の一〇〇万ウォンへの引き上げは朴槿恵大統領の選挙公約であり、その前段としての一四年産米の九〇万ウォンへの引き上げはすでに一四年三月一二日に公表されていた既定事実である。韓国政府は、米の関税化について一四年七月に政府部内で正式決定し、九月に公表することになった^{注12}。一四年産米からの固定支払い単価・目標価格の引き上げは、広範に存在する中小規模の米作農家にその効果を及ぼすものであり、米関税化猶予の打ち切り・関税割当数量制への移行についての政治的影響をあらかじめ吸収するものであった。

(2) 韓国の米問題、農業問題

韓国が二〇年間にわたって米の関税化猶予をつづけたのは、その間に韓国内部の農業構造改革をすすめるためであった。しかし、農業の構造改革はそれほどすまなかった。

米所得等補てん直接支払いが実施されたにもかかわらず、米作付面積は二〇〇五年産から一四年産までに一六・四万ha（一七%）も減少した（図1）。これは、農業経営の作目転換が畜産・果樹・特用作物（高麗にんじん等）・野菜などに向かっているためであると同時に、一

表2 韓国の米需給 (2010~2013年度)

単位：千精米トン

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度
[供給量]	6,216	6,223	5,645	5,294
前年度繰越	993	1,509	1,051	762
生産量	4,916	4,295	4,224	4,006
輸入量	307	419	370	526
食用	307	419	370	526
飼料用	-	-	-	-
[需要量]	4,707	5,172	4,883	4,491
食糧	3,678	3,610	3,554	3,435
加工用	549	644	566	526
食用	347	400	418	470
醸造用	202	244	148	56
飼料用	-	-	-	-
対北支援	5	-	-	-
種子用	39	37	36	36
輸出	4	4	3	2
減耗その他	433	877	724	492
年度末在庫	1,509	1,051	762	803
1人当たり消費量 kg/年	72.8	71.2	69.8	67.2
飼料用を除く需要量	4,703	5,168	4,880	4,489
米穀自給率 %	104.5	83.1	86.6	89.2

資料：韓国農林畜産食品部、糧政資料、各年により作成

注1) 糧穀年度は、前年11月～当該年10月。

2) 2013糧穀年度は、暫定値。

方で中小規模の米作農家の労働力不足・高齢化がすすんでいるためである。

米の需給(表2)では、米の自給率は二〇一〇一〇一三糧穀年度で八三〃八九%である。一三年産米の生産量は

四二三万トン、一四年産も四二四万トンに回復したから、一四糧穀年度以降に改善する見込みとはいえず、自給率としては心もとない状況にある。この問題が顕在化することにならないのは、米の一人あたり年間消費量の急激な落ち込みがづづいていいるためである(韓国の米の国民一人あたり年間消費量は最高時の一九七九年度一三六kgから二〇一三年度六七kgにまで落ち込んでいる)。

韓国は、米の関税化にあたって、一四年のMA枠を固定するとともに、MA枠の三〇%とする主食用市場流通義務量を廃止し、あわせてアメリカ・中国などに対して設定していた国別割当数量を廃止した。中短粒種米を日常的に食しているのは、日本・韓国・中国など東アジアの国・民族に限られている。アメリカなどは、カリフォルニア産中粒種米の市場として韓国・日本を標的にして圧力を強めている。韓国の米の関税割当数量制への移行(一五年一月)からは、WTOでのその検証手続きの動向が注目される。

もうひとつの問題は、韓国の農業構造が近年、顕著な変化を示しはじめたことである^{注13)}。第一の構造変化は、耕作規模〇・五ha未満農家層の増加である。これはホビ―農業や副業的農業、定年帰農などの表れであり、農外所得や移転所得により二〇〇三〃一三年の一〇年間

で農家所得を増やしている。第二の構造変化は、耕作規模五〇七ha層の増加である。農林業センサスでは耕作規模五ha以上層が増加しているが、これを細分して農業所得の増減（〇三〜一三年）をみると、五〇七ha層が農業所得四〇％増、七〇一〇ha層が三八％減、一〇ha以上層が横ばいである。五〇七ha層の農業所得増加は、畜産・特用作物・果樹部門の導入・拡大によるものである。

韓国では、UR農業合意の受け入れ、IMF構造改革路線、包括的なFTA締結のなかで、農業経営の大規模化・協同組織化・農業会社化がすすめられてきた。一方で、親環境農業直接支払い・米所得等補てん直接支払い・FTA関連直接支払い等の政策がとられてきた。副業の性格をもつ〇・五ha未満層が農村に滞留し、〇・五〜五ha層は農家数を減少させながら第二種兼業化や各種直接支払いで所得を維持している。五〇七ha層は、経営数を増加させ、所得を顕著に増加させてきたが、導入・拡大部門が畜産・果樹などであり、アメリカやEU、チリなどとのFTAの影響を今後、大きく受けていくことが懸念される。

〔補註〕韓国ウォンと日本円の為替レートは、従来は一〇〇ウォン＝一〇円であったが、ウォン安円高の時期には一〇〇ウォン＝九円水準、最近の円安下では一〇〇ウォン＝一一円水準にある。ここでは、あえて韓国ウォ

ンを円換算しなかった。また、韓国では精米流通が基本であり、統計も精米を基本とし、統計上は農家段階などでは玄米重量一に対して精米〇・九二九で換算している。ちなみに韓国の米一俵は精米八〇kgである。

