



「やったー優勝だ」 関東・東京 井上英司  
(全農林写真コンクール応募作品から)

## 目 次

### 特集 経済財政諮問会議「グローバル化改革専門調査会 第一次報告」は日本農業をどこに向かわせるか

- 「グローバル化改革専門調査会 第一次報告」の日本農業像 ……谷口信和 (4)
- 「EPAへの取り組み加速」をどう見るかー「グローバル化改革  
 専門調査会 第一次報告」を論評するー……………服部信司 (15)
- 「農地制度の確立」提言批判……………梶井 功 (26)
- 農業の担い手支援と農業の再生ー「グローバル化改革専門  
 調査会 第一次報告」からー……………矢坂雅充 (37)
- 農業担い手の支援と外国人労働者問題ー「グローバル化  
 改革専門調査会 第一次報告」批判ー……………神山安雄 (46)

【時評】金子勝『食から立て直す旅』を読む……………(N)(2)

☆表紙写真 我が家の担い手 東北・秋田 鈴木康雄  
 「農村と都市をむすぶ」2007年9月号(第57巻9号)通巻671

## 金子勝 『食から立て

## 直す旅』を読む



金子勝は当代の売れっ子である。本職は慶応大学教授、専門は財政学であるが、反グローバリズム、現代福祉国家批判、不良債権処理問題、現代マスメディア論など幅広い分野で活躍しており、しばしば新聞、テレビなどにも登場している。その平易な語り口と明晰な論理によりファンも少なくない。その金子が最近『金子勝の食から立て直す旅——大地発の地域再生——』（岩波書店）を刊行した。これは金子流の足で歩いた日本農業論であり、その経験をふまえた日本社会再生の模索の書である。本欄としては異例であるが、ここで改めて金子の問題提起について考えてみたい。

本書は次の三つの柱から構成されている。(1)「うまいもの」、「本物の味」を求めている全国農村の旅、(2)それを生産する農業生産の狙い手の検証、(3)農業再建を契機とする日本社会システムの転換。金子によればこれら三者は有機的に関連している。つまり「本物の味」を中心に消費者の食事内容が変わればそれに応じてそれを生産する農業生産のあり方も変わり、農業生産のあり方が変わればそれをきっかけとして日本社会全体のあり方も変わ

るといわけである。これはきわめて壮大で魅力的な構想であるが、それだけにまた問題も多い。

第一に、金子の食材グルメの旅は北海道から南は九州にいたるまで全国各地におよんでいる。そこで具体的に取り上げられている食材には北海道十勝のホワイトアスパラガス、山形高畠町のラ・フランス、宮崎都農町の都農ワインなどのようにすでに全国的評価が確立しているものもあるが、しかし大部分は北海道十勝の茅室未来牛、長野上伊那の南水、大分大山町の白キクラゲなどのように現地でなければ味わえない「本物の味」である。以前ある会で金子に逢ったさい、「最近食べものにこっています」といわれたことがあるが、多忙をきわめる金子がこれだけ小まめに農村を廻っているとは思ってもよらなかった。金子自身が率直に告白しているように、それは半ば楽しみの旅だったのであろう。

第二に、食べものへの関心は必然的にそれをつくる農業生産の担い手への関心へ移動する。そこで金子が目にしたのは全体として崩れつつある農業生産の実態とそのなかにあっていわば点として存在する新しい生産方式、経営様式を求める苦闘する少数の農民の姿であった。その具体像は地域ごとに異なり実にさまざまであるが、その共通の特徴として指摘できるのはそこにすぐれた人材がいるという点である。「いま小さな町でドラマが生れて

いる。そして役者さえそろえば、どんな小さな町でもドラマが生れる」(一六六頁)。

第三に、無制限なグローバルイズムへの傾斜と無条件の市場原理信仰が日本社会・経済全体を崩壊させつつあるというのは金子の年来の主張である。実際にも物的豊かさのかげで、生活保護一五〇万人、国民健康保険証を取り上げられた世帯数三二万人、自殺者数は八年連続で三万人以上、無動機自殺数の増加、インターネットの普及による虚構と現実との区別がつかない若者の激増など日本社会における人間関係はとめどなく荒廃に向かいつつある。これを「美しい国」などと称するのは事実誤認もはなはだしい。問題はそこからの脱出口をどこに求めるかである。これについて金子が提起するのは「最後尾」からの改革という点である。日本社会全体が閉塞状況にあるなかでもっとも深刻な矛盾に直面しているのはその最後尾にある農業であり、もはや既存のシステムの抜本的再編成なしには生きのびれないところまで追いつめられている。逆にいえば農業が抜本的に再編成されれば、それに倣って先頭部分を含めて日本社会全体が生き残りの道を見出すこととなる。

以上は形式的なレトリックの問題ではない。新しい社会システムとは価値観の一八〇度の転換であり、従来の効率万能、物質至上主義から環境・安全を重視したやさ

しい人間主義への転換を意味するからである。

以上が本書のアウトラインであるが、それではこれをどう評価すべきであろうか。本書の細部を批判するのはたやすい。部分を不当に一般化している、三つの柱を結び論理が明確ではない、政策の分析が不十分である、客観的分析と希望的観測を混同している等々である。おそらくそうした批判が農業経済学者から浴びせられるであろう。しかし私はそれらをすべて肯定したうえで、なおかつ本書を高く評価したいと思う。その最大の意義は、一方では日本農業の直面する問題を日本経済全体、世界経済全体との関連で位置づけつつ、同時に他方では地域に生じているさまざまな新しい動きをこれに結びつけようとしている点にある。いわばマクロの視点とミクロの視点の統合である。

以上の原点には金子のこれまでの政策提言に対する反省がある。あとがきで率直に述べられているように金子はこれまで年金・医療問題・財政問題などについて積極的な政策提言を行ってきた。しかしそれらはいっこうに実現されないまま事態は悪化するばかりであった。以上の体験から人間にとってもっとも基礎的なところから問い直さねばと考えたというのである。以上の体験は貴重である。金子の立て直しの旅はこれからもまだ続きそうである。

# 「グローバル化改革専門調査会 第一次報告」の日本農業像

東京大学教授 谷口 信和

## はじめに

本特集は去る五月八日に公表された経済財政諮問会議・グローバル化改革専門調査会<sup>①</sup>第一次報告（サブタイトルは「グローバル化の活力を成長へ」）をとりあげ、そこに盛り込まれた日本農政の改革方向に関する政策提言を批判的に検討しようとするものである。

第一次報告（以下では「報告」と略記する）は、第一部EPAの加速、農業改革の強化、第二部真に競争力のある金融・資本市場の確立に向けて、の二部構成をとり、六月一九日に決定された経済財政諮問会議の「基本方針二〇〇七」（いわゆる「骨太の方針」）の下敷きとなることが予定されていたものである。

このうち第一部が農政改革に関する政策提言をまとめ

たものであるが（A4で一四ページ）、その目次概要は資料に示した通りであって、はじめに（一ページ）、1、今後のEPA戦略とWTO農業交渉への取組（四ページ）、2、国境措置のあり方（二ページ）、3、農業の構造改革（五ページ）、おわりに（二ページ）、からなっており、グローバル化改革専門調査会のEPA・農業ワーキンググループの答申らしく、EPA（経済連携協定）・WTO絡みのグローバル化対応問題が全体のほぼ半分を占め、これとの関連で国内農業構造改革問題が取り上げられる形となっている。

本特集は、このうちの1と2をまとめて、①WTOとEPAへの取り組み方針の視点から統一的に検討するとともに、③を②農業構造改革と農地制度改革の関連、③農業構造改革と「持続的経営体」概念の提起、④農業支

## 資料：経済財政諮問会議グローバル化専門調査会 第一次報告の目次概要

### 第 I 部 E P A の加速、農業改革の強化

#### はじめに

#### 1. 今後の E P A 戦略と W T O 農業交渉への取組

- (1) W T O 交渉への取組
  - ①自由貿易体制の意義／②W T O 交渉への貢献
- (2) E P A の意義と E P A 締結加速の重要性
  - ① E P A の意義／② E P A のメリット／③ E P A 交渉に臨む態度／④ F T A ・ E P A 交渉の先後による不利の防止／⑤スピード感のある交渉
- (3) E P A の対象国
  - ①東アジアにおける E P A ネットワーク／②日豪 E P A ／③日米 E P A
- (4) E P A の質の向上
  - ① E P A における貿易自由化率／②サービス分野、投資等における質の高い自由化／③使い勝手のよい E P A に向けた改善／④これまで締結した E P A の評価

#### 2. 国境措置のあり方

- (1) 国境措置に対する基本的な考え方
- (2) 国境措置の合理化
- (3) 国境措置により消費者が負担しているコストの明示
- (4) 国境措置撤廃あるいは削減によって発生する産業調整コストへの対応
- (5) 地域社会や農業の多面的機能の維持のための政策手段に関する検討

#### 3. 農業の構造改革

##### (基本的な考え方)

- (1) 構造改革の加速の緊要性
- (2) 市場のシグナルの活用
- (3) 担い手への施策の集中化・重点化に向けた整合的な政策展開
- (4) 食料安全保障

##### (具体的な内容)

- (1) 新たな理念に基づく農地制度の確立
  - ①基本理念／②経営資源としての利用の枠組み／③透明性のあるシステムのもとでの農地利用料の決定／④農地に関する公正な第三者機関の設置／⑤農地関係税制、ゾーニング規制の見直し／⑥所有権を移転しやすい仕組みの創設
- (2) 創意工夫により自由で多様な経営展開の促進
  - ①「持続的農業経営体」の概念の導入／②経営者の選択による生産調整の実施／③市場メカニズムの活用の徹底／④系統（農協）との公正な競争環境の整備／⑤行政手法の変革
- (3) 産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設
  - ①税制、金融の見直し／②セーフティネットの確保／③民間の力を活用した総合的な支援の実施／④農業への新規参入の支援／⑤輸出促進に関する支援の実施
- (4) 農業に従事する外国人の位置付け

#### おわりに

援システムと外国人農業労働者問題、の三つの領域に分けて各論的に検討することにした。その上で、本稿においてはこれらの検討の前提として「報告」がめざしている日本農業像をトータルに再構成し、その問題点を分析することにした。

## 1、「第一次報告」の概要

ところで、政府の基本政策となった「骨太の方針」ではなく、なぜあえて「報告」を本特集における検討の素材にしたのが問われねばならないであろう。それは「報告」が今日の時点で、日本農業・農政への「財界」の要求を、「第三者」による報告という形で最も鮮明、簡潔かつ直截に示したからに他ならない。<sup>②</sup>

「報告」は第一に、WTO交渉の早期妥結に向けた（後の「骨太の方針」では年内妥結と明確化された）手段としてのEPA締結加速を一般的に強調するだけに止まらず、すでに交渉入りしたものの（四月に第一回目、八月に第二回目の交渉に入っている）、政治問題化している日豪EPAについて「確実な成果を早期に得る」ことを提起した。そして、日豪EPA交渉入りに不安を抱いた多くの農業生産者や国民が危惧していたように、日豪EPA交渉の背後に見え隠れしていた日米EPAの締結に向けて早急に「産官学の共同研究を立ち上げる必要がある

と指摘するとともに、EUとのEPAについての早急な準備を進めることまで提起するに至っている。つまりEPA締結至上主義の立場を鮮明に打ち出しているのである。

第二に、EPAにおいて「一定率以下の関税については一律撤廃という選択肢も用意する」ことを求める一方、WTO交渉においても「国境措置については、その経済合理性を吟味し、対象品目、関税率とも最小限にすべきである」と述べ、一〇%以下の従価税率の必要性や極端な高関税の引き下げの検討、豚肉差額関税制度の廃止を提起するとともに、「中期的に国境措置の撤廃及び引下げを進めていくべきである」と指摘して、現在進められているWTO交渉における日本の立場を弱めかねない提言を多数盛り込んだ（当時の松岡農相は「WTO農業交渉に悪影響を与えかねない」との懸念を表明していた…日本農業新聞五月一〇日号）。いわば、WTO農業交渉担当者の背後から洋服の裾を引っ張る構図が見てとれるといつてよい。

第三に、農業構造改革の加速を通じてEPAの加速が可能になるとの立場を明確にし、EPA締結加速に従属した農業構造改革という位置づけを与えた。そこから、「オープンな国創りににおける食料安全保障の意味を再検討」することを求め、結論としては「我が国の食料自給

率の引き上げには限度がある一方で、中国における食料需要の増加等、国際的な食料事情において構造変化が生じている」から（つまり簡単には輸入できないようになる恐れが大きいから）、「輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題であり、EPAはその有力な手段」だと指摘し、食料自給率引き上げの方針を明確に放棄し、EPAを通じた外国食料の確保に食料安全保障の重点を移すことを要求した。すなわち、食料自給率向上の方針が放棄されるとともに、食料自給率向上と農業構造改革との関連を切断する視点が提示されているのである。

第四に、農業構造改革を一挙に進めるために、以下の三分野の総合的なパッケージ一括法の速やかな整備と五年をめどとする改革工程表策定を提案した。それらは、

①新たな理念に基づく農地制度の確立（農地利用についての経営形態の自由と所有権移転の自由、二〇年以上の定期借地権制度創設や民間事業者による農地仲介促進、標準小作料制度の廃止と農地利用料の需給実勢に応じた決定、農地に関する第三者機関の設置、ゾーニング期間固定システム導入、株式会社による農地を現物出資して株式を取得する仕組みの創設など）、

②認定農業者制度に加え、民間格付け評価機関によっ

て認定される「持続的農業経営体」概念の導入（経営者の選択による生産調整実施、持続的農業経営体を農協と同等の競争条件下におくことなど）、

③担い手への総合的支援システム創設（農業経営者への直接支払いなどのセーフティネットの本格的導入、農業外からの新規参入推進、輸出促進支援など）、である。農業構造改革におけるターゲットが農地制度改革に置かれており、中でも一般株式会社による農地所有権取得に道を拓くべく、農地所有者による現物出資農地の株式化といった具体的な手法まで提起していることが注目されるであろう。

第五に、農業構造改革を側面から支援する課題として、「農業労働」を外国人の在留資格の一つに設けることを提起し、これまでの「研修」や「技能実習」の枠を超えた本格的な外国人農業労働力の雇用導入を図る方向を打ち出した。

## 2、「報告」から「骨太の方針」へ

以上のように「報告」の内容はかなり急進的であり、食料・農業・農村基本法と基本計画に基づいたこれまでの農政に大胆な修正・転換を迫るものであった。このため、「報告」の公表直後から全中・全国農業会議所などの農業団体だけでなく、自民党からも疑問や批判が噴出す

ることになった。<sup>3)</sup> また、農水省も「報告」と一線を画すべく、五月九日の諮問会議では松岡大臣が「グローバル化の中での農政の展開」について説明を行っている。

注目すべきはグローバル化改革専門調査会会長の伊藤隆敏東大教授ら四名の有識者議員が同日の会議に提出した資料「強い農業への一歩―農地の『所有』から『利用』へ―」であり、「報告」を踏まえながらも、「戦後レジームからの脱却のために最も重要な課題は農地改革である」として、当面の農政改革の焦点をもっぱら「農地改革」に絞り、四つの具体策を提示したことであろう。その具体策とは、①五年程度を目途に耕作放棄地ゼロを目指すという目標を設定し、その工程を明らかにする、②農地の定期借地権制度創設、③標準小作料制度の廃止と需給実勢を反映した農地利用料の決定、④株式会社に農地を現物出資して株式を取得する仕組みの創設、というものであり、農水省が準備している農地政策改革に反映させることを要求するものである。

