食と農林漁業の再生実現会議

有識者委員　生源寺眞一氏提出資料

２０１１年2月２５日

日本農業の活路を探る：経済連携問題をめぐって

生源寺眞一

本資料による意見表明は、５月初旬に刊行予定の拙著『日本農業を問いなおす』（仮題・ちくま新書）の草稿から、この会議の論点に関連すると考えられる部分を抜粋・引用したものである。

Ⅰ．近未来の農業・農村のかたち

【水田農業の規模】

現在の標準的な技術体系を前提にすると、おおむね１０ヘクタールの作付面積でコストダウン効果は消失する。言い換えれば、１０ヘクタールの規模に到達すれば、日本の条件のもとではベストの状態の稲作が実現しているわけである。平均して水田の４割が生産調整のもとにあることを考慮するならば、耕作する水田全体の面積としては１５ヘクタールから２０ヘクタール程度の規模でベストの状態と考えてよいであろう。しかるに、そのベストの状態に到達しても海外のコメの生産コストとのあいだにはなお開きが存在する。あまり愉快なことではないが、これが現実の姿なのである。

１０ヘクタールに到達すればベストの状態だが、実際には平均で１ヘクタールに満たない規模にとどまっている。これも日本の稲作の実態である。もっとも同じ水田農業でも、生産の集中が進んでいる作物もある。生産調整のもとで稲作を行わない水田では、麦や大豆の作付けが多い。この麦や大豆の作業の大半が専業・準専業の農家や組織的な営農、つまり集落営農や法人経営によって支えられている。自公政権下で導入された経営所得安定対策のカバー率をみても、コメでは３割程度にとどまったのに対して、麦や大豆はほぼ１００％であった。つまり、麦や大豆の生産プロセスの大半は、規模要件をクリアした農家や法人経営や集落営農、つまり担い手層によって支えられているのである。小規模農家のシェアの大きい稲作とは対照的である。

理由は明瞭である。なによりも麦と大豆の両方に使用可能な収穫機（汎用コンバイン）に代表される大型機械が威力を発揮していることである。また、生産調整下で講じられてきた麦や大豆の生産奨励措置が集団的な生産体制を促したことや、２００７年に本格導入された経営所得安定対策が、麦や大豆の生産プロセスの組織化を後押ししたことも間違いない。さらにもうひとつ、コメについては自家消費や贈答用に使われることも多く、小規模な生産を継続するインセンティブとなっている面があるが、今日のほとんどの農家は麦や大豆を市場に出荷する。したがって、小規模農家の中には、稲作は続けるけれども、転

作作物である麦や大豆の生産は近隣の専業・準専業の農家や営農組織に委ねるケースが少なくない。

この章では１０ヘクタール程度の規模で稲作の効率はベストの状態に達すると述べた。また、このレベルを超えた規模拡大はさほどコストダウンをもたらさないとも述べた。しかしながら現実には、少数ながら家族経営でも３０ヘクタール、４０ヘクタールの規模の水田作が存在する。法人の場合には、１００ヘクタール、２００ヘクタールの経営も展開している。矛盾するかのように見えるこの現象については、次のように解することができる。すなわち、法人経営であれば、かなりの数の常雇いの人材を擁しており、作業機械も複数のセットを保有するかたちがとられている。家族経営の場合も、３０ヘクタール、４０ヘクタールのクラスになると、親子二世代が農業に従事し、あるいは常雇いの人材を受け入れるなど、働き手が潤沢な場合が多い。つまり、こうした多数の働き手を擁する水田作経営の場合、田植えや稲刈りといった繁忙期には、複数の作業ユニットが同時並行的に仕事を進めるかたちがとられているのである。

１００ヘクタール、２００ヘクタールともなれば、機械の大型化や生産物を収納する建物の効率的な利用など、追加的なコストダウン効果もある程度は働くことであろう。けれども、筆者の見るところ、こうした規模のメリットにも増して大型法人経営の威力が発揮されるのは、農産物の加工や販売の領域においてである。１００ヘクタールを超える規模であれば、加工する作物の種類と量を増やすことができるし、直売の店舗を維持できる売り上げの確保も期待できる。さらに、従業員として加工や販売の領域に強い人材を雇うこともできる。こうした強みを発現できるところに、大型法人経営の特徴があると言ってよい。

