

1951年7月20日第3種郵便物認可 2021年1月1日発行 毎月1回1日発行第71巻第1号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

年頭所感 谷口 信和

研究会 安倍政権の農政を振り返る

司会 作山 巧 報告者 荒川 隆

アメリカ大統領選の結果：バイデン勝利の背景と今後 服部 信司

国際農研研究成果報告 小堀 陽一

2021年 1 月号 NO.829



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二一年一月号（第八二九号）特集 安倍政権の農政を振り返る

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二一年一月一日発行 毎月一回一日発行 第七一卷第一号

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三―三三五〇八―四三五〇



（新潟県 越王（こしわ）おけさ柿 新潟県労働者福祉協議会 間 英輔）
越王おけさ柿は、角田山麓で栽培した、種のない柿で、「平核無」はおけさ柿の主力品種です。なめらかな甘さが魅力で、別名「ハ珍柿」の愛称で親しまれています。脱渋処理を行ってから出荷しています。

「農村と都市をむすぶ」編集委員会

（農林行政を考える会）

編集代表	谷口 信和	東京大学名誉教授
編集委員	服部 信司	国際農政研究所代表
	堀口 健治	早稲田大学名誉教授
	神加 山瀬	農政ジャーナリスト
	小矢 林俊一	東京大学名誉教授
	秋坂 和信	静岡農専短大教授
	安藤 雅一	東京大学准教授
	友田 光満	宇都宮大学教授
	作山 滋義	東京大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、
水田を地域農業・産業の拠点として
活かすための実践的提案の書

「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



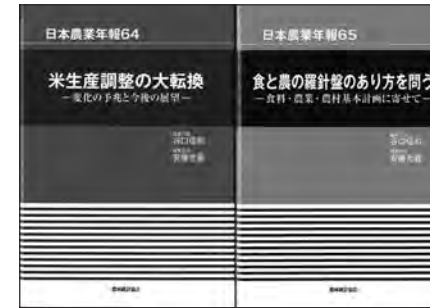
「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著

◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介



日本農業年報64

米生産調整の大転換
—変化の予兆と今後の展望—

日本農業年報65

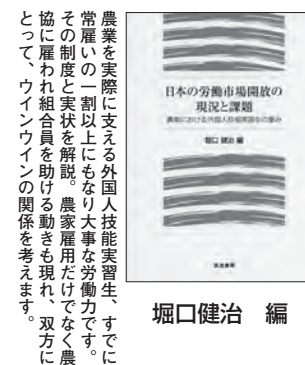
食と農の羅針盤のあり方を問う
—食料・農業・農村基本計画に寄せて—

編集代表 谷口信和
編集担当 安藤光義

TPP協定の全体像と 日本農業・米国批准問題

農産物の関税引き下げ問題を中心にし
つつ、知的財産権、国営企業などのル
ール分野問題も解明。

服部信司 著



堀口健治 編

農業における外国人技能実習生の重み

就農への道
多様な選択と定着への支援
堀口健治・堀部篤 編著

就農した若者の色々な事例を参考になるよう紹介しています。農地の手当てから資金調達、販売等、皆さん工夫しています。自分の夢を活かす雇われ就農も、また色々なやり方がある親元就農も記載しました。



◎「米生産調整の大転換」、「食と農の羅針盤のあり方を問う」、「TPP協定の全体像と日本農業・米国批准問題」は農林統計協会(TEL03-3492-2990)にお問い合わせください。「就農への道」、「日本の労働市場開放の現況と課題」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。



研究会の様子（編集部）

— 目 次 —

年頭所感 谷口信和（４）

研究会 安倍政権の農政を振り返る（14）

司 会 作山 巧

報 告 荒川 隆

出 席 者 谷口信和 服部信司 堀口健治 神山安雄

加瀬和俊 小林信一 矢坂雅充 秋山 満

安藤光義 友田滋夫

アメリカ大統領選の結果：バイデン勝利の背景と今後

..... 服部信司（56）

国際農研研究成果報告

作物の虫媒伝染病の拡散をシミュレートする個体ベースモデル

ーサトウキビ白葉病の防除技術開発への活用ー

..... 小堀陽一（65）

〔時評〕 本当に大丈夫なのかー農業子会社を通じた支配の可能性 …M2号（２）

☆表紙写真 北海道寄居村に多く生息する丹頂鶴（タンチョウ）（釧路分会 池田 誠）
「農村と都市をむすぶ」2021年1月号（第71第1号）通巻第829号

本当に大丈夫なのか ―農業子会社を通じた支配の可能性―



人・農地プランの実質化の推進に気を取られてしまい、農地中間管理事業の五年後見直しに関する改正法の中に見過ごされている点があるらしい。農業経営基盤強化促進法（以下、基盤法）の改正によって農地所有適格法人の役員の常時従事要件の緩和であり、第一四条第二項がそれである。

【農林水産省の説明】

最初に農林水産省のホームページの説明、「農地所有適格法人の子会社設立（グループ会社化）における農地取得要件について」をみることにしよう。

（１）農地所有適格法人（親会社）が子会社を設立（グループ会社化）して農地を購入したい場合、子会社は農地所有適格法人の要件を満たす必要がある。へこれは当然のことである。」

（２）子会社が認定農業者である場合、議決要件の特例（基盤法第一四条第一項）を活用することができ、親会社は、子会社の総議決権の二分の一以上出資することが可能となる。へこも理解可能である。」

（３）農業経営ノウハウのある親会社の役員を二社以上の子会社の役員と兼務させたい場合、親会社も認定農業者であれば、新しい役員要件の特例（基盤法第一四条第二

項）を活用すれば、兼務役員は、二社以上の子会社に兼務することが可能になる。へこまできると私には理解が追い付かなくなる。」

そこで新設された役員要件の特例（基盤法第一四条第二項）の説明をみてみよう。

「親会社の役員を子会社の役員と兼務させる場合、以下の要件を満たした上で、子会社が農業経営改善計画を作成し、市町村の認定を受けた場合、当該計画に記載された兼務役員は、子会社の農業常時従事する構成員たる役員と同様に取り扱われる」とある。そして、その要件として「①親会社が子会社の総議決権の過半を有していること（議決権要件の特例を活用する必要がある）、②親会社が認定農業者かつ農地所有適格法人であること、③兼務役員が親会社の行う農業の常時従事者かつ親会社の株主であること、④兼務役員が子会社の行う農業に三〇日以上従事すること」の四つが記されている。

その結果、「兼務役員が、三社以上のグループ会社に兼務することで、農業経営のノウハウを共有することが可能となる」という効果が発揮されるのだそうだ。

【学会の解釈と説明】

この農林水産省の資料ではやはりよく分らない。昨年一一年半に開催されたある学会では、今回の法改正については次のように解釈できるという説明があった。

「子会社が農地所有適格法人の要件を満たすうえで、親法人の役員が子会社の農業に年間一五〇日以上従事する必要がなくなり、親法人の役員が二つ以上の子会社の

役員を兼務可」となり、「その役員が子会社の農業に年間三〇日以上従事することが要件」となったが、それは「子会社の取締役を親法人の取締役が兼任する場合、一〇〇%子会社（完全子会社）を農地所有適格法人とすることも可能に」なったことを意味する。

その結果、「事業持株会社による農業法人のグループ化や第三者への株式譲渡による経営継承が活発に」なり、「一〇〇%子会社の農地所有適格法人が認められることとなったことで、株式交換の活用や企業買収によるM&Aやグループ法人税制の活用によるグループ企業の再編に途が開かれた」とのことであり、「大企業による農地所有適格法人の実質支配」が懸念されるという話であった。

学会での説明によると「大企業が従業員を農業子会社の役員にすれば、役員は農業関係者扱いになるので、その農業子会社が、実質的に親会社の支配を受けていても農地所有適格法人の要件を満たすことが可能」になるということである。それには「株式を取得する資金を貸し付けたうえで一定の条件で株式を買い戻す方法」と「親会社が子会社の株式を子会社役員に信託する方法」があるらしい。

そして、「いったん、農地所有適格法人の要件を満たす農業子会社ができれば、M&Aによって農地所有適格法人を買収してその農業子会社の一〇〇%子会社（大企業の孫会社）とすることが容易に」なるという説明があった。

①大企業が四九%の出資で農業子会社を立ち上げ、その取締役が残りの五一%を当該大企業からの金銭貸付または株式の信託を通じて出資して一五〇日農業に従事するという関係をまず構築する。この取締役は当該大企業の実質支配下にあることは言うまでもない。

②当該農業子会社が一〇〇%出資で（当該大企業からみれば）孫会社を複数立ち上げ、それらの孫会社で当該取締役が年間三〇日農業に従事する。一五〇日十三〇日×七（三六五日なので最大七社まで孫会社の設立は可能だそう）。そうすれば孫会社は農地所有適格法人の要件を満たし、農地を購入することが可能となる。

以上については私の誤解があるかもしれないが、「大企業による農地所有適格法人の実質支配のイメージ」という分かりやすい図も示され、大変勉強になった。

【地獄への道は善意で敷き詰められている？】

優良経営の表彰事業では一つの経営で事業が完結せず、グループ会社が設立されているケースが必ずあり、それをどう評価すればよいかに頭を悩ますことが増えてきた。経営発展に伴い子会社を設立して事業を拡大していくのは自然な流れであり、今回の法改正はそうした現場からの求めに応えるものだったと理解される。善意の法改正だったのである。だが、これが別の使い方をされてしまわないか、地獄行きとならないか、気になるところである。高収益作物次期作支援交付金もたらした混乱は記憶に新しい。本当に大丈夫なのだろうか。（M2号）

年頭所感

東京大学名誉教授 谷口信和

新型コロナウイルスは救世主たりうるか―コロナ発生から一年

本誌が読者の手許に届く頃には中国・武漢で発生し、後にCovid-19と命名された新型コロナウイルス感染症が日本に上陸してからちょうど一年となる。二〇二一年がどのような年になるかを考える上で避けて通ることができないのが、このコロナ禍の行方であろう。確かに二〇二〇年末からは中国やロシアに加えてイギリスなどのヨーロッパ諸国でもワクチンの接種が始まり、暗かった闇の中にも一筋の光明が見え始めたといっている。

ところで、ウイルスに対するワクチンの開発から接種に至る基本プロセスは、①基礎研究↓②非臨床試験（細胞・動物実験）↓③臨床試験（人への投与試験で一〇〇人から数千人規模の第一相↓第三相の三段階に分けられる治験実施）↓④薬事申請・審査・承認↓⑤生産・供給体制整備・実施↓⑥ワクチン接種となっている。しか

し、よく知られているようにSARSなどは開発自体が断念されているし、エイズHIVやマラリアのワクチンは研究が進められてはいるが未だに見つかっておらず、開発期間が短い方に属する麻疹でも一〇年はかかっていて、実用化には長い年月が必要である。

今回の新型コロナウイルスについては、ワクチン開発能力のある各国において、第一に、①③のプロセスを段階的に実施する従来のやり方に代えて、同時的・並行的に実施して大幅な短縮化を図り、第二に、政府の大規模な支援（リスク負担）によって臨床試験段階から生産体制の整備に先行着手し、承認とともに接種開始が可能となる状況を生み出すとともに、第三に、④の迅速化を実現して、開発から接種に至る期間の超短縮化がめざされている。こうして、イギリスで投与が開始されたファイザー・ビオンテック（アメリカ）のワクチンは開発から一年以内での実用化を実現したわけである¹⁾。

また、開発されつつあるワクチンのタイプは、①従来

型の不活化ワクチン（インフルエンザやポリオワクチンで実績あり）、②組換えタンパクワクチン（抗原を遺伝子組換え技術で作成して人に投与するもので、インフルエンザワクチンとしての実績あり）、③組換えウイルス様粒子（VLP）ワクチン（ウイルスのゲノムを含まないタンパク質のみから作製したワクチンで、B型肝炎や子宮頸がんワクチンとしての実績あり）、④ウイルスベクターワクチン（仙台ウイルスを媒介にしてコロナウイルスの遺伝情報を経鼻・注射投与して抗原合成を促すもので、エボラウイルスワクチンのみの実績あり）、⑤mRNAワクチン（ウイルスメッセンジャーRNAを人に投与して、体内で抗原合成を促す。実績なし）、⑥DNAワクチン（ウイルスDNAを人に投与して、DNAからmRNAを媒介して、抗原合成を促す。実績なし）、など多種にわたっている²⁾。

このうち、①～④は程度の差はあるが既存の投与実績があるものの、⑤～⑥は全く新規の開発であり、上述のファイザー社のワクチンは⑤に該当する。さらに実用化間近のモデルナ社（アメリカ）も⑤、アストラゼネカ社・オックスフォード大（イギリス）は④であるほか、厚生労働省が開発中として指摘している海外六社、国内五社のワクチンの内訳（計一二種）は、①一社、②三社、④三社、⑤四社、⑥一社となっている。これまでに承認

・投与の実績がない⑤と⑥が先行しており、その割合が四二％高いことに注意が必要である。

以上の点を踏まえると、現在開発中のものから接種に移行しているワクチンに関しては以下のような課題が多く残されている。

第一に、開発から実用化までの期間が著しく短いため、治験数が十分ではないことにともなうリスクの存在（ワクチン接種は非感染者の一般人に対して行われるため、安全性の確保がとりわけ重要）。

第二に、これまでに経験のない⑤や⑥の作製方法によるものや、投与実績が限られている④によるものが多いことから（これらで六七％を占める）、副反応に対する危惧が存在していること（すでにファイザーワクチンについては接種直後からアナフィラキシーショックの症例の発生が報道されている）。

第三に、そもそもワクチン接種を通じて獲得された免疫の持続期間についての有意な検証を行うだけの時間そのものが経過していないことから、ワクチンの効果についての最終的な判断ができないこと³⁾。

第四に、同様に新型コロナウイルスの発見から一年程度しか経っておらず、ウイルスそのものについても十分な知見が得られていないし、まして後遺症まで含めた感染症の全貌が明らかになっているとは言いがたい状況の

下で、ワクチンに頼り切ることはできないのが現実である。

こうした点に十分な注意を払いながら、日本においては導入の是非を慎重に検討することが求められてくるであろう。

新型コロナウイルス感染症に正面から向き合ってきたか―二〇二〇年末までの実態

そこで、改めて二〇二〇年末までの新型コロナウイルス感染状況の推移を諸外国と簡単に比較しながら、日本における感染症対応の課題を探り出してみたい。

本来、こうした分野については全くの素人である筆者が新型コロナウイルスの検討に踏み込むのは次のような理由による。本稿の後段で述べるように新型コロナウイルスパンデミックは新自由主義的グローバル資本主義のもとらした三つの危機の一環をなしており、その根本的な解決に向けては三つの危機を一体的に捉えるとともに、新自由主義的グローバル資本主義それ自体への反省・批判を踏まえ、解決の方向性についての示唆を提示することが必要となっているからである。

図は二〇二〇年二月末から一二月月上旬までの毎日の新規感染者数の推移を示したものである。図中の数字は感染者数の累積・死亡者数・致死率を表しており、世界の

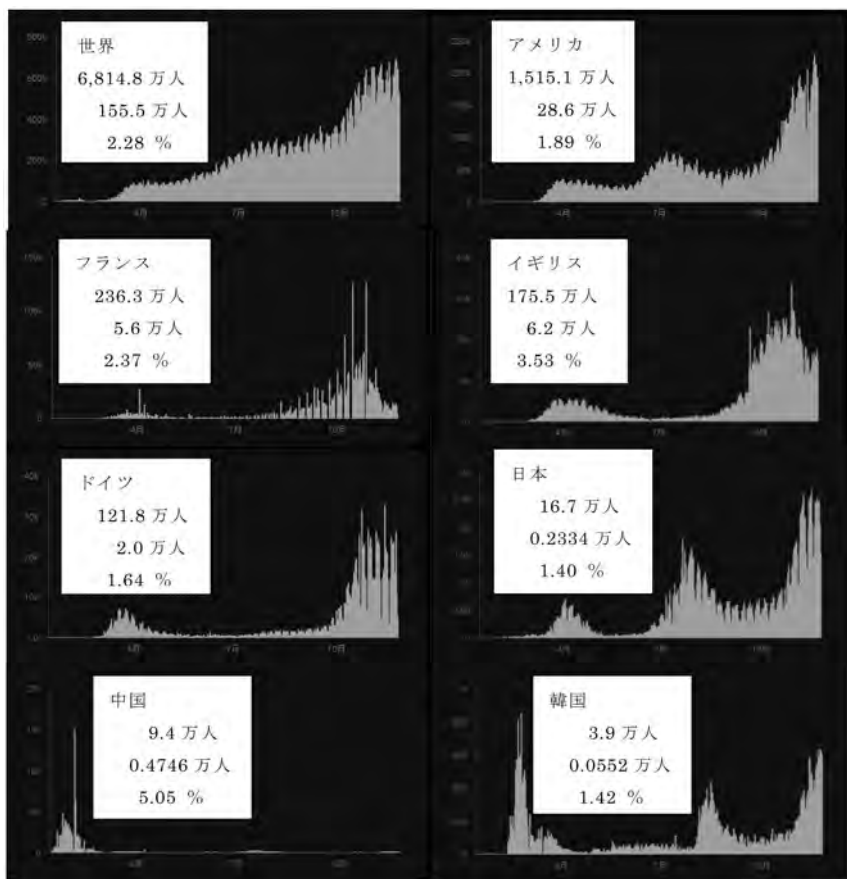
次からは累積感染者数の多い順にアメリカから韓国までを取り出して提示した。これによると、以下のような興味深い事実が浮き彫りになる。

第一に、世界全体でみれば、毎日の新規感染者数は依然として増加局面にあり、一度も感染者数の封じ込めに成功することなく、第一波の感染拡大が継続していることが明らかである。このことは世界の感染者数累積の二・二％、死亡者数の一八・四％を占めて断トツの地位に位置するアメリカの動向に大きく規定されているとみてよい。

第二に、感染者数の絶対値をみると、人口規模に関わりなく、日本・中国・韓国といった東アジア諸国はアメリカとは二桁、フランス・ドイツ・イギリスとは一桁の違いがあり、感染状況についての何らかの特殊性―山中伸弥教授が提唱したファクターXの存在を予感させるようなレベルとなっている。

第三に、ヨーロッパ諸国は四月前後の第一波の後に、五、八月に一旦感染者数の封じ込めを実現したが、バカンス終了後の九月以降に明らかな第二波に突入した後、イギリスやフランスでは一月以降減少局面に入っているが、ドイツは高原状態に止まるという差違が生じている。大切な点は第二波の到来を認知して、再度のロックダウンや移動制限措置を取る中で一層の感染爆発（死者

図 世界の新型コロナウイルス感染状況（2012年12月9日現在）



- (注) 1. 日毎の新規感染者数の推移（縦軸の目盛りはそれぞれ異なる）。2月23日（左端）から12月9日（右端）までの数字。
 2. 囲みの中の数字は上から順に感染者数累積A、うちの死亡者数B、致死率（ B/A ）。
 3. 新規感染者数累積の多い順に配置した。
 (出所) Covid-19 Map -Johns Hopkins Universityからの2019年12月9日10:29ダウンロードデータによって作成した。