なぜここに注目するかといえば、最終的に六月一九日決定の「骨太の方針」に採用されたのはこの提案がほとんどであって、実現可能性の高い提案への絞り込みが早い段階で決断されていたことを窺わせるからである。確かに「骨太の方針」において、WTO交渉については年内妥結に向けて積極的に取り組むとされたものの、米

・EUとのEPAについては「将来の課題として検討していく」という表現に後退したし、国境措置については「対象品目の絞り込みや関税率の引下げにおいて交渉のイニシアティブを発揮していく」という妥当な表現に落ち着くとともに、差額関税制度は廃止の方針から「在り方について検討する」ところへ先送りされた。

そこには四月の統一地方選挙での各級議員選挙における自民党の大幅後退に引き続いて、「報告」から「骨太の方針」決定までの間に生じた松岡農水大臣の自殺（五月二八日）といった政府内部における不祥事の継続、内閣支持率の引き続く低下、七月の参議院選挙対策をめぐっての内閣と与党との間の確執、農業団体の反発といった複雑な政治状況が反映している。しかし、それらの政治過程の細かな検討や「骨太の方針」に絞り込まれた提言だけの検討がここでの課題ではない。むしろ「報告」に凝縮的に示された「財界」の「日本農業像」＝本音をトータルに描き出し、その問題性を明らかにすることを課題とすることにした。なぜなら、政治的状況が変われば、いつでも「噴出する可能性のある」マグマの存在を無視して、とりあえず出ている蒸気だけで火山の状態を判断することはできないからである。このことをEPA・農業ワーキンググループで調査を務めている本間正義氏は次のように的確に表現している。すなわち、「農業保護の

足かせて貿易自由化の……交渉が進まないことに経済界がいらだちを募らせている。『日本もシンガポールのように農地のない国になっても良い』との論調が噴き出しかねない。農業側も構造改革をしないと、農業不要論を抑えられない」と。<sup>(4)</sup>

### 3、日本農業の将来像を構想する際の

#### 三つの立脚点

さて、今日の時点で日本農業の将来像を描こうとする場合、三つの立脚点が看過されてはならない。

第一は食料・農業・農村基本法に対する態度であり、より具体的には基本計画（二〇〇五年策定）の評価である。少なくとも基本法に基づく農政展開という方向が社会的に認知されたものであることを前提にすれば、農政の転換は常に基本法・基本計画に対する評価・修正と結びつくことが求められるといつてよい。

第二は国内農業政策の行方を大きく制約するWTO農業交渉における日本の対応についての基本的な立場の確認である。ここでは理想論・理念論としての対応に対する見解とともに、政治交渉であることから避けることができる見解としての対応に対する見解の両者が必要であると考えられる。

そして第三は日本の食料・農業・農村の現実に対する

実態認識である。実は昨今の農政論議に最も欠けているのはこの点であり、単に今回の「報告」だけでなく、農水省が打ち出している農業政策の少なくない部分においてもリアルな実態認識の不足を痛感しているのは私だけではないであろう。

第一の立脚点からはまず、基本法で規定された食料自給率の向上を通じた食料安全保障の確保と農業・農村の有する多面的機能の発揮を支える持続的で強力な国内農業生産構造および農村社会の構築という農政の基本方向が導き出され、これへの基本的な態度が問われることになる。次にこの点を前提にした上で、現行の基本計画とその下での品目横断的経営安定対策等への移行という選別的な農政転換の方向に対する評価と位置づけが問題になるであろう。

第二の立脚点からはWTO日本提案をベースとして、長期的には農産物貿易自由化の方向を容認しつつも、中期的・短期的には食料自給率の向上を保証しようような貿易自由化の「漸進的な」進展を主張する立場への態度が問題となる。

そして第三の立脚点からは農業構造改革を妨げている要因をどこに求めるかということが問題になってくるといつてよい。

#### 4、「報告」が描き出す日本農業の将来像

以上の三つの立脚点を意識しながら、「報告」が無意識のうちに描いている日本農業像を検討してみよう。

第一に指摘しなければならぬのは、「報告」がトータルな日本農業像を描くことを実質的には放棄してしまっただのではないかということである。

「報告」は「日米EPAの締結は今後の重要課題である」として、「早急に共同研究開始」を先方に働きかけることを提案していた。とはいえ、「米国からの輸入農産物は、米、小麦、豚肉等、我が国農業への影響が大きいものが多いため、我が国農業の強化をどのように迅速に行うか」という点で日米EPAは大きな論点をもつことを「正当に」指摘していた。すなわち、日米EPAを進めると日本農業は壊滅的な打撃を受ける可能性があるから、<sup>6)</sup>その前に農業構造改革を迅速に進めねばならないが、それは容易ならざる事業だと認識しているのである。

にもかかわらず、すでに引用したように「オーブんな国創りにおける食料安全保障の意味を再検討すべきである」として、国内生産の増大による「我が国の食料自給率の引き上げには限度がある」ことから、こうした方向への依存をあきらめ「輸入による安定的な食料供給をどのように確保していくかは、我が国にとって喫緊の課題

であ」って、「EPAはそのための有力な手段だと考えられる」としたのである。

つまり一方では、食料安全保障と食料自給率向上の関係を切断し、食料安全保障の重点をEPAによる安定的な食料輸入にシフトさせるとともに、他方では国内農業生産の全体としての増大（二面としての地域農業の確保）を放棄し、農業構造改革を通じた「持続的農業経営体」の点としての育成のみに農業政策を純化させようというものである。こうした考え方が「国民に対する食料の安定的な供給については、…：国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせる行われなければならない」とした食料・農業・農村基本法第二条第二項に示された考え方と大きく異なっていることは明らかであろう。

換言すれば、「報告」は農業問題を一方では食料確保問題に単純化し、他方では農業経営問題に単純化する思想に立脚しているといつてよい。そこには面としての多様な地域農業の集合として日本農業像を描こうという姿勢が大きく後景に退き、国際競争に太刀打ちできる一握りの「持続的農業経営体」の育成で事足りりとする考え方が前面に登場しているということができる。

第二に、「報告」はトータルな日本農業像を描くことを放棄した結果として、基本法が示した二一世紀農政の

たな地平である「農業・農村が有する多面的機能」(基本法第三、四、五条)という考え方を現実的に葬り去ってしまったことが指摘されねばならない。

確かに「報告」は「農業は、農業生産という役割だけでなく、自然環境の保全や良好な景観の形成等の多面的機能をも担っている」と正当に認識しているようにみえる。しかし、その直後に「地域社会や農業の多面的機能の維持のための手段としては、例えば、生産転換対策や環境施策など他の政策手段を国全体で総合メニュー化し対処していくことが重要である」と続けて、実質的に多面的機能論を排除している。

問題は多面的機能を森林・林地が有する「公益的機能」と同レベルで理解していることに起因する。「公益的機能」は物理的存在としての森林や林地が有する、①国土保全、②水源涵養、③自然環境保全、④良好な景観形成、⑤保健休養の場の提供、の五つの機能として理解されており、農地という物理的な存在もまた提供することができる機能だといえることができる。

これに対して多面的機能とは、この公益的機能に、⑥文化の伝承、⑦情操涵養、の二つの機能を加えたものであって、物理的存在としての農地が提供しうる上述の五つの機能だけでなく、農地を用いて農業という産業が営まれ、農業を営む農民が居住する農村という空間が存在

することによって初めて提供できる⑥や⑦の機能を含んだものである。<sup>6)</sup>例えば、水田で水稲の作付を行わず、したがって田植えや稲刈りを行うことがない状態でも、水田という装置は貯水機能を有し、国土保全や水源涵養機能を果たすことが可能である。あるいはそうした水田の貯水機能はダムによって代替できるということもできる。公益的機能の範囲内であれば、「報告」がいうように「生産転換対策や環境施策など」で代替ができるのである。

しかし、田植えに密接に関連した「泥かけ祭り」や、たわわに捻った稲穂(稲刈り)を連想させる秋田の「竿灯祭り」に文化の伝承機能を認めようとしたら、水田での稲の作付や稲作農民の存在が欠かせないことは明らかであろう。このように多面的機能の発揮には産業としての農業、これに従事する農民、農民が多く居住する農村という三点セットが欠かせないのである。食料生産という農業が有する本来的な機能(≪経済的機能≫)に随伴して発揮される副次的機能(≪非経済的機能≫)として多面的機能を理解すれば、両者がメダルの裏表の関係にあることが判明するであろう。国内農業生産によってもたらされる農産物は輸入農産物によって代替可能であるが、国内農業生産が随伴する多面的機能は輸入農産物によってもたらされることはないことを肝に銘じておかねばならないのである。

なお、多面的機能論に関わって、農産物における「Made in Japan」から「Made by Japanese」への発想の転換<sup>⑥</sup>という考え方に一言ふれておきたい。つまり、日本は国内農業を守るという視点ではなく、アジア全体での農業のあり方という視点から農業の取り扱いを考えるべきであるというのである。<sup>⑦</sup>そこでは低廉な外国人労働力を導入した日本農業の展開と、日本が技術移転した海外での日本人による日本向けの農業生産という「夢」が語られている。前者は「報告」における外国人農業労働力導入の提案に対応し、後者は「報告」におけるEPAを通じた安定的な農産物輸入に対応している。前者についての評価は本特集の別稿に譲ることとし、ここでは後者の議論においては「多面的機能論」の視点が欠落していることを指摘しておきたい。

以上の二つの点において「報告」が食料・農業・農村基本法の枠組みとは異なる地平に立脚していることが明らかであるといえよう。

続いて第三に、それではなぜ「報告」が実質的に「日本農業像」の構築を放棄してしまったか、この点について検討しておこう。その答えは極めて簡単である。「報告」がEPA締結至上主義の立場を取っているからだ。

「報告」はいう。「FTA交渉・締結に遅れをとった我が国に拠点を置く日本企業は世界各地で競争上不利な状

況を強いられている。「EPA交渉を主導的に進めるにあたっては、農業のような、これまで改革が進んでいない分野における取組が不可欠である。」「段階的かつスケジュールに沿った自由化と農業部門の構造改革を同時に進めることで、農業部門の競争力が強化され、調整コストを低く抑えることができる。EPAと構造改革を同時に実施することで競争力のある農業を実現することができれば、EPAを梃子に相手国の農産物市場を開放することで、我が国からの農産物輸出の拡大につなげていくことも可能となる。」「今後は、日豪EPA交渉をはじめ本格的な交渉が必要になる。グローバル化を恐れる農業ではなく、グローバル化を梃子として強い農業を目指すことが、我が国の農業経営者にとっても、消費者にとっても重要である」と。

注意深く読めば、EPA締結を主導的にかつ急速に進めねばならないこと、そのためには農業（者）はグローバル化を恐れるのではなく、むしろグローバル化を梃子として強い農業（者）を目指すことが求められる、という前提条件と結論の関係が浮かび上がってくるであろう。これは先に引用した「農業保護の足かせて貿易自由化の……交渉が進まないことに経済界がいらだちを募らせている。……農業側も構造改革をしないと、農業不要論を抑えられない」という表現に照応するものであると

いってよい。こうしたスタンスはWTO農業交渉における農水省を中心とした日本の立場に「漸進的な自由化」路線を大きく超えるものであるということができる。そこに、「報告」が農政に対する財界の今日的な要求を鮮明・簡潔・直截に示したものであるという先の位置づけが生きてくるであろう。

最後に第四に、「報告」は農業構造改革を妨げている要因をどこに求めているか、そして、そこからの脱出の道筋をどのように考えているかについて触れておこう。

この場合、注意を要するのは「報告」にはトータルな日本農業像構築（面の政策）の視点が欠落していることである。そのことは「報告」では農業構造改革の議論に関連して、中山間地域直接支払や農地・水・環境保全全向上対策のような面々地域農業を視野に入れた政策提言が全くなされていないことにも象徴的に示されているといっている。その結果、主要な関心はいかにグローバル化にも耐えられるような強靱な「持続的農業経営体」を創出するかに収斂している（点の政策）。そしてその際のキーワードは、市場メカニズムの導入であって、「農業改革の重要な鍵は農業部門における市場メカニズムの導入である」という文言に集約的に示されている。換言すれば、市場メカニズムの發揮を妨げる要因の除去こそが最大の問題だというわけである。

この観点から先にみたように、三分野の総合的なパッケージと外国人農業労働力の雇用導入という提案が導き出されてくることになる。したがって具体的な政策提案における最大の関心事は一般株式会社の自由な農業参入であり、その農地所有権取得解禁を突破口とする農地制度の抜本的な再編が提起されているわけである。

その上で次に、一般株式会社が参入することが予想される「持続的農業経営体」の自由な企業活動を妨げるものとしての米の生産調整の実施「義務」（＝認定農業者の認定要件）の廃止と、この経営体が系統農協と同等の競争条件を具備することを求めている。前者は「持続的農業経営体」が農業団体（農協）の主導する米の生産調整から離脱する自由を要求するものであり、後者は農協が実施する事業に「持続的農業経営体」が自由に参入することを求めるものであって、内外から既存農協の事業領域を「持続的農業経営体」が蚕食する自由を与えよということに等しい。そして、以上のような「市場メカニズム導入」要求の仕上げに外国人農業労働者導入が位置づくことになるであろう。

これまでに述べてきたような日本農業像に関する「報告」の立場を象徴的に示す言葉こそ、先に引用した『日本もシンガポールのように農地のない国になっても良い』との論調が噴き出しかねない」という危機認識であ

ろう。このことの是非は別にして、「農業改革の実現に向けて大きな一歩を踏み出す最後の機会」という認識は共有されねばならないのではないだろうか。

注 (1) 経済財政諮問会議は二〇〇六年一月二日の会議で「グローバル化改革専門調査会」の設置を提案し、二月七日の会議で専門調査会が設置された。そして、二月二十八日の第一回専門調査会で二つのワーキンググループ（EPA・農業と金融・資本市場）を設置して、二〇〇七年一月から集中審議することになった。EPA・農業ワーキンググループは一月三十一日から四月二三日までの九回の会議を経て、五月八日に「第一次報告」第一部をまとめた。

- (2) この間の財界による農政改革提案の推移に関する概観については村田武「財界と政府の『農業・新国家戦略』―日本農業再生に背を向けるもの『経済』二〇〇七年八月号、一一四―一二六ページ参照。
- (3) 日本農業新聞二〇〇七年五月九、一〇日号、全国農業新聞二〇〇七年五月一八日号などを参照。
- (4) 日本農業新聞二〇〇七年七月二七日号。なお、財界筋が本格的に日本農業の将来像を打ち出したのは一九六六年の産業計画会議編『一五年後（一九八〇年）の日本農業』大成出版社、が最初であるが、それ以降の財界筋の継続的な農政提言の簡潔な批判的検討は田代洋一『戦後農政の総決算』の構図』筑波書房、二〇〇五年、第一章を参照されたい。
- (5) 日豪EPAに次いで日米EPAが締結されるような事態は、すでに主要農産物について国境措置がほとんどない状態に限りなく近いといわざるをえない。そうした状況を理解する一助として、経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会EPA・農業ワーキンググループの二〇〇七年二月二六日の会議に提出された「農林水産省の「国境措置を撤廃した場合の国内農業への影響試算」によれば、国境措置を撤廃した場合、米についても国内生産はほぼ全減し、カロリベースの食料自給率は一二％にまで低下すると見込まれている。仮に輸入米による国産米の代替が外食・中食・加工用部分だけで発生したとしても、食料自給率が二三％まで低下することは避けられないという。こうした水準でもって、安定的な輸入による食料安全保障を語ることはできないのは誰が考えても明らかであろう。
- (6) 多面的機能と公益的機能の区別については、食料・農業・農村基本政策研究会編著『逐条解説 食料・農業・農村基本法解説』大成出版社、二〇〇〇年、三二―三四ページ参照。
- (7) 本間正義「FTA促進のためのセンチティブ・セクター対策」日本機械輸出組合『東アジア自由貿易地域の在り方―東アジア自由ビジネス圏の確立に向けて―』二〇〇四年、二六九ページ。
- (8) グローバル化に反対する議論がこうした各種の「東」アジア共同体構想」に対してどのようなスタンスをとるかということが問われているといえてよい。それはまた他方で、EUの取り組みとアジアでの共同体結成に向けた取り組みの異同を注意深く吟味する作業を必要としている。

