



座談会風景 編集部

## 目 次

### 座談会 概算要求にみる新たな農業政策の方向

司 会 谷口 信和

コメント 山口 英彰

出席者 梶井 功 服部 信司 神山 安雄

小林 信一 安藤 光義…………… (4)

#### 緊急報告

TPP交渉の失速と切迫する日本への脅威……………首藤 信彦 (39)

#### トピックスシリーズ “世界の食料と農業⑬”

インド国家フードセキュリティ法の成立と穀物市場……………首藤 久人 (44)

[時評]時代は自然再生エネルギーへ…………… (H2)(2)

☆表紙写真 落花生の乾燥 編集部

「農村と都市をむすぶ」2013年11月号 (第63巻11号) 通巻745

## 時代は自然再生エネルギーへ

## 農地と太陽光パネルの共存



大学の再生エネルギーの講習会で学んだ人たちも加わって、この九月、被災地の福島県南相馬市でソーラーシェアリングが始

まった。農地の上の空間に隙間を置きながらパネルを展開する、農業と発電の共存である。昨年春の教室で放棄地にパネルを置けないかと聞いた人たちが、農地を維持しながら太陽光発電のメリットをとる工夫を考えた。

農水省も農作業を邪魔しない(単収二割減以内)ことで四月から了解が取れ、この夏にボランティアも加わって一気に作り上げた。農業委員会には一次転用の申請を行ない三年ごとに許可をもらう。パネルを支える支柱が転用になるらしい。彼らはさらに農地の法面やハウスの上パネルを置くことをトライしようとしている。

しかし昨年七月から始まった固定買取のこの五月末までの契約で、企業等が主の非住宅用太陽光で稼働しているのは一割弱でしかないことがわかった。契約の発電量の大半を占める非住宅用の発電が稼働していないのは、一年目の高値買取契約を確保したうえで資材の値下がりや転売を狙っているとされている。すぐに稼働しなければ契約解除なりの対応をとるべきであろう。

個人の住宅用の発電や彼らのようなソーラーシェアリングの取り組みはすぐさま開発して電気を供給しているのに、である。

## より高値の引き取りで応援する都市のユーザー

地産都消の言葉が使われていて、地域の安全・安心の産物を都市側が契約で購入する産直が、電気にも発展している。電気そのものは同質でも、訳ありの農産物と同じく、再生エネルギーに基づく電気を求めているのである。二〇一〇年には東京駅前の新丸ビルが、ビルで消費する電力を青森県六ヶ所村の風力発電を主に北海道の水力とバイオマスを加えてすべて再生エネルギーに依存していることを、アナウンスした。電力会社の送電網使用の託送料を払った上での購入であり、これを生グリーン電力と呼ぶ。出資のグリーン証書の受け取りではなく、直接、現地で発生している電力を取り寄せ使用することにこだわっているのである。

さらに固定買取の価格を数円上回って、再生エネルギーの電気を買い取り、託送料を払う生協が表れている。パルシステム東京である。産直を扱う子会社を新電力会社として位置付け、四月から山形のバイオマス発電を購入し、栃木県やその他で小水力発電等と折衝している。エネルギー産直と位置づけ、組合の事業用にこうした再生エネルギーの電気使用を組合員は支持しているのであ

る。直接購入は、固定買取と異なり、東京都の排出削減義務に充てることが可能である。

### 地域の人の取り組み

地域資源は地域のものであって、自主的な動きが強まっている。基幹用水路の南向きの法面にパネルを並べ太陽光発電に取り組んでいる新潟市の亀田郷土地改良区や、早くから水力・太陽光・バイオ発電に取り組む栃木的那須野ヶ原土地改良区連合の様子は注目される。

その中で、地域の電源として農民が開発できる大きな分野に農業用水路がある。重力かんがいは落差がもともとあるわけだから、水路に最近は安く小型で効率的な発電機を設置し売電すればよい。農水省の補助金を使って、以前は直接的に関係する土地改良区の費用にしか発電料金を充てられず、残りは補助金の国庫返還だった。最近では土地改良区のひとつの費用に充てられるようになったので売電を有効に使える。

だが問題は水利権である。農業用水路に発電機を設置する場合の発電用水利権の申請は、かんがい水利権の従属とした届け出のみでよい。だが稲作が取水目的のかんがい水利権のほとんどには期別規制がかかっている。春や夏作業等には多くの水量が取れるが、その後は急速に減る。冬も、慣行水利権の時は取水していたが、稲作目的のかんがいに限定された許可水利権は冬の取水は少な

いかゼロが多い。それに合わせた発電機が取水時期だけしか稼働できないことになる。これでは固定買取でも採算があいにくい。

発電用の水は汚さずに戻すのだから、農業用水路に年間一定量を取水させ、元の川に戻す仕掛けで発電用水利権申請を簡易にする工夫が期待される。

富山県では、新規の発電用水利権を得た事例がある。他の事業途中で小水力発電も加えることになり、国交省の出先と早めに協議した結果だが、こうした協議は大いに勧められる。慣行水利権利用の発電も同様である。

バイオマス発電も期待されるが、固定買取価格でも、採算が合う規模に必要な量を集めるのが大変である。日本は世界でも植林を成功させた国でありながら、今は間伐等の管理がなされず幽霊のような山が多い。「切り捨て間伐」のもと、放置・残置も当たり前になっている。これがあらためられるか。

これに加え家畜の糞尿によるメタンガス発電も期待される。二万頭の乳牛を有する北海道鹿追町は有数のバイオガスプラントを持ち、肥料用の消化液は畑に散布されている。今まで七円ではなかったが固定買取で四〇円になり、ランニングコストのカバーから、事業費の一部をカバーできるようになったとのこと、この方式も注目される。



## 座談会出席者

(2013年9月18日 於：農林水産省)

司 会	谷口 信和	東京農業大学教授
コメント	山口 英彰	農林水産省大臣官房予算課長
出席者	梶井 功	東京農工大学名誉教授
	服部 信司	日本農業研究所客員研究員
	神山 安雄	農政ジャーナリスト
	小林 信一	日本大学教授
	安藤 光義	東京大学准教授

に一度、別のテーマでご説明をさせていただいたことがあるかと思っております。あのときもいろいろお世話になりましたが、またきょうもよろしくお願いいたします。今、谷口先生からお話がありましたように、単なる予算の説明だけではなくて、農政の変化の方向もわかるようにというご依頼でございまして、なるべくそういうことも含めてしゃべりたいと思っております。

### 農政の変化の方向

それでは、きょうは資料を二つ用意させていただきました。まず、プリントの資料からご説明していきたいと思えます。

農政の変化の方向ということでございます。昨年一二月に総選挙によりまして政権交代がありまして、それを踏まえて、今後の農政の方向についての議論もまた新たに開始されたところでございます。「攻めの農林水産業の展開」というタイトルになっておりますけれども、今の林大臣がご就任された後の一月二十九日に、攻めの農林水産業推進本部というものが置かれ、検討する体制ができたわけでございます。

そこで、議論の背景ということになるわけでございますが、一番のところから書いてございますように、まずは、「攻め」ということに関していうと、今までいろいろな農業を取り巻く厳しい情勢等があるわけでございますけれども、そういったことだけにとらわれるのではなくて、前向きな農林水産業の持ついい面もまだまだたくさんあるのではないかと。そういったものを生かしていくことが必要ではないかと、そういった大臣からのお話がございます。そういう方向で新たな政策検討をしてきたというところでございます。

下の「農山漁村にフォローの風」の(1)にございませうように、世界の食市場規模が大幅に拡大していくといわれております。約一〇年間で二倍の規模になっていくという試算もあるわけにございます。

(2)ですが、一方で、世界の中では、今は若干落ちついてきているところもありますけれども、食料・エネルギーの価格高騰が続いているわけにございます。そういったことで、海外にだけ頼ることも難しいわけにございます。

一方で、(3)にございますように、農地法を平成二一年に改正をしたところでございまして、それに基づきまして、例えば、一般の企業が農業に参入した数が約五倍のペースになっていると。今、一、〇七一社入ってきております。また、農業をやるだけではなくて、いろいろな異業種の方々も含めて、多様な主体が参入してきているという状況になっているわけにございます。

また、(4)にございまして、新たなライフスタイルというところで、仕事一辺倒ではない人々もふえてきているところでありまして、「今がまさに分岐点」という言葉があるように、ここで将来の農業の姿をどう描いていくかが重要なところでございます。

一方で、農山漁村にある豊かな資源を活用していくということも重要でございまして、次の三つの観点から戦

略を打っていかうとしております。

①は、需要のフロンティアの拡大という、ちょっとハイカラな言葉を使っておりますが、いわゆる需要先をふやしていくということ。②の生産から消費までのバリューチェーンの構築というのは、生産して流通していく各段階においていろいろと付加価値がついていて、それで最終的に消費者まで物が流れていく中で、そういった付加価値をなるべく農業者側に取り込んでいくことも含めて、きちんとしたものをつくっていかうということ。

③は、川上側の取組として一番重要なのは生産現場での担い手なり農地の基盤の強化を図っていくことです。

この三つを攻めの農林水産業推進本部の中で検討していくこととございます。

そして、その結果として、農山漁村に受け継がれた豊かな資源を活用して経済成長を図っていく、多面的機能の發揮をしていく、こういうもくろみで検討を始めていくところとす。

### 三つの戦略の方向と重要課題

具体的な方向については、二ページ目にございます。

今述べたことと重なる部分も多いわけにございまして、**「攻めの農林水産業」**三つの戦略の方向ということ、①供給サイドとしては生産現場を強化していくとい



山口課長

エーンの構築というわけでございます。

それぞれの主な重点課題としては、供給サイドでは担い手への農地集積——これはずっと昔からいわれているところでございまして、これがなかなか現実に動いていない面もございまして。一方で、センサス等の数字によれば、ようやく動きつつあるということで、それをどう加速化していくかということが重要です。一方で、耕作放棄地が埼玉県や滋賀県の面積ぐらいいわけておりますので、この発生をどう防止していくか、またはそれを再生していくかということも含めて、生産性の向上と農地のフル活用を考えていきたいということでございます。

二つ目は、付加価値の向上ということが所得の増大なり活性化につながるわけですが、これは一次産業としての魅力をどうやって増していくかということと、二次産

業、三次産業との連携という、いわゆる六次産業化によって所得をいかに農業・農村の場にもっていくかということだと思っております。

三つ目の需要サイドの問題としては、本当は国内での需要拡大が図られるのが一番望ましいのですが、それだけでは、人口も減ってきている、高齢化が進んで食べる量も減ってくる日本だけかどうかということもありまして、これはやはり輸出も重要であるということと、個別・品目別に輸出戦略をつくって、輸出の倍増を目指していこうということでございます。

そういったことで、目標をもってこれから取り組んでいこうということでございます。

### 農地中間管理機構とは

三ページですが、それぞれ生産現場の強化の中では一番重要なことでありますし、また、昨今、競争力会議や規制改革会議などの場でも新聞をにぎわせておりますけれども、農地の中間管理機構を活用した農地の流動化、農地の面的集積、こういったものを進めていくための事業を今考えているところでございます。

簡単にご説明いたしますと、目標のところにごいませうように、担い手の農地利用が全農地の八割を占める農業構造を実現していくというのが、この前閣議決定しま

した「日本再興戦略」という名前の成長戦略なのですけれども、その中でうたわれております。

現在のところ、担い手といわれる者への農地の集積というのは五割程度進んでいるわけでございまして、これをどうやって八割にもっていくかということなので、今までのやり方ですと、リタイアされる方が出てきて、その方の農地を、この前の農地法改正でつくりました組織、農地利用集積円滑化団体、そういったものを使って規模拡大したい人にあっせんをしていくという形をとってきていたわけでございますが、今回の仕組みは、①にあります、そういったことも当然やりながら、もっと地域全体で分散錯圃状態にあるような農地もこの際まとめて、中間管理機構が借り受けて、それを担い手に配分する際には、より大きなブロックごとに固めて、まさに面的にまとまった形で配分すると。そういったことができる仕組みを考えていこうということでございませぬ。

そういった仕組みをやるうとする必す問題になるのは、地域の中で耕作放棄状態にある、荒地になっているような土地が間に入ってなかなか引き受けてくれないとか、担い手がやるにも、条件のいいところは引き受けるけれども、条件の悪いところはセット販売のような形でもらってもしょうがないよと。担い手側の経営に足

かせになる事情もあって、生産性が落ちるようなところは引き受けてくれないという問題もありまして、そういうことで、②にございますように、必要な場合には、基盤整備等の条件整備も行って、担い手がまとまりのある形で農地が利用できるような配慮をしていくということがございます。