〔追記〕韓国農村経済研究院の金泰坤研究委員には、資料・データ入手、およびヒアリングと多大な協力をいただいた。記して謝意にかえたい。〕

注

- (1) 韓国農村経済研究院（KREI）「週刊農業・農村の動向」三七号、二〇一四・九・二三、「政府、米の関税率五一・三％決定と米産業の発展対策（案）」（ハングル）。
- (2) KREI農政フォーカス九三号、キム・テフンほか「米の関税化への切り替えと輸入の可能性」二〇一四・九・一八（ハングル）。
- (3) 注(1)に同じ。
- (4) 韓国は、主にジャボニカ種を中国、アメリカから、インディカ種をタイから輸入し、加工用・醸造用として市場流通させていた。（KREI, *Agriculture in Korea*, 2011, chapter 3, 1.1. Rice）
- (5) 注(2)に同じ。
- (6) 韓国の対北朝鮮援助量は、二〇〇二年四〇万トン、二〇〇三年四〇万トン、二〇〇四年一〇・五万トン（ほかにタイ産米三〇万トン）、二〇〇五年三〇・九万トン、二〇〇六年一六・八万

トン、二〇〇七年一七・三万トン（注(4)に同じ）。

(7) 注(2)に同じ。

(8) 米所得等補てん直接支払いの導入とその後の経緯については、品川優『FTA戦略下の韓国農業』筑波書房、二〇一四年、第五章が詳しい。

(9) 固定支払いの単価は、基準額を定めた上で、農業振興地域と非農業振興地域とで傾斜配分している。固定支払い七〇万ウォンの当時は、農振地域七四・六万ウォン、非農振地域五九・七万ウォン（品川、前掲書）。一三年八〇万ウォンでは、農振地域八五万〇一二七ウォン、非農振地域六八万〇一〇二ウォン。一四年九〇万ウォンでは、農振地域九七万〇一八七ウォン、非農振地域七二万七六四〇ウォン（韓国農林畜産食品部プレスリリース、二〇一四・三・一一）。

(10) KREI, *Agriculture in Korea*, chap.2°.

(11) 注(2)に同じ。

(12) 注(2)に同じ。

(13) K R E I 農政フォーカス九五号（二〇一四・一〇・一〇）Kim Mee-bok, Park Seong-jae, *Structure Changes in Agriculture, Farm Household Economy and Policy Implications*, 274°.

(その2) ポスト2013年CAP改革とドイツでの実施の方向

明治大学教授 市田 知子

はじめに

EUは二〇一四年、四度目の農政改革に着手した。「ポスト2013年CAP改革」と称されるこの改革には、かつてのガット・ウルグアイラウンドのような大きな外圧はないが、地球規模の気候変動緩和、食料の安定供給を大きな目標に掲げている。そして、環境への配慮にさらに力を入れている。その目玉は直接支払の大幅変更、とくに「グリーンング」支払の導入である。

従来の直接支払の特徴には大きく二つあり、一つは単一農場支払である。単一農場支払の「単一」は、作目、収量、地域を問わず、単位面積当たり同額の直接支払が支払われることを意味する。単一農場支払では、畑作でも草地利用でも、平地でも山間地でも、これらの要素とは切り離して(デカップリング)、面積当たり支払額(単価)を同一に設定し、しかも固定化する。

もう一つは、直接支払を受けるための条件として環境規範の遵守を定めていること、つまりクロス・コンプライアンスである。クロス・コンプライアンスはさらに二つの部分からなる。一つは、環境、飼料および食品の安全性、動物の健康、動物福祉に関するEUの一九の規則・指令であり、これらは各加盟国に一律に適用される。もう一つは「適切な農業および環境の状態の維持」(G A E C : Good agricultural and environmental Condition)に関する事項、具体的には、土壌の浸食防止、有機質維持、構造維持、景観要素、生物生息域の保護である。

このような特徴をもつ直接支払は二〇〇五年から一〇年近くも行われてきているが、この間、EUは中東欧諸国を加えて二八ヶ国にまで拡大した。それに伴い、加盟国間、とくに新規加盟国と旧加盟国との受給額の格差が問題となっている。現行の単一農場支払単価が基本的な

過去の生産実績に基づいているからである。

環境保全、地域間の格差は正という、いずれも大きな課題を、EUや加盟国はどのように解決しようとしているのか。本稿では環境保全に焦点を当て、ポスト2013年CAP改革とドイツでの実施の方向について述べることにする¹⁾。

ポスト2013年CAP改革の概要

二〇一三年九月、欧州委員会、理事会、および欧州議会は共通農業政策の改革に関する「政治的合意」に達し、同年一月二〇日に欧州議会で承認され、新しいCAP改革は二〇一四年に開始した。内容は直接支払い（第一の柱）、単一共通市場機構、農村振興（第二の柱）、CAPの財政・運営・監視に関する水平的規則という四つの部分から成る。

改革の中核をなす直接支払は二〇一五年一月から本格的に実施される。まず、旧加盟国と新規加盟国（中東欧諸国）との間の格差、さらに各加盟国内での格差の是正を行う。そして、農業者の過去の実績に基づき割り当てる方式（歴史的方式）から脱却し、「デカップリング」支払に移行する。さらに、直接支払のうちの三〇%を後述する「グリーンング支払」とし、環境保全のための要件に結び付ける。これにより、農業者が行う環境に関す

る公共財の提供に対して、報酬を与えることができる。すべての支払はクロス・コンプライアンスに基づく。以下、個別に説明する。

(1) **基礎支払制度**…加盟国は、直接支払のための国別配分額のうち最大七〇%から、若年農業者、条件不利地域への助成、再分配支払、品目別支払（「カップリング」支払）、小規模農業者支払を差し引いたものを、基礎支払制度（BPS）に用いる。新規加盟の一二ヶ国については、簡素化、平準化した単一農場支払への移行終了期限を二〇二〇年まで延長する²⁾。