# 「EPAへの取り組み加速」をどう見るか

— 経済財政諮問会議「グローバル化改革

専門調査会 第一次報告」を論評する —

東洋大学教授 服部 信司

## 1 日本を巡るEPAと日本にとってのEPA

### (1) 日本を巡るEPAの締結―合意の進展

わが国は、シンガポール（二〇〇二年一月発効）を皮切りに、メキシコ（〇五年四月発効）、マレーシア（〇六年七月発効）と、EPA（経済連携協定）を締結してきた。次の五カ国、フィリピン（〇六年二月署名）、タイ（〇七年四月署名）、ブルネイ（〇七年六月署名）、インドネシア（〇七年八月署名）、チリ（〇七年三月署名）との間では、EPAに合意し署名し、ASEAN全体としては〇七年八月に大枠合意に至っている（18ページ・表1）。

このようにEPAの締結し署名し大枠合意に至った国の多くは、東南アジア諸国である。それは、二〇〇二年以降の日本のFTA（自由貿易協定）／EPA締結交渉

が、二〇〇二年一月に小泉首相が提起した日本とアセアンとの「包括的経済連携構想」を基礎に、アセアン＝東南アジア諸国との間で一〇年以内にFTAを含む包括的なEPAを取り結ぶという大目標のなかで行われてきたからである。

日本から東南アジア諸国への直接投資が極めて大きく、その貿易額も大きい。すなわち、二〇〇三年までの東南アジアへの直接投資の累積額は七七〇億ドル（一ドル＝二〇〇円として、九兆二四〇〇億円）に及んでおり、ASEAN主要四カ国・フィリピン、シンガポール、タイ、マレーシアとの二〇〇四年の貿易額は一一兆一六〇〇億円でアメリカとの貿易額の五四％、中国との場合の六一％に及んでいる（19ページ・表2）。ASEAN＝東南アジア諸国とのEPAは、日本にとって必要不可欠なE

PAであり、日本のEPA戦略の要をなすものである。

## (2) 柔軟で現実的なEPA

この東南アジア諸国とのEPA交渉において、農業、特に、日本の農産物をどう扱うかがポイントの一つであったが、日本の基幹作物を関税撤廃・削減の例外とするという柔軟で現実的な扱いをすることで合意してきた。

たとえば、タイとの場合には、コメを自由化から除外、砂糖・デンプンを再協議の対象とし、タイからの最大の対日輸出品である鶏肉について関税を一一・九%から八・五%に引き下げ、鶏肉調整品の関税を六%から三%に引き下げることで合意した。同時に、農業分野を含む多様な国際協力を日本が行うこととし、また、自動車産業の国内での育成を図ろうとするタイ政府の要請のもとに、タイの中一小型自動車の関税については再協議の対象とし、大型車の関税は八〇%↓六〇%の削減に留めたのである。

ASEAN—東南アジア諸国とのEPAは、互いのセシティブ(重要)品目に考慮するという現実的で柔軟なEPAとして締結—合意されてきたといえよう。

今後の日本にとってのEPAも、このような現実的で柔軟なEPA以外にはありえない。

それは、自給率四〇%まで低下している現行の国内農業生産の水準を維持する必要があるという食料安全保障

上の理由だけからではない。日本の場合、農業が地域社会の維持にとって不可欠だからである。農業の担い手が、同時に地域社会の担い手になっている。その農業—農業の担い手が存続できなくなるような方向は、日本社会として取ることは出来ない。そこに、柔軟で現実的なEPAの根拠がある。

## (3) グローバル化改革専門調査会の第一次報告(〇七年五月)

こしたなかで、さる五月、経済財政諮問会議・グローバル化改革専門調査会(会長・伊藤隆俊 東京大学大学院経済学研究科教授)は、第一次報告書を提起した。その「第一部 EPAの加速、農業改革の強化」(EPA農業ワーキンググループ主査・浦田秀次郎早稲田大学院アジア太平洋研究科教授)の骨子は次のようになっている。

「日本のEPAの歩みは遅々としており、そのネットワークの形成から取り残されつつあり、日本企業は、競争上不利な状況を強いられている。…:質の高い(これまでのEPAよりも自由化率の高い)EPAを目指して、今後のEPAを主導的に進めるためには、農業の改革が不可欠であり、グローバル化を恐れない強い農業を目指す必要がある」と。

これは、日本農業にとっての基幹品目—重要品目も、今後のEPA交渉において自由化品目に入れるべきであ

「EPAへの取り組み加速」をどう見るか

(表1) わが国のEPA工程表と内容の特徴(2007年)

| 相手国     | 状況              | 目標                                                     | 農産物についての合意のポイント                                             |
|---------|-----------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| シンガポール  | 2002年11月30日 発効  |                                                        |                                                             |
| メキシコ    | 2005年4月1日 発効    |                                                        | ・豚肉：関税2.2%の関税割当を当初5万トン→5年後8万トンに。<br>・アボガド・メロンなどの関税撤廃        |
| マレーシア   | 2006年7月13日 発効   |                                                        | ・熱帯産品果実：関税撤廃。・林産物：合板以外は関税撤廃。合板は再協議                          |
| フィリピン   | 2006年12月6日 国会承認 | フィリピン上院の承認を得て発効                                        | ・バナナ(小さい種類)：10年間かけ関税撤廃。パイナップル(軽量品)：無税輸入枠1800トン              |
| タイ      | 2007年4月3日 署名    | 07年中の早期の発効を目指す                                         | ・鶏肉：関税11.9%→8.5%に。<br>・鶏肉調整品：関税6%→3%に。<br>・コム除外。砂糖・デンプン：再協議 |
| ブルネイ    | 2007年6月18日 署名   | 同上                                                     |                                                             |
| チリ      | 2007年3月27日 署名   | 同上                                                     | ・サケ・マス：10年間で関税撤廃<br>・ワイン：12年間で関税撤廃                          |
| インドネシア  | 2007年8月20日 署名   | 同上                                                     | ・エビ・林産物(合板以外)の関税撤廃<br>・バナナ：無税輸入枠1000トン                      |
| ASEAN全体 | 2007年8月25日 大枠合意 | 07年中の早期の妥結を目指す                                         | ・日本の輸入額の93%：関税撤廃、同5%：関税削減 1%：除外。                            |
| 韓国      | 2004年11月以来中断    | 交渉再開に向け働きかける                                           |                                                             |
| 湾岸諸国    | 2006年9月交渉開始     | 早期に主要点について妥結を目指す                                       |                                                             |
| ベトナム    | 07年1月交渉開始       | 同上                                                     |                                                             |
| インド     | 2007年1月交渉開始     | 2年間のうちに終了を目指す                                          |                                                             |
| スイス     | 2007年5月交渉開始     | 幅広い分野での関係強化を目指す                                        |                                                             |
| 豪州      | 2007年4月交渉開始     | 農林水産業の重要性を十分認識し、守るべきものは守るとの方針の下、わが国にとっての最大限のメリット獲得を目指す |                                                             |

資料 状況・目標：「経済財政運営の基本方針2007」別表EPA工程表。農産物についての合意のポイント：主として外務省「日本のEPA交渉—現状と課題—」(平成19年6月)による。

(表2) 主要国との貿易額 (2004年)

| 相手国       | 輸出額     | 輸入額     | 合計      |
|-----------|---------|---------|---------|
| 中国        | 7兆9940  | 10兆1990 | 18兆1930 |
| 韓国        | 4兆7850  | 2兆3830  | 7兆1680  |
| 豪州        | 1兆2770  | 2兆1030  | 3兆3800  |
| アメリカ      | 13兆7310 | 6兆7630  | 20兆4940 |
| EU        | 9兆4620  | 6兆2090  | 15兆6710 |
| ASEAN4か国計 | 6兆5340  | 4兆6230  | 11兆1570 |
| うち、フィリピン  | 1兆380   | 8920    | 1兆9300  |
| シンガポール    | 1兆9450  | 6800    | 2兆6250  |
| タイ        | 2兆1920  | 1兆5250  | 3兆7170  |
| マレーシア     | 1兆3590  | 1兆5260  | 2兆8850  |

資料：総務省『日本の統計 2006』2006年3月、202 - 203頁

り、そのために「構造改革」を加速するとともに、必要な「産業調整（農業から他部門への経営・労働資源の移動）を行うべき」、というものである。

#### (4) 日本に必要な農業構造改革

だが、こうした調整は、農業とその基幹部門の縮小、地域社会からの基幹農業部門の離脱、地域社会の衰退、崩壊を招くことを意味する。

日本農業にとって構造改革は必要である。だが、それは、地域社会の維持、農業のもつ地域性を前提としたものでなければならぬ。

それには、担い手（一定の規模、要件を備えた生産者（生産組織）に、少なくとも基幹品目については、その生産費、それに近い固定した価格水準を保証する経営所得安定対策が必要である。今年度から始まった品目横断型経営安定対策において、麦・大豆においては、ほぼこれに近い形が取られているが、コメ（収入変動対策）については、必ずしも、そうなり得ていない。

このグローバル化改革専門調査会の報告では、この点が全面的に無視（あるいは否定）されている。それは、地域社会・維持の観点から、事実上欠落しているからである。

また、日本における農業資源の賦存状況（土地資源の制約・平均規模一・三ha）を前提にすれば、農業構造改革、生産性上昇の目標をアメリカ（平均規模一七六ha

a)等の輸出国の生産性Ⅱ生産コスト水準におくことはできない。いうまでもなく、農業の生産性Ⅱ生産コストは、その規模に大きく左右されるからである。土地規模の差に伴うコスト差は、政策（関税、あるいは、直接支払い）によってカバーし補填するという基本前提が必要である。今年度から始められた品目横断型経営安定対策は、基本的に、この前提を踏まえている。

日本農業の構造改革を言うには、その大前提が踏まえられていなければならない。残念なことに、第一次報告においては、この点も曖昧ではっきりしていないのである。

以下、グローバル化改革専門調査会の第一次報告・第一部「EPAの加速、農業改革の強化」のなかの「EPAの加速」部分について、少し詳しく検討していこう。

## 2 「日本はEPAに後れを取り、日本企業は不利な状況を強いられている」といえるのか

第一次報告は、わが国のEPAについて次のようにいう。「現在、世界各国の間では、二国間のFTA/EPAを締結し、多国間貿易体制では実現できないような、より深い経済関係を構築する動きが急である。特に、アジア地域では、……近年になって、FTAを中心とする枠組みが急速に形成されつつある。わが国のEPA交渉の

歩みは遅々としたものであり、こうした世界の貿易・投資のネットワークから取り残されつつある」(1)。

だが、日本にとって最も重要なFTA/EPAは、ASEANⅡ東南アジア諸国とのEPAである。ASEAN主要国（シンガポール、マレーシア、フィリピン、タイ、インドネシア）との個別EPAは、すでに、シンガポール、マレーシアとの間で締結―発効、フィリピン、タイ、インドネシアとの間で署名に至っており、残るASEAN諸国（ASEAN全体）との間においても、大枠合意に達しているのである。

このように、日本にとってEPA締結戦略の要をなすASEAN諸国との間でEPAがほぼ合意されるにいたっている。

この事態をもって、どうして、「アジア地域―世界の貿易・投資のネットワークから取り残されつつある」といえるのであろうか。五年前まで日本が、WTOを中心としFTA/EPAに慎重であったことをもって、現時点についても、五―六年前の状況が続いているかのごとき書きぶりをしているといわざるをえない。

そのうえで、報告は、「FTA交渉に遅れをとったわが国に拠点を置く日本企業は、世界各地の競争上不利な状況をしいられている」(2)と結論づける。しかし、これは、根拠のない独断である。

この数年、日本企業は、かつてない高水準の利益を上げてきている。それは、昨年度の純益が二兆円に及んだトヨタに代表される。そのトヨタの好業績は、海外市場における高水準の利益によっているのである。それは、トヨタだけではなく、業績の好調な日本企業に共通する。

こうした現実を冷静に見たとき、「日本企業が競争上不利な状況を強いられている」というようなことが、どうしていえるのだろうか。理論の世界と現実とを混同しているのしか思えない。EPAを加速させたいがために、ことさらに、日本企業が不利になっていると決めつけているのである。

### 3 一面的な見方に基づくEUとアメリカとの

#### EPA

##### (1) 日・EUのEPA

報告書は、日・EUと日米のEPAを次のように提起する。まず、日・EUについて。

「本年四月初め、米国と韓国のFTA交渉が妥結した。

韓国はEUとのFTA交渉を正式に立ち上げ、年内妥結を目指す勢いである。今後、世界各地でFTA/EPAのネットワークが急速に形成されると見込まれるなかで、わが国が取り残された場合、国際的に不利な立場に陥ることについて注視すべきである。特に、わが国の重

要な輸出品に対して高関税を課しているEUとのFTA/EPAについては、早急に準備を進める必要がある」

##### (3)。

報告書は、韓国とアメリカのFTA妥結について、日本の企業が対米輸出上、決定的に不利になるという極度の危機感をもち、同様の危機感を交渉の始まる韓国・EUのFTAの締結の場合にも持っている。ただし、米韓FTAについては、議会の主導権を持つ民主党の中枢（ヒラリークリントンを含む）が反対しているので、批准の目処は立っていない。

確かに、輸出市場の国々地域において関税が課せられるか、どうかは、関税を払う企業にとっては、関税の分だけ価格を高くせざるを得ない条件を持つことになるから、企業の競争力に関係する。だが、企業の競争力に関係するのは、関税の高低だけではない。品質、価格の基になるコスト、アフター・サービスなどが競争力の重要な要因となる。あたかも、韓国企業の製品が無税となり、日本企業の製品が有税のままでは、日本企業の競争力が決定的に落ちるといふ見方は一面的である。

なお、企業の海外市場に対する対応は、輸出だけではなく、現地のニーズに合わせつつ現地で生産するという現地生産が広く行われている。ここでいうEUに対する「わが国の重要な輸出品」というのは、自動車である。

自動車の場合、日本の自動車企業の海外戦略の中心は、「需要のあるところで生産する」という現地生産におかれています。従って、日本企業の競争条件を輸出条件だけで云々するのは、これまた、一面的と言わざるを得ない。

## (2)「早急に共同研究を立ち上げるべき」とする日米EPA

次に、日米EPAについては、次のように提起する。「米国とのEPAは、両国間の関税撤廃に加え、投資、サービス等広範な分野をカバーすることにより、両国の貿易・投資をさらに活発化させるとともに、日米間の緊密な関係をさらに強化するものとなる。また、米国は、商用車、乗用車、薄型テレビなどが国企業の関心品目で関税が存在しており、米韓FTAの締結によって、わが国企業が米国市場で不利になる可能性もある」(4)。

