



春の陽光を受ける木々 編集部

目 次

特集 日本農業解体への片道切符—規制改革推進会議の農業・農協改造提案をめぐって

- 特集にあたって……………谷口信和 (4)
規制改革推進会議の「農協改革」の行く着くところ……………小池恒男 (8)
規制改革会議における農地制度認識—「所有」論の不在……………榎澤能生 (16)
農業生産資材価格・農産物流通加工に関する提言の夢幻……………坂爪浩史 (25)
規制改革会議の指定生乳生産者団体制度廃止の意味するもの…小林信一 (33)
- 危機に直面する農林統計を考える……………吉村秀清 (41)

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」⑨

- 農耕地を対象とした外来雑草早期警戒システム……………黒川俊二 (48)

時評 トランプ新政権の登場……………(UMA) (2)

☆表紙写真 三岐鉄道北勢線と冬の田園風景 (三重県いなべ市) 全農林愛知分会 桑原 章
「農村と都市をむすぶ」2017年2月号(第67巻第2号)通巻784号

トランプ新政権の登場



(1)

トランプ政権が誕生した。昨年の大統領選挙自体が異例であった。民主党は国務長官も務めたヒラリーが本命と見られながら、TPP反対と格差是正を訴える「異端」のサンダースが善戦、最後まで候補者争いが続いた。共和党は、下馬評が高く保守本命とみられたブッシュ、ルビオ、クルーズを蹴散らし、移民排斥と国内産業優先を掲げる「異端」のトランプ旋風が吹き荒れた。民主党、共和党とも、

国際関係における戦争関与と、国内における格差拡大を背景に、既存政治への不満が噴き出した形だ。こうした流れは、本選挙でも続いた。既存政治を代表する本命のヒラリーに対し、地方のプア・ホワイトの「草の根保守主義」の不満の代弁者たるトランプが急追、最後は大手マスコミの予想を覆し、トランプ・ショックが世界を駆け巡った。戦争と金融経済とグローバルゼーションへの反発、強欲資本主義への異議申し立てが、格差社会を反映した分断社会を伴いつつ、白日の下にさらされたと言える。

こうした異議申し立ては、イギリスのEU離脱問題として欧州でも起きていた。中東や東欧からの移民問題が

テロの拡散と中産階級の没落をもたらし、一人勝ちドイツへの不満、共通ルールによる国家主権への介入への国民的不満として吹き出し、EUの「分断化」の流れを引き起こしていた。こうした不満の受け皿として、移民排斥を訴える極右政党が支持率を上昇、今後選挙を通じてEU存続をめぐる暑い政治激変の年になることが予想されている。グローバルゼーションの老家であったアメリカとイギリスの路線転換は、世界経済の後戻りできない変化を印象づけながら、目の離せない状況が続くと思われる。

(2)

トランプ新政権は、強いアメリカの再生を目指したアメリカン・ファーストを掲げている。安全保障における国際警察官の役割からの離脱、メキシコとの国境の壁に象徴される移民排斥の強化、NAFTAやTPPからの離脱に象徴される保護貿易主義への転換を志向している。加えて、リーマン・ショック後の危機対応としての金融緩和に関して、連邦準備制度理事会への批判も強めており、トランプ「革命」ともいわれる国家戦略の大転換が目指されている。しかし、こうした路線転換には、主要マスコミをはじめ、共和党内においてもその反発が強い。加えて、組閣人事を見ると、金持ちと軍人と金融がその中核をなし、その実行可能性を危ぶむ声も強

い。公約具体化の方向性はなお未知数であり、社会内部における分断・対立が激化すると共に、その方向性も大きく変質する可能性がある。グローバルゼーションと強欲資本主義の帰結としての格差社会・分断社会における変革要求の基調的な社会構造変化と、格差是正対策とアメリカ中心主義が混在した政策転換に関して、丁寧な仕分けをした上で、その具体化や方向性に関して冷静な分析が必要であろう。

戦後の世界経済の大激変は共和党政権時にできてきた経緯がある。貿易赤字体質の定着に伴うニクソン時代のドル・ショック、レーガノミクスに伴う債務国転落とブラザ合意、国際的金融自由化の帰結としてのブッシュ時代のリーマン・ショックと世界的量的金融緩和への転換、節目をなす基調変化は、「アメリカ優先主義」の下で行われてきた。産業空洞化と金融自壊に伴う体力低下の下での、なりふりかまわぬ戦略転換は、成長セクターであるアジア、取り分け「同盟国」である日本への強い要求として現れることが危惧される。

(3) 翻って、アメリカとの強い同盟関係を自負する安倍政権は、アベノミクスにおける「三本の矢」、異次元量的緩和による金融政策、機動的財政出動、TPPをはじめとする成長戦略を柱とし、規制緩和を中心とする新自由

主義的政策として進められてきた。第一の柱は、すでに出口戦略へと舵を切り替えつつあり、第二の柱は、赤字国債依存を強めつつあり、第三の柱は、アメリカのTPP離脱の下で、その再検討が課題となっている。自画自賛の成果とは裏腹に、政策の行き詰まりが露わとなってきた。他方、非正規労働が四割に達するほどの格差社会が蔓延し、地方消滅と言われるほどの地域格差を生み出してきた。成長セクターたるアジアとの立ち位置も含めて、その路線転換が必然化すると思われる。

農業においては、TPPから二国間交渉への移行が危惧される。アメリカン・ファーストを前提とした交渉は、安全保障と輸出産業を人質に取った日米貿易摩擦時代への逆戻りとなる懸念がある。TPPに批准した日本は、すでに交渉の手の内を明らかにしたも同然であり、より厳しい内容となる恐れなしとしない。自由化における競争力強化を錦の御旗とした農協改革も同様であろう。摩擦の顕在化により、人身御供としてより厳しい改革要求へと先鋭化する可能性がある。トランプの登場は、TPP頓挫による開放要求の一時中断ではなく、むしろ国内対立を先鋭化する摩擦時代の幕開けになることが危惧される。

(UMA)

特集 日本農業解体への片道切符

—規制改革推進会議の農業・農協改造提案をめぐって

特集にあたって

(一) 青天の霹靂^{へきれい}

青天の霹靂とは「晴れ渡った青空に突然起こる雷」のような突然に起こる大変動のことである。しかし、農業界ではむしろ、AMAZONでも5kg三、四五〇円もする青森県初の特A超高級米の名称のことだろう。

二〇一六年一月一日に公表された「規制改革推進会議」の「農協改革に関する意見」、「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」はまさにこの特A米を凌ぐ「青天の霹靂」として農業界に大激震を与えるものであった。

(二) 農協改革等に関する意見

詳細は本特集の各論文に譲るが、「農協改革に関する意見」は、①全農の購買事業を見直し、一年以内に共同購入の窓口に徹する組織に転換する、②全農の販売事業を見直して、一年以内に委託販売を廃止し、全量買い取り販売へ移行する、③改革の進展が見られない場合、国は第二全農の設立を促進する、④信用事業を営む総合JAを、三年後をめどに半減させる、といった到底「自主改革」などとは相容れない爆弾提言を主内容とするものであった。

また、「牛乳・乳製品・・・に関する意見」は、生乳の販売先の九五％が経由する指定生乳生産者団体制度に内在した課題の解決ではなく、流通量の五％を占める指定団体に出荷しないアウトサイダーにも加工原料乳補給金を交付せよという要求に合わせて指定団体制度を大転換させようとするものであった。

(三) その後の経緯

確かに農業界は大激震に見舞われたが、その提言が実態を踏まえない余りに乱暴なものであったことから、打ちひしがれるどころか猛反撃に出た。こうした農業界の反撃に押されて、いわゆる自民党の農林族や農業の現場を知った国会議員の間にも規制改革推進会議提案に対する反論の渦が巻き起こり、一月二五日に自民党が承認した「農業競

「争力強化プログラム」では、過激な提案の多くが押し返されることになった。

たとえば、農協改革では上述の③と④は撤回されたし、①と②については一年以内といった短期の期限限定から、年次計画を立てて取り組む方向に緩和され、共同購入のメリットを最大化する組織に転換することや委託販売から買取販売への転換に取り組むといった現実的な方向が提示されるに至った。

また、指定団体制度改革では、指定団体の存立意義が正当に評価され、今後の存続の方向が認知された反面、飲用向けと加工原料向けの調整の実効性の担保の上で指定団体に委託販売しない生産者にも加工原料乳補給金が交付されるといった転換が提起されるなど、かなり大きな転換の方向が示唆され、農水省に制度の具体化を求める内容になった。

このプログラムは十一月二十九日に決定された「農林水産業・地域の活力創造プラン（改訂版）」に別紙6の付属文書としてそのまま組み込まれ、政府の方針として公認された。

二〇一七年一月二〇日に開会した通常国会では、一六年度補正予算及び一七年度予算とともに、「農業競争力強化法案」を軸に、「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法改正案」、「土地改良法改正案」など八本の農業改革関連法案の提出が見込まれており、プログラムの方向に沿った改革の方向が提起されることになる。

（四）本特集のねらい

ところで、以上のような経緯を改めて表に整理して確認するといくつかの特徴が浮かんでくる。

第一に、農業競争力強化というのなら、規制改革推進会議の提案に基づいてではなく、かつて存在していた産業競争力会議の提案に基づいて改革が進められるはずではなかったのかという点である。実は産業競争力会議は二〇一六年九月に「未来投資会議」の新設に伴って廃止されており、農業の成長産業化というアベノミクス農政の目玉に対する産業競争力会議の貢献はほとんど確認されないまま、何ともミッションの感じられない未来投資会議にその役割を譲り渡してしまった。これにはそれなりの理由があるとみるべきであろう。

そもそも、産業競争力会議が農業の成長産業化に対して一定の存在意義を有していたのは二〇一三年一二月の活力創造プラン決定までであった。プランの四つの農政改革のうち二つに「需要と供給をつなぐバリューチェーンの構築」と「需要フロンティアの拡大」、すなわち農業の輸出産業化という課題が掲げられていたからである。しかし、

この二つとも新たに提起された政策方向ではなく、従来からの政策の看板の掛け直しに過ぎなかった。産業競争力会議が独自に提起したものと例えば、米の生産調整と直接支払の廃止という経営所得安定対策の転換であり、どこまでが成長産業化政策なのかは不鮮明であろう⁽¹⁾。

第二に、これとは対照的に規制改革会議は当初から四つの農政改革の目玉であった農地中間管理機構設置に貢献するとともに、これに密接に関連する三つの農業改革（農協改革、農業委員会制度の弱体化、農地法改正Ⅱ農地所有適格法人創設）を提起し、アベノミクス農政の先導的な役割を担ってきたことが明らかである。

規制改革が農業の成長産業化をめざすアベノミクス農政の前面に躍り出た背景にはやはり、二〇一三年三月の安倍首相のTPP参加表明があるというべきであろう。TPP参加が経済成長戦略の要に座ったのに対し、これに徹底抗戦する農協陣営は抵抗勢力Ⅱ岩盤規制と把握され、戦後レジームからの脱却の重要な照準として農協改革が位置づけられることになったからである。

ところが、第三に、二〇一六年一月一日の提案は規制改革会議ではなく、規制改革推進会議という新たな組織が行ったことに注意を払う必要があるだろう。規制改革会議は一六年七月末で設置期限を迎えていたが、財界出身の岡素之議長の後任人事で財界出身者を選することができるが、いったん消滅を余儀なくされ、大学人の太田弘子氏を起用して九月二日に後継組織として出発したためである。最大の理由は規制改革の旗振り役として「火中の栗」を拾

表 アベノミクス農政下における農業・農協改革の推移

年	月日	政策決定状況
2012	12.26	第2次安倍内閣発足
2013	1.23	産業競争力会議設置
	1.24	規制改革会議設置
	3.15	安倍首相TPP参加表明
	5.21	農林水産業・地域の活力創造本部設置＝官邸主導型農政の確立
	7.23	日本のTPP交渉参加
	12.10	活力創造プラン決定(4つの改革＝農政改革)
2014	5.14	規制改革会議WG農協改革案＝官邸主導型財界直結農政完成
	6.24	活力創造プラン改訂(3つの改革＝農業改革)
	12.24	第3次安倍内閣発足
2015	2.09	農協法改正案全中受け入れ
	8.28	改正農協法成立
	10.05	TPP大筋合意
	11.25	「総合的なTPP関連対策大綱」
	1.18	自民党農林水産業骨太方針策定PT発足(秋までに方針決定)
2016	2.04	TPP担当閣僚署名式
	3.08	TPP関連法案国会提出
	3.31	規制改革会議・指定生乳生産者団体制度廃止提案
	4.01	改正農協法施行
	11.08	トランプアメリカ大統領に当選
	11.10	TPP関連法案衆議院可決
	11.11	規制改革推進会議農業WG・農協改革等に関する意見
	11.21	トランプTPP離脱発言
	11.25	自民党「農業競争力強化プログラム」了承
	11.29	活力創造プランの改訂
12.09	TPP関連法案参議院可決	
2017	1.23	トランプTPP離脱大統領令署名

(注) 太字は規制改革会議に関連する事項。

(出所) 筆者作成。

うことを厭わない人材を見つけることが容易ではなかったからであると指摘されている²⁾。

しかし、規制改革推進会議農業WGの五人の委員のうち四人が、専門委員五人のうち二人が再選されていることから組織的には断続的であっても、実質的には連続的であるといえるべきである。こうして規制改革は安倍政権の下で続く「永続改革」となっており、発信源は他ならぬ安倍晋三首相そのものであることに注意を払うべきであろう。そのことは、二〇一六年四月から改正農協法が施行され、農協の自主改革が本格始動している渦中に農協解体に通じるような「改革」提案が提出されたことの中に鮮やかに示されている。今回の全農改革を軸とする過激な農協改革提案はたまたま、押し返されたに過ぎず、津波と同じで今後繰り返し大波が押し寄せてくるものと覚悟する必要があるのである。

したがって、第四に、トランプがTPP離脱の大統領令に署名するなど、世界が新自由主義に基づくグローバルゼーション一辺倒、すなわち国境の希薄化・企業の経済活動への無制限の自由への流れから、これらの適切な規制への大きな流れに転換しつつある中で、日本は正反対の道、すなわち新自由主義的政策の一層の推進⇨規制緩和の徹底に突き進んでいることが明らかである。前者の流れがこれからの主流になることが強く予想されるが、問題はそれが民族主義・排外主義・人種差別・民主主義否定の潮流と合流しつつあることだろう。我々はこれらとは決別した新たな潮流を見出すべき、重要な分岐点に立っているということが出来る。それは決して農業問題の領域に止まらない全社会的な課題だということができよう。

