



研究会風景 編集部

## 目 次

### 研究会 平成20年度食料・農業・農村白書をめぐって

司 会 服部 信司  
 報 告 加瀬 和俊  
           池瀧 雅和  
 出席者 梶井 功 谷口 信和 堀口 健治  
           小林 信一 矢板 雅充……………(4)

〔投稿〕グラウンドワーク運動に関する考察  
           —発足までの軌跡と今後の課題—……………加藤 千穂(47)

〔時評〕農地法改正法案の修正の意義と限界 ……………(KY)(2)

☆表紙写真 「救援米」草取り 九州・大分農政分会提供  
 「農村と都市をむすぶ」2009年7月号(第59巻7号)通巻693

## 農地法改正法案の修正の意義と限界



農地法改正法案は、衆議院での審議で、自民・公明・民主の三党によって修正が加えられた。政府提出の農地法改正法案は「農地耕作者主義の原則」を否定するものであっただけに、「耕作者主義」を取り戻した修正の意義は大きい。

だが、今回の農地法改正によって、農地の賃借は、個人や法人を問わず誰でもほとんど自由におこなえるようになる。一般の企業などが東京の本社に農業担当の役員を置き、北海道や九州で雇用型の農業経営をおこなうことも可能になるなど、一般企業などの農業参入にほとんど歯止めがなくなった。

自民・公明・民主三党による農地法改正法案の一部修正は、第一条（目的）に「耕作者の地位の安定」「地域との調和」などの文言を付け加え、一般企業などの法人が農地を借りる場合の要件に「業務執行役員一人以上の農業への常時従事」を加えるものであった。

修正の意義を象徴する文言は、第一条（目的）のなかのつぎのような文言である。「農地を効率的に利用する〈耕作者〉による〈地域との調和に配慮した〉農地につ

いての権利の取得を促進し・・・」〈 〉内が修正・追加部分）というくだりである。

政府提出の改正法案では、〈耕作者〉の部分は単に〈者〉であった。「農地を効率的に利用する〈者〉」であれば、個人、法人を問わず誰でも「農地についての権利の取得」ができる」と読めた。その「権利」には当然、賃借権・利用権だけでなく「所有権」も含まれる。

今回の農地法改正は、農地の賃借権・利用権の規制を大幅に緩和して、個人や法人が誰でも自由に農地を借りられるようにすることが狙いとされていた。賃借権・利用権の取得は自由にするが、所有権の取得（農地の買入れ）については従来どおり厳しく規制するとしていた。

だが、第一条（目的）が政府提出案のままだと、所有権の取得についての厳しい規制は「例外的措置」となり、やがては一般企業による農地の所有権を認めることになるとが予測された。

その意味で、「農地を効率的に利用する〈耕作者〉による・・・農地についての権利の取得」とした修正は、「自ら農作業に従事する耕作者が農地についての権利を取得できる」という「耕作者主義」を取り戻したものと言える。

〈耕作者〉とする修正によって、賃借権・利用権についての大幅な規制緩和を「例外的措置」としたと原田純

孝氏は述べている(注)。

(注) 原田純孝「農地法『改正』で日本農業はどうなるか」『世界』二〇〇九年六月号。

一般企業など法人の賃借権・利用権の取得(農地の借り入れ)については、今回の修正で、「業務執行役員一人以上の農業への常時従事」が要件に付け加えられた。「耕作主義」からの最低限の要求である。

農地は、農業生産活動をつうじて保全される。そのことは、農業生産の特質によっている。農業生産は、自然の一部である土地に対して人間が働きかけ(労働の対象にして)、植物・動物の生命力・成長力を利用しながら、営まれている。その農業が、自然環境を破壊することになると、拗って立つ生産力の基盤を壊してしまうことになる。農業は本来、環境保全的でなければならない。だから、自然の一部である土地を利用している農地は、農業生産活動をつうじて利用しながら保全し、保全しながら利用するものである。

農地法が「耕作主義」に立ったのは、そうした意味からである。

政府提出の農地法改正法案は、農地の権利をもつ者に對して「適正な利用」を義務づけた。しかし、その一方で、「耕作主義」は否定したのである。今回の修正は、その齟齬を直したことになる。

だが、修正されても、今回の農地法改正によって、農地の賃借についての規制は大幅に緩和されて、ほとんど自由になる。東京の本社であっても農業担当の役員が一人以上いけば、北海道や九州で人を雇用したかたちでも「効率的で適正な農地利用」をすれば農業経営ができることになる。個人が農地を借り入れる場合は、所有権を取得する場合(農地を買い入れる場合)に要求される「常時従事」要件が適用されなくなるから、東京や大阪にいても農地を北海道や九州で借りられることになる。

農地の借入期間が超長期の五〇年間まで認められ、標準小作料という借地料の目安もなくなることにすると、資金力のある企業が平場の農地について借地料を一括前払いして長期間借り入れ、占有することも可能になる。貸借契約を解除したり、許可そのものを取り消したりしたとしても、国家買収などの強制的な執行力は失われるから、懸念が残る。

また、今回の農地改正法で、担い手(認定農業者、特定農業団体⇨集落営農)に農地利用をまとめた面積で面的に集積する農地利用集積円滑化事業が創設された。担い手への面的集積の目標は、経営面積の七割以上である。担い手の法人(一般企業も含む)が地域の農地利用の七割以上占めるこうした「世界」は、「むら」の協働のつながりを失わせないか、心配である。

(KY)

研究会

平成二〇年度食料・農業・農村白書をめぐって

**服部** それでは、予定している方であとお一人、少しおくれる方がいらっしゃいますが、時間になりましたから始めたいと思います。

きょうは平成二〇年度の農業白書について情報分析・評価室の池淵室長においていただきました。編集委員の加瀬さんからまず最初に今年度の白書について読んでいただいたコメントというんでしょうか、お感じになったところ、それから疑問点等々を



司会の服部信司氏

まず出していただいて、それについて、あるいはそれ以外の点についても重要だと考える点を

室長から提起していただいて、それらをもとに質疑応答、意見の交換をしていきたいと思っています。

全体的感想—今年の白書の特異性

まず加瀬さんからお願ひします。

**加瀬** それでは、私の感想といいますが、読後感をまず三〇分ぐらい、余り長くないようにお話しさせていただきます。

この農業白書をいただきましたのが、先週の火曜日です。私にとって、その中身を十分に理解するだけの時間がなかったということもありまして、急いで読みながら浮かんできた疑問点等をメモした程度のものにすぎません。そういう意味では、体系的な質問、あるいは意見というようなものになっておりませんし、私自身はこの分野は専門でないということもあって、基礎的な知識が

## 座談会出席者

(2009年 5月27日)

司 会 服部 信司 日本農業研究所客員研究員  
報 告 加瀬 和俊 東京大学教授

農林水産省大臣官房情報課  
池 淵 雅和 情報分析・評価室長

出席者 梶井 功 東京農工大学名誉教授  
谷口 信和 東京大学教授  
堀口 健治 早稲田大学教授  
小林 信一 日本大学教授  
矢坂 雅充 東京大学准教授

欠けていますので、早目に切り上げて専門の皆さんがそれぞれ立場から質問されるための時間を多くとるようにしたいと思います。

今年度の白書は執筆の環境が例年に比べてかなり特異であったという感じがいたします。これは読む側の感じだけでも、例年はどちらかというと、白書の新味を出すのに苦労されているのではないかと



報告する加瀬和俊氏

る、整理しながら書くということがむしろ大変だったのかなと感じられました。

その点で、まず一つ教えていただきたいのは、ことしの白書を執筆する場合の苦労が例年に比べてかなり違っていったんではないかという点です。というのは、それ以前からの政策の継続性が選挙絡みの政治日程の中で政策がかなり大きく変わってくる。それから、九月一五日のリーマンブラザーズの経営の破綻以降の財政政策の大きな変化もあって、予定どおりに農政、あるいは農政に対する枠組みがうまく進まないで構想の変更があったり、政策がなし崩し的に重点を変えていったりというようなことがあったのではないかと思います。

そういう点で、さまざまな政策に対する修正圧力が上から、下から、外から、いろいろな形で来た年ではないかと思えますので、従来の政策との整合性という点も含

と感じられるんですが、ことしの場合には新味が満載されていて、それを体系立っていいますか、つながりをつけて記述す

めて、記述の苦勞があったのではないかと予想されま  
す。この点についての当事者としての感想をまず教えて  
いただければありがたいというのが出だしのところでの  
要望の一つです。

### 財政拡張への言及がほしい

全体を通じての要望の二つ目としては、全体を読んで  
やや違和感を感じたことに関わっています。平成二〇年  
度の補正予算、特に補正の第二次、それから、平成二一  
年度の一五兆円という莫大な補正予算によって農水省の  
予算も大幅にふえ、二一年度の補正については一兆円近  
い増額があったわけです。この白書の中では財政につい  
て触れられているところ、特に施策の部分、第二部のほ  
うですけれども、ここでは「厳しい財政事情のもとで限  
られた予算を有効に使う」というような例年どおりの言  
葉があるだけで、財政施策が大きく変わったことによっ  
て、どのようなフリーハンドなり、政策の可能性が与え  
られたのか、あるいは後年度負担につながるような  
政策を選ぶためにどういう苦勞をして財政を膨らませた  
のかといったような話は一行も出てこないのです。財政  
が厳しいから政策の内容がこのようになるんだと説明さ  
れてきた国民からしますと、財政制約が緩くなった段階  
でどういう工夫がなされているんだらということは聞き

たいところだと思わすけれども、それについて全く  
触れられていないことはどのように理解したらいいのか  
教えていただきたい。

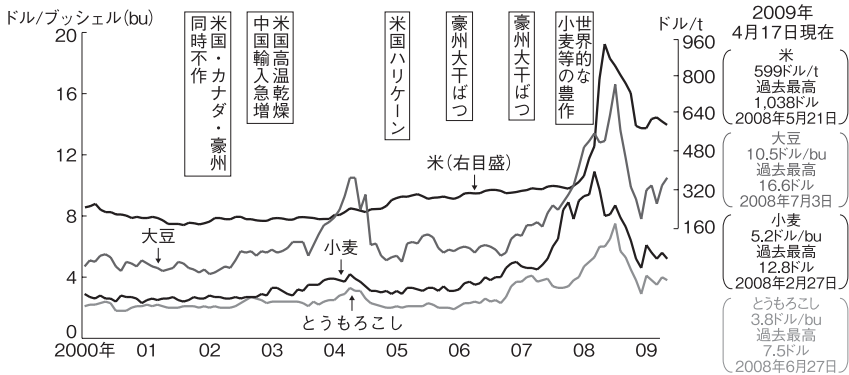
以下、個別的な質問をさせて頂きますが、まず今年度  
の特異事項にかかわる問題が五点、通常事項に関わる質  
問が二点です。

### 原油・穀物の価格高騰、輸出国責任など

まず、今年度の特異事項の第一番目ですが、これは原  
油価格と穀物価格が夏場まで高騰して、原油価格が七月  
後半以来、急速に下がり始めて三分の一のところまで落  
ちたわけです。極端な乱高下であっただけにこれにかか  
わる記述をもう少し踏み込んでもらいたかったという感  
じがいたします。

穀物市場へ投機資金が流入しているということ、それ  
から穀物市場と金融市場がリンクしている、さらに、原  
油市場と穀物市場のリンクが強まっているといった、か  
なり重要な指摘があります。ここについては、巷間いろ  
いろいわれているわけですが、いかなる政策をと  
るべきかということにつながるような説得的な記述とい  
うのは今までマスコミでも、論文などでもほとんど与え  
られていないように思います。そういう点で、この原油  
市場と穀物市場のリンク、あるいは穀物市場と金融市場

図 I - 2 穀物、大豆の価格の推移



資料：ロイター・ES=時事

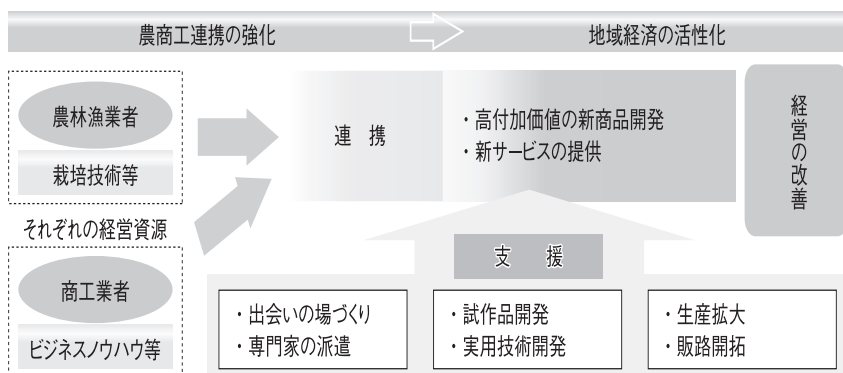
- 注：1) 小麦、とうもろこし、大豆は、シカゴ商品取引所(CBOT)の各月第1水曜日の期近価格に加え、2009年4月17日の価格。米は、タイ国貿易取引委員会公表による各月第1水曜日のタイうるち精米100%2等のFOB価格に加え、2009年4月15日の価格
- 2) 米以外の過去最高価格については、シカゴ商品取引所のすべての取引日における最高価格
- 3) 1ブッシェルは、大豆、小麦は27.2155kg、とうもろこしは25.4012kg

のリンクという点について、具体的な記述、さらにはそれからどういう規制が必要なのか。これはG二〇でもフアンドの規制をめぐる問題は大きな話題になったわけですから、そこら辺の問題等について、もう少し踏み込むとどうなるんだろうかという感じをもちました。

二番目としては、穀物価格が上昇して、それには在庫不足があって、これが食料危機を招いているという記述がありますけれども、その時点で、輸出国の輸出態度というものがどんな感じであったのか、あるいは実際の輸出货量というものがどうなったのか。世界的にいうところの食料危機に対して、輸出国がWTOでいっているような輸出の継続性の責任を実際果たしたのか、国家レベルでどうだったのか、マーケット規制レベルでどうだったのか、そして輸出を行う企業のレベルでどうだったのかといったような問題がWTOの自由貿易論の正当性との関係で問題になると思いますけれども、そこについて、農水省が集めておられるであろう膨大な情報の一端というものを示していただければありがたいと思います。

特に輸出は特定の国や地域が占有しているということに注意を喚起している記述もあって、そうした特定の国や特定の地域というものがどういう態度をとったのか、そして、それがWTO交渉をする場合の日本の態度にどういう示唆を与えるのかについて伺いたいと思います。

図Ⅱ - 138 農商工連携の意義



資料：農林水産省作成

## 政策転換の 評価

次の点は政治的な解散含みの状況の中で、二〇〇七年の参議院選挙の自民党の敗北に加えて

解散近しいという状況が輪をかける形で、農業政策の重点が大きく変わってきた、さらに二〇〇八年九月以降の不況の影響に対する対策ということもあって、政策の変化を

初めとして大きく変わってきた。変わってきたことによって、政策の整合性についてなかなか説明が付きがなくなったという側面があったのではないか。政策の継続性よりも当面どうするかが重視されるということがあったのではないかと思われるわけですが、これらについて、必ずしも整合的な説明がなされているようには思えません。

例えば、農村における雇用創出の重要性ということが冒頭のトピックスのところなどで記述されています。その記述のトーンは、基本的に農村の雇用が期待されているという状況を歓迎してどのような工夫をすれば農村への新規参入や定着ができるのかという問題意識で描かれているように思います。それ自体はもちろん従来の方針とのつながりという意味で重要だと思えます。しかし、同時に景気対策として、農業の制約性といいますが、高い賃金を出せない現実とか、安定的、周年的な雇用に必ずしも結びつかないという点で、農業に対して雇用を期待するのであれば、もっと農業の採算性が確保されるような政策を同時に進められる環境を整えてもらわなければならないというのが恐らく農村の人たちの実感なんではないかという感じがいたします。そういう意味で、農の雇用事業などについても参入の増加が期待できるというポジティブな評価だけではなく、それが長期定着



