



咲き匂う梅花 編集部

目 次

特集 農政改革の「見直し」をめぐって

大きな岐路に立つ米作り、そして農村

—米を生産する農家へ所得補償を—……………平野 達男(6)

民主党農政ビジョンの点検

—農業者戸別所得補償を中心に—……………佐伯 尚美(23)

座談会 コメ政策改革の「見直し」をめぐって

司 会 谷口 信和

報 告 佐伯 尚美

出席者 梶井 功 服部 信司 加瀬 和俊

小林 信一 矢坂 雅充……………(34)

【時評】 今こそ食料自給率向上にむけて、
国民的でかつ冷静な議論の渦を巻き起こそう……………(た)(2)

☆表紙写真 旅立ちを待つ猪苗代湖の鳥たち 編集部
「農村と都市をむすぶ」2008年3月号(第58巻3号)通巻677

今こそ食料自給率向上にむけて、国民的 でかつ冷静な議論の渦を巻き起こそう



「いつでもカネの力に任せて食料が海外から自由に買える時代は終わった。」去る一月二六日の衆院予算委員会での福田首相の発言は食料自給に関するこの間の世論の風向きの変化を象徴的に示すものだった。食料自給率が二〇〇六年度にはついに三九%にまで低下し、先進国中で最低水準に止まる日本の食をめぐる「お寒い」現実には多くの国民がはつきりと不安を抱き始めたからである。

ところで、意外なことに農業・食料経済研究者の間では食料自給率に関して見解がまとまっているとはいえない。何を自給率指標に採用すべきか、自給率よりも自給力や自給量の方を重視すべき、自給率という結果指標で食生活を誘導することなど無意味だ、といった議論が錯綜していたからである。

しかし、トウモロコシのバイオエタノール化を契機とした穀物国際価格の高騰、これに連動した食料品価格の値上げラッシュ、さらには日本国民を震撼させた中国製餃子の農薬混入事件等は改めて国民の間に食料自給率向上の意義を否応なしに認めさせるものだった。その限りでは、国民の意識は農業・食料経済研究者の意識水準を

超えてしまったのである。こうした中で、研究上の混乱を整理し、食料総合自給率指標の意義を明快に説いた『日本農業年報54 世界の穀物需給とバイオエネルギー』所収の谷口論文は参考になるところが少なくない。

その問題提起に依って、自給率向上の方途について考えてみたいのだが、その前に農水省がしきりに利用するデータ（次ページの表）に看過できない問題があるので指摘しておきたい。それは輸入農産物の生産に必要な海外の作付面積は一二〇〇万ヘクタールで日本の農地面積の二・五倍にも達するから、一〇〇%の食料自給など無理だというのである。自給率向上論に水をかけるものだ。

このデータが登場したのは一九九六年度の「農業白書」が最初だが、メッセージ性が高いため、①統計年度の提示なしに、②統計作成の前提条件を抜きにして、③時々の国内農地面積との対比という形で、農水省の各種審議会に繰り返し提出され、今日に至っているものである。賢明な読者ならすぐ気づくように、本当に十数年前も今も全く同じ一二〇〇万ヘクタールの海外作付面積への依存なのだろうかという疑問がわいてくるところである。

実はこの数字は、①一九九三／九四年度の二カ年平均値であり、②輸入量を主要な輸入先国（実際はほとんどアメリカ）の平均単収で除して、作付面積を計算したものである（畜産物とその他の作物についての詳細は不

輸入農産物生産に必要な海外の作付面積

試算	農作物	小麦	大麦	ナタネ	トウモロコシ	大豆	他作物	畜産物	計
農水省	輸入量 万トン	608	164	187	1,640	488	—	—	3,087
1993～94 年平均	計算単収 kg/10a	251	208	142	763	245	—	—	—
	面積 万ha	242	79	132	215	199	83	250	1,200
筆者 2004～05 年平均	輸入量 万トン	548	143	230	1,657	429	—	—	3,007
	単収 kg/10a	フ 728	フ 660	EU 330	ア 968	ア 284	—	—	—
	面積 万ha	75	22	70	171	151	83	250	822
	面積減少 万ha	167	57	62	44	48	—	—	378

(資料) 農水省「今、我が国の食料事情はどうなっているのか」平成19年7月、及びFAOSTAT等に基づき、一部筆者算出。単収のうち、フはフランス、EUはEU27、アはアメリカの数値をとった。

明)。実際の輸入先国の作付面積を基準にとったのは、その面積に日本の食料が依存しているという意味では正しいのだが、輸入先国が変われば面積は大きく異なる可能性があるという点では絶対的なものではない。

そこで、直近の二〇〇四／〇五年度の数字をとり、小麦・大麦・ナタネについては最も単収が高く、輸出量が日本の輸入量を超えているフランスとEUを基準として海外依存作付面積を計算したのがこの表である。二つの年度間で作物輸入総量の変化はほとんどない。輸入先国をアメリカとしたまま年度を変えて算出したトウモロコシ・大豆の場合でも必要面積が計九二万ヘクタール減少している。単収増のためである。輸入先国を

変えた小麦・ナタネでは計二八六万ヘクタールも減少し、合計では三七八万ヘクタールも減少して、他作物・畜産物に変化がなかったと仮定しても依存面積が八二二万ヘクタールまで縮小することが明らかであろう。この一二〇〇万ヘクタールの数字が好んで用いられるのは、自給率向上が首尾よく進まないのは日本の農地面積が物理的に少ないためであるとして、政治責任を回避したい心情が背後にあるからだ。自給率は優れて政策選択の問題なのである。

最後に、残された紙幅で、自給率向上に向けて取り組むべき中心課題を整理しておこう。①第一に、三九万ヘクタールに達する耕作放棄地を全て再耕地化すべきである(土地改良)。②その農地の第一の利用主体としては新規参入者や定年退職者等を位置づけ、地域に立脚する農外企業の参入も積極的に承認すべきだ。これだけで四ヘクタールの認定農業者一〇万弱に相当し、既存の認定農業者のほぼ半数が誕生する。③水田、とくに湿田については飼料米と食用米の連作による土地利用方式を基本とし、水田維持に環境保全機能を認知して、食用米レベルの直接所得補償を実施すべきである。あれこれの細かい政策ではなく、長期の、安定した、誰にでも分かりやすい農業振興策が求められているのである。それなくしては、自給率向上は永久に実現できないであろう。(た)

特集

農政改革の「見直し」をめぐる

二〇〇七年は日本の農政史上において特異な足跡を残した年として後世に語り継がれることになった。一つは農政トップたる農林水産大臣の四人にも及ぶ交代劇であり、他の一つは「戦後農政の大転換」を標榜した品目横断的経営安定対策が実施第一年度を完了することなく、九ヵ月目にして「見直し」という名の「大転換」を余儀なくされたことである。

前者は農政の失敗を主たる原因としたものではなかったが、農政の円滑な展開に強くブレーキをかけることになった感は否めない。後者は二〇〇七年七月の参議院選挙における自民党の歴史的敗北を契機として、衆参両院の「ねじれ」現象が政局を常時「衆議院選挙前」という流動的状态へと追い込んだことに触発されている。

参議院選挙における民主党圧勝の一因としては、これまでの自民党・保守政権の下で進展した格差拡大社会に対する多くの国民の危機感が背景にあり、それが中央・地方の格差拡大として認識されるとともに、品目横断的経営安定対策を通じた「戦後農政の大転換」が農民・農村の間に選別強化政策として映じたことが指摘されている。その際、民主党が農村部を重視した選挙戦術をとっただけでなく、「農業者戸別所得補償」

を提起して積極的な論戦を挑んだことが少なからぬ農民・農村票の獲得につながったとの見方が有力である。

そして、こうした流動的な「政局」に追い打ちをかけたのが作況指数九九でありながら、過剰作付によって食用米が「過剰」となり、出来秋から米価が大幅下落したことであった。政府・自民党は一〇月二十九日に「米緊急対策」を講じ、備蓄米三四万トンの買い入れ、全農の販売残の飼料用処理助成、目標達成へ向けた国の生産調整への積極的な関与を打ち出すとともに、その後は自民党主導で「品目横断的経営安定対策」全体の「見直し」に向けて突進したといっている。

暮れも押し詰まった一二月二日に決定された「農政改革三対策の着実な推進について」は文字通り品目横断的経営安定対策、米政策改革、農地・水・環境保全向上対策全体に対する「見直し」を提起するものであるが、主眼は前二者におかれている。農政当局の説明では従来の路線に基本的な変更はなく、若干の「見直し」を行ったにすぎないのだが、巷間の受け止め方は「転換」だというのが中心だといっている。

そこで、本号においては民主党の「農業者戸別所得補償」についての考え方を法案作成の責任者であった平野達男参議院議員の投稿で紹介するとともに、本誌編集委員の佐伯尚美氏による「民主党農業ビジョンの点検」の原稿を掲載することにした。そして、とくに米政策改革に絞って「転換」の様相を検討する緊急座談会を実施した。

いうまでもないことではあるが、本号に掲載された個々の論文や座談会における発言の責任はいずれも個人に属するものであり、編集委員会（農林行政を考える会）等の統一的な見解といった性格のものではないことを指摘しておきたい。

（担当編集委員 谷口信和）

大きな岐路に立つ米作り、そして農村

米を生産する農家へ所得補償を

参議院議員(民主党政調副会長) 平野 達男

米の価格が低下を続けている。

米価の低下は農業収入の減少によって農家経済を直撃し、地域経済疲弊の原因ともなる。また、多くの農家にとって米作りを続けることがむずかしい水準まで落ち込んでおり、このままでは離農が増える一方、その農地の受け手がなく、耕作放棄が進む可能性が強い。農村、特にも中山間地域の農村においては、高齢化の進展、後継者不足によって農業従事者が減っていくだけでなく、耕作放棄地の増大によって生産の基盤そのものが崩壊しかねない危機的な状況に直面している。

生産過剰を是正し、米価の低下に歯止めをかけようとしているのが、民間主体で実施されている需給調整である。しかし、米をめぐる消費、流通の構造上、米価は安定しにくい。むしろ、需給調整をしっかりとやったとしても、しばらくは米価が下がるという前提で、政策の構築

を急ぐ必要がある。

ここでは、これからの米価をどのようにみるべきか、それに対しての方策はどうあるべきかについて整理してみたい。

Ⅰ、今後の米価をどうみるべきか

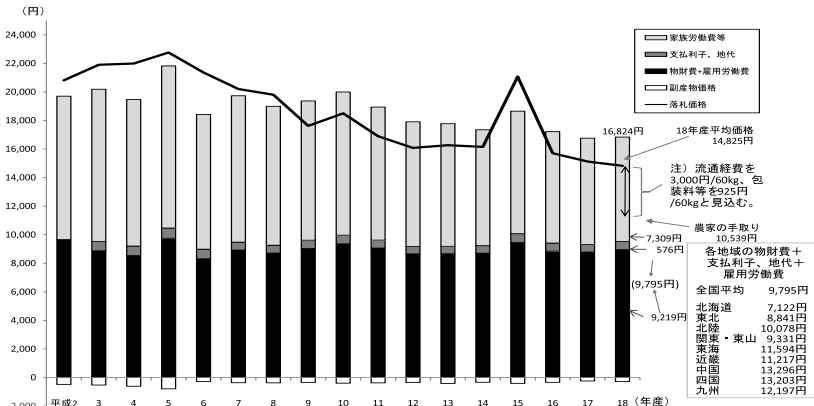
1..年金で米をつくる

米価は平成五年をピークに、ほぼ一貫して下がり続けている(図1)。

最近では、農家が米を売ることのできる収入、いわゆる庭先販売価格(かつての生産者米価)は、地域によっては米生産にかかる生産費の中の物財費すら下回る状態になっている。

一八年産米の全産地品種銘柄の平均卸価格は、六〇kgあたり一四、八二五円。ここから、流通経費、包装費な

【図－1】 コメ価格センター全産地品種銘柄の年産別平均価格と全算入生産費の推移（60kg当たり）



（出典）・「コメ価格センター入札結果」（財）全国米取引・価格形成センター（平成7年10月31日まで（財）自主流通米価格形成機構、平成9年11月1日から平成16年3月31日まで（財）自主流通米価格形成センター、平成16年4月1日に現在の組織となる。通称「コメ価格センター」）。・「農業経営統計調査報告 米及び小麦の生産費」農林水産省

※全算入生産費は、(物財費十労働費（家族労働費及び雇用労働費）十支払利子、地代）一副産物価額。なお副産物価額は上記ではマイナスで表示した。※家族労働費等とは、家族労働費十自己資本利子十自作地地代。

などを差し引いた農家の平均販売価格は一〇、五〇〇円程度と推計される。一方、米の平均生産費は、一六、八二四円で、農家の平均販売価格を大きく上回る。物財費などの経営費は九、七九五円で、農家の平均販売価格に近い。多くの農家が、ほとんど所得なしで米をつくっていることになる。

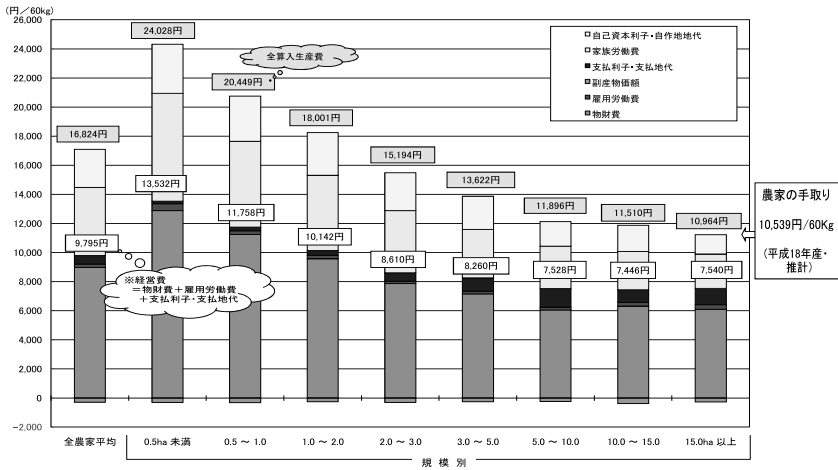
しかも、東海以西の地域では、経営費は一、〇〇〇円を超えている。出費しながら米をつくっていることになる。古い農機具を大切に使いながら、農作業をしているにちがいない。ただし、農機具が壊れた場合、それを更新する経済的メリットはまったくない。米を作るため、年金の一部をあてている農家も現実にある。生産の継続が困難となっている農家は確実に増えているのである。

経営規模別に生産費と農家の販売価格との関係を整理したが、図－2である。二粒未満の農家層の物財費は販売価格を上回る状況となっている。

2・需給面からの要因

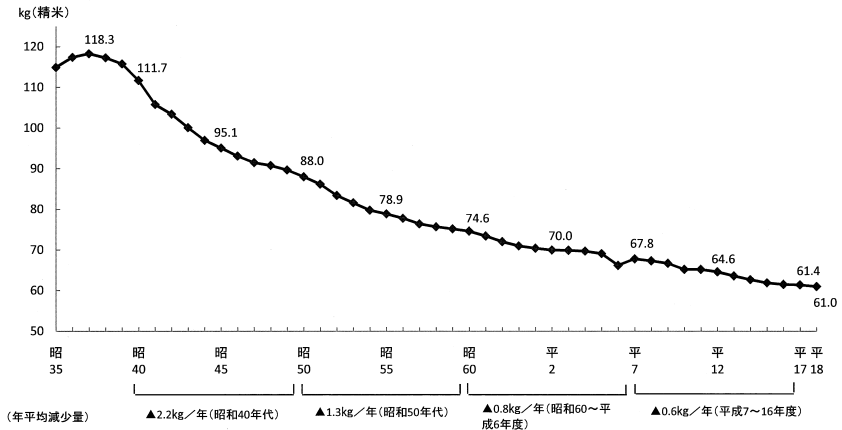
現状は以上のとおりであるが、今後の米価の動向をどのようにみるかによって、農業、農村政策は大きく変わってくる。米価については、需要面と供給面の両面から検討する必要がある。

【図－２】経営規模別にみた米の生産費（平成18年産、60Kg当たり）



(出典) 農林水産省「農業経営統計調査 平成18年産米生産費」を基に作成

【図－３】米の消費量の推移（1人1年当たり供給量）



資料：農林水産省「食料需給表」

- 注：1 年間の国内の食料消費用として仕向けられた数量を総人口で除した値であり、飼料用、種子用、加工用（酒類、みそ等）の米は含まない。なお、加工米飯、もち、米菓、米穀粉は含んでいる。
- 2 18年度の値は、概算値である。

(1) 需要サイドからの要因
① 米需要の減少

国民が米を食べなくなっている。一人当たりの年間当たりの消費量は年々減り続け、今は約六一kgと、四〇年前の半分である(図―3)。一日あたりでは、一合ちよつとである。宮沢賢治の有名な「雨ニモ負ケズ」の一節には、「一日ニ玄米四合ト味噌ト少シノ野菜ヲタベ…」とある。現代人は、宮沢賢治が理想とした、つつましい生き方の三の一以下しか米を食べていない。

減少傾向は止まっていない。食生活の変化、高齢化の進展などに加え、人が少なくなっていくという人口減少が米全体の需要を押し下げる。需要の減少は、供給過剰をもたらし価格の低下につながる。

② 需要の価格弾力性が小さく、価格低下が需要拡大に結びつきにくい

価格が下がれば需要は増える、というのは基礎的な経済理論が教えるところである。しかし、米の需要は価格の低下にはあまり反応しないという特質がある。主食としての米の必要量は価格に左右されにくいのである。

注意しなければならないのは、最近顕著になった傾向として、同じ米でも消費者は安い米を求めているということがある。非正規雇用の拡大による消費者の労働報酬の減少などが背景にあると考えられる。市場では、高値

の新潟産「コシヒカリ」は敬遠され、比較的安価の北海道産の「きらら397」は、品質の向上もあって人気が高い。米の総需要は減少するかたわら、安い米に需要が集まる。これが米価押し下げの要因となっている。

③ 食料の中で米は特別という意識の希薄化

主食の米は、他の食物と違ってある程度高くても構わないという国民の意識が食糧時代以来の高米価を支えた。しかし、主食としての米に対する国民の見方は大きく変わってきている。若者層を中心に、ご飯はパンやパスタとの見方がつよくなってきており、米の価格もこうした食物との価格水準の比較で形成されやすくなっている。現に、過去において、米価が上がりはじめると、例えば小麦の消費が増え、米の需要が減り、結果として米価が下落したことがある。

パン、パスタの原料となる小麦はその大部分を輸入に頼っている。国内米価は、輸入価格を基本とした調整をおこなって価格が形成される。米は高い関税で守られているが、国内米価は、麦価を通じて穀物の国際市場価格の影響を受けて形成されるともいえる。この意味で、関税によって形成される米の内外価格差は、麦などの価格から間接的な影響を受け、徐々に崩れてきているとみることもできる。最近、世界的な穀物価格の急騰によって麦の価格も大幅にあがっている。しかし、国内の

米価水準に比べ、麦価の水準はまだ安いという構図は大きくは変わっていない。

(2) 供給サイドからの要因

① 農家は米を作ろうとする

多くの農家にとって、米はもともと作りやすい作物。米価が低迷しているとはいえ、長年取り組んできた米作りから他作物への転換は、技術的にも収益的にも容易なことではない。

まず、麦、大豆などの転作作物と、米との収益格差との是正措置が必要である。政府の品目横断的経営安定対策、産地づくり交付金などによってこの措置がされているが、充分とはいえない。

それと合わせ、必要なことは集団転作である。転作は、水田の排水管理、肥培管理などの面から、個別農家に対応することは困難である。集団転作することで、一定の作物の収量が確保される。集団転作を行う上での障壁は、農家同士の土地利用調整である。これがなかなか進まず、転作に取り組みにくいという実態がある。

② 現行のままでは需給調整がうまく機能しない

需給調整が機能するためには、すべての生産農家がこれに参加することが前提となる。しかし、現行の需給調整は、これに参加する農家と参加しない農家との間にメリット差が少なく、需給調整に参加しない農家が出てき

やすい。

現行では、価格下落の一定部分を補填するという制度が需給調整に参加する農家に用意されている。しかし、補填額が十分でないうえ、価格下落が下げ止まれば補填は発動されない。つまり、価格低下のデメリットは、究極的には需給調整に参加する農家も参加しない農家も等しく受けるのである。

個別の農家の協力が欠かせないのが需給調整であるが、需給調整に参加する農家と参加しない農家の間の差別化が、需給調整をうまく進める鍵である。

(3) その他の要因

価格の指標となっているのは、米価格センターで形成される、銘柄ごとの価格である。この価格には、競争入札システムを通じて、中長期的な需要見通しが反映され、米価は抑えられやすくなると考えられる。また、外食化の拡大などにもなると、米の流通も、大口での取引が増えているとされ、価格の値引きへとつながっているとの指摘もある。

需要が減少する一方で、生産調整が機能しにくい、さらには、米に対する消費者の意識の変化。米価は、少なくとも今後しばらくは、下がる蓋然性が強いということである。消費の拡大など需要面から積極的な対策を講ずることとあわせ、こうした米価の動向をにらんだ抜本的

な農家、農村対策が求められている。

II、強い副作用をもった劇薬、米緊急対策

一九年産米の価格が下落基調にあった中、昨年一〇月二九日、政府、与党が打ち出したのが米の緊急対策である。その内容はつぎのとおりである。

① 備蓄米三四万トンの買い入れ、当面は販売を原則抑制

② JAグループは一〇万トン相当を飼料処理。費用の半分は政府負担

備蓄米、三四万トンの買い入れは、適正備蓄水準と設定されている一〇万トンまでの備蓄をおこなうもので、余剰米を利用した備蓄米の確保という面を有している。販売の当面の抑制は、回転備蓄によって放出される古米の米価形成に与える影響を排除したものである。