そして、日米EPAについては、三つの論点、すなわち、「①日米合わせて世界のGDPの四割を占めており、世界の貿易体制に大きな影響を与えるという意見(他方、それが世界の貿易自由化に効果があるという意見)がある、②日米両国の関税率は、全体としては低いので、関税撤廃だけではなく、投資、サービス、基準・認証など幅広い分野が必要、③米国からの輸入農産物は、コメ、小麦、豚肉などが国農業への影響が大きいものが多いため、わが国農業の強化をどのように迅速におこなう

か」があるとし、その「論点を検討するために、まずは、日米FTAに関する産学官の共同研究を立ち上げる必要がある。日米EPAの締結は今後の重要課題である。早急に共同研究開始について先方に働きかけるべきである」(5)とする。

ここにおいても、対米FTAが必要な理由として、米韓FTAの締結によって、「関税のある商用車、乗用車、薄型テレビなどについて日本企業が不利になる可能性」があげられている。確かに、商用車(アメリカの家庭において広く用いられているピックアップ・トラックや小型トラック・乗用車以上の販売台数がある)の関税は二八%で、アメリカの製品関税のなかでは、極めて高い。

一九七〇年代末―八〇年代初めにおいて、日本からの対米自動車輸出の急増によって深刻な日米自動車摩擦が発生した。これは、アメリカの要請を受け入れた日本の対米自動車輸出・自主規制と日本の自動車メーカーの現地生産(輸出から現地生産への切り換え)によって、打撃緩和・解消されてきた。そのなかで、アメリカの自動車メーカーは、二八%の関税にも守られて、ピックアップ・トラックを中心とする商用車生産に注力し、そこから利益を上げてきたのである。それに対し、日本の自動車メーカーは、商用車の高関税について一言も苦情を呈したことはない。また、長い間、商用車生産には本格

的な参入はしてこなかった。いわば、参入を控えていたのである。それは、アメリカの自動車メーカーとの共存を図るということを前提にした、日本自動車産業界の日米自動車摩擦に対する一種の危機管理対応であったともいえる。

アメリカの自動車産業は、GM、フォード、クライスラー三社の直接雇用だけでも一〇〇万人を超す。まさに、アメリカにとって維持すべき重要（センシティブ）産業なのである。日本の自動車メーカーの対応は、それを前提にしたものであった。

こうしたことを踏まえるならば、アメリカの商用車・乗用車の関税をゼロにすることは、アメリカ自動車企業だけでなく、アメリカ社会にとって受け入れがたい。こうした事柄を持ち出すことは、再度、かつての日米経済（自動車）摩擦を再現する危険性をはらむと言わざるを得ない。仮に、米韓FTAが批准され、韓国車にかけられる関税がゼロになったとしても、日本のメーカーは、これまで通り、現地生産を中心とした対応をしていけば、その競争力に問題はないはずである。

報告書による日米EPAの提起は、こうした現実の日米経済関係を無視した、一面的な提起であると言わざるを得ない。

#### 4 国境措置のあり方…漸進的現実的自由化が日本のWTO戦略

(1) 何のための「交渉カード」として、「高関税の引き下げ」を用いるというのが

報告書は、「国境措置のあり方」において、その「基本的な考え方」として、「国境措置については、その経済合理性を吟味し、対象品目、関税率とも最小限にすべき」とする。そして「一部の品目においては現実の内外価格差を超える高い関税が課されている。こうした極端な高関税の引き下げについては十分検討していく必要がある。このような交渉カードを用意することは、WTO交渉のリーダーシップを取る上で重要である」(6)とする。

「極端な高関税」品目というのは、コメ（一キロ三四円一・率にして四〇〇％台）や乳製品（二〇〇～三〇〇％台）のことである。それらは、ウルグアイ・ラウンド合意において輸入制限を関税に置き換える関税化について合意したことに基づき、一九八六―八八年の内外価格差を関税に置き直したものである。コメの場合、輸入価格にタイ米をとったので内外価格差は関税が大きく変わった。それは、国際協定上、何らの問題もない。

また、日本のコメを考える場合には、次の事情も見る

必要がある。わが国は、一九六〇年代の初めに、トウモロコシ、大麦などの飼料穀物、大豆などの関税を一挙にゼロにした。加えて、国家貿易の下にあるとはいえ、小麦の輸入を急拡大し、七〇年代の初めには、国内消費の九〇％近くまでも輸入するに至った（現在八六％）。その結果、国内では、トウモロコシ生産は事実上ゼロであり、国内消費量一六〇〇万トンの全量をアメリカを中心とする海外に依存している。世界のなかで、トウモロコシ飼料穀物の関税をゼロにしているのは、日本だけである。コメの関税が高いのは、他の穀物の関税がゼロであることの反面であるといえる。コメだけを見るのではなく、穀物のなかのコメとしてみる必要がある。

報告は、そのコメの高関税の引き下げを、WTO交渉における「交渉カード」として用い、「交渉のリーダーシップを取る」べきであるという。では、何のための、何を、何を守るためのカードなのか。それが言われていない。「交渉のリーダーシップをとる」というのが、ただ、交渉を妥結に向けて進めるというのでは、日本の取り得る手段になりうるわけがない。

日本が取ってきたWTO農業交渉への方針は、戦略は、支持と保護の漸進的削減（自由化）である。基幹作物の国内生産を維持し、それによって地域社会の維持を中心とする農業の多面的な機能を維持していこうとす

れば、この路線以外にはない。

この交渉方針の下で最終的に合意される関税引き下げを重要品目にも適用し、その関税を引き下げていく。これが、高関税品目についての関税引き下げになるのである。

## （2）「差額関税制度の廃止」について

報告書は、「国境措置のあり方」において、「国境措置の合理化」として、「関税として豚肉に適用されている差額関税制度は、制度が複雑であるため、不正行為（巨額な脱税）が見受けられる」として、それを廃止し、「単純かつ透明性の高い制度に変更すべき」とする。

現行の豚肉・差額関税制度というのは、基準価格を1kg四一〇円とし、それと輸入価格との差に関税が課せられるという制度である。

「単純かつ透明性の高い制度」が何を指すのか、不明であるが、多分、関税であろう。

豚肉・差額関税制度は、ウルグアイ・ラウンド合意の関税化に基づき、わが国は、ウルグアイ・ラウンド交渉の最終段階に国別交渉において、関税に切り替える方針であった。ところが、交渉相手のアメリカが、関税化すると関税が高くなるということで、差額関税制度の維持を主張し、その結果、関税化にならずに、差額関税制度が続けられたのである（8）。

関税に置き直そうとするならば、関税化にふさわしい

関税率の設定が必要である。それには、交渉相手国Ⅱアメリカの合意も必要である。こうしたことが、第一次報告書において踏まえられているのであろうか。

また、「関税割当については、一定の輸入数量を超える輸入分につき比較的高い関税が適用されており、合理化の余地がある。……一次税率、二次税率のあり方も含め、見直しを行うべきである」。「ミニマム・アクセスについては、毎年一定量のコメが輸入されているが、結果的に、在庫が増加しており、毎年巨額の保管コスト等が生じている。……ミニマム・アクセスについても、見直す必要がある」(9)とする。

だが、「関税割当の見直し」と言っても、極めて抽象的である。「ミニマム・アクセスの見直し」についても同様である。どのような具体的な見直しが必要というのだろうか。

### (3) 肝心の点を欠く「地域社会や農業の多面的機能の維持のための政策手段」

報告書は、「国境措置のあり方」の最後において、言い換えると、第一部「EPAの加速、農業改革の強化」の前半Ⅱ「EPA加速」部分の最後にかけて、はじめて、「地域社会・農業の多面的機能の維持」にふれる。すなわち、「地域社会においては、ある特定品目の生産に大きく依存している場合があり、特定品目の生産の動向が地域経

済全体に非常に大きな影響を与えることがある。また、農業は、農業生産という役割だけではなく、自然環境の保全や良好な景観の形成等の多面的機能も担っている。

地域社会や農業の多面的機能の維持のための手段としては、たとえば、生産転換対策や環境対策などの政策手段を国全体で政策メニュー化し、対処していくことが大事である」(10)と。

ここでいう「生産転換対策」の意味が不明である。一つの特定品目（たとえばコメ）だけでは、地域の担い手の所得確保が不十分であるから、野菜や畜産を取り入れ、複合化することだろうか。それならば、必要なことであるが、それは、複合化であって生産転換ではないであろう。

地域社会の維持を中心とする農業の多面的機能の維持に関わって大事なことは、その農業それ自体を維持するための「政策手段」である。多面的機能は、農業活動に結びついて生まれるものであるから、多面的機能の維持―地域社会の維持は、農業の維持を前提としてはじめて成立する。

従って、その政策手段を、農業政策以外の環境政策などの他の施策手段に置き換えることは出来ない。農業政策として、担い手（一定の規模）要件を備えた生産者（生産組織）に対し、少なくとも、基幹品目については、

その生産費くそれに近い固定した価格水準を保証する経営安定対策が必要である。同時に、そこにおいて、海外輸出国との生産コストの差（基本的には土地規模の差に伴うコスト差）は、政策（関税、ないしは、直接支払い）によってカバーし補填するという前提が踏まえらるる必要がある。報告書は、この肝心な視点を欠いていると言わざるを得ない。

## 5 第一次報告（五月）と決定された基本方針

### 二〇〇七（六月）

以上のような内容をもつグローバル化改革専門調査会・第一次報告が五月に提起されたわけであるが、六月に決定された「経済財政改革の基本方針二〇〇七」、いわゆる骨太方針において、第一次報告のポイント（日米EPAについての共同研究会の立ち上げ、EUとのEPAの早急な準備）は、具体的な形では、取り上げられていない。すなわち、「基本方針二〇〇七」は、アメリカ、EUとのEPAを「将来の課題として検討していく」（11）に留めたのである。また、そのEPA工程表（前掲表1）にも、アメリカ、EUは載せていない（12）。これは、七月の参議院選挙を考慮したためであると言われている。その参院選挙の結果は、地域社会の維持、農業の維持についてのすべての地方における、このうえもなく強い

思いの発露であった。今後の日本のEPAは、この選挙に示された国民の意思表示を踏まえ尊重したものでなければならぬのである。

注1） 経済財政諮問会議 グローバル化改革専門調査会 第

一次報告・第一部「EPAの加速、農業改革の強化」（以下、

第一次報告と略）、平成一九年五月八日、三頁

注2） 第一次報告、一五頁

注3） 第一次報告、五頁

注4） 第一次報告、六頁

注5） 第一次報告、五頁

注6） 第一次報告、八頁

注7） 第一次報告、八頁

注8） 永村武美「畜産物―内外価格差と関税を争点に―、食

料・農政研究センター『ガット農業合意と食料・農業問題』

一九九四年

注9） 第一次報告、八頁

注10） 第一次報告、九―一〇頁

注11） 経済財政改革の基本方針二〇〇七」平成一九年六月一九

日 一六頁。

注12） 同右、五二頁。

（二〇〇七年八月二日）

# 「農地制度の確立」提言批判

東京農工大学名誉教授 梶井 功

「EPA農業ワーキンググループ第一次報告」は、「3、農業の構造改革」と題する章を「耕作放棄地の増大、農業従事者の急速な高齢化が進展し、農業産出額が長期にわたり低落するなど我が国農業は負のスパイラルから抜け出せず、我が国農業・農村は危機的状況にあると認識すべきである」という文章で始めている。この文章に関する限り、私も賛成である。まさしく「我が国農業・農村は危機的状況にあると認識すべきである」。

しかし、この文章を除いては、この報告書に賛成できるところは一つもない。一つもないばかりでなく、この報告書が展開しているようなことをしたら、「危機」はますます深まることになる。

何よりも問題なのは、いま引用した文章に続いて「農業の構造改革……により我が国農業のグローバル化への対応も強化され、その結果としてEPAの加速が可能となると考えられる」と書いていることが端的に物語って

いるように、「EPAの加速」こそがこの提言の意図するところだという点にある。「EPAの加速」が何をもちろすかは、別稿で取り上げられるのでここで論じることはしないが、この点については農水省作製資料「国内農業の体質強化に向けて」(〇七・二・二六)が、「国境措置撤廃」で日本農業の受ける影響の「試算」を踏まえて、適確な問題指摘をすで行なっていること(注)だけは指摘しておきたい。

注 本誌〇七・四月号「時評」に要約的な紹介がある。再掲しておく。

「対オーストラリアEPAで仮に『国境措置の撤廃』を約束すれば、それは対オーストラリアのみにとどまらない。で、『試算』は「我が国が、すべての国に対して、すべての農産物及び農産物加工品・加工食品等……の関税をはじめとする国境措置を撤廃する」ことを「前提」にして行なわれているが、その

“試算”によれば……最終的に約三兆六〇〇〇億円、現在の農業算出額……の約四二％に相当する国内生産額が減少、関連する農産物加工品”で二兆一〇〇〇億円の生産減が生じる。……食糧自給率は現在の四〇％が一二％になるとしている。

(中略)

国内農業崩壊は食糧不安をもたらすばかりでない。

“農業生産が維持されることによって發揮されてきた国土、自然環境の保全等の多面的機能や不測時にも国民に食糧を生産・供給する力(食糧供給力)が大きく低下。これらは、一度失われると再び回復させることが困難”であることを『体質強化に向けて』は指摘、”国境措置の撤廃の是非は、我が国の食糧安定供給や農業のあり方に止まらず、この国のかたち、日本人の生き方そのものに大きく関わる問題”であることに注意を喚起している。”

(1) 株式会社農業参入要求が「第三段階」に入ったことを示す提言

“新たな理念に基づく農地政策の確立”として、このワーキンググループ第一次報告が真先にあげているのが“所有と利用を分離し、(a) 利用についての経営形態は原則自由、(b) 利用を妨げない限り、所有権の移動は自

由、とする”という“基本理念”である。これは〇六・五月「日経調」農政改革高木委員会最終報告「農政改革を実現する」が主張した“新たな農地関連法制”と同旨といっている。高木委員会の委員長及び主査が今回のワーキンググループの委員・副主査でもある。“経営形態”も“所有権の移動”も自由とするというこの“基本理念”は、明らかにとはいっていないが、真意は農地所有権取得を含めて株式会社での農業参入を自由に認めるようにしろ、という財界の多年の主張を改めて述べたものといっているであろう。

農地法は六二年改正までは自然人だけに農地の権利取得を認めてきた。六二年改正で農業生産法人が認められるようになったが、この改正自体、六〇年制定の農業基本法がその第一七条で“農業従事者が農地についての権利又は労力を提供し合い、協同して農業を営むことができるように農業従事者の協同組織の整備、農地についての権利の取得の円滑化等必要な施策を講ずるものとする”としたことに応える改正だった。自然人・法人を問わず、また農業者・非農業者を問わず、株式が転々流通するのを特質とする株式会社を農業生産法人から排除されたのは、この改正の趣旨からいって当然だった。

その株式会社の農業参入の是非が議論されるようになったのは、九二年の「新しい食料・農業・農村政策等の

方向」からである。普通に「新農政」といわれているこの「方向」の段階では、農業団体等からの「根強い反対意見」を踏まえて、株式会社での農業参入を現時点で認めることは「適当ではない」としたもの、問題は「今後の課題として、農業生産法人の一形態としての株式会社での農地取得をニュートラルな立場から議論していく必要がある」。また農業経営を担う者を幅広く確保するという観点に立つ場合、投機的な土地保有やスプロールの防止といった農業にとってのマイナス面に対処するための措置の有効性とのバランスを考えながら、柔軟な姿勢で検討を進めていくことが必要となる。「としたことだった(新農政推進研究会編著「新政策そこが知りたい」(大成出版社九二年刊)一二〇ページ)。