の条件には必ずしもつながらない現状等について、農水省の立場から一言していただいたほうがよかったです。ないかというのが二番目です。

### 農業ベンチャーをめぐって

三番目は、農業ベンチャーに対するジャーナリズムの注目というのがこのところかなり目立ってきているように思います。たとえば『エコノミスト』の五月一日号、『AERA』の五月一八日号、「農業と経済」の一月、二月合併号、経団連の『経済トレンド』の三月号等々で、この農業ベンチャーについての議論というものが特集的に取り上げられています。

そこでは、第三次農業ブームがあるというような形で、一方では、野菜工場的な非常に高コスト型のもの、それから他方では、農村で空き地や空き工場、空きスペースがたくさん出ているから余りコストをかけないで新しい試みができるという、機会費用低減によって採算ラインがぐっと下がったというような言い方。そういう全く異なるものがそれぞれの特集の中でごたまで議論されているというのが現実だと思っただけですけれども、そういうものに対応するような記述が白書の中にもありません。

イノベーションを通じて農業がより高い利潤を上げら

れる、より高い所得を上げられる産業になっていくように果敢に挑戦していくという時代潮流を後押しすることはもちろん重要なところだろうと思いますが、同時にそれは一面においては農業支援策が不要である、ベンチャー的な果敢なチャレンジ精神を出せば、このようにうまくやっていけるのに農業政策は保護的になっていないかといった雰囲気も記事の中からは読み取れなくはないところがあると思います。

そういう点で、白書ではこれを昨年七月に施行された農工商等連携促進法を経産省と農水省で促進していくという立場から描いているわけですが、そうしたものに對して、農の側からの主張として、農にとって新たな取組を支えるだけの枠組みが必要であり、あるいは地域で農工商連携を進めるために、例えば農地の企業利用の方向へ融通をたくさんきかせようと安易には走らないことが必要だろうと考えられます。そうした点での記述というものが欲しいと感じます。

この点にかかわっての質問ですけれども、白書の中では農水の生産物価格が九兆四、〇〇〇億円、それに対して、家計調査から逆算して食料品のマーケットが七三・六兆円だという記述があります。そして、この可能性、八〇兆近い大きなマーケットを基盤として農水の一〇兆円近い生産が地域内産業として所得化するという方向が

雰囲気としては記述されているわけですが、恐らくそうした点をより明示的に示していく必要があるのではないかと思われます。農商工連携というのは経済産業省との共管でもありますので、これ以上、農の生産者の側に引きつけた書き方というのは難しいのかもしれないが、このところは今までなかったところですので、白書の中で恐らく非常に注目される部分だと思います。

### 率直な記述を―事政米・農林中金問題など

四番目は、これも昨年の新しい事件としての事故米の問題です。これは白書の冒頭に異例の形で書かれているわけですが、ここはもう少し国民に丁寧の説明する必要があります。事故米については、「農林水産省の責任は重大です」というように四ページに記述がありますが、事故米についての報道がまだ記憶に新しい現状ではこれでいいのかもしれませんが、これが何年かたって、白書で事故米の経緯を確認しようという場合の記述としてはかなり不足しているのではないか。ここで必要なのは何が本質的な問題であったのか、農水省にとって何が大きな衝撃であったのか、そこからどんな教訓を酌み取らなければいけなかったのかということだろうと思うんです。悪いやつを見逃したということではなくて、地方農政局の段階で周知な検査の体

制ができており、かつ何十回にもわたって検査をしているにもかかわらず、それが全く見抜けなかったということが問題だったんだろうと思うんです。つまり、今問題になっている地方農政局の廃止論に対して、後押しの材料を与えたということが大きな問題だったと思うんですが、そのところの記述をすべきであったのではないかと感じがいたしました。

五番目は、金融危機の問題です。リーマンブラザーズ倒産以降の金融危機の中で、農業関係では農林中金が大きな損失を出して、信農連に対して出資増が割り当てられるという状況があったわけですが、これについての言及が全くない。これは農林行政の問題ではなくて金融行政の問題だということなのか、あるいは方向性が出にくいのか。農林水産行政の範囲の問題ではないということなのかもしませんが、規制改革会議の第二次答申が一昨年の一二月、第三次の答申が昨年の一二月に出たわけですが、第三次の答申はトーンが落ちてきているにもかかわらず、協同組合の問題については、第二次よりも強いトーンを出していると思います。ここでは協同組合事業の中で、独占禁止法の適用除外になっている部分は非常に限られているんだぞというような書き方をしていたわけですが、それとの関係で、規制改革会議のほうでは、この協同組合の問題は農政の大きなポ

イントだというようにして現在追及中ですので、それに対する記述は必要ではなかったかと思いました。以上五点が、今年度の白書の新しい事項と例年とは違っている事項について、いま少し伺いたいと思った点です。

### 米消費の動向、米政策の評価

通常事項について二点指摘したい。一つは、消費にかわってコメの消費額、消費量が増加したという記述があります。これはどのように評価したらいいのか。事実の問題として書かれているだけで、それ以上の踏み込みはないんですけれども、この可能性。景気が悪くなると節約志向が起ってコメに回帰することなのか、それとも、ある種の健康志向的な流れがコメにつながったのか。穀物の価格が上昇して、パン代などが上がったという関係なのか、そこら辺のところを伺いたいと思います。

二つ目は、経営所得安定対策に対する評価です。これは専門家の方にはもう当たり前のことなのかもしれないけれども、その申請数として農家が八万、集落営農が五、〇〇〇強と出ています。この関連、例えば集落営農が対象になるために貸しはがしが起こったというような記事などがマスコミでは大分ありましたけれども、そこ

ら辺でこの関係をどう評価するのかという問題。あと、やや危機的なんではないかと私が思ったのは、経営所得安定対策の対象になっている方のなかで、この政策を「評価する」という人が三割未満であるというアンケート結果が出ています。白書はこれを「どちらか」と評価する」も加えて、あらかた評価されているというように読んでいますけれども、私は「評価する」が三割未満だというのはかなり重要な事実なんではないかと思って、このところについてはもう少し厳しい評価があっているのかなというように感じました。

以上です。

**服部** ありがとうございます。それでは、室長から今の加瀬さんの提起した点に対するお考えを出していただくとともに、それ以外についても重要と考えている点があれば出していただきたいと思っています。よろしくお願いします。

**池淵** コメントありがとうございます。

私からはまずことしの白書の構成、特徴を簡単に触れさせていた上で、コメント、ご質問をいただいた点についてお答えなり感想を述べさせていただきます。思います。



質問等に答える池淵室長

## 冒頭に事故米の不正規流通問題に言及

まず、ことしの白書の特徴の一つとしては、今、加瀬先生からもご指摘がありましたけれども、冒頭に事故米穀の不正規流通問題について言及しているという点です。書き方がまだまだ不足しているというような指摘や、食料・農業・農村の動向とは直接的に関係ないので、冒頭にもってくるのはちょっと違和感があるというご指摘もございましたけれども、やはりこの問題はその当時、昨年九月に起こった際の、農林水産省が抱える幾多の問題を象徴したものであり、今まさに農政改革が検討されている中で、農政改革を司る農林水産省が幾らいいビジョンを示しても、省の改革がなされていなければ実行できないということ、冒頭で事故米の問題に象徴されるところの問題点の認識、それに対する反省、省の

改革について記述しているところでございませう。これは報道などでは異例の構成だといわれておりますけれども、ことしの

白書の大きな特徴の一つでございませう。

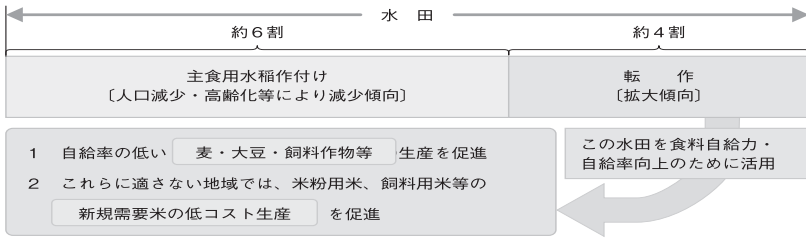
## 白書執筆上の苦勞

白書の構成としましては、昨年同様にトピックス、特集、食料・農業・農村の主な動向という三つから構成されておりませう。最初のご質問の執筆上の苦勞の一端ということでございますが、まず世界の食料事情が大きく変化しました。これは二〇〇六年秋ぐらいから始まっているんですが、穀物なり大豆の価格が上昇傾向にあって、二〇〇八年の前半にトウモロコシ、小麦、大豆とも時期は若干違いますが、過去最高水準を記録したということで、原油も昨年七月に最高値を記録しておりますが、そういう面で、国民生活なり農業経営に大きな影響を与えたわけです。その後、秋にいわゆる金融ショックといいますが、金融危機があつて一〇〇年に一度といわれます危機が起こったということで、原油とか穀物の価格が急落したというところもございませう。世界経済が大幅な減速局面に入り、国内では経済危機対策が講じられるなど、例年になく世の中の動きが目まぐるしく動いたということで、白書の構成なり記述していく上で非常に難しかったという面はございませう。

## テーマ…水田フル活用

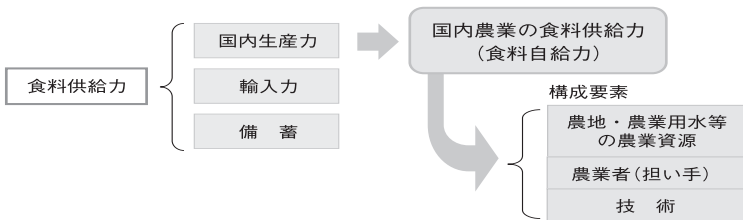
その中で、我が国は、食料の多くを海外に依存してお

図 I - 22 我が国水田農業の在り方



資料：農林水産省作成

**食料自給力** 国内農業の食料供給力をいい、その構成要素として、農地・農業用水等の農業資源、農業者（担い手）、技術がある。〔資料：『白書』143頁〕



りますので、穀物などの国際価格の動向に国民生活なり農業経営が非常に影響を受けやすいということを改めて認識したわけで、それであれば国内の農業生産力を高めていく、ひいては食料自給率を高めていくということが重要になるわけでございます。その取り組みとして重要なのが水田のフル活用だということで、特集のテーマとして水田フル活用というものを特に米粉用米とか飼料用米に焦点を当てて記述したということでございます。

これは白書としても新しい言葉ですけども、食料自給力という言葉も新しく使って、一四三ページの用語解説に概念図がかいてございますが、これはいわゆる国内農業の食料供給力ということでございます。これを構成するのが農地や農業用水などの農業資源、それから農業者といいますが、担い手、そして技術の三つから構成されているということ、食料自給力という言葉を使って、国内農業の食料供給力を強化することが重要な課題になってきたわけですので、それについて、トピックスとか、食料・農業・農村の主な動向の中で、農地・農業用水、担い手、技術を確保する重要性、そして現場での取り組みを記述したということでございます。

景気対策との関係では、農業というのは潜在的な労働力の需要が高いといわれていますので、農商工連携などを通じて、農村での雇用創出を図り、それを通じて地域

## 各国の農業関係予算の比較（2005年）

	日本	米国	EU(25)	ドイツ	フランス	英国	豪州
農業予算額(億円)	22,559	33,066	66,205	16,744	20,340	8,538	1,439
国家予算対比	2.6%	1.2%	44.9%	4.6%	4.9%	1.2%	0.8%
農家1戸当たり農業予算(万円)	79	158	68	429	359	298	111
農地1ha当たり農業予算(万円)	48.1	1.9	6.0	13.8	10.4	14.8	0.3

資料：各国予算書、FAO「FAOSTAT」、国連資料等を基に農林水産省で作成

注：EU（25）の数値は欧州委員会等のEU諸機関が執行する予算であり、加盟国政府が執行する予算とは別

経済の活性化を図るといふ課題も景気との関係で大きく出てきたわけでございますので、農商工連携とか農村における雇用創出に向けた取り組み、「農の雇用事業」とか「田舎で働き隊」といったものをできるだけわかりやすく解説したということでございます。水田のフル活用、食料自給力、農商工連携や農村の雇用創出が強調したい三点でございます。

## 二一年度補正予算にはふれず

それから、二一年度の補正予算のお話が出ましたけれども、基本的に二〇年度の白書というのは、二〇年度の農業・農村の動向なり主要施策の取組状況を記述するというところでございますので、二一年度の補正予算のことについては触れておりません。

なお、今回の二一年度の補正予算につきましては、経済危機対策のために必要な予算を盛り込んだという

ことでございます。農林水産関係でも、例えば農地の面的集積とか、需要と結びついた転作作物の生産支援に予算を計上しております。一兆三、二〇〇億円の予算を盛り込んでいるということでございます。この景気の状態の中で農林水産業の底力を発揮して食料自給力とか雇用の創出を図れるような内容になっていると理解しております。先ほど申しました米粉用米とか、飼料用米の取り組みについても、この二一年度の補正の中で追加的に支援がなされるということにもなっております。

それから、二〇年度の第二次補正予算については、動向編の中では、例えば農の雇用事業とか田舎で働き隊といったものが補正に盛り込まれておりますので、そういったものは紹介しております。また、二〇年度の一次補正は原油高騰対策とか畜産関係の緊急対策といったもので反映しているということでございます。

## 少ない予算で頑張っている日本

ただ、今回、一〇〇年に一度の経済危機ということで二〇年度や二一年度補正予算が計上されておりますけれども、基本的には財政事情が厳しいというのは皆さん周知のとおりでございますので、一一〇〇五年の数字ですと、総予算に占める農業予算の割合が二・六％というところで、これはもう限られた予算をしっかりと有効活用して

いかなければいけない。これはEUとかアメリカとの対比によると、特にEU、ドイツとかフランスなどでは国家の総予算に占める農業予算の割合が高くなっていますので、そういった面では、むしろこれは少ない予算で頑張っているんだというのを強調したかったということだと思います。

それから、穀物なり原油価格の急騰した要因の一つとして、投機資金の流入ということも言及させていただいておりますけれども、これは直接的に金融の問題ということで、今回、これをどう規制したらいいかとか、そこまでは具体的には踏み込んでおりません。

### 穀物価格高騰とその影響、輸出規制問題

また、輸出規制という面では、一七ページに穀物価格が急騰した要因の一つとして記述しております。

現にコメの場合などは、各国の輸出規制ということ、コメの価格が暴騰したというような状況はございますが、白書のスリム化も求められており、この辺については穀物なり大豆の価格を中心に記述しております。

また、農林水産省の政策研究所で行った世界食糧需給モデル、一七ページにございますけれども、これもまだまだ改善の余地があるということで、バイオ燃料の需要拡大が及ぼす影響をよりの確に反映させるような、また

国別分析ができるような形で順次改善していくとしておりますが、現時点のものを成果として挙げております。今後とも小麦、大豆等々の国際価格は強含みで推移するというのを強調したかったということでございます。

### 農業における雇用の創出

次に、雇用の創出でございますが、先ほど申しましたように、農業は潜在的な労働力需要が大きいということがあります。そもそも農業自体の問題として農業従事者の高齢化が進んでおり、特に若者を中心に新規就農をふやしていかなければいけないという大きな課題はもともとあったわけでございますので、こういった景気の中で少しでも農業で雇用を吸収しようということで、農林水産省の本省とか地方農政局、農業会議所などで就農の相談窓口を設けておりまして、トータルで二万件を超える相談などが寄せられており、農業で就業しようという希望がかなり高まってきたということは事実でございます。これは一二六ページに書いてございますけれども、これは農林水産業延べでということでございますが、実際に一、五〇〇人近い方が新規採用されているということでございます。