③は、貸し付けるまでの間の農地の管理自体はこの機構がやっいていこうということでございます。

④は、業務の一部を市町村・農協・民間企業等に委託ということを書いております。今まで、農地の流動化、農地の集積の取り組みという、やはり市町村を中心に市町村単位で行ってきた取り組みがあるわけです。円滑化団体もつくって、市町村なり農協なりが中心となって今取り組みが始まっているところで、そういったものと今回の機構の事業というのは矛盾をさせないということでございます。

現場での話し合いなり現場でのやり方を尊重しながら、とはいえ、⑤に書いていますように、お金がかかるものについては、市町村の段階ではなかなか取り組めない、または、貸し借りとはいえ農地をいったん預かって、しばらくの間そこでキープしておくということは（一部の市町村公社などで行われていますが）全国的に、市町村とか、農協などにやっってもらうことは難しいので、か

わりにこの機構を使ってやるということにしておりません。現場の取り組みと県段階での機構の仕組みとをマッチングさせてやっていくことが重要なことと思っております。

### 重要な耕作放棄地対策

一方で、耕作放棄地の対策もやっていかなければいけないということ、前回の農地法の改正でかなりできるようなことはなりましたが、ただ、その手続に相当な時間がかかるということ、これを簡素化していくこと、耕作放棄地になる前の予備軍に対しても対策を打っていかうことを考えているところでございます。

一番目の○にございますように、耕作していた所有者が死亡されたような場合で、一緒に耕作をしている方がいらっしやらない、ご子息などが耕作に携わっていない農地というのは結構ありまして、こういったものが出てきた場合に、すぐにどのようにするかを決めていこうということ、

まず、農業委員会が、新しい所有者も含めて、農地中間管理機構に貸す意思があるかどうかを確認することから始めて、最終的には、知事の裁定でどなたかに耕作させるということになるわけですが、この手続を大幅に簡

素・合理化するというところでございます。

それから、相続人の所在がわからなくなって所有者不明などになっている耕作放棄地については、公示を農業委員会が行って、最終的には中間管理機構に利用権を設定させるということを考えております。この利用権を設定された機構は、そのまま自分で経営をするというよりも、そこからまた新たな担い手をみつめて、その担い手に貸し出すということを中心として思っております。

四ページが集積のイメージ図でございますが、すぐにこんなきれいになるわけじゃないかとおしかりを受けるかもしれません。

ここで言いたいのは、駅前で行われる土地区画整理事業と比べても簡単じゃない、ということ、農業では当り前のことですが同じ人が所有している農地が分散してモザイク状になっているということ、自体が都市では余りないような話です、その土地を耕作している人も、自作、小作、作業受託といろいろな形態でいるので、その調整からやらなければいけないというためのものです。

### 需要フロンティアの拡大

五ページからは、需要フロンティアでございますが、基本的には、輸出の促進ということを中心に置いた事

業になるわけです。グローバルな食市場というのが世界に出てくるということで、特に日本食に対する海外の評価なり海外のニーズというのは大きいと思っております。その日本食文化というのを海外に広めていくこと自体が、日本の食材が外国でも使われるようになるという意味で、大きな効果があるのではないかと考えているところでございます。

従来は、一番上の箱にありますように、日本の農林水産物・食品の輸出という一般的なメイド・イン・ジャパンのものを外国に売り出すことをやってきたわけですが、今回、林大臣のもとでいろいろ議論する中で、メイド・フロム・ジャパンとかメイド・バイ・ジャパンということも考えていこうとなったものでございます。

メイド・フロムというの、外国のシェフの方々に日本の食材を活用してもらおう。例えばフランス料理などでも、日本のゆずを使った料理、メニューをつくってもらおうとか、そういう形で日本から来た素材を使ってもらおうという意味でメイド・フロムという言い方をしています。

それから、メイド・バイ・ジャパンというのは、外国で生産されるのですが、企業の海外展開のように、昔でいえばキックマンなども含めて、外国でつくって、それを外国で食べてもらうということなのですけれども、

つくっている人なりつくっている文化の背景は日本にあるというものでございます。

すしなどが典型でございますが、日本のすし屋ではないすしレストランが世界にはたくさんありまして、韓国とか中国人とかいろいろな方がすしと称して店を開いています。もちろん、日本のノウハウに倣って日本人がつくるのが一番いいのですけれども、少なくとも日本で技術を学んだ人間がレストランなどでもつくるようになっていけば、中国人とか韓国人が料理を作るにしても、しょうゆにしろ、わさびにしろ、日本のものを使ったほうが当然日本食としては評価されることになりますので、それを使ってもらえるようになるわけです。

逆を考えればわかりやすいのですけれども、イタリア料理店を日本でやっている日本人シェフがイタリアで修行をしてくると、イタリア料理の本場の味と変わらないものをつくれるようになるわけです。ですから、パルマハムとかパルメジャンチーズとか、こういうものもわざわざ本国のものを使うことが多くなります。海外展開をやると日本からの輸出が減るのではないかということがよくいわれますが、そうではなくて、消費の裾野を広げるためには、食文化を広げるためには必要だと考えております。これら三つをFBI戦略として使っていこうということになっております。

六ページでは、その考え方を踏まえて、食品の国別・品目別の輸出戦略をつくっております。今、四、五〇〇億円ぐらいの輸出額を二〇二〇年度までには一兆円にもってくるということでございまして、ちょうどオリンピックもありますので、外国人もたくさんいらっしゃいますし、それまでには日本のこういう食文化をきちんと紹介して認識していただくという、ある意味、区切りのいい年になったなという気がしているところでございます。

### バリューチェーンの構築（6次産業化）

七ページは、バリューチェーンの構築ということで、付加価値の向上として、基本的には六次産業化がメインになると今のところ考えております。いつもいわれておりますように、農業と食料関連産業の生産額というのは九五兆円ぐらいあるけれども、農業というのは一〇兆円足らずであるということがありまして、いかに途中で付加価値がついているかということで、これをどのように農業・農村に持ち込んでいくかということでございます。そういったことで、施策的には、六次産業化のためには農林漁業成長産業化ファンドの本格展開をしていくということでございます。

また、新たな分野としては、医食農連携などの多様な

業種との連携強化をしていこうということでございまして、日本は何でこんなに長寿になっているのかということが世界の関心を集めているわけでございますので、健康長寿社会を実現している背景を調査してみようということでございます。食の科学的知見の体系化ということ、どういう食生活をして、どういう健康との関連があるのかということ調べてみよう。

それから、介護食品ですが、在宅での介護の方も多くなっております中で、おいしくて食べやすい介護食品をつくっていくという問題に取り組みます。

それから、薬用作物というものが、中国、韓国からの輸入品がほとんどなのですが、これを中国でもなかなか入手できなくなってきたりしているものがあるということで、国内でつくってほしいという声が漢方薬のメーカーから出てきておりまして、これに取り組んでいこうということでございます。

それから、社会福祉法人等の障害者の方々なども含めた農地を活用して研修したり、少しお金にもなるようなことをしてもらったりとか、こういうことも考えていくことにしています。

今、都市と農村の交流ということが特に自公政権に戻ってからいわれているところでございますが、これも農業の世界だけではなくて、福祉や教育や観光などの連

携で、なるべくお金が農村に落ちるようなことを考えていきたいと思っております。

それから、新しい動きとしては、木質バイオマスとかICTなど、コンピュータ等の利用による次世代の施設園芸を検討しているということでございます。ここでは施設園芸と植物工場のなものとをうまく組み合わせる生産性の高い農業をやっていくことを考えているところでございます。

「強み」のある農林水産物づくりというのは、マーケット・インの発想で、消費者のほうから、顧客のほうから特定の銘柄とか特定の品種で指名されるような食品をつくっていくかなければいけないということでございます。ここに「ラー麦」という例を挙げておりますが、博多ラーメン用の小麦を福岡県で独自につくっていると、「つや姫」というのはおコメですけれども、育成者権による保護と商標権による保護の組み合わせと書いておりますが、こういうデザインとか名称も含めて、新しい品種・技術の開発保護のための施策を充実させていきたいと思っております。

再生可能エネルギーについては、農作物以外で、ある意味、農山漁村の活性化につながる取り組みになるわけでございます。こういったものを構築していく。また、エネルギー利用という点でも、今、石油が高騰しており

ますので、こういう新しい再生可能エネルギーを農業にも使っていくという動きも強まると考えております。

こういったことで、六次産業の市場規模を将来は一〇兆円にしていきたいという目標が掲げられているところでございます。

### 林野・水産の振興

八ページですが、林野と水産につきまして簡単に申し上げます。林野については、戦後造成した人工林が本格的な利用期になっております。山の中には木がたぐさんあって、逆に間伐等がおくれていることが問題となっている状況でございますので、これをうまく活用していくことが極めて重要だと思っております。

その中で新たな技術が出てきておりまして、CLT(直交集成板)という新しい部材がございます。これは中高層建築物にも使える、外国では五階建てとか八階建てのビルなどにも構造材で使っているものでありまして、これを日本でも普及させていきたいと考えております。日本で普及させるためにはJAS規格とか建築基準の性能証明というものが必要でございます。こういったものに対する技術支援を考えているところでございます。

水産のほうでは、魚離れが進んでおりまして、その中でファストフィッシュなど、これは昨年来、さかなの国

のしあわせプロジェクトという形でいろいろ消費拡大運動をしております。それとともに、輸出の促進という点では、H A C C P対応の高度衛生管理型の施設整備や、外国に対する衛生証明発給体制を構築していくことを考えているとございます。

### 攻めの農林水産業の推進体制

以上のような政策課題については、九ページにございますけれども、農林水産省の中には攻めの農林水産業推進本部があって、さらに五月に、官邸に農林水産業・地域の活力創造本部——官邸本部と申しておりますが、そういう体制の下で検討しております。

一方で、産業競争力会議とか規制改革会議とか、政府全体の中でのいろいろな観点から会議体が設けられておりますので、それらの中でも農林水産業についても議論になっているところでございますが、これらの議論をまとめて、「農林水産業・地域の活力創造プラン」という形で、一・一月末ごろになるのではないかと思いますけれども、いろいろな議論を集約して政策プランをつくっていくことになるかと思っております。

そういった点で、今回の概算要求自体はこの検討の過程でつくったものがございますして、全体として政策の方向が示されているのかという点では、まだ決まっていない

ところがあるわけでございますが、八月三十一日までに必ず概算要求を出さなければいけないというのが法律で決まっておりますので、その期限までに、現時点で出せる政策の方向性を踏まえた予算を今回まとめたということでございます。

### 農林水産予算概算要求

残りの時間をこちらの白い冊子のほうで説明していきたいと思えます。

一ページをこらういただきます。農林水産予算概算要求の骨子ということでございまして、二六年度の農林水産予算の要求総額は二兆六、〇九三億円で、対前年度比一三・六%の増でございます。このうち、公共事業費が七、七〇七億円、非公共事業費は一兆八、三八六億円でございます。

次の二ページが公共事業費の一覧です。農業農村整備が対前年度比で二一・七%、林野、水産、海岸、農山漁村地域整備などは全部一七・一%でそろえております。

今回の概算要求基準で理論的に算出される上限値は一七%ということでございますが、公共事業はその上限に張りつけたわけでございますが、農業農村整備については、平成二一年の政権交代後、予算額がかなり削減されたということや、実際に老朽化により支障が出てきてい

る施設が多いということで、現場からの増額要求の声も大きかったことから、他よりも予算額をより伸ばす形で二一%の要求ということにさせていただいております。

次の三ページと五ページが概算要求のポイントでございます。

先ほどから申しております、攻めの農林水産業の展開方向、また、農林水産業・地域の活力創造本部で議論されている今後の政策の方向性等を踏まえて概算要求したわけでございます。また、農業・農村の所得倍増を目指す取り組みの一年目でもあるということでございます、以下のような内容で要求しております。

### 構造改革の推進

一つ目が、担い手への農地集積・集約化、担い手の育成等による構造改革の推進で、この中に農地中間管理機構の関連事業を入れております。農地中間管理機構による集積・集約化の活動にあわせて、農地の大区画化等を推進する農業農村整備事業、それと耕作放棄地の再生利用対策のための交付金を計上しているところでございます。

一方で、人・農地プランについても引き続き推進していくこととしておりますし、新規就農、青年就農給付金についても拡充をしていくこととしております。

### 強い農林水産業の基盤づくり

次の強い農林水産業のための基盤づくりの中では、農林水産業の基盤整備の事業、それとともに農林水産関係施設整備事業を位置づけております。

また、園芸産地の構造改革の推進ということで、これは新しい芽出しをしているところでございます。先ほどの資料にもございましたように、次世代の施設園芸を導入するためのモデル的な事業を三〇億円で要求しております。