以上のような視点から、本特集では今国会に提出が見込まれる農業競争力強化法案など八本の農業改革関連法案ではなく、二〇一六年一月一日の規制改革推進会議提案⇨「農業改革」の最終着地点提起の意味を吟味することを課題とした。また、兵庫県養父市などで進められている国家戦略特区事業は特に一般企業に農地所有権を認める規制改革を進めていることから、これをも含めて検討することにした。(担当編集委員 谷口信和)

(注)

(1) 谷口信和「総論 アベノミクス農政の全体像」『日本農業年報六一 アベノミクス農政の行方』農林統計協会、二〇一五年三月。

(2) 磯山友幸「規制改革推進会議」から、伝統的な日本企業の面々が消えた理由」<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/49667>

規制改革推進会議の「農協改革」の行き着くところ¹⁾

滋賀県立大学名誉教授 小池恒男

1 第二次安倍内閣成立後における「農協改

革」の流れ

二〇一二年の第二次安倍内閣成立後における「農協改革」の今日に至る流れを年表風に整理してみると以下のとおりである。文書として重要な意味をもつのは、年々の年頭における在日米商工会議所の『対日要望書』（プラス適宜出される『意見書』）、政府の規制改革会議（農業ワーキンググループを含む。以下、農業WGと略）の『答申』、政府の『農林水産業・地域の活力創造プラン』（以下、『プラン』と略）等である。

二〇一四年

向」を公表

二〇一四年六月一日 農林水産業・地域の活力創造本部『農林水産業・地域の活力創造プラン』の決定Ⅲの9「農業の成長産業化に向けた農協の役割」

五月一四日

規制改革会議農業WG『農業改革に関する意見』（二〇一三年九月—二〇一四年六月にかけて一七回の開催）、七項目にわたる提起

- 二〇一二年（平成二四）年
- 二月二六日 第二次安倍内閣成立
- 二〇一三年（平成二五）年

六月 五日 規制改革会議、規制改革に関する『第

一次答申—経済再生への突破口—

三〇日

内閣人事局を設置（国家公務員の幹部職員の一元管理の実現）

一月二七日 規制改革会議『今後の農業改革の方

六月一三日

規制改革会議、規制改革に関する『第

二次答申―加速する規制改革―、
七項目

六月二四日 改訂『農林水産業・地域の活力創造プラン』にかかわって、別紙②『農協・農業委員会等に関する改革の推進について』を付加

二〇一五年

四月 三日 農協法改正案を閣議決定、国会へ提出

六月一六日 規制改革会議、規制改革に関する『第三次答申―多様で活力ある日本へ―』

八月二七日 農協法の改正なる、参院農林水産委員会附帯決議

二〇一六年

四月 一日 改正農協法の施行

五月一九日 規制改革会議、規制改革に関する『第四次答申―終わりなき挑戦―』

九月 九日 山本幸三規制改革担当相、七日に設置された規制改革推進会議のもとに農業WG置くことを指示

十一月二日 規制改革推進会議農業WG（第七回）、『農協改革に関する意見』（九

月三〇日―十一月一日にかけて八回の開催）を公表

二八日 規制改革推進会議、『農協改革に関する意見』、『牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見』を公表
二九日 政府の農林水産業・地域の活力創造本部、『農林水産業・地域の活力創造プラン』の改訂を決定。六項に「更

なる農業の競争力強化のための改革」を追加、別紙として『農業競争力強化プログラム』を添付

以上の「農協改革」の流れを概観して要約すれば、二〇一三年の「方向づけ」、二〇一四年の「肉付け（具体化）」、二〇一五年の「法制化」、二〇一六年の「全農株式会社化に向けての工程管理、統制の強化」というものであった。以下ではとくに特徴的な二〇一四（平成二六）年段階と二〇一六（平成二八）年段階についてみておくことにしたい。

2 二〇一四（平成二六）年段階の特徴

流れの中にあってもやはり決定的に重要なのは、二〇一四年の農業WGの『農業改革に関する意見』、規制改革会議の『第二次答申』、改訂『農林水産業・地域の活力創

造プラン」とそれに付随する『農協・農業委員会に関する改革の推進について』である。この三つの文書は、農業WG『意見』の七項目に沿ってほぼ共通しているという点、また二〇一五年の改正農協法の原型になったという点、そしてさらにその後の「農協改革」をめぐる論議の枠組みの提供という役割を果たしたという三点において際立っている。そしてその背後にあってこれを支えたものは、在日米商工会議所とその後ろ盾の米通商代表部（USTR）による強烈な自由主義経済という思想の吹き込みと、農林水産省の人事の一元管理によって格段に強化されることになった理屈付けとであった。その七項目は、1. 中央会制度の廃止、2. 全農の株式会社化、3. 単協の専門化、健全化の推進（信用事業の譲渡・代理店化）、4. 理事会の見直し、5. 組織形態の弾力化（企業形態の自由な選択）、6. 組合員のあり方（准組合員問題）、7. 他団体とのイコールフィッティング等々のものである。

3 ニ〇一六（平成二八）年段階の特徴

人騒がせだったという点で注目させられたのは二〇一六年の規制改革会議農業WGの『農協改革についての意見』であった。主要な提起は以下で明らかかなように六点に及んでいるが、論点は全農と信用事業の二点に絞られ

ている（牛乳・乳製品の生産・流通等の改革）についてはまったくふれられていない）。これを受けて安倍首相が、「いただいた提案を、私が責任をもって実行していく」との姿勢を強調した（二月七日）。

1. 全農は仕入れ販売契約の当事者であることをやめて、「情報・ノウハウ提供型サービス事業」へ移行する。生産資材事業部門の生産資材メーカー等への譲渡
 ・売却を進める。

2. 全農は実需者・消費者へ農産物を直接販売することを基本とし、一年以内に委託販売を廃止し、全量を買取販売に転換すべきである。

3. 全農に着実な改革が見られない場合には、真に農業者のためになる新組織（第二全農）を設立する

4. 輸出先ごとに強みをもつ商社などと提携して、「一年以内に主要輸出国について販売体制の整備を完成させる」

以上、全農に関しては、「農協組織に残るなら商売やめろ、商売したいなら株式会社化しろ」の主張ということになる。

5. 地域農協の信用事業の農林中金などへの譲渡を積極的に推進し、自らの名義で信用事業を営む地域農協を、三年後を目途に半減させるべきである。（根拠として二〇一四年の『プラン』をあげている）

6. クミカン（組合員勘定）は、「農業者の経営発展の阻害要因」であり、直ちに廃止すべきである。

しかし、改正農協法の再改正をもとまなう提案内容をめぐって大荒れに荒れたのち、同月二五日には、政府・与党の「農協改革案」がとりまとめられ、二八日に規制改革推進会議が『農協改革に関する意見』、『牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見』の二つの文書を公表した。「農協改革」については、上記の5、6をカッット。全農の生産資材購買事業については、「機能統合、業務の効率化、人員の配置転換や、必要であれば関連部門の生産資材メーカー等への譲渡・売却を進めるなど、シンプルな体制を構築する。購買事業を担ってきた人材は、今後、注力すべき農産物販売事業の強化のために充てる」としている。販売事業に関しては、「実需者・消費者へ農産物を安定的に直接販売することを基本とし、安定的な取引先の確保を通じた委託販売から買取販売への転換に取り組むべきである」としている。農業WGの『意見』にはなかった『牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見』では、指定生乳生産者団体以外にも加工原料乳補給金を交付すべきとしている。ただ、「全農は、年次計画やそれに含まれる数値目標を公表し、政府は、その進捗状況について、定期的なフォローアップを行うべき」として、ことさらに統制の強化を強調して

いる点が注目される。

これらを受けての政府の『農林水産業・地域活力創造プラン』は改訂という形をとって、別紙として『農業競争力強化プログラム』を添付した。生産資材購買事業、販売事業については規制改革推進会議の文言とはほぼ同じ。フォローアップの必要性、統制強化の強調も同様である。牛乳・乳製品の生産・流通等の改革については、「指定された農協に委託販売する生産者のみに国が財政支援を行うという、現行の方式は見直す」としている。

ただし、信用事業に関する部分はこの『プログラム』に含んでいないが、当然のことながら二〇一四年の『改訂農林水産業・地域の活力創造プラン』は生きているので、「農林中金・信連・全共連についても、金融行政との調整を経た上で、農協出資の株式会社に変換することを可能とする方向で検討を進める」の考えも、また、「単協の経営における金融事業の負担やリスクを極力軽くし、人的資源を経済事業にシフトできるようにする。このためJAバンク法に規定されている方式の活用を積極的に進める」の考えも生きている。全農の株式会社にはストップをかけたとされるが、しかしながら全農に改革プログラムをつくらせて「工程管理」という規制強化の統制経済（規制改革の真逆）への道、協同組合排除への道というストーリーは不動のものとしてある。

4 「農協改革」の政治力学

「農協改革」にかかわる主たる関係者は当然のことながら主客であるJAグループの他、在日米商工会議所(米通商代表部USTR)、政府の規制改革推進会議、農林水産省、自民党農林部会、そして最強の政権・官邸(農林水産業・地域の活力創造本部)等々である。

在日米商工会議所(ACCJ)は米国企業を中心に一〇〇〇社以上の会員で構成されているが、そのミッションは「日米の経済関係のさらなる進展、米国企業及び会員活動の支援、そして、日本における国際的なビジネス環境の強化」である。会頭以下、七人の副会頭、一五人の理事によって運営されているが、要するに在日の外資系企業の代表者によって運営されている。当然のことながらこれは本国の商工会議所(米国最大の財界ロビー組織)、ひいては米通商代表部(USTR)と太いパイプでつながっている。

政府の規制改革会議は「経済に関する基本的かつ重要な政策に関する施策を推進する観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革に関する基本的事項を総合的に調査審議すること」をつかさどる機関(審議会)である。委員は、選挙で選ばれた人たちでもなければ、責任を取る

人たちでもない。偏った人選(二〇〇%経済界の代表、自由主義経済を主張する研究者で構成)、民主的な会議の運営があるわけでもない(意図的な議事・進行)。しかしもちろん、それを都合よく利用している政権・官邸こそが大本に位置づいている仕掛け人ということになる。しかしこのことは、それが「政府」の規制改革推進会議であってみれば、当然のことと言えば当然のことである。

農林水産省はどうか。二〇一四年五月に内閣人事局が設置され、これにより国家公務員の幹部職員の一元管理が実現して、農林水産省について言えば、この内閣人事局が六〇〇人に及ぶ指定職、つまり部長、審議官(各局・庁のナンバー2)以上の人事をすべて統括・一元管理されることになった。これによる農林水産省の変質も「農協改革」の行方を規定した大きな要因の一つとなった。

こうした政治力学の下で打ち出されてきた二〇一三年の「方向づけ」、二〇一四年の「肉付け(具体化)」、二〇一五年の「法制化」、二〇一六年の「全農株式会社化に向けての工程管理、統制の強化」という「農協改革」の流れであったが、これをさらに図式化してその本質を暴けば、以下のようなことになるであろう。まず、JAの自由な事業活動の促進の名のもとに全中を一般社団化して司令塔の半身不随化を図り、今回また生産資材価格

の引き下げの旗振りで全農の株式会社化を言い、ついでにやや勇み足気味ながらも「三年後に半減」を明記して信用事業の業務委託・代理店化を言って総合農協つぶしに乗り出した。改正農協法の第四章では以下にみるように、「出口はこちら」、「お帰りはこちら」の脱協同組合へのお誘いである。

第一節 株式会社への組織変更（全農については独禁法の適用除外で守られているのにそれでも生産資材を安く供給できないのであれば株式会社になったらいかがですかということであり、その他の農事組合法人のみならずすべての出資組合―農林中金・信連・全共連等―についての株式会社への組織変更を迫る）

第二節 一般社団法人への組織変更（上から締め付け

- | | | |
|---|----------------|------------------------------|
| a | JAの自由な事業活動の促進 | → 全中の一般社団法人化 |
| b | 生産資材価格の引き下げ | ・販売事業の全量買い取り販売
→ 全農の株式会社化 |
| c | 農業職能組合化 | ≡ 信用事業の譲渡・代理店化
→ 総合農協つぶし |
| d | 改正農協法第四章「組織変更」 | → 協同組合の否定 |

の中央会である必要はないでしょう）

第三節 消費生活協同組合への組織変更（そんなに地域の活性化、地域貢献とおっしゃるならば、どうぞ生活協同組合になってください）

第四節 医療法人への組織変更（員外利用制限が邪魔だというならば、いっそのこと協同組合やめて一般法人になられたらどうですか）

本音丸出しの第四章を前にとすると、農業所得の増大も、准組合員問題もいわばいいがかりに過ぎなかったと思われるほどである。しかしここで強調しておきたいのは、本命はやはりcの信用事業の譲渡・代理店化、そして究極的には自由主義経済の求めてやまない協同組合排除だという点である。規制改革会議（農業WG）、その背後に位置づく「政府・官邸」―農林水産省、さらにはその背後にある在日米国商工会議所（『意見書』ならびに年々の「対日要望書」）・米通商代表部（USTR）という構図から読み取らなければならない本質はそういうことであろう。今回、農業WGの5の信用事業に関する部分も、取り除かれたのはただ単に「三年後に半減」の部分だけである。信用事業の改革へのこだわりは、随所に出てくる「JAバンク法に規定されている方式の積極的活用」という認識が三者共通のものであり、不変のものとしてあることをみれば歴然としている。

以上の流れの確認の中で決定的に不自然にみえるのは、農業WGの運営にみられる不自然さである。一つは、「中央会の廃止」を打ち出した二〇一三年から二〇一四年にかけて開催された一七回に及ぶ会議に示されている。答申案確認の第一七回の直前の第一六回ではじめて「中央会の廃止」を含む『農業改革に関する意見』が示された。重大な中身であるにもかかわらず、しかもほとんどが議論もしたこともない内容であったにもかかわらず、説明を含めて一時間足らずという短時間で（質疑応答はわずか二〇／三〇分）、各委員のイエスマンの一言発言があつて、ほとんどしゃんしゃんで閉会という次第であった。つまり会議としては、外部であらかじめ準備されていた書類が突然提出され、座長が各委員から賛意の一言をいただいておりますという内容であった（ちなみに信用事業に絞った会議での議論は一回としてなされなかった。2）