「農の雇用事業」の場合ですと、一、〇五七法人で一、二二六名が研修を受けることになっております。これは

研修費用を助成しようということで、一年では短いのではないかとの方もいらっしゃるかもしれませんが、二年度の補正予算で、二、〇〇〇人規模で追加募集しようということになっております。「田舎で働き隊」につきましても約二、五〇〇名の方が研修を受けるということ、これも研修費用の半分を補てんするという事業でございます。

さらに新規就農をふやしていくという意味で特に、農業法人がかなりふえてきております。そこに就農する方は二〇〇七年度で約七、三〇〇名いますけれども、少しずつふえております。いきなり独立して就農するということでは資金面の問題とか、農地の確保の問題とかいろいろございますが、農業法人に就職することであれば比較的簡単に農業に従事できて、将来的には独立するといった事例なども現実にあります。これはトピックスの中でキャリアパスとして紹介しております。また、農業法人が就職先として非常に期待されていることは白書の中でも記述しております。

### 農業におけるベンチャー企業

次に、ベンチャーの問題でございます。白書の六五ページ、食品産業のところ、白書では企業名は出しておりませんが、愛媛のベルグアースという苗を販売する会

社のベンチャーの取組などは紹介しております。

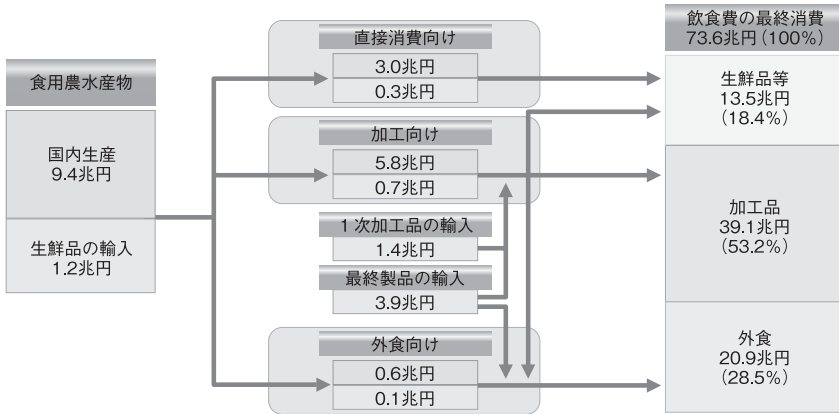
また、農業の部分で七九ページに一般法人の農業参入の状況、昨年の九月時点で三二〇法人、九五〇ヘクタールの農地で農業を行っている。ただ、やはり始めたばかりということもあって、参入した六割以上が三年以内ということですので、売上高のない法人も二割、経営収支が赤字になっている法人が六割ということで、状況は余りよくないということは紹介しております。ただ、白書の性格上、事例としては皆さんが読んでいて波及するといいたくしょうか、失敗の事例の研究もいいのかもかもしれませんけれども、白書としてはいい事例を紹介して、世の中に参考にしてもらえるような気持ちを含めておりますので、撤退事業というのは記述していないということでございます。

### 加工・直売による農業所得増大の可能性

それから、ご質問で食品産業のところ、生産段階で一〇・六兆円の農水産物、これにつきまして、約七兆円になると。六四ページにございます。これは産業連関表というのを使っております。これまでは二〇〇〇年の産業連関表を使って、同じものを掲載していたのですが、今回は新たに二〇〇五年のものがようやく各府省庁でとりまとめられましたので、新しい産業連関表を使って新



図Ⅱ-31 食用農水産物から飲食費の最終消費に至る流れ (2005年)



資料：総務省他9府省庁「平成17年産業連関表」を基に農林水産省で試算

- 注：1) 食用農水産物には、特用林産物(きのこ等)を含む。精穀(精米、精麦等)、と畜(各種肉類)、冷凍魚介類は、食品製造業を経由する加工品であるが、最終消費においては「生鮮品等」に含めている。
- 2) 旅館・ホテル、病院等での食事は、「外食」ではなく、使用された食材費をそれぞれ「生鮮品等」及び「加工品」に計上している。

たな数字を出したわけでございます。飲食費の最終消費額でいいますと、二〇〇〇年の場合ですと八〇兆円ぐらいあったんですけども、新しい二〇〇五年のデータでは約七四兆円ということで、少しは下がっておりますが、それでもまだ生産段階の規模の七倍程度はあるということでございます。これだけの付加価値がついているということでご覧いただけます。これだけの付加価値として所得化する目標を明示すべきと指摘がありました。直売とか加工に進出することで、農業所得を向上させる可能性を示しているということです。これは白書の結びの中で、一三九ページでそういったことを紹介しております。

### 事故米と農水省の意識改革

次に事故米の問題でございます。冒頭でございますように、本質的な問題というのは、ここにも若干書いてございます。食の安全を確保する重要性に関する認識の欠如とか縦割り意識といったものがあつたと思います。あと、やはり食の安全に対する基本的な認識が欠けていたことが大きかつたということで、これは農林水産省の職員全員が食の安全に対する研修を受けて、達成度の試験などもやっているということでございます。それから、やはり使命感というのが本当にあつたかどうかというの、大きな問題ではなかつたかということでございます。

今、農林水産省の改革をやっておりますけれども、BSEの反省が生かせなかったということも指摘しておりますが、時間がたつとこういったものを忘れてしまつて、またもとに戻ってしまうというようなことがないよう、政策決定プロセスを透明化したり、意識改革の進捗をチェックするとか、いわゆる監察組織的なものを取り入れて、常にチェックして、そのチェックも第三者に触れられるような、後戻りしないということで今改革を実行しているところでございます。

長くなりましたけれども、農林中金の損失の問題は指摘のとおり、農林水産省と全くかわりのない話ではないんですが、ことしの場合、農地・水、担い手、技術を確保する取組を重点に記述するという観点から、そこは触れておりません。ただ、ことしの白書の場合、JAGグループ全体としての担い手対策について記述しておりますし、農協改革の問題というのは大きな問題です。で、過去の白書においても書いております。

コメの消費の問題でございますが、これは基本的に小麦の国際価格が上がって、パンの価格が上昇して、相対的にコメの価格が安くなったということで、コメの需要が増大した。これは二〇〇七年も二〇〇八年も同じことがいえます。二〇〇七年度の場合、四五年ぶりに対前年比で〇・四キログラムですが、六一・四キログラム、

年間一人当たりの消費量がふえたわけですので、米の消費減少に歯どめがかかったというように書いておりますけれども、さらにこれをいかにふやしていくかということがまさに農政改革の議論でいろいろ検討されているところでございます。

次に、経営所得安定対策でございますが、これは見方の問題で三割は少な過ぎるんじゃないかということでございますが、この種の調査というのは「評価する」と「どちらか」と評価する」も加えて結果をみるというのが一般的ではないかということで六割から七割が評価しているということでございます。農林水産省としてそういう評価をしているということでございます。あとはよろしかったでしょうか。

### 輸出国の輸出責任

**加瀬** 輸出国が輸出責任を果たしたかという点はいかがでしょうか。

**池淵** これは例えばロシアで輸出規制が行われたりして、WTOでもいろいろ問題になって、日本も輸出規制に関する提案をしたこともございますが、我が国としては輸出国に対しては日ごろから主張しております。ただ、それはやはり自国の食料供給を確保した上で余ったものを輸出するというのが輸出国の基本的なスタンスだ

と思いますので、輸出禁止をWTO上規制するといったことに至っていないのはそういったところに理由があるんじゃないかと思っております。

**服部** よろしいですか。

**加瀬** どうもありがとうございます。

**服部** それでは、どうもありがとうございます。

これからはかの委員の方も含めて討論に入りたいと思うんですが、きょう私が司会をやらせてもらうということになりましたので、私も加瀬さんほどではないんだけど、全体を通して読ませてもらったので、本当にお聞きしておきたいという点を絞って、最初に検討の口火として三点ほど出させてもらいたいと思っています。

### 耕作放棄面積は39万haか、28万haか

一つは、かなり細かいことになってしまっていますが、八二ページに耕作放棄地の問題に絡んで、農林水産省がやられました市町村についての調査、すべてではないんですけども、三分の二の一、一七二市町村ですか、やられた結果が載っているわけです。日本農業新聞にも結果が出ましたし、ここにも二八万ヘクタールと出ている。

これは実際に当たった調査に基づく推定数字だから、これが一番正確ではないんだろうかという印象をもっているんです。

その前の段階ではセンサスの数字です。センサス調査をやった年において、今後一年間つくる計画がない、それを耕作放棄地としてカウントした数字を出して、それが三九万ヘクタールということで、耕作放棄地三九万ヘクタールというぐあいにはずっといわれていたんですね。ただ、実際調査が行われた段階で二八万ヘクタールが出たんだから、それが耕作放棄地の面積として出てくるのかと思っていたら、ここでもやはりセンサスの数字を基本的に使われているわけです。そして、八二ページになって初めて実際調査をやった二八万ヘクタールの数字が出てきていて、二八万ヘクタールというのが何となく補足としていわれているような感じがしてしまっているんだけれども、どちらの数字を耕作放棄地の実態の数字として把握するかという問題があると思うんです。これだと依然としてセンサスの数字が用いられている。それは何だろうかというのを一つ答えてほしいと思うんです。

### WTO協定における国内保護の約束水準とその使用額

もう一点は、WTOの問題に絡んだ中に、日本の国内支持が約束水準の一四％まで削減しているという記述があるんですね。

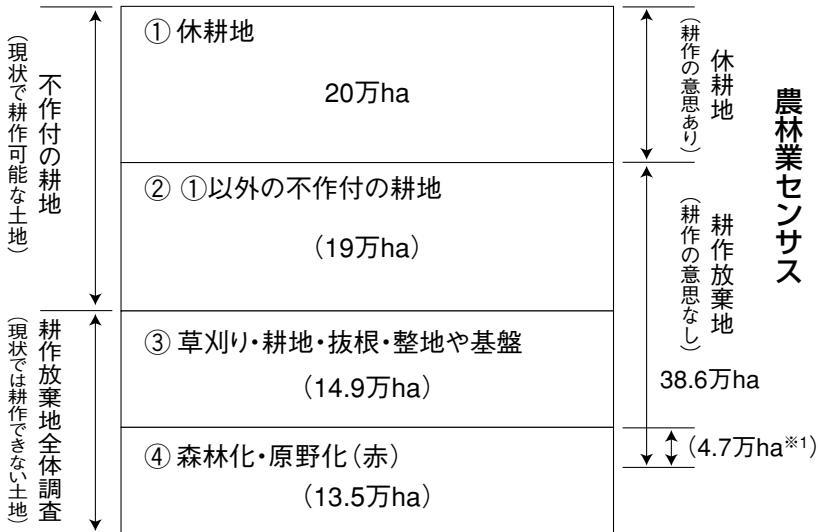
池淵 五三ページ。

**服部** これはいわゆる黄色の政策ですね。「助成合計量を約束水準の一四%まで削減しており」と。ただ、これは読んでいて、ややミスリーディングな感じを与えることになってはいないかという感じがちょっとしたんです。確かに日本が黄色の政策として使っているものが五、七一二億円で、それは約束水準の一四%です。だけれども、これだと五、七〇〇億円になった。今後はさらに五、七〇〇億円よりも日本の黄色の政策の水準は当然下がっていくんだというようにとられてしまうだけけれども、約束水準というのは文字通り約束水準であって、そこまでは使えるんだという数字です。だから、そこまでは黄色の政策として使えるのが約束水準なんだということに約束水準の意味があるわけですが、これだと何となくその意味がはっきりしなくなるのかなと私は危惧をしたんです。これが二点目です。約束水準というのは、そこまで使えるというのが約束水準なんだから、それがもう少しわかるような表現をしても良かったほうがよかったです。

### 途上国の穀物需給・供給増もみる必要

三点目は、穀物需給の逼迫にかかわる記述のところなんですが、その中にインドと中国についての記述が出て

いるわけです。全体のトーンが穀物需給の逼迫が中国やインド等の途上国の需要増がベースになっていて、そこにバイオへの穀物の使用とか、不作による供給減とか、中国の経済成長が重なったので、逼迫が起こったんだというんで、ベースとしての途上国における中国、インドの需要増を強調されているんです。「インドの穀物需要量は、主に人口増加により、一九七〇年に比べ二倍に増加している」という記述があります。中国に関しても、「中国では、畜産物の消費量の増加に伴い、飼料用の穀物の需要量は九倍に増加している。そして、中国は二〇〇四年から純輸入国に転じている」とあるんです。ただ、インドにしろ、中国にしろ、需要量もふえているわけですが、インドは非常に生産量がふえていて、むしろ小麦などは今まで輸入国だったんだけど、輸入量が減ってきている。需要量がふえるけれども、それ以上に生産がふえているという事実があるわけです。供給もそれに対応しないから、これですと、インドや中国が需要量がふえて、穀物輸入がふえて、それでこういうことになったんだという印象になってしまう。ただ、そこところは事実はそのうちではないと思うんです。ここのごとくで供給も対応してふえているということもいわないと、事実としてやや



※1 (4.7万ha) = 38.6万ha - (19万ha) - (14.9万ha)

※2 ( )書きの数値は推計値

ミスリーディングになるのかなという感じがしているところなんです。

たしか私が三〜四年前にここで白書について報告をさせてもらったときに、そのことを指摘した覚えがあるのですが、そのときは室長は別の方だったんですけども、このところはもう少しそういう点も配慮した書きぶりにするべきではないんだろうか。この三点です。

### 耕作放棄地39万haはセンサスデータに基づく

**池淵** 一点目の耕作放棄地ですが、八ページでございませう。農林水産省としては、耕作放棄地の面積といえ、センサスの三八万六、〇〇〇ヘクタールが公式な数字でございます。

今回の全体調査は、センサスの耕作放棄地と概念が違っておりました。センサスのデータは農業者の方の意向として、過去一年間作付をしていなかったり、またはこの数年の間に作付する予定がないという場合は耕作放棄地になるんですけども、その合計が三八万六、〇〇〇ヘクタールということでございます。ですから、現状では耕作できる土地も中に含まれているということでございます。

一方、今回の全体調査のものは現状では耕作できない土地について、その位置と荒廃の程度を調査するという

ことで、そこからまず出発点がちょっと違うんです。これは全市町村ではなく、三月までに報告のあった一、七七七市町村のうち、市町村全域を調査したのが一、一七二、約三分の二になるのですが、その調査結果から推計して二八万ヘクタールになったということでございます。これは、草刈り程度で耕作できるもの、基盤整備を實施して農業利用すべきもの、もう林地とかになっていて、農地に戻らないものといった三つに分けて、何らかの形で農地に戻せるものが十四万九千ヘクタールと推計されるということです。わかりにくいという指摘があったんですが、農林水産省としては三八万六、〇〇〇ヘクタールというのが公式な数字でございます。センサスデータと全体調査の概念が若干違うということでございます。

### センサスデータと市町村実地調査の違い

**梶井** それはセンサスデータをベースにして、その中で使えないものというように農業委員会が認定したものに……

**池淵** センサスデータとは全く切り離しています。市町村の方において、域内を全部みてもらって、そういうことでございます。

**梶井** そうしますと、センサスでは耕作放棄地とした

ものとは無関係に市町村が把握したもので、ダブらないものが結構あるわけですね。

**池淵** ダブらないものがございます。要は管理水準が少し低くて、特に何もしなくていうのも変ですけども、耕作できるものはセンサスデータのほうには入っていません。

**梶井** そうすると、センサスデータ以上に耕作放棄地があるということになりますね。センサスデータに挙がっていないもので、なおかつ耕作できないというように役場なり農業委員会が認定した対象地があると。この後の説明の「市町村・農業委員会が、以前耕地であったもので現状では耕作できないとみなした土地」ですよ。