一方で、国産の需要拡大という点で考えておりますのが、一つは、加工・業務用野菜をもっと国産のものにしていくということでございます。これはだんだん外国産にシェアを奪われているところでございますので、こういったものを国産に戻していくための産地への支援をやりたいと思っております。

それから、国産花きイノベーション推進事業でございますが、これも母の日のカーネーションなどに代表されるように、輸入花にかなりシェアを奪われております。

このシェアを奪還するために、まず、花き業界が大同団結していただいて、かつ、日もちをよくするための流通システムなどを考えていただくための事業をつくっていくわけでございます。

次のところで、所得増大のための施策としては、生産量をふやすだけではなくて、コストを下げていくということも重要でございます。これは農業界だけの努力でもできない部分があるわけでございまして、産業界、経済界の協力を得てという意味で、連携による先端モデル農業確立実証事業というものを新たに始めたいと思っております。経団連の方にもお話をしに行っているところでございまして、そういう一流企業も含めて、農業におけるコスト削減について取り組んでいこうということでございます。

二番目の事業は、研究機関等がもっている先端技術がございまして、これを実際の現場で使っていくための実証・普及もやっていきたいと考えているところでございます。

次の鳥獣被害防止対策については、依然として被害が大きいわけでございますので、引き続き取り組んでいくものでございます。

### 高付加価値化の推進

次の柱が、バリエーションの構築のための施策に該当するものでございまして、六次産業化の推進のためのファンドの展開、また、多様な異業種との連携強化の中で、先ほどいいました医食農連携の推進のためのいろいろ

るな調査・分析や介護食品の開発等の事業を新規で要求しております。

「強み」のある農林水産物づくりのところでは、一つは、研究事業の中に民間活力を生かした研究の推進というものを新たに三〇億円で要求しております。これは、実用化研究で、企業の方々がやりたいというので手を挙げて審査に通れば研究費を支援するわけですが、それがうまくいって収入が上がれば、その研究費は返していたくということを考えている事業でございます。

それから、新品種・新技術活用型産地育成というのは、先ほど申しましたような、マーケットインの思想で、新しい品種を使って、これを市場までにらんで、消費の段階までにらんで、どういうものをつくって売っていくかを考える産地を育成していこうということです。

それから、薬用作物については、これも外国産のものを国産でやっていくための取り組みの支援ということでございます。

### 輸出の促進

次の柱のグローバルな「食市場」の獲得でございますが、これが輸出の促進でございます。この中で、一番上の金額は二億円を計上していますが、輸出戦略実行事業ということで、輸出促進のための取り組みの司令塔を

設置しようということでございます。輸出促進のために、各県や団体が独自に商談をして外国のバイヤーやスーパーマーケットなどと交渉するのですが、同じ時期に、例えばみかんならみかんがあちこちから出てくることになる、買ったたかれたりとか、逆に、もっとニーズがあるところに行かなかったりとかということがありますので、そういったものを需要先よりニーズを把握した上で、産地側に伝えていくような、そういう司令塔の機能をもたせる、これは輸出戦略実行委員会というっておりますけれども、そういう委員会をつくっていいこうということでございます。

あとは、輸出に関する今までの取り組みを拡充したりしておりますが、その中で、輸出対応型施設の整備というところで、H A C C P 対応型の水産加工流通施設——これは先ほど申した話にもありましたが、もう一つ、ハラルという、イスラム圏の食肉——豚肉は食べられないのですが、牛とか鶏などは食べておられますので、特別な手法で解体した食肉が輸出できるような形の施設も対象にしております。

それだけではなくて、野菜等の低温貯蔵施設——これはいちごなどを輸出するためにも必要でございますので、こういったものの施設でも使えるということがございます。六〇億円の枠を用意しております。

## どうなる経営所得安定対策

次の五ページ、経営所得安定対策・日本型直接支払でございます。これにつきましては、経営所得安定対策の見直しをするというのが自民党の政権公約となっております。見直して多面的機能の維持に着目した日本型直接支払というものをつくっていくということになっておりますが、この内容につきましては、今の時点でまだ固まっております。現在も与党との間で調整をしているところでございまして、この結果が出た後に予算としては具体的な金額なり事業内容が決まるということでございます。

一部報道等で、戸別所得補償が来年度も継続するというような記事がございましたが、そういうことにはならない、何らかの形で年末までには新しい対策が打たれるということになると思っております。

それから、品目別生産振興対策については、従来から畜産経営安定対策等の制度がございますので、これは引き続き所要額を要求することにしております。

活力ある農山漁村の構築につきましては、農山漁村の共生・対流、都市農業の推進等ということで、昨年の自公政権に復帰してから復活した事業を基本的に継続することとされていますが、一つ新しい芽としては、美しい農

村再生支援事業ということで、棚田や疏水などの残すべき農村景観・資源を保全・復元・継承するための取り組みを支援する事業というのを新たに要求することにしております。

再生可能エネルギーの導入については、引き続き進めていくこととしております。

食の安全・消費者の信頼確保についても、従来どおり事業をやっていくということで、特に食育もやっていくわけですが、その中で、食品ロスの削減のための総合対策もやっていくこととしております。「もったいない運動」といいますか、食品ロスを削減するための国民運動の展開をやっていくこととしてございます。

それから、木材と水産業については、先ほど申しましたような内容でいろいろ予算を仕組んでいるところがございます。

以上が大体の予算の内容でございます。七ページ以降は今お話ししたことをもう少し詳しく重点事項として整理した資料を付けていますので、これはごらんいただければと思います。

### 新趣向…他省庁との連携事業

それから、二三ページに、今年新たに資料を入れておりますけれども、他省庁との主な連携事業というもので

ございます。官邸の活力創造本部は、農林水産省だけではなくて、関係する閣僚の方々もメンバーに入っていたいておりまして、その場を通じて、他省庁と連携をしながら農業・農村の充実を図っていくような、そういう施策を考えていくことになっておりまして、ここに掲げているのはその一部の事例でございます。各省との間で話が既にまとまったものもあれば、おおむねまとまっているけれども、予算としてはこれから財務省に対して要求していくというものもございます。

その中で、二三ページの一番下にあります七の活力ある農山漁村の構築のところについては、従来の事業の名前でいうと、都市農村共生・対流総合対策交付金とか、農山漁村活性化プロジェクト支援交付金という名前ですけれども、これをそれぞれの連携プロジェクトという形で提案をしているということでございます。一一四ページに、それぞれのプロジェクトということで、具体的に何をやっていくかということを書いております。

一つは、子どもを農山漁村と交流させていこう、体験学習等をしていこうというものでありまして、ほかに、農と福祉の連携というものや、空き家・廃校を活用して都市の住民を受け入れられたり、または田舎暮らしの人たちを受け入れたりと、こういったことをやっていこうとしていきます。

「農」を楽しめるまちづくりというのは、これは都市農業のほうですけれども、交流農園とか直売所の整備などもやっていくということでございます。従来、補助金なり交付金をこういった連携した事業に使っていいというアイデアでございます。

以上が26年度概算要求の内容でございます。二五ページ以降は、それぞれ詳しい事業のPR資料がございます。これは後でご関心のあるところをお読みいただければと思っておりますし、また、ご質問等があればこの場でお答えしたいと思います。

私からは以上でございます。

### 中間管理機構を詳しく

谷口 それでは、早速ですが、農地中間管理機構について、二五ページから後にポンチ絵なども出ていますので、耕作放棄地対策あたりも含めて少しまとめてお話しただくと、ちょうど一時間となりますので、よろしくお願いたします。

山口課長 二五ページの資料のところで説明しますと、農村中間管理機構の集積・集約化活動ということで、所要額一、〇三九億円で要求しております。背景／課題についてはもうご承知のところですので省略いたしますが、先ほどもいいましたように、今後一〇年間で

政策目標としては、全農地面積の八割を担い手が利用できるようにしていくことでございます。

具体的な事業内容ですが、まず、農地中間管理機構事業という名前になっておりますけれども、これは農地中間管理機構が直接行う事業の部分でございます。中間受け皿となる公的機関ということで、農地中間管理機構という名前になっておりますが、これは基本的には、従来の農地保有合理化法人——県公社とっておりますけれども、その県公社を衣がえするところがほとんどと考えております。この事業が一つ目でございます。

農地中間管理機構の事業になぜ変えるか、なぜ合理化法人ではないのかというご質問等もあろうかと思いたすが、この流動化、農地の保有合理化の事業に関してはいろいろな経緯があったわけです。そして、現在の状況からいえば、県の合理化法人というのは基本的に売買事業を中心に担当することになっておりまして、貸借の事業については市町村公社なり、市町村の段階にある農協等が合理化法人となってやっていくというのが長年確立された役割分担としてあったわけでございます。

このうち、市町村段階の合理化法人については、農地法の二一年改正の中で、貸借を中心にやるにしても、円滑化団体という名前にして、白紙委任を受けながら、だれでも円滑化事業ができるように、合理化法人よりも資

格要件を緩和して取り組んでもらおうという形にしたわけでございます。

一方で、県の段階の売買事業は、ご承知のとおり、ブル崩壊後は、売れなかった土地がどんどん評価額を下げていくという中で評価損が出てしまうということもありまして、いわゆる塩漬け状態になってしまっています。

それから、これまでの予算査定なり事業仕分け等の中で、事業の仕組みが変更され、予算額も今は一二億円ぐらいで、買取る代金も予算化せずに、融資を受けて売買代金を調達するときの利子分が予算額になっているというところでございます。かつ、相手がみつからない限りは買ってはだめというような運用でやっております、合理化法人にとっても事業の範囲が非常に狭くなっております、事業仕分けなどもあって、なかなかこの合理化法人のままでは使えないという状況になっていたわけです。

ですから、二一年の農地法改正以降は円滑化団体中心の地域段階での取り組みで農地集積をやるうとしていたのですが、耕作放棄地に近い状態のものとか、条件が不利なものというのは、担い手にあっせんしようとしても受けてくれないという問題があったわけでございます。それはどこかで中間的に、保有して、そしてもう一

回りフォームして貸すようなことをやらなければならない限りは、農地がうまく動かないということがわかってきたわけでございます。

そこで、市町村段階でそんなものをつくっているところも一、六〇〇も一、七〇〇もつくらなければいけないということになるわけですし、それも効率が悪いです、お金もかけにくいということですので、それは県の段階でそういったものをつくらうということ、合理化法人が母体にはなると思いますけれども、今までは業務の形としては大分変わった形でやっていたのだと思います。

### 中間機構の予算は？

そのための必要な経費としては、次の二七ページのポンチ絵の下のところにありますように、農地中間管理機構に直接行く予算として考えておりますのは、農地の借入賃料の支援です。出し手から借りて、受け手に貸すまでの間に、受け手に貸せば賃料が入ってきて、それで資金が回るわけですが、いったん借り受けて、条件整備をするなり、中間的に保有している間にかかる賃料というものがあるというのが一つ目です。

それから、賃料だけではなくて、農地を維持管理する経費がかかるということで、農地管理費でございます。

利用条件整備費というのは、耕作条件をよくしようということ、例えば、暗渠排水をしたりとか、畦畔が間に入っている狭い土地は、畦畔を倒して大区画化をするとか、そういった条件整備をするための経費を出していいということでございます。

事業推進費というのは、市町村なりに委託していきますので、そういったものも含めて、実際に土地の貸し借りが円滑に動くように活動費として使えるものということでございます。

それらの合計で六五五億円の予算を要求しております。

ついでに、このページで説明してまいりますと、一番左からいいますと、農業委員会が持っている農地基本台帳が、整備は大分進んでいるのですけれども、まだ電子化までいっていないところが多いわけでございます。土地の貸し借りをやっていく上で、台帳がきちんと整っていることが必要でございますので、そういう条件整備を行うというもの。これと、耕作放棄地の所有者の意思確認等を農業委員会にやってもらいますので、こういったものの活動費も含めて一二六億円ということでございます。

次の機構集積協力金といえますのは、今年度は農地集積協力金としてやっております事業を若干変えていこう

ということでございます。農地中間管理機構への農地の出し手への支援というのは、農地を出した方に面積に応じて三〇万、五〇万、七〇万円を支払うという、協力がベースになるものです。

一方で、地域ぐるみの農地中間管理機構の活用への支援というのは、地域全体で農地を出して、いっきに面的集積する、そういったことをやっていたいた地域に対する支援というものを上乗せでやるというものでございます。