の激増)を抑制しつつあることである。

第四に、欧米諸国とは対照的に一・二月の感染爆発で世界への伝播の起点となった中国は三月上旬までに新規感染の封じ込めに「成功」し、経済社会活動の日常化を達成して今日に至っている(第一波のみに抑え込んだ)。

感染者数累積は九・七万人であり、人口が1/10の日本の一六・七万人の六割弱に止まっている。とはいえ、新型コロナウイルスの全容が分からず、治療法も手探りの段階だったこともあり、致死率は五・〇五%と掲出した諸国の中では群を抜いて高かった。

第五に、日本や韓国はヨーロッパや中国とは異なり、現在第三波に突入していることが明らかであって、第二波から第三波の間に明確な感染封じ込めの時期をもつことなく連続的に感染が継続していることを共通点としている。その際、韓国と比較すると日本が第一波へ第二波へ第三波の關係で感染者数の激増に見舞われていることが注目されることである。また、感染者数に対する致死率は日本一・四〇%、韓国一・四二%であり、世界平均の二・二八%やフランス二・三七%、イギリス三・五三%よりは低い、ドイツの一・六四%との間に大きな差はないというべきであろう。

以上の検討において、感染者数や致死率(死亡者数)の利用にあたって、あえて人口一〇〇万人当たりの数字

を用いなかったのには理由がある。それは日本が掲出した諸国の間でも例外に属するほどの政策的な要因によってPCR検査の実施件数が著しく低く抑えられているため、把握される感染者数が著しく少ないからである。このことは今後PCR検査数が増加すればそれに比例して感染者数は増加するだろうし、それに比例して死亡者数も増加することが見込まれることを意味している(致死率が比例的に増加するとはいえないが、すでに観測されているように高齢者への感染拡大が進行すると致死率を大幅に引き上げる要因が作用することに十分な注意を払うべきであろう)。そうした状態に近づいたときに他の諸国との客観的な比較が可能になるのだが、現在はまだその段階に到達していないといわざるをえないため、やむをえず感染者数の増加傾向に着目することで事態の把握に努めたい。

さて、以上の比較から日本の感染者数の動向について以下の二点を指摘しておきたい。

第一に、日本では政府が今日までの感染者数の動向について、第二波の存在も、第三波への突入も認めてはいないという点である。誰がみても明らか第二波く第三波の存在に目をつぶる理由はただ一つ、七月二二日に開始したGotoトラベル事業が、一方では新規感染の鎮静化を事業実施の前提条件にしていたからであり、他方

ではこの事業による感染の拡大の現実を認知したくなかったからである。

たしかに夏の旅行シーズンを経た九〜一〇月には新規感染者数は若干減少したが、第一波のピーク並みの水準を維持していた。不幸にもこの水準のまま秋の観光シーズンに入り人の移動が活発化するとともに（一〇月一日にGotoトラベルに東京が追加）、「低温＋乾燥」というウイルス拡散の条件が満たされる地域が北海道から南下して全国に及び、感染の再拡大が始まった。

第二に、第一波への対応として取られた緊急事態宣言によるウイルス封じ込めの「成功体験」が仇となって、一方ではPCR検査の拡充↓感染者の隔離・治療という「科学的見地に裏づけられた」感染症対策の王道を採用することに依然として踏み切れておらず（五〜七月こそ秋からの感染拡大に向けて検査・医療体制の拡充・構築を図るべきだった）、他方では不徹底な休業補償対策によって、落ち込みが激しかった経済の立て直しをGotoキャンペーンに託した結果、第二波をはるかに超える規模の第三波に突入しながらも経済対策からコロナ対策に軸足を移すことができず、極めて危険な感染症爆発状況に突入しつづけるといわざるをえない点である。

コロナ感染症対策と経済対策の両輪推進という政府の方向は、実は農業政策においても産業政策と地域政策と

いう「車の両輪」論としてお馴染みのものである。後者は産業政策の中身を地域政策的な内容にすれば両立が不可能というわけではない。しかし、前者においてはGotoトラベルのような人の移動を促進する政策と、人々との接触を避ける感染症対策とを両立させることは本質的に無理である。感染症対策の基本といわれる「ハンマー・アンド・ダンス」とは、換言すれば感染症対策↓経済対策↓感染症対策・・・の連鎖に他ならず、両立ではなく時期的な連鎖を意味しているのである。

こうした基本的な政策の方向を安倍く菅政権が採用できない背景には、一方で新型コロナウイルスパンデミックがいかなる世界的な課題を我々に突きつけているのかという危機意識の希薄さがあり、この課題の克服を従来の新自由主義的グローバル資本主義の経済政策の枠内で構想することに限り憑かれているという時代認識の欠如があるといつてよい。

グローバル化と新型コロナウイルスの地平—— ペイン・インフルエンザから一〇〇年

そこで少しだけ回り道だが、一〇〇年ほど前の一九一八年春〜二〇〇年春にかけて三波にわたって世界を席巻したスペイン・インフルエンザ（SIと略称）との対比を簡潔に行うことで今次の新型コロナウイルスパンデミックの歴史

表 二つのパンデミックの比較

	単位	スペイン・インフルエンザ	新型コロナ感染症
発生時期	年月	1918.3～1921.3	2019.12～
世界人口	億人	18～20(0.55)	76
感染者数	万人	45,000～60,000(2,380)	6,815
感染者数割合	%	22.5～33.3(43.3)	0.90
死者数	万人	4,000～5,000(39)	156
致死率	%	6.7～11.1(1.63)	2.28
日本人平均寿命	歳	男44.25／女44.73	男80.75／女86.99

- (注) 1. 数字は世界全体で括弧内は日本を示す。平均寿命は日本について。
 2. スペイン・インフルエンザに関する数字は複数の文献から、筆者の判断で適宜引用したり、算出したものである。
- (出所) 速水融『日本を襲ったスペイン・インフルエンザ』藤原書店、2006年；「日本におけるスペインかぜの精密分析」東京都健康安全研究センター年報56(2005年)；「新型コロナウイルスとスペイン風邪の比較によって、怪しげな統計に基づく数字がひとり歩きしている」WIRED (US) のインターネット翻訳版などによる。

の意味を吟味しておきたい(表参照)。

俗称スペイン風邪は一九一八年三月頃から一九二一年三月頃まで三波にわたって出現したパンデミックである。一九一四年七月に勃発し、一九一八年一月に終戦を迎える第一次世界大戦の最終盤で発生したS Iは二重の意味で当時のグローバルゼーションの申し子だった。

第一は、アメリカの基地で発生したS Iは世界大戦にともなう米軍の欧州派遣によりフランスでのエピソードを引き起こし、これがヨーロッパから世界に拡大してパンデミックをもたらした。いわば、世界大戦という形で軍隊の「国際交流」⇨グローバルゼーションがS Iの感染拡大の契機となり、起動力だった。

第二は、第一次大戦そのものが世界史上初めての世界大戦であって、一九世紀中葉からのグローバルゼーションを通じて獲得された帝国主義列強の領土⇨植民地再分割戦争という性格をもっていたからである。

このパンデミックは世界中で四・五・六・〇億人に感染をもたらし、世界人口の二〇～三〇%が罹患する中で、七・一〇%という高い致死率をもって、四〇〇〇～六〇〇〇万人を死に至らしめる大惨事を引き起こした。

S Iの特徴としてしばしば指摘されるのは二〇～四〇歳層の高い致死率であって、六五歳以上の高齢者で高い致死率を示す今日の新型コロナとの大きな差違である。だ

が、表に示したように、日本では当時の平均寿命は四五歳程度であって、今日の八〇歳超とは雲泥の差がある時代だった。したがって、四〇歳は当時の感覚でいえば、決して若いとはいえなかったのかもしれない。そこに彼我の時代がおかれた状況の差（栄養状態の改善と医学の発達）を十分に認識する必要がある。

そして、一九一八年一月に大戦が終了した時に、世界史は二つの重大な変化の時代を迎えたことを忘れてはならない。一つは一月革命によってロシアにソビエト政権が誕生し、資本主義とは異なる政治経済社会体制への一步を踏み出すことになった点であり、二つは敗戦国ドイツが帝政からワイマル共和国へと移行したことに象徴的に示されるように、各国資本主義体制の内側に後の福祉国家を目指すような修正の動きが澎湃と沸き起こった点である。

前者は二〇世紀末に一つの歴史的な自己破産の時を迎えたが、後者のあり方に反面教師としてだけではない有形無形の影響を与えた。グローバリゼーションの申し子として誕生したSIPANデミックはこうした時代への転換点の扉を開くという歴史的な役割をもったということがここで強調したい点である。

翻って、未だ展開途上ではあるが今回の新型コロナパデミックが置かれた状況を俯瞰すれば以下の三点を特

徴として指摘することができよう。

第一は、今回の新型コロナパデミックは中国という社会主義を標榜する「国家資本主義」が重要な起動力として参入した新たなグローバリゼーションの局面で、中国を起点としてコロナの感染拡大が引き起こされた延長線上で発生した点に特徴がある。SIPANデミックを領導したグローバリゼーションが専ら「西側」先進国を起動力として推進され、これらの諸国を起点としてSIPAN自体の感染拡大が拡大したのとは異なっている。

第二は、コロナ感染の起点となった中国では感染の封じ込めに「成功」している状態が生まれているのに対して、「西側」の感染伝播地域では感染の終息が未だ見通せない局面で、ワクチンの開発・接種が一挙に進められるといった錯綜した国際関係が出現しつつある点である。こうした中で中国はマスクや衛生材料、ワクチンなどでの開発・輸出能力を飛躍的に高めつつあり、「コロナ後」の世界での影響力を強めることが予想されるといってよい。

第三は、今日では「西側」先進国は栄養状態の改善と医療の発達によって押し並べて高齢化社会に突入しており、ワクチン接種の普及による抑止効果が期待されるとはいえ、新型コロナウィルスによる死亡者増加が危惧される点である。一般的には所得水準が高く、医療の発達

している「西側」先進国で高度医療の恩恵を受ける条件が整っているし、アメリカなどでも貧困層に感染者・死亡者が多いという報告があるが、高齢者の致死率が高いという新型コロナウイルスの特徴が「西側」先進国にどのような影響を与えるのかは現時点では不透明であるといわざるをえない。

こうした特徴を背景としながら、先述したようにコロナパンデミック危機を今日の新自由主義的グローバリゼーションが生み出している三つの危機の一環として把握することが最も重要である。換言すれば、新型コロナウイルスパンデミックが開くであろう新しい時代の扉は、以下の三つの危機を整合的にかつ同時に解決する道筋を指し示すものでなければならぬのである。

その第一の危機とは気候危機である。この間の山林火災（オーストラリア・アメリカ西海岸・アマゾン）、洪水の頻発（西日本を中心とした線状降水帯による集中豪雨、台風・ハリケーン）、異常高温（欧米での熱波、日本での異常高温）、異常低温、砂漠トビバツタ異常発生など枚挙に暇がない気候危機がグローバル化の飛躍的拡大にともなうCO₂排出量の増加によってもたらされる地球温暖化と密接不可分の関係にあることは多くの人々の共感するところである。日本政府も遅ればせながら、二〇二〇年六月の環境白書では気候変動に代え

て気候危機という認識を採用するに至ったし、菅首相は二〇五〇年までに温室効果ガスの排出を全体として〇にするカーボンニュートラルを宣言した。とはいえ、環境問題の解決にあたっては「宣言」ではなく、行程表に基づいた具体的な実践が最も重要である。

第二が、新型コロナウイルスパンデミック危機である。ヒト・モノ・カネの過剰流動化を通じた世界大のサプライチェーン構築に邁進するグローバル資本主義の必然的な産物としてこれを把握することが大切である。ここでは豚熱や鳥インフルエンザなど畜産でも進行するウイルス感染症の危機が「人獣共通感染症」の視点から再把握されねばならないといえよう。

第三は、格差拡大による分断と対立の危機である。そこには自己責任論に基づく競争至上主義を命題とするマネーゲームに狂奔する金融・カジノ資本主義の不可避の陰影が投影されているといえてよい。とくに、菅首相のスローガン「自助・共助・公助」は自助に圧倒的な優位性を与えた競争至上主義の思想で色濃く染め上げられている点が危惧されるところである。

農業と農政のあり方をめぐって―安易にコロナ後を語るなかれ

このような三つの危機に対する構造的な認識を出発点

とすれば、それらからの脱却の道筋は経済・社会・環境の三つの調和・トリアードを追求するSDGsが有力な対抗軸として浮かび上がってくるであろう。したがって、向後一〇年の食料・農業・農政の目標を示した二〇二〇年基本計画はコロナ後を展望しながら改めて議論し直すくらいの覚悟がないと現実的な計画として機能することができないのではないか。

コロナの終息が見通されない段階で安易にコロナ後を語ることはできないというのが筆者の基本的な立場ではあるが、新型コロナウイルス危機が新自由主義的グローバル資本主義の必然的な産物であるという視点からすれば、これへの批判的検討が出発点となるだろう。だとすれば、例えば二〇三〇年に五兆円の目標を掲げる農産物輸出戦略によって国内農業の浮揚と生産基盤の強化を図るといった外需主導型農業発展への過度の期待を払拭して、輸入農産物代替をめざす内需主導型農業発展へ切り替えることを抜きにして、CO₂排出量の削減をめざす気候危機対策との整合性を取ることはできないというべきである。

その際の最重要課題はいうまでもなく、カロリーベース食料自給率の本格的な向上である。改めて五〇%の目標を提起したい。もちろん二〇三〇年に四五%というの「現実的な」目標として既に決定されているというこ

とを配慮すれば、目標年を二〇三五年にでも二〇四〇年にでも延ばしてよい。その代わり、現在は全く設定されていない五年ごとの中間目標と行程表を具体的に提起することを求めたい。もし、目標年がそんな先の基本計画は立てられないというのなら、二〇五〇年のカーボンニュートラル目標はどうかと問わざるをえないだろう。要は政策決定主体の本気度が実感できる目標と計画こそが真に求められているのである。新型コロナウイルス危機はそのような決意を我々に要請しているのではないか。

(注)

(1) 第一七回厚生科学審議会予防接種・ワクチン分科会 資料「新型コロナウイルスワクチン実用化に向けた取り組みについて」二〇二〇年一〇月二日による。

(2) 「DNA・mRNA・ベクター・・・多様なワクチンの違いは？」日経電子版、二〇二〇年七月二〇日。

(3) 周知のように横浜市立大学の研究によって、新型コロナウイルスの自然感染からの六ヵ月を経過した回復者において「抗ウイルス抗体」と「中和抗体」が保有されることが明らかにされたが、ワクチンによる免疫についての持続期間についての実態は明らかにされていない。二〇二〇年一二月二日の横浜市立大学プレスリリースによる。

研究会

安倍政権の農政を振り返る

作山 それでは、ただいまから「安倍政権の農政を振り返る」というテーマで研究会を開催します。

本日の講師は荒川隆さんです。略歴は用意いただいた講演資料にあるので、私から詳しくは紹介しませんが、一九八二年に農水省に入省され、官房長や農村振興局長を歴任されまして、二〇一八年に退官されました。退官後も活発な言論活動を展開されており、一〇月には『農業・農村政策の光と影』という著書も上梓をされています。



作山 巧 氏

本日は、安倍政権下も含めて農水省の重要ポストを歴任された荒川さんから、「安倍政権の農政を振り返る」ということで、貴重な報告を聞ける

ものと私も一堂、大変期待をしております。

本日の進め方としましては、冒頭に五〇分以内で配付された資料に基づいて報告を頂き、その後幾つかの項目に分けて、全体で一時間程度で質疑応答をしたいと思います。進め方は以上です。

では、資料に基づきまして、最初に荒川さんから報告をお願いします。

I 報告

荒川 御紹介いただきました荒川隆と申します。今日とはよろしくお願い申し上げます。

作山先生から今お話がありましたがおととし、農林水産省を辞めました。三六年とちょっと農林省に籍を置きまして、霞が関の本省以外にいたのは、ドイツの大使館に農務官で行っていた三年間と、内閣官房の参事官と

研究会出席者

(2020年11月10日 於：農林水産省会議室)

司 会 作山 巧

報 告 荒川 隆

出席者 谷口信和、服部信司、堀口健治、神山安雄
加瀬和俊、小林信一、矢坂雅充、秋山 満
安藤光義、友田滋夫



荒川 隆 氏

それから、平成一二年に畜産総合対策室長というポストについて、平成一三年にBSEというのがあったのですが、その後もいろいろなことがあって、課長ポストとしては畜産局の牛乳・乳製品課長、それから競馬監督課長をやらせていただきました。その後しばらくしてから、平

して一年半、内閣官房に出ていた。その四年半以外は幸か不幸かずっと本省におりました。
もちろん課長補佐になるぐらいまでの最初の一〇年ぐらいは小僧のようなものですから、何をやっているのかなと思いつながら、農林省の政策、そのほかを見てきたのですが、ドイツから帰ってきて、平成でいいますと七年になりますけれども、食管法が廃止になって、新食糧法というのでできた年でございまして、まさにそのときに食糧庁の企画課の総括を仰せつかって、米政策に初めて携わったわけであります。
それ以来、米、麦など、旧食糧庁のお仕事、それから農産園芸局の農産企画課で減反、生産調整の仕事をやっておりました。通算すると、米、麦関係を一〇年ぐらいやっておりました。

成二三年には畜産部長もやらせていただいておりますので、畜産関係も通算七、八年やらせていただいております。

それから、私のキャリアで大臣官房というところが一番長うございまして、一二年ぐらいおりました。辞めてから思うのですけれども、官房は直接担当部局ではないので長くやっても余り役に立たないのですが、逆にいえば官房でいろいろなことを勉強させていただいた。官房長もやらせていただいて、省全体の政策を高い立場で見ることができ大変勉強になったなと思っております。

今日は私のキャリアでいいますと、退官までの一〇年ぐらいに相当する部分、安倍政権八年でしたけれども、民主党政権の終わりぐらいから、安倍政権の六年ぐらいのところまで、本当に官房の真ん真ん中におりまして、総括審議官、官房長とやらせていただきましたので、その間の農政を振り返るといってお題を頂戴いたしましたので、大変光栄に存ずる次第でございます。

資料は今、作山先生のお話がございましたが、大きく三つないし四つぐらいの固まりになっております。表紙の赤い字で書かせていただいたのが実は心の叫びでございまして、今日もいろいろなお話をさせていただきますけれども、詰まるところ食料・農業・農村政策というのは、「資本の論理」というものと、「資本の論理」に對置する概念が「協同の力」なのかどうかは、私もま