**池淵** 既に林野化したり、原野化しているものは耕作放棄地のセンサスのデータに入っていないものが現にあります。センサスのデータの中にも、これは推計値ですけども、原野化したものとか林野化したものは若干含まれるというように推計しております。もう農地に戻せないものが今回の調査の中に入っているということです。

**梶井** ただ、センサスデータの場合には、まず農家の判断でやっているわけですね。

**池淵** そうです。

**梶井** その点は違いますよということなんですから、

耕作放棄地という同じ概念を使うというのが、そもそもまずいんではないかと思うんだな。

**池淵** 言葉という意味ですか。

**梶井** そう…。

### 39万haには耕作可能な土地も含まれる

**服部** センサスデータの場合には、耕作放棄地とまでいってしまうと何となく言い過ぎだという感じを受けてしまうんですよ。その年耕作しなかった。来年も耕作する予定がない。でも、それは耕作する予定がないだけであって、管理していないわけではないわけでしょう。

**池淵** 管理の水準が低いといって…。

**服部** 低いんでしょうけれども、管理を放棄しているわけではないと思うんですよ。耕作する予定がないという話であって、放棄しているということ、予定がないということとはやはり違うという印象を受けたんですけども。

**梶井** センサス定義はその定義でやっているんですから。ところが、これは明らかにその耕作放棄地の定義とは違うわけですよ。

**池淵** はい。

**梶井** だから、それを同じ耕作放棄地という言葉で表現するからまずいんだと私は思うんですよ。

**谷口** ただ、実際には耕地統計のほうでもこれを使っていますし。

**梶井** 耕地統計はまた違う。

**谷口** 違う、七月一五日現在で…。

**梶井** 耕地統計のほうはサンプリング調査で調査員がこれは耕作放棄地だと客観的に判断したものでしょう。

### 定義の違うものを同じ耕作放棄地として いいものか…

**梶井** だから、耕地統計とまた違う。だから、そのところは全部定義が違うんで、これを同じ耕作放棄地という概念でやるというのは表現としてはうまくないよね。

**谷口** それは若干、見直す必要があるかもしれない。農業委員会は遊休農地という表現を使ったりしていますし…。

**池淵** 基盤強化法で使われている用語ですけれども…

**谷口** ただ、私も実際耕作放棄地を調査したことがあります。ある地区での農家の方は三段階ぐらいにレベルを細かく分けて認識していました。耕作はしていないけれども、きちんと雑草を毎年刈っているところ、さらに除草剤をまいているところから始まって、ほったらかしにしているところまで。でも、その人の場合はこれら

表Ⅱ-1 農地1a当たり国産供給熱量等の国際比較(2003年、試算)

	日本	米国	ドイツ	フランス	英国	イタリア	豪州	カナダ
供給熱量ベースの総合食料自給率	40%	128%	84%	122%	70%	62%	237%	145%
人口(百万人)	127.7	290.9	82.5	60.3	59.6	57.6	19.9	31.7
人口1人当たり農地面積(a)	3.7	61.7	14.6	32.5	9.6	18.6	239.1	164.5
1人1日当たり供給熱量(kcal)	2,551	3,754	3,484	3,623	3,450	3,675	3,135	3,605
農地1a当たり国産供給熱量(千kcal)	100.4	28.4	73.3	49.7	92.0	44.8	11.3	11.6

資料：農林水産省「食料需給表」、FAO「Food Balance Sheets」、「FAOSTAT」、国連「Demographic Yearbook 2005」を基に農林水産省で試算

注：1) 農地面積は、耕地及び永年作物地の計であり、放牧・採草地を含まない。

2) 国産供給熱量には、水産物等農地を使わずに生産されるものによる分も含まれる。

表Ⅱ-3 1戸当たり農地面積の国際比較

	農家1戸 当たりの 農地面積	日本と の比較
日本 (2007年)	1.83ha	—
米国 (2007年)	181.7ha	99倍
EU (2005年)	16.9ha	9倍
豪州 (2005年)	3,407.9ha	1,862倍

資料：農林水産省「農業構造動態調査」、米国農務省資料、欧州委員会資料、豪州農業資源経済局資料

注：日本の数値は、販売農家1戸当たりの経営耕地面積

全部を耕作放棄地と認識していて、自分の宅地のすぐそばのきれいに管理されているけれども、何も作付していない土地を不作付地ではなくて、耕作を放棄している土地と認識していました。でも、他人がみたら完全にこれは耕作放棄地ではなく、不作付地にみえてしまうというズレがあります。だから、厳密な把握は困難であると思います。ただ、表現については、遊休農地という単語と耕作放棄地という単語の二つがあって、しかも、耕作放棄地が体系的に使われているという実態がありますが、センサスと耕地統計は違うというのは一般にはわかりにくいという指摘はちょっと考慮する必要があるかと思えます。

### コメ全量管理の廃止↓国内保護水準の削減を強調

**池淵** それから国内保護水準についてですが、約束水準が大体三兆九、〇〇〇億であり、そこまで使えるというのをご指摘のとおりですけれども、農林水産省のWTO交渉のスタンスとして、やはり国内保護水準を低くしたということは、ほかの関税引き下げなどの関係でいうと、国内支持の部分で我が国としては非常に強い交渉スタンスに出られるということがあったんだと思います。コメの価格支持を廃止したということで、昔の食管法ですと全量管理を基本としていましたので、全生産量



が保護水準にカウントされていまして、実際に買入れているとしても、そこが水準になってしまっていたんですけれども、価格支持は廃止されましたので、これだけ大幅に減ったということでございます。最近、アメリカも削減幅が二〇〇七年になって大きくなっていますけれども、各国との対比でこれを強調したいというのがこの意図でございます。

### 中国・インドの穀物需給…検討課題に

それから、穀物需給の問題ですが、四六ページ、下の図にございますように、食料需給を決める要因ということで、基礎的な要因と右側に書いてございます。もともとの食料需給のいろいろな逼迫の要因とされるのが人口の増加、畜産物の需要増加、収穫面積とか単位当たり面積の収量の増加というのがあったんですが、最近になって、特にバイオ燃料向けの、特にアメリカのトウモロコシとか、中国、インドの急激な経済発展、それから地球温暖化の影響、そういったものが大きな要因になってきたということが基本にあります。その上で穀物全体をみますと、四七ページに書いてございますように、二〇〇六年、二〇〇七年は期末在庫率も過去最低水準、一九七〇年代前半と同じ水準に下がって、二〇〇八年度で若干回復しつつあるというようなことは全体として記述

しております。

ただ、中国、インドにつきましては、需要が増大しているということ、やはりこういう状況は事実として書かせていただいているということ、来年以降ご指摘を踏まえ記述をもう少しバランスよく書かせていただければと思っております。

**服部** どうもありがとうございます。

それでは、ご自由に。

### 耕地と農地（耕地十採草・放牧地）

**梶井** 質問ですが、五六ページの図Ⅱ―1、農地一アール当たり国産供給熱量等の計算、これで日本は随分頑張っている数字になるわけですね。日本は放牧・採草地というのはほとんどないからそれを入れても数字はあまり変わらないけれども、ヨーロッパの場合畜産物のウェイトが高く、採草放牧地のウェイトが非常に高い。採草・放牧地をカウントに入れてやるべきだと私は思います。これはどうなんですかね。

もう一つ、それとの関連なんです、七四ページに日本、米国、EU、豪州、農家一戸当たりの農地面積が出ていますね。この農地面積は日本は経営耕地面積だけでも、米国、EU、豪州は何ですか。こっちの五六ページと同じあれですか。つまり耕地及び永年作物地です

か。こっちのほうにはどうも採草・放牧地が入っている……

**服部** アメリカは入っていますよ。

**梶井** これは豪州なども入っていると思うんですね。

**服部** EUも入っています。

**梶井** これは出すなら、五六ページのほうにこそ採草・放牧地の面積を入れて、計算したほうがいいと思うんですね。そのほうがもっと端的にこの差が出てくるわけでして、この点が私はわからない。七四ページの日本以外は採草・放牧地は入っているんですね。その説明、注をつけておかないと……

**服部** これはアメリカは入っています。アメリカは耕地だけだったら、この半分なんです。九〇ヘクタールぐらいですから。それからEUも放牧地が入っています。

**梶井** もう一つの質問は、八三ページの二行目、「高齢化社会の進展に伴う社会資本投資余力」という言葉が出てきますね。この「社会資本投資余力」というのはどういう中身ですか。農水省は今まで使ったことはありませんか。

**池淵** すべてをよくみているわけではないですけども、これまでそんなに使ってなく、最近使われ始めたと思います。

**梶井** 宇沢弘文先生などがよくお使いになる社会共通

資本と同じなのかな。この社会資本投資余力というのは一体何を指しているのか。今までこういう表現を農水省はお使いになったことは余り見たことがないんですけども、どういう意味合いでこれを使うことにしたんですか。それで、あと解説も何もありませんし。

**池淵** 農地のご指摘のあった七四ページ、それから五六ページは、こちらの五六ページの方は比較の関係で各国比較できるように採草・放牧地を除いたということでございます。七四ページのほうはすべて入ったものということ、整合性がとれていないのではないかと思いますと、そういうことになってしまいますけれども、こちらの七四ページのほうは一般的に農林水産省がいうデータとしてはこのデータを使っているということでございます。

**梶井** ポケット農林統計の第一ページに出てきているのは五六ページの数字ですよ。ポケット農林統計で出している開巻第一ページに出てくる各国の土地構成というもので出てきているのは、最近この数字を使っているわけだ。昔は採草・放牧地も入れたものをやっていたんですけれども、今はそれがなくなってしまっ、五、六年前から……

**池淵** 最近これを使うようになってきます。

**梶井** 最近こっちを使っている。こっちのほうはわざ

わざ放牧地を入れてやっているわけなんで、むしろ五六パーセントの場合には採草・放牧地を入れたほうが日本の農業は頑張っていますよというのでもっと端的に示すわけですよ。だから、この意図からいえば、こっちはほんうこそ採草・放牧地を入れた面積でカウントすべきなんですよ。

**谷口** 多分FAOのデータを使ってしまうとそうやってしまうんでしょう。

**梶井** 前は林業センサスで採草・放牧地の面積を把握していたんだけど、今はやっていないでしょう。

**池淵** 林業センサスですか。

**梶井** ○五年林業センサスでは、採草・放牧地の面積はたしか出ていなかったような気がするんだけど、どうなのかな。

**谷口** ないです。二〇〇〇年センサスの十四万ヘクタールというのが最後。林業センサス。

**梶井** かつてはそれがあったんだけど、だから、本来、供給カロリーの中では畜産物も入っているんだから、それに関係する採草・放牧地というものはやはりベースとしてカウントするほうがいいと思うんですよ。

### 農協融資への担い手からの要望

**梶井** さっきお話がありましたけれども、金融問題。

農協のところでは担い手からの要望で融資をもう少し農協はやれよということ、融資にちゃんと対応してくれという要望が四〇%だったかな、非常に高い数字が出ていましたよね。そういうものに関連して、やはり系統金融のあり方というようなことについて、この白書では問題として取り上げるべきではないですか。そういう点からいうと、中金の問題なども、系統の問題は専ら担い手に対する云々というところに集中してしまっていますけれども、むしろそういう事業のあり方について、例えば金融などについてももう少し対応してもらいたいというのが四割もあるというのは相当大きいと思うんですよ。販売云々よりもたしか要望としては高かったですよね。

**池淵** はい。

**梶井** 系統金融というのは、一つはそれがかなり大きな仕事になるはずなのに、そういう不満が出てくる。系統金融のあり方について白書は問題としてもっと突っ込むべきだったのではなからうかという気が私はします。

**池淵** 昨年いろいろと農協改革の問題として、経済事業のあり方や全農の改革プランの進捗状況などを記述しており、先ほど申しましたように、今年の場合、食料自給力の構成要素である農地、担い手、技術の確保について記述すること、担い手の育成・確保に少し焦点を当てて水田・畑作経営所得安全対策、集落営農など

も書いております。その中で農協がどういう役割を果たしているかというところで、担い手強化の対応が一つのJ Aグループの大きな課題になっていきますので、こゝとしてはそういうところを強調したということ、先生のご指摘は来年以降どこまで書けるかということはありませんけれども、非常に貴重なご意見をいただきまして、ありがとうございます。

## 社会資本投資余力

**梶井** この社会資本投資余力というのは。

**池淵** ここでいいたかったのは農業水利施設がだんだん更新期を迎えるということ、財政状況も厳しいこともあって、昔のように設備をすべて更新すること、はなかなか難しいということでございます。人口の減少とか、少子高齢化社会に伴い、社会保障のニーズが拡大して、公共投資に回せる予算がだんだん少なくなっていくというのが将来的に想定されるということでございます。

そういう意味で、日ごろから日常的に農業水利施設を管理、チェックして、補修なり必要な部分から更新整備といったストックマネジメントと呼んでおりますけれども、そういったことを少しやっていこうというのがいいなかった趣旨でございます。

**梶井** そういうことですか。少子高齢化問題が出たついでに一つ要望を申し上げておくと、農村での高齢化の進行だとか、若い人がいなくなっているということの後、

のほうで詳しく地域分析をおやりになっていきますよね。人口全体についておやりになっているんですが、特に農業労働力について、ああいう地域分析を白書などではもっと詳しくやるべきなんではなかるうか。ほとんどありませんよね。社会全体の分析もさることながら特に農業労働力についての地域分析が必要なのではないか。特に四国などで高齢化率が高いということを問題として随分整理されている。これは大変貴重だと思っておりますけれども、農業労働力構成の地域差というのが今もっと問題なんですよね。そのところをもう少し詳しくやってもらったほうが、農村社会全体よりも、特に農業労働力のところに集中した形のほうをやってもらったほうが効果的なんではないかと思うんですよね。

特に今度は問題にしておりませんが、前に農水省のほうでお出しになった自給率五〇％工程表ですか、あの中で五〇％に引き上げるための作戦として、耕地面積の維持と同時に耕地利用率を一〇％にもっていく。一〇％にもっていくときの最大のポイントは四国、中国、ああいったところで一三〇、一四〇％の耕地利用率が達成できるかという問題ですよ。あそこが今まで一

三〇なり一四〇%なり頑張ってくれたから東北や北海道が一〇〇%そこそこでも全体として一一〇%になれたんで、これから本当に一一〇%の耕地利用率を問題にするのであれば、まさに四国だとか中国などで本当に一四〇%の耕地利用率が得られるかどうかが大問題。そこで一番問題になるのは労働力構成ですよ。ところが、四国、中国のあたりで労働力構成は一番悪くなっている。高齢化、そして若い人たちがいない。これは端的に出てくるわけですよ。ですから、私は白書などでは、特に農業労働力の脆弱化ということを取り上げるのであれば、その地域分析というのをやはり人口全体についておやりになったぐらいの精度で農業労働力についてもやってほしい。これは一つ要望ですけども、できればお願いしたいと思います。

**池淵** 基本計画のほうで、そういった構造展望なりが出るもんですから、それとの整合性の問題もあります。そこは我々も問題の認識はございます。労働力について、どういう状況にあるのか、将来的にどこまで減るのか、そういったものは来年以降、トライしてみたい。政策研などでも地域別に労働力人口、基幹的農業従事者がどのぐらい減っていくかとか、そういう調査や分析を行っておりますので、活用できるものはしながらやっていきたいと思えます。