(2) **加盟国間の格差是正**…直接支払のための国別配分額を徐々に調整する。一haあたり平均支払額（単価）がEU平均の九〇%以下である加盟国では、段階的に（EU平均の九〇%と現在の単価との差の一／三まで）増加する。また、すべての加盟国が二〇一九年まで、最低レベルに到達することを保証する。平均単価より多く受け取っている他の加盟国の配分額はそれに従い、調整される。

(3) **国内の格差是正**…過去の実績に基づいて直接支払を配分している加盟国は、原則として、国または地域内で一律の面積単位にしなければならない。方法としては、国別単価、地域別単価の是正、さらに二〇一九年までに国別・地域別平均単価に達するようにする是正、平均単価の九〇%を下回る場合は段階的に（平均単価の九〇%

と現在の単価の差の一／三ずつ）増やす正がある。さらに、追加保証としてすべての支払い受給権が二〇一九年までに国別・地域別平均単価の最低六〇％までに達するようにする。国別・地域別平均単価を上回る農業者の受給額はそれに応じて調整する。その場合、加盟国は「損失」を三〇％までとすることもできる。

高額受給者の減額（義務）…基礎支払いが一五万ユーロを上回る額を受け取る個人経営に対しては、少なくとも超過分の五％を減額しなければならない。ただし、雇用や賃金は差し引いて算定する。再分配支払を適用する加盟国には免除がある。これにより生じた資金は加盟国政府および地方政府の下に農村振興や、EUとの共同財政支出分に充てることができる。

(4) 若年農業者への措置（義務）…世代交代を促すために、新規参入の若年農業者（四〇歳以下）に対し、最長五年間の追加支払を行う。国別配分額の二％以内でまかなわなければならない。すべての加盟国の義務である。農村振興プログラムの若年農業者向けの政策にも適用する。

(5) 小規模農場への措置（任意）…加盟国は小規模農場への措置を行うことができる。農場規模にかかわらず、その受給額を年に五〇〇〜一、二五〇ユーロに設定する。小規模農場はクロス・コンプライアンスの検査、違

反に対する制裁、グリーンングから免除され、それにより行政事務を大いに簡素化することができる（EU二十七ヶ国の直接支払受給農場の約三分の一が三ha以下であり、これらの農場は農地面積全体の三％に過ぎない）。ただし、小規模農場措置への支出は原則として国別配分額の一〇％を超えてはならない。

(6) 「カップリング」支払（任意）…部門、地域、品目に現在、行われている「カップリング」支払は、限定的に保持することができる。これは国別配分額の八％までとする。ただし現在五％を上回る場合は一三％までとする。

(7) 自然制約区域・条件不利地域（任意）…加盟国政府あるいは地方政府は、自然制約のある区域への追加支払いを国別配分額の五％まで行うことができる。これは任意であり、農村振興（第二の柱）で行う自然制約区域・条件不利地域政策には影響しない。

(8) グリーニング支払（義務）…(1)の基礎支払に加えて、気候や環境に便益をもたらす農業活動をする農場は、その活動に対してha当たりの支払を受給することができる。加盟国はそのために国別配分額の最大三〇％を用いる。これは義務であり、グリーンングに関する要件を満たさないと削減もしくは罰則の対象となる。ただし、有機農業経営にはグリーンングの要件が新たに課されるこ

とはない。

グリーニングの基本的な農業活動（要件）は以下の三つである。

① 永年草地の維持

② 作物の多様化…永年草地以外の耕作地が一〇〇haの場合は最低二作目、三〇〇ha以上の場合は最低三作目の作付を行う。主作物の面積割合は最大七五%、主要二作物の面積割合は最大九五%とする。

③ 環境用地（ecological focus area）…耕作地が一五haを上回る場合、最低五%を生態系や景観の維持のための区域（フィールドマージン（耕地周りの空き地）、休耕地、生垣、ビオトープ、キャッチクロップ、森林等）として保持しなければならない。この割合は二〇一七年の委員会報告および規則案により七%になる可能性がある。

⑨ 「第一の柱」と「第二の柱」の間の資金移転…加盟国は直接支払（第一の柱）のための国別配分額のうち最大一五%を農村振興（第二の柱）に移すことができる。

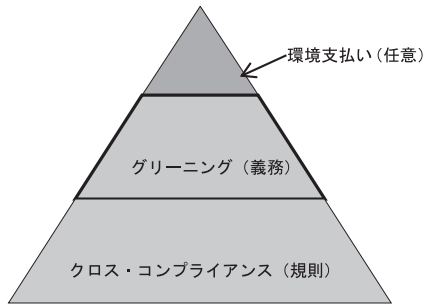
これを国や地方とで共同財政負担（co-funded）する必要はない。加盟国は農村振興のための国別配分額のうち最大一五%（直接支払額がEU平均の九〇%を下回る加盟国では最大二五%）を直接支払に移すことができる。

農業環境政策への影響

ところでEUでは、とくに環境保全的な農業を営む農家に対して、農業環境政策、つまり環境支払いを行っている。EU全体で行うようになったのは一九九二年のマクシャリー改革からである。環境支払いの要件は、クロス・コンプライアンス（CC）の環境基準だけでなく、より積極的に環境負荷の低減、景観や生物多様性の維持に貢献すること、すなわち環境便益をもたらすことが求められる。たとえば、畜産農家の場合、冬季の、何も植わっていない農地に家畜糞尿を散布しないことは、地下水の汚染防止のために当然のことであり、これを守らないとそもそも直接支払の申請をすることもできない。さらに、その農家が牧草の刈り取り時期をたとえば七月中旬以降に延期し、牧草地に訪れる野鳥が巣作りをできるようにし、様々な野草が花を咲かせ、虫が来るようになるれば、環境支払いを受けることができる。CCと環境支払いは、従来、このように区別されてきた。

だが、今回の農政改革によりグリーニングの直接支払が導入されることになった。つまり、グリーニングの直接支払によって、EUの農家が行うべき環境保全のレベルは、**図1**のように三段階に分かれることになる。ただし、二段階目のグリーニングは小規模経営、果樹などの