【多彩なメンバーのもとでの共助・共存関係】

戦後の経済成長の過程で農家の兼業化が進む一方で、少数ながらも農業経営の規模拡大をはかる農家が出現した。野菜や果樹や畜産などの成長部門に農業の活路を見出した農家も少なくない。かくして、農業の規模と品目の幅が拡がった。農業を中止した場合も、多くは地域に住み続けている。つまり元農家である。近年は逆に、外部から転居して、農業をはじめるケースも見られるようになった。というわけで、現代の農村のコミュニティは著しくヘテロ化している。専業や準専業の農家とともに、小規模な兼業農家や高齢農家が農業を続けているし、定年帰農組もいる。Ｉターンの新規住民とともに、元農家も少なくないといった状態である。等質的なメンバーで構成された農村社会は過去のものとなった。

コミュニティの共同活動との関わりで言うならば、メンバーがヘテロ化した状態とは、貢献と受益の関係が自明のものではなくなった状態と表現することができる。それでも地域社会のさまざまな分野の共同行動は必要であり、さまざまなかたちの助け合いを欠くこともできない。つまり、現代のそしてこれからの農村には、新たな共助・共存の仕組みが必要とされているのである。この点で筆者自身は、現場の知恵のなかから、従来とはひと味違う関係が生み出されていることに注目したいと思う。

現在でも多くの農村に共通しているのは、用水路や農道などの維持管理については、メンバーの等しい貢献が求められるスタイルである。このかたちのもとでは、小規模な農家

や元農家にしてみれば、貢献の度合いに比べて小さな受益ということになる。逆に、広い面積を耕作する専業農家から見れば、地域の多くのメンバーの貢献によって生産基盤が支えられているわけである。けれども、専業農家は専業農家で、大型機械による作業を請け負うなど、小規模農家を支える機能を果たしている。不整形で作業効率の悪い農地も、集落の農家の依頼であれば多少無理してでも引き受ける。これもよく聞く話である。技術面では、環境保全型農業の取り組みで専業農家や法人経営が一歩も二歩も先を歩んでいることが統計的にも確かめられている。小規模農家にとっては身近に見本が存在するわけである。同じ農業技術の面でも、園児や児童の体験学習の現場では、ベテランの高齢農家が活躍しているケースが少なくない。

まだまだいろいろな関係がある。生活面も含めれば、共助・共存のネットワークのきづなの種類は実に多彩である。それぞれのメンバーが、それぞれのポジションに応じてコミュニティの活動に参画し、同時にコミュニティの機能に支えられる関係である。等質社会のもとでの共助・共存の仕組みよりも複雑になったと言えるかもしれない。加えて、かつての共同行動には、暗黙の合意のもとで、あるいは決まりごととしての強制力によって遂行されていた面が強かったのに対して、貢献と受益の構図が自明とは言えない新たな共同の仕組みについては、メンバーが納得のうえで参画する傾向が強まることであろう。そうしたなかで、集落のメンバー間の意識的なコミュニケーションの機会が従来にも増して大切になるに違いない。

【モンスーンアジアの先頭ランナーとして】

モンスーンアジアの国々の先頭を切って先進国の仲間入りを果たした日本。長らく先頭を走り続けた日本。そんな日本の農業の半世紀は、経済成長への適応の半世紀であったと言ってもよい。うまく適応を遂げた部門もあれば、残念ながら苦戦を強いられた部門もあった。けれども、苦戦組の代表であった水田農業にも、新しい姿へと発展する道筋がないわけではない。その道筋とは、基層のコミュニティに新たな共助・共存の仕組みが形成されることであり、上の層には専業・準専業の農家や法人経営に牽引される農業生産が定着するかたちである。１０年後、２０年後の日本の農業・農村のビジョンであるとともに、先駆的な地域ではすでに現実の姿となっているビジョンでもある。

モンスーンアジアにおいて、どうやら先頭ランナーの役目を終えつつある日本。そんな日本にも胸を張って外の世界に発信できるモデルは少なくないはずである。農業についてもしかりである。今後のモンスーンアジアにおいて、生業的な零細農業は激しく変容を迫られるに違いない。そんな近未来を展望するならば、装いを新たにしつつある日本の二層の農業構造は、アジアの農業・農村のありようにひとつのモデルを提供するに違いない。また、そんな役割を自認することは、日本の農業・農村が好ましいかたちで成熟を遂げていくことにもつながるであろう。