それから、一番右側の中間管理機構からの農地の受け手への支援といえますのは、これは現在もございまず規模拡大交付金——戸別所得補償のときは規模拡大加算だったのですが、二五年度から規模拡大交付金という名前になっておりますが、これを引き続きやっていこうということでございます。ですので、出し手に対するインセンティブである協力金と、受け手に対する規模拡大交付金がある、その中間に、この農地中間管理機構の活動経費があるということでございます。

それから、二五ページの一番下にございます五の農地売買支援事業というのは、これは従来から合理化法人が行っていた売買事業で、一六億円を計上しております。

それから、次の二六ページの関連対策は、概算要求のポイントのところにもございましたように、農地の大区

画化等の推進ということで、農業農村整備事業の中で、五〇〇億円強の枠をこれに充てるということでございます。

それから、耕作放棄地の再生利用緊急対策交付金ですが、これも二二億円を計上しております。

農地の大区画化については、中間管理機構みずからが事業実施主体になるという場合も想定しているのですが、一般的に中間管理機構が土地改良事業の地区全体を借り受けるということはまずないと思われます。ですの、これは土地改良事業をやった後とか、一期工事、二期工事とありますので、終了した地区単位で中間管理機構がいったんそこを借り受けて、そして貸し付けるといった形で、土地改良事業で行っている換地処分とは違うものですが、貸借の方の利用関係を整序化するというと、この中間管理機構が関与していくということではないかと思っております。

お時間になりましたので、これぐらいにしたいと思えます。

## 討論のはじめに

谷口 ありがとうございます。

それでは、討論に入っていきたいと思えます。ご説明が大変わかりやすかったですので、余り質問はないかもしれ

ませんけれども、根掘り葉掘り聞いて農政転換の要素を探るといのがこの座談会の狙いですので、よろしくお願ひします。

最初に、まず、予算が大きくふえたということはどうみるか。この間ずっと減ってきたものが、昔の自民党政権時代の水準に戻ったということで、これは大変なことなのですけれども、そのことをどうみるかということが一つです。

それから、二ページにありますように、農業農村整備が公共事業の中では非常に伸びて、林野と水産もふえたのですが、農業農村整備でふえたのが二、六二七億円から三、一九七億円で、五七〇億円ですけれども、その大部分は中間管理機構の大区画化にかかわっているんですね。大区画化は一般的にやるのではなくて、中間管理機構に関連させてやるということになっています。つまりこの中間管理機構は本当に高い位置づけが与えられていて、ソフトとハードの両面で予算措置がされているとみていいと思うのですが、そのことが予算を引き上げる上で非常に大きな役割を果たしたのかどうか。全体の構造をもうちょっと説明していただけるとありがたいと思えます。

### 山口課長

予算の概算要求に当たっては、予算要求のルールに従う必要があります。資料の一六九ページ、「平

成二六年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」という資料がございますが、そこで今回の概算要求の考え方が示されております。

全体で二五年度の予算額が七〇・四兆円と左端に書いてございます。この中で、年金・医療等というのは、これは自然増が毎年発生するというところで、ことしも一兆円程度それを見込んでおります。その横に裁量的経費、義務的経費というのがございますが、農林水産省の予算の大半は裁量的経費なり義務的経費が該当するわけでございます。義務的経費については、前年度並みの金額でということ、基本的にプライマイ・ゼロでございます。

裁量的経費については、公共事業などがこれに該当するわけですが、これは一〇%削減がかかって、一〇%削減した後の額を要望基礎額ということにしております。これを、上の矢印にございますように、要望基礎額の三〇%までを新しい日本のための優先課題推進枠として要望できるということになっております。

これを最大限使ったのが今回の要求ということでございます。いまして、先生から今お話がございましたように、農業農村整備事業のふえた部分といいますのは、まさにこの要望枠でふやしております。本当はこれだけではなくて、国土強靱化という観点で水利施設等の老朽化対策な

ども要望枠には入れておりますが、こちらの大区画化などの事業と国土強靱化を足して要望枠という扱いにしております。大区画化については、今までも担い手のための基盤整備という形でやってきておりましたので、それと今回の新しいものを足して要求しているということでございます。

ふえたことをどうみるかというお話でございますが、これは要求段階ですので、シーリングの中で精一杯要求をしたということでございます。

### どうなる県農業公社

**谷口** それでは、順番にご質問いただきたいと思えます。

**梶井先生**、いかがですか。

**梶井** 県公社はなくなるのですか。

**山口課長** 県公社の扱いに関しては、県の判断となります。中間管理機構は県知事が指定する形になると考えておりまして、通常は財産的基盤のある今の県公社を指定するところが多いと思っております。

**梶井** そのところはあいまいなわけですね。

**山口課長** あいまいというか、それは県の判断です。で。

**梶井** それは県知事に任せると。

**山口課長** はい。中間管理機構に関しては、法律の中

に位置づけて、その法律もできれば臨時国会に提出したいと思っております。したがって、完全な任意というよりは、各県に一つずつ中間管理機構は置いてくださいという法律の規定に基づいて、結局はその中で県知事がどこが一番望ましいかで判断するということになりますので、県公社がそのままなるところが多いと思います。

**谷口** これはどんな法律になりますか。つまり、農地関連法というのはいろいろありますね。それを束ねた感じなんですか。

**山口課長** そこは今まで検討中ではありませんけれども、耕作放棄地の公告とか知事裁定の規定というのは、農地法の中にございます。一方で、農地保有合理化法人の設置なり業務の規定は、農業経営基盤強化促進法の中にございます。ですので、その両方をいじらないと、今回のこの構想は実施できないのではないかと考えております。

**谷口** それをいじった独自の法律ということになるのですか。それははっきりいえないですか。

**山口課長** 法律屋的にいわせてもらおうと、新法をつくる方が大変なものですから……。

**谷口** そこは改正を組み合わせていけばできる可能性があるかと。中身的に。

**山口課長** そうですね。

**梶井** しかし、県公社以外に何か考えらるにしても、県知事としては考えようがないんじゃないですか。

**山口課長** 多分そうだと思います。

**梶井** そういうことだったら、何も知事に任せるなんていうことはいわないで、中間管理機構の中心は県公社だとなぜ指定しないのですか。

**山口課長** 今も、農業公社だけでやっているところもあれば、もっと広く土地開発公社の業務も含めてやっているところとか、林野、水産と一緒にやっているところとか、いろいろありまして、こういう名前のものを指定しろというのもなくはないと思います。

**谷口** 安藤さん、そのあたりに詳しいので、どうですか。

**安藤** 都道府県公社は人員的に大丈夫なのでしょか。公社の人員はそれほど多くないので、市町村レベルの細かい案件を本当に処理していくことができるのかどうか。なかなか大変だと思いますが。

**梶井** 人員もさることながら、「県公社が中心になるでしょう」という言い方では、県公社のほうもやりやうがないんじゃないかな。自分たちが責任をもってやるということにはとてもならないんじゃないですか。

**谷口** 今はそうおっしゃっているだけで、実際はもうそこしかないでしょう。

**梶井** それだったら、農地法の合理化に従っている県レベルの法人というようにしておけばいいんだから。それはほかのことまで、生産までやっているところかどうかはともかくとして。

**山口課長** 合理化法人が衣がえをするところが多分中心だと思います。これは国が指定するという形ではなくて、合理化法人もそうなのですけれども、県のほうで認可する形をとってしまいましたので、そのやり方は同じなんです。ですから、今回の機構も、県のほうが指定するなり認可するなりという形をとっていくものです。

ただ、今、安藤先生からお話があった人員の問題ですが、これまでの見直しで事業費が減った中で人員も大分簡素化してしまったような公社がございますので、この部分については、これは財務省にもお願いしなければいけないところなのですが、スタッフの充実を図ること、人件費的なものも、国から支援できるように形にしたいと思っております。

それと、県公社が何でもかんでもやるわけではなくて、農地の流動化に関しては市町村なり県の普及員もいますし、関係する農業団体もいろいろございます。そういった方々が今取り組んでいる業務は今以上に頑張っていたかどうかということが前提になっていて、準備が整ってきた中で最後にお金を出すところがこの公社だということ

とにしたいと思っています。

**梶井** 業務の一部を市町村等に委託とありますが、業務の大部分は市町村レベルに委託しないと動かないんじゃないですか。

**山口課長** 言葉のあやですが、そうですね。

**梶井** それから、農業委員会の農地基本台帳は今は法定台帳じゃないですよ。

**山口課長** ないです。

**梶井** 法定台帳として法定化するというところで権威をもたせないと、うまくないんじゃないですか。電子化に補助金を出すというのも結構ですけれども、むしろ法定台帳として整備を義務づけることのほうが先決じゃないかと思えます。

**山口課長** はい、今回は法定化することを検討しております。市町村は固定資産台帳とかいろいろ農地に関する情報をほかにもっていますので、そういった情報を共有できるようにするためにも、農地基本台帳を法定台帳に格上げしなければいけないと考えております。一〇月末ごろになるとはっきりお示しできると思います。

### 市町村レベルの活動がカギ

**神山** この場合、市町村がどう活動できるかというのがかぎになると思うのです。県知事が承認した計画を県

レベルでつくって、業務は市町村、民間機関などに委託をする。それ以外に、地域ごとの地域部会をつくって、そこに運営委員会を設けていくという、そういう構想をお聞きしているのですが、その場合に、地域部会とか市町村の活動がどのようになるのか。

**梶井** 市町村の中に地域部会を細分化するんですか。

あるいは、市町村にまたがるのか。

**山口課長** その辺の具体的な組織、運営のやり方は、まさに今、産業競争力会議とか規制改革会議で、なぜそんなにいろいろつくるのだという議論がありまして、そこはまだ確定しておりません。

ただ、我々としては、例えば、農業委員会なら農業委員会が今までやってきた仕事があるし、地域によっては農協が農地集約化の中心をやってきたところがありますし、市町村公社もあります。そういう今までやってきたプレーヤーの方々のその権限を取り上げるということは全く考えていません。今までやってきた中で足りなかった部分が、農地を担い手がみつかるまでの間、預かってあげて、その預かる間にかかる経費を面倒みてあげると。そういう組織が今までなかったので、それをここでやろうということです。

ですから、農業委員会に農地を出したいという人が出てきたときは、その農業委員会が受け付けをして、ただ、

農業委員会自身は賃料が払えないので、「賃料がもらいたいとおっしゃるなら、それは中間管理機構に預けますよ。いいですね」といって預けてもらうと、そこにちゃんと賃料が入ってきて、その間に新しい人をみつける作業も、これは確かに機構がみずからやるのはなかなか難しいですから、機構の委託を受けた農業委員会か、地域の中の円滑化団体が、受け手を探すという形になるかと思っております。そして、受け手がみつければ、今度はまた機構にそれを知らせて、新しくその人に機構から貸しますと。そういう形になるかと思っております。

**梶井** その点は農地法の改正になるわけですね。

**山口課長** そうです。

**梶井** 農地法改正をやるときに、中間管理機構という妙な形でやれるのかな。

**山口課長** 合理化法人も、農地法で貸借もできる形にはなっていましたので。法律上規定はあって、県の公社は余りやっていますけれども、それができるようになっていますので、農地法の整理はそこ同じ扱いということになると思います。

**梶井** この間、北海道へ行って話を聞いたのですが、北海道の農業開発公社はこれをやっていますね。そして、この中間管理機構は、畜舎などのことは全然手をつけないわけですけれども、北海道公社の場合は、農業用

の畜舎のあれまで公社が買い受けて、改善して、新たな人に貸し付ける。そして、しばらくしたら買い取ってもらう。そういう形でやっているわけですが、この中間管理機構はそこまでは考えていないんですね。

**山口課長** 今回の制度では、そこまで想定はしていません。ただ、北海道開発公社が今やっている事業は、恐らく畜産のリース事業とかだと思えますし、北海道単独の事業としてやっている事業もありますが、そういった事業は今までどおりできますので、それと組み合わせることはできると思います。

### 誰が担うのか農地の管理

**谷口** 私は個人的に一番大きい問題だと思うのは、こちらの方の説明の③と④です。今の話では④のところについては、業務の一部を委託する相手として市町村という自治体、農協、民間企業と書いてあるように、これは事務的な話なんです。

問題は③で、これは中間管理機構が直接はできっこない農地の農地としての管理です。この③の部分と④の組織がやらなければいけない。市町村が直接できるのか、農協ができるのか、民間企業なのかという議論になると、この民間企業のところがちよっとややこしくて、世間でうわさになっているのは、全国的な不動産業者が