図1 環境保全の三段階



資料：Overview of CAP Reform 2014-2020, p.6を参考に筆者作成。

今後はグリーンングに含まれることによって、環境支払いの水準をさらに高いものにせざるをえなくなっている。たとえば、グリーンング支払三要件の一つである環境用地 (ecological focus area) については、その種類だけでなく、長さ、面積など、細部に至るまで検討されている。この中にはすでに加盟国が環境支払の対象として行っているものもあり、それとの仕分けが難しくなる。実際、ドイツの州政府による環境支払いプログラム、

永年作物経営、そして有機農業経営を除き、義務とされている。したがって、農家の選択はグリーンングまでか、それを上回る環境支払いまで受け取るようになるか、のどちらかとなる。

また、これまでは環境支払いの対象となっていた作物の多様化なども

たとえばバイエルン州のKULAPには、二〇一五年一月から新たに「多様な種に富む草地の保全」(Erhalt artenreicher Grünlandbestände) など、草地の植生を豊かにするためのメニューが盛り込まれている。

ポスト2013年CAP改革のドイツでの実施

(1) 概要

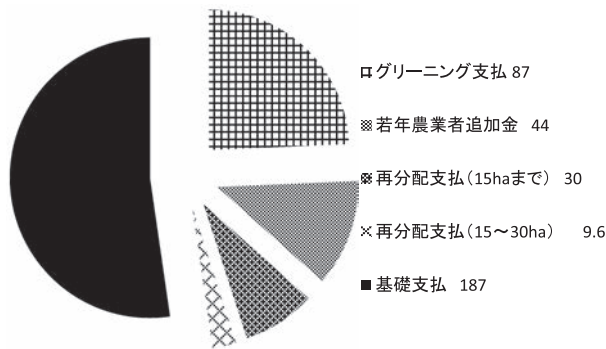
ポスト2013年CAP改革の合意を見越して、各加盟国ではそれぞれの農業政策の中でどのように具体化するのかを検討していた。ドイツでは二〇一三年七月に連邦政府による提案「二〇一五年開始の共通農業政策改革決定の国内での実施の考え方」が公表された。その骨子は以下のとおりである³⁾。

1) 基礎支払…単価を二〇一七年から二〇一九年にかけて毎年同率で平準化し、全国一律にする。

2) グリーンング支払…二〇一五年から直接支払全体の三〇%とし、これを全国一律に適用する。環境面で優先すべき区域(環境用地)を持続的に農業利用するために、そのような区域での休耕地、段々畑、緩衝帯への配慮に加え、間作物(キャッチクロップ)、窒素固定作物の栽培をできるだけ行い、環境面で価値のある景観要素を守る。

3) 高額受給者の減額は行わず、代わりに中小規模経営

図2 若年農業者措置のある50ha規模経営の推定受取額（ユーロ/ha）



資料：バイエルン州食料農林省HPより。

- 優遇のために再分配支払（一五haまではhaあたり五〇ユーロ、一五〇haは同三〇ユーロ）を行う。
- 4) 若年農業者措置…ha当たり約五〇ユーロ、対象となる経営規模は九〇haまで。
- 5) 小規模農場措置…一農場当たり一、二五〇ユーロ。条件不利地域に対する第一の柱からの追加支払…国

別配分額の二・五%を充てる。永年草地に対してhaあたり約四〇ユーロ。

7) 第一の柱から第二の柱への資金移転…上記6)以外の資金移転は行わない。

そして二〇一三年一月四日、連邦各州の農業大臣

の会合がミュンヘンで開催され、合意に達した。各州の意向を踏まえ、連邦提案に修正が加えられた。中小規模経営に対する優遇策である再分配支払が三〇haまでは五〇ユーロ、三〇〇～四六haには三〇ユーロに変更された。また第一の柱の直接支払のうち四・五%を第二の柱に移転することとなった。後者に関しては条件不利地域の草地を多くかかえる州の意向に従ったと考えられる。

また、環境用地に関しては、「エネルギー目的」に利用することが可能とされているが、後述のように栽培可能な作物は限定されているため、バイオガスの主原料となるトウモロコシなどは栽培できない。バイオガスの副原料であるクローパー（窒素固定作物）、燃料となる灌木（とくに生育サイクルが短い樹種）の栽培は認められる。

(2) 農家の受取額

二〇一五年から本格実施される直接支払によって、農家はどれくらいのお金を受け取るのだろうか。バイエルン州ではおよそ図2のように推定している。一ha当たりの直接支払総額は三五八ユーロであるが、このうち、若年農業者措置（追加金）、中小農家向けの再分配支払を差し引くと、残りは二七四ユーロとなる。この三三%（八七ユーロ）がグリーニング支払に充てられ、残りの一八七ユーロが基礎支払となる。バイエルン州の場合、中小

農家が多いことから、再分配支払いが少なからず貢献していることがわかる。

(3) グリーニング支払に対する批判

CAP改革の目玉であるグリーニング支払について、ドイツでは環境保全に貢献しないのではないかと懸念が強い。連邦政府の研究機関であるフォン・チューネン研究所では、CAP改革に関わるEUの新しい規則(直接支払に関する規則一三〇七/二〇一三、農村地域振興に関する規則一三〇五/二〇一三)の評価研究を行っており、グリーニングの問題点として以下のようなことを指摘している。

1) 作物多様化と永年草地維持の矛盾

二〇一二年の時点で直接支払を受けた経営数はドイツ全体で三二一、九〇〇経営、対象農地面積は約一六〇万七千haであり、このうち畑地は約一二〇〇万ha、草地は四七五万haであった。二〇一五年のグリーニング支払導入に際して、有機農業経営、小規模経営(ドイツの場合五ha未満)、永年作物経営は除外されるが、その数は四七、〇〇〇、面積では畑地は三二、四〇〇ha(〇・三%)、草地は七五、五〇〇ha(一・六%)であり、ほとんどの農地はグリーニング支払の対象となると見込まれる。