### 投機資金の問題をより強く位置付けるべき

**谷口** ちょっと時間がなくなってきましたしまったんで、二つだけ質問したいと思えます。一つは需給見通し、つまり国際的な原油と穀物、大豆等の価格動向、需給動向についての評価の問題。

もう一つは、中小生産者の評価、位置づけについてです。一六ページ、一七ページのところに前者についての議論が出ています。原油価格と穀物、大豆の国際価格の高騰については、ほぼ共通する要因が挙げられていて、いわゆるBRICSから始まる途上国の問題、それから直前のいろいろな作付の悪さだとか、ハリケーンの来襲という問題とか、さらに投機資金の問題が書いてあるわけですけども、質問したいのは、投機資金の問題の評価が農水省はワン・オブ・ゼムになっていて、弱いのではないということなんです。

具体的にいうと、一七ページの上の図のI-2のところ、一番右の欄に過去最高の穀物価格の時期が書いてあるんですけども、これだけズレがあるんです。小麦の場合が一番早くピークになって、早く下がってしまっただけです。そのときまだほかのものは上がっているわけです。つまり二月から七月までのかなり大きい、半年近い幅があって、それから後に金融危機が来ているわ

けです。

ですから、金融危機で究極的には全部下がった理由を説明していますが、金融危機では説明できない、非常に早い段階で価格の下落も存在しているわけです。これには作物によって需給状況の変化が相当違っていることが一つとバイオエタノールとかの問題があります。と同時に、やはり投機資金がどこが一番もうかりそうかということで入り方の違いがあるという現実があるように私は思っています。そのことは裏返してしまうと、穀物や原油が単純な資源ではなくて、いわゆる戦略物資として、武器器として位置づけられていて、そのことが投機性資金が入ってくる非常に大きな要因になっているんだという点の指摘がもうちょっとあっていいんじゃないか。

その点では、経産省のエネルギー庁の方がはるかに早くから、この投機の問題を同じ年の五月二七日のエネルギー白書でいっていたわけです。つまりその後の事態が起きる前からこの問題は大きいんですよと指摘していました。つまり、六〇ドルを超えて九〇ドルに達していたWTI原油価格の三〇ドル相当はプレミア投機だと指摘しました。そういう点では農水省は極めて紳士的でおとなし過ぎるんじゃないかと思えます。逆にいえば穀物などが戦略物資として位置づけられているがゆえに、非常に危険な要素もっている。そこから自給率の問題、食

料安全保障の問題をもっと問うていいんじゃないか。そういう表現が少し弱いような印象を受けるんです。

### 「小規模・高齢農家を含めた地域農業」の視点

もう一つは、先ずは二ページなんですけれども、この真ん中のところの農業の持続的発展の中に、いわゆる経営所得安定対策にかかわって、非常に重要なことが書いてあったんです。「小規模・高齢農家も含めて地域農業の担い手を確保し、土地利用型農業の体質を強化」と書いてあるんです。次に一〇ページのところをみますと、食料自給力の確保に向けた取り組みということで、これは先ほどの説明もありましたけれども、「モノ」「ヒト」「土地」「技術」という去年からずっと提起されている「ヒト」の欄の二行目に、「小規模農家や高齢農家を含む多様な農業経営を発展させる取り組みが進められています」ということで、実は土地利用型農業で小規模農家、高齢農家を含む多様な農業を発展させる取り組みの中で自給力向上を図るとい話になっています。これは非常に重要な指摘です。さらに一番最後に一三九ページの「むすび」のところでも、上から四行目に、「集落営農への参加を通じて小規模農家や高齢農家を含む多様な農業経営を進展させることが求められる」とされています。質問は、この小規模農家や高齢農家というのは専ら集落営農との関

係だけで述べられるものなのかどうか。ちょっとそれは違うんじゃないかということです。それは大事な要素ではあるんですけども、野菜だとか、果樹だとか必ずしも大規模経営だけが決定的に強いとはいえない作自があって、これらの自給率は急速に下がっているわけです。こういうところでは直売所などを活用することによって、小規模だが、面積的にもシェアをもっている経営が地域農業を支えているがゆえに直売所の問題が今政策的争点になって前面に出ているという脈絡があると思うんですよ。ところが、二ページや一〇ページから後の、本文の一章、二章の該当箇所をみると小規模農家のことは全然書いていないんです。つまり話が切れてしまっているんです。最初の位置づけのところだけ出ていて、どのようにしようなのかという論証が全然ないのはまずいんじゃないかなと思います。つまりもうちょっと物語になるようにつなげて書いていただけると非常に明確になったのではないかと思います。

### 難しい投機資金の影響分析

**池淵** まず一点目に一六ページ、一七ページでございしますが、投機資金の流入がどんなところで影響しているかというのをエネルギー白書でああいう形でやっておられますけれども、これを分析するのは非常に難しい点も

あって、今回はやっておりません。

小麦が豊作予測があったということは記述しておりますが、小麦をはじめ、穀物の豊作予想が出て小麦の場合は、過去最高からすぐ二月に下がっていったというようなことでございます。

**谷口** ただ、その場合、豊作予測だけで、それは需給実勢価格ではないんです。予測でお金が動くから価格が下がるんであって。

**池淵** これは服部先生のご専門ですけども、毎月毎月USDAから発表されるだけで相場が動きます。

**谷口** だから、資金の量が小さければ価格は大きく動かないですよ。大量に出入りするから価格が乱高下するんであって、この間、その変化が大きかったわけです。

**服部** 小麦の場合には、豪州の生産減が〇八年はないと確実になって三月の段階で下がってきたわけだ。それが一番大きいです。ところが、アメリカのトウモロコシや大豆に関しては夏の気象条件がわからないというんで、供給がまだ非常に不安定だった。

**谷口** 下がり出したわけけれども、全部が下がりが切って前の水準まで戻ってはいないわけです。

**服部** もとに戻っていませんよ。

**谷口** そのところが問題なんですよ。

**服部** だって、それは小麦だけでなく、トウモロコシ

とか穀物全体の需給関係に関係してくるもの。

**谷口** いずれにしても投機の問題はもう少し強調してもいいかなという気がするんです。世間では大体そのように思っていますよね。NHKでもいろいろな番組でとかく投機の問題が経済全体に非常に大きな影響を与えたということはほぼ常識なのではないですか。それに対してそんなに慎重でなければならぬ理由は、分析し切れるまでは書けないということはないような気がするんですが。

**池淵** ただ、それがすべてではないということです。

**谷口** もちろんそうです。

**服部** 投機について位置づけをすることと思うんだけども。

**谷口** 私が知っているのはそういうことです。何%かなどとはいえなくてもですよ。

**服部** 投機の位置づけはやはり入れてほしいという気持ちにはありますよね。でも、それだって農水省のさっきのお話にしてみれば、それなりに当たってからの話だということになるわけでしょう。そのところはなかなか難しいところがあると思うんですね。

谷口さんのもう一つの点はどうなんでしょうか。小規模農家については。

**池淵** 小規模農家は、二ページなどでもいっているこ

とは集落営農を育てていこうということが基本になっております。ただ、ご指摘のあったように直売所で高齢農家が販売するとか、そういう話もちろん根底にはありますが、今回、そこまで明確には記述していないといえはしていません。そこはご意見として承ります。

**服部** 何かありますか。

**堀口** 三点ばかり教えていただきたい。一つは、九〇ページの水田・畑作経営所得安定対策のところ。九一ページのところアンケートが、先ほど加瀬さんが話題にされたんだけど、これは四〇〇、四〇〇の経営体を調査しているんですね。収入減少影響緩和に対応する四〇〇戸の割合。それから生産条件不利、こちらのほうは受け取ったところの四〇〇戸の中の割合とか、そういう意味ですね。四〇〇、四〇〇別々に出しているんですね。

**池淵** そうです。

### 水田・畑作経営所得安定対策

**堀口** この評価の中身が、まだ始まったばかりだから難しいと思うのですけれども、左側の九〇ページの下のほうをみると、二〇〇八年の作付予定面積が例えば大豆の場合は従前の品目別対策よりも相当大幅に上回っていますよね。それで固定払いなりを受け取る実績がどのぐ



表Ⅱ - 8 2008年産作付予定面積等

(単位: ha)

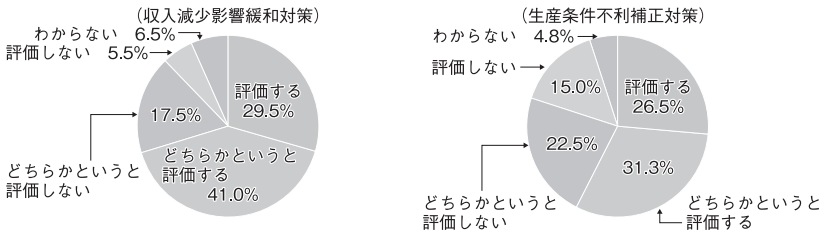
	米	4 麦	大豆	てんさい	でんぷん原料用ばれいしょ
対策加入者の作付予定面積①	471,902	254,953	120,054	65,585	21,223
従前の品目別対策支援対象面積② (注1)	1,624,000 (201,286)	259,742	99,156	68,000	22,400
品目別カバー率①/② (%)	29 (234)	98	121	96	95

資料: 農林水産省調べ

注: 1) 米については2008年産水稲作付面積、4 麦については2006年度産麦作経営安定資金対象面積、大豆については2006年産大豆交付金対象面積、てんさい及びでんぷん原料用ばれいしょは2007年作付指標面積。

2) 米の( )内は2006年産担い手経営安定対策対象面積及びこれに対するカバー率

図Ⅱ - 81 水田・畑作経営所得安定対策に対する評価



資料: 農林水産省「水田・畑作経営所得安定対策の評価に関する調査結果」(2008年11月公表)

注: 2007年産の収入減少影響緩和交付金及び2007年産からの継続加入経営体で2008年産の生産条件不利補正交付金の交付を受けた者のうち各400経営体、合計800経営体を対象として実施したアンケート調査

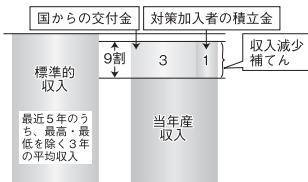
水田・畑作経営所得安定対策の内容

収入減少影響緩和対策  
(収入減少補てん)

- ・ 当年産の販売収入が標準的収入を下回った場合に、減収額の9割を補てんします。
- ・ 対策加入者にもあらかじめ一定額の積立金を拠出(対策加入者1:国3)してもら必要があります。

【対象品目は5品目】

米、麦、大豆、てんさい、でんぷん原料用ばれいしょ

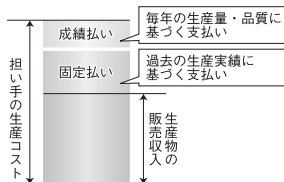


生産条件不利補正対策  
(麦・大豆等直接支払)

- ・ 生産コストのうち、販売収入では賄えない部分を補てんします。
- ・ 豊作・不作にかかわらず毎年一定額が支払われる「過去の生産実績に基づく支払い(固定払い)」と「毎年の生産量・品質に基づく支払い(成績払い)」の2つの支払いがあります。

【対象品目は4品目】

麦、大豆、てんさい、でんぷん原料用ばれいしょ



資料: 農林水産省作成

らいあったかということも関連するけれども、従前の品目別対策がほぼ実績に対応するとすれば、それをかなり上回って大豆が新規につくられていく。大豆を新規につくった場合には、従来の実績がないから固定払い等は基本は受け取れないですよ。

**池淵** 過去の生産実績のない方でも受け取れる仕組みがございませう。

**堀口** ほぼ同じ固定払いをくつつけるというのは、それはこの中でどのくらいカバーされていますか。基本的には増えた分は全部カバーされるんですか。

**池淵** それに関するデータは公表されていません。

**堀口** 北海道でも茨城などでも聞いてみると、いわゆる麦作経営安定対策資金のときの収穫量を全部対象にしてももらった金額と、固定払いと成績払いとを合わせた金額を比較すると、かなり増収量になる場合は、むしろ麦作経営安定のときのほうが収入が多いんだと。だから、自分たちはいわゆる増収量だとか面積をふやすというマインドが弱くて、もらうのはありがたいんだけれども、むしろコストを下げる方向に行く。そのほうが手取り所得がふえるんだと。肥料をがんに入れて増収させるという、かえて純手取りが落ちてしまう。だから、一言でいえばあの対策そのものは自給率を上げるためにぐいぐいと役に立つ形ではなくて、固定払いをいただく

けれども、私は野菜のほうをつくりますというような、政策の期待と違ったところがあるんじゃないかと。そこから辺、どのようにこの表をみるのかというのが九〇ページのところです。

### 中山間地域直接支払いのカバー面積

あと、中山間は一九ページの上の図で直接支払い制度の実施状況の推移というのがあるけれども、交付面積が少しずつふえておりますよね。第二期目の最後で来年以降どうするか。私は中山間直接支払いは意味のある政策だと評価するんだけど、この文章の中では、対象となる農用地の八割に当たるものをカバーしていると。

この対象となる農用地というのはいつの農用地を指して八割カバーしているというようにみているのかしら。というのは耕作放棄等々が中山間では多いと思うんだけど、それをどのくらいこれがカバーしているのか。

逆にいえば、私が歩いているところだと、途中で耕作放棄にになってしまうと補助金を返せということになってしまふから、中山間直接支払いで申請している村の中の比較的条件のいいところで申請を出しておいて、危なそうな農地はみんな外してしまっているわけね。耕作が放棄されたところをこれでカバーして復活させるというのがなかなかみえない。このところをどうみるかというのが

二番目の質問です。

三番目は七七ページ、農地の流動化とか、流動化した農地がどの階層にいったとか、その場合の地代水準はどうかとか、そういうものは今回は余り触れておられないですよ。ただ、傾向としてはそうなんだろうが、これは今回補正予算を対象にしているが、補正でいわゆる一万五、〇〇〇円を最高、出し手に出しますよと。受け手のほうは当初の予算で一万六、〇〇〇円ぐらい受けておりますよと。この政策の評価、金額がどういう意味をもつかというのが本当は知りたいんだよね。なぜ一万五、〇〇〇円なのかというようなことを含めて今回の白書は確かに図はわかりやすいんだけど、そのところが政策を評価する場合にわかりにくいというのが三番目の質問です。

以上です。

**池淵** まずこれは過去の生産実績がない方がどの位加入しているのかについてデータは公表されていません。

それから九〇ページのカバラー率の問題ですが、ここは従来の品目別に講じられてきた支援策と比べて、水田・畑作経営所得安定対策になってどうなっているのかということと比較するということで、担い手の生産がどれだけふえてきたか、着実に効果が上がっていますということを示したかったということでございます。

それから、一一九ページの中山間地域等直接支払制度の交付面積六六万五、〇〇〇ヘクタールの農用地について、これは二〇〇七年度の数値ということだと理解していただければと思います。ほぼ横ばいになっているというようなことでございます。中山間地域等直接支払制度はここにもございますように非常に好評でございますんで、二期目が終わりますけれども、来年度以降どういった形にすればいいのか、今、省内で研究会をつくって検討しております。これは農地・水・環境保全向上対策との関係などもございますんで、そういったことも両方の整合性を考えながら今検討しているところでございます。

**堀口** これはむしろ積極策を、放棄地を逆に攻めていくような形で行ければいいと思うんですけども。

**池淵** あと七七ページは農地の出し手に一五、〇〇〇円出すという話は二一年度補正の話ですので、白書では言及していません。

**堀口** 出し手のほうにお金を出すという政策がある意味では復活したわけだな。

**池淵** 出し手、受け手も両方に出していくということでございます。

**谷口** 以前の踏切料と同じ金額ですね。結局は過去の実績をそのまま採用したんでしょう。

## 農業環境規範

**梶井** 言葉の問題でいいますと、一〇七ページのところ、「農業者が最低限取り組むべき規範（農業環境規範）」これは各地域でみんな決まっているわけですか。

「の普及」となっていますけれども、この最低限取り組むべき規範が今のくらの普及率になっているんですか。最低限取り組むべき規範というのを決めているんだら、この普及率がどうだというものを把握することは農水省としては非常に大きな責任があると思うんですけども、どうなんですか。この農業環境規範というのは、最低限ですよ。つまりエコファーマーなどとは違うわけですよ。