だこなし切れてはいないのですが、要は「資本の論理」というのとそれに相對するもの。それから、効率を求め、競争して他人を蹴っ飛ばして大きくなるという競争社会、「終わりなき競争」なのかそうではないのか。そうではないほうに「安寧なる未来」というタイトルをつけてみましたけれども、二項對立ではないのですが、そういうせめぎ合いの中で農業・農村政策というのはあっち行ったりこっち行ったりしているなという感じがいたします。

それで、たまたま今年はコロナがございまして、まさに新型コロナウイルスで国民の皆さんの価値判断とかパラダイムの揺らぎがあるわけでありまして、そういうものを契機にして、まさに基本計画も新しい、いいものができたわけですから、それを肉づけして、コロナ後の社会においても農業・農村がきちっと成り立つように、いろいろな情報発信をしていきたいなと思っております。

それでは、めくっていただきまして、いつも私が講演させていただくのは、農協系統の方とか土地改良系統の方とか、あるいは都道府県行政という方が多いのですけれども、今日は先生方プロフェッショナルでいらっしやいます。これは私の独断と偏見でありますので、書いてあることが生煮えだなどかいろいろな御批判はあろうか

と思います。それはまた質疑のところでやらせていただければと思います。

基本的には、農業・農村関係者の皆さん、それからそれに少しでも理解をしていただけそうな消費者、納税者の皆様方に対して、農業・農村は大事なのだということを発信していくというスタンスで、私の講演なり資料というのはできております。

1 これまでの食料・農業・農村基本計画

まず、この八年を振り返る上で、基本計画が二回制定されましたので、そこを触れていきたいと思います。

三ページ、四ページがこれまでの食料・農業・農村基本計画ということで書かせていただいております。プロフェッショナルの先生方を前にお恥ずかしいのですが、荒川なりにこの基本計画はどういうものだったのかということを知りやすく関係者にお伝えするために作ったということで御理解いただければと思います。

平成一年の食料・農業・農村基本法は、それまでの農業基本法が農業政策のみを射程に置いていたものから、農業の多面的機能ですとか食料安全保障といったものを含めて、食料・農業・農村政策を農林水産省の大き

I これまでの食料・農業・農村基本計画

①

食料・農業・農村基本法制定【平成11年 自民党政権】

産業としての農業だけでなく、農業・農村の持つ多面的機能や食料政策までを射程に政策を推進することを規定

「12年基本計画」を閣議決定【平成12年 自公政権】

- 初めての基本計画。食料自給率目標（45％）を設定

「17年基本計画」を閣議決定【平成17年 自公政権】

- 担い手の明確化と施策の集中化・重点化、従来の品目毎の価格政策ではなく品目横断的な経営安定対策の導入など大胆な方向性を提示。
- 実施段階におけるいわゆる「都府県4ha問題」などにより、農家選別政策・弱者切り捨て政策との批判が沸騰

「22年基本計画」を閣議決定【平成22年 民主党政権】

- 民主党政権下での初めての基本計画。農業者戸別所得補償を前面に打ち出すとともに意欲的な自給率目標（50％）を設定。財源手当の課題や構造政策との矛盾、自給率の実現不可能性などが露呈
- 戸別所得補償制度モデル事業：米に対し15千円/10a支払開始
農業・農村整備(NN)予算：前年比▲63%減「コンクリートから人へ」

I これまでの食料・農業・農村基本計画 ②

「27年基本計画」を閣議決定【平成27年 自公政権】

- 前二回の基本計画【17年基本計画（選択と集中を目指すも選別政策批判で頓挫）と22年基本計画（戸別所得補償を導入するも現状固定・財源不足で頓挫）】の反省に立ち、産業政策と地域政策を車の両輪としてバランスのとれた農業・農村政策を目指す。
- その後TPP、日・EU/EPA、中間管理機構法、競争力強化法、農協改革など、産業政策ばかりに注力され、農村現場に不信感が醸成

新たな基本計画を閣議決定【令和2年 自公政権】

- 本年3月策定の新たな食料・農業・農村基本計画は、TPP、日・EU/EPA、日米貿易協定（TAG）の合意など、新たな国際環境の下での我が国農業・農村の将来を展望する重要なマスタープラン
- 平成末期の行き過ぎた「農政改革」から、中小家族経営の再評価、地域政策の総合化など「産業政策と地域政策の車の両輪」の27年基本計画を継続・深化する方向へ
- 食料・農業・農村の価値共有について、国民運動と国民的合意形成の重要性を指摘

4

な政策の範疇にしていくのだということと法律が制定された。この法律は当然ながらその後改正されていまいきませんので、どの政権であれ、食料・農業・農村基本法というのが施策のベースになるというのは当然なことであるわけでありませう。

それで、この法律に基づきまして、五年に一度、おおむね一〇年後を見通して、マスタープランになる基本計画というのをつくっていくわけですが、一二年から五年置きにやって、今年の基本計画まで五本、基本計画がありました。それぞれいろいろな課題があったわけですが、一二年基本計画は一番最初の基本計画でしたので、実は私も一二年基本計画には余りタッチしておりませんので、偉そうなことを言うわけにもいかないので、食料自給率目標というのが初めて法定下の目標として位置づけられたということで、この頃は、ざっくりばらんに言えば、今後明るい食料・農業・農村政策が展開されていくのではないかと期待があったわけでありませう。

一方で、従来の価格政策については、課題が多くなってきた、政治との関係とかいろいろなこともあり、価格政策関係でいえば、聞き覚えがあるかもしれませんが、「価格は市場で、所得は政策で」というキャッチフレーズもあり、今後は、この法律に基づいてこれからは合理

的な価格政策が展開されていくのだみたいなことを関係者の皆さんが盛んにおっしゃっておられたのを覚えております。

でも、その後、「価格は市場で、所得は政策で」というはずだったのが、「所得は政治で」みたいな話になっていきまして、その後の価格決定プロセス、私も牛乳課長とか畜産部長とか食糧部長とかやりましたので、大変苦労したのですけれども、いつの時代も政治との関係は変わらないなと思いながら仕事をしてあったわけであります。

一七年基本計画について、一言だけ計画の特徴は何かといえば、一行目に書いたのですけれども、施策の集中化、重点化というのを狙った基本計画だったと思っています。やはり小規模な多数の農業者の方々全員を底上げしていくというのはなかなか難しいということ、この一七年基本計画は担い手をしっかり位置づけて、その担い手に施策を集中していくということでした。

実際には二年後に担い手農業経営安定法、いわゆる品目横断法ができて、将来的には施策の対象を四ヘクタール以上にもっていくのだという話があったのですが、二つ目の白丸に書きましたが、実際始まってみるとこの「四ヘクタール問題」で、逆に当時の野党から「弱者切り捨て、貧農切り捨てだ」ということで批判され、与党・政

府も腰が砕けていったということだったのかなと思っています。

その流れを汲んでかどうかは分かりませんが、一九年には参議院選挙がありまして、農業者戸別所得補償のしょっぱなの国政選挙だったと記憶していますが、当時の民主党が一九年の品目横断担い手経営安定法のアンチテーゼとして、全ての農業者に戸別に所得を補償するのだというのを掲げて、参議院で大勝しました。その余勢を駆って、二一年の総選挙も勝って政権交代が行われた。鳩山政権につながっていくわけであります。

鳩山政権の下で一回、基本計画が策定されています。二二年基本計画です。御記憶だと思いますが、農業者戸別所得補償制度が全ての施策の大前提として書かれておりまして、農業政策、産業政策、地域政策問わず、戸別所得補償をしっかりとやっていけば、自給率の五〇%目標も達するのだという夢が描かれたわけであります。これについても後ほどまた触れますけれども、いろいろな課題を残して、残念な結果に終わってしまったなと思うわけでございます。

次のページになりますが、三年三ヵ月の民主党政権の後に、もう一回政権がひっくり返りまして、今の自公政権、安倍政権につながる政権交代があったのが二四年二月でありました。

このときの政権交代は、ここには書いていませんけれども、税と社会保障の一体改革とか、辺野古問題とか、一番大きな問題は、私、経済官庁にいた立場としてはT P Pの是非だったと思いますが、そういうものが政権選択選挙で争われた。

結果的にT P Pについて、どちらかといえば否定的な公約を掲げた自公両党が政権を取ったということになるわけでありますけれども、実際にはすぐその後、二ヵ月後に大変なこと、T P P交渉への参加ということが起こってしまうわけです。

二四年の政権交代の後、すぐに基本計画を改定しろという議論もあったのですけれども、基本計画は五年に一度改定するという約束になっておりまして、それをやるよりも、むしろ戸別所得補償という実際の政策を来年どうするか、再来年どうするかというのを先にやるほうが必要ではないか。戸別所得補償がこのままずるずる行ったら後に戻れなくなりますよ、ということもありまして、平成二五年には戸別所得補償を倒すという努力がまづは行われました。基本計画は予定どおりといえますが、五年に一度の二七年基本計画まで据え置かれたという経緯があります。

二七年基本計画は私、大臣官房総括審議官という立場におりまして、事実上の責任者として担当していたので

すけれども、一七年基本計画なり二二年基本計画を反省するかどうかという結果が得られるかというと、やはり一方的な計画では良くないねということだったのだと思います。一七年基本計画は一生懸命規模拡大して、政策を集中するというところに努力をしようといってやったのですが、開けてみたら貧農切り捨てだということで、足元をすくわれてしまった。一方で、二二年基本計画は、戸別所得補償は農業・農村をバラ色にするのだということでやったのですけれども、実際には金がないわ、制度設計で米の卸がもうかる仕組みだし、地主さんが貸しはがしをするようなとんでもない制度になってしまった。

つまり、どちらかに偏するのは良くないということ、時の大臣、林芳正大臣の御指示も頂きながら、やはり農業を強くする産業政策と地域を活性化する地域政策をバランス取ってやっていくのではないかと、ある意味一年の基本法の原点に返るような政策をやっていくというのが二七年の基本計画だったと自負しているわけであります。

二つ目の白丸に書きましたが、実際に基本計画をつかったときはそういうつもりでやったのですけれども、その後の政策運営を見ますと、さっき言いましたT P Pの扱いもそうですし、その後、産業政策でいろいろな法律改正が行われて、中間管理機構、競争力強化法、農協改

革などいろいろと産業政策でアクセルを踏んでいくわけですが、その政策が要は農村現場の生産者の目線なり肌感覚なりから、なかなか受け入れがたい政策が続いたのではないかという反省があるわけです。

そこで、今度の基本計画はどんな計画になるかなというところで関心を持って見ていましたが、私も辞めて一年半ぐらいの時点で基本計画ができましたが、現職の役人の皆さんが非常にバランスのとれたよい形でまとめられたと思います。最終的には、政策を提供する農林省と、政策を使っていたく農業・農村関係者が同じ方向を向いて、信頼感を持っていないと、政策というのは幾ら打っても動かない。そういうことが分かっている人がきちんと偉くなって、政策当事者になったわけで、この基本計画はとてもいい計画だと私は思います。

三つほど書きましたけれども、T P Pその他の新たな国際環境の中でどうやっていくのかということで非常に難しいとは思いますが、平成末期の行き過ぎた産業政策偏重の現場の理解が得られないような政策体系から、少しずつ世の中を正常化していこうということで、産業政策と地域政策のバランスを取ってやっていく、これをも一度きちんと打ち出したこと。

それから、特に農協改革との関係で、そっぽを向いて、農林省の言うことなんか知るかと言っていた農協系統

の皆さんにも自己改革をやっていたかなければいけないのですけれども、自己改革をやりながら、農協系統をしかり国民合意形成のための国民運動の大きなブレイヤーとして位置づけた。これには農協系統も大変喜んでいて、数年間ずっとアゲインストの風の中であえいでいた自分たちにも、ようやく活躍する場が与えられたと、そういうとてもいいことであつたのではないかと思います。ざっくりこの二〇年弱の基本計画を私なりに解釈すれば、そういうことかなと思っています。

2 二度の政権交代と農政

次に、この一〇年の間に起こった二度の政権交代と農政ということで、五ページ、六ページをまとめてみましょう。

今あらかたのことは申し上げたのですけれども、二一年の政権交代、民主党政権というのは、あのとき別に農業、農政だけではなかったと思うのですが、やはり民主党政権になって従来いろいろなしがらみがあつてできなかったことが、いい方向に転がっていくのではないかという期待は皆さんあつたのだと思います。我々職業公務員も戸別所得補償なんてできないと思つていたけれども、政権選択選挙でそうなった以上やらなければいけないねと。たしか当時のマニフェストで一六兆円あるとい

Ⅱ 二度の政権交代と農政 ①

平成21年の政権交代：野党民主党が「戸別所得補償政策」を農政公約の柱に

○ 米麦はもとより、畜産・酪農や水産まで所得補償の対象と見まがうようなマニフェスト

⇒ 政権交代の原動力となったが、3年3ヶ月に及ぶ民主党政権では、

- ・ 戸別所得補償の法制化も実現せず
- ・ 無駄を省けば産み出されるはずだった16兆円余の財源確保も失敗
- ・ 米を対象とした戸別所得補償モデル事業予算は、土地改良事業を犠牲に、農林予算の中で自賄い

⇒ 巨大な負の遺産

- ・ 商卸売業者による米の買い叩きで米価の大幅下落
- ・ 15,000円/10aの直接交付金目当ての農地の貸しはがして担い手への農地の集積・集約化が停滞
- ・ 土地改良事業の予定の工期が大幅に後ろ倒し など

5

Ⅱ 二度の政権交代と農政 ②

平成24年の政権交代：TPP（環太平洋パートナーシップ協定）の可否が最大の争点

○ 野党自民党は「『聖域なき関税撤廃』を前提とする限りTPP交渉参加に反対」と公約

⇒ TPPに否定的だった農業・農村現場の支持を獲得、政権復帰

⇒ その後の8年の農政運営では、規制改革主導の「農政改革」の連続

- ・ 電光石火TPP交渉参加に舵を切り、日EU・EPA、日米貿易協定と国境措置を脆弱化
- ・ 中間管理機構・農協改革・生乳改革・卸売市場改革など、生産現場の実態から乖離

◎ 政策を見極める眼力が必要

- ・ 過去2回の政権交代も、有権者の選択により引き起こされたもの
- ・ 今後一年間の「政治の季節」に各党が主張する政策提案についても、誰に政権を任せたら何が行われるのかを、冷静に分析し判断する必要

6

う無駄を省けば、一兆四、〇〇〇億円で戸別所得補償をやるのだと書いてあったと思うのですけれども、一六兆円の無駄を省いたうちの一兆四、〇〇〇億円もらえば足りないことはないからやってみるかということで、当時の我々職業公務員も、やり始めたのです。

象徴的に言われていますけれども、「コンクリートから人へ」というかけ声の下にいろいろなことが行われました。最終的に戸別所得補償は初年度、米戸別所得補償モデル事業という形でまとまったのですけれども、三、〇〇〇億円ぐらいのお金がかかりました。結局その三、〇〇〇億円はどこから出てきたかといえば、土地改良事業の予算、五、七七二億円を三、〇〇〇億円減らして、そこから持ってきてしまいました。そういうことにならざるを得なかったということで、まず財政上の制約があったというのが非常に問題だったと思います。本気で毎年一兆四、〇〇〇億円かけて政策を打っていけば、政策としての直接払いは悪い政策だと私は思っていますので、要は制度設計と財源の問題なのです。そこさえクリアできれば、いい制度だったのになという気はいたします。

制度設計上の問題というのが二つ目の矢印で巨大な負の遺産と書きましたが、要は農家負担ゼロで米価が下がったが国が面倒を見るとか、それからとにかく規模の大

小を問わず、あるいは投資計画とか経営計画、将来展望もなしで、とにかく米を作ったら一〇アール一万五、〇〇〇円配るといふ制度とか、そういう細かな制度設計のところになんか無理があって、結果的に地主さんで米を作ったら金をもらえるらしいから、おまえに貸している農地を返してくれというような農地の貸しはがしが起こったとか、それから商系の悪い業者がいっぱい村に入ってきて、農協に持っていくても損だから、俺のところにちよっと安く売ってくれよと。いや、安く売るのは嫌だよと言われたら、安く売ったって、ちゃんと下がった分、国が面倒を見てくれるからということを集荷業者がいっぱいさやいて、私はそのとき食糧部長だったのでよく覚えていのですけれども、三、〇〇〇億円かかったお金は一体誰の懐に入って、どういう政策だったのだろうかという恨みがありますね。

ですから、巨大な負の遺産に書いてあるところを、ちゃんと制度設計でファインチューニングをしながら、財源的にもしっかりしたものがあれば、私は直接支払いというのはいい制度だと思っています。

実は民主党政権になる前に、小沢一郎さんが著書の中で、日米FTAを結んで、貿易を自由化して、価格が下がったら全部直接戸別所得補償すればいいという趣旨のことをずっと訴えていたのですけれども、もともと貿易

自由化と直接支払いというのは親和性がある政策なので
す。

ですから、方向としては間違っていないかったのかも
しれないのですけれども、実際には貿易自由化をやればや
るほど、支えるべき、支払うべき直接支払いが増えてい
くわけでありまして、そうするとんでもない金がかか
るようになってくる。そうすると、そんな制度は設計で
きないということになるので、私が後ろのほうで提言し
ていますけれども、国境措置は国境措置で、特にセンシ
ティブ品目みたいなところは頑張って守って、競争して
いただくところは競争していただいて、内外の競争条件
を確保した上で、国内の再生産コストの八割とか七割と
かを支えていくという現実的なことでないと、なかなか
実行可能にはならないわけです。どこが政権を取って
も、「戸別補償一〇兆円支出する」なんて言っても、そ
んなのは嘘八百に違いないと思ってしまいます。これは
職業病ですかね。

私が農林省に入省したときの農林予算が三兆七、〇〇
〇億円で、農林予算のピークはこのときの三兆七、〇〇
〇億円です。その後、そこからずっと減っていきまして、
今や二兆二、〇〇〇億円程度です。

六ページは、民主党政権三年三ヵ月を経て、その後、
今の八年続いた安倍農政になります。そのときに避けて

通れないのは、TPPに対する最初の政権公約と現実の
動きとのチグハグさでしょう。公約と違うじゃないかと
いう感じが、農業・農村関係者の意識ではなかったか
なと思います。

安倍政権は、ずっと国政選挙に勝ち続けたと言われま
したが、東北、北海道、それから新潟、長野など、米地
帯というか農業地帯ではなかなか厳しい戦いをしていま
す。その背景には、やはりTPPに対する態度というこ
とがあったのではないかと思います。

その後については、さっきも基本計画のところで言い
ましたので繰り返しませんけれども、「産業政策と地域
政策を車の両輪」と言っているが、言っていることとや
っていることが違うではないかという印象がずっと続い
ている。要は、規制改革会議、産業競争力会議、経済財
政諮問会議などで、農業・農村の実態をどれだけ御理解
いただいているのか分からない有識者が集まって、いろ
いろなことを言って、何十年の岩盤に穴を開けるとか言
われても、農業・農村関係者には、理解がなかなかされ
ないなど。何十年も続く規制というのは、そもそも必要
があるからやっているわけで、意味のある社会的規制
を、長くやっているからだめだというのはとても変な話
だと思います。