グリーニング支払の要件の一つには前述のように畑地

での作物の多様化があるが、この作物多様化の要件(規模によって二作目または三作目、主作物の面積は七五%以下など)を満たしている経営は一五万七千経営、すなわち全体の約半分である。一方、作物多様化の要件を満たしていない経営は二万五千ほどあり、対象農地面積は一三二万haである。これらの農地ではトウモロコシ、冬穀物の作付が大勢を占め、それら以外の作物に転換することは難しいため、永年草地を畑地に転換せざるを得ない状況である。しかしながら永年草地は、同じくグリーニング支払の要件により畑地への転換が制限されている。仮にその経営が利用するすべての永年草地を畑地に転換したとしても、作物多様化のための条件を満たすためになお五九、六〇〇haの畑地が必要となる。ましてや、現行のCCで罰則の適用外とされる二%以内の転換では一一六、三〇〇haもの畑地が足りなくなる。

つまり、グリーニング支払要件である畑地の作物多様化を満たそうとすると、永年草地の維持が現在以上に危うくなるのである。

2) EUの「永年草地」定義の問題

直接支払に関するEU規則一三〇七/二〇一三は永年草地について以下のように定義している。

「永年草地」(permanent grassland)とは、牧草または他の草飼料を自然に、あるいは耕作(播種)により栽

培うために用いられ、かつその経営の輪作に五年間以上用いられていない土地のことである。牧草または他の草飼料が大部分を占めるのであれば、この「永年草地」が放牧家畜の餌として利用可能な灌木や木を含むこともある。ただし加盟国によっては、伝統的に牧草または他の草飼料が放牧地の大部分を占めないこともあるので、そのような場合も「永年草地」に含める（第四条 定義および関連規程の1.(h)）。

ドイツの場合、この「永年草地」の定義に該当しないが、稀少な生物が生息し、自然保護の観点から貴重な土地が存在する。たとえば北部に分布するハイデ（砂地のやせた土地、固有の植生を有する）、粗放的な樹園地（Streubstwiese）である。

また、洪水常襲区域、高炭素土壌、エロージョンの危険性のある傾斜地なども、永年草地として維持することによってこそ災害防止や土壌保全が可能となる。

一方、EUの動植物生息域指令（一九九二年）によって定められた自然保護区域（Natura2000）、野鳥保護指令（一九七九年、二〇〇九年に改訂）に定められた区域にも永年草地は存在する。連邦全体の永年草地面積の一／二割に相当する。しかしながら、EUの規則一三〇七／二〇一三では、このような自然保護の観点から貴重な永年草地でさえも鋤き返したり（Umbruch）、畑地に転

換したり（Umwandlung）することを何ら禁止していない。このため、たとえばグリーンング支払を受けるためにEUの定義する「永年草地」では鋤き返しや畑地転換をしない代わりに、「永年草地」ではなくグリーンングの対象外となる自然保護区域を畑地に転換することも充ちありうる。このことにより、本来、守られるべき自然保護区域で稀少な生物の生息域が失われることになる。EUの規則に従う限り、グリーンング支払導入は自然保護区域を損ねる可能性がある。自然保護や災害防止の観点から、EUの「永年草地」定義を拡大すべきである。その上で、自然保護区域での草地の鋤返し、転換を厳しく禁止すべきである。

3) 環境用地の問題点

EU委員会は、環境用地として次頁の表に挙げる景観要素を提案しているが、それぞれの長さ、面積、換算係数のもつ妥当性、さらに環境や景観に対する効果に対しても疑問視されている。これら環境用地のために永年草地が使われることも懸念している。

4) 緩い罰則規定

グリーンングの罰則規定が相対的に緩いことも懸念材料である。CAPの財政支出や監視に関する一般的な規定（EU規則一三〇六／二〇一三）の中では、クロス・コンプライアンス（CC）、グリーンング双方に関して、

表 環境用地 (ecological focus area) の種類と換算に関する欧州委員会の提案

種類	m/木からm ² への換算係数	加重係数	環境用地面積
休耕地(1m ² あたり)	n.a.	1	1m ²
段々畑	2	1	2m ²
景観要素:			
生垣(1mあたり)	3	1.5	4.5m ²
木に覆われた土手(1mあたり)	8	1.5	12m ²
孤立した木(木1本あたり)	20	1.5	30m ²
列状の木(1mあたり)	4	1.5	6m ²
木の集合体・雑木林(1mあたり)	n.a.	1.5	1.5m ²
耕作地の周りの空地(1mあたり)	6	1.5	9m ²
池(1m ² あたり)	n.a.	1.5	1.5m ²
溝(1mあたり)	3	1	3m ²
伝統的な石壁(1mあたり)	1	1	1m ²
緩衝帯(1mあたり)	6	1.5	9m ²
農地森林(1m ² あたり)	n.a.	1	1m ²
森林の端の適地(1mあたり)	6	1.5	9m ²
短いサイクルの雑木林(1m ² あたり)	n.a.	1	1m ²
第25条(2)(b)(ii)でいうところの植林区域(1m ² あたり)	n.a.	1	1m ²
キャッチクロップあるいは緑被の植栽地(1m ² あたり)	n.a.	0.3	0.3m ²
窒素固定作物植栽地(1m ² あたり)	n.a.	0.3	0.3m ²

資料: Working Document Delegated Act for Direct Payments (Legal draft of the Articles related to the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment (equivalence-ecological focus area), DS-EGDP/2013/10, p.9.