二つには今回の『農協改革に関する意見』である。会合は九月三〇日―十一月一日にかけて八回の開催であったが、ここでも一回たりとも信用事業に絞った議論はなされていない（中心は「牛乳・乳製品の生産・流通等に関する規制改革」と「生産資材価格形成の見直し及び生産者が有利に取引できる流通・加工の業界構造の確立に係る取組」についてであった）。最終回で『意見』が

提出され、説明と質疑あわせて一時間二〇分というもので、信用事業については一つの質問も意見も出されることはなかった。

この二つの不自然さが意味しているところは自ずと明らかであろう。規制改革推進会議（農業WG）が意図ある人々によっていのように利用されている存在にすぎないという事実である。

5 株式会社化のねらいは何か

『プラン』は、全農・経済連の農協出資の株式会社、農林中金・信連・全共連の農協出資の株式会社化に関して、注意深く「株式は譲渡制限をかけるなどの工夫が必要」であることを欠かさず強調しているが、このような小細工は、T P P協定のI S D S条項に基づく提訴によらずとも、在日米商工会議所『意見書』でイコールフィッティングを言い、「外資の利益追求の妨害」で迫られて終いの気休めにもならない小細工にすぎない。つまり、これらの株式会社化によってもたらされるものは、外国籍金融資本による全共連株、農林中金株の取得で約四〇〇兆円といわれる「農協マネー」の獲得合戦の戦場化である。トランプ次期大統領の登場によって、「安全保障ではアメリカに頼るほかないでしょう。そうであるならば経済ではさらに大いに譲歩していただくほかあり

ませんよね」の論理はいよいよ強まり、しかしそれゆえに、この賽の河原を断ち切る思い切りの時が迫っているとも言える。

注1) 年表で明らかかなように、規制改革推進会議は二〇一六年九月二日をもって、規制改革会議の後継組織としてスタートした。小論ではタイトルとしては後継の規制改革推進会議とした。

2) 詳しくは、小池「『中央会制度の見直し』は何を意図しているのか」、(一社) 農業開発研修センター『地域農業と農協』二〇一四年第四四卷第一号、二〇一四年七月二〇日を参照。

規制改革会議における農地制度認識―「所有」論の不在

早稲田大学 教授 榎澤 能生

一九九〇年代初頭、社会主義体制から資本主義体制へ移行した国々の国家再建の支援を欧米諸国が展開した際、アメリカはいち早くワシントンコンセンサスと呼ばれる手法で支援を行った。これは被支援国の法制度を否定し、短期間に市場経済を導入して、経済成長を導こうとするショック療法だった。しかし市場がすべてを解決するとうこの療法は深刻な社会的帰結をもたらし失敗する。そこで制度マター、法マター、歴史マターの重要性が改めて認識されるようになり、法整備支援のあり方が問われるようになった。

法制度を取り払って市場原理を導入すれば、日本農業が抱える問題が解決されるという規制改革会議等の議論を見ると、かつて体制移行国に対して行われたワシントンコンセンサスによる支援の苦い経験が蘇る。世界中どこでも同じ自由市場を普及することが幸福を生むと考えるのは幻想であり、市場も歴史的、社会的コンテクストの中でしか機能しないことは、既に歴史が教える事実で

ある。このコンテクストを既得権や因習、特権など何か不合理な事柄であって、本来自由であるべきものを抑圧する邪悪なものとしてしか理解しないとすれば、これは歴史への洞察を欠くナイーブな市場至上主義である。それぞれの歴史社会は、それぞれの社会規範を形成してきたのであり、国家の法制度もこれに依拠した規範論に支えられていることが理解されなければならない。

この農地法制を支える規範内容がいかなるものであるかの議論が、規制改革会議等の議論には欠落している。小稿でこれを再確認しようとする所以である。その場合、欠かせない視点があると私は考える。それを私は「所有」論と表現することにした。ここでいう「所有」論とは、近代法システムの要をなしてきた私的所有権やそれに関する教義学上の理論のことではない。「所有」とは人と対象との関係のあり方、それが規定する人と人との関係のあり方を指し示す概念である。現行農地制度は、農地の権利主体が備えるべき要件を規定することに

よって人と農地の関係のあり方を指し示し、農地の権利主体者間の関係、農村における社会編成の枠組みを与えらるものとなっている。これは現実の農村社会の「所有」構造を法のレベルで規範化してきた結果でもある。

1 日本の農地制度の出発点—農地の商品化への挑戦

まず日本で農地制度の必要が意識された経緯を辿ってみよう。明治初年、田畑永代売買が解禁されて自由な売買が可能となり、地租改正で近代的私的土地所有権が田畑にも導入された帰結として、農民層の分解が始まり地主制が確立する。民法の私的私所有権は、小作労働の果実を地主が領有することを保障する権利として機能した。第一次大戦を経て日本資本主義は発達し、広範な農産物市場を拡大して、小作経営前進の環境を整えるも、地主が奪取する高率小作料がこれを阻んだ。これに抗して小作料永年減免を求めて展開された小作争議は、資本や国家にとって座視することのできない日本資本主義の危機として捉えられ、地主制の根幹に触れる制度改正の必要が認識されることになる。こうして地主の自由で絶対的な所有権に制約をかけ、小作人の耕作権を確立する農地制度が構想されることになった。また地主による小作地の自由な処分により、むらの外の者の手に農地が流出す

る事態が頻発すると、むらや各種の地域団体は、むらの土地をむららの手に確保する取り組みを自ら展開するようになる。農林官僚は、この農地保全運動を法制化しようとしたが、地主の強力な抵抗に遭い、小作人の耕作権確立も、むらによる農地の保全も、制度として確立されるには至らなかった。自由で絶対的な私的土地所有権の導入がもたらした農地の自由取引、商品化に対する社会の抵抗が、国家をして農地制度の必要を意識させたのである。

2 農地制度の規範構造Ⅰ—耕作者主義

戦後の農地改革とその成果を固定する農地法は、他者労働の成果の領有を保障した地主的私所有権を、自作農創設を通じて廃棄し、生産者がその労働生産物を自ら手にすることを可能とする農村経済秩序と、それを支える新しい農地所有権を作り出した。自作農主義と特徴付けられる一九五二年農地法の所有権も、一九七〇年改正により耕作者主義と呼ばれるようになった農地所有権も、取得農地全部に対する耕作や養畜（経営）と農作業常時従事（労働）を同時にこなす者のみをもその主体として想定している。これに立法者が込めた意図は、左うちわで他人をあごで使う羽織百姓の出現を許さないということだった。経営と労働の分離を回避し、両者が一体化した個

人や法人（農業生産法人）だけが農地に対する権利（所有権、賃借権等）の主体たり得るということである。このことの含意を「所有」論として敷衍するならば、次のようになる。

(1) 農地法三条の農地にかかる移動統制は、土地が農業的に利用され続けるか否かに着眼して移動の可否を判断するものではなく、権利取得者である人に着目するものだということである。農地法四条、五条で転用規制がなされているから、それを強化すれば農地を農地として維持できるので、三条の入り口規制は不要であるという議論があるが、三条は農地としての態様ではなく、取得者と農地の関係のあり方を規律するものであって、そこに意味があるということである。

(2) それではそのあり方とはどのようなものか。経営と労働の一体性が求められているということは、農地の取得者は、農地の近傍に居所を構え、そこに生活の拠点を持たなければならないということと同時に意味する。農地は生産の場であると同時に生活を形成する場でもあり、ここに生産と生活の一体性が求められている。これは日本の農地法だけではなく、例えばスイスやオーストリアにおける農地取引法にも同様の規制を見いだすことができる。

(3) 農地取得者が農地の近傍で定住しながら生産に従事

するということは、同時に地域社会の一員、担い手として地域の自然資源（農地のみならず、水、里山、森林等）の維持管理、文化・祭りの継承、死者との交流等を担う主体となることを意味する。農地の権利者と農地との関係性は、それを取り巻く共同の関係全体の中に埋め込まれているのであり、こうした総体的関係の中で行われる生産は、生産性、効率性といった経済的指標だけで評価されるものではない。近年自然保護の意味内容が問い直され、人の手の入らない原生の自然を守ることよりも、自然に対する人間の介入を前提として、両者の関係のあり方を問うことが自然保護を考えることだとする関係的自然保護論が提起されている。これによれば、かつての人間と自然の総体的関係が、経済的關係（生産）と文化的關係（生活）に分断されたことが環境問題の原因であり、高度に発展した経済システムの中で両者の再統合をいかに実現するかを考えること、それが自然を保護することの意味内容だとされる。農地所有権が媒介する農業者と農地の関係性は、新しい自然保護論に大きな手がかりを与えるものといえることができる。

(4) 経営と労働の一体性は、他者の指令に基づく他律的労働とは異なり、経営に関する自己決定の下でリスクを負いつつも、自己確認、自己実現としての自律的労働を可能とする。地域に伝承された農法の修得と経験と才覚

を総動員した即座の判断が、気候の変化にアドリブ的に即応する農作業と結合する。ECマンスホルトプランへの対案を作成したプリーベ教授が、農業に最も適した経営形態は、経営と労働が一体化した家族経営か、その延長上にある協同経営体であるとする所以である(Hermann Pribe, Die subventionierte Unvernunft, 1985, Stiedler Verlag)。

(5) 地域に定住する農地の権利者は、次代へ農地を引き渡すため、自ずと農地との関係を地力非収奪的に形成するようになり、持続可能な農業生産を誘導することになる。経営体の世代的継承が困難になっている原因は、農地制度の中にあるのではなく、農産物価格の低位性と所得補償の不十分性から、農業を継ぐ魅力が欠如しているからにはかならない。

(6) 日本国憲法は二九条で財産権(所有権)を一般的制度的に保障し、同時にその内容については立法者の決定に法律に委ねた。一九五二年農地法、ならびに七〇年改正法は、古い農地所有権の内容を廃棄し、経営と労働の一体的主体が農地を利用する新しい権利(耕作者主義)を創出した。当時の立法者の意図は、これにより耕作の成果を耕作者に帰属させることにあったが、その後食料・農業・農村基本法が制定され、農業の持続的な多面的機能発揮が、農政課題として掲げられるに至り、この新

基本法制の下で農地法の耕作者主義は新たな意味を付加されたと考えるべきである。新法は、農業生産活動が自然界における生物を介する物質の循環に依存し、かつこれを促進する機能を、自然循環機能とし、その維持増進により、農業の持続的な発展が図られなければならないとした。同時にこの自然循環機能の維持増進による農業の持続的発展の基盤となっているのは、生活の場で生産が営まれている農村であるという認識に立つ。生活と生産の一体性を求める農地法三条、耕作者主義は、新基本法制が求める自然循環機能の維持増進による農業の持続的発展を担保する要件として、新たな位置づけを与えられた。

3 農地制度の規範構造Ⅱ—農地の集团的自主管理

「むらの土地をむら人の手に」という脈絡での農地の自主管理制度の整備は、農地改革や農地法よりもずっと遅れる。それは零細錯雑という日本特有の農業構造を改善し、経営規模を拡大するため、農地の権利移動(流動化)を促進させるという農地政策の文脈の中で考えられていく。所有権有償移転を通じた流動化は地価高騰その他の理由から困難であるとの判断から、政策の軸は賃貸借を通じた流動化に転換された。ここに立ちはだかっ

たのが、一度貸したら二度と戻ってこないと思わせるほど強力な農地法上の貸借解約保護規定だった。一九七〇年改正でこれが緩和されるも、貸借の動きが直ちに出てくるわけではなかった。そこで農林省OBの東畑四郎を座長に農地制度研究会が省内に設置され、検討が始まった。東畑は、問題を次のようにとらえた。耕作権を強く保護すると、流動化が阻害される。流動化促進のために耕作権の保護水準を下げると、今度は農業経営を不安定化させることになり、また耕作権を強化せざるを得ない。堂々めぐりに陥っている。この隘路からどう脱出するか。発想の転換が必要だった。

この転換を東畑は次のように示す。耕作権が、権利として法律上確立していなくても、耕作自体が安定していればいい、耕作自体を安定させるのは、農民間の信頼の組織である、これを作ろう。この考えの背後には、「共」的世界の樹立という発想があった。ヨーロッパには、「共」的領域にも「公共」という觀念があるのに、日本で公といえは国家的公しかなく、これが私的利益とぶつかり合っている。むしろ国家的公と私人達の私的世界の間に、公共的世界を形成し、ここをあらゆる農政の拠点にしたかどうか。東畑が「共」の世界として想定していたのは、だ。集落の農家が議論し、集落の農用地の利用増進

について話し合い、そのために必要な土地の貸し借り全員で合意して集落の農地を維持管理する。皆が合意した貸し借りについては、農地法は立ち入らない。この貸し借りでは、例えば三年、五年といった期間の農地賃借権（利用権）を設定し、これを公告すると、農地法の適用が除外され期間満了とともに農地は自動的に貸手に戻る仕組みを持つ事業である。この事業では、任意組合に当たる権利者団体が利用権の設定を内容とする文書を作成することとされていた。ところが内閣法制局は、公的性格がなく事業の継続的実施の保証を欠く権利者団体を主体とする事業において、農地法の適用除外を認めることはできないとした。そこでやむなく事業の実施主体は市町村に切り替えられ、市町村が利用規定を定め、当事者全員の同意を得て公告されるという仕組みとなった。この当事者全員の同意は、対象農地にかかる権利者の同意であって、集団的合意とは読めない。このように内閣法制局の見解を原因とする法案変更によって、集団的合意は、法律上の文言には現われない形になった。たとえ法文上にそれが表現されていなくとも、改正法提案者の真意は、あくまでも集団的合意を前提とする事業という点にあったし、実施上の手続きの中では、農地利用組合の立ち上げとそこで合意が指導されていた。しかし現実にはそれは浸透せず、利用権の設定実務だけが普

及していったのである。ここで留意されるべきは、更新規定を持たない定期借地権としての利用権は、農業経営基盤強化事業の中の利用権設定等促進事業と一体の権利であるということである。