「新農政」といわれるこの文書は、農政審議会には諮られなかった問題の文書だが、ここでみせた株式会社農業参入問題についての農林官僚の「柔軟な姿勢」に、財界は「規制緩和」の対象に農地制度を対象にしている時期にきたと判断したのであろう。行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見」(九五年一二月)が株式会社農業参入問題を取上げ「農業生産法人制度に関し、株式会社の農業経営へのかかわり方、事業要件の在り方等について、幅広い検討を行うべきである」と指摘、以後、株式会社農業参入問題が「農業基本法に関する研究会」(九

五〇九六年)「食料・農業・農村基本問題調査会」(九七〇九八)「農業生産法人制度検討会」(九九九年)で重要課題として論議され、その結論が、株式譲渡制限等一定要件を備えた株式会社を農業生産法人の一形態として認める二〇〇〇年農地法改正になる。

二〇〇〇年農地法改正は九二年以来の論議の終着点となったのだが、しかし財界にとってはそれは単なる経過点でしかなかった。九七年九月に経団連が食料・農業・農村基本問題調査会に提出した「農業基本法の見直しに関する提言」のなかの農地法改正に関する提言の最後は、つぎのようになっていた。

#### ①農地転用規制の厳格化(略)

#### ②株式会社の農地取得の段階的解禁

農地転用規制の強化を前提に、株式会社の農地取得を認めるにあたっては、段階的に進めていくことが考えられる。例えば、第一段階として、農業生産法人への株式会社の出資要件を大幅に緩和し、第二段階として、借地方式による株式会社の営農を認める。そして最終的に、一定の条件の下で株式会社の農地取得を認める方式が考えられる。

一定要件を充たす株式会社を農業生産法人として認めさせたことは、「第一段階」でしかなかった。「第二段階」は、〇二年構造改革特別区域法による特区での農業生産

法人と限定されない一般株式会社のリース方式による農業経営容認が始まり、〇五年農業経営基盤強化促進法改正による特区方式の全国化——特定法人貸付事業の制度化——で終る。

この特区方式による株式会社営農の全国展開容認を答申した新「基本計画」が閣議決定されたその日、答申を作成した政策審企画部会専門委員でもあった経団連の立花専務は、「特区で認められているリース方式の全国化が決まったことは一歩前進。ただ、二〜三年後までではリース方式の功罪を検証し、議論をさらに進める必要がある。農地をどう有効利用するのかという観点で株式会社の農地取得も再検討してもらいたい。多様な農業主体が農業に参入することは活力源になるはずだ。農地の利用規制の撤廃とセットで考える課題だろう」(〇五・三・二五付日本農業新聞)と語っていた。「第三段階」の農地所有権取得段階に入ることの宣言だった。日経調農政改革高木委員会提言、そして今回のEPA農業ワーキンググループ第一次報告、いずれも経団連のいう「第三段階」実現のための主張ということである。

- (2) ナンセンスな「第三者機関」による「利用状況の監視」:

株式会社農地取得で問題にされるのは、最初に問題

が提起されたときからそうだったが、「我が国の土地利用の実態等を勘案した場合、株式会社の転用期待による農地取得を完全に排除できないこと。：農業経営目的の名を借りた転用目的の可能性があること」(九五・一二行革委「規制緩和の推進に関する意見」での表現)である。株投資には当然リスクを伴う。その株に株主がリスクを背負っても投資するのはその反面での利益を期待するからであり、利益配当の見通しなしに株投資をする者は通常はいない。今の日本農業の現状で、農業生産での利益配当を期待して株式に投資する人がいるとは考えられず、いるとすれば農地転用によるキャピタルゲインを期待してであろう。

この問題にかかわって、総合規制改革会議が、特区リース方式を施行して一年もたない時に、特区方式の全国化にあわせて早くも「少なくとも構造改革特区においては、農地については：株式会社等が直接に取得できるように、直ちに措置すべきである」(〇三・一二・二二改革会議「第三次答申」と主張したことを批判した、本誌〇四・三月号所収の拙稿の一部を再掲しておきたい。こう述べておいた。

この点については、(〇四・一・二三にもたれた特区推進本部の)評価委員会で農水省は、「費用対効果の点から農地の所有を希望する株式会社の意見は

少なくなっている」ことを報告し、議論は時期尚早との考えを強調した」と日本農業新聞は報じていた。『時期尚早』などという問題ではなく、本当に農業を営むために参入するということなら、所有権取得に執着するのは根本的におかしいのだともっと強く主張してほしかったところである。農地所有権取得に資本を固定しても、それ自体からは何の収益も上らない。農地を生産的に利用してこそ収益が出るし、生産的利用のためにはむろん資本が必要であり、そのためにこそ企業なら資本投入すべきであろう。本当に農業生産で収益をあげることが目的にしているのなら、賃貸借での利用権取得で充分なのである。

そんなことは、まともな企業なら百も承知のことであろう。であるのに、所有権に執着するのは、取得目的が外にあるからだと誰しも考えるのではないか。『農業経営の収益性については、農林水産省ではなく当事者たる事業者が判断すべき問題である』と第三次答申には書いてある。こうした居直りの発言をするのも、本当の目的を隠して、農地の所有権を取得できるよう『直ちに措置を講ずるべきであるなど』と強弁している後めたさがさせているのではないか。

今回の「ワーキンググループ第一次報告書」は、疏石に手放して『所有権の移動は自由』といっているはいない。『農地の利用権者は、農地を経営資源として利用する権利を有すると同時に経営資源として適切に利用する義務を負う』とし、『原則として農業経営者と学識経験者で構成される公正な第三者機関を各都道府県に一つ、全国に一つ設置し：利用状況の監視、是正、強制措置……に関する業務を実施』させること、そして『転用期待を排除する観点から：一定期間（三〇年程度）ゾーンングを固定するシステムの導入を検討すべき』としている。

ゾーンング固定については後でふれるとして、都道府県に設ける『第三者機関』の行なう農地『利用状況の監視、是正、強制措置』業務が実効をあげると考えられるのか、それが問題だが、実例を一つあげておこう。

耕作放棄地などはよく産廃業者に狙われる。『日本一のにんにく産地が日本一のゴミ捨て場に』されてしまった青森県田子町の場合、妙な動きに気付いた町農業委員会が、『現場の視察をしようにもバリケードを張り巡らせて中がぞけないばかりか、視察への理解を求めても「ヤクザのような態度で断られた」（農業委員会事務局）」という。立入検査もままならなかった町農業委員会は、転用不許可相当の意見を付して県知事に転用許可申請書を送ったのだが、県レベルの判断で転用許可になり、一

○〇万トン近い産廃物資が積み上がるようになってしまったのである。

業者はその後破産したため、結局青森県が撤去することになっている（〇三・七・一一付農業協同組合新聞引用は同紙の記述）。”

都道府県に一つの“第三者機関”で“利用状況の監視、是正、強制措置”ができるなどというのはナンセンスというべきだろう。農地を“経営資源として適切に利用する義務を負う”ことのできる主体なのかどうかは、事前に充分吟味されなければならないのであり、だからこそ農地法は三条二項四号等、一口に耕作者主義といわれる規定を置き農地の権利移動を許可制度の下に置いているのである。特定法人貸付事業において、市町村との協定による縛りをかけているのもそのためであること、いうまでもないだろう。事後の“強制措置”では取り返しがつかないことになりかねないのが、管理されている自然である農地の特性であることを忘れてはならない。

農地所有権にかかわって今回の「第一次報告」でもう一つ問題視する必要があるのは、“所有権を移転しやすい仕組みの創設”として“農地を株式会社に見物出資して株式を取得する仕組みを創設する”としていることである。

農水省の“農外から農業に新規参入した法人……に対

第1表  
新規農業参入法人の農業部門経営状況

|                |            |
|----------------|------------|
| 目標以上に黒字        | 2%( 3%)    |
| 黒字だが納得できるほどでない | 5%( 7%)    |
| 赤字だが経営次第で目標達成  | 30%( 50%)  |
| 大きな赤字で経営転換を検討  | 4%( 6%)    |
| 赤字だが利益は期待していない | 15%( 21%)  |
| 営業開始間もなく収支不明   | 30%( -%)   |
| その他            | 9%( 13%)   |
| 計              | 100%(100%) |

( ) は“営業開始間もなく”を除いたときの構成比

するアンケート結果”(〇六・三・〇現在)によると、各法人の「農業部門の経営状況」は第一表のようになって

いる。  
“株式会社の利点として……なによりもまず、広く資金を調達できるという点がある。この資金調達力を基にして、リスク回避能力や情報収集力、分業体制の強化が図られ、さらに多様な流通・物流システムの活用などが期待できる。これらのメリットを享受することにより高生産性を追求した大規模経営の実現と事業の多角化の推進が可能となろう。”——これは、前述した経団連の九

七・九「提言」のなかにあった文章である。株式会社農業参入を是とする向きは、ほとんどがこの文章と同じ「メリット」を強調している。が、一般農家が悲鳴をあげている今日の農産物市況の下では、そうした「利点」を持つとされる企業でも農業部門経営収支が黒字の企業は一部もないというのが現実なのである。

そういう参入企業にとって、仮に所有権取得が認められたからといって、所有権取得に資金を投じなければならぬとしたり、たいへんな負担になる。「農地を：現物出資して株式を取得」させる「仕組み」は、そうした企業にとってはたいへん魅力的な提案ということになる。この点について全国農業新聞が

「農地の株式化にしても農業生産法人の要件を満たす株式会社なら現行制度でも不可能ではないが、現物出資の例は少ない。それに上場企業の優良株でもイメージしているのだから、農外から参入したばかりの企業が配当できるまで成功するのは容易ではない。「有価証券をもらったつもりが紙切れ同然だった」ということになりはしないか。」

と解説していた（〇七・五・一八付「同紙」）が、同感である。こんなことを認めたら、キャピタルゲイン取得にしか興味のない株式会社に農地取得の抜け道として使われることになろう。

注 第一表のアンケート対象になった新規参入法人数は一五六であり、このうち三五法人がNPO等となっている。「赤字だが利益は期待していない」「一五％にかかわってか、調査報告は「またNPO法人や地域農業の維持に危機感をもって参入した企業を中心に赤字を覚悟しているところもみられる」と解説していた。こういう企業が今後どれくらい増えるだろうか。

(3) 定期借地制度はすでにある。必要なのは有益費問題処理の法的整備。

日経調高木委員会報告の時もそうだったし、今回のこのワーキンググループ第一次報告でも「定期借地権制度を創設」が強調されている。今回は「創設」だけでなく、「最低でも原則として二〇年以上の借用が可能となるようにすべきである」と積極的な提案をしている。

委員の中に元農水事務次官が入っているが、どうして「創設」などという言葉を使ったのか、私には理解できないが、定期借地権制度は、農地法が自作農主義農地法から耕作者主義農地法に大変身した七〇年改正で、解約についての知事許可不要の賃貸借に「一〇年以上の期間の定めがある賃貸借」が入った（第二〇条第一項三号）ことによって、農地法上制度化されている制度である。

またこのことを前提に、同じく七〇年改正でスタートした農地保有合理化事業では、合理化法人である農業公社は、期限一〇年の定期賃貸借に応じた貸付者には一〇年分の小作料を前払いするが、公社からその農地の転賃を受けた農業者は毎年小作料を公社に支払えばいい、という賃貸借促進事業も行なわれてきている。七五年の農振法改正で始まり、八〇年農用地利用増進法として独立、九二年農業経営基盤強化促進法に引き継がれて実施されている農業経営基盤強化促進事業の利用権も、始期又は移転の時期、存続期間又は残存期間”をきめて設定される定期借地である。

制度としてすでにできているのに、“創設”と意気張るのは何か勘違いしているといわざるを得ないが、好意的に解釈すれば、“創設”しなかったのは“最低でも原則として二〇年以上の借用が可能となるように”“することなのである。が、賃貸借の存続期間八二〇年ヲ超ユルコトヲ得ス”としているのは、農地法ではなく民法（第六〇四条）である。

この民法原則を乗り越えるためには、借地借家法が借地の上に建てられた建築物とのかかりで二〇年以上の賃借権存続期間を認めている（原則三〇年、同法第三条。定期賃借権は五〇年、第二二条）ように、農地に固着した長期の回収期間を必要とする投資行為の存在——たと

えば土地改良投資、果樹植栽育成投資など——を必要とするが、投入資本の回収補償ということに関していえば、そのために三〇年以上の定期賃借権を設定するよりも有益償還（民法第一九六号、第六〇八条）の方が有効であり、その活用方をこそ検討すべきであろう。であるのに、奇妙なことに、農地の借用地者が長期にわたる経営安定のもとで農業生産を行うことが可能となるよう”にといいことをいいながら、この有益償還問題——現在の農地法制で一番不備であり、手当を急ぐべき点だと私などは考えるのだが——については一言の言及も無い。

第2表 担い手が希望する借地期間

|            | 構成比  |
|------------|------|
| 3年未満       | 3.6% |
| 3年以上6年未満   | 23.6 |
| 6年以上10年未満  | 38.8 |
| 10年        | 22.4 |
| 11年以上20年未満 | 6.7  |
| 20年以上      | 4.8  |
| 計          | 100  |

この点はあとでふれるとして、いま問題にしなればならないことは、実際に農業経営を営んでいる人たちが経営安定のために二〇年以上というような長期の借地契約を望んでいるのかという点である。

第2表を掲げておこう。農水省経営構造改善課が〇六年九月に「主たる作目が「稲作、麦類、露地野菜、その他作物」である一六七法人」にたいして行なったアンケート結果である。二〇年以上を望む者は僅かに四・八%、一年以上をとっても一・五%しかないことに、そして逆に六年未満を望む者がその倍の二七・二%にもなっていることに注目する必要がある。農業不況、先行きの不透明さ、そして小作料が年々低下していること——都府県(除沖縄)平均で水田小作料は九八年二万二〇三七円が〇四年には一万七六四一円になっている(全国農業会議所調査)——が短期の賃貸借を選ばせているのである。二〇年以上の定期賃借権の設定など、まだ論議の対象にする必要はない。利用増進事業に関連して出された三〇年前の事務次官通達だが、つぎのようなきめかたが今日の事態にも適合的とすべきだろう。

「……存続期間は実施区域の実情に応じ実施区域内の多くが希望する存続期間を定めるものとする。この場合、利用権の存続期間は利用権の設定を受ける者の経営の安定を図るためにはなるべく長い期間であることが望ましい。しかしながら、農用地利用増進事業においては、一箇の利用権の存続期間は長くなくとも農用地利用増進計画を繰り返し定めることによって実質的に利用の長期継続を図り得るもので

あることを考慮し、農用地利用増進事業の発足当初においては、事業の定着を第一義的に考え、例えば一〜三年程度の期間で関係農業者の同意を無理なく得られる程度の期間とし、事業の定着が見通される場合にはより長い存続期間の利用権を設定するよう配慮することが望ましい。」(七五年七・一五事務次官通達)。

「実質的に利用の長期継続を図」るとき、重要になるのが前述した有益費償還方式を明確に法定することだが、日本の農地法制では土地改良法のなかに、民法の規定による有益費として「償還すべき額は、同法第一九六条第二項本文の規定にかかわらず、増加額とする」という第五九条があるだけであり、まったく未整備といつていい。有益費の範囲、算定方法等、イギリス、フランスなどの農事法典に学びながら早急に農地法制のなかで整備すべきだろう。八〇年代初期にもたれた農水省の研究会で整備すべき緒論点はかなり議論されている。拙著「現代農政論」(八六・五柏書房刊)第6章は、その中間取りまとめのために書いた小論だが、参照していただければ幸甚とつけ加えておこう。