問題は、JAグループによる、在庫米一〇万トンの飼料処理である。三四万トンの買い入れによって、市場の米の需給はマクロ的には均衡する。この一〇万トンの飼料処理は、市場における米不足を意図的に引き起こし、価格を浮揚させようとする政府主導による価格操作にほかならない。

要は、現行の需給調整による米価安定は行きづまったことを意味する。

この措置によって米価がどの程度上がるかは、これからであるが、それなりの効果は現れてくるであろう。問題は、この措置が、「米価が下がって大騒ぎになれば、政府は米市場にいつでも介入し価格を浮揚させる。」との、メッセージを農家、米市場に送ったことである。

これによって、これからの需給調整は一気にゆるむ可能性が高い。

価格の浮揚の恩恵は、生産調整に参加している農家も参加していない農家にも等しく及ぶ。特に米を多く作っている分、参加していない農家に多く及ぶと考えられる。まさに、正直者が馬鹿を見るのである。当然、生産調整に真面目に取り組む農家は少なくなり、米価の下落に拍車をかけることになりかねない。

米緊急対策は、強い副作用をもった劇薬といっている。

本来であれば、緊急対策を出すと同時に、政府は需給調整の抜本的な見直し策などの米価対策を打ち出し、緊急対策はあくまで、今回限りの措置であるとの姿勢をきちんと示す必要がある。しかし、この点については、政府は沈黙したままである。

与党、JAグループは、米緊急対策を打ち出したことだけを華々しく宣伝している。その神経が解せないと思うのは私だけではない。

Ⅲ、大きな転換点に立つ農家、農業、農村

1.. 経済理論どおりには動かない現実

下がり続ける米価。こうした状況下では、小規模農家のような生産効率の悪い農家は、米つくりをやめ、その農家の水田は、生産効率のいい農家に利用権設定などによって流動化するはずである。小規模農家を大事にしないう今の政府が、この方向での動きを期待しているのは間違いない。こうした考えかたを背景に、特定の経営体に対象を絞った品目横断的経営安定対策（以下「品目横断的対策」という。）と市場の力によって構造調整を進めようというのが、政府の方針であろう。しかし、その先にまずあるのは、耕作放棄地の拡大と、中山間地域を中心とした集落の崩壊である。

その先の先に残った農家が、農業を支える、との考え方が政府の方針の底にあるのかもしれない。「残れる者は残れ、そうでない者は去れ」ということか。

最近開催された政府の経済財政諮問会議では、米価をもっと下げる、そうすれば、規模の拡大は進む、との意見があった。市場原理主義という言葉があるとすれば、その権化とっていい。市場原理が理想通りに動くほど、農業、農村は単純ではない。この、単純ではない、という単純な事実を、まずはしっかりと認識する必要がある。

ある。

2.. 規模拡大農家が現れないという現実

農地の流動化は、農地の受け手たる規模拡大農家と、農地の出し手たる規模縮小あるいは離農者がいることが前提である。出し手農家はあっても規模を拡大する農家、すなわち受け手農家が少ない、というのが今の実情である。受け手のいない農地は耕作放棄されるしかない。

受け手農家が少ないのは、規模拡大のリスクが大きいため、米つくりの将来の収益見通しは、どうしても悲観的になってくる。米価の下落は、経営規模の大きい米生産農家ほどその打撃が大きい。ただし、一〇鈔を超えるような極めて大きな経営規模の農家であれば、多少の価格下落は生産コストの低さで吸収できると考えられる。しかし、それ以下の経営規模では、米価の下落は経営を直撃する。規模拡大によるスケールメリットより経営規模の拡大に伴うリスクが大きいと判断される限り、規模拡大は進まない。

現に、農林業センサスによれば、都府県における五鈔以上農家の増加は鈍化していることが解っている（表1）。

分散錯圃といわれる水田の特性にも、農地流動化が進

【表－1】都道府県5ha以上農家の増加率と地域分布

	増加率				地域分布				
	1985 - 90	1990 - 95	1995-2000	2000 - 05	1985	1990	1995	2000	2005
東北	30.7%	27.8%	17.2%	9.8%	50.3%	47.6%	45.1%	43.4%	41.2%
北陸	52.5	42.3	24.5	11.4	9.2	10.2	10.7	11.0	10.6
北関東	42.7	38.3	20.1	17.8	12.4	12.8	13.1	12.9	19.1
南関東	96.1	66.4	35.3	45.1	1.6	2.3	2.8	3.1	3.9
東山	30.9	27.2	8.3	17.0	2.3	2.2	2.1	1.9	1.9
東海	59.6	45.3	24.1	30.3	3.1	3.6	3.9	3.9	4.1
近畿	81.6	58.7	29.1	41.5	1.7	2.3	2.7	2.8	3.4
山陰	49.0	49.0	23.0	30.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1
山陽	43.8	29.6	24.0	20.5	2.2	2.2	2.1	2.2	2.3
四国	14.4	20.9	34.2	29.7	1.1	0.9	0.8	0.9	1.0
北九州	50.0	46.7	27.5	24.5	6.9	7.5	8.2	8.6	9.3
南九州	38.2	45.0	45.3	22.0	5.0	5.0	5.4	6.4	6.8
沖縄	5.8	19.2	10.9	△6.3	3.3	2.5	2.2	2.0	1.6
都府県計	38.1	35.0	21.7	16.0	100 (19千戸)	100 (26千戸)	100 (36千戸)	100 (43千戸)	100 (50千戸)

資料：各年センサスによる（増加率は実数値で計算）
 (出典)“担い手”は形成されるのか—2005年農林業センサスの示すもの—
 梶井 功、日本農業年報53、農林統計協会、2007年

みにくい原因がある。経営規模の拡大は、農地が一方所に集積されていることで、そのメリットが最大限發揮される。しかし、戦後の農地解放によって生まれた自作農は、零細分散錯圃という小さな区画の水田を分散して経営する農家として誕生した。ほ場整備事業などによってその集約化はかなり進んだが、分散して所有するという形態が解消されたわけではない。このため、規模拡大は、農地が分散した状態で進めざるを得ず、生産費の低下につながりにくい。これが、経営規模の拡大を阻害する大きな要因となっている。

わが国水田農業が抱える宿命といっている。
 ついでながら、農地の出し手側の状況はどうか。

これまで、上昇する地価を背景に、農地の資産的所有が、農地流動化の阻害要因として挙げられることが多かった。しかし、現在では、この事情は激変している。農地価格は農村ではほとんどが下落。資産の価値は大きく減っている。農地を資産としてだけみる農家はおおきく減っているとみていい。土地改良区の賦課金が支払えず、農地の現物払いを提示する農家が増えているという。つい最近まで考えられなかったことである。

これからも高齢化の進展などに伴って離農者は増える。その一方で、農地の受け手がおらず、農地の流動化が進まないまま、耕作放棄地は拡大の一途をたどっている。

る。最近の農業従事者の減少割合と、農地面積の減少割合は、ほぼ相関関係にある(図-4)。ちなみに政府統計によれば、耕作放棄地は現在三九万畝である。埼玉県に面積に相当する。これだけでも大変であるが、申告に基づいたデータの積み上げであり、実態はこれよりかなり大きい可能性がある。

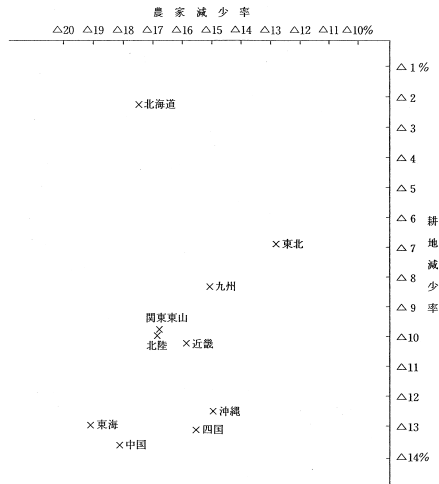
しかし、耕作放棄地の拡大は、いまのところ、この程度に収まっている、といった方が現実をよく表しているのである。

3.. 採算を度外視した高齢農家が農業、農村をとりあえず崩壊から救っている

農村、特に中山間地域の農村は、これまでに経験したことのない大きな変化を迎えている。それは、このままでは農村にすむ人が少なくなることである。日本は人口減少社会に入っている。しかも、世界に類例がないほどの速さで人口減少が進むとみていい。他方、都市部は引き続き流入人口の超過が見込まれている。その分、人口減少は農山村部で著しく進む。

基幹的農業従事者の六割は六五歳以上である。日本の農業、農村は元気な高齢者によって支えられている。しかし、残念なことに、こうした農家には後継者がいないことが多い。若い人は働く場を求めて、都市部にすすんでいるからである。農山村は、過疎化どころではない、今

【図-4】農家減少率と耕地減少率



(出典)“担い手”は形成されるのか—2005年農林業センサスの示すもの—
梶井 功、日本農業年報53、農林統計協会、2007年

までに経験したことのない急激な人口減少に直面しつつある(表2、3)。

限界集落という用語がある。六五歳以上の人口比率が五〇%以上の集落、と定義されている。高齢化が進み、共同体の機能維持が限界に達している状態であるという。「過疎」という用語では、実態がずれているため、新たな用語としてつかわれるようになった。国土交通省の調査によれば、全国で七、八七八集落(二・七%)あ

【表－2】 農家世帯員及び農業労働力の推移

	1995年	2000年	2005年
販売農家世帯員	1204万人	1047万人	837万人
うち高齢者	290万人	294万人	265万人
高齢者比率	24.1%	28.0%	31.6%
農業従事者数	740万人	686万人	556万人
うち高齢者	201万人	227万人	210万人
高齢者比率	27.1%	33.1%	37.8%
農業就業者数	414万人	389万人	335万人
うち高齢者	180万人	206万人	195万人
高齢者比率	43.5%	52.9%	58.2%
基幹的農業従事者数	256万人	240万人	224万人
うち高齢者	102万人	123万人	129万人
高齢者比率	39.7%	51.2%	57.4%

注 世帯員：原則として住居をともにしている者
 農業従事者：15歳以上の世帯員のうち、調査期日前1年間に自営農業に従事した数
 農業就業人口：自営農業に従事した世帯員（農業従事者）のうち、調査期日前1年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主の者
 基幹的農業従事者：農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、ふだんの主な状態が、「主に仕事」に該当した者（ふだん仕事として主に農業に従事している人）
 資料 農林水産省「2005年農林業センサス」「2000年世界農林業センサス」「1995年農業センサス」

【表－3】 販売農家世帯員及び基幹的農業従事者数の今後の推移の予測（内田氏による）

	2005年	2010年	2015年	2025年
販売農家世帯員数	837万人	666万人	522万人	314万人
高齢者比率	31.6%	33.5%	36.7%	45.1%
前期高齢者	16.0%	14.5%	16.0%	21.3%
後期高齢者	15.7%	19.0%	20.7%	23.8%
基幹的農業従事者数	224万人	202万人	178万人	132万人
高齢者比率	57.4%	59.7%	62.7%	68.4%
前期高齢者	36.8%	32.3%	31.2%	32.3%
後期高齢者	20.6%	27.5%	31.4%	36.1%
(参考) 日本人口	12777万人	12718万人	12543万人	11927万人
高齢者比率	20.1%	23.1%	26.9%	30.5%
前期高齢者	11.1%	11.9%	13.8%	12.3%
後期高齢者	9.1%	11.2%	13.1%	18.2%

注 前期高齢者：65歳～74歳 後期高齢者：75歳以上
 資料：総務省「2005年国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」中位推計、農林水産省「2000年世界農林業センサス」「2005年農林業センサス」、販売農家世帯員数、基幹的農業従事者数については、内田多喜生氏の予測
 （出典）内田多喜生「後期高齢者への依存強める日本農業」（農林金融2007.7）

るとされる（過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査、二〇〇七年八月最終報告）。格差社会の拡大とあいまって、人口減少社会のもたらす様々なひずみは、農山村に凝縮した形で既に現れているといっている。

こうした中、中山間地域を中心に、高齢農家が米つくりを続けている。高齢農家はほとんどが小規模である。

小規模だからできるともいえる。高齢農家は単純な経営感覚だけで農業をしていない。米生産にかかる自己労賃（家族労働費）をそれほど期待していない。極端な言い方をすれば、ただ働きをいとわないということである。

なぜか。ひとつには、これまで農業を続けてきた。だから、体の続く限りやる、という理屈を越えた意欲を持ち続けていることである。兼業としてやってきた農業だけは、退職後もやり続けたいと思っている高齢農家は多い。これまでの貯えや年金が、こうした高齢農家の日々の生活を支えていることが農業を続ける基礎的な条件となっている。

農作業がきつくと、農業はできればやめたい。しかし、後継者がおらず、今、自分が耕作をやめれば農地の受け手もないため、耕作放棄地となってしまふ、これは避けたい。そういう思いが耕作を続けさせているという実態も多い。耕作放棄地は、隣接の農地での営農管理の支

障になる。他人に迷惑をかけたくないという思いが、横のつながりが色濃く残っている農村では依然として根強い。

しかし、齢を重ねるにしたがい、こうした姿勢にもいづれ限界がくる。

進む農家の高齢化、そして後継者不足。農村は、耕す人がいなくなるという深刻な状況に入りつつある。こうした中、自己労賃をカウントしない、赤字覚悟の小規模な高齢農家が、今のところ、ぎりぎりのところどころでかろうじて、農地をまもり、農村を崩壊から救っている。

4・品目横断的対策はなにを間違えたか

戦後最大の農政の転換といわれる品目横断的対策。しかし、発足一年を待たずして、名称を含め、その見直しが行われる。

当初から、①これまで品目ごとに出していた交付金を横断的に合計して交付する組み替えに過ぎず、「担い手」の育成効果はない、②過去面積支払いは生産につながらず、自給率の向上に資さない、③多面的機能と非整合である、④交付対象を限定したことで補助金が削減されるだけである、といった点が、品目横断的対策の問題点として指摘されてきた。

しかし、品目横断的対策に向けられる批判のもっとも大きな点は、「こうした経営体を作れ」と、一方的に政府

が指示を出したことにある。政府にすれば農業の構造改革を加速するということであろう。あくまで、特定の担い手が、農業を支えるという考え方であり、効率性だけを追求する農業と違っていい。そこには、農村という概念はない。農業が農村を支え、農村が農業を支えるという思想もない。今この時点において、農業、農村を支えているのは誰なのかという現状認識すらない。

個別経営体については、四〇以上（北海道は一〇〇以上）が国の支援対象に限定された。小規模な農家が、支援を受けるためには、原則として二〇〇以上の集落営農をつくるのが条件となった。しかも、經理の一元化、生産法人化に向けた計画の策定など、かなり高いハードルが設定された。農家は、この基準に適合する経営体をつくるかどうかの選択を突きつけられる形になった。基準に適合しない経営体をつくれなければ、農業はかたてにやれ、できれば、農業をやめ、いわゆる担い手に農地をあずけろ、と国にいわれているに等しい。「究極の選別政策」とは、筆者が国会の委員会でつかった言葉であるが、そのとおりである。

高齢者が多数をしめる集落では、こうした条件に簡単に対応できるものではない。そもそも、ゲタだ、ナラシだとか言われても、制度が複雑でよくわからない。多くの集落がこの対策への参加をあきらめざるをえなかった

のは、必然といっていい。

一定の規模をもち、經理についても体制が整った集落営農の形成には時間がかかる。集落営農が定着しているところは、ほ場整備の実施などを契機として形成された例が多い。集落営農は失敗すると、集落内に感情的しこりをはじめ様々な問題を残す。急いで進めてはならない、ということである。

もちろん、筆者は、農地の流動化による経営規模の拡大や、集落営農の形成の必要性を否定しているのではない。農家の高齢化が一層進展し、農業従事者が少なくなることが見込まれる中、離農や規模を縮小する農家の農地の流動化は、今まで以上にしっかりと進めなければならぬ。労働力の不足に対応するためにも生産の組織化は、集落によっては待ったなしである。

しかし、だからといって、画一的な基準が設定された特定の経営体の育成を急ぐということではない。特定の経営体を作ることだけを目的化するべきではない。地域として、あるいは集落として、農地の管理、農業の振興をどのように図っていくか、という観点から、今農業をしている農家の参加のもと、集落単位、あるいは集落間連携で取り組んでもらう環境を整備することが必要である。

5・・意欲をもって取り組む農家を大事にする政策を

地域のことは地域で考える、集落のことは集落で考える、とは、言うはやさしいが簡単なことではない。農家、農業団体、自治体など一体となった取り組みが必要であることはいうまでもない。しかし、今取り組みなければ、農村はますます疲弊し、場合によっては農村そのものが消滅してしまう、という現実在即した危機感をもって取り組みなければならぬ。

こうした危機感を共有する農家は多い、というのが、筆者の現場を歩いた実感である。しかし、品目横断的対策はハードルが高く乗れない、支援内容自体も不十分である。その結果、「あなたは対策の対象外」とされることで、次をにらんだ対応がとれない。これが、多くの現場の実態である。

「次をにらんだ取り組み」が進められるための基盤を整備するのは、政治の責任であろう。

まず、生産に取り組んでいる農家は、経営の規模、経営形態、年齢にかかわらずなく、農業の担い手と認めることである。その上で、各農家の経営状況を踏まえ、五年後、一〇年後をにらんだ農地の流動化計画を作成し、強制的な農地流動化ではなく、高齢化の進展にあわせた流動化を進める。あるいは、参加農家の実態にあわせた生産の組織化を図っていく。特定の経営体の育成ではな

く、地域における農家の共生、集落機能の維持を基本にすえた政策をすすめることである。高齢農家の意欲を大事にすることは、健康で長生きしていただくためにも大切なことである。

若林農林水産大臣は、平成一九年一〇月二五日開催の参議院農林水産委員会において、小規模な高齢農家の意欲を大事にすべき、との私の質問に次のように答えている。

「今の状態にそういう成り立たない、生産費をまかなえないような農家に若干の助成をしたからといって、高齢化は進む、人口減少は進む。そういう人たちをキープしたからといって、農業の将来展望が開けてくるとは思わない。どうしても、ここは将来を展望して、力強い担い手がそこで現れてくるようにしなければ、やはり有効な土地利用が進まない。」

生産面だけに着目し、特定の経営体が農業生産をささえるという考えに依拠する政府の姿勢そのものをはっきり示した答弁である。

しかし、政府の政策のどこに、「農業の将来展望」があるのか。また、若林大臣のいう「力強い担い手」とは一体なんなのか。米価が下落し、経営の収支の見通しが立てにくい中、どうすれば、その担い手は現れてくるのか。その説明は一切されていない。特定の経営体を作れ、と

の指示一つで「力強い担い手」は出てこないことだけは明々白々である。農業の将来展望がないから「力強い担い手」がでてこない。そういう中で、小規模な高齢農家ががんばっている。こうした農家が農地、集落をまさに「キープしている」、この事実をきちんと評価すべきである。「小規模農家を救う」のではない。まずは、今、小規模高齢農家によって農地と農村が救われている、この現状認識が大切ではないか。

こうした集落、地域単位での取り組みを大きくサポートするのが、あるいはそうした取り組みを前提として講じられるのが、次に示す所得補償（直接支払い）である。

IV、米をつくる農家に直接支払いによる所得補償を

1.. 米価と生産費との差に対応した対策を

これからもしばらくは米の価格は低下を続ける、という前提で、これからの農業・農村政策を組みたてる必要がある。

多くの農家にとって、米の販売価格が、生産費を大きく下回る状態になっており、再生産が困難になっている。特に、米生産に農家収入の多くを依存する農家ほど、経営は厳しい。現在のところ、採算を度外視した高齢農家がふんばっているが、これにも限界がある。いざれ、米価の低下が続けば、米作りをやめる、あるいは自家飯米

に限定した規模縮小をする農家が続出する可能性が高い。

一方、米価は低下傾向にあり、米によって収益が安定しない以上、規模を拡大するインセンティブは働きにくい。安定的な収入の見通しのあることが、規模拡大の必須条件である。

米の消費拡大、需給調整システムの強化策の検討など今すぐ取り組むべき課題は多い。しかし、これから迎える米をめぐる状況は、これまで述べてきたように、農家、農村にとって一層厳しさを増すと考えなければならぬ。従来の措置の拡充、強化ではなく、根本的に見直した新たな政策の導入が求められている。

品目横断的対策では、米には、ナラシ対策といわれる価格下落に伴う収入減少を緩和する措置が講じられている。これは、一種の激変緩和措置で、価格が下げ止まれば発動されない。価格と生産費との関係に着目した措置とはなっていないのである。

かといって、これまでの米政策の反省に立てば、価格は、需給調整を前提とした市場で形成されることを基本として、政府による米の買い上げなどによる市場介入は避けるべきである。

「価格は市場、所得は直接支払い」との原則のもと、農家の米の販売価格と生産費との差額に着目して、一定の考え方にに基づき直接支払いによって所得補償する時期

にきている。

2. どのような考え方で所得補償するか

国内産食料の確保に加え、農業、農地のもついわゆる「多面的機能」の維持、強化が、国民の税金を財源とする農家への所得補償の理論的根拠である。多面的機能の対価として所得補償をするという考え方である。問題は対価を客観的な指標によってどのように評価し、どの程度の補償をするかである。ここでは、こうした視座を根底に置きつつ、農業経営の収支に着目し、米にかかる農家の標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を基本とした補填、という考え方で所得補償を提案したい。経営がなりたち、営農が継続されることを直接的な目的にすえた考え方である。