その後経営規模の拡大という農地政策の文脈を離れて、農業者の自主的集团的合意ないし農地の自主管理」それ自体に意義を見出し、これを制度化しようとする検討がなされ、考案されたのが農用地利用改善団体による利用改善事業である。これは賃貸促進のための手段としての自主管理という発想とは根本的に区別される、自己目的としての農地の自主管理という考え方に基づく。利用改善団体が定める農用地利用規程の内容は、作付地の集団化その他農作物の栽培の改善に関する事項、農業の共同化その他農作業の効率化に関する事項、これらの推進に必要となる利用権の設定等であり、地域の農業生産の向上、農村景観の維持にとって最も合理的な農用地利用に必要な事項を、地域の自主的な判断で規程のなかに書き込めることになっており、この規程が市町村の認定を受けるという仕組みである。規程のなかに利用権設定が入っている場合には、団体は市町村に対して農用地利用増進計画の作成を求める申し出をすることになり、利用権の設定が計画の中に位置付けられて、農地法による規制の適用除外となる。経営の規模拡大↓農地流

動化↓利用権設定という国策から離れた、究極の自主管理が初めて法律の中に書き込まれた。

その基礎にあった立法者の認識は、農用地の合理的、効率的、総合的な利用を促進する課題は、地域に応じて内容が大きく異なるのであり、地域にとって望ましい農地利用への誘導は、国家による統制でも、市場への放任でもない、その中間に位置する地域団体が主体となって形成する公共性に依拠すべきだ、ということである。したがってここでの規範性の根拠は、地権者が活動を通じて作り出す集团的合意にあり、経営の規模拡大という国家政策の中にあるのではない。農地の集团的自主管理は、食料・農業・農村基本法の制定、その後の農水省方針「農林水産環境政策の基本方針」（二〇〇三年）、「大量生産、消費、廃棄社会から持続可能な社会への転換」という課題認識から、水、大気、土壌等の自然資源との健全な関係、物質循環、自然と人間との共生を確保する農林水産業の持続的な発展を目指す）の下で、自然循環機能の維持増進や、自然と人間の共生確保に必要な、新たな共同的農地利用の課題を包含するようになっていく。

もっとも東畑は、むらが伝統的に持っていた農地管理機能そのものを集团的自主管理として規範化したわけではない。決して家の内情を外には出さない農家が、私益

をさらけ出しあいながら話し合いをし、新たな信頼関係を作ることが集団的自主管理の基礎にならなければならぬが、それは現実には簡単ではなく、そこには大きな飛躍が必要であることも自覚されていた。実際に農用地利用改善団体による自主管理が一般に実現されているとは言いがたい現状は、この飛躍がいかに困難かを物語っている。農業委員会や農協などの地域団体が先導役となつて動きを作っていく活動が不可欠であろう。しかしその際自主管理の内容として官製認定農家への利用権設定の集中といった課題が押しつけられると、この飛躍はますます困難となるのが各地で経験された。

4 農地制度廃棄論

「耕作者主義」と「農地の集団的自主管理」という、二つの基本原理を骨格とする日本の農地制度は、一九九〇年代における株式会社社の参入論による挑戦を受け、認定農業者への農地誘導政策によって変質を遂げるようになり、二〇〇〇年以降のいわゆる官邸主導型の政策決定の中で、撤廃されるべき岩盤規制として位置づけられるようになる。

効率的な経営、加工、流通のノウハウを心得ている企業が、不効率な小規模家族農業に代わって農業に参入し低コストで農業生産をすることで消費者のニーズに応え

る安価な農産物を提供できるのに、農地法上の規制がこれを妨げている、という認識から農地法制不要論が声高に唱えられ、耕作者主義に対し二方面から攻撃がなされてきた。一つは農地の取引主体へのコントロールの撤廃であり、もう一つは農業生産法人の要件緩和である。

二〇〇八年の第一一回経済財政諮問会議に呼び出された若林正俊農相は、会議サイドの法人・企業型農業経営の必要論に対して、農地や家畜という自然を相手とする産業としての特色から、農業の中心的な担い手は、あくまでも家族経営であるとし、企業マインドを持った家族経営の育成が基本だ、という考えを表明していた。だが同時に「所有と利用の分離」を進めるという立場も鮮明にした。これは何を意味していたか。所有と利用の分離というテーマは、賃借権による経営を正面に据え、自作農主義から耕作者主義への転換が語られた時点で済んでいる論点だったはずである。しかしこの時点で用いられた「所有と利用の分離」という表現にはこれとは全く別の意味合いが込められていた。すなわち所有は自由化しない代わりに、貸借を自由化するという意味である。株式会社による農地の所有権取得はさすがに認められないが、解除条件付きの貸借であれば農地としての取り戻しが可能だから心配ないというものだが、この考え方は、耕作者主義の本質を見誤るものと言わざるを得ない。耕

作者主義とは既にみたように、農地が農地として維持されるという態様よりも、農地取得者に着眼するものであり、経営の自立的決定と労働を同一主体に帰属させることにより、自律的労働のもとで人間と農地との関係を主体的に制御できる関係として形成するものだからである。経営と労働と所有の三者の分離を持って組織上の特徴とする一般株式会社や、農作業常時従事義務を負わない個人も農地を借りられるということは、このような関係の形成がもはや保障されないことを意味する。貸借であれば懸念の程度は低いという量的判断が質的区別を犠牲にした形である。

その後二〇一四年四月に開催された第六回産業競争力会議農業分科会において農水省経営局長は、農地改革が地主から強制買収した農地を小作人に賃貸せずに譲渡したことで農業構造の改革を妨げたという認識に立ち、その負の遺産との闘いの中で二〇〇九年の貸借自由化を勝ち取り、これを足がかりとして負の遺産から完全に脱却することを目指す制度が農地中間管理機構であるとしている。すなわち農地貸借の自由化と農地中間管理機構による事業展開が、農外企業の農業参入を推進する構造改善政策として戦略的に位置づけられているのである。

農地の集团的自主管理には、その出発点から、経営規模の拡大という国策遂行のための手段としての位置づけ

と、農地利用に関する集团的合意形成の手段としての位置づけという矛盾が内包されていたことは既述の通りである。この矛盾は前者の側面が強化される方向で展開された（例えば認定の業者への農地誘導²⁰が、「人・農地プラン」(二〇二二年)²¹では国が一律に定めた認定農業者への農地集積は姿を消し、今後中心となる経営体や、地域の担い手そのものを地域の話し合いで決める、また「地域の農業事情に応じて最もふさわしい方法」でプランを作成する、としている点で集团的自主管理の理念へ回帰しているように見受けられる。そうしてこの「人・農地プラン」が農地中間機構を活用することが推奨されており、この文脈からすると農地中間管理事業は、農地の自主管理の手段と理解することができそうである。

他方第一回産業競争力会議農業分科会で、ある民間議員は「農業に全ての人に参入機会を認めることで農業の生産性が上がっていく、企業を持つマーケティング力や販売力、人材を活用しないと、農業のイノベーションが起らない。その時に、農地は集落のものという考えを乗り越えて、技術力や企画販売力、とりわけ六次産業の展開等の優れた経営資源を有する競争力のある農業者、また企業といった方々がどんどん入っていく」ように中間管理事業を制度設計していくべきであることを主張し、それが以後の支配的議論となっていく。規制改革会

議等において中間管理機構は、意欲ある農外企業の農業参入を図るための組織として位置づけられた。ここでは国家と市場の狭間で機能する農地の集团的自主管理システム自体が、自由な農地取引を阻害する無用の制度であると評価された。集落や農業委員会による農地の自主管理は、農業参入への自由競争秩序を排除しゆがめるものという認識の下で、機構が集積した農地を、機構が定めた利用配分計画にしたがって最も競争力のある全国の一一般企業法人に転貸すべきだという考えが支配したのである。

こうしてみると、農地中間管理事業に関しては、①農地の集团的自主管理の一環として「人・農地プラン」(農地利用改善事業の今日的姿)を位置付け、中間管理機構をその手段として活用しようという立場と、②こうした地域の中間団体による「障害」を乗り越えて、農外企業の自由な参入のための新しいシステムとして中間管理機構をとらえる立場が対峙し、③両者双方につかず離れず、地域であれ農外であれ、その主体を問わず大規模経営の担い手を作り出し、農地解放の負の遺産から完全脱却する切り札として機構を位置づける立場、の三つの方向性を見て取ることができよう。後二者にとって現行農地制度は、地主制の復活を阻止する制定当時の課題をとうに果たし終えたにもかかわらず未だに存在すること

で、その後の社会の変化に応じた農政課題の変化(経営の規模拡大)に対応できないばかりか、これを阻害するものと理解されている。

5 持続可能社会と「所有」

一九二〇年農商務省内に小作制度調査委員会が設置されて一〇〇年が経とうとしている。この一〇〇年の歴史の中で、法は、「農地に対する私的所有は、地域の共同性を媒介として初めて実現される」という農村社会の「所有」構造を、耕作者主義と集团的自主管理として規範化し体系化してきた。農地法制が規範化した「所有」は、私たちが直面する産業社会から持続可能社会への転換、特に持続可能社会における「所有」のあり方に大きな示唆を与えるものである。その「所有」構造が市場競争を阻害する非合理的なものとして一蹴され、農地が商品一般に、農地所有権者が所有権者一般に、農地市場が市場一般に解消されようとしている。それは成長幻想にとらわれた産業社会への逆行にはかならない。逆行を止めて前に進むには、「好きなときに、好きなものを、好きなだけ」しかもできるだけ安く、という私たち自身の飽くなき消費欲求を問い直すことから始めなければならないのである。

農業生産資材価格・農産物流通加工に関する提言の夢幻

北海道大学大学院 坂爪浩史

1 緒言

規制改革推進会議の農業ワーキング・グループ（以下、農業WG）ならびに自由民主党農林水産業骨太方針策定PTにおいて並行して進められてきた農業「改革」の動きは、二〇一六年一月二十九日に「農業競争力強化プログラム」という形で具体的な姿を現し、農林水産省・地域の活力創造本部における「農林水産省・地域の活力創造プラン」の中に位置付けられることになった。

本稿では、このうち「生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し」ならびに「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」の提言内容について論評を行う^①。検討に当たっては、公表されている農業WGの議事録をフォローしながら、その問題点を洗い出すことにしたい。

2 生産資材価格に関する提言の概要

「農業競争力強化プログラム」の第一に置かれた「生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し」では、「生産資材価格の引き下げと農業及び生産資材関連産業の国際競争力の強化を図るため」として、一二項目の提言を行っている。その概要は以下の通りである。

第一に、生産資材の生産・流通・価格等の状況を把握して公表し^①、農業者が生産資材の購入先について、価格等を比較できる環境を整える^④とし、生産資材関係の価格情報等の収集と生産者に利用しやすいように公表、周知することが挙げられている。

第二に、各種法制度およびその運用を定期的に総点検し、合理的理由がなくなっている規制は廃止する^②とし、具体的には農業機械化促進法を廃止^⑧、地方公共団体中心のシステムで、民間の品種開発意欲を阻害

しているとして主要農作物種子法を廃止(⑩)するとともに、農薬取締法の運用を、農産物輸出も視野にジェネリック農薬など国際標準に合わせるため抜本的に見直す(⑨)、などとしている。

第三に、各種生産資材について、メーカーが適正な競争状態の下で高い生産性で生産し、国際水準を踏まえた適正な価格で販売する環境を整備する(③)として具体的には、多品種少量生産が低生産性の原因となっている肥料等については各地域の施肥基準等を見直して銘柄数を絞り込む(⑤)、生産性の低い工場が乱立している肥料・飼料等については業界再編・設備投資等を推進する(⑥)、メーカーが寡占状態となっている農業機械等については新規参入を推進する(⑦)とともに開発目標を明確にして国際競争性を有した農業機械の開発を促進(⑧)、種子・種苗については民間活力を活用した開発・供給体制を構築する(⑩)などを挙げている。

3 小規模工場の乱立、銘柄過多の問題

提言では、肥料、農薬、配合飼料などの生産資材について、工場が全国に乱立し、銘柄も多数にのぼり、効率的な(したがって低コストでの)生産が阻害されているので、工場を統廃合し、また銘柄も整理統合するべきである、と指摘されている。確かに、工場ならびに銘柄を

統合すれば、生産規模が拡大し、製造コストが低くなる。ろう。

しかし、そのことは市場競争を通じて実現出来たはずのことではないのか。日本は世界に冠たる先進資本主義国の一員であり、また市場原理主義の吹き荒れる国である。少しでも低価格で資材を生産して市場に供給すれば、販売量が伸び、そうした企業が規模を拡大することが出来る。競争に負けた企業は市場からの撤退を余儀なくされる。問題は、市場経済のわが国において、なぜ小規模な工場が存続し、また銘柄が多数に上っているのかということである。そこにはそれぞれの存立基盤、経済的な合理性があるからである、と考えるのが自然であろう。それぞれ作物、地域の気候条件、土壌条件、担い手の状況などに適合する資材を各メーカーが開発し、供給してきた、その努力の積み重ねが、小規模な工場での多数の銘柄の生産をもたらしているのである。

確かに、各都道府県別あるいは地域別に作成されている施肥基準については、それがなければ工場・銘柄の統廃合が可能になるとの議論はある。しかし、それすらも、各自自治体の技師などが地域農業の実情に応じて最適な設計を図った集大成なのであって、そうした規制を撤廃して、どこかの基準に合わせればそれで済む、というようなものではないはずである。

生産資材についてのこうした多銘柄化は、突き詰めれば、品質にとことんこだわる日本人の性格（性癖）から生じたものではないだろうか。そして、この資材面の多様性は日本の農産物の品質を縁の下から支えている。後述する、農産物の流通・加工に関する提言の中にも、品質を重視して有利販売、輸出拡大ということが基本戦略として採用されている。今まさに世界的なブームとなっている和食を素材面から支えているのは、品質にこだわった生産者の努力であり、そこで使用されているのが地域の实情に合わせて生産された肥料であり、農薬であり、家畜飼料なのである。工場・銘柄の統廃合は、正しい分析を踏まえて慎重に行われなければならない。

4 寡占市場としての農業機械

他方、メーカーが寡占状況になっていて問題とされたのが農業機械の分野である。国はベンチャーを含む企業の新規参入を促進するとしているが、そのことで農業機械市場の構造が寡占状況から変化するとは思えない（航空業界の歴史をみれば火を見るより明らかである）。しかも、肥料等の価格を問題にした際には、韓国では「肥料の原料を輸入する大きな港に、非常に大きな工場がある」から価格が安く製造できる、という。また、上位企業の集中度が高いから農薬も安い、といっている。その