**池淵** ええ、違います。

**梶井** 最低限取り組むべき規範。これは大抵の農業者はやっていると思うんだけども、どうなんですか。

**池淵** これは実はどのくらい普及しているのかという数字はないんです。

**梶井** それで普及、どうもこの辺のところは表現としてはどうなのかなど。こういう書き方をするんだったら、最低限取り組むべき規範というのは各農家に周知の事実であってというのが大前提にならないとおかしいと私は思うんですけれども、ちょっと表現上のあれです。

表現上の問題でいうと、八〇ページのところで、今度「農地法改正の問題にちょっと触れていますけれども、八〇ページのところいろいろな問題点を挙げています」。制度と実態の両面でさまざまな問題点が指摘されている。実態の面で農水省が問題にしたい点がいろいろなことはわかりますけれども、制度の問題としてここに挙げているもので、それが制度にひっかかりますか。ここに挙がっているようなもので、制度としてこれが問題だというのは、このあれには一つもないですよ。

**谷口** 私がいうことではないですけども、例えば耕作放棄地問題などは制度問題だと認識しているんですよ。農地法のいろいろな制約があって、なかなか新規参入者が入りにくいから耕作放棄地がふえているというロジック。ロジックはロジックで、私がいいかどうかということではなくて。

**梶井** 入ろうと思えば入れるんですよ。制度のどこが問題なんですか。制度といわれたって、これではわからないですよ。制度のどこだというのは一つも具体的に指摘が出ていないんですね。今まで白書で担い手に農地が集まらないという問題を過去に随分取り上げられていますよね。私が非常におもしろいと思っていたのは、今まで、去年もそうでした、おとしもそうだったですけども、集まらない理由としては先行きの見通しがいいか

らということでも集める意欲がないとか、収益性が低いからというようなことが理由として挙げられるのが非常に多いということを書き白書のほうでは指摘してあった。これは事実の視点として白書が正しいと私はちょっと紹介していただけたけれども、この文章を読んで制度と実態という中で制度というのは一体この記述の中のどれが制度なんだか、わかりませんよね。この六行ばかりある中で。

**池淵** 農地を集めるのが容易でないという。

**梶井** 集めるのが容易でないというのは制度の問題ではないですよ。制度のどこが問題だから集まらないということになるんですか。

**池淵** やはりここにございますように、「制度の基本を『所有』から『利用』に再構築すること」。利用になっていないというのが集まらない一つの理由ではないかということではないのかと。

**梶井** 今の制度でも七〇年改正で効率的利用を図るために云々というものも入れたわけでしょう。

**池淵** ええ。

**梶井** しかも、あの改正の趣旨は賃貸借によって経営規模の大きな人に農地が集まるようにするためにということだった。七〇年改正で既にそういう利用を中心にして改正をやっているわけですよ。なおかつ足りないとい

うんだったら一体何が足りないのか、明確に書く必要がある。制度のどこが問題なのかこの記述ではさっぱりわからない。私は非常にびっくりしましたけれども、農水省の方々が十分に説明したはずの自民党の農林部会長ですら、制度の基本は変えないんだということを公言していますよね。三月三十一日の日本農業新聞の農政紙上座談会という中で宮腰さんは農地法、二七年法は私の大先輩の松村謙三先生がおつくりになった法律で、そのときの理念の最も肝心な部分を変えないということを農林部会長として三月三十一日の時点でしゃべっています。具体的に制度のどこが問題で変えるんだということについて書くべきだ。

**池淵** 今回は一条そのものから変えていますよね。修正は入っておりますがまだ成立していませんから断定的には言えませんけれども、農地法の目的の見直しが行われていますよね。

**梶井** 目的の改正自体は、農地法の目的規定としてはなほだおかしい目的規定ですよ。農地法という農地の権利関係を規制する法律の目的規定に関して、食料の安定供給に資することを目的とすると、基本法と同じことを目的に書いてある。前は「もって耕作者の地位の安定」というのが入っていたんだよ。それは今度修正で入れましたけれども。この白書の六行か七行をお読みに

なって、制度のどこが問題だというようにわかりますか。集まらないのが制度の問題などと、そういう言い方はないですよ。例えば現行法が貸借は一切認めませんというように制度になっていけば話は別ですよ。それは明らかに制度上問題があることになる。

「転用期待等により農地価格が農業生産による収益に見合う水準」云々という。農地価格がべらぼうに高過ぎるというような問題に関しても、これは制度の問題ではないですよ。

**谷口** そこは私と意見が違いますけれども、具体的に例えば公共転用の問題を今出したわけですね。公共転用がかなり安易にされてしまう現実があると。今後は公共転用についてもきちんと吟味しなければいけない、厳しくしようということが制度の問題だという位置づけで、それが正しいかどうかは別にして理解できると思う。

**梶井** そういうことだったら、そういうことを書くべきなんだよ。

**谷口** そういうことをいっているわけですよ。

**梶井** 「制度と実態の両面で」となっているでしょう。

制度に関連する事項がこの中にどれだけありますかと。

**服部** 先生の意見は意見として。

**梶井** 意見の問題ではない。「制度と実態の両面で」と

いっていて、制度にかかわる問題というのはこの文章の中に何かあるのか。

**服部** 谷口さんのいわれたような見方もあると思うんです。

**梶井** 公共転用の問題はここに書いてありますか。

**谷口** 今回それで改正しているんですから。

**梶井** それで読めますかというんですよ。全然読めないじゃない。谷口君は一体どこからそれを読んだの。

**谷口** 「転用期待等により農地価格」、転用期待が……

**梶井** それは地価が高過ぎる問題でしょう。それは公共転用の問題とは関係ありませんよ。

**谷口** 公共転用にする期待がやはり高いわけですよ。

**梶井** それをこのように読むなどというのはそれこそ勝手読みだよ。そんなこといえないよ。

**谷口** でも、事実として今回制度を変えたわけですから。

**梶井** 公共転用の問題がなくなっちゃって……

**谷口** 変えたというか、基準を強化したんですよ。

**梶井** 公共転用の問題がなくなっちゃって、転用期待による高地価という問題は昔から問題になっていたことですから。こんなのは前からありますよ。公共転用の問題とは無関係です。

**谷口** 無関係ではないと思いますか。

## 輸入穀物の換算面積

**小林** 教えていただきたいのですが、三七ページの下の図のI—30の飼料自給率の現状と目標の青い表について、輸入穀物の換算面積を出されているんですが、この出し方は、例えばトウモロコシなどは単収で割り返しているわけですよね。これはどこの、例えばアメリカの単収で行っているということでしょうか。例えばアメリカの単収でね。

**池淵** ええ。

**小林** 大豆の油かすとフスマの量というのは、この三三万トンというのはチェックしてこなかったんですが、油かす自体の輸入量ということですよね。その一八一万ヘクタールというのは三三万トンを生産するため大豆を……

**池淵** 大豆に換算しております。

**小林** そうすると、当然これは副産物ですから、大豆もかなり生産されて、そこからとれる副産物を生産するために一八一万ヘクタールということなんですよね。

**池淵** 逆算したという。

**小林** この四二九万ヘクタールを出すという意味がよくわからないといえませんか。要するにもうこれは自給は無理だよという話なのか、あえてこう出したという意味はどういうことなんでしょうか。

**池淵** これは今ご指摘のあった食料の面積の一、二四五万ヘクタールと同じことですけれども、実際に農地として換算すればどれぐらいなのかというのを試算した形になります。

**小林** ただ、例えば日本でトウモロコシを米国の単収並みに云々という話はちょっと現実的な話ではないわけですね。

**池淵** 海外にどれだけ依存しているかというのをできるだけわかりやすく数量と面積で換算したという。

## 二〇〇八年の経営データは出ないのか

**小林** もう一点は、二四ページのイの畜産、施設園芸等の経営への影響と対応ということで、これも前段の配合飼料価格の高騰等々、生産資材の高騰がどのように畜産経営などに影響を与えたかというところの分析をされていて、それはそれとしていいんですけども、これはないものねだりになるかもしれません、二〇〇七年のデータが出ていますが、実は二〇〇八年のほうが厳しいわけであって、これは例えば推計とか、上半期とかそういうものを含めて二〇〇八年どうなったかというところが出なかったのでしょうか。二〇〇七年というのはまだ中間的な話なんだと思うんです。

もう一つは、影響があって、その対応ということで、

緊急対策がこういうことをやったよというお話だったと思うんですけども、通常のいろいろなセーフティーネットがある中で、例えば酪農などの不足払い制度ですとか、肥育牛などは通称マルキンがあるわけですよ。そういうものがどの程度、価格高騰に対して対応できたのかという評価と、緊急対策をやったことによつてどれだけ対応できたのかというようなところまでできれば踏み込んでいただけたらよかったです。それは一部は農水省で通常やっていることだと思うのですが、こういうものをやりましたということだけで終わられたのは何か肩すかしという感じであったなということなんです。

**池淵** 最初にご指摘のございました畜産経営の農業所得の推移ですが、これはデータの話題です。二〇〇七年のものしかなかったということで、二〇〇八年が出るのもうちよつと先になるんです。推計というのも考えてやりましたが、なかなかうまくいかないということもあって、少し試みはしましたけれども、白書に出すにはちょっと耐えられないかなという部分もあったということでございます。

**小林** 上半期とか半期分という形でも出ないんですか。

**池淵** 出ないです。年間のデータですから。

**小林** そうすると、統計の問題ですね。そのような即時的に対応できるような統計がとれると……

**池淵** それから、マルキンなり補完マルキンの評価の問題につきましても、データの話題といえますか、この白書に出すというのはデータの話題はやはりあるということでございます。これはご意見として承つて、来年の白書に盛り込めるのであればと思つております。

### 畜産―「補完マルキン」とは？

**服部** 初歩的な質問なんですけれども、この二五ページの注四に補完マルキンの説明が書いてあるんです。何で補完マルキンというのは、肥育牛一頭当たりの推定所得と生産費を比較する関係になっているんですか。普通マルキンはよくわかるんです。推定所得が家族労賃を下回った場合に出すと。非常にわかりやすいんです。何で補完マルキンは肥育牛一頭当たりの推定所得と生産費の比較になっているんですか。

**池淵** これは恐らく再生産の関係だと思えますけれども、家族労賃を除く生産費を下回つて、その生産費も補えないということ、その六割を国がを補てんするということ、です。

**服部** でも所得といつたら、これは労賃部分でしょう。何で労賃部分と生産費を比較する関係にあるのかな。これはごく初歩的な質問なんです。こういうところがどうしてもわかりにくいんです。制度がこうなつてし



まっているからというような感じですか。

**小林** この書きっぷりですよ。

**服部** これがわかりにくい。通常マルキンはよくわかるんです。推定所得と——所得というのは労賃部分だから、家族労賃を比較する。これはよくわかるんですよ。

**池淵** 生産費というのは物財費です。

**服部** 物財費ですよ。何で物財費と推定所得になっているのかなということですが……

補完マルキン＝物財費割れの六割を補填

(日本農業新聞六月二〇日)

### 農協の担い手対策

**矢坂** では、私から簡単に、一つのコメントと二つの質問をさせて下さい。最初のコメントは今、小林先生がいわれたのとかかなり重複するんですが、大事なことなので改めて申し上げます。白書を読む前は、この激動の農業環境を踏まえてどのように白書を書かれるのだろうかという期待していました。すらすらと書いてあったという印象です。例えば、えさの価格の高騰とそれに対応した緊急対策発動実績などがとても気になると思います。統計数字が揃わないのでまだ無理だということであれば、ぜひ来年度の白書では、その実態と評価をお願いしたいと思います。

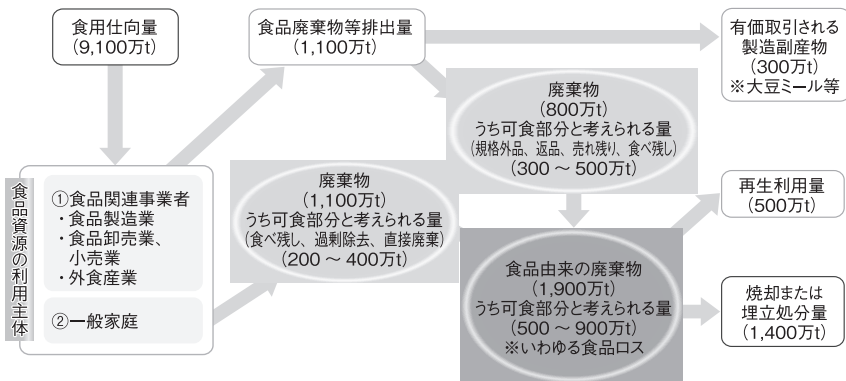
います。

質問が二つなんです。一点目は、さきほどの高齢者や女性が中心になっている零細な経営を引き上げる論理がやや断ち切れて展開されているということと関連しています。つまり、この点とは逆に、農協の担い手対策では大規模な経営での優遇措置などがとられながらもまだまだ機能していないので、もっと進めるべきだということトーンで書かれています。本来は農協と同じトーンで政策を論じたかったが、政局との関連でこういう形になったということなのか、両者の連携をどう考えていると読めばいいのかが一点。

二点目は、激動の農産物・食品市場に翻弄された消費者、とくに単身者の勤労者について細かく分析されていた点についてです。例えば、ふりかけの消費が非常に伸びていて、所得の減少を凌ごうとしている様子が読み取れますが、一方で、外食の消費が単身世帯のうち勤労者世帯でふえていて、その理由は世帯構成やライフスタイルがさまざまであるからだとされている。単身者、勤労者世帯の食生活をどのように理解すればいいのか、分析が中途半端な感じがするので、補足していただければと思います。以上です。

### JAGグループの目指す方向と政策は整合的

図Ⅱ-36 食品廃棄物等の発生の流れ



資料：農林水産省「平成17年度食料需給表」、「平成18年食品循環資源の再生利用等実態調査報告（平成17年度実績）」、「平成17年度食品ロス統計調査」、環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等、産業廃棄物の排出及び処理状況等（平成17年度実績）」を基に農林水産省で作成

**池淵** 農協の担い手の部分ですが、これは先ほどもちよっと申しましたけれども、農協の今置かれている状況としては、これは皆様にいうまでもなく小規模農家とか高齢化農家だけではなくて地域の担い手とどう付き合っていくかというのが大きな課題になっておりますんで、そこところがJAグループ自身も認識しているからこそこういう調査があって、その辺は少し問題点を整理させていただいたところでございます。政策的には担い手を育成、確保していくという大きな方向にあるわけで、農協も農業の振興なり地域の活性化に非常に重要な役割を持っていますから、担い手の対応を強化していくというのが課題になっていきますので、そういう面では政策的なものとはJAグループが目指す方向は整合性はとれているんではないかと思えます。

単身者は、これもなかなか難しいんですが、可処分所得と消費支出の状況をみますと、これは二〇ページのI-6の図になりますけれども、一人以上世帯というのは、二〇〇七年後半から基本的に所得が実質減少になっているということがございます。ただ、単身世帯というのはそうでもなくて、二〇〇八年の後半は若干ふえているというふうなこともあって、そういうものと単身世帯の外食が少しふえているというのは相関があるのかなという気はしております。そういったものが外食の支出に

あらわれているのではないかと思います。外食自体も外食産業が低価格路線に走ったりしているというのもあって、そういったものも反映しているのではないかと思います。これは何にせよ単身世帯とライフスタイルが大きく違うというのも大きいのではないかと思います。