土地の調整業務に入ってきて情報を流すと。その議論と、この民間企業が経営・管理もやるのだと。そこがややごっちゃになった議論になっているような気がするんです。

恐らく一番難しいのは、③の農地を経営・管理するというのをだれが担うのかということと、④との関係をどう考えているのかだと思うのです。それは区別しなければいけないという気がするんです。④の業務のほうは業者にやらせてもいいのだけれども、実際の管理はだれがやるのか。これは県レベルでは絶対にできないですね。この部分は、一部ではなくて、事実上、全て市町村レベルにおろさざるを得ない。そうすると、それをだれが担うのか。そこがこの事業の成否を分けるところなんじゃないかなというのが私の見立てなんです。

**山口課長** ここは原課も今考えているところであります。まだはっきりだれということにはなっていないと思いますけれども、今の合理化法人も、買い取った農地については同じように管理の問題がありまして、これまで携わってきた主体を基本として考えていくものだと思います。

**谷口** 心配しているのは、今の県レベルの公社がやっているのは売買事業で、面積はわずかなんです。ところが、賃貸借になったら全然違うスケールで土地が出てく

るわけです。今、現に経営している人が例えば五〇〇ヘクタールの土地の経営をやめると、それを引き受けるわけでしょう。だから、今度はそういう全然違うロットの面積が流動化に回って来たときに、きちんと対応できるのかなという不安です。むしろそれができるから担い手の経営面積が五割から八割に上がるという話が可能になるわけです。

**山口課長** いろいろなケースがあると思うのです。例えば、担い手がきちんと経営していた農地で、たまたまその方が亡くなって急にやれなくなった場合ということになり、周りに担い手がいれば、翌年はそっちで経営することになり、機構が管理をすることは余りないと思うのです。管理が必要なところは、小さい農地が点在している農家がリタイアした場合だと思うのです。

ただし、小さい農地であれば、逆に管理する人も地域の中でみつげやすいとも言えると思います。

**谷口** 大規模の面積の土地が出た場合に、引き受け手もいることはいるので、大規模な農地のいいところは引き受けてくれるのだけれども、大規模な農地の端っこのほうはいないんですよね。ですから、結局、そういう部分は借り手がみつからずに残ってしまう危険性があります。それを集めて貸し出すという論理と現実はなかなかうまくつながらない。

## 大切な最後の農地の引き受け手

**神山** 農地法改正の前に、所有者が白紙委任をして、農地は認定農業者と集落営農を中心にした担い手に、しかも、面的に集積している例があるというので、それを中心にいったわけです。それが成功しているのは、最後の引き受け手がいるんです。そういう組織をつくっている。つまり、条件の悪いところを引き受けると。そして、平場の地域は認定農業者と集落営農で農地をまとめて経営をしていくということです。

その場合に、最後の引き受け手というのをその場合は公社と公社がつくった株式会社がやっているわけなので、そういう地域レベルでの組織をつくれるかどうかというのが、成功するかどうかのきざしじゃないかと思うのです。

それから、担い手に全農地の八割集積するというのが目標に掲げられているのですが、担い手の農地利用が八割までいってしまった場合にどうなるのかということなんです。農村の構造というのは、今、土地持ち非農家とか自給的農家というのが滞留してしまっているわけですね。一方で、六次産業化とか地域資源の活用とかといっているわけで、農業生産、特に土地利用型の農地八割を担い手が背負ってしまうという中で、地域の社会構造そ

のものも含めてどのようなしていくかというのがすごく問題になってくるのではないかと。

地域の資源というのは共同で管理するというのが必要なので、戸別所得補償との関係、農地支払をどうするかとの関係が出てくると思うのですけれども、そこまで描き切っているかどうか。今、絵にかいている状態で、その絵は平地地域ではある程度可能だろうと思うのですが、ほかの平地地域以外でうまく成功するのかどうかというの、疑問を感じてしまうがないのです。

先程いったうまくいっている事例のところでは、担い手への集積が六割を超えた段階で、自給的農家を含めてどのように農業生産にコミットさせるか考えて、農地を貸してもらっただけで、畦畔と水管理はまだ所有者にやらせていなかったの、地代の上に幾らか上乘せして畦畔・水管理を所有者に再委託するという方向に向かっていたんです。

実際そうなっていますけれども、大区画化した圃場だけでそういうことをやろうというのは、今の農村地域の現状からちょっとかけ離れてしまっているのではないかなど。

**山口課長** おっしゃるとおりだと思います。全部がこれで解決するとは思っていないんです。産業界の方々のほうが、期待が高過ぎて、「このとおりいかなかったじゃ

ないか」といわれるんじゃないかと思っているのですが、中山間と平場とは分けて政策を考えなければいけない面は確かにあると思います。ただ、中山間で絶対にできないのかというと、これも地域によっては、集約化してやっている方もいらっしゃるし、できるところはありますので、まずはこれが基本として、さらにその上に中山間とか特殊性のあるところの対策というのは別に考えなければいけないと思っています。

そういう点で、この概要要求の中ではペンディングになっているんですが、一〇一ページの三九番をもらいただくと、経営所得安定対策・日本型直接支払の大きな括弧書きの中ですが、中山間地域直接支払交付金と農地・水保全管理支払交付金、環境保全型農業直接支援対策がここに入っております、これらが日本型直接支払をつくる中でどういう位置づけにいくかということになるかと思えます。

大区画化でやっていって、農地を出した方で地域に残った方々はどうかについては、集落営農で発展しているところはやっておられますように、野菜などの栽培やその選果作業等にそういう方を使っていくとか、また、流通・販売・加工の分野まで一緒にやって、今までコメをつくっておられた方も、これらの仕事で一定の所得を得ながら、年金と合わせて暮らしていくとか、平

場の方では、高付加価値型の農業とセットでやっていくことが考えられるかと思っております。

それもできないような、農地がばらばらに飛んでいるような中山間の谷地田のようなところを、「中間機構が入ったからまとまるでしょう」といわれても、それはまとまらないわけですし、先ほど他省庁との連携事業の話をしましたように、地域資源を生かして都会の住民を呼んでくるなり、体験学習や林間学校のようなものをその地域でやるなり、いろいろなことをやっていかないと、そこはうまくいかないのではないかと思っております。

それから、農業サイドではまだ注目している人は少ないのですが、林業がお金になる可能性が出てきているんです。木質バイオマスを施設園芸で使う話をさっきしましたが、その燃料になるペレットやチップは山からとってこないといけないんですね。そうすると、中山間に住んでいる農家の方々は、近くの森林から間伐材をとってくれば、それは今までは売れなかったので林内に放置していたのですが、それを使っていけるようになると思うのです。ですから、中山間のほうは、農家林家の林家の側面をこれから強くしていけば、地域に定住できるぐらいいの所得なり仕事なりは出てくるのではないかと思っております。

**谷口** 品目別生産対策については、小林先生は何かい

わなければいけない立場にあると思いますので（笑声）、よろしく。

### 機構は中山間地域でも活動できるのか？

**小林** 農地中間管理機構の関連で、予算が一、〇〇〇億円というのは目玉としてあるというのわかるのですが、管理機構の事業として六五五億円を各県でイーブンに分けると一〇何億円になるわけです。この金額はどう積み上げていってできているのでしょうか。貸し借りの問題でいうと、中山間地域では、貸すところはある程度あるのかもしれませんが、それを集積して借りるというところまではかなりタイムラグがあるだろうし、なかなかそこにはいかないという問題があると思われる。

そうすると、かなり大きな面積を県が抱え込むおそれがある。結局、この六五〇億円のかんりの部分はその抱え込み経費というか、管理費にならざるを得ない。一方で五割から八割に集積するという目標がある。これを二〇二〇年まであと七年間でやるということで、毎年四〜五%ずつふやしていかなければいけないということになる。その辺も考えてこういう予算というのはつくられていくものなのでしょうか。

**山口課長** 予算をつくった担当課ではございませんの

で、詳細にわたる部分はお答えできないのですが、基本的にその話は競争力会議や規制改革会議の場でも出ていまして、条件不利な土地ばかりを引き受けると借りる人がいなくなつて塩漬け機構になるのではないかと、これは麻生財務大臣も甘利経済再生大臣もそういつておられます、そういった指摘があるものですから、何でもかんでも全部引き受けるといふことも難しいのかなと思つております。

ある程度借り手の見込みのある土地を中心にせざるを得ないと思うのですが、一方で、えり好みをしていると、機構なんかには貸すもんかといふことになつてしまふので、そのバランスですね。

ただ、大規模化した農業ができないような地域であっても、高低差を使って何か別な作物をやる。薬用作物などもそうだと思うのですけれども、いろいろな新しい所得確保のための対策として作物をみつけていくということも重要だと思つておりまして、いろいろな施策を組み合わせていくしかないと思つています。

**小林** 今のところは、ゾーニングというか、守るべき農地はこうだという形をするという発想はないのですね。

**山口課長** 制度上は農振農用地というものが守る農地になっていきます。農振農用地を守っていくということに

なれば、その担い手はみつけていかなければいけないということになると思ふのです。

### 農地保全に重要な畜産的土地利用

**小林** 中山間地域を中心とした農地の保全ということについては、畜産的な利用が一番いいのだということをしていっているのですが、今のお話の中で、中山間地域における農地を畜産的に利用していく。それはだれがやるかという問題はあるにしても、それを例えば中間管理機構が管理委託という形で、NPOでも何でもどこかに任せしていく、管理的にやっていく。そうすると、NPOには管理者としてのお金がきちっと入ることになる。

そういうやり方を実証的にやっていくとか、いろいろな考え方ができるのではないかと思うのですが、畜産的な利用というものをちゃんと入れていただきたいというのが要望です。耕作放棄地の再生ということを考える上でも、そこを考えていただかないとなかなか難しいのかなと思ひます。

**谷口** 五ページの横長の資料に品目別生産振興対策というのがある、その上の経営所得安定対策・日本型直接支払のところには「検討を進める」という文章がちゃんと入っていて、うれしいのですけれども、中身は何も書いていないんですね。つまり、肅々と今までのものを

やるということなのですが、そうすると、畜産などでは T P P の問題が非常にストレートに影響する要素がありますね。そういうことが影響するかどうか。つまり、それで書けないと。それが来たら考えると、そういうことなのか。それとも、今年度は考えたけれども実施せず、来年度以降に考えるという筋があるのかどうか。これでは全くないようにみえるんです。さわらないと。そうではないんじゃないかと思うのですが。

**山口課長** T P P は考えていません。T P P は国会決議に従い守るべきものは守るという方針ですので、それを超えた想定はしていません。

### 中山間と農地・水は合体する？

**小林** これは大きく変わるための一つのあれなんじゃないかなと我々はとられたんです。ただ、林大臣はこの二つを一緒にするとかという発言も……。

**神山** 中山間と農地・水対策……。

**山口課長** 上の方は、組みかえなり再整理というのはあり得ます。どのように整理するかというのはこれから議論なのですけれども。

**神山** ただ、経営所得安定対策・日本型直接支払も今の事業は前年度と同額ですよね。畜産・酪農経営安定対策も前年度と同額で要求されている。そうになると、組み

かえで編成するしかなくなってしまっ、別途、財源を持ってこない限りは、見直しというのは、結局、組みかえて終わってしまうのではないか。そういうシグナルを出しているのかなという感じがしているのですが、そうではないのですか。

**山口課長** 予算要求は、シーリングの範囲内で行うという制約があるのですが、シーリングでは前年度よりも一七％増ができるわけです。しかし、その分をどこに使うかという場合に、要求内容が固まっていけないものに要望額を使うわけにはいかないのです、現時点で要望額は具体的な事業の内容が固まっているものにつけています。

**谷口** 品目別のところについては、基本的にはいじらないということ今動いているんですね。経営所得と日本型直接支払は自民党の選挙公約で出ていたものがそのまま入っているわけです。ですから、これは政権としてはやらざるを得ないわけですね。そうすると、下のほうは、こういうことがあって、しかし、これをみる限りは余り変化していないということは、差し当たりは変えるということはないということ動いているのかどうか。

**山口課長** 品目別対策の自身自体はいろいろ拡充したり、個々の P R 資料をみていただくとおわかりかと思

ますが、畜産対策の中でも増額しているものもありますし、野菜対策なども条件改定を要望しておりますので、全く同じというわけではないんです。畜産物については各々に価格があり、そのときに関連対策も講じてきたところですので、概算要求のときにはそれほど大きな変化がないというのが今までの通例でございます。