直後に、日本の農業機械は寡占だから高い、新規参入をといわれても、首をかしげてしまう。

また、寡占状況とはいえ、現在でも中小のメーカーが全国各地で存立し、地域農業の発展に貢献している。これらの中小メーカーは、北海道では大規模なタマネギ生産者のために収穫・調整機械を開発し、鹿児島では大規模な茶生産者のための乗用の収穫機やサトウキビの収穫機等を開発している。

5 日韓価格差の虚実

そもそも、こうした議論の発端となった韓国との資材価格の比較は、妥当なものだったのだろうか。両国の資材価格の比較においては、当然のことながら為替相場の影響を直接的に受けるものである。ちなみに、韓国ウォンと日本円の為替レートはこの三年間の間に、二〇一三年一月の〇・〇八三六円／ウォン（つまり一〇〇ウォンが八円）から二〇一五年四月の〇・一一〇一元／ウォン（一〇〇ウォンが一円）まで約三〇％の騰落を記録している。一九九〇年では〇・二円／ウォン（一〇〇ウォンが二〇円）だったのであり、二〇一六年一月の〇・〇九二八円／ウォンよりも二倍以上、ウォンが高かった。第二回WGに提出された資料②によれば、日本の肥料価格は韓国の一・七〇二・一倍、農薬価格は同じく〇

・七く三・三倍とされているが、これは〇・〇九三円／ウォンという円高ウォン安のレートで計算されたものである。これまでの為替水準の振れ幅を考えれば、この程度の価格差は誤差の範囲ともいえる。

外国との生産資材の価格比較に当たっては、両国の物価水準、所得水準、農産物価格、物流費などの丁寧な比較分析をしなければならぬ。同資料によれば、日本の米生産費では、日本の労働費も韓国のご二倍となっている（為替レートは〇・一円／ウォン）。現在のレートで計算すれば、生産資材だけでなく、人件費も含めて全体として韓国は安いのである。

6 農産物の流通・加工に関する提言の概要

「農業競争力強化プログラム」の第二項「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」では「現在の食料需給・消費の実態等を踏まえた効率的・機能的で農業者と消費者双方がメリットを受けられる流通・加工構造を確立するため」として、一〇項目の提言を行っている。

前項同様、第一に、農産物の流通・加工の実態を把握して公表し(①)、各種流通ルートについて手数料や取引条件を比較、選択できる環境を整備する(⑦)とする。

第二に、農業者・団体から実需者・消費者に農産物を

直接販売するルートの拡大、農業者・団体と食品製造業等との連携促進、農業者・消費者双方で情報交換可能なICTの活用などが提起される(②)。また、小売業者には不要なコスト増要因を除去できるよう仕入れ、販売戦略上の取り組みを行うこと(③)、量販店等は農業者の再生産の確保も考慮し、適正価格で安定的な取引に配慮すること(⑥)、卸売市場関係業者や米卸売業者など中間流通については抜本的な合理化を推進すること(④)、物流についてはパレットやICTを活用してコスト削減すること(⑦)、生産性の低い工場が乱立している製粉、乳業等の加工業界については業界再編・設備投資等を推進すること(⑧)などを指摘する。

第三に、これらの再編を進めるため、出荷規格、農産物検査法の規格など農産物の規格について合理的なものに見直し(②)、品質に応じた価格決定がなされるよう、地理的表示、規格・認証等の制度の普及を図り(③)、卸売市場法については抜本的に見直し、合理的理由のなくなった規制は廃止する(⑤)、さらにはこれら改革を推進する手法等を明記した法整備を進める(⑨)などとしている。

7 直接販売は効率的か

提言では、農業者・消費者のメリットを最大化するた

め、農業者・団体から実需者・消費者に農産物を直接販売するルートの拡大を推進するとしているが、こうした流通短縮化の議論は、多段階の流通機構が非効率である、という思い込みに立脚している。確かに大規模生産が可能な工業製品であれば、たくて短い流通は一定の合理性をもつ。

しかし、農産物の生産は零細、分散的であって、さらに季節性があり、とても細かい流通としてスタートするものである。これをたくする過程で活動しているのが集出荷業者であり、農協・全農県本部なのであり、さらにこうして物量的にまとめられたものを中継して価格形成し品揃えを図っているのが卸売市場であり、米などの卸売業者なのである。分散的、季節的な制約もある小規模生産と、ますます世帯の規模、したがって購買単位を縮小している消費者との間を結合するためには、多段階の流通機構が適格的であり、結果、効率的でもある、ということである。第一回農業WGにおいて、事務局からも「流通費の比率は…海外と大きな開きは無い」と説明されている。

大手スーパーですら、第三回農業WGにおいて専門委員が「卸売市場で非効率と感じられるところがあれば」と質問したのに対して、「私どもも、卸売市場の機能を十分に使い切れていないのではないかと回答し、むしろ

卸売市場のさらなる利活用の可能性を示唆している。

そして仕入れのメインは「各エリアにある（卸売）市場を窓口とした卸、ないしは仲卸さんとの相対取引で、
 ・ある一定品質の商品をある一定の数量で契約をされた単価で仕入れをする体制」であると説明しているのである。私のこれまでの研究においても、スーパーの青果物仕入れにおける卸売市場利用率は七割前後と高い値を維持している^⑧。中堅以下のスーパーが大手以上に卸売市場を重用していることはいうまでもない。

そして、なによりも中間流通の有効性を示しているのは、国内産青果物における卸売市場経由率である。農林水産省が二〇〇二年から算出、公表している値であるが、最新の値でも八六％となっている。卸売市場に依存しなごうな加工業務用仕向け比率が上昇し、インターネットなどを利用した販売や産地直売所がこれだけ普及して消費者の支持を集めている今日においてなお、国産青果物の八割以上が卸売市場を経由している、というのは驚異的な事実ではなからうか。

8 直接販売は安定価格を実現できるか

提言ではまた、量販店等は農業者の再生産を考慮して適正価格で安定的な取引が行われるよう配慮する、とされているが、その実現も容易ではない。価格を事前に決

めていたとしても、市場価格が高騰すれば、生産者・団体側が実需者への出荷を減らして卸売市場に出荷する誘因となる。逆に市場価格が下落すれば、今度は量販店側が生産者・団体からの購入量を減らして卸売市場からスポット仕入れをする誘因となるからである。量販店はWGでも指摘されているように交渉力が強いので、産地が価格高騰局面では出荷量を守られ、価格下落局面では発注量を減らされるという可能性が高い。

こうしたことは、生産者・団体と消費者が交流を持ちながら進められる生協産直においてもみられる現象である。市場価格が高騰すれば、消費者（生協組合員）は相対的に安価となる産直品の購入量を増やすが、逆に市場価格が下落すれば、相対的に高価となった産直品の購入量を減らすのである。生産者・団体からみれば、市場価格高騰時には相対的に安価な産直品の発注量が増え、市場価格下落時には相対的に高価な産直品の発注量は増えない、ということになる⁽⁴⁾。

9 卸売市場法は歴史的役割を終えたか

このように、現実にしつかりと機能し、日本の農産物流通に貢献している卸売市場を法的に支えているのが卸売市場法である。これだけ小売業が大規模化・チェーン化し、また情報化が進展した我が国において、卸売市場

がその地位を維持してきたのは、卸売市場法とその運用規則を環境変化に合わせて適切に改善してきたからである。農林水産省はこのことを世界に誇っている。そうした卸売市場法を、農業WGの過程では、一時、「卸売市場法という特別の法制度に基づく時代遅れの規制は廃止する」としていた⁽⁵⁾。非才な私には、こうした発言が出てくる意味が理解できないのであるが、ヒントになるものとして、農業WGでの専門委員の「関係者が今のシステムで最適化されてしまっていますから、それを打破していくために手伝う」（第七回農業WG）という発言がある。問題があるから廃止するのではない、ということをも明言しているように思えるのだが、いかがなものだろうか。

卸売市場法は、当然のことながら産地から卸売市場への出荷を強制するものではない。「種々のタイプが存在する物流拠点の一つとなっている」ので、「より自由かつ最適に業務を行えるようにする」⁽⁶⁾ために廃止するということのようにあるが、卸売市場は単なる物流拠点ではなく、農産物の価格を形成する場であり、その秩序を形成する基盤が卸売市場法なのである。

適切な例えではないかもしれないが、卸売市場法を廃止した後の卸売市場での取引は、ルールがなくレフェリーもないボクシング（それはもはやスポーツではな

く、ただの乱闘) のようなものである。

10 結語

以上、農業生産資材ならびに農産物の流通・加工に関する、規制改革推進会議農業WGの検討過程ならびに提言について論評してきた。紹介したように、農業WGの分析には一貫性がなく、緻密な議論、分析が行われているとはいえない。また、自ら招いた各界の実務者の説明に対し、論破するどころか、初歩的な質問に終始している。対照的に、これら実務者の説明は一貫していて説得力があり、既得権益を守ろうというような怪しさは、少なくとも私には感じられなかった。疑念のある方は是非、規制改革推進会議のウェブページにアクセスして議事録を一読されたい。

ではなぜ、こうした論理的にも実態把握としてもナンセンスな提言集となったのか。私見では、目的と手段のすり替えのためである。本来あるべき検討の順序は、現状を分析して問題点を洗い出すことが目的で、その問題解決のひとつの選択肢、手段として全農の事業再編が出てくるべきである。しかし、今回の提言は、全農の解体的な再編が目的で、その手段として生産資材価格等の問題を持ち出したものだったのではなからうか。

学識経験者である二人の専門委員のひとり「生産資

材の問題と農協改革というのは、ある意味表裏一体の問題」(第二回農業WG)であるといい、もうひとりが「全農改革をすればほかの業界も必然的に改革されるだろう」(第四回農業WG)と言っていることは、私見を裏付けるものである。その割に、全農などの担当者の説明に対する二人の委員の発言は迫力を欠いていた。もし、全農を標的にするのであれば、せめて担当者がぐうの音も発せられないような、あるいはドキッとするような鋭い指摘をしてほしかった。

提言では、たとえ少量でも需要にマッチした生産資材を手間暇かけて作るのはいけないこととされる一方で、同じことを農業者がするのは推奨される。それは生産資材が農業生産にとってコストになるからだ、ということなのだろうが、筋が通っているとは思えない。

かつて、地方の小規模な農機具メーカーや肥料販売店が近隣の生産者を組織化してスーパーなどに販売している事例を分析したことがある。いずれも栽培技術に独自の工夫を加えながら高品質の農産物を生産し、大手スーパーに対して一步も引かず、安定的高単価での有利販売を実現していた。小規模なメーカーは非効率だ、卸も農協も邪魔だ、という単純な論法では、成功する有利販売の芽まで摘んでしまう。

(1) 注

両提言にはそれぞれ「全農の生産資材の買い方」、「全農の農産物の売り方」の項目が付されているが、これらは農協改革関係の他稿で取り上げられるので、ここでは触れない。

(2) 農林水産省「生産資材価格の引下げに向けて」二〇一六年九月。

(3) 坂爪浩史「九州地域におけるチェーンスーパーの再編と青果物調達システム」(食農資源経済学会編『食農資源経済論集』第六七巻第二号、印刷中)。

(4) 坂爪浩史「青果物」(日本農業市場学会編『食料・農産物の流通と市場Ⅲ』筑波書房、近刊) 参照。

(5) 規制改革推進会議農業ワーキング・グループほか「総合的なPPP関連政策大綱に基づく『生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し』および『生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立』に向けた施策の具体化の方向」二〇一六年二月一日。

(6) 注(5)に同じ。

(7) 坂爪浩史「スーパーによる青果物調達チャネルとネットワーク」(納口るり子・佐藤和憲編『農業経営の新展開とネットワーク』(日本農業経営年報4) 農林統計協会、二〇〇五年七月、p.p. 一二六～一三九)。

規制改革会議の指定生乳生産者団体制度廃止の意味するもの

日本大学生物資源科学部教授 小林 信一

一 規制改革会議とは

規制改革会議（平成二八年九月から規制改革推進会議）は、内閣府本府組織令に基づき、法律の規定により置かれる審議会等のほかの審議会として、税制調査会とともに置かれている首相の諮問機関である。平成二五年一月に安部首相から「日本経済の再生に資する各種規制の見直し等、経済社会の構造改革を進めるうえで必要な規制の在り方に関する基本的事項について、総合的な調査審議」が求められ、同年六月に一回目の答申を行っている。農業ワーキンググループ（WG）が設置されたのは、平成二五年七月からで、同年九月に第一回のWG会合が開かれている。当初は農業委員会や農協の在り方に関する検討を行い、平成二六年六月の第一七回WG会合において答申案が審議され、同月に第二次答申の一部として公表された。

最初に牛乳・乳製品関連事項がWGで議論されたの

は、平成二七年九月の第二五回会合におけるバターの品薄に関してであった。第二七回WG会合において、「酪農家の現状と課題について」酪農家からの意見開陳があり、その中で山地酪農で知られる中洞牧場から、「農協による業務独占」として、「農協（指定生産者団体）は生産者からの牛乳の買取りをほぼ独占している。また加工原料乳生産者補給金等暫定措置法にもとづく補給金の窓口でもあり、政府系の制度融資の窓口でもある。さらに、政府系の補助金の窓口も独占している。同じ国民、同じ納税者でありながら、農協に出荷しないがために税金を原資とする補助金が受けられないというのは不当な差別である。牛乳の買取り・政府系金融および補助金窓口業務の農協独占状態は解消すべきである。」との意見が出されている。その後、生乳流通等についてはホクレンなどからの説明も受け、規制改革会議として二八年三月三十一日に、「より活力ある酪農業・関連産業の実現に向けて―生乳流通等の見直しに関する意見」と題した答

申を行っている。

二 規制改革会議の答申

規制改革会議農業WGは、この答申で、「現行の指定生乳生産者団体制度を廃止する」ことを提案している。

つまり、「我が国酪農業の低迷を食い止めるには、酪農家の所得を向上させ、生産における創意工夫を存分に発揮できる環境を整えることが不可欠であると考え。生産・流通のあり方を根本的に改革し、関連産業も含めて活性化することで、消費生活の変化に迅速に対応し、海外に向けても販路を拡大しうる酪農業になる。この観点から、下記の改革案を提言する」として、「既存の団体を通じた共同販売を自らの意思で望む生産者はこれまでどおりの取引を選択し、他のやり方を志向する生産者は、制度面の制約・ハンディキャップなくその道を選ぶことができるよう、制度を改正する」としている。