### 集落営農も重視する方向へのシフトでは…

**谷口** 私の先ほどの質問ともちょっと重なっていた質問なんですけれども、以前だと担い手育成については、やや認定農業者中心であったのが、最近は集落営農も重視する方向に少しずつシフトしてきて、今回の書き方では集落営農一般ではなくて、その中に含まれる高齢者や女性、小さい経営を評価するなど、ちょっと微妙にシフトしているような気がするんです。品目横断対策から水田・畑作経営安定対策になって、要件がぐっと緩んできて、特定の条件ではなくて、地域特認を認めるというような方向にきていますよね。そのことを意識された表現にしているのかなと私は感じたのですけれども、どうなんでしょうか。

**池淵** 集落営農がどのように育っているのかとかフォロアアップをすべきではないかということで、そういう意味で集落営農を少し細かく分析といいますか、状況、動向を記述しているということでございます。

あとは事例をできるだけ多く紹介して、どれぐらい稼いでいるのかも含めて、それらを記述しています。

**谷口** だから、集落営農の分析の中に女性とか高齢者をもっと入っているべきなのですがこの中にはほとんどないんですね。一言も触れられていないもんだからどうなってしまうのかなと。

**池淵** 八五ページなどに集落営農組織に女性がどれぐらい参加しているかというのは記述しております。

**服部** 最後に私が二つほど聞かせてもらって終わりにしたいと思うんです。

一つは、六七ページです。ここに食品廃棄物等の発生の流れが出て、これは大変わかりやすい図で非常にいいと思ったんですけれども、この中に廃棄物八〇〇万トンとあります。そして、その中で、規格外品、返品、売れ残り、食べ残しが三〇〇〇五〇〇万トン。これは返品と売れ残りの数量もわかっているわけですか。わかっているのだったらブレイクダウンした数字を出してもらえると、もっとはっきりイメージできるのかなと思ったんですけれども、そこはわかっているわけではないですか。

**池淵** 食品関連事業者からの食品廃棄物の年間発生量のうち、製品、商品となったものが売れ残りや返品が原因で廃棄されたものは、外食を除き、約九四万トンと推計されます。

**梶井** これはほかの国にも数字はあるんですか。

**池淵** 英国や韓国のもはあります。食品ロスに関する研究会をつくって、実際にこういう調査といますか。

**梶井** どうなんですか。皆さんがやった印象としては日本は特に多いという感覚なんですか。

**池淵** いや、日本が特に多いということはないと思いますけれども。アメリカなども感覚的には食べ残しは多いです。

**梶井** 日本は特に多いのかしらというのが気になるんですけれども。

**池淵** 日本は輸入国でありながらこんなに捨てられているということでは……

**梶井** でありながらというのはわかるけれども、国際的比較の上で廃棄物が多いといえるのかどうなのか。

**池淵** 一人一日当たり二、五〇〇カロリー供給できる中で一、八〇〇カロリーぐらいしか実際に摂取されておられませんので、そういう面では、そこは一つの問題点として。

### 小麦の新品種や大豆300A・もっと知りたい

**服部** もう一点は、良質な小麦という表現があるんです。四一ページの下から五行目、「パン用品種を含めた良

質な新品種小麦への計画的な転換」。これはパン用に使えるような良質な新品種小麦が生まれているということですか。

**池淵** はい。

**服部** 生まれているというのはある程度実用ということ、実際につくられているということですか。

**池淵** ええ、実際にも。

**服部** だったら、具体的に品種名を知りたいというのがありますね。

**梶井** 新技術のもののもうちょっと丁寧に書いておいてもらおうと。注でもいいのですけれども。

**服部** 食料自給力の問題にとっても非常に大事だと思っ

ています。  
**梶井** このところが非常におもしろかったんですけども、四二ページのところ、地下水位のコントロールをやるFOEAS、こういうものはどうやってやるんだろうと知りたいし、一体どれぐらいの普及性とか、基盤整備をかなりやらないと地下水位のコントロールなどというのはできませんからやれるような基盤整備をやったところはどれぐらいあるんだろうというのが気になるんです。特に水田大豆の最大の問題は、水稲のためには耕盤を崩せないところがある。大豆をつくったときには耕盤があるために湿害が起きやすい問題があるわ

けですよね。地下水位で水がコントロールできるのであれば、今度は耕盤が要らなくわけです。そうすると、水田での大豆作などというのは質的に変わってくる可能性があるわけです。これは一体どの程度の普及性をもった技術なのか。地下水位のコントロールなどというのは例えば暗渠や何かで整備してやるんだと思うんですけども、暗渠というのは排水ばかり考えますので、暗渠で地下水から用水を供給するなどいうものは、そういう技術は全然知らなかった。水田での畑作のためには耕盤を崩さなければならぬ。が、水稲のときにまた耕盤が必要になってくる。地下水位のコントロールの話はちょっと聞いたことがあるんですけども、本当に技術としてでき上がっているのですか。

**池淵** FOESAについては技術が確立し、普及が図られていて、事業完了地区は七地区、事業実施中の地区は二二地区となっています。

**梶井** もう一つ、図で注文をつけると、四二ページの図I-40、この新技術の大豆三〇〇A、こっちの収量は機構でやった試験結果の慣行技術による収量と新技術です。

**池淵** そうです。

**梶井** 図I-37が一般的な収量が出ていて、二〇〇キ口も行ってないわけですよ。

**池淵** はい。

**梶井** すぐ上のほうには全国的な平均数字が出ています。それとちょっと落差があり過ぎるんですよ。二〇一五年大豆の一〇アル当たり収量目標がここに挙がっていますけれども、現実には一〇アル当たり収量というの……

**池淵** これは全国データでございます。大豆三〇〇Aの方は試験場での試験データです。

**梶井** 物すごい落差があるんで、試験場での慣行と一般的な収量の落差が何に起因しているのかということ自体も、私たちはこの図をみると、それを知りたくありませんよね。そういう解説をやってもらっておいたほうが、せっかく非常に興味がある図を出しているんですから。例えば、これについては詳しくは〇〇をみるとか。

### 農用地区域からの転用……

**服部** 最後に一点。七八ページ下から二行目に、「農用地区域から除外して転用された農地」とあるんです。こんな形で転用されているところがあるんですかということですよね。

**梶井** 農用地区域の農地を転用。

**服部** そうなんでしょうけれども、そんなことを許しているわけ。

**梶井** 公共転用のものはそのまま……

**服部** 公共転用だからこれを認めると。

**池淵** いや、公共ではないものも……

**梶井** ない場合でも転用するというときに……

**服部** だけれども、それを認めたら農用地区域にした意味がないではないか。

**梶井** だから、農用地区域を小さくするわけ。

**服部** それだったら、農用地区域の意味がないと思う。ただ、今まで白書にはこういう文字は出てこなかったでしょう。これを出されたことはよかったという感じもあるんです。私のようにぎょっとする人が多いと思うんですよ。

**梶井** それは服部君が事情を知らな過ぎるんだよ。

**服部** 一般の人は知らない。同じですよ。

**梶井** 農用地区域を転用するときにはまず区域から除外するというのが手続なんだよ。

**服部** だけれども、それをやったら農用地区域にした意味がないじゃない。

**池淵** 除外の要件というのが幾つかあって、公共事業をやって八年間はだめとか……

**谷口** 土地改良ですね。

**服部** だけれども、これを認めていたら意味がないと思う。

**梶井** もっと意味のないのがあって、国道一〇メー

トル以内は転用自由だとかが田中角栄さん以来押しつけられていたんだから。

**服部** でも、これが白書の中に出たのはよかったと思うんです。

きょうはどうもありがとうございました。

投稿

# グラウンドワーク運動に関する考察 ——発足までの軌跡と今後の課題——

参議院議員秘書 加藤 千穂

はじめに

イギリスでは、一九七〇年代に都市近郊の農村地域で  
すすむ環境汚染と景観破壊に対処するため、田園地域委  
員会が同地域に専門家を派遣し、環境改善プロジェクト  
を実施したことに端を発し、一九八一年にはグラウンド  
ワークとしてその概念が明確化され地域住民、行政、企  
業のパートナーシップと地域の専門組織（トラスト）に  
よって地域の環境づくりの仕組みを開発する実験が続け  
られてきた。

田園地域委員会の管轄から始まったグラウンドワーク  
は、一九八八年環境省に移管された後、対象を環境分野  
全般へと広げ、農村地域から都市部の再生運動へと展開  
していった。やがて環境分野のみならず雇用創出やグリ  
ーンツーリズム、青少年教育や障害者福祉など幅広い分  
野のプロジェクトへと広がりを見せ、環境保全と社会経

済の活性化を地域において総合的に解決する志向を強め  
ている。一九九二年に開催された地球環境サミットにお  
けるアジェンダ二一の採択が、この方向性をより明確化  
させる転機となった。

日本でも一九九一年に「第一回グラウンドワーク日英  
交流事業」が実施されて以来、このグラウンドワーク方  
式導入の試みが継続されてきた。一九九五年、当時の農  
水省、自治省、環境庁、国土庁、郵政省の五省庁共管に  
より、「財団法人日本グラウンドワーク協会」が発足し、  
またこれに合わせて、英国グラウンドワーク本部には「ジ  
ヤパン・ユニット（Japan Unit）」が置かれ、  
日本でグラウンドワーク運動を展開する態勢が整えられ  
た。

現在日本におけるグラウンドワーク運動は、(財)グラウ  
ンドワーク協会が主導しており、設立以降の展開につい  
ては既に研究や検証が進められている。

本稿では、日本での運動発足当時から農水省の関わり(進)に着目しながら、今後の課題について考察した。

### 失われつつある農村の原風景

一九七〇年代から農村は急速な過疎化が始まっていた。これは農家人口の減少を招き農業生産にも支障を来すだけでなく、国土保全の観点からも大きな問題を引き起こしていた。そこで農水省は、都市への人口流出を防ぐためもあって、農村も都市並みの生活環境を向上させるために農村環境整備の政策を始めたのである。当時、農水省には下水道など都市計画の技術が無かったが、手探りで作り上げた施策は、簡易水道や集落排水事業であり、植樹や農村公園を作るといった景観整備事業であった。農村環境整備には、農村を維持していくという面から様々な既存技術を組み合わせたり修正したりという作業が不可欠となる。そこで集落排水は建設省の下水道事業、農村簡易水道は厚生省の水道事業、ピニールハウスの使用済みピニールなど農産廃棄物の処理には厚生省の廃棄物処理施設、農村公園の造成には建設省の都市公園整備、そして財政負担に関して自治省など多様な省庁との調整や技術的な交流がなされる。このとき作られたネットワークが、後のグラウンドワーク運動導入時の貴重な人材交流へとつながっていく。

また、当時農業に対する風当たりは年毎に強まっていた。第二次世界大戦は、各国が海外の市場の占有を目指して覇権を競うことが原因となったが、この反省の上に国際的に自由貿易の流れが強まるのである。中でも日本は貿易立国であるから、最も自由貿易の利益を享受しているとされていたため各国から批判を受けたのが、農産品への高い関税障壁とともに、農業に対する財政優遇策であった。なぜ農業政策として財政的優遇策を講じなければならぬのか、国際社会が納得できる主張を構築しなければならなかった。

財政出動で最大規模のものは、構造改善局所管の農業インフラである農業基盤整備であり、その理論構成は、農水省に託された。そこでたどり着いたのが水田の持つ治水効果など農村や農業の持つ国土保全効果である。具体的に水田の治水効果は三兆五千億円と積算した。つまり水田農業が荒廃すると、治水効果が減少するのでその分の治水ダムを建設しなければならない。その建設費は、三兆五千億円かかると主張したのである。即ち農業補助金の一部は国土保全するための経費であるとの主張である。当時の竹下総理がマニラで開かれたAPECでこのように主張し、以来、国際社会でのわが国農業優遇策の理論的根拠となるのである。

それにもかかわらず、経済効率性を追求する時代の流



れに抗する事はできず、農業の衰退とそれに伴う農村の過疎化は、耕作放棄をも生み出していく。次々と失われていく農村風景、これに歯止めをかけなければ、農業だけでなく日本の故郷が失われるとの危機感がグラウンドワーク運動の模索へと導くことになる。

### 日本グラウンドワーク協会の設立準備へ

同時期に、北海道開発問題研究会では、住民と企業と行政がパートナーシップを組んで地域環境改善運動を行っているイギリスのグラウンドワーク運動の研究を提唱していた。そこで彼らが中心となって新たに研究会を発足させたのである。そして、その研究会には農水省だけでなく建設省河川局、環境庁、そして自治省からも人材が加わり、研究会での議論は新鮮なものだった。

そもそも「揺りかごから墓場まで」といわれた高福祉政策を実施してきたイギリスは、それまでの基幹産業の国有化策などによって非効率的な財政運営を招き、結果的には多くの産業が国際競争力を失っていった。若者は職を失い、おのずと財政悪化は深刻化した。そのような不況下、一九七九年にサッチャー政権が誕生し、「小さな政府と民間活力の導入」を政策として掲げ、セクターを問わず競争主義を取り入れていった。徹底した民活路線と行財政改革を推進したサッチャーは、国営企業からの

大量の失業者が生ずるのも厭わず、鉄鋼や鉄道など基幹産業の民営化を行った。地域格差が生じるという批判を受けつつも、地方財政優遇策を取りやめた。更に一九八七年には証券業の自由化（金融ビッグバン）を行い、海外からの資本流入を加速させた。こうした状況下で、グラウンドワークは導入されていった。

地方の景観や歴史的遺産を保存するグラウンドワーク運動は、競争主義・効率主義のサッチャーイズムからすれば一見矛盾するように映った。しかし現実にはそうではなかった。サッチャーは自らの政策が引き起こす負の部分であらかじめ見据えていたのだ。

負の部分とは即ち、①国営事業の民営化や行政セクターの大幅なリストラは、大量の失業者が発生する、②利益至上主義に走る企業は、地域貢献や消費者を大切にすることを忘れがちになる、③地域の財政優遇策が廃止されるので、地域荒廃ひいては地域間格差が生じる、の三点である。

この負の部分を解消することを期待して創られたのが、グラウンドワーク事業団（ファンデーション）である。グラウンドワークとは、生活の場である「グラウンド」で創造的活動を行う「ワーク」が組み合わされた造語であり、住民、行政、企業がパートナーシップを組む地域環境改善活動を行うことである。

サッチャーは、一九八〇年にチャリティ法を整備した。通常、会社の収益に対しては税金がかかるが、公益目的に再投資するものは無税とし、企業がグラウンドワーク事業団へ資金供出をしやすく、地域改善に参加しやすい仕組みを作ったのだ。本来政府がやらなければならぬことをグラウンドワーク事業団が効率的に実施できる仕組みである。

地域住民がボランティアとして参加することが推奨され、その大半は日本と違って有償である。もちろん一般の労働者に比しその給与は低い、それでも失業対策として効果をあげることが可能である。更にこの運動には地方自治体に参加しているため、行政のノウハウを活用することが可能である。

何よりもグラウンドワーク運動に参加することが地域への愛着を生むだけでなく、地域住民からも尊敬され、対立しがちな企業や行政との間で話し合い、調整を行ううちに、いつしか地域のリーダーが育成されていく。後年、この運動からトニー・ブレア元首相などの政治家が育つことになる。

この研究会では、一九九一年から二度にわたって有志を募りイギリスへ調査団を派遣し、とうとう、一九九三年日本グラウンドワーク協会の設立準備会を発足させ、翌一九九四年にはイギリスグラウンドワーク事業団と覚