#### (4) 「建築不自由」原則を確立できるか。

「耕作放棄地ゼロを目指す」ゾーニング規制について

第3表 耕作放棄解消策アンケート (%)

04年3月

|     |                                 | 全国                | 都市部  | 平地   | 中間   | 山間   |      |
|-----|---------------------------------|-------------------|------|------|------|------|------|
| (1) | 土地利用計画<br>上問題に<br>なっている<br>事項   |                   |      |      |      |      |      |
|     | 虫食的開発進行                         | 13.8              | 22.4 | 14.0 | 11.0 | 6.4  |      |
|     | 耕作放棄地増加                         | 48.9              | 40.0 | 34.5 | 57.0 | 63.6 |      |
| (2) | 耕作放棄地<br>解消のため<br>有効と思わ<br>れる方策 | ア) 農委による<br>指導・勧告 | 23.8 | 27.9 | 29.0 | 20.0 | 20.2 |
|     |                                 | イ) 強制力の強<br>い制度導入 | 5.6  | 8.6  | 6.6  | 4.7  | 3.2  |
|     |                                 | ウ) 営農継続助<br>成     | 25.3 | 10.4 | 12.2 | 35.0 | 38.2 |
|     |                                 | エ) NPO等規制<br>緩和   | 11.3 | 16.7 | 8.9  | 10.6 | 9.0  |

(農政調査委員会「農地・農振制度に関するアンケート」2004による)

(1)は複数回答(2)は上位2つまで回答

(ア)の回答文書…「農業委員会による指導勧告制度を更に充実する」

(イ)の回答文書…「強制力の強い農地の買入れ、借り受け制度を導入する」

(ウ)の回答文書…「中山間地域直接支払制度等の営農を継続させるための助成措置を充実させる」

(エ)の回答文書…「NPO等の多様な主体による営農を可能とする規制緩和」

も転用期待を排除する観点から、例えば地域住民の意見を聞き一定期間(三〇年程度)ゾーニングを固定するシステムの導入を検討すべきである」と「第一次報告」は提言する。

「耕作放棄地ゼロを目指す」——結構である。が、その手段、政策は何も示していない。それで政策提案のつもりなんだろうか。第三表をみられたい。耕作放棄地は中山間部でより多発し、問題になっている。説明は要しまい。解消の有効策としては「営農継続助成」こそ重要であり、「強制力」などには期待できないというのが現場の判断なのである。この判断こそ重視すべきである。

「ゾーニングを固定するシステム」を一体どれだけの農地に適用しようというのか。私たちの「食糧安全保障」がかかっている四五〇万haが念頭にあるのかどうかだが、現在の農業産出額の約四二%が消えることを農水省も予測している。「EPA交渉の加速」を強調するこの報告の立場は、半減するであろう農地の「ゾーニング固定」しか考えていないのではないかと思われる。開発残存農地の「永久農地」をいった「列島改造論」を想起するのは筆者だけだろうか。ただ話ではない。

第三条によって農地の権利移動を許可制の下におき、第四条第五条で転用を制限している農地法は、日本の土地法制のなかで特異な地位を保持していることを、原田

教授は次のように指摘している。

「日本の土地制度全体のなかでみても、この農地法三条～五条の規定は極めて重要な意義をもってている。すなわち、これらの規定は、一九五二年に、都市サイドからの土地利用計画や土地利用規制の制度が存在しない状態のもとで制定され、農地をそれ以外の土地と明確に区別して特別の法規制の対象としてきた。日本では、西欧諸国の場合と異なり、国土の全体を覆う「建築不自由・開発不自由」の原則が、現在でもなお存在していないが、こと農地に関しては、農地法の転用規制が、一九六八年都市計画法の開発許可制の導入に先行して存在し、それを代替してきたのである。……株式会社社の農地取得・参入許容論の中には、西欧諸国のような厳格な農地の転用・開発規制制度を用意すれば、自由な農地取得を認めても問題はないと説く主張があるが、その主張は現実味を欠く。なぜならば、農地法と農振法による転用規制を現在以上に強化することには、なお多くの困難があると見られるし、また、近い将来の日本の都市計画・土地利用計画制度において西欧諸国にあるような普遍的な建築不自由原則が確立される可能性は極めて乏しいと考えられるからである。」（「経営の法人化で拓く構造改革に係る有識者会議」に提

出された原田純孝東大社研教授の「論点」に関する「意見メモ」より）。

「ゾーニング固定」も結構である。が、それはわが国でも「都市計画・土地利用計画制度において……普遍的な建築不自由原則が確立」されるべきとする提言と同時にいってほしいものである。しかし、そういう提言は、今日なお、「花見酒の経済」から醒めていない財界が許さないだろう。

# 農業の担い手支援と農業の再生

— 経済財政諮問会議「グローバル化改革専門調査会 第一次報告」から —

東京大学准教授 矢坂 雅充

## 1、はじめに

本稿では、「グローバル化専門調査会第一次報告」(以下、「報告」と呼ぶ)の農業の担い手ビジョンや担い手支援策に関する提言内容を検討し、その含意や問題点を明らかにする。

「報告」は、農業構造改革を加速することが喫緊の課題であるとして、以下のような政策提言を行っている。それらは①新たな理念に基づく農地制度の確立、②創意工夫により自由で多様な経営展開の促進、③産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設、④農業に従事する外国人の位置付けの提言群から成っている。

提言の特徴を予めおおまかに把握すれば、一つの特徴は、目標とされる担い手のビジョンを示し、その育成のための支援策を示すというオーソドックスな提言の手法

を取っていないことである。新たな農地制度改革と外国人労働者の位置づけについては、かなり踏み込んだ政策提言がなされているのとは対照的に、農業の担い手に関する政策提言(②および③)は抽象的で、担い手支援にたいする障害を排除するという視点に立ったものとなっている。

もとよりあるべき担い手像をポジティブに示そうとはしていない。市場メカニズムの活用や競争環境の整備が進捗すれば、農地制度改革や外国人農業労働者の積極的な活用といった政策改革によって、自ずと農業生産の担い手の姿も明らかになっていくと考えられているからである。「報告」における担い手ビジョン・支援策の提言では、担い手を取り巻く市場環境整備に重点が置かれ、一般株式会社の農業参入についての言及はない。農業生産の担い手は、自由な市場競争のなかで行われる経営者の日々の判断、工夫の結果として選別されていくという理

念からみれば、担い手はどのような経営規模、経営組織であつてもよいことになる。担い手概念は営農の結果として表れるにすぎないからである。こうして経営規模などを規定要件とする現行の選別的な担い手政策にたいして、「報告」はほとんど無関心を装うことになる。

いま一つは、一般的な産業再生モデルを農業に適用しようとする姿勢である。農業が衰退しつつあるならば、それに必要な資源・技術の投入を補うか、経営者をすげ替えて、経営管理・戦略のあり方を変える必要がある。

さらに効率的な資源の投入を実現するために欠かせない市場メカニズムが十全に機能する市場の整備を図る。農業の特殊な状況を構成している農地、労働力の制約をできるだけ排除し、錯綜した市場規制を緩和すれば、農業にも一般的な産業再生モデルを適用することが可能になると考えられている。こうして農業経営に必要な資本・ノウハウなどの資源や経営者が農外から持ち込まれ、既存の農業資源を最大限に効率的に活用する経営が登場すれば、農業ビジネスは活性化するということになる。

農業を産業一般に還元した提言の現実妥当性は、モデルが想定するように、農地、労働力、農産物などの市場の特殊性、規制を排除しうるかどうにかかっている。逆にいえば、農業の特殊性を変革しえないと、論拠とされたモデルは現実との接点を見失い、力を失うことにな

る。さまざまな市場制度・取引慣習や、政策の積み重ねのなかで構築されてきた農業の歴史的な特殊性の重みをどのように評価するかが、農業再生の視点を大きく分けることになる。いうまでもなく「報告」は特殊性を排除し、産業一般に還元しようという視点から、農業の産業としての再生を提言しているのである。

## 2、担い手政策の理念

農業の担い手および担い手政策の基本的な考え方として、①市場シグナルの活用、②担い手への施策の集中化・重点化の二点が指摘される。これらはいずれもすでに進められている農政改革の考え方を踏襲している。これまでの米や牛乳などの価格政策改革や、卸売市場改革に言及するまでもなく、農産物の需給動向や取引条件を的確に反映した価格形成システムの構築が政策課題とされてきた。また経営安定対策や農畜産物の補給金交付といった政策支援も、認定農家などに集中される方向に大きく転換しつつある。

「報告」は、価格という市場シグナルが生産者に伝わる仕組みを広く農業全般の分野に広げ、さらに担い手施策の重点化を加速することを提言する。具体的には、前者については、①農産物市場だけでなく、農地市場や農産物輸出入といったより広い範囲での市場規制緩和、②

農作物価格・流通の透明性確保と情報開示の徹底が主張される。後者については、③農地制度を含めた担い手育成・支援のための一括法の制定、④五年程度の期間の改革工程表にもとづく改革の確実な実現、が強調される。①および②の政策課題を実現するために、③の一括法を制定し、④で迅速かつ確実な改革を担保するという構図になる。

これらの政策提言の眼目は、担い手育成・支援を農地制度改革などによって実現するという点にあるといつてよい。いわば農地制度改革を牽引役として位置付け、農産物市場の規制緩和と担い手支援策の整備によって、担い手が創出されるルールを敷くという展開が想定されているのである。従来の担い手論議が積極的に担い手を限定し支援することに集中したのたいして、「報告」は市場シグナルにもとづく自由で公正な競争環境といった担い手の市場環境整備に関心を寄せる。

そこで、担い手施策は農産物の価格・流通問題などと重ねて論じられることになる。価格以外の要因によって市場活動が左右されると、市場シグナルとしての価格機能が歪み、担い手の創出も阻害されると認識されているからである。農産物価格に関連して、「農協を通して販売した場合にはどこでいくらで売れたのか情報が生産者に伝わらないことがある。」と、「報告」は強調的に例示し

ている。系統農協の市場活動は市場メカニズムを歪め、担い手育成にたいしてブレイキとして働くことと評価されることになる。この点は改めて詳しくふれることにしよう。以下、担い手をめぐる主要な提言について、順に検討していくことにする。

### 3、担い手としての「持続的農業経営体」

新たな担い手概念として「持続的農業経営体」が登場する。それはおおよそ以下のように定義されている。①「創意工夫により自由で多様な経営展開をめざす」という経営姿勢をもち、②「農業による所得がその（一定水準の）所得の大半を占める持続可能な」主業・専業農家であり、③「自らの経営目標（計画）を政府が認定した民間格付け評価機関（または農地利用に関して設置される公正な第三者機関）に届け出て、そのフォローアップと評価を受ける」経営能力を有する経営体ということになる。

経営形態や経営面積規模などにこだわらないことが明記されており、認定農業者とは別に、農業所得に依存した経営能力の高い経営体を新たな担い手として位置づけようとしている。担い手の基本要件を経営規模から経営能力に求めようとしているのである。

では、担い手とされる経営体の経営能力はどのように評価されるのか。そのために「報告」は、政府が認定し

た格付け評価機関などの外部機関による経営目標（計画）のフォローアップと評価という要件を示している。

認定農業者としての認定にさいして提出される経営計画が、行政などの支援を受けて作成され、ややもすれば形式的な計画になりがちであることへの批判であろう。外部機関がモニタリングすることで、実効性の高い経営計画の作成、経営管理能力の涵養を図ろうというのである。しかし、数多くの多様な農業経営の実質的な経営能力を外部機関が評価することは容易ではない。現実的には「どんぶり勘定」の経営管理か否かがチェックされるにとどまろう。

意欲や経営能力をメルクマールとして担い手を規定するための仕組みは、さらに検討していく必要がある。外部機関による評価以外にも、農業に関する専門教育課程を修了するという資格要件や、農業経営に関するチェックリストでの評価などが海外では導入されている。持続的農業経営体の提案の意図は理解できるものの、またアイデアのレベルにとどまっているといえよう。

#### 4、担い手の市場環境整備

農業の担い手が「創意工夫により自由で多様な経営展開」を実現するための市場環境整備の必要性が強調される。市場シグナルとしての価格動向をふまえて、個々の

経営体が自由な判断で農業を営むために、いくつかの政策提言がなされる。すなわち、①経営者の選択による生産調整の実施、②市場メカニズム活用の徹底、③系統農協との公正な競争関係、④行政手法の変革である。

前半の二つと後半の二つはやや意味合いが異なる。①と②は、市場管理型の政策の後退を認識し、さらに市場規制の緩和を促進するという提案である。米の生産調整の主体が実質的に系統農協に移り、生産調整そのものの空洞化が進みつつある。生産調整の廃止に向けた動きを加速し、米の価格変動リスクにも対応できる経営能力を担い手は涵養していかなければならない。こうした認識を、生産調整への参画を経営者の選択に委ねるべきであるといったソフトな言い回しで言い換えているにすぎないといえよう。

また、市場メカニズムの活用を前提とする価格・流通対策へ転換も、すでに農政改革の基本的方向となっている。価格政策における個別品目対策から品目横断的経営安定対策への転換、補給金の固定支払い方式への導入など、現行の価格政策は市場での価格形成を補完する機能に重点を移しつつある。「報告」は、こうした価格・流通政策の方向性を確認しようとしたのであろう。

上記の提案が現状の追認し確認する提案であるとすれば、③と④は文字どおり変革といってよい内容になって

いる。日本の農政にとって重要なプレーヤーである系統農協や集落といった、市場メカニズムとは異なる原理で行動する中間組織の排除、あるいはそれらの組織と担い手経営との対等な位置づけを提案しているからである。

「公正、公平の観点から、系統（農協）を一つの経営体と位置づけた上で、それと「持続的農業経営体」が同じ条件のもとで競争できるよう、各種施策の対象となるための要件を見直すなど、公正な競争環境を整備すべきであり、系統農協と持続的農業経営体は対等の関係として位置づけられなければならない」と主張する。農協共販を前提として設計された農産物の価格流通政策・需給調整対策や、農協が事業主体となる活動への政策補助など、系統農協の事業は政策支援とセットにされていることが多い。農協の事業であることが、そのまま公共性や政策機能をもっているとは限らないという批判である。同様の機能を担うのであれば、農協も持続的農業経営体も同一の取り扱いを受けるべきであるというのである。ならば、その意見に耳を傾ける必要がある。

しかし、系統農協と持続的農業経営体を形式的に対等の経営体として捉えるべきであるという提言からは、こうした趣旨は汲み取れない。系統農協が農政で特殊な扱いを受けていること、インサイダーとアウトサイダーの政策上の差別などを問題にしているように思われる。系

統農協の事業の特質である組織的活動、経費の平等負担、政策との連携機能などを吟味することなく、農協への政策支援を形式的に否定することは妥当ではない。

もっとも市場メカニズムとは異なる協同組合の事業原理が、有効に機能しなくなりつつあることも事実である。系統農協が協同組合としての事業論理を維持しえなくなり、一般的な流通業者と同質化していることが、農協事業への差別的な政策支援批判をもたらしていると考えられる。「報告」の系統農協批判は、むしろこうした農協事業の存在意義、社会的役割という観点から再検討されるべきであろう。

いま一つ、「報告」は農政の集落依存体質からの脱却を求めている。集落を核とする農業生産者の帰属意識を背景として、稲作を中心とする土地利用型農業の施策運営が、集落での利害調整や協同行動に委ねられてきた。生産現場での農政への対応・調整組織として、集落は欠かせないものとして位置づけられてきたといえよう。