### 一〇年後の農地集積目標は妥当か

**服部** 課長の話聞いて、中間管理機構についても、初めてそれなりにわかったような感じになったんです。

協力金の農地集積に関して、人・農地プランなり、集積金なり、規模拡大加算なり、協力金なり、それはよくわかるんですよ。ただ、中間管理機構だけは、出てきた時から本当にわかりづらいという感じがありました。にもかかわらず、重要な政策として強調しているわけでしょう。

そのギャップがあったのだけでも、きょうの課長の「足りなかったところを補う」のどという説明を聞いて、わかったような感じになりました。それでもどうしても疑問に残ってしまうのは、年限を決めて一〇年後ということですが、担い手に農地の八割を集積するということでしょうか。その目的を出して、構造改革を加速させるのだという大前提の上に立って中間管理機構が出て

きたのかなという感じになってしまふんです。だから、わかりにくいというのは、そういうことを前提に出されていて、ある意味では、形をつけているという感じになってしまふんです。

**谷口** 立てた目標に合わせてつくっていると。

**服部** そう、そう。しかも、なおかつ、ここでは経済界に対して、彼らが満足するものを出さなければならぬということがあつてしょう。今回の場合にはどうしてもそういう感じをもってしまふんです。

というのは、もう一つあって、たまたま私はことしの三月に、TPPの問題で雫石の経営者協会に招かれて話に行つたんです。そして、終わってからの懇親会で、私はびっくりしちゃつたんですけれども、「私は雫石で一〇〇ヘクタールの稲作をやっているんですよ」といわれた。それで聞いていたら、「雫石に一〇〇ヘクタール規模がもう一つあるんです」と。翌朝、駅に行くときにタクシーの運転手にいろいろ話を聞いたら、とにかく雇用機会がないから、農家に残ってやっていくということが少ないという話を聞いて、土地の出し手があるから、やりたい人はやれるんだなど。さらに、私がびっくりしたのは、日本農研の講演会で話を聞いたら、岩手県の西部開発興産は六〇〇ヘクタールやっていると。私は最大のもの富山県のあそこだと思つていたけれども……。

谷口 サカタ二農産。

**服部** そう、サカタ二だと思っていたけれども、その三倍ぐらいのところが出てくる。だから、現実には、規模拡大というのはまさに進んでいるという印象を私も持っているんです。ところが、財界の人たちというのは、「全然進んじやいないんだ。やらなきゃだめだ」という先入観があって来ているわけでしょう。実際には進んでいるにもかかわらず、彼らがそう思っていて、その彼らを満足させなければならぬために無理している。実際には課長が知っているようなことだと思っております。これまでわかりにくかったのだけれども、「足りないところを補う」のだといわれれば、それはそれなりにわかる話なんです。

でも、「足りないところを補う」というのは、これをやって農地の八割を担い手に集積することとは違うわけです。集積というのは、規模拡大をやらうと思う人がやって、その結果が集積になるわけでしょう。政府はそれを支える、あるいはそれが可能になるような政策環境を用意するということで、政府が先頭に立ってやるという話ではない。先頭に立つという話がここに重なっているような印象を受けたんです。

谷口 イメージとして、無理やりやっている。

## 理解されにくい農地流動化の話

山口課長

服部先生がおっしゃるように、農林水産者としては、そのときで必要な施策を打ってきまして、その成果も徐々に現れてきていると考えています。

でも、農業の現状をみると、農業所得が減っていて、耕作放棄地も増えている。担い手も育っていないというデータが出てきているわけです。これを見ると経済学者や産業界の方々からは、「おまえらは何やってたんだ」いわれているわけです。

しかし、地域の関係者の話を聞いたり、現場の実情をみていると、担い手というのは悪い農地でも一緒に引き受けていないと、「あいつは農地のえり好みするやつだ」という評判が立って仲間外れにされて、地域で生きていけないんですね。そういった現場の担い手の苦労や努力を踏まえた上で、今まで農地集積が進んでいなかった地域も、中間管理機構を介在させることで担い手への面的集積を促していったら、十年後に八割までもっていかうとするものなのです。

経済学者などは、都市の区画整理をやっているようなイメージをもっていて、「金銭で補償すればいいだろう」とか、「不採算な農業をやっている人は退場すべき」というような思いなんです。

**服部**

でも、それにチャレンジしないといけないじゃないですか、そういう認識に対して。農林省がいわなく

て、だれがいうんですか。

**山口課長** 企業も自分で地域に出ていって農業をやってみればわかると思うのです。今までやらせていなかったから、農林省が守っているとか、農協が守っているとか批判をしていたんだと思います。

**梶井** しかし、本当にやっている企業は、農地なんか借地で十分だ、所有権なんかもつ必要はないといっているでしょう。そういう方々の意見というのはどうなのですか。

**山口課長** 農業に進出した企業は、借地権でいいと、例えば、ローソンの新浪さんなどはそういっていますけれども、それはまさに経営者マインドで考えておられるわけですね。土地を所有することのコストよりも借りているコストの方が安いと。ビジネスライクに考えれば、本来はそうなんですけれども、土地もっている農家との対比でもてない企業というのはおかしいと。

それから、借りている土地だと、「こういうふうに使ってはいけない」といわれることを懸念する声もあり、買ってしまえば何に使ってもいいだろうという思いがある。例えば、今まで露地野菜をつくっていたのを、植物工場にするとか。

**梶井** しかし、植物工場にするのはできないですよ。

**山口課長** 転用ですよね。

**梶井** 転用になりますから、それは明らかに農地法上許可されませんよ。

**谷口** だから、そんな法律はいけないんです（笑声）。

**山口課長** 我々がやらなければいけないことは、さっきおっしゃった、農地を使った土地利用型農業をやろうとする人をどうやってつくるかなんです。やろうという人がふえるためには、特にこれから若い人を農村に入れていくとなると、農家子弟でやってくれば一番いいのですけれども、それだけではなかなか埋まりそうにないわけです。皆さんの大学などにいらっしゃる学生さんでも、やりたいという人たちがいればどんどん入れればいいと思っているわけです。でも、そうすると、ちょっと複雑な形の田んぼは難しいですよ。少なくとも土地は大きく四角になっていて、マニュアルどおりに機械を入れて耕作できるような土地でないと最初からうまくできないわけです。

ですから、農地集積を進めてそういう土地をつくるというのがまず大事だと思っっているんです。

## 二つの質問

**服部** この九月の初めに農業新聞に皆川次官の発言が

出ていたのです。それは、経営所得安定対策、すなわち「戸別所得補償と日本型直接支払は車の両輪だ」と。両

方も必要だと。それは突っ込んだ発言だと思ったのです。今までは、経営所得安定対策の見直しを行い、直接支払を含めて今後の政策のあり方を考えていくと。そういう発言をしていたのが、九月の初めに、経営所得安定対策と日本型直接支払は車の両輪だと。これは戸別所得補償をそれなりに認めた発言だと思ったのです。

なおかつ、戸別所得補償の中には日本型直接支払の要素も入っているということで、私は、そういう方向で見直しが行われるならば、それはいいのかなと。戸別所得補償の根幹は維持されるだろうと思っただけです。そもそも戸別所得補償に関して具体的にここを変えなければならぬという意見は余りないわけでしょう。しかし、冒頭、課長が、これに関してはすべてこれからだということなので、あの皆川さんの発言は一体どうということなのだろうと思ったのです。

もう一点は、最初の攻めの農政にかかわるところで、輸出の額を一兆円にするという目標まで出されて、具体的に分類して目標額を決めていると。私は、輸出をふやすことは必要だと思うし、それに対して反対ではないんです。ただ、本当に日本型食生活を外国の人たちに経験してもらいたいと思うなら、やはり日本に来てもらうことだと思ふのです。しかも、その目標の二〇二〇年はオリンピックイヤーでしょう。

それから、日本に来る観光客が少ないでしょう。ヨーロッパというのは国が互いに近いし、どこの国にも簡単にけるから、観光客が多いのだけれども、日本は一けた少ない。イギリスなどには七、〇〇〇万、八、〇〇〇万の人たちが行くわけでしょう。だから、輸出はいいのだけれども、日本の食というものを外国の人たちに経験してもらうには、日本に来てもらうことだと思ふのです。

特に農村に来てもらうことだと思ふ。視点をそこに切りかえてほしいんです。輸出を否定するものではないのだけれども、本当に日本型食生活を広めようと思っただら、日本の文化と絡んでいるわけだから、日本の農村に来てもらう。その重要性を考えてほしいと思います。

**梶井** 簡単に二点程お尋ねしたい。この中間管理機構は貸借の期間を想定しているのですか。

もう一つは、集めて集団化する必要がある場合に仕事をやりますね。仕事をした場合に、所有者負担がかかるとは。その負担分について、所有者に土地改良事業費の負担分を求めるのですね。

**山口課長** まず、服部先生のご質問で、車の両輪という話でございますが、服部先生がおっしゃっているように戸別所得補償の内容がそのまま維持されるということにはならないと思ふます。

経営所得安定対策という名前は、戸別所得補償が導入

される前の品目横断対策の二年目からの名称です。です  
ので、二五年度は戸別所得補償という名前だけ変えまし  
たが、二六年度の経営所得安定対策の内容がどうなるか  
ということについては、まだ流動的です。

**服部** 私も、そのまま続くとは思っていません。

**山口課長** ただ、いわゆるゲタ対策といわれていた畑  
作物の直接支払いは、北海道などの畑作農家の経営に不  
可欠ですので、そういったものは残ることになると思い  
ます。ですから、産業政策としての直接支払いである経  
営所得安定対策と、地域政策的な直接支払いである、今  
でいう中山間直接支払とか、農地・水支払から発展した  
形での日本型直接支払といえますか、多面的機能支払  
と、この両方とも要るのだという意味で次官はおっしゃ  
ったのではないかなと思います。

**服部** 私は、その片方は自民党の顔を立てているとと  
っていますけれどね。

**山口課長** それから、輸出の話で、日本に来る観光客  
をふやすべきというのは、おっしゃるとおりで、日本で  
は政府全体で「ビジット・ジャパン」といって、観光庁  
を中心に今取組をやっています。農村に来てもらうこと  
が大事とおっしゃった意味では、観光資源を生かした都  
市と農山漁村との交流という事業メニューもありますの  
で、そういった中に、できれば外国人まで来てもらえば

一番いいかと思います。

**梶井** 先生のおっしゃった貸借の期間というのはどうい  
う意味ですか。出し手から預かっている期間という意味  
ですか。

### 貸借期間と土地改良費負担

**梶井** そうです。預かっている期間は想定していない  
わけですか。

**山口課長** なるべく長い期間を預かりたいと思ってい  
ます。今でも農地集積協力金の要件は六年以上です  
から、六年以上は当然として、ここはまだ詳細は決まっ  
ていませんけれども、一〇年とかも考えられるところでは  
あります。そして、当然、更新していくこともあると思  
います。

それから、土地改良等の工事費用の問題でございま  
すけれども、これは所有者の負担はない方向で検討して  
おります。所有者負担があると、土地改良事業の同意がと  
れなくなると、それで土地改良ができない、できない農  
地は今度は担い手が借りない、そういう悪循環に陥っ  
ているので、その悪循環をどこかで断ち切らなければい  
けないということで。それは二七ページのところの利  
用条件整備費のところ措置しています。

**梶井** この中に所有者負担分までみているわけす

か。

**山口課長** 所有者から中間管理機構が借り入れた農地の負担金は機構が負担します。

**谷口** 初めは所有者は一切負担しないという話で伝わってきたんですね。

**山口課長** 所有者は負担しないことで考えています。

**梶井** じゃあ、負担分を中間機構がみるんでしょう。

**谷口** そう、国費を投入して直接やるという表現で来ていたから。

**山口課長** その辺は、財政当局と折衝中です。

**梶井** 土地改良事業としてやるのとは別に、土地改良事業の一環としてやる場合もあるわけですね。

**山口課長** そうです。土地改良事業とは別に大区画化の事業などもあります。要するに、畦畔を落とすだけだったからやらなくても当然ありまして、それは土地改良事業ではないですけども、それを機構がやるわけです。

**梶井** それから、集団化した場合に、三〇アールの圃場の所有者名義は残るわけですね。

**山口課長** そうです。所有者の名義は残ります。

**梶井** 一ヘクタールにしたら畦畔はなくなりますね。

「おれの土地はどこだ」というのはどういう形でやるのですか。

**山口課長** それは土地改良事業で今も行われています

が、換地処分というのがあって、モザイク状態に農地が分かれているような場合は、その分かれている三枚か四枚の田んぼをまとめてどこかの一区画に置いていくということをやっています。