販売価格については、政府もなぜか調査しておらず、JAなどの協力を得ながら精緻な調査が必要である。標準的な生産費は、政府がおこなっている生産費調査にもとづく生産費を活用すればいい。どの程度の補填をするか。これには、判断が迫られる。専門家の意見や生産者、消費者代表の意見を聞きつつ決める重要なテーマである。

しかし、基本となる考え方は整理できよう。まず、生産費は、標準的なものである以上、全国平均の生産費を採用すべきであろう。その上で、生産費調査の全算入経

費と農家の販売価格の差を全て補填するという判断もある。しかし、現在の価格水準でも、米の生産が過剰基調であることを考慮する必要がある。

まず、自己資本利子、自作地代などは算定の対象からはずしてもいいのでないか。後は、四、八〇〇円程度ある家族労働費（平成一六、一七、一八年産米の平均生産費）を、どの程度補償するかである。一つの目安は雇用保険法である。失業補償、休業補償は、離職・休業前の賃金の五割〜八割の補償が基本となっている。

この補償された家族労働費と標準的な生産費の中の経営費を合計したものを、農家に補償された米価と位置づけ、標準的な販売価格の差が所得補償すべき部分となる。さらに、この部分を地域ごとの単収で調整したものが所得補償の面積単価である。

対象農家は、全ての販売農家を対象にすることを基本とする。その考え方はⅢ―5で記述したとおりである。小規模農家への所得補償は農業構造の固定につながる、との批判があるが、まったく的外れであることは明らかであろう。

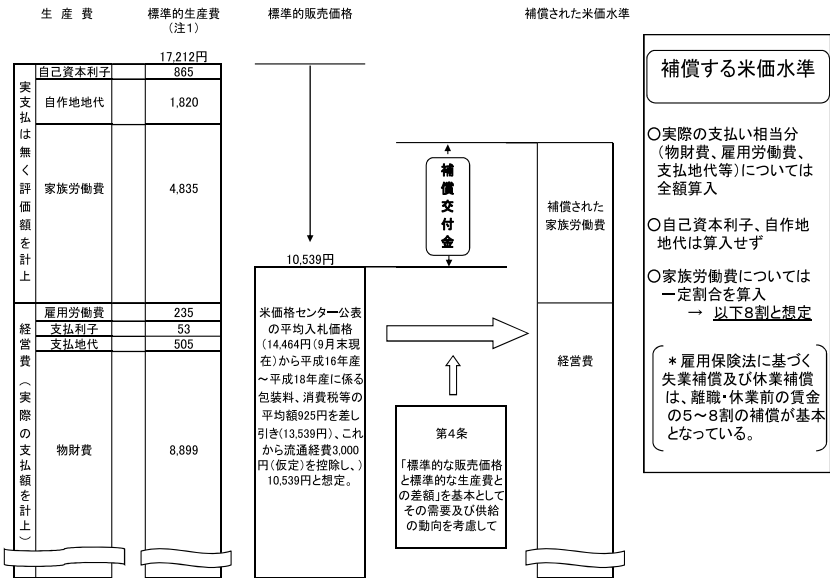
また、農家とせず、販売農家とした。これは、自家飯米、縁故米などはその性格上、所得補償になじまず、市場流通する米を対象としているからである。自家飯米、縁故米に相当する一定の面積を想定し、農家の実際の作

【表-4】試算結果

項目	補償された家族労働費① (4,835円(標準的な生産費の中の家族労働費)×0.8)(円/60kg)	実際の支払額②(経営費) (物財費、支払い地代など) (円/60kg)	補償する米価水準③ (①+②) (円/60kg)	補償する差額④(補償交付金単価) (③-標準的な販売価格 10,539円) (円/60kg)	補償する面積単価 (注1) (円/反)	必要となる予算 (注2) (億円)
8割算入	3,868	9,692	13,560	3,021	26,685	3,525

(注1) 面積単価 (④÷60kg×(反収全国平均:530kgと想定)) *面積単価は地域の反収によって異なる
 (注2) 販売の用に供されている米を700万トンと仮定

【図-5】米の補償交付金の考え方(概念図)



(注1) 16、17、18年産米の平均値。単位:円

(注1) 16、17、18年度米の平均値。単位:円

付け面積から、この面積分を差し引いた面積が、所得補償の対象になる。なお、都市近郊などに多い農外収入の高い兼業農家への所得補償をどうするかは検討を要すると思われる。

また、米の需給調整に参加することが条件である。これによって、需給調整に参加する農家としない農家の、政策上の差別化ははっきりする。いま以上の需給調整の円滑化が期待できる。

以上のような考え方を示したのが図―5、試算結果は表―4である。

単価は、三年から五年は固定する。場合によっては、長期間の固定という考え方もあると思われる。三、〇〇〇億円程度と見込まれる予算の財源については、約二・七兆円の農林水産省予算の組み替えと、政府予算全体の見直しで充分対応できる。WTO上は黄色、もしくは青の政策であるが、わが国にAMSはまだ三兆円超の余裕があり、まったく問題ない。

筆者は、民主党が昨年一月九日、第一六八回国会（臨時）に提出した農業者戸別所得補償法案の作成責任者であった。本法案は、参議院で可決、衆議院に送られたが、審議未了で継続審議扱いになっている。米、麦、大豆、飼料作物など個別作物毎に生産費と販売価格を補填し、農家経営の安定と自給率の向上等を目的としたもので、

品目横断的対策に代わる実態に即した政策を提示している。

本稿は、この戸別所得補償法案の考え方を基本に、米に焦点をしばり、筆者の独自の見解を織り交ぜてまとめたものであり、民主党の見解ではないことをお断りしておく。

民主党農政ビジョンの点検

— 農業者戸別所得補償を中心に —

日本農業研究所客員研究員

佐伯 尚美

一、経緯—批判から対案へ—

平成一九年七月の参議院選挙における民主党の大躍進によって、にわかには二大政党制が現実味を帯びるにいたった。二大政党制の下では、与党・野党それぞれが独自の政策を掲げて、その是非を国民に問うことになる。とするならば、農政は一体どうなるのであろうか。

現行の政府⇨自民党農政に比べて民主党農政はどこが、どう違っているのか。またその実現可能性はどこまであるのだろうか。こうした視点に立ってこれまで発表された民主党の農政ビジョンを点検してみようというのが本稿の課題である。

平成八年の結党以来、民主党は都市部に強く地方・農村部に弱いという都市型政党としての体質を一貫して保持してきた。民主党の支持基盤となったのは都市におけ

る二〇〜四〇歳代の中堅勤労者層であり、「一区現象」といわれるように東京・大阪や各県の県庁所在地などの都市部での支持が圧倒的に強い反面、地方・農村部での支持は、旧日本社会党勢力をそのまま引継いだ北海道や愛知などの一部の地域を除けば極端に弱く、自民党に大きく遅れをとるのをつねとしていた。およそ以上のような状況の下では、民主党独自の農政ビジョンなどというのは存在しなかった。こと農政に関する限り民主党は個々の政府⇨自民党施策に対してさまざまな見地から批判・論難する批判政党にとどまっていたのである。

以上のような民主党の都市型政党としての体質が大きく変化するのは、小沢一郎の率いる自由党（旧自民党）が民主党に加わった平成一五年以降のことである。数度の国政選挙での敗戦経験と小沢の方針とにより、政権奪取のためには地方での支持基盤の確立が不可欠であると

表1 民主党の農業ビジョンの推移

平成16年 (2004) 5月	「農林漁業再生プラン（骨子案）」、「論点整理ペーパー」、「想定問答集」を公表
18年 (2006) 5月	「食料の国内生産及び安全性の確保のための農政改革に対する基本法案」を衆議院に提出、否決
18年 (2006) 5月	「政権政策の基本方針（政策マグナカルタ）」発表
19年 (2007) 7月	「マニフェスト」発表
19年 (2007) 10月	「農業者戸別所得補償法案」を参議院に提出、11月可決

の判断の下に地方重視の方向が打ち出されたのである。以上を象徴するのが平成一六年五月の「農林漁業再生プラン（骨子案）」である。これは民主党にとってはじめての体系的農業政策ビジョンであり、いわば農業綱領であった。この再生プランとその解説版である「論点整理ペーパー」と「想定問答集」とが三点セットとなっており、これらを読めば民主党の想定している農業政策の全体像がほぼ明らかになる。

以上を契機として民主党の農政活動はにわかには活発化する。一方ではビジョンを具体化するための法案が議員立法の形で国会に提出されるとともに、他方ではこれを国民に浸透させるために各種のPR、組織活動が積極的に展開されるのである。

表1のように一八年五月には「食料の国内生産及び安全性の確保のための農政等の改革に関する基本法案」（以下、農政改革基本法案）が衆

議院に提出される。これは政府の品目横断経営安定対策（農業の担い手に対する経営安定のための交付金に関する法律）への対案であり、内容的には先にみた再生プランを立法化したものである。両案は同時並行的に衆議院で審議され、同年五月一八日の衆議院本会議で政府案は可決、民主党案は否決される。

以上を受けて翌一九年一〇月には今度は参議院に「農業者戸別所得補償法案」が民主党から提出される。これは前年の農政改革基本法案の事実上の再提案であり、前年提案の核心部分である生産者に対する直接支払いに対象をしばってその立法化を図ったものである。そのさい前年提案では「農業者に対する直接支払い」という名称であったものが農業者戸別所得補償（「農業者の所得を補償するための交付金」）に改められたのはその方が生産者にわかりやすいという理由によるものであり、内容に変更があったわけではない。この法案は参議院における与野党逆転を反映して参議院では可決され衆議院へ送付された。衆議院では自衛隊の海外派遣問題、年金問題などをめぐる混乱のためこれについての審議は大幅に遅れているが、おそらく否決ないし審議未了となるであろう。

以上から明らかなように、民主党農政ビジョンの中核をなすのは直接支払いであり、個々の農業者に対する所

得補償である。実際にも民主党の「政策マグナカルタ」（一八年五月）、「マニフェスト」（一九年七月）などの選挙向け文書では民主党農政の基本的特徴として「戸別所得補償制度の創設」がうたわれているのである。とするならば、戸別所得補償制度とは具体的にはどのようなものなのか。それは現行の自民党農政を——とくにその中核をなす米政策を——どのように変革しようとするものなのか。次にそれについて立ち入ってみていくことにしよう。

二、構造——八つの特徴——

再生プランでは「民主党政権が誕生したあかつきには、農政を大胆に改革、従来の補助金行政から直接支払いに転換する」としたうえで、その直接支払いの内容として①米・麦・大豆などの土地利用型作物に対する直接支払い、②中山間地域に対する直接支払い、③環境保全型農業に対する直接支払いという三つの類型をあげている。戸別所得補償制度はこのうちの①土地利用型作物に関する価格政策であり、現行米政策の抜本的再編成を意味する。ついにつけ加えておけば、②中山間地域に対する直接支払いは中山間地域等直接支払い制度として平成一三年度から、また③環境保全型農業に対する直接支払いは農地・水・環境保全向上対策として一九年度からいずれもすでに導入されている。再生プランはこれらに

ついても一定の改革を提言しているが、それらは大体において現行制度の部分的手直しとみていいのでここでは省略する。

それでは民主党の主張する土地利用型農業に対する直接支払いが実施された場合、現行米政策のどこが、どう変わるのだろうか。

表2は現行米政策と民主党の直接支払いを簡潔に比較・対照してみたものである。

両者の違いはほぼ次の八点到要約できる。

1 生産調整から需給調整へ

第一に、生産調整の性格変化についてであり、民主党は直接支払いの導入によって従来のネガ方式による生産調整は自動的に「廃止」され、ポジ方式に基づく需給調整に転換するとしている。この点はかなり複雑でわかりにくいので少し立ち入って説明しておこう。

再生プランでは「直接支払いの導入に伴い、生産調整は廃止する」と明確に生産調整の廃止がうたわれていたし、同様の文言は農政改革基本法案にも盛り込まれていた。これに対して今回の戸別所得補償法案にはそうした明示的の規定はない。参議院での質疑で以上についてただされた提案者は「戸別所得補償法案は実施法なので、ことさらに生産調整に言及しなかっただけで、生産調整廃止の基本路線は変わったわけではない。戸別所得補償を

表2 現行米政策と民主党直接支払いの比較

	現行米政策等	民主党直接支払い案
生産調整の基本的性格	ネガ方式（転作に対する助成）による生産調整	生産調整の「廃止」とポジ方式（目標数量に対する所得補償）による需給調整
行政の役割	行政によるガイドラインの提供と生産者団体による目標数量の決定・割当て（生産者団体主役の生産調整）	国・府県・市町村による目標数量の決定・割当て
対象作物	米、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょ	米、麦、大豆、雑穀、なたね、飼料作物、てんさい、サトウキビ、でん粉用ばれいしょ
対象農家	担い手（認定農業者と集落営農） 27,753（認定農業者24,532、集落営農3,221）	耕作面積10アール以上の全販売農家、約172万戸
助成方式	経営単位のナラン（価格変動助成）とゲタ（過去の生産実績に対する助成）	面積単位の作目別標準的生産費と標準的販売価格の差額分の助成
自給率目標との関連	—	作目別自給率目標との連動性（10年後50%、将来60%）
年間予算額	約4,000億円	約1兆円
備 蓄	100万トンを上限とする回転備蓄	300万トンの棚上げ備蓄

資料：「農林漁業再生プラン」、「農業者戸別所得補償法案」など。
注：年間予算額は生産調整関連費のみ。

導入することで、政策の性格はネガからポジに変わり、生産調整から需給調整に自動的に転化するのだ」と答えている。この場合ネガ・ポジ方式というのは生産目標数量それ自体に政策的助成が行われているか否かの違いを指す。つまり現行方式のように生産目標数量を超える豊作分にペナルティ的低米価を課するのはネガ、直接支払いのように生産目標数量に対して助成金を交付するのがポジという区別である。

ところで以上の民主党の生産調整「廃止」の主張はきわめて奇妙であり、一般にはとうてい理解できない。たしかに助成方式のネガからポジへの切替えによって転作という概念自体は消滅するであろうが、しかしそれは生産調整の「廃止」とイコールではない。ポジ方式の下でも個々の生産者に対する生産目標数量の割当はいぜんとして続いているからである。参議院農林水産委員会での審議で「生産調整と需給調整とはどう違うのか」という自民党議員の質問に対して提案者は「ネガ方式の下では目標数量は強制的なものであったが、ポジ方式の下ではそれは自発的なものになる」（民主党平野達男議員）という趣旨の答弁をしているが、これはいかにも苦しい。ネガ方式であろうとポジ方式であろうと、個々の生産者にとって割当目標数量は強制として作用することには変わりはないからである。この点は民主党農政ビジョンの最

大の矛盾であり、要するにそれはすぐ次にみるように実質的には生産調整の強化を提言しながら表面的にはその「廃止」をうたうという奇妙な構造となっているのである。それはなぜかについては後に検討する。

2 行政主役の生産調整

第二に、生産調整における国・都道府県・市町村の役割が格段に強化される点である。現行米政策では国・都道府県・市町村は生産調整の基礎となる米需給見通しを作成するが、それらはあくまでガイドラインにすぎず、主役である生産者団体はこれらを考慮したうえで「自主的」にそれぞれの地域における目標生産量を決定・割当てることとなっている。これに対して戸別所得補償案では、「国、都道府県、市町村は……毎年、農業者の意向を踏まえ、相互に連携して主要農産物の種類ごとに生産量の目標を設定する」としている。当然のことながら、個々の生産者に対する生産目標数量の割当ても行政の責任で行われることになる。つまり民主党案は生産目標数量の設定、割当をこれら公共団体に義務づけようという計画経済的手法であり、これはほとんど旧食糧法システム（平成七年）への回帰といつていい。旧食糧法では米需給基本計画の作成は国の責任とされていたからである。あるいは都道府県・市町村にまで作成主体を拡げている点からいえば、生産調整に対する公的管理は旧食糧

法以上に強められるというべきかもしれない。

3 対象作物の拡大

第三に、対象作物が大幅に拡大されることである。現行米政策において品目横断経営安定対策の対象とされているのは米（ラナシのみ）、麦、大豆、てんさい、でん粉用ばれいしょの五品目であるが、戸別所得補償案では品目横断経営安定対策と産地づくり対策の区別が消滅し、助成は直接支払いに一本化されるとともに、その対象作物も以上の五品目以外に雑穀、なたね、さとうきび、飼料作物にまで拡大される。つまり果樹、野菜を除くほとんどの土地利用型作物が対象と考えられているのである。

4 担い手から全農家へ

第四に、もっとも大きな違いはその対象農家数である。現行品目横断経営安定対策では対象とされるのは担い手だけであり、その総数は平成一九年九月現在の時点で二七、七五二認定農業者二四、五三二、集落営農三、二二一にすぎない。また認定農業者中の法人、集落営農を参加農家にバラして再計算しても、参加農家の総数は約三〇万戸と見積もられている。これに対して戸別所得補償案では自給農家を除く面積一〇アール以上の農産物販売農家すべてが対象とされ、その総数は最大限一七二万戸と見込まれている（参議院農林水産委員会におけ

る（質疑応答）。ざっとみて前者に比べて六倍の規模である。以上は単なる対象数の多寡ではない。現行米政策の担い手対象に対して民主党案の総農家対象という両者の農政理念・哲学の違いがここに鮮明に示されている。

5 生産費基準の所得補償

第五に、以上に対応して助成方式も大きく変化する。

現行米政策では生産調整に対する助成は大きくいって産地づくり助成（転作助成）と品目横断経営安定助成（担い手助成）の二つに分かれており、このうち後者の内容は経営単位のナラシ（価格変動助成）とゲタ（過去の生産実績基準の助成）から成っている。これに対して民主党案ではこれら二つの施策を一本にまとめたうえで、その補償基準も作物別に「主要農産物の標準的な販売価格と標準的な生産費の差額」を面積単位で交付するとしている。さらにこれは法案には盛り込まれていないが、再生プランでは「直接支払いの単価は、品目ごとに内外価格差を補てんすることを目標とし、当面、米並みの収入をあげるように設定する」と説明されている。以上を額面どおりに受けとれば、これは主要土地利用型農産物を丸抱える文字どおり画期的な政策であるが、はたしてそんなことが可能かどうか。もっともこの点はやや曖昧であり、法案では以上に続いて面積当たりの単価は「その需要及び供給の動向を考慮して」定めるといふ文句が

挿入されている。つまりは需給実勢をカウントした交付金ということである。とするならばこれと生産費基準との関連はどうなるのか。生産費基準といふことであれば、現在の価格はどうかあるうとも差額は全面的に補償されるが、需給実勢考慮といふことになれば米の場合基準は引き下げられざるをえない。基準は変わるのか、変わらないのか。この点は戸別所得補償案の中心的論点の一つであり、参議院農林水産委員会の審議でも質疑応答がくり返されたが、最後まで提案者から明確な答弁がえられないままに終わっている。

6 品目別自給率目標数量との連動

第六に、食料自給率向上目標との連動性についてである。民主党案が作物別所得補償を打ち出し、しかも土地利用型作物全体に米並みの所得補償を提言している背景には、これによってこれら作物の自給率向上を実現させようとするねらいがある。これについて法案では「食料の国内生産の確保及び農業経営の安定を図り、もって食料自給率の向上」を図ると抽象的にならうにとどまっているが、再生プランではきわめて具体的に一〇年後の総合食料自給率五〇%を目指し、小麦・雑穀、大豆、飼料作物、なたねそれぞれについての生産数量目標を過去最大の生産量として提示しているのである。これら畑作農産物に米並みの所得を補償すれば過去最大の生産量は実

現可能だというのである。これはかなり乱暴な議論である。品目別自給率は国際的需給動向、経済成長率、食料消費動向、為替レートの変動、国内政策などの複合要因によってきまるものだからである。これについては多くの論点があるがここでは立ち入らない。

7 年間一兆円の予算規模

第七に、以上の直接支払いに要する経費を年間約一兆円としていることである。この一兆円という数字は再生プラン、農政改革基本法案、農業者戸別所得補償法案などでも一貫して明示されており、いわば民主党の公約として一般に強いインパクトをもったとみられる。ちなみに現行米政策下での作目横断経営安定対策と産地づくり対策との合計額は約四千億円であるから以上はその二・五倍に当たるし、また一九年度の農林予算総額二・七兆円に比べてもこれはその四割に近い。以上については次の二点が問題であり、実際にも参議院農林水産委員会でもはげしい議論がくり拡げられた。①一兆円の積算根拠はなにか、②その財源はどのようなようにして調達するのか。そこでの細かな応酬はいっさい省略して手短かに結論だけ紹介すれば、①については明確な積算根拠がなく、「宣言（民主党平野達男議員の答弁）にすぎないこと、②については当初は農林予算のムダを削って捻出するとしていたが、最終的には農林予算の枠内で処理するのはむず

かしいことを認めざるをえなくなっている。要するに一兆円については積算根拠も、財源調達の見通しもはっきりしないということであり、これは責任政党としてはいささか見識に欠ける。