Ⅱ．農地の集積のために：人材の確保

【農地集積に必要なこと】

高齢化の進展とともに貸し出し希望の農地が増加することは間違いない。水田農業の規模拡大には好適な環境が出現していると言ってもよい。では好適な環境を活かすために必要なことはなにか。第１に、職業として水田農業に取り組む農業者への支援の姿勢を明確にすることである。残念ながら、この点で近年の農政は迷走を続けている。必要なことの第２は、農地制度を利用優位という理念に沿って適確に運用することである。土地利用型農業の規模拡大の一番の難しさは、まとまった農地の確保にあると言ってよい。一般の製造業やサービス業においても、事業を拡大する場合に土地が必要な場合はある。けれども、土地利用型農業に必要な土地は桁違いに広い。しかも、すでに耕作している農地から遠く離れていては使いものにならない。農地制度は、農地がまとまったかたちで担い手に集積されるように機能しなければならない。

【明日の担い手政策】

専業・準専業の農家や法人経営、農政用語で言う担い手が地域の農業を牽引する。水田農業であれば、少なくとも数集落に一組の担い手が活躍している。そんな農業の構造を形成するためには、経営の形態はどうであれ、職業として農業に本気で取り組んでいる農業者を支援することがなにより大切である。担い手政策である。けれども、同時に必要なことは、卵やヒナの段階から担い手を育てあげるための仕組みである。いわば明日の担い手政策である。農業者としてのキャリアパスの初期段階において、技術的なトレーニングや生活資金の援助など、それぞれのステージにふさわしい支援策をデザインすることがあってよい。担い手のヒナを受け入れる法人経営や集落営農のバックアップも考えられる。自立直後の農業者に対するサポートとしては、たしかな職業能力と経営計画を前提に経済的な支援策を講じているフランスの例なども参考になるであろう。

持続的な日本農業を再生するためには、切れ目のない参入が不可欠である。専業農家の子供が農業を継ぐとは限らない。親の代は小規模な兼業農業であった世帯から地域の農業を支える人材が輩出することも考えられる。幼いころから作物や動物に接した経験が農業への本格的な取り組みを後押しすることもある。農業とは縁の薄い非農家からの新規参入が増えることも期待したい。この場合に重要なのは法人型の農業経営がいわば新規参入者のインキュベーターとして機能していることである。事実、２００７年から０９年までの３年間、法人経営などに雇用されて就農した人材は、年平均で７７００人強に達している。しかも、その６割以上が３０代までの若者である。

筆者の提唱する明日の担い手政策には、地域の農業の牽引車となる意欲を持った人材であるならば、政策的な支援がだれに対しても開かれている状態を作り出す意味もある。つまり、明日の担い手政策から一人前の農業者を支援する担い手政策が連続した政策パッケージとして用意されることで、担い手政策はすべての人々が手を挙げることのできるサポートとなるわけである。

Ⅲ．農地の集積のために：農地制度のどこが問題か

【改善の優先順位】

農地制度には問題がある。この点に筆者も同意する。ただし、重要なことは制度のどのレベルに問題があるかである。少なくとも、制度の基本理念のレベルに強いて改めるべき要素はないと判断される。とくに２００９年の改正後の農地法は、その目的として「農地を効率的に利用する耕作者」による権利の取得の推進を謳うとともに、農地の所有権や賃借権などの権利保有者が「適正かつ効率的な利用を確保」する責務を負うことを宣言した。農地を荒れたままに放置することは許されず、そうした農地を含めて、効率的に利用することができる耕作者、つまり担い手の農家や法人に農地を集積することが理念として明記されたわけである。なお、戦後の農地改革のなごりであった自作農主義の条文、すなわち「農地はその耕作者みずからが所有することが最も適当である」とする表現も２００９年の改正で姿を消した。

理念はよい。けれども、理念のもとにある法律や制度の枠組みに改善の余地がないわけではない。農地の貸借・売買の領域に限定すると、最大の問題は法制度が複線化した状態が続いていることである。もともとは農地法一本であった農地の権利移転の制度的なルートには、１９７０年の農地法改正や新たな法律の施行などの経緯を経て、現在では農業経営基盤強化促進法による権利移転、農地法に規定された農用地保有合理化事業によって仲介される権利移転が加わっている。大きく三つのルートからなっているわけである。そして、それぞれのルートの運用は別々の組織に支えられている。農地法のルートは農業委員会である。委員の大半は選挙で選ばれた農家の代表である。農業経営基盤強化促進法の運用は市町村、同じく農用地保有合理化事業は農地保有合理化法人である。農地保有合理化法人は農地の一時保有機能を持つことで、貸し手（売り手）と借り手（買い手）の仲介を行う機関であるが、都道府県レベルと市町村レベルで設置可能であり、市町村自体や農協も合理化法人となることができる。