要件違反に対する罰則が定められている。それによれば、CCの要件違反では直接支払を全額返還しなければならないが、グリーンリングの要件違反では、直接支払全額の三〇％(つまりグリーンリング支払額)の返還に加え、

「行政的罰金」(administrative penalties)としてグリーンリング支払額の最高二五％(すなわち七・五％)が課されるので、合計三七・五％を返還すればよいとされる⁸⁾。

2015年からの実施に向けて

EUのグリーンリングの方針に沿う限りでは、自然保護区域内にある永年草地さえも保持できないのに対し、ドイツはどう対処しようとしているのか。

連邦政府レベルでは、クロス・コンプライアンスの段階からして草地を草地として保つよう強く規制している。グリーンリングを批判的に論じているフォン・チューネン研究所は二〇一四年四月、「年間一五億ユーロものグリーンリング支払の多くを州の農業環境政策に充てるべき」、「グリーンリングおよび生物多様性に関する継続的なモニタリングを全国規模で行うべき」との提言を示した⁹⁾。

また、州政府も草地の保全を呼びかけている。バイエルン州政府による農家向けの説明書には、「自然保護区域等を耕す前に

必ず管轄の自然保護事務所に連絡しよう」⁷「Natura 2000での鋤返しは刑罰の対象になりうる」などと書かれている。

ドイツの連邦政府や州政府がグリーンニングの問題をどのように解決していくのか、今後も注視していく必要がある。

1 本稿は(株)農林中金総合研究所編『農林水産省 平成二五年度海外農業・貿易事情調査分析事業(欧州)報告書』(二〇一四年三月)所収の「第I部 新しいCAPのグリーンニング支払いと農業環境・気候支払い」制度の導入へ向けた動き(英国・フランス・ドイツ)」、p.五七―七〇に基づく。

2 二〇一三年七月に加盟したクロアチアを除く。

3 Konzept zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015.

4 Vorläufiges Ergebnisprotokoll (Stand : 4.November 2013), Agrarministerkonferenz am 4. November 2013 in München.

5 二〇一〇年時点で連邦全体の平均経営規模が五五・八haであるのに対し、バイエルン州の平均経営規模は三二haである。Ausgewählte Daten und Fakten der Agrarwirtschaft 2012, p.4.

6 Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013 (Thünen Working Paper 20), pp.27-28.

7 前掲Thünen Working Paper 20 pp.30-31.

8 共通農業政策の財政・運営・監視に関する規則一三〇六/二〇一三 第七七条六項を参照。グリーンニング支払(EU規則一三〇七/二〇一四の第三章Ⅲの支払)に関する「行政的罰金」は二〇一五―二〇一六年は〇%、二〇一七年は二〇%、二〇一八年は二五%と、段階的に引き上げられる。

9 Pressemitteilung, 7. April 2014, von Thünen Institut.

相馬地方農林業の復旧・復興の現状と課題

東京農業大学国際食料情報学部教授

門間 敏幸

1. はじめに

東京農業大学は、東日本大震災発生直後の二〇一一年五月から水田の作付け制限が行われていない相馬市を対象として、震災からの復旧・復興を支援してきた。見渡す限りの田畑が大津波によって一面瓦礫とヘドロに覆われた姿に言葉を失った震災直後の調査の後で立谷相馬市長から提起された課題は、次の三つであった。

①津波で二〇〇万トンの土砂をかぶるとともに、二万トンのがれきで覆われた約一、一〇二haの水田の復元をどうするか。また、三九cmも地盤が下がってしまった干拓地の水田をどのように復元するか。

②地震、津波、放射線被害、風評という四重のダメージを受けた農民は、果たして農業を再開してくれるのか。被災農家の営農再開意欲と営農再開の条件を明らかにして欲しい。また、農業生産基盤を再整備

した場合、これまでのような形で農業を持続するのか、農業法人、集落営農、企業参入など新たな担い手を育成してコスト面で競争力が強い農業を如何に形成していくべきかの判断の基礎を提供して欲しい。

③放射能汚染地域の農業の再開をどう進めたいのか。営農再開を除染が終了するまでしばらく待った方がいいのか。農地だけでなく、森林の放射能汚染はどのようになっているのか。森林の除染は可能なのか。

本論では、以上の課題解決の要請を受けて取り組んだ東京農業大学の三年半の活動に基づきながら震災からの復旧・復興の現状と課題を整理する。なお、東京農業大学のこれまでの復興支援活動の成果は、『東日本大震災からの真の農業復興への挑戦』として「ぎょうせい」から二〇一四年三月に公刊されているので参照いただければ

ば幸いである。

2. 津波被害地域の復旧・復興の現状と課題

(1) 津波被害水田の復旧状況

津波被害地域の復興に関わる第一の課題に対しては、土壌肥料チームによって津波被害水田の徹底的な土壌調査が実施された。その結果、津波が運んできた土砂にはヒ素、重金属などの有害な物質は含まれておらず、逆にリン、カリ、などの肥料成分や微量要素などが豊富に含まれており、作物の生育にはむしろ有益であることがわかった。従って津波が運んできた土砂の厚さが一〇cm以内であれば、津波土砂を取り除かないで元の作土と混和した方が有効であることを提言した。また、除塩については雨水で十分有効に行えることを確認し、耕起を行い弾丸暗渠を行って除塩効果を高めるための技術の採用を提案した。さらに、土壌の酸性化対策としては、石灰などの即効性がある資材の活用が一般的に推奨されていたが、効果の持続性が高くリンなどの微量要素を多く含む転炉スラグの活用を推奨した。

この水田土壌復元方式の有効性を実証するため、被災農家の一・七haの水田を実証田としてお借りし、東京農大方式での土壌改良と水稻の生産を二〇一二年に実証した。その結果、一〇当たり六〇〇kgと平年作を上回る収