8 三〇〇万トンの棚上げ備蓄

第八に、備蓄についてであり、現行米政策では一〇〇万トンを上限とする回転備蓄方式がとられているのに対して、民主党再生プランは三〇〇万トンの棚上げ備蓄方式を提言している。この場合回転備蓄とは毎年主食用米の売買をくり返す方式、棚上げ備蓄とは市場から買い上げた米を一定期間棚上げ・保管した後に海外援助や飼料、バイオマスなどの非食用途に処分する方式である。運営方式のいかんにもよるが、抽象的にいえば市場に対する影響は前者は中立的、後者は価格支持的である。それを反映して両者の違いはとくに財政負担において決定的に大きい。回転備蓄の場合でも売買数量・価格のいかんによっては赤字になる可能性があるが、棚上げ備蓄の場合には売却価格は極端に低くほとんど保管経費に見合う程度であるため、買入価格相当分がそのまま赤字になるとみていい。いま仮に六〇キロ当たり一万円で買入れたとしても三〇〇万トンの備蓄損失の総額は約五千億円、これを五年間で償却するとしても年間負担額は一千億円の巨額にのぼる。両者を比較した場合、不時に対す

る備えとしては棚上げ備蓄の方がより純粹であり、有効でもあるが、しかし同時にそれはそれだけカネのかかる方式なのである。その点に言及することなしに三〇〇万トンの棚上げ備蓄を主張するのはこれまた無責任といわざるをえない。

三、論 点—四つの基本問題—

以上にみたように政府⇨自民党農政と民主党農政とはその基本的性格が大きく違う。一言でいえば、前者が市場志向的・重点的・選別的であるのに対して、後者は統制的・保護強化的・総花的である。これをどう評価するかという問題は後回しにして、ここでは民主党農政ビジョンの実現可能性についてさらに追求してみることしよう。いいかえれば、それは日本農業をめぐる国際的・国内的制約条件をふまえた場合どこまで実現される可能性をもっているのか。また現在の日本農業が直面しているさまざまな構造問題にどこまでの確にこたえているのか。そうした視点に立って民主党農政ビジョンを眺めた場合、次の四点が問題となる。

1 直接支払いをどうとらえるか

第一に、民主党農政ビジョンのキイ概念となっている直接支払いがきわめて観念的・一面的にとらえられている点である。抽象論・一般論としては、日本農政を直接

支払いを軸に再編成することに私も大賛成である。一九七〇年代以降の欧米先進国農政が価格支持という消費者負担型農政から直接支払いという財政負担型に大きく転換を遂げたなかであって、ひとり日本だけは価格支持に固執して大きく遅れをとり、そのため国際農業交渉の場でさまざまな困難に直面しているからである。ただしこの場合の直接支払いは価格支持から直接支払いへという文脈の下に導入されたものであり、民主党のいうような補助から直接支払いへの転換ではない。農産物過剰に悩む欧米先進諸国が支持価格引下げの部分的代償として打ち出されたものである。これに対して民主党の主張する生産費基準の所得補償は価格低下分を全面的に直接支払いによって補償するというものであり、いわば保護の支持価格から直接支払いへのおきかえにすぎない。以上が問題なのはこうした単なるおきかえの下では供給数量抑制へのインセンティブがまったくはたらかないからである。例えば米の場合、いかに市場価格が低下しても生産費が直接支払いによって全面的に補償されているならば供給量は減らないであろう。要するに一方で生産調整を行いなから、他方で生産費を補償するというのはブレーキとアクセルを同時にふむようなものなのである。

2 目標数量達成は可能か

第二に、民主党の主張する需給調整「廃止」の論理的

矛盾については先にふれておいたので、ここでは次の事例を追加するとどめる。今回の参議院選挙で当選し、自民党議員として農林水産委員会に初登壇した山田俊男元全中専務が、「ポジ化の下で目標数量達成は可能なのか、生産者がこれに合意しなかった場合にはどうなるのか」と質問している。現場の責任者として過去三〇年にわたってこの問題でさんさん苦勞してきた山田にとつて、これはきわめて切実な問いかけである。これに対する提案者である平野の答えは「その場合には供給量がふえ市場価格が低下することによって、助成のメリフトが相対的に拡大するので、需給調整参加者がふえ目標達成が可能だ」という趣旨ものであった。つまりポジ方式の下では生産調整参加への自動調節機能がはたらくというのである。これはおそるべき楽観論といわねばならない。それより以前に生産者の多くは転作をやめ全耕地に米作付を始めるであろうし、そうなれば現行米生産調整システムは全面的に瓦解するであろう。以上に限らず、民主党の需給調整ポジ化論は抽象的なポジ化イメージだけが先行して、それと生産現場とのつきあわせがほとんどなされていない。

3 構造改善視点の欠落

第三に、構造改善への考慮がまったく払われていないことである。これに相当するものとしては僅かに交付金

の算定に当たって「その生産に係る経営規模の拡大に：資する場合を考慮する」という規模拡大加算についての文言があるだけであるが、それが具体的にどのような水準なのかは明らかではない。しかしいずれにせよ産地づくり助成をふくめて考えれば政策全体の構成からみて担い手に対する助成が現行米政策に比べて大幅に引き下げられることは間違いないし、それがまた民主党案のねらいでもある。実際にもこれについて参議院農林水産委員会での審議のなかで提案者は「農業振興のためには戸別の経営体を育成することではなくて……その地域で現に農業を営んでいる人たちがこぞって参加することが重要だ」と説明している。だが現在の土地利用型農業における構造改善の立ち遅れを考えた場合、はたしてこうした抽象論だけですますことができるであろうか。ましてや価格政策の内部にこうした総農家丸がかえり発想を持ち込むことは規模拡大を遅らせ、日本農業の危機を一段と深刻化させるだけではないのか。この点は実質的にみて民主党案の最大の問題点である。

ちなみに、以上について参議院農林水産委員会の公聴会に参考人として出席した生源寺真一は、その立場上の制約もあってか「民主党農業政策の構想は現状を固定する面が強いのではないか」というかなり控え目な批判を行っているが、おそらく本音としては「これはせっかく

動き出した米政策改革に逆行するものだ」といったかたに違いない。もしそうだとすれば、私はこれにまったく同感である。

4 公的規制の強化

第四に、農政ビジョンが全体として公的規制強化案となつてゐることであり、逆にいえば市場原理がまったく無視されてゐることである。例えば国・地方公共団体の生産調整の主役としての法制化がそれである。しかしかつての流通全量管理システムの下でもうまく機能しなかつたこうした統制システムが、流通・価格統制が全面的に撤廃され、米販売の主体が従来の上農から下部の単協・生産者に移りつつある状況下ではたしてうまく機能するであろうか。以上に限らず全販売農家に対する所得補償にせよ、個別作物に対する自給率目標との連動性にせよ、さらには三〇〇万トンの棚上げ備蓄にせよ、もしそれらが実施されれば統制的色彩は格段に強まるであろう。現在米政策は半世紀にわたる食糧制度の束縛からようやく脱して次第に市場原理に移りつつある。民主党案はこれを逆行させるものといわねばならない。

四、評価—みえない長期展望—

民主党の農政ビジョン関連の文書を読みながら、私はしばしばかつての系統農協の米政策ビジョンを読んでい

るような錯覚に襲われた。一時期、系統農協は米過剰は政府の責任、生産費所得補償は農民の権利であるとして両者の峻別を主張したし、また価格政策内部に担い手対策を導入するのは選別政策であるとして強硬に反対してきた。つまりは国による全稲作農家の丸がかえである。民主党の農政ビジョンはこれに近い。参議院で質問に立つた山田議員に対して、民主党平野議員が「今回の選挙で自民党から出られたのは残念だ」と述べてゐるのは、おそらくそうした意味が言外に込められてゐるのである。他方、山田議員からすれば、かつての自らの亡霊が立ち表れたような印象をもつたに違いない。歴史の皮肉である。

ところで系統農協がこうした公式主義的な硬直路線から脱して現実を直視する柔軟路線に転じた背景には、その政治力の低下もさることながら、基本的に米をめぐる社会的・経済的状況の変化がある。具体的には米需要の傾向的減少にともなう生産調整の強化、自主流通米の拡大と産地間競争の激化、高齢化・兼業化の進行・担い手の空洞化等々である。これについては多くの論点があるが、ここでは立ち入らない。問題は以上の経緯を熟知しているはずの民主党がなぜこの時点で時代錯誤ともいへべき生産者丸がかえ案をあえて提示したのかである。

端的にいつて、私にはこれは当面の選挙対策であり、

従来の民主党の地方・農村部における劣勢を挽回し、農民を民主党にひきつけるための戦術的スローガンとしか考えられない。積算根拠も、施策の具体的システムも不明確なまま、全販売農家に対する所得補償、一兆円の予算規模、食料自給率五〇%などの俗受けする数字・目標だけが強調されているという印象を否めないのである。

実際にもそれは今回の参議院選挙において大きなインパクトをもったといわれている。現在米生産の現場では本一九年度から開始された品目横断経営安定対策をめぐって不安と混乱が渦まいている。それは画期的な担い手対策と銘打たれながら、実質的には担い手に対するメリットの拡大ではなく、非担い手に対するデメリットの拡大にすぎないからである。以上に不信任感を強めた生産者のかなりの部分が半信半疑ながら「ひょっとしたら民主党なら何とかしてくれるかもしれない」として民主党に票を投じたのであろう。それが決定的要因であったかどうかは別にして、戸別所得補償案が民主党の地方・農村部における地滑り的大躍進に一役買ったことは間違いない。

以上は参議院選挙の公示直前に日本農業新聞が行った農家世論調査が裏書きしている。これによると支持政党では自民党五〇%に対して民主党一七%と圧倒的に自民党が多いにもかかわらず、政策についてみると、品目横

断経営安定対策二二%、戸別所得補償案五三%と民主党が断然リードしているのである。政党支持と政策支持のねじれ現象であり、民主党選挙戦略の勝利といっている。

以上は日本の農政改革にとってははなはだ不幸であるといわざるをえない。現在の日本農業は国内的・国際的なきびしい制約条件の下におかれており、誰が政権をとろうとも、それほど大きな政策選択の幅は残されていない。いま仮に民主党が次回衆議院選挙で勝利し政権を握ったとしても、再生プランをそのまま実施できないことは明らかであり、公約は大幅な見直しをよぎなくされるであろう。

問題は次の点にある。以上にみたように民主党の農業政策ビジョンは政策論としてみた場合かなり杜撰なものであり、政策としての整合性、現実性に欠ける。だがそれにもかかわらず、それは政治論としてみた場合きわめて大きなインパクトをもち、これを契機として米政策のあり方が変わろうとしている。それがどのような形で具体化し、どのような問題をもつかについては、別掲の討論のなかで明らかにしていくこととしたい。本稿はその前提である。

編集後記

「大規模・効率化で競争力を高める。規模拡大のため規制を撤廃して農地取得を自由に、一方で米を含む穀物価格を可能な限り低く抑さえ、なお、保護・助成などは御法度。これにより小規模農家を消滅させる……」。これが財界やそれにつらなる学者の農政論理。それだけに、昨年末の三政策見直しのドタバタ劇には、マスコミを使った「ばらまき回帰」との批判を繰り返した。

規模拡大、多様な農地利用は重要だし、そのための規制改革もあっていい。だが、これ以上自由競争にもとづく農政が続いたなら、農地集積を待たずに山野・農地、農村は荒れ放題、無惨に荒廃した列島をさらすだけと思う方がいいが。

それにしても政治の横車や、スタート早々その見直しを迫られる農政当局も、見苦しいし、情けない。

こうして、いまや農山村の支え手の中心は団塊世代以上の高齢者。この年金受給世代が先祖伝来の農地を荒らすまいと欲得を度外視して必至に守っている。市場主義論者からは「そんな余分なことを」の言が返ってきた。だが、多分、今回の見直しなどは無縁なこうした人々の力で景観や農地・環境が守られ、その恩恵に浴していることを、特に財界やその応援団の皆さんは知るべきと

思う。

ところで、中国製冷凍ギョウザによる中毒事件が、日本の食の危うさを改めて露呈させた。日頃農業を「非効率」「過保護」の象徴として取り上げることが多いマスコミも、さすがに安さ・簡便さを優先させている食の現状を憂い、警鐘する内容が多い。

だが、それらが国産品の拡大や自給率向上の論議に向かうのを快く思わないむきだが、賢明な消費者は、食卓を守るのは国産を増やすことでも自給率向上でもないことを知っている”と牽制する。

こうして、今では外国産の食品や原料なしには成り立たなくなった日本の食卓。電子レンジで「チン」する手軽さを「賢明な消費者」が簡単に手離すはずもなく、それもこれも皆さんのおかげ。だから、今回の事件で国民の消費動向が変わり、国産増産の「追い風」になるなどとは思わないから、どうぞご安心めされたい。

そんな話とはもかく、安全や品質より利益が優先される企業体質、際限のないコスト競争、行き過ぎた市場原理とグローバル化の歪みが社会のあちこちで顕在化している。願わくは消費者の皆さんに、今回の事件を教訓にしてこれからの農業や農村、食のあり方を真剣に考えて欲しいと思う。

(太田)

座談会

コメ政策改革の「見直し」をめぐるって

報告

司会 谷口 それでは佐伯先生から「後退する米政策改革」ということでご報告をお願いいたします。

佐伯 ごく最近、正確には去年の一〇月以降僅か二ヶ月という短期間に米政策改革の方向が大きく変わった。これについての概要を申し上げてみたい。



司会・谷口氏

一応、題としては「コメ政策の見直し」としましたが、私の個人的な感触からいうと、これまでとは逆の方向になったとい

う意味では「逆走する」といった方がいいのか、あるいは目標がみえなくなったという意味では「迷走する」といった方がいいのかもしれないと考えています。

今回の見直しを米政策改革の長期的な展望と、それから米政策全体の枠組み・構成の問題、それらを踏まえて全体的な視点から整理してみたい。

ご承知のとおり現行米政策というのは非常に複雑な仕組みでいろいろな制度が絡まっていますので、これを部分的に取り上げて、それがいいか、悪いかを議論してみても余り意味がない。改革システム全体の中で考えてみる必要があるだろうというのが私の思いです。

I 米政策改革の歴史的展開と自民党米政策見直し案の登場

そういう意味から、まず米政策改革が現在どういう歴

座談会出席者

(2008年1月18日)

- 司 会 谷口信和 (東京大学教授)
報 告 佐伯尚美 (日本農業研究所客員研究員)
- 出席者 梶井 功 (東京農工大学名誉教授)
服部信司 (東洋大学教授)
加瀬和俊 (東京大学教授)
小林信一 (日本大学教授)
矢坂雅充 (東京大学准教授)

史的位置にあるかということをやッと整理してみたのが表1です。

今進んでいる米政策改革というのは、改革の実施が始まったのは一六年四月の「改正食糧法」からですが、実はそれ以前から議論がずっとあった。いわば検討・準備段階というのが三年間にわたったわけです。

これは大ざっぱな復習ですが、まずそのきっかけとな

ったのは平成一二年一二月の自民党総合農政調査会が「新たな農業所得安定対策についての提言」というものを打ち出した。これとその半年後の農業経営政策に関する研究会報告、それから備蓄運営研究会報告、この三者をセットにして政府はかなり強引に上からの改革を一挙に進めようとした。

当初はそれはほとんど実現しそうな勢いだったので、その土壇場で農協が強硬に反対して仕切り直しになってしまった。その仕切り直しの場が次の年の一四年に、生源寺氏が座長になって始まった生産調整研究会。

これがほぼ一年にわたってかなりインテンシブに検討しまして、一月に最終答申を出した。それを受けて政府がすぐ次の一二月に「米政策改革大綱」という基本方針を打ち出し、それを受けて翌年の一五年三月に改正食糧法が成立したわけです。

一五年に、法律は成立したわけですが、細かなところまではまだ詰めていなかったのを政治的に詰めるとか、いろいろな施行細則をつくるということに一年かかる。大体三年かかってようやく準備過程が終わり、一六年四月から改正食糧法が全面的に施行になった。

改正食糧法の実施は、大きく分けて二つの時期に分かれます。前半の一六〜一八年度、この三年間がいわゆる第一ステージでして、政府流にいうと生産調整を「販売

表1 米政策改革の推移

検 討 ・ 準 備 段 階	平成12年12月	自民党総合農政調査会「新たな農業所得安定対策についての提言」
	13-8	農業経営政策に関する研究会「農業構造改革推進のための経営政策」
	13-8	備蓄運営研究会「これまでの議論の概要と今後の主な検討課題」
	13-9	政府「米政策の検討の方向」
	13-11	政府「米政策見直しの基本方向」（検討のやり直し）
	14-1	生産調整に関する研究会発足
	14-11	同会最終報告「米政策再構築の基本方向」
	14-12	政府「米政策改革大綱」
実 施 段 階	15-3	改正食糧法成立
	16-4	改正食糧法施行
	16～18年度	第一ステージ(販売実績に基づく生産目標数量割当)
	18-7	移行検討会(新たな需給調整システムの検証に関する研究会)第二ステージへの移行提言
	19～21年度	第二ステージ(生産者団体主役の需給調整システム)
	19-10	販売を軸とした米システムのあり方に関する研究会発足(あるべき姿の検討)
22年度～	米生産の「あるべき姿」の実現	

表2 自民党米政策見直しの実施過程

平成19年10月17日	自民党総合農政調査会、農業基本政策小委員会、農林部会の三部会合同による米政策見直しの開始
10-26	自民党米緊急対策を決定、公表
10-29	農水省 農政改革三対策緊急検討本部 米緊急対策決定
10-31	自民党三部会、引続き米政策、品目横断的経営安定対策の検討を開始
11-14	同 中間論点整理
12-20	同 米政策及び品目横断的経営安定対策決定、公表
12-21	農水省 三対策(品目横断的経営安定対策、米政策、農地・水・環境保全向上対策)の見直しを決定、同時に予算措置(19年度補正予算及び20年度概算要求への追加予算)も決定

表3 米政策見直しによる財政支出増加額

(単位：億円)

	19年度補正	20年度追加	計
1. 生産調整関連			
① 地域水田農業活性化緊急対策	500	-	500
② 担い手経営革新促進事業	-	52	52
③ 生産条件不利補正	144	31	175
2. 米価下落緊急対策			
① 価格変動緩和対策	-	111	111
② 稲作構造改善促進対策	-	54	50
③ 緊急米価安定支援対策	50	-	50
3. 先進的小麦等生産支援対策			
① 小麦主産地支援	98	53	151
② てんさい主産地支援	7	10	17
計	799	312	1,111

実績に基づく生産目標数量を割り当てる」形に変える。そういう形でまず第一段階をやりまして、後半の第二段階がことしからの一九〇二年度の三年間で、その基本的特徴は生産者団体主役の需給調整システムを作り上げていくこととされています。

その上で二二年度からは米生産の「あるべき姿」を実現する。「米生産のあるべき姿」というのは抽象的ですが、それは同時に「米政策のあるべき姿」というニュアンスを言外に含んでみるといい。そのための検討会として去年の一〇月に表に表にあげておりますように「販売を軸とした米システムのあり方に関する研究会」が発足した。およそそういう経過です。

そこまではいろいろな問題はありましたが、大体政府の意図どおりに動いてきた。順調といっていいのかどうかはわかりませんが、一応当初のスケジュールどおりに動いてきた。

ところがその後から急速に風向きが変わった。自民党の米政策見直し案が急浮上して、それを一挙に政府案にまで持っていった。要するに、このわずか二ヵ月足らずの間に、この自民党案がそのまま政府案になり、これまでの七年間にわたる改革の歩みが大幅に修正された。それを少し細かにみたのが表2です。

これには日にちまで入れておきました。その発端は一



報告・佐伯氏

○月一七日に自民党の総合農政調査会、農業基本政策小委員会、農林部会の三部会が合同で米政策の見直しを開始した。そのわずか一〇日足らず後の二六日には米緊急対策を決定、これを農水省に持ち込む。若林農水大臣は当初かなり難色を示したということなのですが、結局は押し切られて、それがそのまま二九日には政府案になってしまった。それが第一幕です。

その後も自民党の三部会は、引き続き米政策の見直しの検討を続け、一月一四日の中間論点整理を経た上で一二月二〇日に「米政策及び品目横断的経営安定政策」を決定、その翌日の二一日に農水省がこれをそのまま政府案とした。それが第二幕です。

このようにわずか二ヵ月足らずの間に急速に米政策の抜本的とっていかどうかはわかりませんが、かなり大幅な見直しが決定した。しかも決定と同時に即座に実

施されることとなった。その予算措置として一、一〇〇億円が決まった。これは表3に出しておきました。

補正予算が約

八〇〇億円、それから二〇年度の概算要求上乘せ分が三〇〇億円、合計一、一〇〇億円です。これは当然偶然ではありませんで、そういう予算決定時を見計らって持ち込んだわけです。

決定以来まだ一ヵ月もたっていないませんが、見直しはすでに実施過程に入っている。こういう非常に性に今事態が動いているという状況です。

それではなぜこのように、ある意味では大変異例な事態が起こったのか。それを直接に規定したのは、先ほどちょっと議論のありました民主党の農政ビジョン、それへの対抗ということが決定的だったと思います。今の政治状況というのはいつ選挙があってもおかしくない。それに対して早急に手を打たなければいかんということできわめて異例に米政策改革見直しが実施されたわけです。

民主党・農政ビジョンについては、私も少し丁寧に検討し、参考論文としてつけておきました。その最後に書いておきましたように具体的な政策論としてはきわめてずさんなものであって、政策としての実現可能性も、あるいは整合性ももたない。ただし、政治論としては非常に大きな意味をもった。つまり選挙戦術として生産者あるいは地方に対して大きなインパクトをもったわけです。