ただ、六ページの最後の三行に書きましたが、この国

は別に独裁国家ではないので、誰あろう、我々有権者が政権を選んでいるわけです。

したがって、今後、来年秋までには必ず衆議院選挙があるわけで、やはりこれから一年間、いわば政治の季節の中で農業・農村政策についても、いろいろな人がいろいろなことを発言されるでしょうから、有権者としては本当に政策の実現可能性はあるのだろうかということに特に厳しく見ながら、判断していく必要があるのではないかなと思っております。

3 一連の農政改革

(1) 戸別所得補償から四つの改革

次は、七ページ、一連の農政改革のところでございます。

(1)の戸別所得補償から四つの改革は、さっき申し上げました政権交代直後に基本計画を改定するのは後でいいから、まずは戸別所得補償を倒せ、という平成二五年の一年間のお話でありまして、とにかく戸別所得補償を倒すにはどうすればいいかといって、ああでもない、こうでもないといって、自公政権になってからいろいろ検討したものです。結局ただ単に戸別補償をやめるといわけにはいなくて、結局四つのパッケージ、四つの改革というものを打ち出しました。一つ目は、中間管理機構

をつくって、規模拡大をして、成長産業化につなげていくという話。

二つ目は、そうやって規模拡大するだけではダメなので、経営所得安定対策でしっかり担い手を支えていくというもの。

それから、三つ目の水田フル活用と米政策のところは、米生産調整の閉塞感を打破しながら、できるだけ減反がうまくいくようにするにはどうすればいいかということで、いってみれば飼料用米を中心に補助単価を上げたわけです。

それから、四つ目が地域政策の要になる日本型直接支払い制度というのを法律化しようということでありました。こういう四つのパッケージで政権交代直後の最初の年にやったわけであります。

(2) 農産物貿易と国境措置

それから八ページ、九ページは作山先生の専門分野なので私が余計なことを言うのも何なんです、さっきの戸別所得補償との親和性との関係で、貿易政策のこともちょっとだけ触れておこうと思って書いてみました。

八ページの①、②は農林省の大先輩方、私らが入省した頃の局長とか部長という人たちは、東京ラウンドとかウルグアイラウンドとかで一生懸命頑張って、当時も官邸とか外務省とか通産省とかは、自由貿易が大切だと主

張していたのに対して、農林省は何とか体を張りつつ農業・農村の応援団も巻き込んで、与党の農林族も今より強かったのでしょうか、やってきたわけです。その後、WTOが動かなくなってしまうから、今度、通産省は、マルチではだめなのでバイでやっていくということとで、最初はシンガポールから、そういう農業がなさそうな国とまずはバイのFTAやEPAをやっていたのです。だんだんこのEPAやFTAに軸足を移してきたわけです。

でも、その七、八年の間もまさに国際交渉官の皆さんとかが頑張って、いわゆる重点品目、センシティブ品目については、「除外」とか「再協議」という形で、国内に影響が及ばないような形で頑張ってきたわけですが、TPPというのが一つ大きな転機になっているのではないかなと思っています。

TPPについては、さっきかなり話したので付け加えることもないのですが、要は、この貿易問題というのは党派の問題ではなくて、自公政権だろうが、民主党政権だろうが、TPPをやりたくてみんなうずうずしていたわけです。民主党政権のときは、政権幹部が「農業なんて一・五％産業なのだから、そんなのは戸別所得補償でちゃんと直接補償してやればいいのだ」みたいなことを言うのですけれども、僅か三、〇〇〇億円も出してくれ

なかったのに、そんなことを言われたって信じられませんが、そんな感じがですね。

一方、今の自公政権だって、基本はTPP推進と言うことだったわけでした。もちろん日本の主要産業が、自動車とか鉄鋼とかITとか、その時代時代の日本の産業がしっかり頑張ってもらわなければいけないのですけれども、そのために国内の農業や農村が立ち行かなくなるような国境措置なり農産物貿易政策というのが行われるということになると大変なことになりますということであります。TPPについて言えば、その点自民党のほうが長いこと政権を担っていたので、うまくやったのだと思うのです。民主党のときはとにかくTPPの交渉に入るかどうかで大騒ぎして、一年半ぐらいあだこうだやって、結局何も決められなかったのですけれども、自民党はああいう公約を打って、後から見ても「だましてないもんね」と言えるような公約で、国語的にもだましていないのですけれども。

それで、交渉をやってみたら、交渉結果だけで国内でもつのだろうかと思ったのでしょうか、交渉結果と併せて国内対策をしっかりとやれば、ちゃんとやっていきますよということとで、国内対策を打った、という手練手管が自公政権のほうがちょっとだけうまかったなという感じはいたします。

いずれにしても、今さらTPPをやめろといってもしょうがないので、農業・農村関係者の皆さんには、この国内対策をしっかりうまく使っていただいて、これ以上国境措置は下がらない、後ろに引かないということを前提に、自分の経営を發展させていただくということなのかと思っています。

九ページの⑤に書きましたが、最近気になるのは、「TPPを発射台にして」とか、「TPP水準だからいいですよね」みたいなことを言う人がたくさん増えていきます。逆に農業・農村サイドの人も「TPP並みならしやうがないな」みたいなことを言っている。これは大変危険なことでありまして、TPPにいずれタイが入ってくるとか、韓国が入ってくるとか、中国が入るか、インドが入るか分かりませんが、TPPが発射台になっていたら、我が国の農業・農村は本当に大変なことになりますよというのをいろいろところで私は発言しております。

(3) 農協改革

一〇ページからは、具体的な一連の農政改革の中で大きなものを三つ取り上げました。農協改革と生乳改革と土地改良制度改革を取り上げました。

農協改革は、御記憶だと思います。平成二六年、二七年と二年ぐらいかけて大騒ぎして、当時の農林部会長が

Ⅲ 一連の農政改革

【(3) 農協改革 ……端緒……】

① 規制改革会議主導の「上から目線」での改革

- ・ 26年6月、規制改革会議が「農業協同組合の見直し」を提言。

農協系統や農政の専門家不在の中で農協の実態や農村現場の実感とはかけ離れた議論が展開

- ・ 27年3月の改革法案の立案過程で、「全中の一般社団化・県中の連合会化・公認会計士監査の義務化・農協理事の過半を担い手・販売プロ化」などの改正事項を呑み込ませるために、准組合員規制や員外利用制限の導入を人質に取るかのような手法で「合意」形成

② 先の農協改革の課題設定

- ・ 農業者、特に担い手からみて、農協が農業者の所得向上に向けた経済活動を積極的に行える組織となると思える改革とすることが必須
- ・ また、高齢化・過疎化が進む農村社会において、必要なサービスが適切に提供できるようにすることも必要
- ・ 農業者が自主的に設立する協同組織という農協の原点を踏まえ、これを徹底することが重要
- ・ また、農協批判を終息させ、今後は安定的な業務運営が行えるようにすることも重要

(農林水産業・地域の活力創造プラン(平成26年6月24日改訂)別紙2冒頭囲み部分)

有名人で、農林部会にテレビカメラが毎回入るなどというところでもない事態が起って、大変な状況だったのですけれども、その農協改革を振り返ってみたいと思います。

①は巷間言われていますけれども、とにかく専門家がいらない中でいきなり上から目線で「農協はけしからん」みたいなことで、こんなことで本当によかったのかなということであります。

それから、一〇ページの②ですが、さきの農協改革の課題設定について。これは平成二六年六月二四日ですから、かなり早い段階でこういう課題設定が行われました。これは当時の農林省の資料に書いてあるものでございます。ここに書いてある四つのことは、あながち悪いことばかりではないと思います。まともなことも書いてあるが、職能協同組合の意識が強すぎる感じはちょっと気になります。

基本的には四つともこのようになればいいよねということなのですけれども、実際に当時の政策担当者の頭の中には、この課題設定の裏に、一一ページの赤い枠の中に書いたのですが、むしろこういう意識が透けて見えていたのです。農協は、農業者の職能協同組合なのだから、農業経営に役に立つことのみをやればいいのだと。これは裏からいうと、地域政策などやらないのだ、そんな金

にもならないことをやってはだめなのだとということですね。

それから、「准組合員とか員外利用などは、地域住民のためにもなるのです」と農協系統が一生懸命説明すると、「そんなに地域住民のために仕事をしたいのだったら株式会社でやれよ」という反論がかえってくる。全然議論がかみ合わないのですけれども、こういうやりとりになる。全農の株式会社化とか言われたのもそういうコンテキストです。

それから三つ目が、これも失礼な話なのですけれども、金融事業が高度化している、共済事業が高度化している、フィンテックとかいろいろ言われていて、こんなむずかしい事業を農業者や農協職員ができるわけないだろうと。こんなものは金融の専門家にやらせろという主張です。そのような赤い三つの意識が透けて見えるので、農協系統の皆様方には、とんでもない拒絶感があったのは事実であります。

さらに、一〇ページの①の二つ目の黒丸ですけれども、結果的にこの農協改革でやったことというのは、かぎ括弧の中に書きましたが、法律事項として何をやったのかということなのです。全中を農協法の外に出しました。一般社団化しました。県中も本当は出なかったのだけれども、県中は政治的にいろいろあってできません

でした。でも、中央会というのは廃止しなければいけないので、連合会にしました。この辺は、ほとんど理屈になっていませんよね。

それから、公認会計士監査を義務化しました。一見もったものように聞こえるのだけれども、公認会計士監査義務化に至るまでの十何年間、まさに金融庁と農林省は公認会計士監査に匹敵するようなことをちゃんと系統の中でやるから、それは指導事業なり監査事業を強化して、中央会にやらせるのだということで進めてきたものを、いきなりちゃぶ台をひっくり返すようなことをやったわけです。

それから、農協の理事の過半を担い手や販売プロ化する。これは別に悪いことではないと思いますけれども、要はこういうことに収れんしたわけです。

また、その収れんのさせ方もひどくて、与党プロセスの中で、准組合員規制を導入するぞとか、それから員外利用規制が甘いので、それを強化するぞみたいな、農協系統が一番やってほしくないところをバスターとして出してきて、それをのみ込ませるといって、ある意味とても上手なやり方で行ったのが非常に記憶に残っています。

ですから、いまだに農協系統の皆さんがこの時期の農協改革の話をする、どこに行っても盛り上がるのもそういうことですし、盛り上がるだけならいいのですが、

さっき言いましたように、この後も出てきますが、農協には地域政策を始めもっと頑張っていただかないといかないことが山ほどあり、そういうのをやってもらわなければいけないのに、いまだに農協改革で農林省にだまされた、という意識でいっぱいなのです。この辺りのプロセス論としても、大いに問題があったと思います。

一ページの真ん中の矢印に書きましたが、今述べたような当時の政策担当者の考え方は、農協の七〇年の歴史と農村の経済的・社会的実態を無視した暴論である、私は今でもそう思っていますし、当時もそう思っていました。心の中ではいくら何でもこんな農協改革は通らないよなと思いました。選挙では農政連から推薦をもらって、票をもらっているのだから、こんな農協改革には賛成できないと思っていたのですが、結果的に与党プロセスも終わり、翌年、もちろん野党は反対したので全会一致にはなりませんでしたが、農協法が通ってしまいました。

これは何故だろうか、農協側に反省すべき点はないのだろうかということ、考えてみると、農協側にも反省すべき点はいっぱいあったわけです。今私は、自己改革にいそしんでおられる農協系統の皆様方に、この反省点を忘れずに、常に仲間づくり、真の味方を探しながらやっていかないと、いつまた風が吹いて、農協が悪い、日

Ⅲ 一連の農政改革

【(3) 農協改革……その理念は正しかったか?……】

- ・ 農協は農業者の職能協同組合（地域のためではなく農業経営のための組織）だから、農業経営に役に立つことのみをやればよい
- ・ 准組合員や員外利用など地域住民のために事業をやりたければ、事業分量制限のない株式会社に分社化すればよい
- ・ 金融事業の高度化に伴い、貯金者保護の観点からは、総合事業体である農協が信用事業を行うことはよくない

こんな考え方は、農協の70年の歴史と農村の経済的・社会的実態を無視した暴論

●こんな「農協改革」が推し進められたのは何故か？

- ・ 農協サイドに反省すべき点はないか？
- ・ 組合員の経営・生活より組織優先になっていなかったか？
- ・ 地域住民や消費者に対する農協への理解促進活動は十分だったか？
- ・ 真の味方作りはできていたか（漫然とした陳情ではなく、困ったときに真の味方になる勢力を醸成できていたか）？

11

本農業の諸悪の根源は農協にある、みたいなことになり
ますよ、気をつけてくださいということに注意喚起して
いるわけであります。

一二ページは、農協改革、目指すべき理念ということ
なのですが、まずは、さっきの職能協同組合意識をまず
払拭していただいて、地域にある農協、地域のための農
協ということではないですかということを言っ
ています。かつては全国どの市町村でも農林課というの
は必ずあって、農林課に駆け込めばいろいろな農政課題
が解決できたのですが、広域合併が進み市町村行政だけ
ではかゆいところになかなか手が届きません。

そういう中で、地方では、金も人も物も、農協ほどし
っかり集まっているものはないので、農協が地域農業の
司令塔、中核になるのだぐらいの気持ちでぜひやってい
たきたいなと思っています。そのためには、今の総合
事業体という形は絶対に崩してはいけないと思います
し、産業政策だけではなくて地域政策もしっかりやって
いただくということが大事だなと思っています。

一三ページは、農協の広がる活動領域ということで、
産業政策として農協にやっていただくことはたくさんあ
ります。本来の職能協同組合として、サービス事業体と
してやっていただくことはたくさんありますし、農協が
経済主体として自らやっていただくことも多い。産地形

Ⅲ 一連の農政改革

【(3) 農協改革……目指すべき理念……】

◎ 最前線の行政機関である市町村の疲弊と集落行政力の脆弱化

度重なる広域合併による人員削減や介護・福祉・年金など社会保障関係や防災・災害対応関係業務などの増大で、市町村が平成の大合併以前のようなきめ細かい農政推進主体として機能することは困難 ➡ 高まるＪＡへの期待

◎ 農協が目指すべき方向 ➡ 協同組合原則を基盤とした「地域総合事業体」

- i 農協は、職能協同組合としての機能という産業政策に加えて、地域政策・社会政策など様々な分野で地域における最大の担い手
- ii 職能協同組合原則にとらわれた古い理念から脱却し、自信を持って前進する必要
- iii 資本の論理（＝市場原理）が常に最大効用を導くものではなく、個々の農業経営体の経済活動(利益極大化行動)という資本の論理（＝市場原理）では解決しえない、農業の多面的機能、食料安全保障、大資本・大組織との情報の非対称性といった外部効果の担い手としても期待

12

成、畜産クラスターやパワーアップを使って、生産基盤強化のための産地形成をしていただく。それから、これだけ輸出、輸出と国も推進しているわけですから、輸出促進とグローバル産地の育成のための経済主体としての活動も大いにやっていただいたらい。

更にこういう産業政策に加えて、地域政策の担い手としてしっかり活動していただく。

農協が地域政策をやる最初の一丁目一番地の話は、「農協がそこに存在する」ということなのです。まさに経済事業だけでない、信用事業、共済事業、指導事業、そういったものも含めて、それから今度の基本計画で位置づけられている国民的合意形成運動論の主体としても、農協がそこに存在する」ということがまさに地域政策の柱になることだと思っています。

それから、国がやっているいろいろな地域政策、日本型直払いとか農福とか農泊とかジビエとか、今まで農協はこういう政策のメンバーではなかったのですけれども、そういうところにもぜひ首を突っ込んでやっていただいたらいいのではないかなと思っています。

それから、一四ページは都市部の農協でもやることはいっぱいありますよということを書かせていただいたのと、農業団体の中核としてのコーディネーター機能をしっかり発揮していただきたいなと思っています。

ところで、地域政策をやっても金にならないのだよね、という話はよく聞きます。さっきの農協改革の課題設定のときに、農協は職能協同組合なのだからサービスマネジメントだけやれと言われるようになったのもそういうことから来ているのです。確かに昔のように地主さんがボラタリにいろいろなことをやってあげるみたいな時代ではないのだと思いますので、農協にこれだけの地域政策をやっていたらいいのであれば、たとえば地方公共団体と連携協定を結んで、あるいは地方公共団体から認定を受けて、本来事業としてお金を取ってやっていけるような法制上の枠組みとか財政支援の仕組みが必要だと思っています。

その一つの参考になるのが、去年、議員立法でできた人口急減特定地域における地域づくり事業推進法です。時間の関係で御紹介だけにとめますが、これは、議員立法でできたものです。残念ながら現在、この法律に基づく特定地域づくり事業推進法の事業主体に農協は法律上なっていないのですが、このスキームを換骨奪胎して、特定の農業農村地域で行政と連携して活動する農協に有償で地域政策を行う機能を付与したり、准組合員の要件緩和や員外利用制限の緩和などができたら面白いと思っています。

(4) 生乳改革

次が生乳改革であります。生乳改革は、本にも書いたのですけれども、農協改革が議論されているときに生乳関係者は「農協の人たちはみんな大変だな、いじめられて」という意識でいたのです。「すぐ次は生乳制度に来るよ」、私はずっと注意喚起していたのですけれども、実際すぐに、次の年にやられました。指定生乳生産者団体という制度の根幹にある団体が、農業協同組合連合会しかないというところがこの制度のミソでありまして、そこを引っかけられて、農協改革を推し進めた勢力が、生乳制度もやるのだといってやったのがこの改革でした。

生乳改革でやった内容というのは、私が牛乳・乳製品課長をやっていた頃からずっと言われていた話なのですけれども、長年、自由経済論者の方々が農協だけにこういう機能を与えるのはおかしいとずっと言ってきたことを、我々行政サイドは、「いやいや、そんなことないのです、農協はかくかくしかじかなのでやっているのです」と縷々説明してきたのです。ただ、自由経済論者が言うことはむげにできないので、いきなりアウトサイダーに補給金を出すことはできませんでしたけれども、自由に売りたいという人に対して指定団体以外に売る量をだんだん増やしていったり、いろいろなことをやって、漸進的に改革をすすめていたつもりなのですが、このと

きも農協改革同様、ちゃぶ台をひっくり返されたという感じが強いなと思っています。

一六ページに生乳改革が何をもたらしたかと書きましたが、指定団体になれる法人に農協系統以外を認めたとか、つまり株式会社も入れますよとか、それから酪農家に複数出荷の自由を認めたとか、今申しましたように何十年来ずっと市場原理主義者、価格メカニズム中心主義者側が言っていたことをそのまま認めた制度改正になったわけです。

この改正でよく言われるのは、新規参入した新しい指定事業者がいいところ取りでおいしいことを言って、さっきの戸別所得補償のときの米の商系の卸売業者さんみたいなものなのですけれども、いいときだけいい顔して、「お乳ください」と言っておいて、今回のコロナみたいにとんでもないことになるさっさと集乳停止してしまうというところで、いいところ取りが起ころのです。