**梶井** 所有者についてはそれでいいですね。

**山口課長** そうです。そして、借地分については、そうやって土地所有権は区分した後に、複数の土地所有者の農地を面的にまとめて借りる人を決めるということですよ。

**梶井** 例えば、六〇アール貸し付けた人が、おれの土地はどこだというのが確認できるのですか。

**山口課長** それは農地基本台帳が整備されていますので、そこで確認できます。畦畔の区画がなくても、杭を打ってその間何メートルとか、そういう面積で出しますの。

**梶井** どこだかわからないけれども、面積はこれだけだと？

**山口課長** いえ、普通は区画の図面があるんです。大きい区画の中に……。

**梶井** それをつくるわけですか。

**山口課長** ええ。今でもつくっています。

**谷口** 今までは杭を打つとかいろいろなことをやった

けれども、多分、そんなことはしないで、図面をきっちりつくって、その中にあればオーケーということにしろということですよ。

**神山** それから、所有者の固定資産税の減免も検討されているんでしょう。

**山口課長** 税制要望を出しています。

**谷口** では、もう時間を超過していますので、どうもありがとうございました。

緊急報告

# TPP交渉の失速と切迫する日本への脅威

TPP阻止国民会議 事務局長

前衆議院議員

首藤 信彦

## オバマ大統領欠席で失速したTPP交渉

二〇一三年一〇月は、国内政治・外交ともに失政続きのオバマ大統領にとって、アジア戦略の成果を華々しく打ち上げ、政権への支持を訴える最大のチャンスとなくはらずであった。一〇月初旬から始まったTPP実務者最終会合、閣僚会合を露払いとして、オバマ大統領自身が参加するインドネシア・パリでのAPEC首脳会談、ブルネイでのASEAN会議、そして特別の意図をもって予定されたマレーシア訪問：ここでのTPP大枠合意をとしてアメリカに輸出と雇用拡大を約束する声明こそ、国内で経済問題、医療問題、テロ対策、銃規制に実績をあげることができず、またシリアの化学兵器問題でロシアに苦境を救ってもらおうという致命的な外交上の失態をおかしたオバマ大統領にとって、起死回生の一手となる唯

一のチャンスであった。

ところが、アメリカの財政の壁が目前にせまり、つい一〇月一日には政府の費用を支出できずに、いわゆる政府のシャットダウンが始まり、ワシントン市内の公園も閉鎖されるなど誰の目にも明らかなる形で広範な行政サービスが停止し、多くの政府職員を自宅待機に追い込んでしまった。更に目前に迫ったアメリカ国債デフォルト（債務不履行）の可能性の前に、オバマ大統領はついにアジア訪問をキャンセルした。

この時期に、主人公のいないパーティ会場のようなTPP協議の場では、各国から市場アクセス・知的財産・政府調達・ISDなどの重要テーマにさまざまな異論が持ち出され、マレーシアやベトナム、メキシコなどから、TPP合意を急ぐべきでないというような主張が登場するにいたり、一〇月APECでのTPP大筋合意として

年末までのTPP最終合意は困難と考える雰囲気会場を支配した。

その結果、TPPをアベノミクスの成長戦略の中核と位置づけ、TPP合意を自らの政治成功のシンボルと考えていた安倍晋三総理は別としても、各国のTPP推進首脳の声明はきわめて曖昧で、精神論に終始し、当初の目論見から大きく後退したものになった。

結局、TPP首脳声明は、一〇月八日付け朝日新聞によれば「各国の発展段階の多様性に配慮し、包括的でバランスのとれた地域協定を年内に妥結することを目的に、これから交渉官は残された課題の解決に取り組むべきであることに合意した」という意味不明の外交文書に終わった。

国营企業や地域ごとの優遇政策などはベトナムやマレーシアなどが要求してきたことだが、それに配慮しては、TPPはそもそも成り立たない。社会主義国のベトナムや経済の発展段階が遅れている国が新自由主義経済の国と共存するという無理な構図がここで明らかになった。

「年内妥結を目的に」とあるのは、各国がそれぞれ別な要求をだしているのを、とりあえず年内合意だけに集中してくださいと頼んでいるのに等しい。同様に、「解決に取り組むべき」と義務化した表現になっているのは、

「この時点で解決に取り組む必要がない」と主張している国家があることを暗示している。

そして最後に、この声明は次の文言で終わっている。「我々は、これらの交渉を妥結するべく取り組むにあたり、国民の関心に適切に対応する最終的な協定を作り上げるため、ステークホルダーとの協議を更に強化する。我々は交渉妥結後、各国それぞれに国内手続きと整合的な形で、我々の作業の成果について審査と検討が行われるのを楽しみにしている。」

この前段は、アメリカの考えではステークホルダーに国民は入らず、TPP交渉にアドバイスしている多国籍企業や業界団体との協議を蜜にするとも読めるが、これまで交渉に透明性を欠き、何も説明を受けていない各国の国民もステークホルダーだとすると、これから国民の高まる関心と批判に対応して協定案の策定などはますます至難の業となるのではないか。

### 深刻なアメリカ政府のシャットダウン

このバリでのTPP首脳声明は、具体性を欠き、あまりに漠然とした内容なので、ひょっとしたら翻訳が悪いのかと思いき、原文の英文をチェックしようとしてUSTRのホームページへアクセスしたが、驚いたことに、一〇月一日の記事を最終に、以後更新されていない。そこに書

かれているのは「政府のシャットダウンにより、USTRのホームページは更新できません」という仰天の釈明である。アメリカ国内を含め各国でTPP交渉の内容に疑義が持ち上がり、情報提供が声高に求められている状況で、USTRがホームページでの情報提供すらできないというのは、その説明責任が問われるような失態であろう。

この政府のシャットダウンはUSTR本部だけでなく、パリでの交渉でも、サポートする事務局員の数や事務作業にも大きく影響を与えているにちがいない。その意味で、今回の一連のTPP交渉はオバマ大統領の出席キャンセルとアメリカ政府のシャットダウンという二重のハンディをこうむって、ほとんど進展をみるこがなかったのではないかと想像される。

アメリカ政府のシャットダウンは財政上の資金不足であるが、それ以上に深刻なのは実は、アメリカへの信頼性の低下である。アジア太平洋諸国はこれまで通貨危機やリーマンショックなど、アメリカ発ともいべき経済・金融の混乱に長く悩まされてきた。今回の財政混乱がどれだけ世界経済に負の影響をもたらすかは予断をゆるさないが、ともかく、TPP交渉参加国の中に、アメリカの言いなりになって国内制度をいじれば、とんでもない結果になるという心配が広がるのを抑えることはでき

なかつただろう。

一九回のブルネイ会合では、国際会議の常識を破って、開催国のブルネイではなく、フロマンUSTR代表が自ら議長席に座って会議を取り仕切るという強引な議事運営が行われたが、そうした強引な運営が通用することは、もう今後はないだろう。その意味で今回のパリ会議は少なくともTPPに関する限りでは失速したといわざるを得ないのである。

### 迫りくる日米二国間協議の脅威

パリ交渉の失速に見られるようにTPP交渉は簡単にはまとまらないというのが、参加アジア太平洋各国いや多くのアメリカの貿易問題専門家の意見である。TPPパリ会議の失速も、オバマ大統領が出席しなかったから進展しなかったのは当然だが、その背後に、参加各国の利害対立や問題山積で交渉の進展が見込めないがゆえに、オバマ大統領が出席をあきらめたという可能性もある。

しかしながら、アメリカは最初からTPP成立の困難さを想定し、二国間で実利を即効で得られるような交渉戦略を展開している。特に日本に対しては、今年四月の二国間平行協議合意に見られるがごとく、日本が伝統的に堅守してきた独自の制度や政策、あるいはまた軽自動

車、郵貯、保険などの分野がTPP交渉と平行して行われた二国間協議であつというまに、妥協に追い込まれた。

平行協議では、日本側がこれ以上譲れるところはないというくらい妥協を余儀なくされたが、アメリカ側はこの水準に満足しているわけではない。全面降伏の自動車産業においても、アメリカでは「結果的にアメリカ車のシェアが十分に拡大しない限りアメリカ側の関税引下げを停止する」、「エコカー減税を廃止」さらには日本の景気刺激策を円安誘導と捉えて「一切の為替操作を禁止させろ」というような強硬意見が、産業界と議会に満ちている。

そして今、アメリカはアジアに影響力のある日本をアメリカの代理人として、TPP交渉を有利にすすめようとしている。今後、日本に議長をまかせたり責任をとらせたり、日本に最初に妥協を飲ませ、その日本の妥協を手本として参加各国の妥協をもとめるようなアプローチが危惧されている。一部には一月の主席交渉官会合で日本で開催しようとの声も上がり始めた。こうした日本のアメリカ追従姿勢は、これまでまがいなりに日本に敬意をはらっていたマレーシアなどアジアの国から嘲笑としてわれわれの耳に届き始めた。

### 突然の五項目聖域否定と迫り来る脅威

気をつけなければならないのは、TPP交渉自体は失速し停滞しても、日本へのアメリカの圧力は加速している状況である。一〇月六日、TPP交渉の行われているバリにおいて、自民党のTPP対策委員長・西川公也議員が突然、これまでの自民党の公約であった聖域五項目の主張を翻し、五品目中の細目五八六品目について、妥協できるかどうか精査するとの発言を明らかにした。生産量や価格が低く生産者の利益が少ない品目（一四〇、二三〇と伝えられる）の関税を撤廃し、これによって全体の自由化率を高めようとする戦略だろう。これに対し、自民党内でも公約違反、そして政府の裏切りを糾弾する声が地域に満ちている。

これはまさに、これまでJAをはじめとする農業関係団体、農家などが強く求めていた五品目の聖域化を裏切る主張であるが、残念なことに世間的には、農業団体もこういう結果になることは最初からわかっていたので、あとは補助金などの条件闘争なのだろうという醒めた見方をする人が多い。

しかしながら、ここで考えなければならないのは、先日一〇月一日にTPP阻止国民会議の主催で行われたTPP反対三カ国会議において、マレーシアのチャールス

・サンチャゴ議員が指摘した問題である。すなわち、市場アクセス（関税）の問題は、単に市場アクセスの章だけでなく、投資の章が絡んでいると彼は指摘する。すなわち、どんなに米の関税を維持して米価と米の生産を一時的に守ったとしても、その一方で、T P P の投資・サービス分野において流通・小売分野で巨大多国籍企業が日本の国内市場に参入し、全国展開してそこで大量に輸入された加工品、半製品などを安価に販売すれば、日本の米作と消費は大きな影響を受ける。あるいはまた以前問題になったように、米を半製品や混合品として低関税で輸入し、米だけ分離して販売するような便法が開発され認められれば、米価は急激に下がり米の生産農家に大きな打撃となる。そのような手法は以前なら規制されただろうが、T P P 協定の下では、多国籍企業が手段の正当性をI S Dで訴えてくる可能性がある。

こうした危惧に対し、そんな海外の加工食品が大量に入ってくるはずない、消費者はこれまでとおり、安全なもの、おいしいものを選択するという意見がある。それではぜひ、戦後なげ米食中心の日本が急速にパン食に変わっていったかを思い起こしてほしい。そこで大きな役割を演じたのが学校給食である。

いま、多くの地域で学校給食には地産地消で、地域の野菜や食材を使っていると思う。それは市場万能主義の

T P P の基本概念に抵触し、確実に多国籍企業のターゲットとなる。地域の土がついた不ぞろいの生野菜ではなく、多国籍企業の名前が刻印されたプラスチックの袋につめられた加工食材の購入が一般化されるようになれば、やはり地域の農業を守ることは難しい。そこで自治体が地産地消をまもうとすれば、多国籍企業は当然のことながら、T P P 協定に基づいて、I S D 条項を持ち出して、日本政府を提訴してくるであろう。

今、日本が対応を迫られているのは、このような巨大な勢力を持ち、長期にわたる対日市場参入の経験を積んだ多国籍企業と結託し、アメリカの財政危機をアジア太平洋地域からの貿易・投資利益によって穴埋めしようとするオバマ政権の強烈な圧力である。確かにT P P 交渉は失速したが、その一方でアメリカの日本に対する、より強く直接的な要求が加速している。さらに日本をアメリカの代理人として、アジア諸国の不満や批判の盾として利用する意図すら感じられるようになった。

果たして日本はこの圧力に抗して日本の産業や社会制度を守ることができるのだろうか？、正念場がこの一月そして一二月ということになる。総力をあげて日本の「真の国益・真の国民益」を守らなければならないと思う。