昨年七月の参議院選挙で民主党が自民党に地方で大勝

した。自民党の金城湯池であった地盤を大幅に切り崩した。その一つの要因として、民主党の農政ビジョンが非常に大きく働いたということがあった。

その細かな内容は私の論文に書いておきましたので、ここで議論するつもりはありません。問題はそれが逆に自民党に反映し、自民党もまた選挙戦術、選挙対策として米政策を見直さざるを得ないという方向に動いたわけです。これに危機感を深めた自民党がいわばなりふり構わずに米政策見直しに動き出す。自民党にとって米政策の見直しは農業問題である以上に自分たちの政権基盤を維持できるかどうかという問題であった。

そのために先ほどのようなように、きわめて短期間に従来とかなり違う方向が打ち出された。そういうプロセスだった。実際にも自民党の政府への申し入れ書の中では、自民党の農業政策は民主党の政策とは違うのだということを非常に強調しております。自民党の農業政策は国際ルールに準拠した総合的農業政策であるというわけです。

内容自体はともかくとしても、いわば民主党が政治戦略、選挙戦術としてビジョンを打ち出してきたのに対抗して自民党もまた選挙戦術として米政策を見直す。こういう文脈の中に今回の見直しがある。そこに一番大きな問題点がある。

それを反映して、先ほどいったように今回の見直しは異例づくめです。例えば従来は政治米価とか、米政策の政治性というのは農協がまず動いて、それが自民党を突き上げて政府を動かすといったパターンだったわけですが、今回の場合は全く逆でして、農協はほとんど動かない。動く前に自民党が決めてしまっていて、農協は後からいろいろな政策要求を出す。いわば後追いできて、この見直し案が決まった直後に全中会長、全農会長の両名から自民党に感謝する談話が発表されている。農協はどうでもいい、とにかくおれたちのためにという形で自民党が動いたというのが非常に大きな特徴だったと思っています。

また、見直しの実施もきわめて迅速だった。最終的に決まったのが去年一二月二一日です。その中の一つに生産調整目標数量の県間調整というのがありますが、それがすでに動き出しています。それを一月一〇日までにあげてこいという通達が出されている。つまり正月休みをはさんでほとんど時間がないにもかかわらず末端にそれを下ろしている。

これも要するに先ほどいったことと関連する。いつ選挙があってもおかしくない。そういう状況の中ではぐずぐずしていられない。とにかく実績を上げなければならぬ。そういう政治的考慮が非常に強く働いたのだらう

生産調整目標達成のための合意書

平成19年12月27日

全国農業協同組合中央会会長

宮田 勇

全国農業協同組合連合会
経営管理委員会会長

柳澤 武浩

全国農業会議所会長

太田 亨 敏

日本農業法人協会会長

長谷川 久夫

全国稲作経営者会議会長

佐藤 正志

全国主食集荷協同組合連合会会長

飯野 儼葉

全国米穀販売事業共済協同組合理事長

木村 良

日本米穀小売商業組合連合会理事長

長谷部 善通

農林水産省総合食料局長

岡島 正明

上記署名者は、全都道府県において、生産調整目標が達成されるよう、下記について取り組むことに合意する。

記

- 1 それぞれが生産調整目標の達成に向けて考えられるあらゆる措置を講じる。
- 2 それぞれ単独では行うことが難しい措置についても、お互いに連携・協力して取り組む。
- 3 特に、生産調整目標の達成に向けて円滑な取組が行われていない都道府県については、それぞれ最大限の努力を徹底的に行う。
- 4 今後、生産調整の推進状況等を確認し、具体的な善後策を検討するため、定期的及び随時に打合せを行う。

と思います。

いま一つ例を挙げますと、資料としてつけています。「生産調整目標達成のための合意書」という文書があります。これは全国水田農業協議会という組織を新たにづくって、ここにあげているような各団体の長がズラッと顔を揃えている。その初仕事です。

そこに何を書いてあるかというところ、これを読んでいただけるとおわかりのように生産調整の目標達成に全力を尽くすとか、お互い連携するとか、非常に抽象的なことです。

要するに「みんなで頑張ろう」ということをいっているにすぎない。(笑声)。こういうものが一体どういう意味をもつのか。特にこれに局長が正式に署名しているというところは、農水省が生産調整に責任をもつということを暗に表明しているのだと思うのです。つまりこれまで生産調整は生産団体が自主的にやるようにするのだとずっと強調してきたことは全く逆の方向です。

そのように非常に奇妙な現象が次々とみられるというのも、今いったようないわば選挙対策で、なりふり構わずということのあらわれではないかという感じがします。

以上が今回の見直しの表面的な経緯です。それを踏まえて次にこの三年なり四年なりの間に米政策改革という

のはどこまで進んだかをごく簡単にトレースしてみたい。

Ⅱ 米政策はどう変わったか

— 米政策改革の実態 —

今回の米政策改革には、大きくいいますと五つの制度的柱があります。それが表4にあげました①生産調整②産地づくり対策③集荷円滑化対策④担い手対策⑤政府備蓄、この五つです。それぞれが第一ステージと第二ステージに、前半三年と後半三年に分かれる。

それらがどう変わったかということは皆さん大体ご承知だと思いますからごく簡単にいいます。まず生産調整については、第一ステージの冒頭でいわゆるネガ方式からポジ方式へ、つまり今までの転作面積割当から目標生産数量割当に変わった。これは非常に大きな変化です。

それと同時にその配分ルールも従来の生産調整実績から販売実績に漸次的に移していく、これを二年間でやる。その後第二ステージでは、いわゆる生産者団体主役の生産調整、つまり従来の行政主役から生産者団体主役に移す。こういうスケジュールでした。そこまでは順調にいきました。

次に産地づくり対策は、生産調整がポジ方式になったために転作ということがなくなった、正確には助成対象

表 4 米政策改革における第一ステージと第二ステージ（制度的変化）

	第一ステージ(16～18年度)	第二ステージ (19～21年度)
1. 生産調整	<ul style="list-style-type: none"> ① ネガ方式からポジ方式へ (転作面積割当から目標生産数量割当へ) ② 目標配分ルールの漸次的変更 (過去の転作面積実績基準から現在の販売数量基準へ) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 同 左 ② 生産者団体主役の生産調整 (政府の役割変化、目標割当から情報提供へ)
2. 産地づくり対策 (転作対策)	<ul style="list-style-type: none"> ① 地域水田農業ビジョンとの連動性 ② 地域農政的性格強化 ③ 総額の縮小と重要施策への傾斜 	<ul style="list-style-type: none"> ① 同 左 ② 同 左 ③ 同 左
3. 集荷円滑化対策 (過剰米対策)	<ul style="list-style-type: none"> ① 助成とともに補償のポリシーミックス ② 作況超過米の個別生産者への割当 ③ 転作助成との連動性 ④ ペナルティ的低価格 ⑤ ローンレート制度の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ① 同 左 ② 同 左 ③ 同 左 ④ 同 左 ⑤ 同 左
4. (価格変動対策 と担い手対策) (品目横断的経営 安定対策)	<ul style="list-style-type: none"> ① 助成とともに補償のポリシーミックス ② 稲作所得基盤確保対策(一般的価格変動対策)と担い手経営安定対策(担い手対策)の二階建て ③ 担い手要件の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ① 同 左 ② 品目横断的経営安定対策の創設 ③ 畑作価格政策の廃止と統合 ④ 変動緩和対策(ナラシ)と生産性格差是正対策(ゲタ)の二重構造 ⑤ 生産性格差是正対策における過去の生産実績基準(緑ゲタ)と現在の生産基準(黄ゲタ)の組み合わせ ⑥ 担い手要件の緩和
5. 政府備蓄	100万トンを上限とする政府米の回転備蓄	同 左

から外れてしまったわけです。そこで名称が「産地づくり対策」に変わったのですが、実態はそう大きくは変わらない。あるいは変わる余地がない。つまり過剰水田は依然としてあるので、それに対して一定の奨励金を出さなければいけないが、それは転作ではないという形式です。細かくいえば地域農業ビジョンと連動している作物に厚くするとか、地域の自主性がある程度ふやすとか、あるいは総額を変えて重点施策に傾斜させるとか、そういう微分的な変化はあっても、基本的にはそう大きくは変わらない。

それはいつてみればこういうことだ思うのです。ポジ方式に変わったということは生産数量目標が政策対象になるということです。しかし、ポジ方式に変わったといっても、それを担保しているのは結局は転作奨励金です。ですから形式的にはポジ方式に変わったけれども、それを実質的に担保しているのは転作奨励金、産地づくり対策である。

したがって、産地づくり助成を地域で自由に使えといっても、それを仮に担い手対象に重点化してしまうと、そこから漏れる生産者は「生産調整、やめた」ということになりかねない。そういう意味ではどうしてもある程度平等配分的な性格を残さざるを得ない。

そういう矛盾があるために、産地づくり対策というの

は形式は変えたけれども、実質的にはそれほど変えることはできない。その論理的な矛盾を突いたのが民主党の農政ビジョンです。つまりポジだったらポジに助成をつけるというのが民主党のビジョンです。

それから集荷円滑化対策というのは、ご承知のように個々の生産者に作況超過米、豊作による過剰分を割り振って、これにペナルティー的な低米価を適用する。これは別途集荷、別途販売という形にする。細かにいうと、出末秋に一俵三、〇〇〇円を無利子融資して、一年後にそれを現物で弁済させるか、その間に買いもどして自分で売るかを選択させる。現物で弁済した場合にはその三、〇〇〇円を販売代金に切り替え、それ以外に価格追加分四、〇〇〇円を支払う。つまり合計七、〇〇〇円で

す。こういうかなり複雑なシステムです。要するに作況超過米については、普通の米価のほぼ半値というペナルティー的な価格を適用する。それを通じて生産者に市場原理の厳しさを実感させる。そういう教育効果があると説明されているわけです。

これまでの政府管理の下では販売は農協まかせて個々の生産者は市場原理というのはなかなかわからない、それを自分たちでそういう経験をすることによって市場原理の厳しさを実感させる。これはある意味では非常に不

自然な政策です。しかも集荷円滑化対策を産地づくり助成と連動させた。つまり生産調整をやらないとこの政策に加入出来ない。そういうかなり厳しい条件をつけた上で実施したのが集荷円滑化助成です。これは後からいいますが、第二ステージはほとんどそのままです。

それから第四番目の価格変動対策あるいは品目横断対策、これが大変複雑に変わった。まず第一ステージではポリシームックスです。つまり政府と生産者が定率の資金を積み立てておいて、それによって価格低下の一定部分をカバーするというのが従来の対策だった。

それを二階建てにして、一階が一般的な変動対策、二階部分が上乘せした担い手対策、こういう変則的な形で出発した。それが第二ステージ、つまり去年から大幅に変わって担い手対象の品目横断政策になったわけです。

品目横断対策は非常に複雑で私にもよくわからないところがあります。要点だけいいますと、畑作の価格政策を全廃して担い手対象の直接支払いにするというのが一つ。それから中身はいわゆるナラシとゲタです。従来の価格変動交付金（ナラシ）と、直接支払い方式の生産性格差是正（ゲタ）、この二本立てにする。

さらにゲタの内容は表に書いておきましたように、過去の実績基準と現在の生産基準とに七：三でウェイトをつけるという非常に複雑なシステムになった。その上で

担い手要件を緩和したわけですから。その初年度が終わろうとしているのがことです。

それから最後の「政府備蓄」の変化についてです。これは一般にはあまり注目されていませんが、実はかなり重要な改革です。「一〇〇万トン上限とする回転備蓄」に変えた。つまり政府米は市場中立的に運営するということです。

当初いわれたのは、二年回転備蓄方式です。つまり毎年等量の米を買い上げて、等量の古い米を売り渡す方式にして大体二年間で一回転させる。これはいわば純粋備蓄です。市場に対して中立的に運営するということです。それがそのまま第二ステージに受け継がれていく。こういう形になっているわけです。以上が全体的なシステム、枠組みです。

それぞれについて細かい問題はたくさんあるのですが、時間の関係で全部飛ばしまして、次にそういう枠組みのなかでこの四年間に実態はどう変わったか。流通ないし生産の実態がどう変わったかということ、ごく大まかに申し上げてみたい。

まず生産目標数量の割当というポジ下で需給調整は一体どう変わったかというのが一つの論点です。この内容にはいろいろありますが、先の五つの柱に即していいますと、①生産調整と③集荷円滑化対策、⑤政府備蓄、これ

がセットになって需給調整をカバーするという形になっている。その三者を含めてポジ下のもとで需給調整が一体どう変わったのか、あるいはどのように動いたかということを簡単に整理しておきたい。

それを五つぐらいの論点に分けて簡単にみておきますと、まず第一は「生産者団体主役の生産調整は実現されたか」です。これはことしの一九年度からこれに移ったわけです。

これにはちょっと微妙な問題があります。というのは、建前としては前期三年間は一応従来方式で、国が目標数量を決めて県・市町村に下ろす。それを過渡的にやっていたうえで四年目からはそれはもうやらない。国は全体の目標数量を県に下ろすが、それは目標ではなくて、情報である、ガイドラインにすぎない。それを踏まえて地域が主体的に目標数量を決める。そういう形に変わったということを非常に強調していた。それが一体どうなったであろうかということですが、

たしかに形式的、制度的にはそうなった。国から示された数量はもう目標ではない、それは単なるガイドラインだ。それを参考にして決めなさいと指導された。また個々の生産者への割当も、従来は市町村長が農協組合長の連名でやっていたわけです。それが市町村長、府県知事を全部抜きにして、末端は集荷業者名、大体は農協組

合長ですけれどもその名前で通知するように変わった。それから産地づくり助成の交付も今までは役場がやっていたが、地域協議会に移り、行政から離れた。このように形式上は確かに生産者団体主役の生産調整になったのですが、それでは実際はどうかというと、依然として行政が非常に強い力をもっている。もたざるを得ないということですが。

形式上は行政は市町村も府県も協議会の単なるメンバーにすぎないのですが、実際にはそれが中心になって目標数量を決めていくということになっている。これには今までの惰性というか、実績ということもあります。さらに農協はそれだけの実績もないし、力量もない。極端に言えば農協というのは、これまではいわばただ乗りに近いかった。そういう経緯があるから一気に変えるということもなかなか進まない。

他方生産者からみても、「市町村なり県から来た場合は無理をしてもやらざるを得ないけれども、組合長はおれたちの仲間だ。そんなこといったっておれは従わなさい」ということで、そこは全然規制力が違う。形式的には生産者団体が主役になったけれども、実際には今までと余り変わらない。末端でのやり方も「一応名前は変わったけれども、従来と同じですよ」といって、それで納得してもらっているという状態が一般的です。

表5 生産調整の達成状況

年産	生産数量基準			作付面積基準				実作付面積 が生産目標 数量の面積 換算値を上 回る府県	作況
	生産目標数量	実生産量	②-①	①を面積換 算したもの ③	実作付面積 ④	目標超過			
	①	②				量	率		
	千ト	千ト	千ト	千ha	千ha	千ha	%	府県	
15	8,536.4	7,624.4	▲ 912.0	1,629.1	1,630.5	1.4	0	16	90
16	8,574.4	8,598.8	24.4	1,633.2	1,658.4	25.2	1.5	21	98
17	8,510.4	8,933.3	422.9	1,614.9	1,652.3	37.4	2.3	22	101
18	8,331.0	8,397.5	66.5	1,574.9	1,642.9	68.1	4.1	28	96
19	8,284.8 (需要見通しは83 3万トン)	8,542.2	257.4 (需要見通しと の差21万トン)	1,566.1	1,636.9	70.0	4.5	31	99

資料：「米の需給及び価格の安定に関する基本指針」

注：生産目標数量から面積への換算は平年作収量による。

それでは全く変わらないかというと、どうもそうではない。少しずつ実態が変わりつつある。それが一番はっきりしているのは非主産県です。これらの県では「市町村は生産調整をやめる」とか、やめないまでも職員・予算を減らすとか、手を引いていくという傾向が非常にはっきり出てきています。

逆に主産県では、農協が今まで行政が全部やっていたけれども、おれたちがやらなければいけないと積極参加してきている。そういった両方の側面があるのですが、少しずつやはり自分たちでやらなければいけないといった意識が浸透してきているという状況です。

第二の論点は、ポジで目標生産数量割当に変わることで、これについては答えは非常にはっきりしています。具体的な数字を表5で示しておきました。一五年度というのは旧制度の最後、一六〜一九年というのは新制度です。

左側の「生産数量基準」というのは一六年度以降「作付面積基準」に換算したもので、作況を修正した数字です。その作付面積基準の「目標超過」の「量」と「率」というところをごらんになるとわかるように、一五年度の旧制度では一〇〇%の達成率です。それが一六年度に入ってから未達が次第にふえてくる。

つまり目標超過、従来方式でいえば転作未達成面積。それが一・六%から二・三%、四・一%、四・五%というように未達成率がますますふえてきている。つまり未達成が一般化し傾向的にふえてきているということです。

もっとも従来方式のもとも「目標未達成」というのは、潜在的にあったわけです。例えば千葉、茨城、福島、このあたりは常習的な未達成地帯です。つねに目標面積をオーバーして米をつくっているという常習地帯であったわけです。

ただ全国的にみますと、目標を超過達成したところがあって、それをカバーし、結局全国的には一〇〇%を若干超えるという状態がずっと続いてきた。そういう意味では部分的、局部的には「生産調整未達成」というところはたくさんあったのですが、全国的ベースでは、それはほとんどないという状態が続いていた。ところがポジ方式の下でそれが顕在化してしまったということです。

右から二番目に目標未達成県の数があります。それが一五年には一六県だったのが、その後二一、二二、二八、三一とふえ、半分を超えるようになった。しかも最近は新潟とか、秋田といった米主産地でも目標未達、生産がオーバーするといった傾向が一般化してきている。

このようにポジ方式に変わることによって従来潜在的

にあったものが顕在化したわけです。目標未達、生産調整の空洞化現象が顕在化し、それがますます進行しているというのがこの三年ないしは四年間ではっきりみられる特徴です。

第三の論点は、今回のポジ方式のいわば目玉であった集荷円滑化対策、個別農家に対する豊作分の割当て、これが一体どうなったかということです。一番右にありますように、たまたまこの数年間不作が続いたわけです。ただ一七年度だけが「一〇一」というごく微弱な豊作であった。

集荷円滑化対策が発動されるのは、全国の作況指数と府県の作況指数と地区の作況指数がいずれもが一〇一以上であるということが要件でして、唯一それが発動されたのは一七年度だけ、しかもわずか一%の超過ということです。それ以外は実際には不発動に終わってしまっ

た。したがって、余り問題はないようですが、しかしこの一七年度をみるだけでもかなり重要な変化を指摘できます。一つは、加入率が非常に低い。一七年度でいいますと生産者ベースで四八%、面積ベースでも六八%。つまり面積ベースで三割ぐらいいは入っていない。

先ほどもいいましたように、この政策は産地づくり助成と連動している。これに入らなければ産地づくり助成は

もらえないことになっていく。ということは、半分の農家は「産地づくり助成は要らない」し、これにも入らないということになっている。このように加入率というのは非常に低いということが一つ。

それではこの豊作分の集荷率はどれだけか、作況超過米のどれだけが集荷できたかということですが、一七年の実績でいいますと、作況超過米の総量が八・六万トン、そのうちこの制度で区分集荷されたのは七・六万トン、大体九割ぐらいが集荷できた。これは一見非常に高いようにみえる。ただこの一七年度はちょっと例外的です。

このときの豊作米は専ら北海道に集中していた。北海道は「一〇九」と未曾有の豊作だった。

北海道はご承知のように非常に特殊な地帯でありまして、大規模稲作生産地であり、加入率も非常に高い。大体面積ベースで九八%、ほとんどの米生産者が入っている。しかもホクレンの集荷力が非常に強い。恐らく内地の府県であればそこまでいかなかったらと思うと思います。

それからもう一つは、ちょっと横道にそれますが、この制度は大変奇妙というか、複雑な仕組みを導入しています。いわゆるアメリカのローン・レート制度を取り入れたわけですが。最初の一年間は無利子融資でつなぎ、その間に融資を返して自分で売ってもいい。しかし、一年

間が過ぎると、それを売却代に振り替える。その際追加払いをやる。こういう複雑な形で、いわばアメリカのローン・レート制度を日本に適用した。

それでは一体どれぐらいが現物で返却され、どれだけ自分で売ったか。結果的にはこれほとんど現物弁済にいつてしまったわけです。つまり非常に複雑なことを考えたが、実際にはほとんど意味がなかったわけです。

これは当然で、最初から売り方が限定されているわけです。つまり従来の主食もだめ、他用途米もだめ、加工米もだめ。要するにそれ以外の新規用途でないと売ってはだめと限定されていますから、そんな用途へ個別農家が売れるはずない（笑声）。だから何のためにやったのか、政策担当者の自己満足になってしまっている。

それから一番問題なのは販売です。この点はだれも問題にしていませんけれども、先ほどいったように結局安定機構が一年後にほとんどの現物を引き取ったわけですが。七・六万トンほとんど引き取った。それがどれだけ売れたかということです。それから一年ぐらいたっているのですが。

総量七・六万トンのうち売れたのがわずか六千トンで、残りの六・八万トンはまだ売れ残っている。わずか七万トンであっても売れないんです。結局先ほどいったように、それはパン用米粉とか、プラスチック用とかそ

表6 6月末米在庫量の推移

(単位：万トン、%)