これは別に新規参入の指定事業者だけではなくて、生乳制度に関係する酪農家、集乳業者、指定団体、そして乳業者のすべてにかかるわけです。昭和四十一年にこの制度ができてから、みんないいところ取りをやりたいくずうずしているわけですが、それをだましましたし国が監視しながら、「酪農家のためにもなるし、乳業者のためにもなるのだから、この仕組みに乗ってよね」と言いなが

Ⅲ 一連の農政改革

【(4) 生乳改革……何をもたらしたか……】

○ 生乳制度改革は何をもたらしたか

- ・ 指定団体への株式会社の参入や酪農家の複数出荷の自由など、短期的な市場原理・価格メカニズム中心主義側の要求が実現
- ・ この改正により協同組合原則を基盤とする制度のタガが外れ、酪農家・集荷業者・乳業者、三者による「いいところ取り」が発生する懸念

⇒ 今般のMMJ集荷停止など、既に顕在化

- ・ 「いいところどり」が発生しないよう留意しつつ、「過半集乳基準の緩和」や「部分委託の弾力化」など協同組合原則に基づく制度の中での改善を行うことは可能だったのだが・・・。
- ・ 「いいところどり」防止事例集など役所も漸く重い腰を上げつつあるか・・・

らやってきている仕組みなのです。それを一ヶ所でも壊すと、今回のようにへんてこなプレイヤーが登場するだけではなくて、既存の正規軍の人たちも「いいのね、俺たちも」と株主会社なんだよねと。だから俺たちも資本の論理でやりたいこといっぱいあるんだよね」ということになりかねない。

時間の関係で詳しくは説明しませんが、たとえば、国内の高い生乳を使ってでも今後需要の伸びる可能性があるチーズを作ってもらおうと政策的にいろいろやっているのですが、ああいうのも政策でやってくれとお願しているからやっているわけなのです。それを資本の論理でそんなの別にやめてしまいいいよとか言いたい乳業メーカーに対して、色々お願いしながらやっていたのですけれども、そういう政策的な調整ということが全然できなくなるのです。みんながいいところ取りをやったら、制度というのは成り立たないわけで、そういうことがとても気になっています。

いずれにしても、この生乳制度改革も現行制度の漸進的な改革で対応できたのになと思っています。国もようやくいいところ取りの防止事例集などを作ったりしているようですし、何とか少しずついい方向に戻ってきたのかなとは思っております。

(5) 土地改良制度改革

一七ページ、一八ページ、一九ページは、実は私が退官するときまで務めた農村振興局長のときに、自分がやっていた制度だったので書いたのですけれども、今日は時間の関係で省略します。ここは、当時風が非常にアゲインストだった中で、当時の私、荒川が担当局長として土地改良制度に准組合員資格を入れたり、利水調整規程というみんなで話し合って、水の使い方を考えよう、地域の力は大事だよねということを、あの逆境下で何とかこういう改正もしましたという自慢話だったので、ここは今日は、割愛します。

4 新たな食料・農業・農村基本計画

それで、二〇ページ、二一ページが基本計画です。基本計画は、二〇ページに出典、農林省と書きましたが、二七年基本計画のときもこれとほぼ同じものをつくりました。左下の食料・農業・農村を巡る情勢の諸元が更新されている以外は、非常によく似た資料を二七年当時も作ったのですが、それは当然でして、さっきも言いましたように、産業政策と地域政策をバランス良く進めていくという平成一年の食料・農業・農村基本法以来の流れを汲んで、二七年基本計画も今年の基本計画もできているのだという意味で、ここに変なことが書いていないということは、それなりに立派な基本計画だったので

ということなのです。

さらに言えば、講ずべき施策のところ、農業の持続的な発展のところ、中小・家族経営など多様な形態による地域の下支えという言葉がこういう宣伝資料に書かれているということでも良いことでありますし、右上の農村の振興のところ、農村に人が住み続けるための条件整備、関係府省で連携した仕組みづくり、地域政策の深掘り、深化、総合化といったものが書かれているというのはとても良いことだと思います。

さらにもっと良いことが二ページにございまして、今回の基本計画で最後のところでしたけれども、こういった食と農に関する国民運動を展開していく、そのためにも関係者が一体となって頑張ることが必要なのだということが書かれているのですが、そこにJAのけものにされずに入っているということは、農協系統の皆さんにぜひとも頑張っていたきたい、JA系統としても地域政策を進めるとともに、こういう国民運動論をしっかり進めていただきたいという強いメッセージだと思っております。

二二ページは、繰り返しになりますが、正常化に向けて今回の基本計画を見るに、政策は大分良い方向に戻りつつあるのではないかと思います。中小・家族経営に政策の光が当たる、地域政策の深化、総合化がうたわ

Ⅳ 新たな食料・農業・農村基本計画 【正常化に向けて】

- 「産業政策と地域政策の車の両輪論」を継続・深化
 - ・ 中小家族経営に政策の光、地域政策の深化・総合化
 - ・ 農協改革 ➡ 自己改革の評価、員外利用制限への姿勢の変化
令和元年参议院選挙公約（組合員の意思で規律）
 - ・ 生乳改革 ➡ 施行後2年目にMMJが集乳停止
「いいとこ取り」防止のガイドライン作成の動き
 - ・ 中間管理機構 ➡ 一本足打法の限界の認識、市町村・農協など現場機能の再評価
 - ・ 「分断から強調へ」「納得と共感」の路線
- 食と農に関する国民運動の展開を通じた国民的合意の形成
 - ・ 食料・農業・農村の価値共有と国民的合意形成のための国民運動を提起
 - ・ 農業・農村サイドの主要パートナーとしてJA系統を排除せず位置づけ

IV 新たな食料・農業・農村基本計画 【仲間づくりと情報発信】

※ 農業・農村政策の実現のためには、法的位置づけと財政的裏付が必要

- ① 法律・予算・税制などの政策決定には、最終的には国会・地方議会での法律・条令の制定・改正や予算の承認、条約批准などのプロセスが必要
- ② したがって、我らが農業・農村にとって「真の味方」は誰なのかの見極めと農業・農村の価値を共有できる仲間づくりが何よりも重要
- ③ 従来型の陳情・要請のみならず、真に役に立つ力の醸成・結集を！

23

れている、それから、前基本計画の下で推し進められた産業政策、農協改革、生乳改革、中間管理機構、これらについても自己改革を評価したり、准組合員や員外利用制限についての姿勢が変わってきているのではないかと思います。

去年の参議院選挙の公約で、准組合員問題は組合員の意思で決めるのだということにもなっているということです。で、だんだん良い方向にきているかなと思います。生乳改革もさっきも言いましたように、やってみたら、新規の指定業者が集乳停止をするなどと、すっかり、まずい部分が露呈してしまいました。これも国によるいいところ取り防止のガイドライン策定の動きも出ているということとで、少しずつ変わってきている。

中間管理機構一本足打法も、今さら中間管理機構をやめて、もう一回農地利用改善団体に戻すということは無理だと思えますけれども、一本足打法の限界がだんだんみんなに認識されて、市町村の機能や農協の機能など、現場の機能が再評価されているのではないかと思います。

要は、「分断から協調へ」、「納得と共感」と書きましたが、競争して強い者が勝ち残る、というだけではなく、地域に存在するすべての関係者が参画し、共感し、物事を進めていこう、そういうことが大切だと思いま

す。

二二ページの二つ目の白丸は、食と農に関する国民運動の展開、国民合意の形成、そこでJA系統が働くことが期待されているということで、とてもいいことだろうと思っています。

二三ページ、民主党政権だろうが、自民党政権だろうが、我々農業・農村政策を進めていくのはなかなかアゲインストの風が強いよねというときに、真の味方は誰なのか、仲間づくりが何より重要、従来型の陳情とか要請だけではなくて、真に役立つ力を醸成・結集することが必要なのだと思います。二三ページの資料は、私は一年以上講演で使っていた資料なのですけれども、ここに書いてあるのと同趣旨のことが今回基本計画にも書かれている。二二ページの二つ目の白丸に書かれている基本計画の中の国民運動論みたいなものが書かれたので、荒川としてもとてもよかったなという感じです。

5 求められる政策対応

二四ページ、二五ページは、荒川の政策提言なので、後で読んでいただければいいのですけれども、「大切なことは」というところだけ言わせていただくと、個別の経営体にとって、その人たちの責めに帰せられないようなこと、つまり内外の圧倒的な競争条件格差というの

V 求められる政策対応 その1

○ 大切なことは……

個別経営体の努力では克服できない圧倒的な国内外の競争条件格差の是正と適切な直接支払

- ・ 本来貿易自由化（国境措置の撤廃）と直接支払（戸別所得補償）は親和性ある政策だが、現下の内外価格差を前提にすると膨大な財政負担が必要
- ・ TPP、日EU・EPA、日米貿易協定など昨今の国境措置の劣化は将来に禍根
- ・ 財源無き戸別所得補償では過去の失敗の繰り返し

○ 目指すべきは……

次ページの「2つのサイクル」に留意しつつ、**産業政策**と**地域政策**のバランスによる競争力のある農業経営体の育成・拡充と、豊かで元気な地域の実現の両立

○ 必要なことは、国民の理解と財源措置

農業・農村の存在意義と多面的機能を啓発し、消費者負担（関税による国境措置）と納税者負担（財政による農林予算の確保）を通じた、安定した未来を

V 求められる政策対応 その2

- ◎ 現下の農業・農村政策の課題は、次の2つの好循環と悪循環をいかに調和させるか

① 個別経営体による合理的な選択である「規模拡大→効率化→新規市場獲得（輸出など）→所得向上→さらなる規模拡大」という**ミクロの好循環**

② 「多数のリタイア農家の出現→比較劣位な中山間地の耕作放棄・集落の崩壊→人口減少→過疎化の進展→更なる耕作放棄地発生」という**地域にとってのマクロの悪循環**

- ◎ そのためには、**産業政策**と**地域政策**のどちらか一方では絶対にダメ
- ◎ 農業を成長産業化させる**「産業政策」**と農村を維持発展させる**「地域政策」**は、「車の両輪」。どちらも大切。
- ◎ 地域政策なき産業政策では、「一将功成りて万骨枯る」

25

は、国内の農業者が逆立ちしたってかなわないわけです。新大陸のどこでもない経営規模でやっているところとの格差を、そういうところを是正するのが本来国の政策だったはずなのだけでも。そこをある程度しっかり支えた上で、国内は直接支払いも含めていろいろな政策を打っていくことが大事なのではないか。

産業政策と地域政策をバランス良くやらないと、二五ページに書いてありますように、産業政策を使ってもうまくいった人、ミクロの好循環と書いてありますけれども、うまくいった人は大喜びして、俺は自分の力のおかげで大きくなったんだ、おまえら村のやつらなんかどうしようもないやつらだという意識の人たちが多いです。ただ、そういう人たちは村に一〇〇人いるとせいぜい一〇人しかいないわけです。残りの九〇人は規模を縮小して、あるいは離農していく。そういう人たちが村に住んでいる。その人たちの生きがいはどうするのだ。村のインフラだってそうなのです。そういう人たちがいなくなったら、水道だって電気だって今のコストの一〇倍ぐらいかかるかもしれない。そういう地域全体のことをどう考えるのか。ここで言うマクロの悪循環に陥らないようにするために、地域政策もやっていかなければいけないわけです。これがうまくいかないと、「一将功成りて万骨枯る」になりますよということです。

6 新型コロナ後の社会を見据えて

いよいよ、一番最後です。コロナの話です。世界的に大変な状況になっていると思いますが、マスクがない、トイレットペーパーがない、何がないというときに、今回は食べ物がないということにならなかったことだけはとてもよかったと思います。

最初の矢印の左側に書いた分業による効率化、安い原料、労働力を求めた国際化、均質で大規模な都市の消費市場を狙ってきたやり方、これって今までの経済社会においては、成功の条件だったわけでありです。こういうことをやることで成功しようと思っていた。効率化、国際化、マスの市場を狙っていくということです。

ところが、それが今回のコロナでみんな「あれっ」と思い始めた。これはとてもいいことだと思えます。満員電車で揺られて、狭い職場で働いて、終わった後に新橋の居酒屋で三密で飲んで、また電車に乗って帰るというのが本当に幸せなのか。もちろんこれらの成功の条件をやめれば効率が悪くなる、その分所得が落ちるかもしれない、でも「ほどほどに」というのは大事なことでないかということを考える契機になったのではないのか。「ほどほど」を受け入れるのに、農業・農村社会というのは、とてもいい揺りかごのようなものになるので

Ⅵ 新型コロナ後の社会を見据えて

○ 効率至上主義・競争万能主義への違和感

⇒ これまで正しいとされてきた既存概念に皆が違和感

分業による効率化	⇔	非効率だが安定した総合力
安い原料・労働力を求めた国際化	⇔	安心の国産原料・地域人材
均質で大規模な都市の消費市場	⇔	不揃いで厄介だが身近で安定した顔の見える地域市場・地産地消

○ 都市か農村か、効率か安定か、資本の論理か協同の力か

⇒ 「3密」そのものの都市型大量消費社会での「終わりなき競争」から脱却し、地域協同社会での「安寧なる共存」への転換を

○ 農業・農村こそコロナ後の社会経済の基盤に

⇒ 価値観・パラダイムの揺らぎを一過性のものとせず、幸福で安全な社会経済の実現を

はないかと思うのです。

昨日も、ワクチンが開発されたいというって、また日経平均株価が一、〇〇〇円ぐらい上がったとか言っていますけれども、このコロナ騒動もいずれ消費者の皆さんは忘れてしまうのだと思うのですが、このパラダイムの揺らぎ、価値観の揺らぎを一過性のものにしないようにするためにも、さっき言った基本計画の国民運動とぜひ絡めて、いい方向に日本の社会が行くようになるというかなと思っています。

時間が大分オーバーしてしまいましたが、以上でございます。

Ⅱ 質疑応答

1 これまでの農政改革について

作山 大変エネルギーな御講演を頂き、ありがとうございます。これからの質疑応答でもさらに熱が入ると期待しております。

議論ですけれども、目次を御覧いただきまして、二つに分けて議論したいと思います。今の御講演の一、二、三はこれまでの話ということだと思いますし、四、五、六はできたばかりの基本計画も含めてこれからの話ということだと思いますので、この二つに分けて議論したい

と思います。

最初に、一、二、三、一連の農政改革のところまでで御質問を受けたいと思います。御質問のある方から発言いただいて、質問ごとに答えていただくという形で進めたいと思います。

谷口 今日は大変ありがとうございました。最初からいやらしい質問で恐縮なのですが、大変勇気ある発言をされたなということで、私としては大変感銘を受けました。

実際問題として、この間、いろいろな方々を見ているのですけれども、農水省を辞めた後のこんな早い段階から正論をきちんと言われるというのはとても勇気のある大変なことなのではないかなと思ったものからです。

荒川 今回出版した本もそうだし、今、日本農業新聞に月一回、コラムを書かせていただいているのですが、私は、農業・農村の応援団であるし、農林省の応援団として発信しているつもりなので、今先生がおっしゃったような懸念は全くありません。逆にいえば、あの一時期は、本当に変なことが行われていた時代だったよねということではないでしょうか。

谷口 言いたかったのは、当然ですが現役だったならこれだけのことはなかなか言えないだろうなということです。

荒川 現役は職業公務員ですから、本にもちょっと書きましたけれども、職業公務員というのはとにかく意見を持ってもいいのですが、最後は組織として結論を出すわけで、組織の中で議論して、私だって農協改革も生乳改革も異論はいっぱいあって、当時からこういうことは思っていたのです。ただ、組織としてそれはやるのだという事になれば、決まった以上は、組織にいる人間がそれに反対する意見を対外的に言うのであれば、それこそ辞めないと言えないのではないでしょうか。

私は退官した後で、客観的に振り返って見ると、こういう課題があったのではないかと今思って、農協改革にしても生乳改革にしても、さっきの正常化というページに書きましたけれども、だんだんいい方向に変わってきているのではないか、いい方向に変わってきていること、今、農林省がやろうとしていることはとてもいいことだと思っています。

谷口 それに関わって、荒川さんの経歴を拝見すると、幅広い分野で精力的にいろいろなことをされてきたことに大変敬服するのですけれども、人事異動の期間が短過ぎるのではないかということを御本人として感じたことはありませんか。

荒川 感じますね。私のキャリアでいうと、三年やっただけは二つしかなくて、ドイツの一等書記官と総括

審議官、この二つだけなのです。現役当時もずっと言っていたのですが、三年やらせてもらえばいろいろなことができますよ。要するにどの分野でもいいのですけれども、私は競馬監督課長を二年半やったのですが、競馬監督課長が相手するJRAとか地方競馬全国協会は、向こうの人は三〇年ずっと同じ分野をやっているわけです。こっちは一年目はいきなり来て、よろしくと言って、それでも行政対象に負けないように勉強しているの考えやろうとします。ですから、二年目から三年目にかけて大きな改革をやるとするのは大事だと思います。できるだけ長くやったほうがいいと思います。

そういう意味で、私は牛乳課で価格を一回だけやらせていただけで、競馬課は二年目に法律改正をやって、畜産部長のときに競馬法の改正ももう一回やらせていただけで、そういう意味では行政対象に向かって「あなたたちがいい加減なことを言ってもすぐばれてるんだぞ、俺のほうがいいんだぞ」と言えるぐらいに役人はならないといけないと思います。

小林 私も読ませていただいて非常に感銘というか、びっくりしたところです。例えば生乳改革の議論の中でもひどいことが行われていることはOBの方々からいろいろ伺っていました。

現職の方の中でも、今回の「改革」はひどい内容だと

いった話は、実は内々で行われていて、議論があったのかどうかという点を知りたいのですが。唯々諾々ではなかったということだったでしょうか。

荒川 この本にも書いてありますけれども、生乳改革のところは、要するに関係者の人事異動の前と後で完全に農林省の論調が変わったわけです。当初は省内でも、いろいろな議論があつて、誰が考えたって牛乳行政をやった人間だったら、こうなるのは分かるわけですから、それは当然省内でいろいろ議論して、規制改革会議に出す資料もあつたそうだと言つてやっていたわけです。その後、最終的には生乳改革もやらざるを得ないということになったので、その後は省としてそういう改正に踏み出していくことになったわけです。

ですから、先生に対するお答えとしては、唯々諾々とやっているわけではなくて、省内で議論してちゃんとやっているのだけれども、省内で「勝負あつた」ということになるれば、後は役人ですからうまくやるしかないよなということですよ。