「具体的には、①全ての生産者が、生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できるよう、補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップをなくすとともに、②指定生乳生産者団体を通じた販売と他の販売ルートとの間のイコールフッティング確保を前提とした競争条件を整備するため、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく現行の指定生乳生産者団体制度を廃止す

る。これにより、生産者の選択肢が多様化し、独自の販路開拓や、現行とは異なる枠組みでの共同販売（例えば市町村単位での生産者の共同化など）等が、何らのハンディキャップなく選択できるようになる」と説明を加えている。

この提案自体よくわからないものである。まず、「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく指定生産者団体制度の廃止」が具体的に何を意味するのか。「指定団体自体をなくすものではない」とのことなので、いわゆるアウトサイダーでも補給金を受け取れる点と、学校給食への参入も可能にするということなのか。

生乳の流通制度については、平成二三年に政府が閣議決定した規制・制度改革事項五六項目の中の「わが国酪農の競争力強化のための見直し」で、すでに「生乳の全量委託原則の見直し」に言及している。つまり、指定団体への部分委託の上限緩和や指定団体の在り方を対象としており、「生産された生乳を当事者が自由に決められる（ように）・・・全量の委託を原則とする現在の制度は早急に見直すべきである」としている。この中で、「現在の制度においては、生乳の生産者は指定団体への全量委託か、全量を独力で直接販売するかの二者択一を迫られている」としている。農業WGの提言はそれに沿ったものとなっている。

しかし、二者択一を迫られているというのは事実ではない。「部分委託の緩和」と言っているが、平成二三年度現在でも部分委託は行われていた。現在は当時の日量一トンの上限が三トンに引き上げられている。日量三トンは、年間では約一〇〇〇トンになる。日本の酪農家の平均出荷乳量は四〇〇トン程度であるからその倍以上、いわゆるメガファームの出荷量にあたる。実際、六次化に取り組む酪農家は二八四件あるそうだが、その中で現在の上限である年間一〇〇〇トンを自分で加工販売している農家は皆無である。むしろ、自らでは加工販売

できない分の生乳は、指定団体が他の生産者と同額で買い取ってくれるという下支えがあって、安心して六次化に踏み出せている。また、チーズ乳価の恩恵に預かり、プール乳価で生産した生乳の全量を買収してもらい、チーズに加工する分は安いチーズ乳価で原料乳を買収する酪農家も存在する。その恩恵のない都府県酪農家からの不満もある。(注：しかし、一九九年度からは加工原料乳生産者補給金をすべての加工原料乳を対象にする代わりに、補給金単価は一本にするように改訂された。この結果、二八年度では、バターや脱脂粉乳などの特定乳製品への補給金単価が一二・六九円/kg、チーズが一五・二八円/kgであったのが、二九年度はクリームなどの液状乳製品を含め一律一〇・五六円/kgとなり、チーズの

みで言えば約五円引き下げられた。もちろん、補給金額は増額されたので、プール乳価は引き上げられるだろうが、チーズだけを見れば補給金込乳価は引き下げられたことになり、そのことがチーズ生産にどのような影響を与えるか注視する必要がある。)

また、規制改革会議の答申では、「全ての生産者が、生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できるよ、補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップをなくす」としているが、この意味するところが、「全ての生産者が、生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択できないということなら、それは間違いである。生産者の生産数量を、現在実質的に規制するものはない。また、販売ルートについても、指定団体のみにしか出荷できないということはない。実際に三〇程度ではあるが、指定団体には出荷しない生産者も存在する。このようにないわゆるアウトサイダーは、指定団体によって支払われるプール乳価よりも高く売れる飲用乳向けなど独自のルートを持っている専門農協や卸業者へ出荷している。しかし、こうした高い乳価を享受できるのは、指定団体に結集している酪農家(インサイダー)が、安い加工仕向けに生乳を供給することで需給ギャップを調整し、結果としてアウトサイダーの受け取る乳価より低いプール乳価に甘んじている結果である。例えば、農業W

G会合で農協の独占について批判した中洞牧場はアウトサイダーであるが、放牧、国産飼料使用などのプレミア感に訴求して、独自ルートにより七二〇cc当たり一八八円で牛乳を販売している。こうしたこだわり製品を生み出し、ニッチ市場を開拓する努力には敬意を表するが、こうしたことは全ての酪農家ができるわけでもなく、ニッチ市場が成立するのは一般市場の広がり为前提とされる。

また、生産者は「生産数量・販売ルートを自らの経営判断で選択でき」るが、「補給金交付を含めた制度面の制約・ハンディキャップ」があるから選択できないという意味であっても、正しい認識とは言えない。補給金以外の制度面の制約・ハンディキャップが何か判然としないうが、例えば国の補助金や制度融資の受け皿ということであれば、農協のみが受け皿機能であることはないし、補給金をもらえないからアウトサイダーになれないというのも、前述したように当てはまらない。特に現在唯一の加工原料乳地帯である北海道を除き、都府県の酪農家が受ける補給金はわずかな額でしかなく、これが出荷先を左右するとは到底言えない。現在でも、生産者は「独自の販路開拓や、現行とは異なる枠組みでの共同販売例例えば市町村単位での生産者の共同化など」（この市町村単位での共同化の意味するところも不明であるが）を、

「何らのハンディキャップなく選択できる」のである。

つまり、アウトサイダーが不当に扱われているというが、飲用乳向けを中心に出荷し、インサイダーより高い乳価を受け取っている一方で、生産過剰時に余剰乳を安い乳製品に加工したり、生産調整を行ったりなどの痛みはもっぱら指定団体が引き受けている。したがって、そうした「痛み」を負わないアウトサイダーに補給金を交付する理由はない。

三 規制改革推進会議の答申内容

生乳の地域別一元集荷・多元販売を可能にしている指定生乳生産者団体制度の廃止の具体的内容の検討は、平成二八年九月に発足した規制改革推進会議に引き継がれた。推進会議の農業WGは同年一月に「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に関する意見」を公表した。その内容は以下の通りである。

「我が国酪農業は、大きく発展してきた」が、この背景には、「生乳需要の急増と零細生産者の乱立がもたらす混乱を、様々な制度と慣行で克服してきた日本の酪農業の努力があり、何よりも・・・多くの酪農家の懸命な努力があった。」としている。しかし、「生産者の離農、経産牛頭数の減少に歯止めがきかず、生産量も約二〇年にわたり減少傾向にある。労働環境も・・・過酷な状況

に変化はない。」、需要も「減少傾向が続いている。生産資材の高止まりも相まって、酪農家の所得は低水準にとどまって」いる。

「これに対し、食生活が成熟し、消費者の嗜好が多様化する中、牛乳・乳製品双方について、特色ある酪農家や乳業メーカーが生み出す様々な製品が市場に登場している」とし、その方向が酪農業にとつて、「海外市場も見据えた成長軌道を描くことへ」つながるとしている。以上のような認識に立って、規制改革推進会議として、「このような動きを滞らせている時代にそぐわない規制制度を・一掃する」ために以下の提案を行うとし、農水省に具体的な制度の立案、実現をすべきとしている。その具体的な指摘は以下の通りである。

1) 生産者が自ら自由に出荷先を選ぶ制度への改革

具体的には、①農業者が販売先・委託先を自由に選択できることが原則であること、②農協は組合員に農協利用を強制してはならないこと。農協利用を誘導・強制する法制度は、農協改革の趣旨にもとる。③農協と農協以外の者とのイコールフットイングを確保すること。とし、「共同販売、乳業メーカーへの直接販売、生産者自身による処理・加工、これらの組み合わせ等、出荷の形態によるハンディキャップをなくし、生産者が生乳の出荷先を自由に選べる制度へと改革すべきである」と結論つ

けている。しかしこの点は、既に規制改革会議の答申の中で述べたように、生産者は今でも自由に出荷先を選べるわけで、事実誤認の上に立った、的外れな提言と言わざるを得ない。

2) 指定生乳生産者団体のみを受け皿とする加工原料乳生産者補給金制度の改革

「指定された農協のみに国が財政支援を行う・現行の方式は是正すべき」として、①補給金の交付対象は、指定生乳生産者団体に委託販売する生産者に限定せず、加工原料乳の生産を奨励するという補給金の目的に即した基準を定め、これに該当するすべての生産者を対象とする仕組みに変え、補給金は生産者に直接交付すること。農協等から生産者に交付する場合も、乳価と補給金の交付額を生産者に明示すること。②補給金の交付条件として、生産者は飲用乳・加工原料乳の年間販売計画および販売実績を国に報告する。農協等に委託・販売する生産者は、農協等が年間販売計画、販売実績および販売コストを国に報告し、委託・販売した生産者にも報告すること。販売を行う農協等については、生産者に対しその意に反して全量委託や全量販売を求めないこと。部分委託・販売に関して、生産者との間で委託、販売にかかわる数量、ルール等について取り決めを行う。③補給金

の対象経費の拡大として、条件不利地域の生産者については、集乳経費の一部を補助する。などが提言されている。この点もすでに述べたように、需給調整を引き受けている指定生産者団体に結集している酪農家に支払われるべきである。本来補給金交付の理由は、加工原料乳の生産振興ではなく、飲用乳地帯に比べて経営的に不利な加工原料乳地帯における再生産を図ることである。

3) 販売を行う農協と乳業メーカーとの乳価交渉の改革

現在の乳価交渉は、飲用乳の多くを扱う関東生乳販連の交渉結果がベンチマークとなり各地で個別交渉なく受け入れられている、あるいは生産者のコスト増要因見合いでしか値上げ交渉ができていないとの指摘があるとして、「乳価交渉のメンバーや交渉プロセスを抜本的に見直す」ものとする。としているが、メンバーをどうするのか、交渉プロセスを抜本的に見直すとは何を指しているのか、まったくわからない。付度すれば、現行の〇ブロックに分かれている指定団体による交渉では、生産者の力が弱いので、例えば全国一本に生産者団体を統一して乳価交渉力を高めるといふことか、あるいは国が乳価決定に関与し、生産者に不利にならないようにするというようにしか読み取れない。そうであれば、その方向に賛成である。

4) 酪農関連産業の構造改革

「乱立する乳業メーカーの工場稼働率を高め、我が国乳業全体の生産性を向上し、生乳価格を安定させるため、国は国際競争に伍していける水準の生産性の実現をめざした乳業の業界再編・設備投資等を推進すること・」としていますが、これは農水省が長年推進してきたことであり、またなかなか上手くいっていない点でもある。これをどう推進するのが問題であろう。この点に関連して、「飲用牛乳・乳製品価格の安定を図るためにも、欧米に比して過当競争になっている小売り量販店の業界再編と不正取引の是正が必要である」としているが、小売り量販店の競争を背景とした牛乳・乳製品の廉売が問題であり、それが不正取引にあたり、したがって小売り量販店の業界再編が必要とまで踏み込んでいることは、実現性はともかく画期的ではある。

5) 国家貿易の運営方式の改革

乳製品の国家貿易については、・・・最終消費者の動向を把握している様々な民間事業者からの情報収集をこまめに行うなど・運営方式を抜本的な見直すべき」で、「国家貿易で輸入したバター等乳製品について、売り渡し時に最終消費までの流通を確認する等のモニタリング

の強化について・・・今後とも継続すべき」としており、国家貿易自体の廃止には言及していない。運営方式の抜本的な見直しが何を意味するか、不明ではあるが。

6) 酪農家の「働き方改革」

「生産者は・・・過酷な労働条件にある。搾乳ロボットやパーラーなど労働条件を改善する設備投資を幅広い生産者が実行できるよう、短期・集中的に支援すべき」としている。労働環境の改善には賛成だが、それを全て機械投資によって達成することには、過剰投資にならないか危惧を覚える。クラスター事業がそうした方向に現実的に動いており、かつての酪農負債固定化問題の再燃の懸念を抱かせる。むしろ酪農ヘルパー事業などの充実のための支援を考えるべきだろう。

7) 販売者、消費者の「応援」

「消費者や販売に携わる・・・者の理解と感謝が日本の酪農業の更なる発展を支える・・・農業の柱であり、食生活を支える不可欠な産業であり、さらには多面的機能により地域社会を支える礎でもあるわが国酪農業が、環境との両立を図りつつ、これらの改革を成し遂げることにより、将来に向けて発展することを期待する」と結んでいる。全く異存はない。

四 酪農生産基盤再建のための真の議論を

規制改革（推進）会議の酪農乳業改革論議の発端は、酪農経営の悪化を踏まえ、所得を向上させることだったが、提言によってどう所得が向上するかという途筋は全く示されていない。答申は、これまで見てきたように事実誤認の上に立った提言が多い。多くの参考人の意見を全く無視して、立論していることに驚くよりもあきれてしまう。これほど、ひどい提言を示され、実行を求められている農水省を気の毒に思うほどである。

昨年は指定生乳生産者団体制度の抛り所になっている加工原料乳生産者補給金等暫定措置法制定からちょうど五〇年目に当たった。制度発足当時は、乳業メーカーによる集乳合戦やメーカーによる乳価引き下げに対する生産者の反対運動などが頻発し、価格が乱高下し生産者の収益も安定しなかった。紛争に生産者・メーカー双方が膨大なエネルギーを使い、行政も非常に苦勞し、三者とも疲れ切った果てに、生み出された制度が指定生産者団体制度を含む不足払い制度であった。不足払い制度の柱は、①経営的に不利な加工原料乳地帯の再生産を図るための不足払い、②乳価を安定させる需給調整のための畜産振興事業団（現・農畜産業振興機構）による乳製品の買入れ、輸入、交換、売り渡しなどの売買操作、③生

産者の乳価交渉力を強めるための都道府県ごとに指定生乳生産者団体創設とそれによる一元集荷多元販売であった。しかし、この五〇年間に、まず平成七年には国による乳製品の販売操作が取りやめになり、平成一三年からは不足払いが廃止され、生産者補給金は固定支払的なものに変質し、所得補償機能は大幅に減退した。つまり、三本柱のうち二本までがウルグアイラウンドがらみで実質的に失われてしまった。