	平成11年6月末	12-6	13-6	14-6	15-6	16-6	17-6	18-6	19-6
民間									
生産者段階	67 (13.2)	65 (13.3)	66 (16.9)	63 (15.9)	61 (16.7)	57 (20.9)	59 (22.8)	57 (22.8)	51 (19.5)
出荷段階	124 (24.4)	125 (25.7)	98 (25.1)	139 (35.1)	100 (27.4)	87 (31.8)	58 (22.4)	94 (36.3)	100 (38.3)
販売段階	31 (6.1)	22 (4.5)	37 (9.5)	26 (6.6)	41 (11.2)	69 (25.3)	58 (22.4)	31 (12.0)	32 (12.3)
計	221 (43.5)	211 (43.3)	201 (51.4)	229 (58.0)	202 (55.3)	213 (78.0)	175 (67.6)	182 (70.2)	184 (70.5)
政府保有	287 (56.5)	276 (56.7)	190 (48.6)	166 (42.0)	163 (44.7)	60 (22.0)	84 (32.4)	77 (29.8)	77 (29.5)
合計	508 (100.0)	487 (100.0)	391 (100.0)	395 (100.0)	365 (100.0)	273 (100.0)	259 (100.0)	259 (100.0)	261 (100.0)

資料：農水省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本方針」

ういうものではないと売ることができないものだから。

七万トンでこういう状況ですからこれが例えば何十万トン規模になると、完全に今の機構は破綻する。しかも機構は自分で資金をもっていないくて、政府の無利子融資を三年間借りてやりくりしている。

さらに細かなことをいえば、先にみたように三、〇〇〇円と四、〇〇〇円は区分経理されていて、相互流用は認められていない。三、〇〇〇円というのは政府の資金、四、〇〇〇円というのは末端の生産者から集めた金で、これは赤字に補てんに使ってはいけないという仕組みになっているわけです。これは区分経理

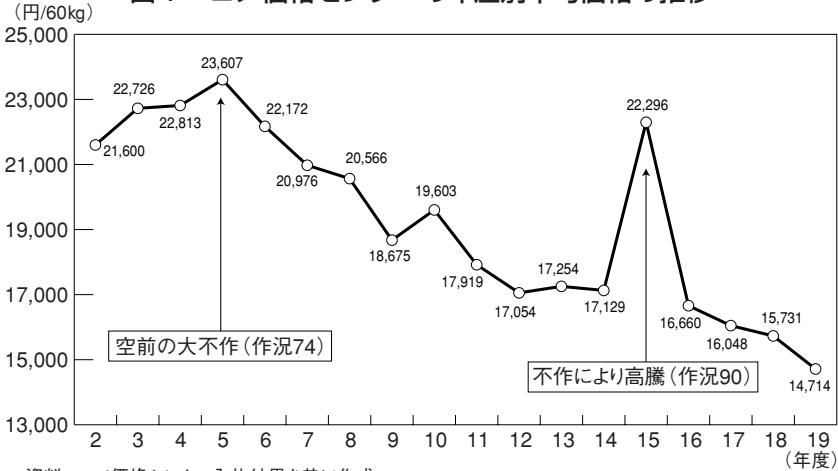
して、それを全部生産者に戻さなければいけないということにしている。そういう不自然な形になっているために、機構は今でもかなり経営的に苦しい。これが本格的にふえてきたらこの制度自体が破綻する。そういう状況になっているわけです。

その点ではわずか一年の、しかも数量的にもごくわずかのケースであっても、今の集荷円滑化対策の矛盾が非常にはっきり出てきているということです。

第四番目は政府備蓄が一体どうなったかということですが。結論からいいますと「政府備蓄」というのは、この第一ステージの三年間、当初の意図どおりに、市場中立的に回転備蓄が維持できた。そういうきわめてハッピーな時期であったといっている。

表6をごらんになっていただきたい。下から二行目に「政府保有」というのがあります。これは六月末在庫の推移です。政府米在庫は一五年六月末には一六三万トンあったのが一五年産が不作で一六〇万トンに減ってしまっただけで、それ以降三年間は大体七〇〇万トン、つまり適正限度内の水準を大体コンスタントに維持している。年間大体三〇〇万トンぐらい売ってほぼ等量を買入れている。そういう回転備蓄方式を純粋に貫くことができた。そういう意味では非常にハッピーな時期であった。政府米というのは、これまで常に過剰在庫も抱えてそ

図1 コメ価格センターの年産別平均価格の推移



資料：コメ価格センター入札結果を基に作成

- 注：1) 価格は包装代(紙袋)、抛出金、消費税を含んでいる。
 2) ウェイトは2～17年産までは銘柄ごとの落札数量、18年産以降は銘柄ごとの前年産検査数量実績としている。
 3) 19年産については、11月28日現在の値である。

それをどう売っていくかに四苦八苦してきた。そういう苦労がこの三年間なかったというのは非常にハッピーであった。ただし、そのハッピーさというのは、先ほどのようなように外的な条件、たまたまこの時期に不作がずっと続き、不足ぎみだったということが非常に大きく影響している。

最後に米価はどうなったかということです。図1をみてもわかりますように、一五年産の作況が九〇で米価は高騰したのですが、これは例外でして、それ以外は大体傾向的に下がっている。

不作にもかかわらず米価が下落して、ポジ下で需給調整がうまく機能しなかったことがわかる。生産調整の空洞化が価格面に反映している。これは事実ですから余り議論の余地はない。問題はその事実をどう評価するかです。というのは、米政策改革全体の中で価格低下傾向というものをある程度当初から想定されていたこととらえるのか。それとも政策の失敗と考えるのかということですが。この点は人によって議論の分かれるところですが。これについても後で議論していただきたい。

次に構造政策、品目横断対策についてです。これが担い手対策として独立したのが第二ステージ、つまりことしからです。その初年度全体の状況については、本誌の昨年一二月号に高橋経営局長からのくわしい説明がのせ

てあります。

ここで詳しく申し上げるつもりはありません。以下では別な視点から論点を整理してみたい。この政策が実施された直後に農水省幹部が手分けして地方キャラバンを組織しこれの説明に当たるといふ異例の措置を講じわけです。さらにそれとは別に全農林も現場の担当者に對していろいろな質問なり、感触を聞くということを精力的にやっていたわけです。それらをザッと読んでみたのですが、大変面白かった。

大体次の三つの点が現場の反応として浮かび上がってきています。一つは「わからない」ということです。生産者は制度が複雑で幾ら説明を聞いてもよくわからぬ。政策というのは「シンプル・イズ・ベスト」というのが理想ですけれども、これはちょうどその正反対で「コンプレックス・イズ・ワースト」の典型みたいなものです。恐らく説明している人たちもよくわからなかったのではないかと思うのです。

それからもう一つの反応は「面倒だ」というものです。手続が非常に煩雜で手間がかかる、加入が面倒だ。

最後に「メリットがない」ことです。加入してみても何のメリットがないではないか。中央では選別政策の是非について大上段にふりかぶった議論をしています。が、末端ではそういう議論は余りなくて、むしろ浮かび上が

ってくるのは「よくわからない上に手続が煩雜で、しかも無理して入ってみても何のメリットがないじゃないか」というのが一般的です。

私はこうした現場の実感が実はこの制度の本質を的確に反映しているのではないかという感じがするわけです。それを簡単にいうとこういうことです。この制度はいろいろな要素をワンセットにしてしまったために非常に複雑で、何が何だかわからないものになってしまったのではないか。その一番の典型が「ゲタ」と「ナラシ」の一体化です。私はこれは本来別の政策だろうと思っ

ているのです。

「ナラシ」というのは、いわば政府と生産者が共同に出して、価格の変動を緩和するもの。これは別に担い手に限定する必要がないわけです。自由にだれでも任意に加入させていいのだろうと思う。

これに對して「ゲタ」というのは対象を限定して政府助成をつぎ込む、まさに担い手政策そのものです。こういう二つの政策を一緒にしてしまったものだから制度が複雑になって、何が目的なのかかわらなくなってしまう。

そういう視点からこの政策を見直してみると、担い手政策が純粹型というか、原型として出ているのは大豆・麦などです。大豆・麦、てんさいなどの畑作物では価格

表7 品目横断経営対策への作目別面積加入率

(単位：1,000ha、%)

	総作付面積	品目横断対策 加入面積	加入率
米	1,684	437	26.0
麦	272	254	93.4
大豆	142	110	77.6
てんさい	66	68	103.0
でん粉用ばれいしょ	22	22	100

表8 米緊急対策

備蓄	<ul style="list-style-type: none"> ① 政府備蓄の33万トンの積みまし（上限100万トンへ）、市場放出の停止 ② 全農備蓄の「復活」
生産調整	<ul style="list-style-type: none"> ① 目標の販売数量と作付面積の二本建てへの転換 ② 府県・市町村による強力な指導 ③ 目標未達成地域に対するペナルティ ④ 非主食用米の対策強化（飼料・米粉・輸出・パイオ等）
全農の対応	<ul style="list-style-type: none"> ① 過度の安売競争の回避 ② 全農直販の拡大 ③ 非主食用米の集荷体制の強化 ④ 仮渡金の適切な運営

政策を廃止して担い手に限定をして助成する。これを先行的、実験的に担い手政策に組み換える。ただし米はそれをやっていけない。従って稲作農家には関係がない。

もっとも麦・大豆の半分ぐらいは水田転作が占めていますから、そういう意味では稲作農家も間接的な影響を受けるけれども、直接的な影響をもたない。そういう政策だろうと思うのです。

しかも麦・大豆を直接支払いに転換するさい、政治的な妥協として、従来の財政支出水準をそのまま維持する、変えないということが約束されたわけです。実際には等級間格差のつけ方とか、品質格差が厳しくなりましたから、個別農家からみると減る公算が大きい。

したがって、個別農家からいうと一方では担い手になったのに収入は結局減ったじゃないかという不満が強い。他方担い手になれなかったら対策の対

象外になって助成はゼロとなる。どちらからも批判が来る。「おれたちを追い出すのか」という批判が一方にあり、他方には「担い手といっても何もメリットがないではないか」という。そういう非常に奇妙な政策になったということです。

次に初年度の作物状況を加入率別にどうなったかということを見たのが表7です。麦・大豆・てんさい・ばれいしょ、畑作物は大体一〇〇%です。麦・大豆はちょっと低いです、これはビール麦とか黒大豆といった特殊なものがありますので、それを除くと加入率はほぼ一〇〇%です。米だけが二六%。米が低いのはゲタの対象外ですから当然です。

形式的には麦・大豆については担い手対策は一〇〇%実現したことになる。実際にはどういう形で、それが実態になっているかということです。これについては谷口さんや梶井さんの方が詳しいので後ほど議論していただきたいと思いますが、恐らく形式だけを無理に整えたものが多いのではないかと思います。それが一つです。

それからこれはもういろいろところでいろいろな議論をされていますが、その主体をめぐる認定農業者か集落営農かという問題です。これはこの研究会でも何遍も出てきましたし、いろいろな調査もやりました。現象的に非常にはっきりしているのは、担い手の数は急増し

たけれども、その中心が完全に集落営農に移ったということですが。

一八〜一九年にかけて認定農業者は三万戸から六万七、〇〇〇戸に、二倍強にふえたけれども、他方、集落営農は二〇〇だったものが一挙に五、四〇〇に急増した。つまり二五倍にふえた。担い手対策の中心は、集落営農に移ったわけです。これはいうまでもなく農協が本腰を入れた結果ですが、これを一体どう読むのか。これについてはいろいろな論点がありますが、もう皆さんご承知なので余り申し上げるつもりはありません。

ただ基本的な論点はそれが日本的な構造政策の発展の方向なのか、あるいは逆に担い手といいながらだんだん拡散されていって、事実上地域丸抱えになっていくという方向なのか。ここは判断の分かれるところでです。この点はわれわれのなかでも見方の分かれるところだろうと思います。

Ⅲ 自民党米政策改革案の構成と基本的論点

前提が長くなりましたが、次に本来の課題である自民党の改革案に移ります。自民党の見直し案は最初にいいましたように、緊急対策とその後の米政策見直しの二つに分かれています。まず緊急対策が表8で、これは備蓄が中心でして、それ以外に生産調整とか、全農の対応と

表9 品目横断的経営安定対策および米政策見直しの概要

品目横断的経営安定対策	生産調整
1. 面積要件の見直し(知事特認から市町村長特認へ) 2. 認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化 3. 集落営農法人化規定の弾力化 4. 先進的小麦・てんさい主産地への緊急支援措置等 5. 価格変動緩和対策(ナラシ)への政府負担追加 6. 集落営農への支援 7. 交付金支払いの一本化と申請手続の簡素化等 8. その他(用語の変更、現場での運営の弾力化、見直しの周知徹底、農協の農業資材費低減対策、農業共済名称の適正化)	1. 全国水田農業推進協議会の創設 2. 都道府県別目標数量の調整措置(産地づくり助成の増減額) 3. 新規需要米(主食用および加工用以外)に対する生産調整の導入 4. 目標達成に向けたコントロールの強化(配分段階・作付段階・収穫段階) 5. 生産調整実施者へのメリット措置(水田農業活性化緊急対策等) 6. 目標未達府県・市町村・生産者へのペナルティ措置(産地づくり対策、各種補助・融資等) 7. 農協系統への要請

表10 品目横断的経営安定対策の名称変更

旧名称	新名称
品目横断的経営安定対策	水田・畑作所得安定対策(北海道) 水田経営所得安定対策(都府県)
ゲタ	麦・大豆等直接支払(北海道) 麦・大豆直接支払(都府県)
緑ゲタ	固定払
黄ゲタ	成績払
ナラシ	収入減少補てん
経理の一元化	共同販売経理

かあげられていますが、これらの具体的な内容はその後の見直しに委ねられています。

それから後者の米政策の見直しは表9です。品目横断的経営安定対策、生産調整、米政策等の見直しとなっていきますが、中心は生産調整です。その内容は非常に多岐にわたっており、それぞれについて説明している余裕もありませんし、私もよくわからないところがあります。

ザッとこれのみてみますと制度の本質にかかわるような問題と、運用上の実務的な修正というものが雑然と並べられているという感じがします。

例えば品目横断政策として八つぐらいの項目をあげています。そのうちの交付金の一本化とか、その他というのは自民党がいわなくても政府自身がやらなければいけない問題です。

ついでにいいますと「名称も変える」といっているんですね（笑声）。それが表10でして、ゲタはだめ、緑ゲタはだめ、黄ゲタはだめ、それをこのように変えろとしている。自民党がいうのはわかりませんが、政府までがこんなことをいい出すのは不可解です。もともとゲタとか緑ゲタとか黄ゲタというのは俗称なんです。その俗称を「変えろ」というのは一体どういうことなのか。品格がないというか、見識がないというか。むしろ私は従来の方が便利でわかりやすいと思う。

そういう細かな問題はいっさい省略して、次に重要な論点だけをあげてみたい。第一点は、特に緊急対策以降備蓄の性格が変わったという点です。

政府は緊急対策によって三四万トンを買入れ一〇〇万トンの限度いっぱいもってしまってしまった。その裏側としてことしは売り渡しを中止するとして凍結した。それを契機にそれまで下がり基調の米価が急上がった。そういう短期的効果は確かにあった。

しかし、その反面長期的にはさまざまな問題を抱え込むことになった。一つは、今年凍結した三四万トンを来年どうするのかという点です。売れば価格は下がるし、かといって、三四万トン売らなかつたら、来年政府は買入れられない。こういうジレンマをかかえこむことになった。いま一つは、これによってこれまで維持してきた回転備蓄原則が崩れて、棚上げ備蓄的要素が入ってきたことです。そのことは裏からいうと、政府備蓄が市場介入的になってきたということです。それはそれでいいのだけれども、それではその場合の介入ルールはどうするのかというともない。さらにいま一つは、事実上全農の調整保管が復活したこと。今回政府は全農に一〇万トンをもたせた。しかもこれは括弧つきの調整保管で、最初からえさ米としての処理を前提としている。かつての調整保管は一年間保管して、翌年主食として売るとい

う形だった。ところがこれは最初からえき用処理を前提としており、それについて一〇万トンで大体一〇〇億円の損失が生じる。その半分は政府がもち、残り半分は全農がもつということになった。

これについてはいろいろ問題がある。一つは、その負担をだれが被るのかということ。ことしは全農の中にファンドがある。今までためた金が八〇億円ぐらいあるようなのでそれを流用すればすむ。しかし、それは一年限りですから。その後どうするのか。全農が被るわけにはいかないから結局は生産者から同じように負担金を徴収することになる。生産者は作況超過米抛出とこの抛出を二重に被ることになる。

そんなことをはたして生産者が納得するだろうか。こういう問題を何ら検討しないまま事実が先行してしまっただということが後に大きな禍根を残すのではないか。

第二番目に生産調整の性格が大きく変わろうとしている。一言でいえば政府規制の復活・強化ということである。これまで政府は生産調整は生産者団体主体に移行させる、いわゆる選択的生産調整に変えるということをずっといつてきた。政府はそれを背後から支えるだけだところところがそれが一挙に変わって、再度政府なり県が前面に出てきた。もう既に新しいシステムによる割当が府県から市町村へ下ろされてきていますが、これはかなり

規制が強まって、従来の目標ないしノルマに近くなってきた。作付段階とか収穫段階、さらには最終販売段階、それらを含めてこれについて指導・規制を強化する。それ以外に目標数量の県間調整をやり、それについての助成プラスとマイナスの助成をつけるという。

さらに目標未達にはペナルティー措置を課すといっている。本当にやれるのかどうかわかりませんが、各種の助成金、例えば地域への補助金、各種の融資事業、補助事業について達成しないところはカットすることもありうるとしている。

できないところにペナルティーを課したら生産者は生産調整からますます逃げてしまうという可能性がある。本当にそんなことができるのかどうか。

無理やりかつての統制システムに近づけようという気運が強まっている。しかしそんなことが今さらできるのだろうか。私は価格・流通が自由化されたなかでそんなことはできるわけがないし、やったら逆効果ではないかと考えている。

三番目は担い手政策、品目横断対策です。これは大部分は年齢制限撤廃とか、要件緩和とかの実務上の改革ですが、一つ注目されるのは、県知事の特認をやめて市町村長の特認に移すということです。これはかなり大きな変化で、担い手政策のあり方が変わる可能性をもっている。

これを具体的にどういう基準でやるのかということはまだはっきりしていませんから何ともいえませんが、なもし崩し的に担い手の範囲が拡大されていく可能性が強いのではないかと。

それから先進的小麦等の産地にプラス α をつけること。これはある意味では当然です。先ほどいいましたように小麦とか、大豆とかはほとんど全部が対象になってしまったわけです。そのために例えば北海道とか北九州のような麦の主産地で近年生産性向上のいちじるしい地域には何のメリットもない。そこにメリットをつける。ですから担い手対策が事実上丸がかえ対策になったのでその内部にあえて格差をつける、そういう意味をもっている。

IV 評価と問題点

いろいろと細かなことがあります。全部省略して、最後に評価について簡単にまとめてみたい。この三ヶ月足らずの間に進行している米政策の見直しを全体としてどう評価するのか。まえにいったように、私はこれは基本的には民主党の政策ビジョンへの接近、同質化だと考えています。選挙対策としてあちらがやったので、こちらも選挙対策をやる。そういう形になっている。

政府規制の強化とか担い手の要件緩和とか、過剰米の

政府負担とか、一、〇〇〇億円の財政負担増とか、いわばこれまでの改革からの逆行現象が一斉に噴出した。一部のマスコミはこれはかつての米の政治依存体質の復活だという議論をしています。

要するに末端では政治にたよればどうにでもなるんだという風潮にまたなったということです。私はそこまではいいてはいないと思いますが、ただ少なくとも今度の改革見直しによって末端の危機感はかなり薄れたことは疑いないと思います。これまで米改革に危機感をもって「何としてもやらなければいかん」と必死だったのが、そうした切迫感はかなり薄れてしまったのではないかと。

それ以上に問題なのは、目標がみえなくなってしまうことです。米政策はどこへ向かって動いていくのかというのがわからなくなってしまった。その点が非常に深刻ではないかと思えます。冒頭で「迷走」といったのは、そういうことです。二二年度に「あるべき姿」を議論しようとしていたのが、それとは逆の方向に走り出してしまった。そういう状況になっている。

それでは米政策のあり方をどう考えるのかというのが最後の論点です。私は今の日本が置かれている状況を踏えて米政策のあり方を考えるとすれば、選択の幅は非常に限定されていると思うわけです。与党であるうが、政策に大きな違いはありえない。

理念論、抽象論はどのような議論もできません。しかし、現実的にいまある各種の社会的・経済的制約条件の中で政策を少しでも変えていこうとすれば、そんなに幅はない。そういう前提で考えると、少なくとも四つぐらいの柱がビジョンとしてあるのではないかと考えられます。

一つは統制システムから市場システムへの転換です。

米は半世紀以上にわたって統制下にあった。これを市場中心のシステムに変えていく。こうした基本方向は動かしがたい。いくら梶井さんが頑張っても従来方式の維持は無理です。

二番目は生産調整からの脱却です。米はもう三〇年以上生産調整をやっている。これだけ需要が減ってもまだ生産調整を続けるということは非常に無理で、もはや長くはもたない。そこからどうというプロセスで脱却していくのかということ です。

三番目は担い手対策です。米政策を担い手政策とワンセットで考えざるを得ない。担い手対策をどういう形で価格政策に組み入れていくのかということ です。

四番目は、これは余り議論されませんが、政府による新しいセーフティネットをどう構築するのか。米とか野菜のように価格変動が非常に大きいものについて、政府が全く責任をもたないというシステムはありえない。最低限の安定は政府が責任をもつという制度が必要です。