「報告」は個別農業経営体の展開を阻害するものとして、集落等における「同調圧力」を問題にしている。品目横断的経営安定対策の施行に関わって、集落営農が担い手要件を満たすために「貸しはがし」を行い、地域の中核的な個別経営と衝突する事態が起きていることが意識されているのかもしれない。

しかし、ここでも上述の農協批判と同様、今日の集落機能を十分に吟味することなく、「報告」は市場メカニズムと異なる協調や同調といった行動原理そのものを排除しようとする。繰り返しになるが、個々の独立した担い手が、自由で多様な経営展開を遂げていくためには、規制や慣習のない自由な市場こそが必要であるという前提は、集落の調整機能などとは相容れないからである。農業生産と結びついて継承されてきた農村の集落組織も、またそれに基礎をおいて発展してきた農協も、個別経営者の経営判断を制約する中間組織として批判される。個別経営者の自由な判断の確保と市場メカニズムの活用という理念からみると、現実の農業生産をとり巻く地域社会の論理は、農業の構造を、容易に変化させない元凶として位置づけられていく。

以上みてきたように、担い手となる持続的農業経営体が展開していくためには、政策・規制や慣習などによって自由な経営判断が妨げられることのない、市場環境を整備することが提唱される。個々の提案は現実の動きを加速しようとするものであり、また担い手経営の自立的な発展を促そうとするものもあり、一定の妥当性をもっている。しかし、全体として担い手と担い手を取り巻く市場についてのビジョンは、農業の実態から遊離した市場主義から生まれていることが理解されよう。

## 5、担い手支援システム

続いて「報告」は、担い手支援策の提案を行っている。

「産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設」という表題がつけられ、産業政策としての担い手支援であることが強調される。具体的には、①税制・金融の見直し、②セーフティネットの確保、③民間の力を活用した総合的な支援、④農業への新規参入支援、⑤輸出促進に関する支援が提言される。以下では、他稿で論じられる⑤を除いて、順に検討することにしよう。

いずれの提案も、タイトルを見る限り、担い手支援策として有用であると推察されよう。ただし、それらは「産業としての農業の担い手」支援であり、一般的な産業再生支援システムとして認識されていることに注意しておく必要がある。

### (1) 一般的な農業経営支援策

農業分野に求められる一般的な経営支援として、税制・金融の優遇措置や所得変動リスクに対応したセーフティネットの構築が提案される。

欧米と同様に、日本でも農業経営の円滑な継承が重要な問題になっている。それはたんに後継者の確保にとどまらない。相続にともなう農地の分割、非居住者の農地

所有の増大による耕作放棄が年々拡大している。さらに高収益をあげている農業生産法人でも、多額の相続税負担が円滑な経営継承を妨げるようになってきている。農業経営の円滑な継承を目的として、アメリカではパートナーシップ、フランスではG A E Cなどの制度が活用されてきたのにたいして、日本では経営継承のための対策は立ち遅れている。高収益法人経営の継承については、農林漁業金融公庫などが出資して設立されたアグリビジネス投資育成による株式の一時的な買い入れ（出資）によって、相続税の軽減が可能になっているものの、いままお経営継承は経営の危機をもたらす契機となることが少なくない。

農産物価格への政策的な介入が後退し、市場での価格変動が大きくなると、担い手の所得変動リスクも当然ながら増大する。ホビーファーマーや兼業農家と異なって、農業所得に依存した担い手経営における所得減のダメージは大きい。「報告」では、「農業経営者への直接払いなどのセーフティネットを確保する」と明記され、品目横断的経営安定対策が導入した所得補填システムの本格導入を提言している。

(2) 農業外からの担い手支援

担い手経営への総合的な支援として、①民間の活力を

活用した人材確保、技術導入などの支援、さらに②農外からの新規参入促進が重視されている。こうした提言は、「雇用を多く入れている大規模農業生産法人や農外一般株式会社の要求を強く意識していると考えられる。

民間の活力としてまず最初に取り上げられている人材の育成・確保は、括弧書きで農業労働技術者を含むと明記されているように、外国人農業労働者の活用が念頭に置かれている。外国人労働者の農業研修、派遣システムの活用といった直接的な表現は避けているが、眼目はそこにある。「報告」では担い手支援策に続いて、「農業に従事する外国人の位置付け」という節が設けられており、「農業労働は単純労働ではなく、相当な専門技術及び専門的な知識を必要とする労働であることから、将来的には、専門的技術的労働として「農業労働」を外国人の在留資格」とすることが提案されている。安価な外国人労働力を農業労働技術者として活用するための布石が投げられたとみるべきであろう。

農業への新規参入支援も同様である。多様な就農ルート確保が必要であり、「中でも農業外からの新規参入は重要な農業の活性化の元」であると指摘し、①農業外からの新規参入障壁を取り除く総合的・整合的な施策の実施、②改革工程表にもとづく新規参入目標の達成が掲げられている。むしろ多様な就農ルートの確保は、担い手

施策の考え方として重要な視点である。画一的で形式的な新規就農対策では、さまざまな動機と目標をもって農業に参入しようとする人や事業者を支援することは難しいからである。

独立した農業経営主として新規就農を目指す人たちを支援するために、広く就農希望者を掘り起こすために広報活動と研修制度を充実させ、農地や住居の斡旋にも積極的な施策を展開している地方自治体も増えつつある。

たとえば岡山県では、短期の農作業体験と特定の市町村での一年程度の研修をつうじて新規就農希望者を選別したうえで、研修地での農地斡旋、指定された作物の生産者として新規就農できるルートを提供している。こうした県と市町村が連携した組織的な新規就農支援のもとでも、新規就農者を「計画的に」確保し、継続的な営農を支援するのは容易でない。Uターン・Iターンの農業経営者が仲間づくりの組織を形成し、地域から孤立せず、むしろ地域に働きかけようとしている事例が多くみられるのも、独立経営者としての新規就農支援は、地域社会とのつながりを軽視しては実現できないことを示唆している。

しかし、「報告は」ここでも農外の一一般株式会社の農業への新規参入が、農業活性化につながると想定しているようだ。周知のように、経済特区などを活用してすでに

農業に参入している一般株式会社の多くが、農業部門の経営を赤字と評価している。そこで「報告」も「農業への新規参入の実態の検証・分析」をふまえて、障壁を取り除くとしている。想定される障壁の内容はふれられていないが、外国人労働力の活用、一般株式会社の農地取得などが「総合的」で「整合性」を確保した新規参入支援であると読み込もうとしているといえよう。赤字を抱えながらも地域の耕作放棄地を復田し、地域の農業を守り、むらづくり・まちづくりの契機にしようとしている株式会社やNPOの農業参入の動機、熱意が顧みられることはない。

産業としての農業の担い手支援を、農業経営の企業的な展開の推進と解釈されている。そこで、農業経営の企業的な展開にとっての桎梏となっている農地と労働力の制約条件を克服することで、資金調達と経営ノウハウの面で優位性のある一般株式会社による効率的な農業経営が実現される。農地利用規制によって長期安定的な農用地の借地関係が構築され、外国人労働者などの活用によって安価な労働力が確保されるならば、農業に特殊な制約条件はなくなり、確実に農業への新規参入が期待できるといふ認識が下敷きになっているといえよう。農業の担い手ビジョンを経営形態などを問わない「持続的農業経営体」として規定しているのも、農地と労働力の制約

から解き放たれば、農業の担い手は農業外から自ずと現れると考えられているからだともなすのは穿ちすぎであらうか。

## 6、おわりに

「北風と太陽」の寓話を引き合いに出すとすれば、「報告」は北風の主張と重なることが多い。産業としての農業を活性化させるために、農業経営における土地・ヒト（技術）・カネの効率的な結合を目標として設定する。

自由で規制のない市場環境を整備して、農地制度改革と外国人労働者の活用を強力に推進するならば、その圧力で担い手として存続しえない農業経営が脱落するという展開が想定されている。生き残った担い手の経営形態は一樣ではないとしても、農外から農業に参入した一般株式会社である可能性を見通している。

「報告」が前提とする産業としての農業では、地域の農業生産者・住民や農業団体との連携や利害調整、いわば農業経営を取り巻く自然・社会環境との連関が捨象される。それはたんに土地・ヒト（技術）・カネの結合体として想定されているからである。農業の社会的な関連などを排除し、一般的な産業に還元した産業再生モデルの妥当性を主張していることはすでにみたとおりでである。むしろ農業を産業として認識するという視点は重要

である。しかし、それを担うのは農外から参入する一般株式会社とは限らないし、そのための手法も農業の特質を排除していく産業再生モデルだけとは限らない。担い手の「多様な経営展開」とは、さまざまなオールタナティブ（代案）としての担い手ビジョンと支援手法を開発検討することではないのか。

日本農業の構造改革のために許された時間はそれほど多くない。このままでは農業生産力が減退し、農業は趣味や片手間の副業になってしまうかもしれない。産業として農業を活性化させるために、より現実的で魅力的なオールタナティブを提起しなければならない。

地域の農業生産者・住民、農協などの中間組織の創意工夫と熱意を、地方自治体がかみ上げて担い手を支援する手法も、一つの代案であろう。農地をはき出させるのではなく、農地を相互の信頼関係にもとづいて自主的に預けていく仕組みを、より生産現場に近い地方自治体を中心になって検討すべきであろう。太陽が光を注ぎ、旅人のマントを脱がせるようにである。農地制度改革などと一体化した担い手支援法の提案も、多様な農業の担い手の展開を保証するのだけければ、農業構造改革の成果としての農業の姿をいっそう貧弱にしてしまうだけである。まして農業生産の縮小を加速するような担い手の育成支援では、さらに問題を深刻にさせるだけである。

# 農業担い手の支援と外国人労働者の問題

## — 経済財政諮問会議「グローバル化改革専門調査会 第一次報告」批判 —

国学院大学兼任講師 神山 安雄

### 1、専門調査会報告の内容

経済財政諮問会議のグローバル化改革専門調査会は二〇〇七年五月、第一次報告「グローバル化の活力を成長へ」を公表した。専門調査会は、同報告のなかで、世界貿易機関（WTO）体制の下で、そのWTO体制を補完する経済連携協定（EPA）・自由貿易協定（FTA）締結に日本は遅れをとっており、日本に拠点を置きながら多国籍資本としての展開をはかっている日本企業は「不利益」をこうむっていると、「EPAネットワーク」の迅速な形成が緊急の課題だとした。この「EPA交渉の加速」のためには、「これまで改革が進んでいない」農業分野での取り組みが不可欠として、「農業の構造改革」を打ち出した。

農業構造改革のなかみは、①新たな理念にもとづく農地制度の確立、②創意工夫により自由で多様な経営展開

の促進、③産業としての農業の担い手を総合的に支援するシステムの創設、④農業に従事する外国人の位置づけである。ここでは、とくに③農業担い手の総合的支援システム、④農業分野の外国人労働力の問題を対象として、批判的な検討をおこないたい。④外国人労働力の問題は、取って付けたような記述となっているが、同報告の言う「農業の担い手」は「競争力のある効率的な経営」といった「雇用型農業経営」を想定しており、労働力の供給は経営支援のひとつの方策として位置づけられていると思えるからである。

### 2、不鮮明な「農業担い手」像

同専門調査会が日本農業の担い手として描いている農業経営は、実のところきわめて不鮮明である。「競争力のある経営」と言ってみたり、「効率的な経営」と言ってみたり、「農業者が経営者として自分の農業を創意工夫し、

表 1 経営耕地の賦存状況（1995～2005年）

|                      |       | 田    | 畑    | うち 牧草<br>専用畑 | 樹園地 | 耕 地 ・ 計 |       |       |
|----------------------|-------|------|------|--------------|-----|---------|-------|-------|
|                      |       |      |      |              |     | 実 数     | 構成比①  | 構成比②  |
| 農家・計                 | 1995年 | 2393 | 1417 | 409          | 310 | 4120    | 95.2  | 100.0 |
|                      | 2000年 | 2260 | 1354 | ..           | 269 | 3884    | 94.3  | 100.0 |
|                      | 2005年 | ..   | ..   | ..           | ..  | 3608    | 93.7  | 100.0 |
| 販売農家                 | 1995年 | 2293 | 1380 | 409          | 297 | 3970    | 91.7  | 96.4  |
|                      | 2000年 | 2162 | 1315 | 368          | 257 | 3734    | 90.7  | 96.1  |
|                      | 2005年 | 2002 | 1224 | 430          | 221 | 3447    | 89.5  | 95.5  |
| 主業農家                 | 1995年 | 935  | 1083 | 386          | 170 | 2189    | 50.6  | 53.1  |
|                      | 2000年 | 788  | 1027 | 348          | 140 | 1954    | 47.5  | 50.3  |
|                      | 2005年 | 777  | 975  | 409          | 121 | 1873    | 48.6  | 51.9  |
| うち65歳未満専従            | 1995年 | 796  | 1059 | 384          | 160 | 2014    | 46.5  | 48.9  |
|                      | 2000年 | 697  | 1007 | 346          | 133 | 1837    | 44.6  | 47.3  |
|                      | 2005年 | 688  | 956  | 408          | 115 | 1758    | 45.7  | 48.7  |
| 準主業農家                | 1995年 | 593  | 131  | 11           | 62  | 786     | 18.2  | 19.1  |
|                      | 2000年 | 571  | 114  | 8            | 54  | 739     | 17.9  | 19.0  |
|                      | 2005年 | 462  | 83   | 7            | 40  | 585     | 15.2  | 16.2  |
| うち65歳未満専従            | 1995年 | 176  | 64   | 7            | 32  | 272     | 6.3   | 6.6   |
|                      | 2000年 | 187  | 55   | 5            | 29  | 271     | 6.6   | 7.0   |
|                      | 2005年 | 149  | 40   | 5            | 21  | 211     | 5.5   | 5.8   |
| 副業的農家                | 1995年 | 765  | 166  | 12           | 65  | 995     | 23.0  | 24.2  |
|                      | 2000年 | 803  | 175  | 13           | 63  | 1041    | 25.3  | 26.8  |
|                      | 2005年 | 763  | 166  | 14           | 60  | 989     | 25.7  | 27.4  |
| 自給的農家                | 1995年 | 100  | 37   | 0            | 13  | 150     | 3.5   | 3.6   |
|                      | 2000年 | 99   | 39   | ..           | 12  | 150     | 3.6   | 3.9   |
|                      | 2005年 | ..   | ..   | ..           | ..  | 162     | 4.2   | 4.5   |
| 農家以外の<br>農業事業体       | 1995年 | 19   | 182  | 128          | 9   | 210     | 4.8   |       |
|                      | 2000年 | 37   | 187  | 121          | 9   | 233     | 5.7   |       |
|                      | 2005年 | 82   | 154  | 110          | 7   | 243     | 6.3   |       |
| 合 計                  | 1995年 | 2413 | 1599 | 537          | 318 | 4330    | 100.0 |       |
|                      | 2000年 | 2297 | 1541 | 489          | 278 | 4117    | 100.0 |       |
|                      | 2005年 | ..   | ..   | ..           | ..  | 3851    | 100.0 |       |
| 土地もち<br>非農家の<br>所有耕地 | 1995年 | 193  |      | 109          |     | 302     | 7.0   | 7.3   |
|                      | 2000年 | ..   |      | ..           |     | 340     | 8.3   | 8.8   |
|                      | 2005年 | ..   |      | ..           |     | 436     | 11.3  | 12.1  |