小林 ただ、フォローは切れていないと我々は期待しているのか。

荒川 さっきも申し上げましたが、基本計画でだんだん正常化してきた、いい方向になってきていると思うんです。良識ある人間が集まってよく考えれば、そういう

方向に物事は動いていっているのではないかなと思つています。

さっきのいいところ取りでいえば、いいところ取り防止事例集みたいなものを牛乳課が出したという話もあります。

小林 できれば畜安法も変えてほしいと思つています。荒川さんは、直接支払いについては非常に好意的というか、それを進めるといふ方向で考えていらつしやっているようです。大分前ですけれども、日本において全面的に直接支払いを導入するのは、日本にはなじまないといった整理がありました。また、生乳改革の中で不足払い制度の改革で変動率方式への移行については、荒川さんはどちらかというと透明性ということで評価されていらつしやいます。私は所得補償とかセーフティーネットという面では、その後の飼料価格の高騰に対応できなかったという大きな問題があつたと考えています。その後も、酪農だけがいわばセーフティーネットを取り上げられたような形で、例えば肉牛だとか豚はマルキンが法制化されて、補填率も八割から九割になったのに対して、酪農はセーフティーネットはない。特に都府県酪農は何もない。そういう意味では随分不公平だなと思つてしまっているのですが、そこは何かあつたのでしょうか。

荒川 幾つか重要な御指摘があつたのですけれども、

まず平成一年、一二年の「価格は市場で、所得は政策で」という基本法の流れ、それを受けて加工原料乳生産者補給金等暫定措置法も一二年に改正して、従来のいわゆる保証価格と基準取引価格を決めるというのから変動方式になった。私が評価しているのは、まさにそういう方向になった以上は、その制度を壊さないためには、透明性のある形でやっていかないとけない。さもないと、「何だ、結局器は変えたけれども、やっていることは以前と同様先生方を使ってゴリ押しているじゃないか」ということになる。そうならないためにも、当時、私、牛乳・乳製品課長として、正直にそこに書いてあるようなことをいろいろあちこち言っていました。

ところが、その制度も、先生おっしゃったとおり、平成一九年、二〇年ぐらいの国際商品作物の価格高騰プロセスの中で結局ついてこれなくなつて、期中改定をたしか二度ぐらいやったのですかね。そういうことで、制度としては所得を支えるという機能は弱まっているのだろうなとは思っています。

それから、マルキンとか豚マルキンはもとと予算事業で始まったのですけれども、これも非常にプロフェッショナルな話になるのですが、牛肉のほうは牛肉の自由化のときに、基本、子牛政策を法律でつくって、子牛価格で子牛経営を支えることで牛肉自由化の影響は遮断で

きるのではないかと、肥育のほうは価格変動が避けられないので、肥育まで法律で支える必要はないだろうという形で、平成三年の自由化のときにそういう整理ができたのですが、実際やってみたら肥育も大変だねという話になって、じゃ予算事業で手当するか。幸いというか不幸にというか、肉のほうは牛肉関税特定財源もあるのでお金があるのです。残念ながらあのお金は牛乳には回ってこないのです。

そんな話もあって、経営対策として、豚マルキン、牛マルキンをやっていたのですが、そのときにちょうどTPPが来て、TPPをのみ込んでもらうにはしようがないではないかと。予算事業ではなくて、そこは法律改正をして、豚マルキン、牛マルキンを法定の制度にしようではないかということになったわけです。

そのときに、酪農にどんな議論があったかというところ、「洗い替え」の議論があって、平成十何年からずっと変動率方式でやってきて、一九年、二〇年期中改定もしたのだけれども、結局なかなかコスト増に追いついてこないよねと。これからTPPで将来関税を下げていったときに、立っていられなくなったときには、「洗い替え」をしましょうという規定があって、それをもって牛乳行政の人たち、私もそうでしたけれども、白物のほうは割と精緻な議論が好きなので、「洗い替え」の規定があれ

ば何かあったときには対応できるよねということですよ。たのです。

実は、そのTPP大綱のときに、翌年、こんな生乳制度改革をやるなんていうのは夢にも思っていなかったわけです。当時は「洗い替え」の規定が入っていたのは画期的なことだよねということを言っていたのです。

服部 一つは、かつての民主党政権下戸別所得補償制度について。米に対して一〇アール一万五、〇〇〇円を払うという形だったと思うけれども、本来の所得補償制度であつたら、アメリカ型の生産費を基準にした目標価格を基準にして、そこから価格が下がった場合には差を補填する。これが本来の所得補償だと思うのです。

ところが、そういう具合には設定されていなかったです。すよね。所得補償と言いながら、所得補償制度になっていなかったというのが最大の問題だと思うのです。一〇アール一万五、〇〇〇円出したって、果たしてそれで生産費がカバーされているのかどうか分からないわけです。そういうものとしてはっきり総括しないと、私は生きてこないと思うのです。現在、米に関してどういう政策が取られているかといつたら、水田活用の支払交付金として三、〇〇〇億円程度をばんと出すわけでしょう。一体何で三、〇〇〇億円を出しているのか、私は基準ははっきりしないと思うのです。

それで、農業生産者を支えると。支えるのはいいのだけれども、やはりどういう基準で三、〇〇〇億円を出しているのかということが明確ではないのです。米の生産費を基準にして、そこから米価が下がれば補償するという本来の所得補償制度にしないと、本当は理解が得られないと思うのです。そういう具合にしていくなけりゃ求められていないのに、そこところがふんわかしてしまっている。民主党政権下の所得補償の在り方に関するきちんとした総括がなされていないから曖昧な形になっているのだと思うのだけれども、そこはどうなのでしょう。

荒川 先生おっしゃったようなそういった総括といったことはなかなか行われていないわけです。平成二二年の米モデル事業をつくったときは、五中三だったか、七中五だったか忘れましたけれども、一応そういうデータを取って、規模要件を外して、要するにオールジャパンの日本の生産費がこんなものですみたいなことはやって、それで直近のコスト割れしている部分は幾らですみたいなことを議論した上で、一〇アール一万五、〇〇〇円は固定払いとして払いましょうとしたと記憶しています。ただし、実際に米価が想定水準を下回った場合には、さっき言った国庫一〇割負担で変動払いを発動しますという仕組みをつくったものですから、最終的にはあの三、〇〇〇億円はどこに行っただろうみたいな議論

になってしまいました。

一方、今の生産調整の支援というのは、正式にはそういう言い方をしていないかもしれませんが、みんな分かっているのは、米を作るよりも転作作物を作ったほうがいいよと思ってもらえるように支えようと言うこと。少なくとも米と同じぐらいの所得になるように転作作物に助成しようねという意味です。米は余っているのだから直接支払いしないけれども、米以外の作物を作ってもらうために、所得が減る分を支えようではないかという理屈でやっているのだと思うのです。

こちらも昭和四四年からやっている制度ですから、現実にはどうなのかねという部分もあるでしょう。役人の言い訳なのですけども、残念ながら予算は増えないのです。農林省の予算は二兆二、〇〇〇億からなかなか増えないという前提で、それで政策を組めと言われているわけで、さっきも言いましたけれども、当時、我々も一兆四、〇〇〇億円あったら、いい戸別所得補償制度ができるよねと言っていたのですが、そういう予算制約の中で、どうやって生き延びていくのかということを考えた結果が、現実の施策体系になっているという恨みはあるのだと思います。

矢坂 政策形成過程について誤解があるかもしれないのですが、かつては業界団体と農水省の担当課が意見交

換を重ねながら業界から施策や事業のアイデアを吸い上げて、基本計画との関連や財務省との折衝のなかで政策としての優先順位を決めて検討してきたのではないかと思います。

ところが、現状では業界団体の組織的な権限が弱められて、さらに農水省の方々が業界団体と求められる施策・事業について議論する機会が少なくなっています。むしろそのような意見交換が癒着のように捉えられ、好ましくないことと考えられているようです。その結果、農業などの現場が直面している課題や政策ニーズに関する双方の意思疎通がうまくいけなくなり、現場にとって有効な政策アイデアが強力に出せなくなっていったのではないか。官邸主導で施策・事業の方向性が決められるようになり農業などの現場に混乱が起きて、それを業界団体が把握して政策変更を要請するルートも力も失いつつあり、現場の声は政策形成過程にフィードバックされません。こうした連鎖が続き、いつの間にか施策の現場離れを食い止めることができなくなってしまったという印象を持つのです。

業界団体の発言力や組織力、また人材確保も弱体化して、農水省が現場の状況や意見を把握しようとしても、それに十分に応えられる人を業界団体に見つけることが難しくなっています。それは政策の立案過程にとっては

非常にマイナスに働いているのではないか。このようなマイナスのスパイラルを断つためにはどんなことが必要だとお考えでしょうか。

荒川 いろいろな御指摘があったのですけれども、おおむねそういうことがあったという気はします。

国家公務員倫理規程というのがあります。平成八年に告示で出たのですけれども、平成一二年に法律になって罰則付きで担保されています。利害関係者とお酒を飲むときは割り勘ねとか。一円でも足りないとか懲戒処分。懲戒までいかないものもあるのだけれども、農林省だけではないと思いますが、関係者のお話は夜宴の席ではなく、明るいところで昼間、執務室で聞きますとかわりました。我々行政は、裁判をやっているわけではないわけですから、こちらは行政をやっているわけですから、やはりお酒が入って本音が出ることもある。そういうお付き合いが弱くなったというのは一つあると思います。それから、行政官の個性というのもあって、私などは人とお話するのが大好きなのですが、そうではない人もいて、特にあの時期はとにかく省内で酒を飲むなんて全くだめだし、倫理法でいろいろな処分を食らったりしたこともあったので、ある意味やむを得なかったのですけれども、とにかく業界とは酒を飲むなど。そうなるという昼間、課長の前に業界の人がやってきて話すのですが、回りに

はみんないるところでという話になるので、本音を伺うという機能はすごく弱まっていると思います。

それから、出張もそうです。現場に行って、現場の皆さんの話を聞くというののもとても大事なことだと思っておりますけれども、一時期とにかく出張などに行って、現場の話を聞かなくなっちゃって、メールでも何でもあるのだったことがありました。農林省の局長さん方がみんなで動画を配信したりしていましたが、こんなもの誰が見るのだという笑えないマンガみたいな時代もあったわけです。

それから、もう一つは政策決定過程が官邸主導というのはいい面もあるのだと思いますが、平成一三年に省庁再編があって、要は各省庁に任せておくと、役所は自分たちの省益あって国益なしだということで、官邸が強くなればいけない。フランスのENAを出た人たちが官邸官僚として役人として偉くて、それ以外の役所は、原省庁にいる奴らはだめなのだからだ。私も公務員制度改革室というところにいたのですけれども、当時からそういう発想があって、国家官僚みたいなものをつくっていくというのがあったのですが、実際にはなかなかそうはうまくいかなかったのです。

また、官僚だけではなく政治家も、小選挙区制が導入されて、与党内の力関係というのも圧倒的に総裁や党代

表の力が強くなった。公認権を持って、政党助成金の配分権も持って、そういう意味で官邸に対して族議員が異を唱えにくくなったのではないでしょう。

私は、今回の農協改革とか生乳制度改革というのは、まさにそれが非常に象徴的に出た形ではないかと思えます。さっきも言いましたけれども、こんな農協法の改正は通らないよなと思ったのですが、私も行政のプロだったので、これは無理筋で通らないよね、先生方もまさか賛成しないよねと思っていたところ、あれよあれよと通ってしまったわけです。

役人と官邸の関係、政治家・族議員と官邸の関係、それから役人内部でいえば役人が業界関係者と意思疎通が十分とれていたのかなど、いろいろな面で先生御指摘のとおり、作用したのではないかなという気がします。

神山 私は、三十数年間農業団体、全国農業会議所というところになっていたのですけれども、その中で考えるのは団体側もかつてのような幅広い活動ができなくなっていると思うのです。特に一九八〇年代ぐらいからの時期なのですけれども、農業側からの働きかけで、国際化に対応した農業問題懇談会というのを東畑精一さんを座長にして始めた。経団連と全国農業会議所が共同事務局で農林漁業団体に働きかけたり、財界に働きかけたり、そういうのをやっていたのです。経団連の役員をはじめと

した主だった方々と農林漁業団体の会長さんなどが一堂に会する場でした。その懇談会とともに、日米財界人会議に日本の農林漁業団体の会長さんたちが参加するようになった。

例えば農政審に委員の付き添いで行くと、経団連から送り出された委員の方がいらっちゃって、そこでも会話というか交流ができていたのです。それと併せて、農林省でも団体職員と政策についての議論が若い人たちを含めて恒常的にやられていたという感じがするのです。

どうもそういう雰囲気なくなっちゃって、全部官邸主導型の政策決定がやられる。片方で公務員の規制が強化されていくという中で風通しが悪い形が生まれてしまったのではないかな。特に安倍政権の下でそういうことが行われたなという感じがしているのです。

その辺は、絶えず団体の方との会話、交流というのは、特に若い人のところであるのですか。そのところをお聞きしたいのです。

荒川 私は、冒頭言いました平成七年に食糧庁の企画課の総括補佐に就いたのですが、そこからいわゆる政策調整プロセスの当事者、もちろん最初は下働きですけれども、やってきて、当時もいろいろなことがあって、厳しいいろいろなしがらみの中で、心身に支障を来した方もいたりいろいろなことがあったわけです。私の経験で

いえば、私は課長補佐のとき米政策を担当していたのですが、まずは全中と全農と話をしないといけないと思いました。米の最大の取扱事業者ですし、まずは彼らの考え方や意見をしっかり聞こうと。その上でいろいろな方々との調整を開始し、最終的に落とし所を見つけていく、そういう業界との調整をしっかりとやりました。

本にも書きましたけれども、牛乳課長のときも、とにかくホクレンとうまくやらなければいけない。最終的にはホクレンの生乳担当副会長とこっちとで話をつけないといかんということで、当時は役所としても一生懸命調整していました。政治との調整はその後で、業界とも相談しながら、尻の拭き方を考えていたわけです。

もう一つは、農業以外の団体の方々、経団連とか同友会とかもそうなのですけれども、あちらはあちらでSDGsという言葉が出てくる以前から、CSRとかでも農業や環境は大事だみたいなことで、こっちサイドもちゃんとひっかかっていて、今でもやっていると思いますけれども、食料・農業・農村審議会には経団連の方にも入ってもらっていますし、経団連の勉強会みたいなのは年に二回ぐらい、次官がなかなか行けないので総括審議官が行って政策説明したりという意味で、できるだけことはやっているつもりなのですが、私の正直な感じからすると、当時は、それほど官邸主導という感じは強

くなかったと思います。

その後、規制改革会議の人選から始まって、農業ワーキンググループのメンバーとかまで、各省庁の好き勝手はさせないぞ、という感じがしますね、今は。

2 今後の農政対応について

作山 次に、御講演の四番から六番目新たな基本計画と今後の話について議論したいと思いますので、また御質問ある方はお願いします。

服部 今回の基本計画で、食料自給率を三七%から四五%にするというかなり意欲的な目標が出されていると思うのです。米を拡大することは不可能なのだから、何の拡大で四五%に持っていくかとしているのか。あれを見てみると、牧草の生産拡大率が非常に高いのです。牧草で拡大したって極めて間接的な家畜の餌を増産するだけの話で、それではイメージが湧かないのです。基本計画ではどういう具合に考えられているのですか。

荒川 令和二年の基本計画の品目別ものは私もまだ十分勉強していないので申し訳ないのですけれども、私が出した二七年計画のときは、たしか三九を四五にする。あのときの議論としては、その前の基本計画は食料自給率目標が五〇だったのです。民主党政権のときに五〇%という食料自給率目標をつくって、さすがに五〇は

無理ですよ、皆さんというところから始まったのです。

それで、現実的には三九を四〇とか四二とか四三という議論があったのですけれども、「目標」だということで、ある程度頑張って背伸びをすれば手が届くかもしれない、あるいは背伸びをしてジャンプをしたら届くかもしれないということにしないといけないですよ、ということと、五〇というのは届かないですよ。背伸びをしてジャンプをしても、背が二〇センチぐらい伸びないとこの五年では届かないよねというの、目標としては逆効果だよ、ということ、あのときは間を取って四五にしたという記憶があります。

もちろん役所の計画ですから、品目ごとにきちんとした積み上げをやっている、あのときは特に輸入農産物の置き換えというところで考えていくべきだということで、畜産は大体名目自給率は五割、半分なのですけれども、半分のところをどのようにやっていくのかというのを考えました。

ところが、畜産は幾ら置き換えても輸入飼料をベースにするとかが知れているよねという話になって、それ以外は何があるのだろうということで、結果的に自給率に利くのは何だろうという話になると、やはり麦、大豆とか、そしてエサ米などという話になってきたのは事実

だと思っています。

多分、今回も相当同じような議論をやった上で、いろいろ悩んで、赤い字で書いてある「食料国産率」というのを編み出したのではないかと思います。自給率ベースだけでいくと、幾らやってもあの北極星を目指してということ、星に届かないのだけれども、食料国産率という概念ならなんとかなるかも、と一生懸命考えた結果出てきたものなのかなという気はします。

谷口 以前の戸別所得補償の評価に関わって、今回の新基本計画との関連で質問します。ごく一般的に言われていることですが、戸別所得補償で固定支払いがされた結果、農地の貸しはがしが起きて、構造改革が遅れたという議論がずっとされています。

つまり、全ての米販売農家に対して固定支払いの所得補償をしてしまったために構造改革を遅らせたというのですが、この話には明確な根拠がないのです。調査に基づいて実態がこうなっているから、こうですという話しは聞いたことがあります。あくまで、仮説に過ぎなかったのです。私が見たところでは、戸別所得補償はむしろはっきりと構造改革促進的だったのです。なぜならば、大規模経営がもう固定支払いは一、〇〇〇万円レベルに達していましたので、とんでもなく構造改革促進的でした。規模拡大するための原資をどんどん得て、融

資ではなく自己資金で数年後には大型機械を買って、規模拡大を進めた事例をあちこちで見ました。

ところが、規模の小さい方は幾らもらったって一〇aあたり一万五、〇〇〇円でしょう。一ヘクタールで一五万円ですよ。それでもって兼業をやめて専業に移るといった生活が変わるような金額ではなかったのです。むしろそれよりも実際としては、農業をやるといいのだな、農地を活用するといいいのだという方向にインセンティブが働いたという要素が大きくて、特に大規模経営の営農意欲が刺激されたという点をもっと見るべきではなかったのかというのが一つなのです。

もう一つは、貸しはがしという話がよく出てくるのですが、それまでに機械を売って、農地を貸し付けていた人が突然耕作を復活するなどということはほとんどないのです。実際にされていないのです。ごくわずかに一件あった、二件あったという話に尾ひれがついてぱっと広がってしまったのが実態で、私が聞いたのは七戸しかなかったという話です。このように、実態がきちんと評価されないまま何となく情緒的な判断・評価がされてしまったということが気になっているのです。

荒川 これは政権交代後、農林省が戸別所得補償の問題点を議論するときに使っているワーディングです。ですから、誰が考えたのか分かりませんが、傍証と

して出てくるのは、その前後の担い手への集積率が三年三ヵ月、顕著な伸びがない、横ばいだったとかそういうことなのですが、基本的には先生おっしゃるとおり、まさにある目的に従って説明をするために、頭で考えた部分なのかもしれません。