以上四つぐらいはだれが考えても動かしがたいのではないかというのが私の意見です。最後はかけ足になってしまいました。以上で私の報告を終わります。

討 論

最初の質問

司会 ありがとうございます。それでは私の方で最初に少し口火を切る議論をさせていただきます。次に皆さんの方から質問をいただくという形にしたいと思います。

報告が非常に詳細で、しかも全体にわたっていますので、一つだけ枠組みに関する質問をさせていただきます。と思います。政府が出した改革、つまり見直しというのは、タイトルからして農政改革の三対策についての見直しということになっています。つまり品目横断と米政策改革と農地・水・環境保全向上対策の全体の見直しだということ です。

実はこの前の高橋経営局長との座談会のときも全体を称して、しばしば「品目横断対策」といわれていると指摘されていたことに象徴的にみられますように、政策は三つなんです。主たる眼目は「品目横断」にくくられるものであるという認識が政策当局にはあったように思います。

その観点ときよの先生の報告とはちょっとズレがあるかなと思いました。佐伯先生の場合には、やはり「米政策」という枠組みから全体をとらえていくというところで考えられていると思うんです。民主党の政策の上に乗るといふか、その上にあるものとして米政策をとらえているんだと思うんです。自給率問題ですか、これとの連動が品目横断対策の中には出てくるんだと思うんです。

つまり水田農業構造改革を軸として品目横断対策が組み立てられており、それに畑作が組み込まれていて、この全体を通じて食料自給率の低下を食い止めていくというロジックになっている。自給率の問題があるからこそ、民主党も戸別所得補償において自給率の問題を扱っているわけです。

だから品目の幅もはるかに広がっていて、主要作物まで含むようなものにまでなっているわけです。そういう点で佐伯先生の場合は、やや米政策にシフトする形で見えていくということになっていて若干考え方の違いがあるように思うんですが、その点についてもう少し説明していただけるとありがたいなと思います。

佐伯 そこは私にはよくわからない。三政策というのは本当に一体なのか、特に水・資源対策というのは政府の

司会 そもそも中身があるのかと（笑声）。

佐伯 作物別価格政策をやめて地域政策に移していくという、そういう発想はわからないでもないが、それではこの対策がそれだけ内容のあるような政策になっているのだろうか。形式だけ並べたにすぎないのではないか。

司会 ただもしそうだとすると、逆に北海道の畑作が入って来ない話になりますよね。北海道の畑作問題を米政策と一緒にしてしまったことにはもともと無理があったと。たまたま麦・大豆が入っていたから……。それと麦・大豆だけやればいいのに、ばれいしょとてんさいまで含めてしまった。一方ではこれは何なのかということがあるんですが。論点としては。

佐伯 そのところはだれも余り議論しない。本当は畑作の価格政策の方が先に完全に行き詰まった。財政的にもたなくなってしまうって、これを先行的に変えていくということがあったのだと思うのです。

それをたまたま米政策とドッキングさせて総合的な担い手政策にするための第一歩とする。そういう位置づけだろうと思うのです。

三対策はWTO対応なのか

服部 いや、直接的にはWTOとの関係だと思っただけです。できるものは保護削減の対策をとらない緑の対策にしたいということだと思います。わかりにくくさせた一

番大きなものは一足とびに農家単位にしたところだと思
う。まず個別でやればわかりやすいんですよ。

司会 品目ごとにやればね。

服部 そう、品目ごとにやって一定期間が過ぎてから農
家単位にしていく方がわかりやすいのではないか。それ
を初めから農家単位にした。ここでわかりにくくなった
と思うんです。

しかし、それも緑の性格を強めていきたいという、そ
れがあってやったことだと思うんです。

佐伯 建前としてはたしかにWTO問題も踏まえてやっ
ている。しかし本当にそこまでやらなければWTO交渉
に対応できないのだろうか。

服部 それはそうですよ。

佐伯 これまでの生産調整の助成でも緑にしてしまった
でしょう？ 転作奨励金をある時期から政策価格がなく
なったという理由で途中で緑と通報してそのまま通った
わけですね。

服部 それは環境保全との関係ですすでにウルグアイラウ
ンド合意時に緑にしていると思います。

佐伯 環境保全として通った。

服部 他の国からクレームが出なかった。

佐伯 転作奨励金が環境保全だというのは私はかなり無
理な論理だと思うのです。しかしそれに対してクレーム

が出なかったので通った。WTOというのは、そういう
仕組みだ。

梶井 水田機能の維持というのは環境保全だと、そうい
う理屈なんですよ。

服部 そうです。そういう論理です。

佐伯 だから今後もそういう論理で頑張れないことはな
いはずだ。

司会 でも国際分野ではそういう面があるのではないで
すか。

米にもゲタの政策が必要か

佐伯 それからもう一つ、今回のかなり不自然な形はい
ずれ米についてゲタを入れなければいけないが、その前
哨戦という意味をもって。しかし米について、麦・
大豆と同じような形でゲタができるだろうか。そこをだ
れもいわない。あるいは政府部内で検討しているのか知
らないけれども……。

服部 大豆の場合はもう交付金制度があって……。それ
を固定したわけです。それは不足払制度です。もうやって
いたということですよ。ところが米に関してはそのがない
んです。一方米価が下がっている。今の収入変動緩和対
策だったら、基準自身が下がっていくわけだから基準を
固定して、まず米を不足払型の直接支払いにしていかな

いといけないと思うんです。

佐伯 そうなんです。

服部 今の制度の問題はそこにあると思うんです。米は非常に大量だから、それをやれば財政的に大変なことになるってしまいうさらに三、〇〇〇億、四、〇〇〇億と金がかかる。それは財務省は認めてくれないと思うのでそれをやれないわけでしょう？

コメのナラシ（収入変動緩和対策）の基準を固定して不足払い型の直接支払いに移行させていく。それが核心問題だと思います。核心問題が避けられてしまっている。

夏の選挙で爆発した「政策の対象もごく一部にしか設定されていない」、そういう批判があったわけですよ。国があれだけ力を入れた認定農業者、それは市町村で決めているわけでしょう。地域のビジョンの中において認定農業者は認定されている。それは全員が担い手ではないのかといったら、四ヘクタールとか、二・四ヘクタールの要件で切られてくるわけでしょう。それは矛盾だと思うんです。

その点に関して自民党の見直しによって、そこは地方自治体の市町村長が認めれば特認でオーケーだとなった。私はその問題は打開されたと思うんですよ。

市町村特認は面積要件なしなのか

佐伯 その点は市町村長特認にしたとしても、おそらく完全にフリーハンドの特認ではないのだろうと思う。条件はつけるのではないか。

服部 いや、それはそうでなかったら……。

佐伯 知事特認だってそうだった。

司会 もし、それで前のまま生きていたら何も変わらないということですよ。

服部 そうです。

司会 変えたということは外したということですよ。

佐伯 今条件をつけたらどうだろうか。

司会 勝ってこないですよ。

佐伯 票がなくなってしまうだろうか。

服部 私はそれはよかったと思うんです。そうしなかったらつじつまが合わないですよ。認定農業者制度をつかったこととやるのが……。

司会 僕は実質的には全くなくなったかと思ってるんですよ。面積要件なんていうものは、事実上。

服部 認定農業者に関してはでしよう？

司会 ええ。全く吹っ飛んでしまった。実態的には。そうせざるを得ないと思うんです。これを受け止めた方からすれば。それでは逆にどう立てられるかと考えたんで

す。こちらを立てて、あちらを立てないということでは
きない。それでは市町村長選挙では落ちますよ、全部。

選挙はアウトですよ（笑声）。

梶井 もう一つは、集落営農の条件としてあった変な枠
組みがほとんどなくなるよ。

服部 集落営農組織をつくっているとか、それから認定
農業者制度があるという、それはやはり一定の枠なんだ
からそこから出発すればいいと思うんですよ。

民主党案で注目される自給率向上

梶井 民主党の案、あれは法律の目的のところであつた
ているけれども、「自給率向上」というものを前面に押し
出しているんだな。そのためにはこれをやらなければい
けないよ。今までの米政策のあれでいうと、今までその
自給政策との関連というのが非常に薄くなっていったん
ですよ。今度の見直しでもそこところが全然はつきり
していないよ。

司会 そうです。だから私の先ほどの佐伯先生への質問
は、逆にいうと米政策ではなくて、「水田農業構造政策」
あるいは「水田農業政策」として先生はどのように考え
ているのかという質問だったのです。

梶井 そもそも新しい米政策が出たときに、もう自給政
策を放棄したんですよ。あの段階では。僕はそう思っ

ているんだけど。だから望ましい米政策のあり方
ですか。あれは完全に望ましい経営ができたから自分
で判断するんだから、もう政府が介入する余地はない、
必要はないんだという考え方ですよ。それが望ましい
姿だといっていたんだから。しかし、現実的には自給政
策それ自体を引っ込めるわけにはいかないし、逆に強化
しなければいかんという世界的な穀物需給の変化が出て
きているにもかかわらず、それとの政策整合性がないと
いうのが今の政策の一番大きな問題ではないかと思いま
すが。

服部 秋の見直しの中の一環には飼料米が入っている。
あるいはトウモロコシに関しても初めて拡大目標が出さ
れています。

梶井 飼料穀物に関して初めて言及されたというのは、
それはある意味で今まで……。

服部 私は飼料穀物の増産に、基本的に初めて触れられ
たという感じをもっているんです。現行自給率二五%か
ら五年後三五%の目標が出されています。

梶井 僕が訳がわからないのは、若林さんは八月の時点
で三九%に自給率が下がったときに「これは大問題だ」
ということ、「全省を挙げて危機感をもって自給率向上
政策に取り組み」という訓辞をやっているながら、今度の
いろいろな予算のあれをみてもそんなに自給率向上につ

いててこ入れをやっているようにはともみえないんですが。そこところがよくわからない。

それで今度の米政策改革の問題に関連しても、この問題と自給率引き上げ問題とどう関連させるのかという、そういう議論というのが若林さんからはちっとも出てきませんね。出てきていない。これがよくわからないな。

服部 飼料という点でやっているのではないんですか。

梶井 それでやるのならもっとはっきりそれを打ち出した方がいいんですかね。ただ飼料作物、飼料の自給率の向上というところでは、依然として粗飼料だけですよ。この飼料米に関しては、この米問題に関連して初めてその中にカウントするようにしたけれども、飼料の自給政策のところではほとんど飼料米の問題には触れていませんよ。

服部 それは触れていないですね。生産調整、転作の課題として出されていると思います。

梶井 だからこの生産調整のあり方をどうするのかというのは大問題なんです。問題になるときはいつも国際的にもおかしな時期になるんですね（笑声）。あれはそもそも生産調整というものを農政審が議論したのは一九六九年ですが、あのときには明らかに米価を下げて、そしてハイコストの地帯は米生産から撤退させるといのが農政審の一番中心的な考え方で、しかし、すぐにはでき

ないからということでは転作政策というのを出してくるわけです。

それが本格的に生産調整を自給政策との関連の中に位置づけて、自給率の低い作物に転作して、水田機能は維持しながら、しかも自給率の低い作物の生産に向かわせる。総合的食糧自給政策の一環だとしたのは一九七五年ですよ。あれは鈴木善幸さんが農水大臣のときの水源

総合利用何とか対策かな、あれになったときですよ。それが本格的な生産調整の政策ですから。それが一九七四年に三木内閣で国民食糧会議を開かなければいかんというような状況を踏まえた形でそれが出てきているわけです。

その三木内閣の国民食糧会議に全農林として穀物自給率六〇%引き上げの提案を我々はやったわけです。そのときに問題にしたのはやはり飼料穀物ですよ。中心は。あのときに既に試験場の方々は、飼料穀物に関しては大体一〇アールあたりで一トンぐらいの収量は大丈夫だと、技術はできている。普及に乗せても八〇〇キロは行くよという話をなさっていたんですが、このころ試験場の人たちの話を聞くともうちょっと弱気だね。そこまですらもう行けそうもないというような感じの話をするけれども。

司会 そんなことはないですよ。一トンはいけますよ。

梶井 今度、生産調整を新たに、これをどうするかというのが問題になったこの時点が、やはり国際的にいえば、あの時と同じですね。これだけ全体として穀物が暴騰するような状況の中で、日本の穀物政策をどうするかという中で議論しなければいけないという問題ですよね。

生産調整のあり方を問う

佐伯 服部君にちょっとお聞きしたい。私は日本の生産調整のやり方は国際的にみて非常に特殊ではないかと思っている。作付制限はアメリカでもEUでもやっているが、日本の場合は非常にきめ細かい。県別あるいは市町村別にウエイトをつけて、それから農家別にもウエイトをつけて非常にきめ細かくやる。

外国では国全体で一律何パーセントとか、せいぜい県、州レベルで差をつけるだけで、そんなに個別に細かく割り当てることないのではないかと。

服部 アメリカは、一九九六年農業法で生産調整を廃止したので現在は、生産調整は行っていません。九五年までのアメリカでは「一五%減反」といったら、各農家の作付面積がわかっているから、その一五%減らさなければいけないことです。

佐伯 そうでしょう？ とところが日本では非常に細かな

ウエイトをつけるために、生産者にとって義務みたいな意味をもってしまふ。

服部 かつてのアメリカやEUの場合には、生産調整に入れば基本的に目標価格が保証される。

佐伯 選択するわけですね。

服部 文字どおりの選択です。

佐伯 したがって達成率八〇%でも九〇%でもいい。ところが日本では一〇〇%でなければならぬ。

服部 アメリカ・EUの場合、生産調整に入らなかつたら不足払いの利益が得られないわけです。市場メカニズムのなかで生産調整をやっているわけだから、そのところがかみ合っているわけです。

佐伯 日本の場合、生産調整が達成できないと大変な問題になるというけれども、ほかの国ではそんなことはない。

司会 EUの場合には一応すべてが過剰だという前提ですよね。日本は麦や大豆が不足しているという、そこがずれているわけですよ。つまり増産しなければいけないという。

服部 問題は米の需給調整ですよ。

司会 だから米は余っているけれども、ほかは足りないという想定だからややこしいんですよ。これは増産しなければいけないという。

服部 そうなんです。だから僕はこういう問題があると思うんです。秋に自民党があれだけいろいろ対策を打って、需給調整に関しても三四万トン買い入れたり、一〇万トンをエサにしたり、それから来年に關してもう一度相当の力を入れて数量調整当を実行していこうと。それは猛烈な努力がなされると思うんだけど、でも、実際にただ乗りしてコメ生産をふやしているのは、関東近辺のコシヒカリをつくっている人たちでしょう。一番の中心は。

佐伯 いや、最近では遠隔地まで浸透している。新潟、秋田などです。そこまで一般化している。

服部 そこまでいっていますか。

司会 遠隔地までいっています。それは事実ですよ。

服部 それは、価格が高ければ作れるものをつくった方が有利だからやるわけですよ。彼らの行動には一定の経済性があるわけです。僕がみるには。

梶井 それに対抗できるだけの転作メリットがないと。

服部 メリットとただ乗りした人達が被るデメリットがないんです、今。とにかく価格を高くしておこうということでもみんな努力しているんだから。

司会 フリーライダーですね。

服部 フリーライダーをなくしていかないと。フリーライダーは何もデメリットを受けないわけです。アメリカ

・E U型なら生産調整に入らず生産を拡大する人が増えれば価格が下がるわけです。そうするとフリーライダーは価格下落のデメリットを受けるわけです。メリット、デメリットが極めてはっきりしている。日本はメリット、メリットと違ってデメリットがない。今や罰則などはないわけです。それがないんだから、だからただ乗りしても何も罰則を受けないわけです。

統制経済に戻るといってもできるわけがないんだから、市場経済の流れは、もうとめられない。そうした中でどうするかと思ったら、僕はアメリカ・E U型をやる以外にないと思うんです。それは生産調整参加者が不足払いを得られるということだから、先ほどの収入変動緩和対策の基準の固定化の問題と整合性がとれてくると思うんです。それがあって、いろいろなメリット措置をやるなら、メリット措置の意味が出てくるだろうという感じがするんです。

矢坂 私も価格支持からいきなり市場価格にに応じて供給量で調整しようとするのは大きな問題だと思っんです。が、今はまだ放っておくと過剰になるかもしれない。過剰になって価格が下がっていくという経過を辿っています。しかしさらに生産力が落ちていくと、実はコメをさらに輸入しなければならぬような状況になっていくかもしれません。そうなると、生産者丸抱えの支援政策と

というのが逆に現実味を帯びてしまうということにならないでしょうかね。

やはり不足払いしかない

服部 でも最終価格保証を、生産費の水準でもって保証すれば、生産は続けられるでしょう。減ることはないと思う。その保証がはっきりしていれば。ところ現実の価格がだんだん下がってくるわけでしょう。それではつくっている人にとっては安定感がないじゃないですか。規模が拡大しても農業所得が減るといのは、そういうことだと思っただけです。

それだったらさらに農業をやっているという前向きな気持ちにならないと思っただけです。

佐伯 そこはそうなんだけれども、それを全農家に対してやるのか、特定の担い手だけやるのか、後者の場合その形態をどういう形でやるのかというのが問題です。

服部 それは絞ればいいじゃないですか。どの程度絞るかというのが一番難しいところだと思います。品目横断は面積で縛ったわけですよ。気持ちはわかるんです。僕も最初はいいと思ったんです。どうしたって日本では規模を拡大しなければならぬ。規模拡大のためにはどうしたらいいのか。そこで面積に縛りかけたわけじゃないですか。賛成した者の反省点ではあるんだけど(笑)

(声)、理念で行ったんだね、規模拡大を絶対にやらなければならぬという理念のもとで。

司会 そうです。先に立ってしまったから。

服部 理念でやってしまったんです。そこは多分農水省も反省があると思うんです。だから、認定農業者ならばいいという形で規模の縛りを外したというのは、僕はいいと思っただけです。やはり規模で切ったのは理念でした。机上のプランだった。僕はそういう感じがしてしょうがないんです。

佐伯 半分は机上想定でしょうが、しかしそうでもしなければ、農協の丸抱え構想に対して歯止めが効かなくなるおそれがあったわけです。これは今でもそうだけど。

服部 それはわかるんだけど、やはり四ヘクタールとか一〇ヘクタールで切るといのは、無理がある。

司会 僕なんかの意見は、二、三、四、五とかいうように徐々に増えていく数字が出てくればよかったですね。でも、いきなり一定面積で切ってしまったんですよ。

そうすると集落営農を含めてそこでもうピタッと選別されてしまうわけです。それはやはり現場ではショックだったのではないかな。受け止め切れなかった。つまりこれからの努力を認めてくれないと、「もうおまえ、だめよ」と、劣等生だといわれたわけです。

服部 イエローカードじゃないんです。レッドカードな

んです。

梶井 選別ではなくて選択でやればよかったですよな。生産調整に参加するという選択をした人たちについては……。

司会 メリットがあるようにする。

服部 やはり誘導だと思ふ。政策は誘導でないといけないと思ふんです。

司会 他方で、一番の問題は岩盤対策ですよ。なぜできないんですかね。しかし、何でいつまでこうやって手がとれないかというのが私はよくわからないんです。それが悪いんですか。

経営者は補助金をもらわないという謬論

服部 一つは予算に対する財務省のカベと思います。もう一つは司会さんたちが批判していた補助金を使うのは経営者ではないという経済財政諮問会議を中心とする考え方も一つある。

司会 やはりあるのですか。

服部 ある。その二つだと思ふのです。

司会 Tさんのすごい意見ですね。

服部 それじゃあ補助金をもらっているアメリカやヨーロッパの農業生産者が経営者ではないのかといったら、そんなこといえない。もらうことを大前提にしているわ

けですよ。そのところはやむを得ないわけだよ。そういう基本的な認識がないと思う。

司会 僕もそう思います。

梶井 ばらまきにはなっていないんだよ。このごろ日本語が乱れているものだから……。

服部 民主党が一兆円ということをいったわけでしょう。そういう風潮を打破する意味からいったら、一兆円にどれだけの根拠があるかどうかは別として、私はいいと思っているんです。

梶井 発想それ自体はね。

服部 そういうことです。

梶井 計算にはいろいろ問題あるけれども。

服部 予算の組み換えだ。それは首相の、最高責任者のヘゲモニーですよ。そうしない限り風潮は変わらないと思ふんです。

司会 そのこととWTO対策というのはどうなりますかね。つまりそのような方向へ国内政策の舵を切ったということを前提に交渉に臨むというのが大事であって……。

服部 そういうことです。できるものは緑にしなければいけないです。あるいは青とか。

司会 その場合、いきなり全部緑でなくてもいいわけですよ。

服部 全部緑でなくてもいいです。

司会 緑の方向を強めるということ。

服部 そう思います。

司会 だってストックはまだいっぱいあるんですから
(笑声)。

服部 ええ。僕はそれでもいいと思うんです。それが現実的であれば。今の経営安定対策にも黄色のゲタ(WTO協定上・削減対象の黄の政策)があるわけだ。そういうのも使えばいいと思う。

司会 先生、いかがですか。随分逆襲が来たみたいなんです。

服部 いや、逆襲じゃないですよ。

三政策の見直しは当然か

佐伯 このメンバーのなかでは今回の自民党の見直し案は当然であるという議論が多いのかな。私にはちょっと信じがたいけれども。

服部 やはり担い手の範囲は広げた。

梶井 中身自体はいいと思うんですよ。ただ今までの政策を変えようとしているということだけは評価するけれども、僕は変え方は余り賛成ではないです。

佐伯 しかし国の関与を強めるという点について梶井さんは賛成でしょう？

梶井 賛成。それはだって生産調整をやらなければいかんとなったときに団体の自主的な取り組みとして生産調整などということができるかと。基本的にそれはできないと僕は思うんです。やれないと思うんです。しかし、