需給調整は生産者の「自主的」な生産調整に委ねられ、このことが生産基盤を大いに傷つけることになった。また、不足払い制度が廃止された結果、平成一八、一九年の飼料価格高騰時に生産者は未曾有の経営難に陥った。

来年度からの補給金見直しにおいても、補給金自体は固定支払的なものにとどまっておろ、何ら改善されていない。また、最後に残った指定団体制度も今回廃止するという。平成一三年の改正時には、それまでの都道府県別組織を全国一〇ブロックに再編することが、国の強力な指導の下に行われた。一〇ブロック化自体、組織の屋上屋化の割には、乳価交渉力は強化されないのではないかと批判もあったが、ともあれ目的は、生産者の乳価交渉力などを強めるという方向であった。しかし、今回の答申は、これまで五〇年かかって築き上げてきた家族経営を中心とした生産者の力の基である指定団体制度

を廃止するという逆の方向である。ともに生産者の所得向上を掲げながら、五〇年前と現在とでは真逆な方向を取ろうとしている。規制改革推進会議農業WGは、こうした過去を踏まえて今回の答申を出しているとは思えない。過去を学ばない政権の審議会としては当然の帰結なのかもしれないが、再び酪農界を混沌に戻してはならない。現在なすべきことは、酪農生産基盤の脆弱化を、如何に立て直すかであり、そのために酪農関係者は全力を注ぐべき時である。このようなあきれ果ては提言を批判することに時間を使うことは、まことにもったいない。

参考文献…

- 1) 不足払い制度の制定当時の状況については、酪農乳業史研究 第八号 不足払い制度特集号 酪農乳業史研究会 平成二五年
- 2) 規制改革（推進）会議の農業WG答申への批判は、「酪農制度 改革論議を国民の手に取り戻すためのブログ」 <http://nikkenkyukai.blog.fc2.com/>
- 3) 酪農の生産基盤再建のための論議については、以下の拙編著を参考に願いたい。「日本を救う農地の畜産的利用―PPPと日本畜産の進路―農林統計出版 二〇一四年、「酪農乳業の危機と日本酪農の進路」筑波書房 二〇一一年、「日本酪農への提言」筑波書房 二〇〇九年

危機に直面する農林統計を考える

日本大学 吉村 秀清

1 農家の統計利用

先ごろ、『農で一二〇〇万円!』（ダイヤモンド社）という本が出版された。『日本一小さい農家』が明かす「脱サラ農業」はじめての一步」と一風変わった副題がつけられている。著者は石川県能美市の西田栄喜さん（四八歳）。大学卒業後に、サラリーマン等を経験し、その後、農の知識ゼロからはじめた新規就農者である。経営耕地面積の三〇アールは農林業センサスの農業経営体の最低基準の経営であるから、副題の「日本一小さい農家」というのは間違いはない。その日本一小さな農家が、農産物販売額一二〇〇万円、農業所得六〇〇万円を実現しているということ注目を浴びている。

私は、その経営の中身を紹介するためにここでとりあげたわけではない。そのプロセスに興味があったからだ。西田さんはまず「小さい農家」が「大きな農業」に太刀打ちできる方策を探るために「農業経営統計調査」

に注目したのであった。このなかで、西田さんは単位面積当たりの費用は資材費ではほとんど差がなく、違いがあるのは人件費の差であることに気付き、雇用しない家族経営なら十分勝負できると判断した。

更に、出荷した際の生産者の手取りがどうかを検証するために「食品流通段階別価格形成調査・青果物経費調査」を参考にして、青果物の小売価格に占める生産者受け取り価格の割合が四五・八%（二〇一三年度）ということを知る。このことから小規模経営では市場出荷は不利であることを知る。

こうして考えられた経営が、三〇アールで年間五〇種類野菜を無農薬栽培で生産し、加工にも取り組みながら、直売所の開設やインターネット販売をする農業スタイルであった。

私は、西田さんの農林統計の分析力に驚くとともに、反面、統計が正確でなかったとしたら西田さんの経営もまた別の方向に行っていたらと思うと、統計の精度

の重要性を改めて考えさせられた。

2 農林統計組織の変遷と統計法の改正

もともと我が国の統計制度のなかでは、農林統計組織は異質ともいえる組織であった。経済発展とともにGNPに占める第一次産業の比率が大幅に低下しているにもかかわらず、独自の組織（本省―農政局統計部―統計事務所―出張所）を持っていたこと、また、国の統計職員数の過半を占める職員を抱えていたことである。このため臨調、行政改革等、行政見直しの都度、農林統計職員数が減らされた。職員数が最も多かったのは昭和二三年の一九、六二六人であった。現在ではほぼ一、六〇〇人と一〇分の一以下になっている。

こうした職員数の削減に伴い、もはや職員自らが調査を実施する体制はなくなってしまい、外部の統計調査員への依頼、調査実施のアウトソーシングをせざるをえない状況となった。最近、外部の調査員に調査を委託する方法を「調査員調査」と呼んでいるが、本来的な意味とは異なった内容になっているのでその違いを整理しておく。

本来の「調査員調査」は調査員が農家を訪問し、直接聞き取りをして調査票に記入していくという方式である。専門知識をもつ調査員は農家から聞きとる段階で、

農家の報告洩れや認識間違いを確認しながら調査票を埋めることを行うことができるため高い精度を維持することができる。しかし、現在、行われている「調査員調査」は、調査員は農家を訪問するが調査票を説明しながら配布し、記入を農家に依頼し、後日、回収するという方式である。つまり調査票の記入は農家が記入する「自計方式」である。この違いは大きい。

さて、昭和二三年に施行された統計法は平成一九年に六〇年ぶりに大幅改正があった。その背景には、国民経済の構造変化に対応した統計制度への改善ということと、そのキャッチフレーズは「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」であった。

新統計法改訂の主な柱は、①公的統計の体系的・計画的整備、②個別データの有効利用の促進、③統計調査対象者の秘密保護の強化、④従来の統計審議会を改め内閣府に統計委員会を設置し「司令塔」機能の強化であった。

具体的には第三次産業（サービス業、卸売・小売、金融・保険、不動産、運輸、情報通信など）の比率が大きく伸びてきて、経済構造が劇的に変わってきたことに伴う国内総生産算出の見直しが中心的な課題であった。従って、算出の根拠となる基礎統計（一次統計）の再構築が必要となることを意味している。産業シェアが大きく低下した第一次産業ではもろに影響を受けることは目に見

えている。現在、第二期の「公的統計に関する基本的な計画」（平成二六年三月二五日閣議決定）に沿って整備が進められている。

一方、政府は平成二八年九月に『より正確な景気判断のための経済統計の改善に関する研究会』の会合を内閣府に設置した。アベノミクスの経済効果を適切に経済統計に反映させようという目的のためである。

こうした複雑な背景のもとに現在の農林統計が置かれていることを前提に、農林統計の課題と対策を考えてみたい。

3 新統計法下の農林統計

新統計法のもとでは、特に重要な統計で総務大臣が指定する統計調査を「基幹統計調査」とそれ以外の「一般統計調査」の二種類に区分された。農林統計は次の七つの基幹統計が指定された。

農林業構造統計（農林業センサス）／牛乳乳製品統計／作物統計／海面漁業生産統計／漁業構造統計（漁業センサス）／木材統計／農業経営統計

総人件費改革等に伴う職員の大幅な削減への対応と農政改革の推進に対応した新たな統計ニーズへの対応によって農林統計調査は表のように見直されてきた。

- (1) 調査本数の削減

表 最近の農林統計の変貌

	平成 17 年度		平成 27 年度
① 調査本数	35 調査	➔	29 調査
② 職員調査（うち専門調査員）	20 調査（24 調査）		5 調査（5 調査）
③ 統計調査員調査	14 調査		12 調査
④ 郵送・オンライン調査	20 調査		23 調査
⑤ 民間委託（市場化テスト含む）	—		6 調査

資料：農林水産省資料より作成。

注：複数の調査手法を用いている調査があるため、②～⑤の合計は①調査本数と一致しない。

調査本数はこの一〇年間で六調査が削減された。削減された統計は繭生産統計調査、食品産業動向調査、食品流通構造調査、花き卸売市場調査などである。この他、調査自体は実施されているが、調査表や調査項目が削減されている調査も少なくない。

(2) 調査方法の変更

表の②～⑤は調査方法の変更である。特に、②職員調査は、統計部の統計職員により行われてきた経営統計調査や生産統計調査など把握の専門性が求められることから、長くこの方法がとられてきた。しかし、統計職員数の削減により、二七年度には、職員調査（経営統計や生産統計）の標本の一部を専門調査員（外部の専門知識をもった識者を専門調査員として委任。）に移行したことから、全ての調査が外部化されることとなった。

4 調査環境の悪化

農林統計を巡る環境の変化は財政事情や統計体系の変更だけではない。調査の実施だけを見ても大きな障壁がある。

第一は、被調査者の高齢化に伴う調査協力の低下である。端的に言えば「面倒くさい」、「分らない」ということである。調査が自計による申告方式になって余計にその傾向は強くなっている。

第二は、プライバシー意識の高まりによる調査協力の低下である。特に、経営に関する情報は調査しづらくなっている。個人情報保護法（平成一七年四月施行）の施行に伴い、いわゆる過剰反応として協力が得られにくくなっている。

第三は、「オレオレ詐欺」の影響である。調査員は調査票を配布する際に、アポイントをとるために電話をするがまず電話に出てもらえることが少なくなった。止む無く、直接訪問するが素性や調査の内容・目的などを細かく聞かれることが多いようだ。勿論、統計所管の長からは統計調査員である旨の証明カードを渡されており、それを提示するものの調査を引き受けてくれるまでには相当の努力と時間を要する。

このように、統計一般の課題として統計調査実施の環境は悪化している。

5 農林統計の課題と対応策

次に、農林統計自体のこれまでの変遷と統計環境の悪化を前提に、これからの対応策を考えていきたい。

(1) 農林統計体系の再構築を

この一〇年来の農林統計の変遷は、財政改革と統計制度改革との戦いでもあった。それは調査本数を削減するとともに、調査は残ってもその内容や調査方法の変更を

余儀なくされてきたことで全体の農林統計体系が崩れてきたとの指摘もある。

統計は、本来、政策がどう変わろうと社会経済を把握する基礎的な調査や調査項目は変えてはならない。統計の保守性というのは時系列分析の重要性の裏返しでもある。

戦後の農林統計が整備されてほぼ七〇年が経とうとしていることから、様々な統計環境と第一次産業の現段階を前提とした新しい農林体系の構築が求められる。その際の仕組みとして、政策変更や政権の交代があっても必ず調査する食料・農業構造問題に関する「基本統計」を決め、その上に、時々々の政策やニーズに対応した調査や項目を「随時統計」とすることを明確にしてはどうか。

いわゆる二階建て方式である。必ず実施すると決めた「基本統計」でも、必ず実施する項目と変更可能な項目とを明確に峻別しておくことも必要と考える。

(2) 調査手法の改善

① 調査統計だけからの脱却

前述したような様々な調査環境の変化を考慮すると、効率的にデータを収集し、一方で充実した統計整備が望まれる。しかし、統計調査による統計整備も限界が予想されることから、今後は、行政等関係機関が保有している業務資料の統計化、関係機関との連携による統計の作

成等柔軟な統計体制整備が必要だと考える。

② 自計方式は有効か

現在、被調査者による自計申告方式は財政負担や被調査者、調査員の負担軽減とされている。しかし、効率的かどうか、また精度の確保を考えるとこの方式が妥当かどうか再検討の余地がある。自計方式では、調査員が事前に訪問連絡、訪問時の調査内容の説明・調査票配布・記入依頼、後日の調査票回収、調査票審査と記載が不十分であれば再調査という手順を踏むが、本来的な調査員調査（調査員が被調査者から聞き取って調査票に記載）であれば、少なくとも訪問は一回で済むことになるし、内容の不備も比較的抑えることができる。

それに加えて、調査方式にかかわらず、調査項目の相対的な簡素化、前回の調査結果の活用等を検討することも必要であろう。限りあるデータでできるだけ多くのアウトプットを提供することが望まれる。

(3) 利用者にやさしい提供を

統計法では個別情報の活用の推進など従来はなかなか利用が難しかった利用について一歩進める方針をとっている。

農林業センサスや漁業センサスでも印刷物としては公開されていなくても、磁気データとして集計された統計が膨大にあり、これも要望に応じて提供を受けることが

可能となっている。しかし、外部の利用者からすれば気楽に頼める仕組みにはなっていない。利用を高める上で、まずはどのような統計表が磁気データとしてあるかをホームページで公開して欲しい。更に、有料でも良いから公益的な専門組織に磁気データや組替集計を気軽に依頼できる仕組みが必要ではないか。

(4) 農林業センサスに関連して

農林業センサスは二〇〇五年に大幅な調査体系の変更があった。調査対象を農家や林家という世帯単位から農業経営体という概念に変更したことにより二〇〇〇年以前データと十分接続が難しくなってきた。これに加えて平成の大合併があったことから、市町村段階での時系列分析が面倒になった。こうした点は利用上の解説を丁寧に整理すること等利用者が使いやすい情報を提供することも必要である。

なお、農林業センサス、漁業センサスは全数調査であるため、農林漁業の貴重なデータを得られる統計であるが、前述のような調査環境を考慮すると、今後とも同じような調査が実施できるのか、またできたとしても精度の高いデータを維持できるのか難しい面が予想される。

その意味で、農林漁センサスでも、前述の二階建て方式をとり調査そのもののスリム化を検討することも必要であろう。その時に一つの考え方としては、資源量につ

いては全数調査を行い、構造把握についてはベテランの統計調査員を活用してサンプリングで綿密に調査を行うことも一つの考えであろう。

さらに、やや乱暴な提言にはなるが、これからの日本の農政の大きな課題として「土地利用型農業における農地の流動化」があることから、センサスのなかで「今後の土地利用について」という意向を問う項目があれば、農政の舵取りに大きく参考になるであろう。本来、統計調査は事実を把握することが目的であることから意向という調査項目はなじまないかもしれないが、農業の構造改革を推進するうえで有効な情報と位置付けられるのであればあえて取り組んでも良いように思う。