一方で米のほうは、私、食糧部長で体験したのですが、米価がドンドン下がっていくわけです。出来秋の一〇月からじりじり下がっていった、あのときは一月末の累計で米価を算定することになっていたので、もっと下がるかもしれないから、三月ぎりぎりまで算入しろと言われて苦労しました。相対価格はそんなに下がらないのですが、まさに米屋さん、商系卸が農村に入って買い叩くとどんどん下がっていった、このままいくと変動払いの予算が足りなくなるぞ、予備費ももうおわっているし、補正か、などと言っていたことを昨日のことのように思い出します。

谷口 今回の新基本計画について少し気になっているのは中小の農家という文言です。中小の農家を支援するというように読める部分もあるのですが、最終的な「構造改革の展望」のところになると、必ずしも中小農家を支援するというようになっていないのです。現在の担い手と担い手を目指す人、これらの担い手以外は基本的な政策支援の対象になっていない。余り変わっていないの

です。文言が入っていることは大進歩です。しかし、ただ文言だけで裏づけがないのではないかなという不安があります。

荒川 まさに来年度（令和三年度）予算こそ基本計画元年の予算になります。だから私もいろいろなところで発言しているのですけれども、農林省が来年度予算も含めて国民合意形成・国民運動にどういう施策を打ってくるのか。予算というよりは運動論だと思いのですけれども、それと今先生がおっしゃったような担い手の位置づけとか、地域政策の総合化、深化のところとか、実際に予算づけをどうしていくのかというのは、今度の基本計画の真価が問われるところです。組織改正もするらしいです。畜産局が復活するとかいろいろなことを言っているようですけれども、それらをセットでみせて世の判断、審判を仰ぐことになるのだらうと思います。

作山 私の質問は二つあるのですけれども、一つは荒川さんの本を拝見しますと、安倍政権の農政改革について、法治国家としての適法手続には問題がないのだという趣旨のことを書いていますね。今日の御報告でも選挙の結果なのだからということなのですけれども、政策の進め方を見るとさっき議論がありました、いわゆる官邸に入った首相補佐官とか総理秘書官みたいな人が直接官僚に命令したりしているのです。本当は指揮命令権を

持っていないはずなのです。指揮命令権があるのは閣僚であるはずなのに、そうではない人が直接省庁を動かしたりしているという問題とか、あとお話が出ましたけれども、規制改革会議みたいに民主的統制からすると位置づけがよく分らないところが過度な力を持っているのではないとか、政策の形成プロセスを見ると、やはり問題があるのではないかというのをどうお考えかというのの一つです。

二つ目は将来の話なのですけれども、官邸主導が強まって、族議員が弱まっているというのは誰でも理解している話だと思います。片や過去のプロセスもかなり問題があるということがあると思うのです。要するに職務権限が明らかでない族議員の人が実質的に政策を決めている。それでいいのかという批判もあると思うのです。

そうなると、政と官の在り方として、どういうものが理想なのかという点について、長い行政経験も踏まえて、お考えを頂くとどうなのか。その二点です。

荒川 一点目の補佐官とか官邸官僚と言われている人たちが頭越しにという話は、多分、そういう実態にあるとは思いますが、証拠がないのです。端的な例でいうと、加計学園のときに、前の文部科学事務次官と時の総理大臣補佐官が予算委員会かどこかで、参考人として隣同士に座って、「私は言っていない」、「私は言われました」

みたいな答弁をする訳なので、まさにブラックボックスになっているわけです。

それから、規制改革会議とか、審議会とかは、本来、まさに御意見を聞いて、それをもって判断するのは農林省であれば農林大臣が判断するというはずなのですが、そこも現実にはそうではないことがたくさんあった。規制改革会議の意見がそのまま大綱として閣議決定されて、オーソライズされるという仕組みです。

それから、政と官の在り方はとても難しく、今、作山先生がおっしゃったように、私も昔がいいとは決しておいけません。

これは全くの私の印象ですけども、公務員制度改革室に Outreach したときにもちょっと勉強しました。例えばイギリスだと、各省の大臣のほかに閣内大臣というのがいて、この大臣は日本で言えば副大臣とか政務官とかに相当するのですけれども、要するに、省の中にいる政治家が与党調整を担うという形です。役人・職業公務員は政治の調整プロセスには登場しないわけです。日本では、そんなこと絶対できないですよ。政治家の資質という行政能力的にそういう調整を役人抜きでやることは、今は絶対できないと思います。でも、そうでもないとい、役人が心や体を病んで具合が悪くなったりすると言うのは避けられない気がします。

だから昔に戻ればいいなんて決して思わないけれど、じゃあ、今が幸せかと言われると決してそうではない、そんな気がしますけれどもね。一時民主党が政権を取ったときには、政策調査会を廃止したり、一時はそんなイギリス型みたいなことになるのかなと若干期待したのだけれども、そうはならなかったですね。省内意思決定も、私、当時食糧部長だったのですけれども、大臣室とかに入ってもらえないわけです。大臣室で政務三役が集まって何やっているのかなと言いながら、ハラハラして、あとで秘書官にこっそり話を聞いたりしていました。ああいうのがイギリス型なのかなとか当時笑いながらやっていましたけれども、政と官の関係は永遠の課題なのかもしれません。

小川 これからの話ということで二つ質問させてください。最後の二四、二五ページの対応については、私も非常に同感するところです。最初のものは直球で申し訳ないのですけれども、地域政策を重視する、そのための戸別所得補償方式、直接支払いを重視するということが実現するためにはどうしたらいいのかと。むちゃな話かもしれませんが、我々の永久の課題としてはだめなので、ぜひ実現したいので、荒川さんのお考えを知りたいと思っています。

もう一つは、この間新しい総理大臣が国会だったと思

うのですけれども、農業問題は何か、という質問に対して、「農協問題が最大の問題だ」と答えていたと記憶しています。農協問題について、新内閣では何かから手をかけるとお考えでしょうか。私も全農に少しいたのですけれども、株式会社化という話がまた出てくるのか、他のところで何か考えているところがあるのかどうかということをお教えいただければと思うのです。

荒川 まさに前者のどうしたいのかということなのです。これは答えになっているのかっていないのか分からないのですけれども、やはり納税者、有権者、消費者三人いるのですが、三人ほぼ同一人格なのです。その人たちに農業や農村がこの国に必要なのだと確信してもらうことが必要なのです。もちろん単純に、必要ですかと聞けば、大事だと思えますと必ず答えるのですけれども、その上であなたの生活がちょっと悪くなるかもしれないかもしれませんよとか、あなたのお財布から千円札何枚分か負担してもらいかもしれませんよという態度が変わる。その理解をどれだけ得られるのかということなのではないかなという気がするのです。

最終的には今回の基本計画の後ろの方に書いてある「国民運動の展開を通じた国民的合意形成」、これを、迂遠なように思われるけれども地道にやっていくしかないのかなと思います。今回のコロナで世の中の気持ち、人の心

が動いているときに、刺さっていくようなことをやっていくのが大事なのかなということで、私、二二ページに書いた食と農に関する国民運動の展開を通じた国民合意の形成に大いに期待しています。これでまた失敗するようなら農林省なくなるかもしれないぞ、くらいの覚悟でちゃんといい政策をつくっていかねばならないと思います。

それから、二点目の、「農業問題は何だと聞かれて、農協問題ですと答えた」というのは、不勉強で申し訳ありません、よく承知をしていませんでした。実は農協系統の人たちも依然として、すごく警戒しているのは事実です。去年の参議院選挙の自民党の公約で確か、農協が自己改革をしっかりとやった上で、准組合員のことは農協の組合員が決めることなのだということが公約で書いてあったと思います。これでみんな一安心しているのですが、逆に少し心配なのです。

私は関係者には、とにかく今の政権だからということではなくて、政策とか政治というのはそんなに理屈どおりに行くわけではないから、常に皆さん方が監視をして、ウオッチしていないと、とんでもないことが起こりますよ。だって、平成二六年まで農協改革で全中が一般社団化されるなんて考えてもいなかったでしょう、と言ってウオーニングを発しているのです。

そういう意味で新総理が農協問題で何をなさるのか考
えも及びませんけれども、常に農協側としてはちゃんと
自己改革をやっているなということを見せないといけな
いし、一方でそれをやりながらまさに運動論なんです
が、農協が自己改革をしながら、一生懸命働くことが日
本の社会にとって大事なのだというのを国民の皆さんに
訴え続けていくということなのではないかなと思います
す。私も今や全農の経営管理委員なのでその一助となれ
ばと思って、やっています。

小林 政権交代には期待できないと。

荒川 ここには書いていないですけども、何で安倍
政権が八年も続いたのだと思いますかとよく聞かれるの
ですが、それはその前の三年三ヶ月が余りにひどかった
からではないかと。八年の長期政権中あぶない場面が山
ほどあったですよ。森友、加計、桜を見る会、でもな
ぜか選挙をすると勝つというのは、あの三年三ヶ月を思
い出したくないという人が、別に農業・農村だけではな
くて、八ッ場ダムもそうだし、辺野古もそうだし、そう
いう有権者が沢山いたと言うことではないかなと。野党
も今はこれを反省して、新しい大きな固まりをつくって
いこうということなのだと思います。是非過去の反省の
上でよい農政を打ち出して頂きたい。

作山 時間になりましたので、これぐらいにしたいと

思います。今日は荒川さんには大変準備を頂いて、有意
義な御講演を頂きまして、ありがとうございます。最
後に皆さん拍手をお願いします。

(満場拍手)

荒川 御清聴ありがとうございました。私も大変勉強
になりました、引き続き発信させていただきたいと思
いますので、また何かご縁がございましたらお声かけ
いただければと思います。よろしく願います。

執筆者プロフィール

荒川 隆

昭和34年宮城県生まれ。昭和57年早稲田大学政治経済学部卒業

昭和57年、農林水産省入省後、36年余にわたり国家公務員として奉職。この間、農林水産省各局
庁、外務省（在ドイツ日本国大使館農務官）及び内閣官房に勤務平成21年から24年までの民主党政権下で、米政策を担当する食糧部長、畜産・酪農・競馬を担当
する畜産部長、省内の政策全体の調整を行う大臣官房総括審議官を歴任政権交代後、引き続き自公政権で大臣官房総括審議官を務めたのち、平成27年から29年まで、大
臣官房長として省内の予算、法令、組織、国会対応などを統括平成29年から30年にかけて、農村振興局長として、農業農村基盤整備予算の回復、土地改良法の
改正、農泊、ジビエ、農福その他農村政策の取りまとめに従事

平成30年7月 退官

現在、損害保険会社顧問、出身地の宮城県角田市農業振興公社顧問、全国農業協同組合連合会（JA
全農）経営管理委員を務める。

書籍紹介

農業・農村政策の光と影

戸別所得補償から農協改革・牛乳改革まで真の改革を求めて

第1章 安倍農政の始まり

第2章 奇妙な「農政改革」進展

第3章 食料・農業・農村基本計画への期待

第4章 酪農・乳業行政に寄せて

第5章 農業・農村の未来のために

第6章 新政権と政治の季節

アメリカ大統領選の結果..

バイデン勝利の背景と今後

東洋大学名誉教授・国際農政研究所代表 服部信司

I アメリカ大統領選挙の仕組み

アメリカの大統領選挙においては、各州に割り当てられた選挙人を、その州において最も多い得票を得た候補者が総取りする。

各州の選挙人は、その州の下院議員数＋上院議員数である。下院議員数は、州の人口に対応する。州の人口が多ければ、その州の下院議員も多くなる。上院議員数は、州の人口に関係なく、各州一律に二人である。

例えば、州の人口が最も多いカリフォルニア州の場合、下院議員数五五プラス上院議員数二、合計五七人の選挙人数となる。

アメリカの大統領選は、この選挙人の獲得選なのである。

この選挙人の総数は五三八。従って、その半分以上の二七〇人（票）を得れば、勝利を収めることになる。

II バイデン候補..激戦を制す

バイデン候補が二〇二〇年一月三日のアメリカ大統領選に勝利したわけであるが、その内容を確認しておく。

まず、投票率についてである。

(1) 史上最高の投票率六六・七%

投票率は六六・七%。投票者数一億五九八〇万人。二〇〇八年オバマ大統領誕生時の投票率六五%を上回る史上最高の投票率である。

今回の選挙から、一八歳と一九歳の若者に投票権が与えられたこと、激しい選挙戦を前提に、共和・民主の両

党が、ともに、未だ選挙人登録をしていない多くの人々の選挙人登録を進めたこと、の結果である。

アメリカでは、日本とは異なり、年齢が一八歳以上になっただけからといって、自動的に選挙権が与えられるわけではない。本人が選挙人登録をして初めて、選挙権が得られるのである。

(2) 得票差は六〇〇万票、得票率の差は約四％ポイント、

得票数は、バイデン七九八万票(五一・一％)に対し、トランプ七三八万票(四七・二％)(表1)。

得票率は、バイデン五一・一％、トランプ四七・二％。

得票差は六〇〇万票、得票率の差は四％ポイントであり、激戦であった。

バイデン氏は、激戦を勝ち切ったのである。

(3) 獲得選挙人数

獲得選挙人はバイデン氏三〇六人、トランプ氏二三二人である(表1)。

バイデン氏、トランプ氏以外にも、候補者はいるが、その獲得票数はごく少数なので、公表される獲得選挙人数の中には、示されていない。得票数についても、同じである。

(4) 現職大統領の落選は二八年前のカーター大統領以来

アメリカの大統領は、二期八年まで務めることができる。一期目の大統領にとっては、再選が重要な課題となる。いうまでもなく、二期目の大統領選において、現職大統領は、その知名度の高さから言って、有利である。

一九八〇年代初めのロナルド・レーガン大統領からオバマ前大統領まで、この四〇年間に五人の大統領が登場した。四一代ブッシュ大統領だけが在任期間四年だった。他の四人は、すべて大統領を二期務め、その在任期間八年であった(表2)。

そうしたなかで、トランプ大統領の落選は、二八年前のカーター大統領以来の現職落選となったわけである。

Ⅲ 今次選挙戦・最大の争点…トランプ政権のコロナウイルス対策

(1) アメリカ…世界一位のコロナウイルス感染者数
アメリカのコロナ感染者数は、投票二日前の十一月一日に九二〇万人、死者二二万人(いづれも世界一)に達し、その後も増え続け十一月二三日には一二六万人、死者も二五・七万人に及んでいる。いずれも世界一位である(表3)(表4)。

こうした事態の背景には、(1)アメリカには、国民皆保険制度がなく、三〇〇〇万人近い無保険者がいる、(2)医療費が高く、気軽に医者にかかりにくいという

(表 1) アメリカ大統領選の結果

候 補 者	選挙人獲得数 (人) (%)	得 票 数 (万票)	得 票 率 (%)
バイデン(民主党)	306 (56.9)	7985	51.1
トランプ(共和党)	232 (43.1)	7380	47.2

(表 2) 1980年代以降のアメリカ歴代大統領

代	氏名	政党	期	副大統領	在任期間	在任年数
40	ロナルド レーガン	共和党	49	ジョージ H.W.ブッシュ	1981.1/20 －1985.1/20	8 年
			50	“	1985.1/20 －1989.1/20	
41	ジョージ H.W.ブッシュ	共和党	51	ダン・クエール	1989.1/20 －1993.1/20	4 年
42	ビル クリントン	民主党	52	アル・ゴア	1993.1/20 －1997.1/20	8 年
			53	“	1997.1/20 －2001.1/20	
43	ジョージ. W. ブッシュ	共和党	54	ディック チェイニー	2001.1/20 －2005. /20	8 年
			55	“	2005.1/20 －2009.1/20	
44	バラク オバマ	民主党	56	ジョー バイデン	2009.1/20 －2013.1/20	8 年
			57	“	2013.1/20 －2017.1/20	
45	ドナルド トランプ	共和党	58	マイク ペンス	2017.1/20 －現職	

(表 3) 世界主要国のコロナ感染者数 (2020、11/1) (万人、%)

国	感染者数	死亡者数
アメリカ	920 (100)	23 (2.5)
インド	818 (100)	12.2 (1.6)
ブラジル	554 (100)	16 (2.9)
ロシア	162 (100)	2.8 (1.7)
フランス	137 (100)	3.7 (2.7)
全世界	4600 (100)	119 (2.6)

資料：ウイキペディア

(表 4) アメリカ主要州：コロナ感染者数・死亡者数 (2020、11/1)
(万人、%)

州	主要都市	コロナ感染者数	死亡者数
テキサス	ダラス、オースチン	95.2 (100)	1.9 (0.2)
カリフォルニア	サンフランシスコ、 ロスアンジェルス	93.5 (100)	1.8 (0.2)
フロリダ	タンパ	80.3 (100)	1.7 (0.2)
ニューヨーク	ニューヨーク	51.2 (100)	3.3 (0.6)
イリノイ	シカゴ	41.1 (100)	1.0 (0.2)
アメリカ全国		920 (100)	23 (2.5)

原拠：ニューヨーク・タイムズ

事情がある。

アメリカの一人あたりの年間の医療費（二〇一四年）は九四〇二ドル＝一〇三万円（一ドル＝一一〇円）。日本は三四万円、日本の三倍である。

そのうえで、トランプ政権がコロナウイルスを軽視・無視したことが、感染者が激増した最大要因であった。

AP通信の「大統領選挙・有権者調査」によれば、アメリカが直面している最大の問題」に関して、「コロナの感染」をあげた有権者は四一％で最も多く、その人達の七三％がバイデン氏を支持していたのである（表5）。

他方、トランプ支持者の多い「経済と雇用」をあげた有権者は、二八％に留まった。

（2）トランプとバイデンの選挙活動

トランプは、選挙戦も、多くの聴衆を大規模な集会場に集め、三密（密集、密接、密閉）に近い状態のなかで選挙活動・選挙戦を行った。

これに対し、バイデンは、聴衆を集めることは避けて、ごく少数の人々を相手に抱負を語り、それをオンラインで国民に届けた。

そして、当选すると、バイデンは、次期大統領として、十一月一日、全国民にマスクの装着を呼びかけたのである。

Ⅳ トランプ…二〇一六年の大統領選と同じ「アメリカ第一主義」を掲げる

トランプの「アメリカ第一主義」とは、具体的には、「国際協調」からの脱却であり、まずは、WHO（世界保健機構）などの国際機関への拠出金を払わないことであった。トランプは、それを実行したのである。

V 前回二〇一六年選挙との比較…ラストベルト三州をめぐる攻防

ラストベルト（さびれた工業地帯）とは、アメリカの東北部―五大湖沿岸のオハイオ、ミシガン、ペンシルヴェニアの三州を指す。

この三州は、自動車・鉄鋼業地帯であるが、一九八〇年代以降、日本やEUからの自動車輸出などでこれらの産業が停滞し、さびれた工業地帯（ラストベルト）に転じた。

前回（二〇一六年）の大統領選挙における民主党のヒラリー・クリントン候補は、女性で高学歴ということ、ラストベルトの労働者層にとって、彼らから、ほど遠い存在であった。