それに対して選択できるようにするために参加メリットを与えたいというのは、これは政策課題ですから。それは団体などができることではないんです。

そういう政策課題を明確にすることが政府の責任なのであって、それをやるのが生産調整、国の政策としてやるんだということでない、そういう政策はとれないわけですよ。

佐伯 そういう抽象的な議論ではなくて、目標数量をだれが決める、誰が割当てるかという点が問題でしょう？

梶井 いや、これだけのことをやらなければいかんというやつは、これは国がやる。個々の農家まで何で国がやらなければいかんのかということ、そんなことは考えませんけれども。

佐伯 国から府県に下ろすとなれば府県・市町村もそれ

にならう。ほとんどそうなってきたらいいわけでしょう？
梶井 なってきたらいい。本来は、それはやり方の問題であって、この国の政策として生産調整する、どれだけやるんだということ、これは国の政策であって、それに対して一体どういうメリットを与えて実現を図るか。

加瀬 予算を引き出す観点からいうと、やはり国がこれだけの生産量に抑えるということを決めて、それでそういうことを聞いたやつだけに予算をつけますよと。

梶井 メリットをね。

加瀬 メリットをつけないと、納得させることはできない……。

佐伯 こういうことなんです。具体的にいうと全国目標数量というのは前年の販売実績でどれだけ売れたかはわかる。だからそこは客観的な数字が出るわけです。

ところが府県に下ろすか、府県から市町村に下ろすというときにはそういうわけにはいかないわけです。産地間競争の問題が入ってくるから。その調整をだれがやるのかという問題です。建前としては、一応国は全国の見通しはやり、その点は団体が自主的にやれということになっていたんですよ。しかし、今度そこまで国がやり始めようとしているわけです。

やはり生産調整が必要ではないか

加瀬 佐伯先生が「逆走する」とか、「後退する」といわれているんですが、その生産調整を前の方式でやるということが逆走になるのかどうかは私には理解できなかつたんですが。

佐伯 だってそれはそうじゃない？ 制度を仕組むのは

国、それを運用するのは団体。

加瀬 ですから国の責任でやらないと組めないのではないかと思うんです。今の問題は。

司会 それはわかります。論点としてはそもそも生産調整が要るか、要らないかということがあるのではないですか。

梶井 そもそも「情報を出す」ということに一体どういう意味があるんだということなんですよね。

佐伯 情報を出すということは、別に論理的には必ずしもそれに従わなくてもいいという選択性があるということでしょう。

加瀬 でも自由市場か統制かという抽象的問題ではなくて、今生産調整を実現するための予算を、あるいはメリットを仕組むための予算をどうとるかということが問題になっていて、そのときに理屈づけをどうやれば制度が仕組めるかですよね。

ですから例えば八四〇万トンぐらいと見てシステムをつかってメリットを与えるぞといって、勝手につくる人たちがいて、例えば八八〇万トンになってしまうかもしれない。なってしまいかもしれないですが、潜在的に八四〇になる形であることを聞いた人たちにメリットをつけるというのは、これは国民経済的に合理的だと判断してもいいのではないですか。

佐伯 そうではなくて、もう少し具体的な次元の問題です。あなたがいつているような抽象的な議論ではなくて、全量目標を県にどのように割り振るかというときに、あなたの議論では済まない。県間競争が入る。全国的な見通しを出して、それを県にどう割り振るか、県から市町村にどう割り振るか。そこは抽象的な議論ではすまない。産地間競争があるわけでこちらがたくさんれば、あちらは少なくなる。そういう問題を一体だれが調整するのか。

あなたがいつている予算の都合上こうやればいいというのは枠組みの問題で、配分の問題ではない。

司会 民主党の案を考えた場合に、米のところの目標数量という数字の話だけではなくて、恐らくすべての品目に出てくるのではないかと思うんですよ。実態的にはね。それで恐らく品目ごとにメリットの差がかなりあって、もしかしたら米の方は低いと。生産が多くなってしまうから。そうすると大豆をやや高めに出すと。それを繰り返しながらあるところに持って行くというのが多分民主党の考え方なのかという気がするんですが、どうですか。

佐伯 そうかもしれないけれども、全部を米並みに。保証しろということでしょうか？

司会 そうそう、米並みに持って行くと。

佐伯 そんなことはできるわけがない。

服部 それは大変な話ですよ。

司会 そうすると米を下に下ろすのと同じような形で、麦とか大豆についても下ろすことも考えられてくるのではないですか。

自給率向上に対策はあるのか

佐伯 そこはわからないですけども、そういうことになるのかもしれないけれども、つまり自給率の問題がまさにそうだけれども、自給率を維持しろという議論には抽象論としてはわかるし賛成です。しかし、それでは具体的にどうやってやるのか。

司会 先生は反対ですよ。

佐伯 自給率は非常に複雑な要因が絡む。例えば為替レートが変わっただけで自給率が全然変わる。そこまで保証できますかということですね。梶井さんのいうことは原則論で政策論ではない。それでは為替レートが変わったときにどうするんですかとききたい。そこまで踏み込まないで、自給率維持といわれても現実性がない。

司会 それでは自給率の問題はもういいと、そんなものはやってもむだだと……。

加瀬 そのようにいわないで、「セーフティネット」といわれているのはそれを含んで、消費者にとってのセーフ

ネットだということですよ。

司会 だからそこです。どうするんだということなんです。よ。論点はね。どのようなことを先生はお考えになりますか。そういうセーフティネットの問題を自給率がこのようになってしまうような事態の中でどう考えるかということですよ。

佐伯 国際的な側面は別として国内的に言えば米については最低価格みたいなものがないというのはおかしいということですよ。ほかの国ではそういうことはあり得ない。それを現在は全部市場に任せている。せいぜいあるのは変動緩和政策ぐらいのもんです。こんな政策はあり得ない。

なぜそうなっているかということ、やはり今までのいきさつがあって、仮に何らかの形で最低価格を設定すると、そこに政治的な圧力が集中してまた元の形になるという、そこを非常に恐れているに違いありません。

その可能性はないとはいわないけれども、それだからやらないというのはおかしい。そこはきちんと新しい発想で設定すべきだ。時代が変わってきているわけです。無理に政治圧力で何でもやれる状況にはない。

服部 だってそもそも米価自身が一〇年前よりも半分以下になっているわけです。標準的な生産費で保証するというと、明確にそういうことに移行する必要があるんで

す。

佐伯 ただその部分については、先ほどいったことと関連しますが、直接支払いをどのような階層を前提にして考えるかという問題があると思うのです。

服部 それはやはり標準でいいと思うんです。そうした規模の大きいところは、それ自体でメリットが出てくるわけです。そのかわり小さいところはメリットが出ないわけです。

梶井 計算のやり方としては標準でやらざるを得ないだろうね。何を標準にするかということを決めてしまっただけ。ただ自給率との問題、率の方が問題なのではなくて、一定程度の自給率を維持するためには一体どのような生産政策をもたなければいけないか。そこが大事なところなんです。面積は一体どれくらいが最低限確保されなければいけないか、基幹作物として、どういうものでどれくらいの面積かを大まかに確保してこれを目標にするというような基本的な生産政策がないと自給率問題というのは議論できないと思うんです。

日本の場合、例えば今「四五〇万ヘクタール」が最低死守ラインだとなっていますが、今具体的にいって四五〇万ヘクタールは、どのどういう農地を想定して、四〇万ヘクタールあれば大丈夫だといっているのか、それともはっきりしていないですよ。

例えば北海道の天北で草地があれだけあっても、あれは四五〇万ヘクタールの中にカウントされているんですが、あそこでいざというときにジャガイモをつくれるかね（笑声）。

そういうことを具体的に考えていく必要があるのだから、そういう点でいえば、我々としては一体「四五〇万ヘクタール」というのは、一体どのどういう農地を想定して、そこで基幹作物としてはどんなものを想定しているのかと。その上で具体的にはそれで自給率はどれくらい実現できるのかということを考えないといけない。私は平時の状態であれば四五%維持しなければいけないとか、五〇%維持しなければいけないとかは思いません。それは目標にすればいいのであって。だからいざというときの「四五〇万ヘクタール」というのは本当に大丈夫なのかと、そちらの方が心配になってしまうわけです。

米の生産調整の問題というのは、最初問題として、あれは善幸さんがいたときの発想などもそうだよな。いざというときの備えとしては、水田の機能を潰してもらっては困るんだと。水田機能を維持しながら、しかもなおかつ自給率の低い作物の生産を振興させて、総合的な食糧供給力を高める。そのための後押しを生産調整でやりますよと。これは単なる米の需給調整政策ではないよ

ということを盛んにいったんですね、あの段階では。ところが今や完全に生産調整は米の需給政策に成り下がってしまった。特にこの食糧法に移ってからそれをしてしまったんですね。それが一番問題なんだと思うんです。

服部 谷口さん、それに対して何かないですか。一言何か。

司会 いやいや、だから余り「自給率はくだらない」といわないでほしいと。一言でいうとそれだけです（笑声）。自給率は結構重要ですよと。やはり低くなってしまっている現実を直視すれば、「それはどうでもいい」とはいえない数字ではないかということぐらいですかね。トーンダウンしていますけれども（笑声）。

どうですか、ほかの先生。時間的にはもうそろそろ取捨局面に入っていますけれども。

政策や制度に対する考え方

加瀬 何というか、この民主党案に対する批判もそうですが、佐伯先生の非常に矛盾のない制度をどうつくるかという、つじつまの合った整合的な制度をどうつくるかという発想ですよ。それはもちろん制度論としてそうだと思うんですが、どういえるのか、言い方が適当ではないかもしれませんが、矛盾のない政策が今の段階でつくれる状況にあるかというような問題。つま

りこういう政治的なものの次に何が想定されているのか、次にどういう矛盾が出てきて、それに答えるような政策が打たれるのかというところの制度論という議論も必要なのかなという感じがあるんですね。

佐伯 私はあなたがいつている意味がよくわからない。矛盾がないというのは、それを具体的な制度にした場合にきちんとやれるのかどうかといっているのです。

その可能性の少ないものを私は矛盾があるところではいつているつもりです。おおよそ事柄で矛盾がないものはないと思うし、矛盾があるから発展するという議論もできる。しかしそういう抽象的な議論をしているわけではない。

加瀬 つまり例えば構造政策と矛盾するではないかというところで、政策の語っている重点ではないんだけれども、差し当たっての重点と構造政策については順番を付けざるをえない、そういう前後関係というのでしょうか。つまり全部について整合的なものが一発で出てくるかという、なかなかそれが難しい状況なのではないかという感じがするんですが。

佐伯 それはそのとおりだと思います。

加瀬 その問題と一番最後のところで先生がいわれている「改革を支えた二つの偶然」と、先生がこれはよくお書きになっていることだと思っんですが、たまたまこう

いう状況になったので米改革の流れがとまってしまったというような形で議論されておられたことがあったと思うんです。

伺いたいのは、こういう状況がある意味で常態になつて、かなり幅のある中で、つまりWTOがこういう制約をもっているとか、必ずしも消費が確実に減っていくというようなことではなくて、先生自身も消費がかなり変動しているといわれているように、かなりの幅の中でやっていかなければいけないというような面があると思うわけです。

ちょっと話が変わってしまつて恐縮なんですが、例えば水産などというと、水産白書でも強調しているのが国際市場における「買い負け」という現象……。買うのが負けるといって買い負け現象というのを物すごく強調していて、これは先進国の水産物消費が拡大する中で日本がもう買えなくなっていると。日本は必然的に自給率を上げざるを得ないだろうというような見通しを水産白書はやっているんですね。

それは今まで原料や何かにしていた魚を食って行く方向に行かざるを得ない、もう買えないからということをいつているわけです。それはやはり今の日本の経済力が長期的にみて非常に円安が長い時間続いていて、国民的な購買力がヨーロッパなどに比べて相当落ちてきたとい

うような状況がやはりあって、その幅というのが相当大きくなっていると思うんです。

ですからそういう意味でかなりガッチリと日本がもう先進国で所得が高くて、外国から「買え、買え」といわれているという状況はかなり可変的なのではないか。少なくとも魚などについてみてみると、そういう段階の議論をしなればいけないときになっていると思うんです。

佐伯 余り詳しく書くわけにもいなくて、言葉が足りなかったんだけど、私はポジ方式自体が非常に危ういというか、かなりインチキな制度だという感じをもっている。あんなものはうまく機能するはずがない。動き出したらすぐガタガタになるはずだと考えていた。ところが三年間その矛盾が出ないで過ごしたというのは希少な偶然だと思う。

一度豊作があつて、三〇万となり五〇万トンの超過米をもつたらシステム全体がガタガタになるはずだった。

それがたまたま不作が三年間続いたためにそれがうまく機能するような錯覚に陥ってしまった。個別農家に超過米を割り当て、その分を調整して、それで需給調整できるといふシステムはもともとあり得ないんです。

司会 それはそうだと思いますが、不作などをみるとときに例えば生産者の意欲がやはり衰えてしまっている

か、気象条件の変化に、例えばいろいろなことに前より対応できなくなりつつあるとか、そういう要因はないんですか。単なる偶然ではなくて。

「食糧法改正に近い見直し」では

佐伯 私は来年過剰が出た場合、今度はどちらがもつのかということが分岐点だと考えている。全農がもつのだろうか、国が一〇〇万トン超えてもつのだろうか。そこまでいくのだろうと思う。どちらもルールなし。全農はもう金がないからもてないので、農家に被せようとする。農家は被らないでしょう。それでは国がもつだろうか。一〇〇万トンを超えて。

服部 それは最終的に国がもたざるを得ないと思う。

佐伯 そうなると完全に元に戻る。

司会 今は戻っていますよ、完全に。だから僕はここまでする。買っただけなら、食糧法を改正すべきだと思いますよ。

佐伯 そうなってしまうんだよね。

司会 内容的にいいかどうかは別にして、この変えている方向はどんどん戻っていますよ。

佐伯 それで国民的な合意が得られるだろうか。財政的にもかなりきついけれども、それ以上にまた元のように国が無制限に過剰米をもちますというような政策を国民

は支持するだろうか。

梶井 民主党は棚上げ備蓄を主張しているからね。

佐伯 そうだけれども、そんな話は夢物語に近い。

梶井 三〇〇万トンをもって、どれくらい棚上げするつもりなのかよくわからないけれども……。

佐伯 三〇〇万トン全部ですよ。

服部 本場に生産調整をやるのはどういうことかということを考えなければいけないです。

梶井 棚上げに関しては僕は賛成だけだな。

小林 非常に単純な議論ですが、ここまで米価が下がってきて、しかもなお過剰の問題を心配をしなければいけないということをどのように解釈すればいいのかということがあると思うんです。

つまり基本的には米価が下落して、それだけ農家の意欲が失われていけば、先ほどちょっとお話があったような、むしろ過剰よりも足らないという状況が浮かぶ……。

服部 すぐにはならないと思うんだけども。

小林 もちろん。今は兼業農業が主体で収入が生産費をカバーしなくても何とかやっていくという構造がどれくらいまで続くのか。例えば団塊の世代がいなくなったと

きにガクッとなくなるかもしれない。そういう可能性が高いわけですよ。

司会 厳しいでしょうね。

服部 規模の大きい専業農家は維持しなければ。

何故できない本格的直接支払

小林 そうするとその生産構造をどのように考えるかということがまず一つ。それから私は基本的には生産調整

はポジにしろ、ネガにしろ、基本的にはそれは余り意味

がない。もう四〇年やってきてできない。民主党のよう

にさらに米以外も何もかも全部やって、しかも……所得

を米並みに、麦をつくっても同じようにするなどという

ことは人間業ではできないと思うんですよ。そういう中

で、先生もご指摘のように、ヨーロッパ的な直接払いに

日本はどうして転換できなかったのか。なぜなんだろう

かと。ヨーロッパでは面積基準で何をつくっても基本的

には同じ、フラットレートというようにシフトしていま

すよね。日本はそういう形になぜできないのだろうか

と。その二つがどうも疑問で教えていただければと思っ

て(笑声)。

司会 大問題でしょう。先生が答えてくださいよ。私は

きょうは司会にすぎないのに、何で私に振るんですか(笑

声)。

服部 それはやはり一つは財務省の圧力ですよ。もう一

つは、経済財政諮問会議を中心に、補助金なしでやって

いるのが本来の経営者だというイメージがもたれているということがあると思います。

梶井 それは最近だよ。最近の農水省の中樞だよね。

小林 ヨーロッパは直接補償というのをやはり環境問題とかに絡めて社会的な支持をとりつけながら展開していきましたよね。そういうやり方というのも日本でも考えられないことはないと思います。

司会 EUは共通農業政策で価格を支持したわけですよ、基本的には。一九六〇年代末から始まったときに何を一番高くしたかということですよ。あのときにはすべての農産物が過剰だったんですよ。ワインだって過剰だし、牛乳だって過剰だし、麦だって、一応。しかし、総体的にみたとときにヨーロッパがウイークだったのは穀物だった。トータルにみたとときに輸入地域だったわけでしょう？ その穀物をやはり一番高い価格に支持して、ターゲットに据えたあたりが違うのではないですか。政策的にここで引き上げる必要があると判断をしたわけですよね。

それはやはり政策判断ではないんですかね。つまり小麦を一番儲かるような作物に位置づけたということが。

そうすると日本の場合に、今の状態が典型なんです。若い農民に説明するときに一番わかりにくいのは米価が下がっていて、国際的穀物市場は上がっている。「こ

れ、君らわかるから」というと、「先生はわかりますか？」といってくるんですよ（笑声）。難しいんですよ、このことを同時に理解するのは。だってみんな「穀物が上がって大変だ、大変だ」という話しているときに米価は下がっているわけですから。こんなわかりにくい話はないわけです。これがやはり一つ象徴的に今の状態を表しているわけですよ。

それは全体として土地をどう使って、どのくらい自給率を引き上げていくかという戦略的な政策、自給率政策がなかったわけですよ。米政策だけしかなかったわけですよ。例えば大分の安心院町で、転作の大豆の助成金を一〇万にしたんですよ。日本全体が七万三、〇〇〇円のとときに。農家は大豆にウワーッと行きましたよ。全世帯で一〇〇%大豆転作してしまっただけです。

しかし、そんなやり方はいつまでも続かないよということでも補助率を下げていくわけですが、そうしたプロセスの政策が国レベルにはないんですよ。将来の着地点はこのあたりだよと、五年後、一〇年後としては。そこに向かってどう行きますかという話をしていないことが問題なのです。

小林 ただ基本的には日本の価格政策というのは、食用米の価格政策しかなかったわけですよ。

司会 食用米だけなんですよ。後はないんですよ。

小林 だから国際価格の関係でいうと、乖離しているわけですよ。全く乖離しているからこちらの方が少し下がっても、こちらが上がっても、これが乖離があるからそれはつながらないという話であって。ところが今の状況というのは、えさの問題が出てきて、それが現実化して、そこが……。

服部 それは元をただせば梶井先生が関わられた最初の農業基本法のときですよ。その六一年に大豆とトウモロコシの関税を一挙にゼロにしてしまった。

司会 捨てたんですか（笑声）。

服部 畜産を国内でつくらなければいけないから、そうしたと思うんだけど。

小林 米は残した。

司会 だから逆にいえば、早い段階でもっと食用米も飼料米も含めて米の政策転換をすべきだったんですよ。

小林 それを含めてできるようになった、食用米だけではなくて……。

司会 急に盛り上がってしまっ（笑声）。ちょっと時間が過ぎておりますので……。過ぎたころになって盛り上がっても困るんですが（笑声）。

梶井 米だけ頑張れって、あのときは経済企画庁が出したんだよね。

小林 それが大きく転換できるときにしたというふう

考えられますけれどもね。

梶井 それがよくやね。

司会 ただWTOについても「無期延期」と先生はお書きになったんですが、無期延期になってしまった現実があつて、つまりすぐ決まるといふわけではないんですね。常に。だからやはり国内政策をある程度しっかりくりながら交渉していくというスタンスが今求められているわけですね。

服部 逆に今いいチャンスなんです。

司会 そう、いいチャンスではあるんですよ。逆にいうと。そのように考える必要もあるということですよ。

服部 僕などは去年の秋に自民党が見直したときに、もっと核心問題も見直してほしかったという思いもある。

司会 いいこといいますね（笑声）。そういうことで、きょうは締めさせていただきます。どうもありがとうございました。

「家畜排泄物のエネルギー利用」(本誌一月号)に誤りがあり、次のように訂正します。

① 69頁下段10～11行目

(誤) 事務所等 (正) ボイラー施設

② 70頁上段7～8行目

(誤) 昼間はレンダリング工場や事務所などの電力消費が増えるからである。逆に、夜間は電力が過剰になり

(正) レンダリング工場や事務所などの電力消費を完全に賄うことはできない。レンダリング工場が操業しない日曜日には電力が過剰になり

③ 70頁下段7～8行目

(誤) それでも鶏糞1トンあたり五、二〇〇円の事業運営費が徴収されているように、

(正) 鶏糞を産業廃棄物として焼却処理するための許可申請は、地域住民の同意を得ることが難しく、環境アセスメントの報告書提出に長期間を要して補助事業の執行が不可能になるので断念された。

④ 73頁下段2～3行目

(誤) したがって生産者の実質的な処理費負担はトンあたり四、一〇〇円である。

(正) 南国興産への鶏糞搬出・運搬のための経費は二、〇〇〇～二、五〇〇円/トンなので、焼却処理のための生産者の実質的な負担はトンあたり千円強である。