また、冒頭の西田さんのような三〇アールで販売金額が一二〇〇万円というような経営が出てくると、これまで経営規模を分類するための基本的分類であった「経営耕地面積規模別分類」はほとんど役にたたなくなってきた。「農産物販売金額規模別分類」とクロスすれば使えないことはないがその見方は難しい。農業経営が六次産業化などの進展で多様化してくると、農業経営体の規模は経営耕地面積や農産物販売額だけでは計ることはできなくなる。農産物の販売額に加え、加工販売額、農家レストランの売上げなどアウトプットのトータルで経営規模をみていかなければ的確に経営規模を見ていくことは

できない。その意味では、農業経営体の分類として、農業関連事業収入も含めた農業経営体としての総売上を基とした経営規模分類が必要となっているのではないか。

(5) 農林水産業が持つ「豊かさ」をどう指標化するか
GDPが正しく算出されているかという議論の中で、市場価値では捉えられない「豊かさ」を指標化し折り込まなければGDPは一国の代表的な統計とは言えないのではないかとの指摘がある。

経済活動だけであれば経済全体の数%に過ぎない農林水産業は「多面的機能」を持っている。これを価値換算すると農業で八兆二千億円、林業で七〇兆三千億円、漁業で一兆五千億円、合計約九〇兆円との試算もある（いずれも日本学術会議 平成一三年）。

GDP算出見直しに「豊かさ」を加味した統計が求められているならば、このような農林水産業の持つ多面的価値も正しく評価する農林統計も考えていかなければならない。現行の「公的統計の整備に関する基本的な計画（第II期計画として平成二六年三月二五日閣議決定）」では、サービス産業、環境、観光等の統計整備の必要性をうたっている。

6 終わりに

農林統計が直面している課題は少なくない。しかし、

地方創生や農業・農村再興が言われる中で、農林統計の役割は今こそ重要となってきた。そして統計は製作者と利用者の双方で成長させるものだと思う。そうでなければ、本当に必要で社会が求める統計にはならない。本稿が多少とも議論のきっかけとなれば幸いである。

参考資料

1. 西田栄喜「農で二二〇〇万円！ー日本一小さい農家ー」が明かす「脱サラ農業」はじめの一歩ー」ダイヤモンド社（平成二八年九月一日発行）
2. 「統計情報 Vol. 56 No. 7」全国統計協会連合会（平成一九年七月発行）
3. 総務省「公的統計の整備に関する基本的な計画」（第一期は平成二二年三月、第二期は平成二六年三月）
4. 吉村秀清「新統計法と農林統計のゆくえ」（日本農業の動き一六六号 平成二〇年九月）
5. 吉村秀清「統計改革と農林業センサス」（農業情報研究 平成二〇年七月）
6. 福田慎一「なぜGDPの見直しが議論されるのか」（中央公論 二〇一六年一月号）
7. 桐山友一「踊る経済統計」（エコノミスト 平成二八年一〇月一日）

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」

①9

農耕地を対象とした外来雑草早期警戒システム

農研機構中央農業研究センター生産体系研究領域雑草制御グループ 黒川俊二

1 はじめに

一九八〇年代後半以降、多種多様な外来雑草の種子が飼料の原料となる輸入穀物などに混入して日本に入ってきており、その飼料を食べた家畜の糞尿が堆肥として投入される飼料畑に侵入し甚大な被害をもたらしている。

1本のつるの長さが一〇mを超えるアレチウリや草高が六mにおよぶこともあるオオブタクサなど、壊滅的被害をもたらす草種だけでなく、猛毒のアルカロイドを全草に有するヨウシュチヨウセンアサガオなどは、少しでも残草すると大きな問題となる。また、飼料畑で蔓延したアレチウリは降雨などによって流出し、河川敷に拡散し、生態系被害をもたらすとともに、最近ではさらにその水系でつながっている水田地帯にも拡散して、転作田で栽培される大豆作においても壊滅的被害が報告されている。

本来このような外来雑草は、侵入病害虫と同様に検疫

による国境でのコントロールや早期発見・早期対策を講じる公的措置が必要な対象と考えられる。しかしながら、日本の現在の植物防疫法では「有害植物」の定義には雑草が含まれないため、公的措置の対象外となっている。生態系被害のみならず農林水産業被害も対象となっている外来生物法でも対応が可能であるはずだが、これまでのところ農林水産業被害のみで植物が特定外来生物に指定されている例はない。中国、韓国、インド、米国、カナダ、英国、ドイツ、オーストラリア、ニュージーランドなど諸外国では、雑草が明確に規制対象となっているのは対照的である。日本も加盟している国際植物防疫条約でも雑草は対象とされているため、早急な法改正が求められる状況である。

このように法整備が進んでいない日本においては、今のところ、生産現場レベルでこの強敵の外来雑草に立ち向かう他ない。しかしながら、これまで、被害が相当拡

大し問題が顕在化した後に対策技術の開発が開始される、という対応となっていたため、海外の雑草防除プログラムをくぐり抜け、次々と大量の輸入穀物に混入していくる難防除外来雑草に対しては、その対応では手遅れとなっていた。今後は侵入病害虫と同様に早期発見・早期対策ができる仕組みづくりが重要となるだろう。

そこで、農研機構では、農耕地を対象とした外来雑草早期警戒システムの開発を進めている。これまでの研究で、侵入段階に応じた対応ができる仕組みを構築したので、ここではその概要について紹介する。

2 侵入段階に応じた対応が可能となるシステム

外来雑草は、未侵入段階、侵入初期・分布拡大期、蔓延段階と進むが、できるだけ早い段階で対策を講じることが重要である。また、それぞれの段階で行う対策は異なる(図1、2)。

未侵入段階のものについては、侵入防止、早期発見が重要となるが、被害が出る前であるため、どの種に警戒しているかがわからない。そこで、雑草リスクを未然に評価するための手法として、対象作物ごとに構築する耕地版雑草リスク評価法(耕地版WRA: Weed Risk Assessment)を考案した(図6)。雑草性評価と防除可能性から評点が計算される仕組みとなっている。これまでのと

図1 最優先すべき未侵入段階の評価と侵入防止策
外来雑草は輸入穀物に混入して侵入

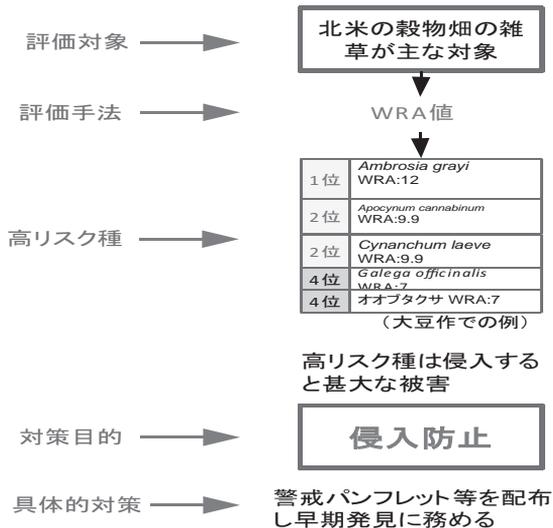


図2 侵入初期段階での評価と分布拡大防止策

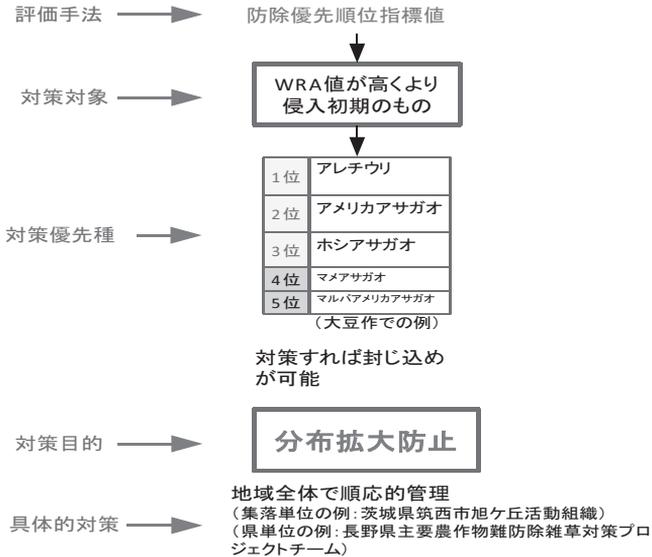
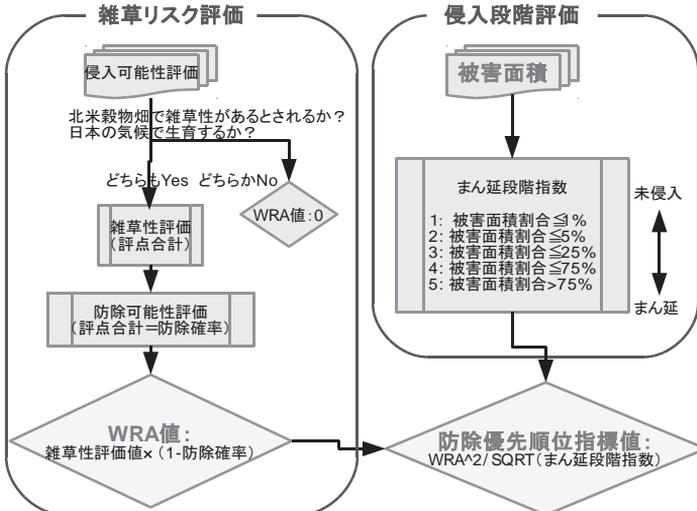


図3 農耕地における外来雑草対策優先度を決定するための評価フロー
WRA値は未侵入段階のものに、防除優先順位指標値は侵入初期段階のものに、被害面積は蔓延段階のものにそれぞれ使用される。



ころ、大豆用にそれぞれの評価指標が構築されている。

侵入初期のものについては、今後急速に分布拡大するおそれがあるため、分布拡大防止（封じ込め）が対応策となる。ここでは、耕地版WRAによる評価値と蔓延段階の両面から「防除の優先順位を決定する手法」を考案した（図3）。基本的には、リスクが高く、現段階の被害面積が小さいものほど優先順位が高くなる仕組みである。

最後の蔓延段階については、本来手遅れの段階であるが、被害回避技術の開発も重要となるため、被害面積が大きい草種ほどその優先順位が高くなると考えられる（図3）。

以上のように、ここで開発した「農耕地を対象とした外来雑草早期警戒システム」とは、三つの侵入段階におけるそれぞれの対策優先順位を作物ごとに示すことで、より早期の段階で対策を講じることができるシステムである。

3 おわりに

以上のシステムによって評価した大豆作での警戒情報について、日本雑草学会の学術研究部会「雑草情報共有システム研究会」のウェブサイトで公開している（<http://wssj.jp/~weedi/EWRR.html>）。なお、今後は、大豆作だけでなく、外来雑草の最初の侵入地である飼料用トウモロコシについても、その評価指標を構築する予定である。

一方で、このような情報を活用するにあたって課題もある。最初に述べたように、日本においては、農耕地で被害をもたらす外来雑草に対する法的な対応は行われていない。こうした法的根拠がない状況のため、農林水産省や地方自治体においても、「雑草」を直接担当する部署がない。そのため、ここで示した警戒情報を活用する管理主体が明確になっていないのである。現在外来雑草については、対象作物の栽培を担当する部署が単なる雑草問題として対応しているにすぎないため、雑草問題が生じていない「未侵入」段階で対策を行うこともできない。さらに、侵入初期段階のものについては、作目を超えて地域全体での取り組みが必要となるが、「雑草」の部署がないため、作目横断的な取り組みを進めることも難しくなっている。流域スケールという広大なスケールで急速に分布拡大するアレチウリなどについては、作目横断的な対応のみならず、河川敷を管理する関係者を含めた管理体制の構築が必要であろう。現在農研機構では、外来雑草を時間的に対応する早期警戒システムの構築だけでなく、空間的に対応するためのマルチスケールの管理技術の構築も進めている。

いずれにしても、これらの技術は公的な管理体制があって初めて機能するものである。法的整備を含めた公的な外来雑草管理体制の構築が急がれる。

編集後記

「日米同盟」とは、以前から「日本の米国への隷属関係のこと」だと思っていたが、ここに来てさらにその感を強くしている。

移民や難民の入国を一時禁止するとしたトランプ米大統領令が世界中の怒りを買い、国連や各国の指導者たち（メルケル独首相やホワイトハウスで大統領と仲良く手をつないだばかりのメイ英首相など）も批判。米司法省トップが憲法違反を示唆し解任劇となっている状況に対し、常日頃から「自由、民主主義、基本的人権、法の支配が基本」と力説している安倍首相は、国会で「コメントする立場がない」と答弁した。野田民進党幹事長の「日本も懸念を持たなければならぬ。単なるノーコメントは思考停止」との指摘は当然だろう。

この一〇日に持たれる日米首脳会談に向けては、日本からのインフラ投資などで約五一兆円の市場を創出し「米国で七〇万人の雇用を実現する」とした経済協力が準備され、その資金として、運用の手法で既に懸念のある年金資産も活用と報道された。野党の追及に対し、首相は年金資金に関し「全く検討していない」と答えたが、火のないところに煙は立たないのが常識というものだ。

当のトランプ氏は、日本との自動車貿易の在り方に関

してトヨタを名指し、そのメキシコ新工場建設が米国の自動車生産に打撃を与えると批判。また、「何年も通貨安誘導を繰り返している」とわが国の為替施策についても指弾した。これらに恐れをなし、訪米の際の「手土産」としたのがインフラ投資であろう。朝貢外交も極まれている。懸念されるのは、米国政権が自動車で日本に圧力をかけつつも、最後はその狙いが農産物のさらなる自由化に向かうのではないかということだ。

さて、本号では規制改革推進会議の農業・農協改造提案をめぐる特集を組んだ。小池恒男滋賀県立大学名誉教授は、農協改革の振り付けは官邸であり、その背後には在日米商工会議所と米通商代表部（USTR）がいる旨指摘された。つまりは朝貢外交と同じ脈絡である。としたら、TPP交渉が日米FTA交渉に移行となれば、その結末は火を見るよりも明らかであろう。

トランプ大統領の「アメリカ・ファースト」の向こうを張り、「日本ファースト」でいくべきだ。（花村）

写真投稿のお願い

本誌表紙等に掲載するため、各地の自然や風物詩、農林水産業などに関わる写真（データ）を頂けると幸いです。本号の表紙には、全農林愛知分会役員から頂いた写真を使用しました。投稿される際は、norin.ken@zennorin.jpまでお願いいたします。