量を実現するとともに、食味も良好であった。さらに、心配された放射能についても福島県が実施する全量全袋検査に合格するとともに、東京農大が保有するゲルマニウム型半導体検出器の検査でも放射能は検出限界値以下であり、安全が確認された。風評克服も想定して我々は東京農大方式で生産された米を「そうま復興米」と命名して、我々自身も積極的にイベントや東京農大の学内で販売促進活動を展開するとともに、経済産業省・農林水産省共催で日本の農産物・食品・先端技術を内外に発信するイベント「農業フロンティア二〇一二（二月一日～二日開催）」、さらには各地のイベントで販売して復興の成果をPRした。さらに、二〇一三年及び二〇一四年四月の東京農科大学の入学式では、新入生全員に「そうま復興米」一kgをプレゼントし、復興の成果をPRした。

こうした津波被害水田の復元技術が被災地さらには関係機関に認識されることになり、二〇一三年度は新日鐵住金㈱が転炉スラグ四五〇トン、東京農大が五〇トンを無償提供して五〇haの被災水田の復元を試み見事に成功した。二〇一四年度はさらに福島県による転炉スラグの提供支援を受けて二〇〇haの水田を復元し、津波で深刻なダメージを受けた相馬市の水田の力強い復旧の動きが加速化した。また、「そうま復興米」のPRについても、二〇一四年度産米については、相馬市内の小・中学生、

教員その他関係者三、五〇〇人に一kgずつ配布し、相馬市産の農産物の放射能からの安全性をPRし、学校給食での採用を目指している。

(2) 被災農家の営農再開意識と被災地域の農業の動向と新たな担い手の解明

農業経営チームがまず最初に取り組んだのが、津波で被災した農家の営農再開条件の解明と復興の担い手となるべき農家の経営形態の解明のための調査であった。この調査結果から、津波被災地域の営農を大きく阻害するのは被災した農地の復元と農業機械の確保であった。国が責任をもって現状復元してくれる農地と異なり、津波で消失した農業機械については個人責任での購入が必要であり、再び農業機械を購入して農業を再開するという意向はほとんど認められなかった。この問題の重要性を強く意識した我々は、相馬市に対してどのような方法でもいいから津波が破壊した農業機械の公的な整備と農家への無償提供が重要であることを提言した。

この提言を受けた相馬市は、すぐに活動を実施し、ヤマト福祉財団が実施する「東日本大震災 生活・産業基盤復興再生募金」事業に応募し三億円の支援金を確保した。この支援金で相馬市はトラクター一八台、汎用コンバイン六台および作業機を購入して、被災農家に貸し出すという取り組みを行い、二〇一二度からの営農再開を

可能にした。また、復興の担い手経営としては、相馬市では農業法人の重要性を強く意識し、ヤマト財団の支援で購入した農業機械を貸し出しするための条件として、法人組織の結成を義務付けた。その結果、合同会社タイプの農業法人三社（飯豊ファーム、岩子ファーム、アグリフード南飯淵）が結成され、相馬農業復興の新たな担い手として活動を展開していくことになった。

また、我々は津波被災地域の農業経営の将来の姿を描きだすため、農業法人に対する地域の農家の期待や農地流動化の可能性を飯豊ファームを対象として調査を行うとともに、その後、岩子ファームがある岩子地区の農家の意向を把握するための調査を実施した。この調査の結果、いずれの地区でも新たに設立された農業法人に対する地域の農家の期待は大きく、地域の大切な農地を守ってくれる組織として大きな期待をもっていることがわかった。こうした調査結果から、農業法人は短期間で地域の多くの農地を集約化して大規模経営に成長することが予測された。また、地域の農家はこれらの農業法人で自分のできる範囲で働くことを希望しており、地域の多様な労働力の活用ができるような経営組織の構築が重要であることが明確になった。こうした農業法人の活動の展開を目的としたその他の地域の農家の間にも農業法人組織を結成して、津波被害からの復興と、先祖伝来

図1 農業機械の整備と農業法人の結成による地域農業の復興

◆津波で喪失した農業機械の整備と農業法人の結成支援



	農業機械への被害:大	農業機械への被害:小
農地被害:大	農業再開意欲低い ・見通しつかない ・早急に復興を願う	農業再開意欲強い ・基盤整備・水利施設の整備 ・農産物買取補償
農地被害:小	農業再開は条件次第	農業再開意欲強い ・農産物買取補償 ・放射能汚染除去



◆震災直後に東京農大は緊急被害調査を実施。津波被害から復興では農業機械の整備が不可欠であることを相馬市に提言

◆相馬市は、ヤマト福祉財団が実施する「東日本大震災 生活・産業基盤復興再生募金」事業に応募しトラクター18台、汎用コンバイン6台(3億円)の支援を受けて農地・農業の復興に2012度から利用を開始

◆当該農業機械を活用する組織として合同会社タイプの農業法人3社(飯豊ファーム、岩子ファーム、南飯淵ファーム)を結成して地域農業復興の新たな担い手として位置づけた

の農地を維持していこうという動きが生まれている。

3. 放射能汚染地域復興の取り組み

放射能に汚染された福島県農業の復興を支援するため、我々は次の取り組みを実践した。

①水田、畑、牧草地における放射能汚染がどの程度か農家に見えるようにする

②作物に放射能を吸収移行させないための技術を開発し普及する

③効果的な除染方法を解明する

以上の認識に基づいてまず取り組んだのが、森林における放射能汚染実態の調査である。南相馬市の森林を中心として樹木の放射能汚染の状況を調査した結果、枝葉や樹皮の部分に付着した放射性物質は樹木の内部にまで浸透していることがわかった。こうした状況の中で、森林や柿園の除染方法としてカリウム散布の有効性、柿の木の中に浸透したセシウムの除去方法に関する技術の開発を試みている。土壌肥料チームは、土壌に高濃度に蓄積したセシウムを作物に吸収させない技術の開発に取り組んだ。具体的には吸収抑制資材としてカリウムとゼオライトの活用方法の検討を行い、効果的な施用方法を解明し、農家に提案した。