資料；農林業センサ結果。

- 注 1) 2005年の自給的農家は、センサ対象でなく、「調査客体候補名簿」から集計したもの。そのため、地目別の経営耕地面積は集計されていない。  
 2) 構成比①は、農家および農家以外の農業事業体の経営耕地面積合計に対する割合。構成比②は、農家の経営耕地面積合計に対する割合。

努力する、自由な経営展開（をずる経営）、認定農業者に加えて「持続的農業経営体」と位置づけたりしている。

そこには、同報告「第一部EPAの加速、農業改革の強化」の「おわりに」が述べる、EPA/FTAにより相互の対外市場開放・貿易の自由化が進んで市場原理が働けば、労働や資本、農地などの限られた資源の効率的な活用、生産効率向上が実現して、経済活力が取り戻せるといった、まるで手放しの楽観的な論理立てがある。

その論理立ては、①経済活力を取り戻し、将来、高い生活水準を達成するには、労働や資本、農地などの資源の効率的な活用が不可欠である。②そのためには、対外的な市場開放と国内での構造改革が重要な役割を果たす。③FTA/EPAの戦略的な展開で、日本企業の国内生産による輸出拡大が地域経済の活性化に役立ち、活性化する海外での投資活動の果実も還元される。④一方、国内市場の開放で国内企業の生産効率向上が可能になる。⑤食料、資源・エネルギーの安定供給確保もFTA/EPAのメリットといったものである。

農業分野では、①「段階的かつスケジュールに沿った自由化と農業部門の構造改革を同時に進めることで、農業部門の競争力が強化され、調整コストを低く抑えることが可能」。②EPAと構造改革の同時実施で「競争力のある農業」を実現できれば、EPAを梃子に相手国の農

産物市場を開放、農産物輸出拡大につなげていくことも可能——という論理立てである。

しかし、そもそも対外的な市場開放・貿易の自由化が進めば、資源の効率的な活用ができるのだろうか。対外的な市場開放・貿易の自由化は、農産物の輸入拡大によって農産物価格を押し下げ、農業所得を低下させる。当然、農業内部の労働力という資源は農業外に流出することになるが、経済のグローバル化のなかで海外に生産拠点を移している日本企業に農業から流出する労働力という資源を吸収しきれぬのだろうか。そこで生じる労働力の流動化は、労働法規制の緩和と相まって、吸収されたとしても低賃金労働力としての吸収しかありえない。

「過去における我が国の経済成長も貿易自由化により資源を比較劣位部門から比較優位部門にシフトさせることで実現した」と同報告は述べている。確かに高度経済成長期を中心に農業・農村から労働力という資源は大量に都市・工業に向かって流出したが、残された農業従事者（労働力）の減少と高齢化の進行が耕作放棄地を生み出した主要な要因である。また、土地（利用）という資源も、農業の利用から都市的・工業的利用へと大量に流出して、土地一般の市場に投げ込まれた。今回の報告が、資源の例示として「農地」と言い、「土地」と言わないのは、農地法制度によって開発・転用規制が課せられてい

る農地について、その法規制をとりはずして土地一般の市場に投げだせと言っているとみなければならぬ。

農業は、資本制商品経済に深く組みこまれているが、なお吸収されたいという特性をもっている。だからこそ、農業においては、資本家的経営が成りたちにくく、世界各国の農業経営の主流は農民的経営（家族農業経営）である。また、農業生産は、自然の一部である土地を労働の対象として植物・動物のもつ成長力・生命力を利用しておこなうものであり、自然（過程）と完全に切り離しておこなうことができない。農業は本来、環境保全的な産業であるが、環境保全的でなければ農業生産力の基盤である自然を切り崩してしまうからである。自然の一部である土地の利用は、保全的な利用でなければならぬ。経済効率性一辺倒の利用は、有限である自然資源収奪型の利用になりかねない。経済効率性一辺倒の市場原理主義の先にある資源の配分は、合理的な資源の配分とは言えない。

同専門調査会の言う「農業の担い手」は、「自由な経営展開」をおこなう効率的な農業経営体と言うが、どう考えても、そのモデルは大規模な雇用型農業経営というだけで、「担い手」像は不鮮明なままである。

### 3、農業担い手の総合的な支援システム

同専門調査会の報告が提示している「産業としての農業」に対する総合的な支援システムは、①農業の経営資源を農場全体として継承できる税制・金融の見直し、②所得変動に対応する直接支払いなどセーフティネットの確保、③民間の力を活用した総合的な支援、④農業への新規参入の支援、⑤輸出促進の支援——である。

認定農業者の経営動向をふまえて、若干の考察をおこなってみよう。

担い手の育成・確保対策の一環として認定農業者の経営効率化の進展状況などについて、全国農業会議所が興味深い調査報告をだしている（全国農業会議所「認定農業者の経営管理に関する意向調査結果」二〇〇七年三月）。

全国一千経営の認定農業者を対象にした意向調査であるが、経営の法人化状況別にみた分析をおこなっている。これによると、法人化の状況によって、常雇いの導入率が大きく異なっている。「法人化は考えていない」認定農業者の経営の常雇い導入率は一七%、「法人化の計画がある」認定農業者の経営は二八%の導入率だが、「法人化している」認定農業者の経営は常雇い導入率が八三%にも上っている。

法人化状況別の経営の多角化をみると、「法人化は考えていない」経営では、農産加工に一四%、直売所の経営

に一六%、観光農園に二%、農業体験の提供に一一%しか取り組んでいない。これに対して、「法人化している」経営は、農産加工に三三%、直売所の経営に三五%、観光農園に一七%、農業体験の提供に二六%が取り組んでいる。

つまり、法人化している認定農業者は、経営の複合化・多角化をつうじて労働の季節的な繁閑をならしながら、年間をつうじた常雇い労働力の確保をおこなっているのである。

大規模な農業法人といえども、農業生産規模を拡大するだけでは、経営が成り立っていかない。たとえば日本の飲食料品市場は八〇兆円規模(二〇〇〇年)であるが、直接生産者である農(林)漁業者に帰属する食用農水産物は一一・一兆円(うち国産九・九兆円、全体の一二%)にすぎない。残り九割近くは、食品工業(三四%)、飲食店(一九%)、関連流通業(三三%)に帰属している。いちばん川下の小売業であるスーパーなど量販店チェーンはバイイングパワー(買い付け力)を梃子にして価格決定権をにぎり、薄利多売のためのコスト引き下げ圧力を食品工業や直接生産者に加えている。そうしたなかでは、大規模農業経営であっても、農業生産部門だけで経営を成り立たせるのはむずかしく、加工・販売・流通部門や観光農業、体験・交流部門の導入など経営の多角化

によって経営の持続をはかっている。

同専門調査会の報告が「持続的で効率的な農業経営体」という場合、こうした経営の多角化をとまなう大規模な農業法人経営を想定している。農業生産部門の資本回転率は、製造業などにくらべいちじるしく低く、また資本投下量に応じて生産を調整することがむずかしい。

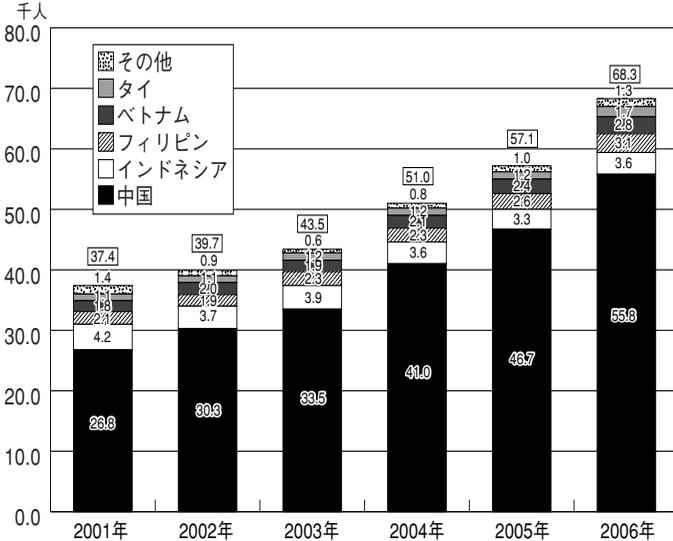
経営の多角化をはかっても、農業生産を基盤とする限り、そうした農業生産の特質からくる制約をまぬがれない。そのため、加工・販売・流通部門を肥大化して、農業生産・農業経営がもつ制約を軽減するという発想であり、加工・販売・流通部門等の導入・展開のために税制・金融を見直すという議論になっている。

だが、農家以外の農業事業体(組織経営体)は、〇五年二・八万経営に増えたとはいえ、総農家と農家以外の農業事業体との総経営耕地面積に占める割合は六・三%にすぎない。主業農家の経営耕地面積シェア四八・六%と合わせて五割を超えるが、総経営耕地面積の三割は副業的農家と自給的農家とでカバーしているのが実態である(表1)。

同専門調査会の「農業担い手」論は、農業・農村の実態とかけ離れた議論と言わざるをえない。

また、農業への新規参入も、一般企業等が農地リース方式で農業参入している特定法人や、一般企業等による

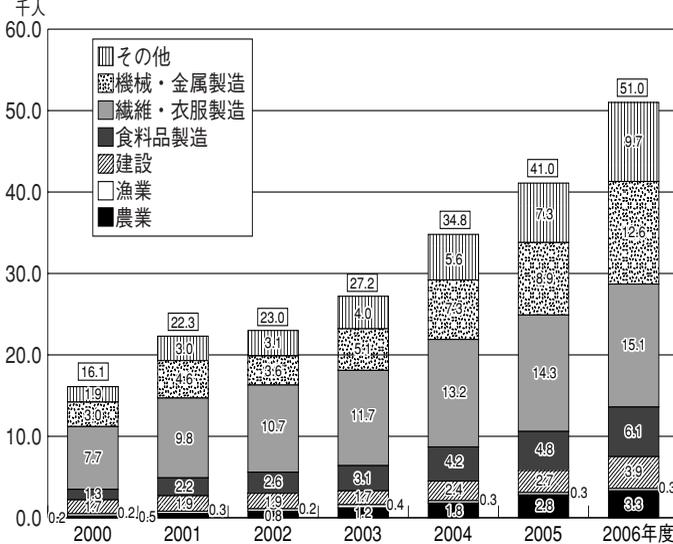
図1 外国人研修生数の推移(2001-2006年、国籍別)



資料:財団法人国際研修協力機構(JITCO)業務統計「外国人研修生・技能実習生統計」2007年3月

共同出資の農業生産法人の例を想定している。しかし、この特定法人の大半の経営収支が赤字になっていることからみても、同専門調査会の議論は農業・農村の実態とかけ離れていると言える。

図2 技能実習移行申請者数の推移(2001-2006年度、産業・業種別)



資料:図1に同じ。

4、外国人労働者問題  
同専門調査会の第一次報告は、農業に従事する外国人の位置づけについて、「在留資格上『研修』に位置づけら

れ」ている現行制度を、「農閑期と農繁期の存在等、農業分野に特有の課題」があるのだから、「農業の実態に即した制度の見直しを行うべき」と述べる一方、農業労働は単純労働ではなく、「将来的には、専門的技術的労働として、『農業労働』を外国人の在留資格の一つとして設けること」を検討すべきだとしている。

しかし、前段の記述と後段の記述とでは、明らかに内容が異なってくる。

現行制度は、農業と農業以外の製造業など職種を問わず、一年目は「就労が認められない研修生」として、つまり、労働者ではなく、そのため、超過勤務は認められず、最低賃金制も認められない「研修生」と位置づけられ、二、三年目は「雇用関係に基づき技能実習に従事する技能実習生」として、つまり、労働者と位置づけられて、超過勤務を認め、最低賃金制を適用すべき「技能実習生」と位置づけるものである。各業種とも、外国人研修制度は、低賃金労働力としての位置づけである。

同報告の前段の記述は、労働の季節的な繁閑に対応した短期の季節労働を認めると読めるし、後段の記述は、専門的技術的な労働者として長期の在留を認めると読める。だが、現行の外国人研修制度がもつ低賃金労働力としての位置づけ、つまり、労働者としての権利を合法的であっても最低限しか認めないという問題点には、まっ

たく触れていないのである。「専門的技術的」としても、低賃金労働力として長期の在留を認めるとしか読み取れない。製造業等の農業以外の部門でも行われている「低賃金労働力」としての位置づけを、農業部門でも強化していくという議論である。

外国人研修制度は、農業経営の労働力の確保や技術移転などで一定の役割を果たしている。

だが、現行の外国人研修制度の見直すべき点は、「研修生」という名前で、最低賃金すら支払わず、その上に合法的の超過勤務を強いるという問題、「技能実習生」も合法的であっても最低賃金しか支払われないという実態を、労働者としての諸権利を守る方向で改善することなのである。

外国人研修制度は、農業だけの問題でなく、製造業など業種を問わず、問題としなければならない。絶えざるコスト引き下げ圧力の下にあるのは、農業部門だけではなく製造業なども同じなのである。外国人研修生・技能実習生制度の実態は、[図1](#)、[図2](#)に示したとおりである。

大規模な雇用型農業経営に対する支援方策として、外国人研修制度をとりあげるのは、低賃金労働力としてしか外国人の在留を位置づけられないという、誤った議論である。

## 編集後記

財界の皆さんが、これほどまで「農政改革」にご執心なのはまったく恐れ入る。

本号では、各先生に諮問会議の「第一次報告」を論評して頂いたが、ご覧のように、「報告」には日本農業の崩壊への道程が克明に描写されているようにしか思えない。

報告のいう、「経済活力を取り戻し、高い生活水準を達成するには、対外的な市場開放が不可欠で：輸出拡大が産業空洞化を防ぎ：」には、日本は工業製品の輸出で経済成長を果たしたという自負と、報告どおり農政をすすめなければ、企業の海外シフトが一層加速しますよという恫喝がにじむ。加えて、「貿易自由化は競争力のない部門の生産や雇用を縮小させるが、競争力のある部門を通して、経済全体の成長を加速する」とのくだりなどは、儲からない農業に何時までもしがみついでないで、とっとと農地を企業に売り渡せと言わんばっかり。

ばらまかれた補助金にどっぷり浸り、工夫・努力もせず、(そのくせ)農家総所得は勤労者世帯より二割以上多い”とは、財界の応援団でこの報告をまとめた学者の皆さんの言。そんないうまみがあるなら、商売替えをしてみては如何か。あれほど欲した企業の農業参入は、農地が自分のものにならないとやる気が失せたらしく、参

入もさっぱりだ。

国情に応じた貿易は必要だし、競争による効率化も否定しないが、努力で埋められない格差を考慮せず、規制をすべてはずして自由にすれば、競争力が備わり、自給率があがるという論理にはとてもくみできない。ましてや、さんたんたる国産農産物価格に泣き泣き離農を余儀なくされ、疲弊と後退が著しい農村に追い打ちをかけるように地方の努力不足をなじる政治家・学者の弁にはあされるばかり。

話は変わるが、今夏はこのほか暑い日が続き、岐阜の多治見や埼玉の熊谷で国内最高気温の四〇・九度を記録した。熱中症とみられる症状が高齢者に多くの犠牲を生み、水の事故も多発したが、猛暑は人間だけでなく稲の高温障害、酪農にも乳量の減少や繁殖障害等を誘発、生産者を悩ませた。

こちらも加熟した話。過る参議院選では与党が大敗を喫し、その要因に市場経済万能の陰で置き去りにされた「地方の反乱」があげられている。臨時国会の開会が近づいているが、財界やくだんの学者が言うように、農業・農村の危機が農業者や地方の自助努力不足なのか否か、秋の夜長に是非熱い議論をたたかわせてほしい。こちら熱さなら、万人から望まれている。

(太田)