書を締結、一九九五年に財団法人日本グラウンドワーク協会が正式に発足した。

### イギリスでのグラウンドワーク運動の特色

ここで両国のグラウンドワーク運動の実態を比較してみよう。イギリスでのグラウンドワーク運動は、それまでの行政依存型の地域再生政策を改め、ボランティアセクターの熱意、民間企業の技術や資金、地方自治体の行政権限と資金を組み合わせ、パートナーシップによる地域再生運動」と定義される。この運動の中核となる組織をトラストという。イギリスの最初のグラウンドワークトラストの設立は一九八一年である。最初のグラウンドワークトラストはイギリス北部のセントヘレンズ地区であり、このトラストで実験的な試みがなされ、有効性が実証された。この成果を受けて一九八五年にグラウンドワークを国家プロジェクトとして全国展開することを決定、パーミンガムに本部となるグラウンドワーク事業団を設置することとなる。所管はイギリス政府最大の権限を有するとされ、日本の国土交通省、総務省の所管事項を含む環境省となる。

グラウンドワークトラストのスタッフは、所長、プロジェクトマネージャー、景観デザイナー、財務担当スタッフ、事務スタッフの五名がコアとなり、コミュニティ

担当スタッフや環境教育スタッフ、ビジネスアドバイザー、その他専門家を必要に応じて雇っていく。資金は当初国からの援助が大半だが、それらは徐々に減額され、トラスト自身が資金調達をし、収益をあげて行かなくてはならない仕組みになっている。

トラストのひとつ、ロンドンにある「カムデンとイーリングトン地域」のトラストの概要を紹介する。この地域はいわばロンドンのスラム街であり、教育格差、犯罪率の多さ、失業者の多い地域として著名であった。ロンドン市は、補助金を投入して問題の解決に取り組んできたが、顕著な効果は現れていなかった。一九九三年トラストを設立し、結局このトラストが五〇件もの地域再生プロジェクトを手がけるのだが、その中心は全長八・五kmに及ぶリージェント運河の環境改善事業であった。汚れた水質、樹木の生い茂った暗い通歩道、周辺の商店街には落書きが散在する。つまりロンドン市民には、危険で汚れた地域の象徴だった。ここに住民の参加によって、照明の設置、通歩道の整備、落書きの清掃などを通じて、見違えるようなレジャー地へ生まれ変わったのである。

約五〇箇所のトラストを詳細に分析はしていないが、概していづれも炭鉱閉山跡の市街、工場撤退地域、農業条件の不利な地域など、所得格差や犯罪多発地帯などの

地域問題を抱えている地域を対象にトラストを設置したと読み取ることが出来る。住民のコンセンサスを得やすい環境問題や歴史的文化遺産の保存などから入って、住民のエネルギーを結集していくこの手法は各地で成功している。トラストが経験を重ね成熟していくにともない、犯罪の抑止策、教育、職業訓練などを新たにテーマとして展開している。

### 日本でのグラウンドワーク運動の特色

次に日本の例をみてみよう。代表例は、静岡県三島市で行われた源兵衛川の再生プロジェクトに発する一連の環境改善運動を成功させた、グラウンドワーク三島であった。もともと三島市は富士山の湧水豊富な美しい水の都であった。ところが昭和三〇年代から豊富な水資源を求めて大昭和製紙などの製紙工場が進出した。工場は大量の地下水を汲み上げたため豊富な湧水も減少し、これに伴い市内を流れる水質悪化が進んでいた。「水の都、三島」は存亡の危機にさらされた。市内最大の源兵衛川も、ごみの投棄や家庭排水の流入により傷つき汚れてしまった。源兵衛川は自然河川ではなく奈良時代に作られた農業水路である。したがって管理者は、中郷用水土地改良区である。土地改良区は、家庭雑排水の流入や不法ごみ投棄に悩まされ、地域住民との関係は対立的となってい

った。三島市側も下水道整備の遅れや水利権の問題などを理由に、また企業側も地域住民とは疎遠な関係になり、いずれも積極的な河川浄化に取り組もうとはしなかった。

しかし一九九〇年、農水省の補助事業である水環境整備事業の計画を行うのが契機となって、従来の行政からの押し付け手法ではなく、市民のエネルギーを積極的に活用しようとする試みが始まったのである。すでに「三島湧水会」の市民団体に七〇人ほどのボランティアが集っていた。まず壊れていた中郷土地改良区と市民団体の関係改善を試みる。源兵衛川の維持管理は周辺市民との協力関係なくしてできないこと、管理に住民参加がなされれば、むしろ管理費が節約できることなど説得に努めた。この結果、市民の手によって親水公園が作られるのである。現在、源兵衛川は市民が清掃し、蛍の幼虫を放流し、夏には蛍が乱舞する三島市民の誇りとなっている。グラウンドワーク三島は、この源兵衛川再生プロジェクトをはじめ一四件のプロジェクトを実施し、参加市民数も年々増加の途をたどっている。三島市民に留まらず、東京など周辺地域からの参加希望者も現れたため、源兵衛川清掃ツアーなどが企画され、三島市に人を呼び込む誘因ともなっているのである。

この三島市でのプロジェクトは、一九九二年イギリス

のグラウンドワーク事業団が訪日した際、日本最初のグラウンドワークと認定し、環境教育面分野における一〇の課題と、具体的な目標設定など一〇の提案がなされた。

### 国家的プロジェクトになり得なかった要因

しかしながら、日本のグラウンドワークプロジェクト（トラストに相当するか）は、全国一六箇所（二〇〇九年二月現在）にとどまっており、三島を除けばイギリスと比較して所期の目的を達しているとはいえない。

既に一九九七年当時、財務大臣などを歴任し欧州通貨制度の統合にも寄与した、イギリス政界の重鎮ジェンキンス卿は、日本におけるグラウンドワーク運動の問題点と限界を憂慮しているのである。その彼が日本グラウンドワーク協会の内実につき意見交換をしたいとして、協会関係者を招聘するのである。ジェンキンス卿の質問はたった一つ「なぜグラウンドワークは、日本では国家プロジェクトになり得ないのか」だった。この問いに対して協会関係者は答えられなかったのである。

この頃イギリス政治の転機が訪れようとしていた。サッチャー政権を引き継いだメジャーは、ブレア率いる労働党との総選挙を目前としていたのだ。保守党政権の政策の目玉でもあったグラウンドワークが日本など海外で

も注目、評価されているとのメッセージは、保守党政権には好都合であった。つまりジェンキンス卿の意図は、日本政府と英国保守党政府との連携を模索したのではないかと考えられる。結局この年、イギリスも労働党ブレア政権に交代をする。イギリスのグラウンドワークは、自身がトラストの経験者であったこともあり、教育や職業訓練など新しい分野へ展開を図るのである。

その反面日本では、国家プロジェクト化への信念も原動力も減退していたのである。それまでのグラウンドワーク運動の原動力は、農水省構造改善局であった。しかし、この頃長良川河口堰建設反対運動とやらんで構造改善局所掌の諫早湾干拓、川辺川ダム建設などに対する反対運動が、環境保全派の市民グループの運動として盛況であった。したがって地域住民のエネルギーを市民運動的な手法を使って、行政と連携していくという手法を理解できないばかりか、危険なもの映った可能性はある。

この結果、構造改善局はグラウンドワーク運動と距離を置くという方向に舵を切ることになっていく。それを裏付けるかのように構造改善局を筆頭に、農水省は従来型の行政主導による水利施設の管理保全を目的とした別途の制度を創設し、巨大な予算をつけるのである。この

結果グラウンドワークの日本での展開はその原動力を失い、市民運動的なものに変質させられていった。

日本のグラウンドワーク運動の大きな寄り道は、修正が効くのかどうか分らない。何故なら、発足当時の関係者のなかには既に鬼籍に入った者もあり、当時積極的に協力していた企業も関心を失ってしまったように見えるからである。

### これからの日本グラウンドワークの展開への道

日本におけるグラウンドワーク運動の軌跡と現状を分析してきた中で、今後の課題を検証していく。私が考える問題点は次のとおりである。

#### ① 内在する近視眼的な問題

##### 1. トラストの専門員不在

イギリスのトラストに相当するものが、日本のグラウンドワークプロジェクトであると位置づける場合、プロジェクト推進の原動力となる前述したトラスト専門員に匹敵する存在が確立されていない。専任プロフェッショナルの不在は、プロジェクト推進の致命傷を意味する。イギリス型そのままではなく、日本型グラウンドワーク運動の定着が進行していると見る場合においても、やはり、グラウンドワーク協会がトラスト専門員に代わるプロジェクトスタッフを育成・継続的に派遣できなかった

ことが国家的運動へと発展しない大きな理由だと考えられる。

2・日本においてはボランティアの概念が十分に確立していない

3・企業の社会的活動に対する税制上の優遇措置が存在しない

税制上の優遇措置という観点だけでなく、より大局的に企業の社会的活動の状況を見れば、かつては主に慈善事業と位置づけられていた企業の社会貢献の概念は、近年の企業不祥事や環境問題の深刻化、経済格差の拡大などとともにCSR（社会的責任）として議論を深め注目を集めてきた。また国際標準化機構（ISO）においては、二〇一〇年秋の発効に向け企業に限定されない社会的責任（SR）に関する国際規格、ISO26000の開発が進められており、あらゆる組織の社会的責任を対象とする国際的基準として、日本でも一定の影響力を及ぼすことが期待されている。

しかし、現状では一部の優良企業による自発的なCSRのグッド・プラクティスが研究されている段階であり、CSRを定量化・可視化した評価基準を早急に構築することが社会的責任に対するインセンティブを高めるために求められている。

日本のグラウンドワーク運動においては、企業の貢献

に対する社会的評価の側面が不足しており、イギリスのような税制上の優遇措置を含めた配慮も必要と判断される一方、前述のCSRの定量化可視化による評価基準のように、貢献を社会が評価する仕組みがあつて然るべきで、優良企業に対しては、例えば環境分野等における新規技術開発の補助助成や、ブランド化を認めるといった制度設計が今日的な社会状況に対応するために不可欠な観点ではないだろうか。

農林水産省はかつて土地改良法の中にグラウンドワークを盛り込むことを目論んだが、社会経済情勢の変化に対応するためには、より多角的な観点から日本でもCSRに関する基本法を制定する流れを作ること、その中にSRのひとつの方法論としてグラウンドワーク的手法による資本参加や人材の派遣、技術供与等を促進し評価する仕組みを盛り込む可能性について、今後検証を進めるべきである。

## ②最大の要因は政治に起因する

グラウンドワークが内在的に抱える問題を見てきたが、市民や企業の「善意」に依存する体制から脱却できず国家的プロジェクトとなり得なかった最大の要因は、やや逆説的には「国家的プロジェクト」としての政治的な推進装置が存在しなかったことである。

国家的に推進するためには、農林水産省という一組織

ではもとより、ひとつの局部門のみで推進するのは不可能である。そして下から運動を積み上げていく方式では、日本的な縦割り行政の限界に必ずぶつかる。

グラウンドワーク運動の本質は、対立を含む様々な位置関係にある個人・企業・行政などのそれぞれ存在を、セクショナルリズムを超えてネットワーク化し、地域問題を解決する道筋の中から地域のリーダーが育成され輩出されるという、人材育成装置にある。

ならば、とかく所属組織への帰属意識が高い日本では、運動が一定の軌道に乗り、その後自発的に展開するまでの定着期においては、強力な旗振り役が必要となる。その志向性を持って、法整備や予算措置を含め、強力に推進するための装置は政権でしかありえない。あるいは縮小版としての地方自治体の首長が考えられるのみである。

しかしながら国の財政も地方財政もより逼迫する中、これまでのような行政予算に依存するかたちでの地域活性・再生は極めて困難と課している。

グラウンドワークのノウハウを活用すれば、環境保全や地産地消の推進は当然のこととして、雇用創出、地域における教育や介護福祉の需給ロールモデルにも応用できるのはイギリスで実証済みである。それは、すなわち地域主権の推進にもつながる。

グラウンドワーク的手法は、持続的に発展するスパイラルによって、結果として、地域活性による内需拡大や財政再建へとつながる投資となり得る可能性を持つ。日本にとっては、今こそより有益な国家的プロジェクトとして期待できるのではないだろうか。それ故に再評価され、時代に合わせて再構築されるべきスキームであるとして本稿を締め括る。

(注) この運動に発足当時からかわってきた前衆議院議員荒井さとし氏へのロングインタビューに基づき構成した部分も多い。荒井氏は、一九七〇年農林水産省入省。構造改善局(現・農村振興局)で農村環境整備に携わる中で、イギリスのグラウンドワーク運動に注目し、日本への導入に尽力した。九三年政界へ転身。衆議院議員四期。〇七年国会議員を辞職し、北海道知事選挙に出馬するも次点。

#### 参考文献

- 「地域の環境改善をパートナーシップで」財) 日本グラウンドワーク協会、二〇〇五年
- 「グラウンドワーク活動による水環境の再生」NPO法人グラウンドワーク三島、二〇〇五年
- 「英国における環境づくりの新方向」グラウンドワークの理念と実践」CLAIR REPORT」一一八号、一九九六年
- 千賀裕太郎「日本におけるグラウンドワークの展開方向」『しゃりばり』一四九号、一九九四年、一一一―一五頁
- 江橋崇『企業の社会的責任経営』CSRとグローバル・コンパクトの可能性』法政大学出版社、二〇〇九年

## 編集後記

〇八年度農業白書では、国内農業の食料供給力の確保や、農村における雇用創出が主要テーマとして詳述されている。市場原理が支配するグローバル経済が破綻し、食と農、雇用をめぐる環境が地球規模で劇的に変わり、日本の製品輸出、食料輸入の両面で外国頼み体質からの脱却が迫られているからだ。とりわけ輸出関連産業の雇用は深刻で、今後、さらに派遣切りや雇い止めがすすみ、正社員の雇用調整の拡大も必至といわれている。

農林漁業分野の雇用は、こうした解雇者の吸収口として期待され、マスコミの意図的な喧伝は鼻につくものの、今や「就農ブーム」といわれるほどの高人気という。ともあれ、慢性的な人手不足に悩む農林漁業からすれば、優秀な人材を確保するチャンスでもあり期待したい。それにしても、昨年度より総務省の施策として始められた「集落支援員」、同じく総務省所管で本年度スタートした「地域おこし協力隊」、そして、農水省事業である「田舎で働き隊」と、それぞれの事業意図・内容が混然としてよくわからない。要は、総務省事業は疲弊の色濃い農山漁村での地域興しのノウハウ・労力提供者を対象に、交付税を通じて報償する、農水の事業は、田舎で働く人材

を供給する点では「協力隊」と同じだが、NPOなど人材供給する民間ビジネスを創出する狙いもあるのだという。

「働き隊」事業の一翼を担い、九二名の研修生を送り出した「NPOふるさと回帰支援センター」の担当者は、「多くの人が隊員になりたいと希望していることがわかった。農業・農村が雇用調整の枠を超え人々の価値観変化の場となれば、わが国の風景は一変するに違いない」と高揚感をもって語る。

農林分野の求人若者が殺到する背景は、職場を追われ、当座の生活の糧を得ようという若者ばかりではない。背景には、競争・効率・スリム化の名のもとに寸断された人と人との絆、お金や地位を追い求める殺伐とした都市生活に疲れ、不便でも地に足をつけた暮らしをしようと考える若者が増えてきているのではないだろうか。

政治・経済の劣化、社会の劣化も進み、一方で世界に類例のない早さで進む超高齢社会。だからこそ今、社会を根本的に組み直すべき試練の時代に遭遇しているのだと思うが、同時にそれは、若者だけでなく全ての人々に相応の覚悟も迫っていると受け止めたい。

農村も都市もとうに棄て去った人・社会の絆。農林漁業の雇用対策が、ふたたび結び合いの社会を蘇生させる壮大な実験場になることを願ってやまない。

(太田)