農業経営チームは、農地一筆を基本とした実用的な放



図2 除染前後の土壌放射能汚染マップ（西玉野）

放射性物質のモニタリングシステムの開発に取り組んだ。

放射能汚染が深刻な問題となっている相馬市玉野地区を研究対象地に選定して、水田、畑、牧草地の放射能汚染の実態を把握するとともに、除染効果の評価、放射性物質吸収抑制技術を適用した場合の効果の評価できるようにした。このシステムは、筆者が中心となりながら、土壌肥料チームの応援を得て、農地一筆単位ごとの空間線量、土壌線量、作土の深さ、土壌診断結果等の基本データを収集解析して、除染対策の決定とその効果の評価を可能とする仕組みを備えている。現在、システムはほぼ完成し、広域的な普及方法の検討段階に至っている。このシステムの開発により地域の農地の放射能汚染状況が農地一筆単位に見える化できるようになり、農家は放射能と上手に付き合いながら営農を継続することが可能になった。

4. 復旧ステージから復興・再生ステージへ

以上に述べた震災後三年半の研究支援活動は、本格的な震災復興の入り口の問題を解決したに過ぎず、被災地の本格的な復興・新生のためには次のようなさらに乗り越えるべき課題がある。

(1) 津波被害地域の新たな営農システムの創造

津波被害地域の新たな営農システムの創造に関して

は、農業機械を喪失した多くの農家は農地が復元しても農業から離脱し、残った少数の担い手に農地が急激に集積することが想定される。当該地域ではこれまで夢のようであった、五〇〜一〇〇ha規模の大規模な農業法人が成立し、津波被災地の農業は大きく変化している。しかし、こうした急激な変化に担い手が的確に対応することは難しく、次のような様々な問題が現場では発生している。①大規模経営の経営管理の方法がわからない、②雇用労働を導入したが、冬場の仕事が無い、③複合経営を実践したいが組み合わせる作物がわからない、④六次産業化に取り組みたいが販路が確保出来ない、⑤新たな技術革新に挑戦したいが、技術の指導者がいないし新たな投資資金が無い。

(2) 放射能汚染地域の新たな農林業の創造

営農の視点から見た場合、放射能汚染が深刻な地域はいずれも中山間の条件不利地域が多く、高齢化、耕作放棄地の急増、サルやイノシシなどの獣害が深刻な地域である。そのため、莫大な資金を投入して農地、牧草地、森林の除染を行っても、農林業の担い手の喪失により、農地荒廃が急激に進むことが予想される。そのため、放射能汚染地域における復興では、担い手が夢を持てる農林業の創造が不可欠である。そのための一つの方向が、除染と基盤整備の一体的推進、水耕栽培など土地に依存

しない農業の実現、耕畜連携など畜産を含めた生産・加工・販売等による高付加価値農業の実現である。

東京農業大学東日本支援プロジェクトでは、津波、放射能被害を克服して新たな農業を創造するために、これからも実学精神で支援活動を継続する予定である。

編集後記

安倍政権の下での政策決定システム・実施手法等に関して、大いに問題ありと指摘する声が高まっている。総理の意向に添う学者や経済界の人物を集めた産業競争力会議や規制改革会議等で、各種政策の基本方向を関係機関や関係者との議論を行わないで（排除して）一方的に決めてしまう手法である。だが、そうした批判を物ともせず、選挙公約に何らふれない集团的自衛権や特定秘密保護法の制定・体制整備を進める一方、TPP交渉参加や法人税引き下げなど経済界とのタッグを組みつつ「この道しかない」と突き進んでいる。

農政の分野も例外でなく、現在進められている基本計画の議論では、法律で農政審議会の議を経て決めることになっているが、前記会議を、農政審議会の上に置いた議論が進められている。焦点になっている農協「改革」もしくりで、「どこで、誰が農政を決めるのか」という疑念の声があがるのも当然といえる。

昨年暮れには経済財政諮問会議が「デフレ脱却・経済の好循環の継続にむけて」と題した提言を政府に提出、ここでは「大胆な規制改革」に取り組むべき分野として、農業や医療・介護、労働市場などがあげられている。加えて「地域の活性化」に関し、観光と農業が大きく成長

できる地域の有望産業だとして、特に農業分野では本号で取り上げた国家戦略特区の活用を迫っているのである。経済財政諮問会議は、農政「改革」でお馴染みの伊藤元重東大教授や新浪サントリーホールディングス社長などが旗振り役となっており、国家戦略特区に関する最高意志決定機関となる特区諮問会議には、あの竹中平蔵氏が陣取る。

そして、本号にはオリックス不動産という懐かしい会社も登場する。オリックス不動産といえば、かつて日本郵政の西川社長が「かんぼの宿」を破格の安値で一括譲渡を約束した会社で、当時の規制改革推進会議議長がオリックスの宮内義彦氏であったため、「出来レース」と批判された曰く付きの会社だ。結局、特区制度も農業・農村に利益を求める大企業が家族経営農家を排除するための道具という一面の構図が浮かんできくる。

農協「改革」での経済界の意図は、連合会・中央会と単位農協を切り離す、単協から信用・共済事業を切り離し、その他の事業も他の法人形態に分離して農協には経済事業だけに特化させることであり、そうなれば農協は保たない。もたなければ、あとは企業のやりたい放題。

こうした事態を招かないためにも、農家・農協、農村の共同による、まなじりを決した取り組みが望まれる。

（太田）