そのため、二〇一六年の選挙において、伝統的に民主党の地盤であったラストベルトの労働者票がトランプに

(表5) アメリカ大統領選における有権者の判断 (%)

質 問			回答1)	
			バイデン支持	トランプ支持
自身の性認識	男性	47	46	52
	女性	53	55	44
学 歴	非大学卒	61	49	51
	大卒	39	57	41
人種など	白人	74	43	55
	黒人	11	90	8
	ヒスパニック	9	63	35
	その他	6	58	39
居住地	都市部	20	65	33
	郊外	45	54	44
	地方	35	38	60
2016年の 投票先	ヒラリー・クリントン	38	96	3
	トランプ	41	6	93
	他の候補者	6	57	28
	投票せず	11	56	41
アメリカが直 面している最 大の問題	コロナの感染	41	73	25
	経済と雇用	28	16	81
	医療制度改革	9	65	32
	人種差別	7	70	19
	法執行機関・警察	4	17	81
	気候変動	4	86	11
	移民	3	12	87

注1) 民主党・共和党以外の候補者がいるため、合計しても100にならない。

資料：朝日新聞、「AP通信の大統領選挙・有権者調査」2020年11月15日から。

流れた。

民主党ヒラリー・クリントンは、もともととは民主党の地盤であったラストベルト三州を失い、アメリカ全体の総得票数ではトランプを上回りながら、選挙人の数でトランプに敗れたのである。

今回、バイデン候補は、ラストベルト三州のうち、ミシガン、ペンシルヴェニアの二州を取り戻し、大統領選の勝利に結びつけたのである。

VI 予想されるバイデン次期大統領の政策

(1) コロナ対策の徹底

バイデン氏は、次期大統領に決定後、一月四日、「マスクの着用」と「社会的距離をとること」を全国民に呼びかけ、「コロナ制御を最優先する」とした(表6)。

さらに、一月九日、コロナの収束に向けて、三人の専門家チームを指名し、チームにコロナ収束に向けての行動計画の作成を指示したのである。

(2) 環境・インフラ部門に四年間で二兆ドル(二二〇兆円)を投資

環境・インフラ部門に四年間で過去最大規模の二兆ドル(二二〇兆円)を投資するとする。

そして、トランプ政権が脱退したパリ協定(二〇二〇年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際

(表6) 予想されるバイデン政権の主な政策

項目	政策内容
新型コロナ	大統領就任初日から、制御を最優先する。全米でマスク着用を義務化。「コロナを制御するまで、経済は立てなせない」。
雇用	製造業支援に7000億ドル(77兆円)を投資し、「5000万人の雇用を創出する」と主張。
税制	低所得者層に減税する。他方、高所得者層・大企業には増税する。
環境	環境・インフラ部門に4年間で過去最大規模の2兆ドル(220兆円)を投資。パリ協定(「2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際的枠組み」)への復帰を宣言。石油業界にとっては逆風となる。
通商	環太平洋連携協定(TPP)などの新規貿易協定には慎重。トランプ大統領が中国製品に課した制裁関税について見直しもあり得る。
人種	教育や就業機会の平等化。警察改革の推進。
情報技術	民主党内の左派が主張する巨大企業の分割論までは踏み込まない。

資料：日本経済新聞、2020年11月11日

的枠組み」に復帰すると宣言している。

(3) 所得再分配Ⅱ低所得者への減税、高所得者への増税

バイデン政権は、国内政策の基本に、所得再分配を置き、低所得層への減税と高所得者・大企業への増税を行うとみられている⁽¹⁾。すでに、バイデン次期大統領は、最低賃金のアップ、法人税の引き上げを表明しているのである。

(4) 製造業への七〇〇億ドルの投資

製造業に七〇〇億ドル(七七兆円)を投資し、五〇〇万人の雇用を創出するとする。

ラストベルトの再建・復活もその中に含まれるのである。

(5) 医療保険改革(オバマケア)の維持・拡充へ
また、バイデン氏は、十一月一日、低所得層に保険加入を促す「医療保険制度改革法」(オバマケア)を維持し拡充することを目指すと表明した。

同法の弱体化を進めた現トランプ政権から転換し、オバマケアを推し進めたオバマ路線に回帰する、としたのである。

ところで、国民皆保険制度がないアメリカにおいて、オバマケアは、個人に保険加入を義務付ける一方で、低所得層に補助金を出して、保険に入りやすくしたとされ

る。また、医療保険会社には、持病を持つ人の保険加入を拒否することを禁じたのである。

その結果、同法が成立した二〇一〇年に一五%強であった無保険者の割合は、現トランプ政権が発足する前の二〇一六年には、九%弱まで低下していたと言われる。しかし、それでも、アメリカには、なお人口の九%強に当たる三〇〇〇万人近い無保険者が存在する。

バイデン氏は、所得制限を緩めて保険料の補助金を受けられる人を増やしたり、公的保険を選びやすくしたりして、三〇〇〇万人近い無保険者をさらに減らしたいと考えているとされる。

アメリカのカイザー・ファミリー財団の二〇二〇年一〇月の世論調査によると、オバマケアに賛成の意見を持つ有権者は六五%であり、反対の三九%を大幅に上回った。新型コロナウイルスの流行で、アメリカの医療制度の欠点が改めて浮き彫りになったわけである。

アメリカの国内総生産(GDP)に占める医療費は一八%に達しており、経済開発協力機構(OECD)加盟国の平均の二倍に及ぶ。

他方で、アメリカにおけるコロナ重症化の因子とされる肥満の比率は七一%であり、OECD平均を一〇ポイント以上も上回る。アメリカの健康水準は低いといわざるをえない。国民の関心の高いヘルスケアは、次期政権

の命運を握るテーマになるとみられている⁽¹⁾。
オバマケアの維持・拡大が、バイデン新政権の国内政策の要とみられるゆえんである。

(6) トランプの「アメリカ第一」から「国際協調」へ

トランプ政権は、「アメリカ第一」を掲げ、国際協定〔パリ協定（二〇二〇年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際的枠組み）、イラン核合意〕や国際機関〔世界保健機構（WHO）〕から脱退した。

これに対し、バイデン政権は、国際協調のもとに、これらの国際協定や国際機関へ復帰する意向とされる。歓迎される政策転換である。

VII おわりに

トランプ大統領は、一月二四日、選挙後三週間を経て、ようやくバイデン氏への政権移行手続きの開始を承認した。

バイデン氏は、連邦準備銀行理事会（FRB）議長にジャネット・イエレン氏（七四）を起用することを表明した。

イエレン氏は、クリントン政権時代（一九九三～二〇〇一）には、ホワイトハウスのチーフエコノミストである大統領経済諮問委員会（CEA）委員長も務めた。

これによって、バイデン氏は、追加の財政支出へ向けて強力な布陣を整え、低金利政策を布く中央銀行との連携を強めるとみられている。

注1）日本経済新聞、二〇二〇年二月二二日。

国際農研研究成果報告

作物の虫媒伝染病の拡散をシミュレートする個体ベースモデル ―サトウキビ白葉病の防除技術開発への活用―

国立研究開発法人

国際農林水産業研究センター 小堀 陽一

生産環境・畜産領域

はじめに

作物生産に対する病害虫の影響は深刻である。主要作物を対象にした複数の研究例から概算すると、無防除条件下では収量が平均約三五％減少すると考えられる。現在は、様々な防除技術を適用することで、その被害を約二〇％に抑制していると推測される。しかし、近年の人と物の移動のグローバル化や気候変動により、世界各地で新たな病害虫が発生しており、甚大な被害が報告されている。既知の病害虫の被害をさらに抑制するともに、新たに発生した病害虫に対する防除技術を確立するため、各国で総合的病害虫管理体系（IPM：Integrated

Pest Management）の構築を目指した研究が進められている。IPMとは、「あらかじめ病害虫の発生しにくい環境を整えるとともに、病害虫の発生状況に応じて防除手段を合理的に組み合わせることで、環境への負荷を軽減しつつ、病害虫の発生を抑制する防除体系」である。その構築には、対象とする病害虫の生態に基づく個別の防除技術開発に加えて、個別技術を組み合わせた際の効果の検証が必要となる。しかし、多くの技術の組み合わせについて圃場を用いた検証実験を行うためには、大きな労力が必要となる。特に、虫媒伝染病は作物―病原体―媒介虫の三者系となるため、それらを適切にコントロールした圃場試験を行うことは困難である。この問題を

解決する方法のひとつに、シミュレーションモデルを用いた検討が挙げられる。近年では、コンピュータの演算速度の高速化に伴い、空間や個体を明示的に考慮し、より現実に近い形で病気や害虫の拡散を演算できる個体ベースモデルの利用が可能になった。本稿では、虫媒伝染病に対する防除技術開発における個体ベースモデルによるシミュレーションの活用について、国際農林水産業研究センターで行われている、サトウキビ白葉病（以下、白葉病）に関する研究を例として報告する。なお、本研究は、タイ国立コンケン大学農学部・タイ国農業協同組合省農業局との共同研究として行っているものである。

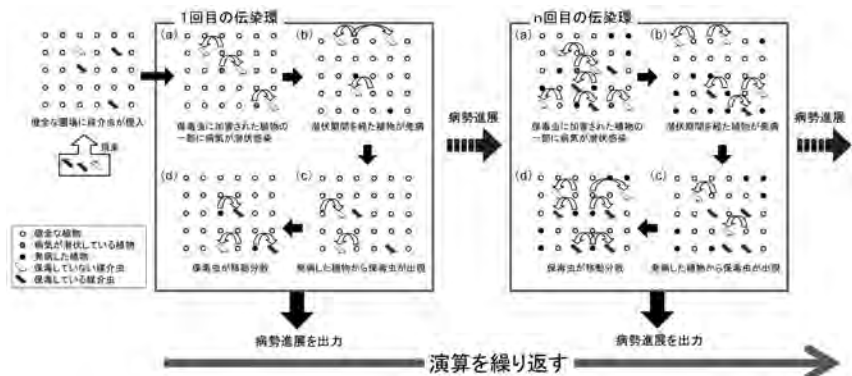
個体ベースモデルによる虫媒伝染病の拡散シミュレーション

作物に対する病害虫の防除技術を開発するためのシミュレーションでは、空間構造をランダムと仮定するモデルを用いることが多かった。しかし、病害虫の空間分布はランダムではなく、集中分布を示すことが多い。そこで、碁盤の目のような二次元の格子を想定し、各交点を一個体のみが占有でき、隣接する交点の個体間で相互作用が発生すると考える、格子モデルの枠組みを用いた研究が行われはじめた。近年では、格子モデルの枠組みを拡張し、同所に複数個体が分布することを可能にしたう

えて、仮想圃場内の植物と媒介虫などの各個体に対して、それぞれ生理状態の変化や移動分散の様式等の規則を個別にパラメータとして与えることができる、個体ベースモデルの枠組みを用いた研究例が散見される。このモデルでは、各個体が与えられた規則に従って個別に行動した結果の累積として、集団である仮想圃場全体の病勢進展等をより現実に近い形で出力できるという特徴がある（図1）。

白葉病とその媒介虫

白葉病は、世界第二位の砂糖輸出国であるタイを中心にアジア地域に分布する、サトウキビの虫媒伝染病である。感染後の有効な治療法は確立されておらず、罹病したサトウキビは葉が白化するなどの症状を経て枯死する（写真1）。病原体はファイトプラズマであり、媒介虫として二種のヨコバイ（タイワンマダラヨコバイおよびヤマトヨコバイ）が知られている。コンケン大学農学部およびタイ農業局の推計では、白葉病によるサトウキビの減収額は約三〇～四〇億円／年であり、周辺産業への影響を含めた総被害額は最大でその一〇倍程度とされている。日本では、一九八〇年代に種子島で発生報告があるが、発見直後から抜き取りなどの積極的な対策が取られた結果、約二年間で根絶されたと考えられ、その後の



発生報告はみられない。

個体ベースモデルを用いたサトウキビ白葉病の防除技術の検証

サトウキビは栄養繁殖性であり、茎を定植することで増殖させる。タイにおける白葉病の発生状況を疫学的に調査したところ、白葉病の被害が大きい圃場では、種茎が既に白葉病に汚染されている可能性が高く、健全種茎の活用が本病の抑制に高い効果を発揮する可能性が高いと考えられた。また、媒介虫の移動分散能は小さく、高い殺虫効果を示す殺虫剤があることが明らかになった。これらの結果から、白葉病がまん延している地域であっても、健全種茎のみを定植した大面積圃場を設営し適切に殺虫剤を施用することで、圃場周縁部は媒介虫による白葉病の感染が起きる可能性があるものの、圃場の内部では汚染リスクが少ない健全種茎が生産できる、という仮説を立てた。

上記の仮説を圃場試験で実証するためには、大面積圃場を複数用いる必要があり、多大な労力と資金を要する。そこで、圃場試験を開始する前に、個体ベースモデルを用いたシミュレーションで検討することとした。白葉病に罹病したサトウキビのみが存在し、媒介虫がランダムに分布している平面に、小規模(一〇〇m×五〇m)

の健全種茎増殖圃場四筆、もしくは同面積の大規模(四〇〇m×二〇〇m)圃場一筆を設営したと仮定した(図2)。健全種茎増殖圃場で殺虫剤を施用した場合と施用しない場合について、それぞれの規模の圃場への白葉病の虫媒侵入頻度をシミュレートした。媒介虫の寿命・再生産数・移動分散様式(移動頻度と距離)・病原体伝搬様式(無保毒虫が罹病株を吸汁した時の保毒率および保毒虫が健全株を吸汁した時の伝搬率)に関するパラメータは、あらかじめ実験的に推定した。その結果、大面積化および殺虫剤施用という二つの技術は、それぞれ単独でもサトウキビ白葉病侵入抑制効果が見られるが、両技術を組み合わせると相乗効果が発揮され、より高い侵入抑制効果が得られることが示唆された(図2)。本技術は、シミュレーションにより高い効果を得られることが示唆されたため、タイ現地において、数十ヘクタール規模の大規模実証試験が開始され、健全種茎を生産可能であることが実証されつつある。近い将来、健全種茎の利用が進むことで、白葉病の被害が軽減され、現地におけるサトウキビ生産が安定化することが期待される。

おわりに

本報告では、虫媒伝染病に対する防除技術を開発する際の、個体ベースモデルの有用性について議論した。個

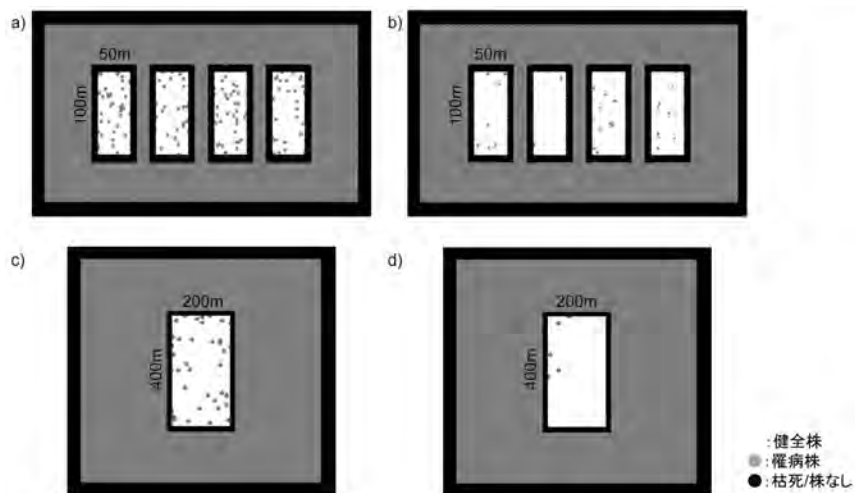


図2. 個体ベースモデルによるサトウキビ白葉病の健全種茎増殖圃場への侵入シミュレーション結果の例。a) 小面積圃場で栽培し殺虫剤未処理と仮定；b) 小面積圃場で殺虫剤処理と仮定；c) 大面積化し殺虫剤未処理と仮定；d) 大面積化し殺虫剤処理と仮定

体ベースモデルの枠組みを用いると、格子モデルなどと比較して、より現実に近い状況を再現することができる。しかし、個体ベースモデルを構築するためには、より多くのパラメータを与える必要があり、モデルが複雑化することが多い。その結果、シミュレーション結果と個々のプロセスの関係が不明確になる可能性もある。シミュレーションモデルの利用は、病害虫防除技術を効率的に開発するためにも有効であるが、再現したい現象を明確化したうえで、適切なモデルの枠組みとパラメータを設定する必要がある。

編集後記

新年明けましておめでとうございます。本年もよろしくお願い申し上げます。今年の年末年始は、昨年の記録的な暖冬から一変して、数年に一度の寒波に見舞われ、日本海側を中心に大雪となっています。コロナ禍で深刻な状況が続いており、自然災害が発生しないことを願うばかりです。

その新型コロナウイルスですが、感染者数は、大晦日に東京で一気に一三〇〇人を超え、一都三県に緊急事態宣言が发出されました。一度緩んだ緊張感を回復させ早期収束を図る必要があります。また、現場では、鳥インフルエンザが発生し正月も関係なく出勤されています。敬意を表するとともに、豚熱も含め早い終息を願うところです。

さて、本号は、安部総理が急きょ退陣し菅政権が誕生するなかで、安倍政権下で行われたTPP交渉参加や農業改革を総括する必要があるとして、「安倍政権の農政を振り返る」と題する研究会を開催しました。報告者には、農水省で官房長や農村振興局長を務められ、TPPや農業改革の課題に関係者との調整を果たされた荒川さんにお願ひし快く引き受けて頂いたことに、改めて感謝申し上げます。詳細は研究会報告と、荒川さんが一〇月に出版された「農業・農村政策の光と影」を読ん

で頂きたいと思います。ちなみに、筆者は、荒川さんが文書課長の時に組織定員問題で、官房長の時に組合との交渉責任者としてお世話になったことを思い出します。現在コロナ禍で大変な状況にありますが、報告にあるとおり農業・農村こそコロナ後の社会経済の基盤にしていくことが重要でしょう。

(石原)

表紙写真のご紹介（釧路分会 池田 誠さん）

二〇一八年一二月九日朝七時。車の外気温度計の表示はマイナス一九℃。そんな温度が表示できることに軽く驚きながら、鶴居村の音羽橋に着くと、赤い欄干に数十人のカメラマンがびっしり並んでいてさらにビックリ。

釧路市の隣りにある鶴居村には、名前のとおり丹頂鶴（タンチョウ）が多く生息していて、音羽橋は、ねぐらの雪裡川で夜を明かす無数のタンチョウを撮影できる有名なスポット。ねぐらから給餌場へ、列を成して頭上をかすめるように飛び去る姿は正に圧巻の光景。ねぐらのタンチョウは身を寄せあって夜を明かすが、昨今の人間界はそうはいかない。無病息災で夜明けまで懇親を深められる年になるように祈念するばかりだ。