# インド国家フードセキュリティ法の成立と穀物市場

筑波大学 生命環境系准教授 首藤 久人

二〇一二年、インドは精米ベースで一、〇〇〇万トン近くのコメの輸出を行い、世界第一のコメの輸出国となった<sup>(1)</sup>。それまでこの市場で第一の輸出国であったタイの輸出量にかなりの減少があったことも要因ではあるが、二〇〇七年一〇月にコメの輸出制限を行ったことからみると急激な輸出ポジションの変化である。

高級米とされる香米の一種のバスマティ米については二〇一二年二月まで、非バスマティ米で二〇一一年九月まで行われた最低輸出価格措置を含む輸出制限は<sup>(2)</sup>、同国のフードセキュリティ政策の運営の必要から生じたものであるとの理解が指摘されている。まず、この議論を整理しておきたい。インドには、一九四三年のベンガル飢饉の経験から政府が関与を開始し、緑の革命が本格化し始める一九六〇年代半ばにはほぼ現在の形に構築された穀物流通システムがある。やや単純化してこの仕組みを説明すれば<sup>(3)</sup>、中央政府機関であるインド食料公社FCIが中心となる形で、政府は主として穀物生産の余剰地

域から穀物を買入れ、それらを緩衝在庫運営および公的分配システムPDSと呼ばれる配給制度に用いている。PDSでは州政府がFCIから穀物を買入れ、最終的には市場よりも安価に消費者に売り渡す。近年の政府の買入れ規模はコメ・小麦合わせて生産量の三割近くに及んでいるが、原則それ以外の流通は自由市場で行われる。

さて、この政策と国際市場との関連性についてであるが、首藤・塚田(二〇〇六)は、民間輸出が行われているもとは国際市場価格に連動して分配用の穀物を確保するために政府は買入れ価格を上昇させるものの、それは下方硬直的なものとなる可能性を理論的に示していた。また、やや簡略化して紹介するが、久保(二〇〇九)は二〇〇六年以降の小麦やコメの国際市場価格の上昇および小麦の政府在庫の急激な減少に直面したものの財政の健全性確保の点から無制限に買入れ価格を引き上げることには制約が生じ、さらに、国内市場にとどまると

予想されていた中級以下のコメについても国際市場で高値がついたために、同国は輸出制限に踏み切ったとする整理を行っている。

このような背景で行われたインドやおなじく上位輸出国であるベトナムなどでのコメ輸出の制限は、結果として、国際市場価格のさらなる高騰をもたらし、その需要者である輸入国には深刻な影響をもたらしたことになる。たとえば、須田（二〇一三）は、インド米の輸入国である隣国バングラデシュでの価格への影響を論じている。また、現在のインドの非バスマティ米の輸入国の多くは近年コメの消費を高めているサブサハラ・アフリカ諸国である。つまり、以前から「薄い」と表現されてきた国際市場を通じて輸入国のフードセキュリティが輸出側の国内のフードセキュリティ政策に影響を受ける構造が、現在のコメ市場の特徴であるといえる。

その観点からも、二〇一三年九月上旬に公示された二〇一三年国家フードセキュリティ法The National Food Security Act, 2013の内容と成果に心が寄せられる。

この法律は、農村部七五%、都市部五〇%の人口を対象とする受益者に対して、ひと月あたり一人五kgまでとして、コメをkgあたり三ルピー、小麦同二ルピー、雑穀同ルピーの非常に安価な価格で、政府の穀物分配流通網を通じて提供するものである。さらに、最貧困層に対し

ては家計あたりで月三五kgまでを同価格で提供することや、また子供や妊婦・哺乳期の子供をもつ母親に対して、たとえば学校給食プログラムを通じて栄養基準を満たす食事を提供することなどの内容も含まれている。この国家フードセキュリティ法が立案された背景には、①いまだ多くの貧困人口および栄養不足人口を抱えている現状と、②政府による穀物分配システムの効率化の必要性、などがある<sup>(4)</sup>。

もともとPDSでの売渡価格や実際の分配方式は、中央政府のガイドラインはあるものの州政府の独自の運営に任されていた部分が多い。今回の国家フードセキュリティ法では、その受益者の範囲を拡充するとともに、それまでのガイドラインでの売渡価格をかなり引き下げ、それまで最貧困層向けの分配プログラムにおける売渡価格としていたものに匹敵する水準にまで引き下げている。受益者に対しては無償で分配するなど以前から中央政府のガイドラインよりも相当安価に分配を行ってきた州もあるために、この法律のもと実際の政府による穀物分配がどのように変化するかは今後の観察事項となるが、ポイントは、受益者・量・価格それぞれの点で拡張したPDSでの穀物分配を法律化したことである。多くの指摘がすでになされているが、これによって財政支出と必要在庫水準は引き上げられることが求められる。と

すると、すでに整理した過去の経験から考えて、今後の同国の穀物政策運営の国際市場に対する反応と、そして穀物貿易の動向にもたらす影響について関心を寄せておくべきだろう。

食料消費構造の変化の観点からも一つ議論を紹介しておきたい。近年、途上国の開発問題に関して注目を集めている文献であるバナジー・デュフロ（二〇〇二、第二章）でも紹介されていることからよく知られている事実となっているが、同国では穀物消費および熱量摂取が顕著に減少している。これに関してはインド全土で行われている全国標本調査や他の消費・栄養調査をもとにしたデイトンとドレーズ(Deaton and Dreze (二〇〇九))による詳細な観察と分析を参考にできる。彼らは、所得や価格の変化を考慮したうえで観察されるこの現象について、機械化や移動手段などの変化による活動内容の変化や衛生環境の改善によって、必要とされる熱量が減少したことにその要因を求めている。この視点からも、穀物市場における政府の数量的介入の拡大をもつ今回のフードセキュリティ法の実施が、どの程度国内の穀物需要を増大させるかについて注意を向けておきたい。

また食料消費構造の変化として注目されるのは、野菜や畜産物・酪農製品需要の高まりである。二〇〇九―一〇年の全国標本調査での全国集計値によると、たとえば

鶏肉の一人当たり消費量は一九九一―二〇〇〇年の調査に比べて農村部でも都市部でも約三倍に、二〇〇四―五年の調査に比べて農村部で約二・五倍、都市部で二倍強の伸びを見せている<sup>5)</sup>。卵についても、一九九一―二〇〇〇年の調査と二〇〇四―五年の調査でそれほど

の差はないものの、二〇〇四―五年から二〇〇九―一〇年の増加が著しく、それぞれ農村部で七〇%、都市部で五〇%強の伸びを見せている。そもその肉類の消費水準が低いからこそ増加は起こり得るのかもしれないが、二〇〇〇年代後半に入ってからこの急激な上昇は、同国の人口規模を考慮した上での飼料需要の大きさの観点からも関心を招くものである。これに関しては、藤田(二〇一〇)が観察しているように、近年ではトウモロコシの生産ならびに輸出が非常に堅調であり、同国は輸出市場におけるプレゼンスも高めている。ただ、草野(二〇一〇)が指摘するように、家禽飼養における配合飼料需要が増大していく可能性は多いにあるため、同国の飼料市場におけるポジションにも関心が向けられるであろう。

経済発展と穀物生産力の向上を経験し食料消費構造のドラスティックな変化を見せながらも、フードセキュリティの確立に苦慮をする、穀物の国際市場での主要なプレイヤーである同国のふるまいとその論理からしばらく目を離すことができない。

参考文献

1. 久保研介「速走する食糧政策―国家食糧安全保障法案をめぐる考察『アジア研ワールド・トレンド』一八七号、八一―二頁、二〇一一年
2. 久保研介「インド―貧困を抱えるコメ輸出大国のジレンマ―」重富真一・久保研介・塚田和也『アジア・コメ輸出大国と世界食料危機―タイ・ベトナム・インドの戦略』情勢分析レポートNo.12、アジア経済研究所、二八一―五六頁、二〇〇九年
3. 草野拓司「インドにおける飼料穀物消費の動向と展望」農林水産省農林水産政策研究所『農林水産政策研究所レビュー』五一号、四―五頁、二〇一三年
4. 重富真一・久保研介・塚田和也「序章 二〇〇八年食料危機とコメの貿易構造」重富・久保・塚田前掲書、二―二四頁、二〇〇九年
5. 首藤久人・塚田和也「米の輸出市場の動向とインド国内政策」農業経済研究別冊 日本農業経済学会論文集 二〇〇五『五九四―六〇一頁、二〇〇六年
6. 首藤久人「公的分配システムをめぐる穀物市場の課題」内川秀二編『躍動するインド経済―光と陰―』アジア研選書No.2、アジア経済研究所、七七一―二五頁、二〇〇六年
7. 須田敏彦「国際価格の高騰は人口大国に何をもちたか?」二〇〇七、〇八年のインドのコメ禁輸とバンダラデシユへの影響『農業と経済』臨時増刊号、一三三―一三八頁、二〇一三年
8. アビジット・V・バナジー、エスター・デュフロ著、山形浩生訳『貧

乏人の経済学―もういちど貧困問題を根っこから考える―」みずす書房、二〇一二年

9. 藤田幸一「インドの食糧需給―その構造と現状、および将来展望―」『平成二二年度世界の食料需給の中長期的な見通しに関する研究報告書』農林水産省 世界食料プロジェクト研究資料 第三号、二〇一二年
10. Deaton, Angus and Jean Dreze, Food and Nutrition in India: Facts and Interpretations, Economic and Political Weekly, Vol. 44, No.7, pp. 42―65, 2009.

注

- (1) Economic Research Service, United States Department of Agriculture(USDA), Rice Yearbook 2013, Table23<sup>45</sup>。
- (2) インドのコメの輸出制限および自由化の動向については、重富・久保・塚田(二〇〇九)やDepartment of Commerce, Ministry of Commerce & Industry, Government of India, Annual Report 2012―2013を参照されたい。
- (3) 詳細は首藤(二〇〇六)を参照されたい。
- (4) 立案の背景や関連する議論については久保(二〇一)を参照されたい。
- (5) これらの数値は、Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation, Ministry of Agriculture, Government of India, Agricultural Statistics At a Glance 2012, Table 10.4(b)でも確認できる。

## 編集後記

民主党農政の亜流から一刻も早く脱したい安倍政権、発足以降、農業所得・就農者倍増、多面的機能直接支払創設などを華々しく打ち上げた。その政策づくりは、総理自ら委員を選んだ規制改革会議や産業競争力会議などで練られる。お気に入りの経済界出身委員が多勢なこうした政府会議では、「非効率、財政投与過多」の意見が主流で、当然ながら企業にとって都合良く取れんされていく。

特に、競争力を強化して所得を倍増しようという目的で設置される「農地中間管理機構（仮称）」はその柱の政策と目され、機構によって施策を集中すべき農家等に向こう一〇年間に農地利用面積の八割を集積させるというふれ込みで、来年度からの導入が予定されている。これについて農水省は、担い手への農地集積や集約化を円滑に進めるため、現在進めている「人・農地プラン」を活用して地域の農地をまとめて機構に貸し付けるなど地域の話し合いに基づく事業推進を打ち出した。しかし、規制改革会議では「人・農地プラン」を活用するのは地元偏重だとして、農外・地域外からの新規参入を促進しようとする意見や、農地管理に重要な役割を果たしている農業委員会の関与を排除する意見などが出され、結

局、こうした意向を取り入れ農地の貸し付けは企業などを含め公募方式となった。

地域の過疎化・高齢化が進行するもと、担い手への農地集積が喫緊の課題であることに異論はない。しかし、土地利用型農業は集落の機能と営農が密接不可分で展開されており、その機能の上に国民食糧の確保をはじめ、云われるところの多面的機能、景観や地域文化が守られてきた。産業政策的視点のみで担い手への農地集積を追求するのも結構だが、経済界の皆さんには小規模農家や高齢農家の果たしてきた役割を是非学んで頂きたい。

ところで、その企業の農業への参入が急増している。農水省によれば、〇九年の改正農地法の施行から三年間で一千件以上（NPO法人等含む）の企業が参入したという。

改正農地法は企業の参入規制を大幅に緩和し、賃貸借（リース方式）であれば全国何処でも参入出来るようになった。参入企業には、食品関連産業、農畜産業、建設業などが多く、外食チェーンや流通業者が参入し、食材を自社の農場から提供するパターンが多いという。工業製品と違い天候に左右され、経験と工夫が伴う生産活動のため、好調企業、リタイヤしていく企業が相半ばしていると聞くが、生命を生み育む産業であることを認識して頑張っ欲しい。

（太田）