やや専門的な話になって恐縮であるが、このほか土地改良法にも農地の権利移転に関わる条文があり、農業委員会と土地改良区が制度を運用することができる。それは、農地をまとまったかたちで耕作できるように、一定の範囲内で権利を再設定する交換分合である。水利施設の維持管理や農地・農道の改良を担当する土地改良区も、農地をめぐる権利移転に関与することができるのである。この点も含めて、非常に複雑な法制度であるから、ほんらいは法律そのものをすっきりした体系に整えることが望ましい。ただし、百年河清とは言わないまでも、法体系の整序には相当な年月を要するとみなければなるまい。日本の土地利用型農業の再建に残された時間を考えると、改善の優先度はさしあたり法制度の運用面におかれるべきであろう。

【運用組織の機能統合】

複線化した組織の機能をひとつの傘のもとに統合すべきである。ワンフロアー化である。タイプは異なると言っても、いずれも農地の権利移転に関与しているわけだから、統合によってさまざまなメリットが生じることであろう。異なるタイプの権利移転に関わる情報を集中することで、調整の余地も大きくなるはずである。とくに重要なのは、農地の面的

な集約のための調整である。面的にまとまっているか否かで、農地の利用効率には大きな違いが生まれる。個々の権利移転をそのまま積み重ねるだけでは、農地の合理的な利用が約束されるわけではない。こんな認識から、いま触れた農地の交換分合事業も用意されている。けれども、年々の権利移転のプロセスにおいても、権利移転のニーズをプールして調整することで、農地の分散化にある程度のブレーキをかける余地はある。

組織を統合することで、農地行政を支える人材の合理的な配置にも期待がかかる。そのうえでもうひとつ、農地制度の運用を待ちの姿勢から、能動的な取り組みの姿勢に転じることが考えられてよい。筆者の見るところ、従来の権利移転に関しては、農家のあいだで事実上合意が成立した案件が制度上の手続に持ち込まれるケースが多数を占めている。これを処理するかたちだから、受け身の業務となるわけである。ここは発想を変える必要がある。合理的な農地の配置を生み出すという観点から、貸しに出る可能性のある農地について、その希望を早期に把握する。そのうえで貸し出し候補の農地のストックを、意欲的な農家や法人に配分する。ワンフロアー化された組織は、そこに申し出ることによって、安心して農地を貸すことができる存在として認知されることになる。そんな組織を目指すべきなのである。

【第三者によるチェックと評価】

農地制度の運用上の問題点として、第三者によるチェック機能を欠いていることも指摘しておきたい。こんなケースがある。５年間の利用権を設定して農地を耕作していたところ、３年を終えたところで相手の所有者から解約を求められた。農家はやむなく解約に応じたという。なぜならば、かりに解約に応じないとすれば、そのことが村の中に知れ渡り、返さない借り手だとの悪評で次の借地が難しくなるのではないかと考えたからである。このエピソードは、農村の現場で必ずしも利用優位の理念が徹底されていないことを物語っているが、中途で解約を要求すること自体が理不尽な行為であることは言うまでもない。こうした事態について、農地制度を運用する組織自身が毅然とした姿勢をとる必要があるが、そのためにも第三者機関によって、制度の運用の適否についてチェックが行われるべきである。

ふたつのタイプのチェックがある。ひとつはいま述べたような制度から逸脱した行為について、申し出を受けて裁定・是正を行うことである。貸借に関するトラブルだけではない。筆者は、農地の転用について、土地利用の規制が幾重にも張られていたにもかかわらず、虫食い的な転用が各地で発生した理由のひとつに、脱法的な転用に対する事後的なチェックシステムを欠いていた点があったと考えている。既成事実を作った者が勝ちだったのである。

もうひとつのタイプのチェックは、制度の運用実績に関する定期的な評価である。例えば耕作放棄地の解消についての取り組みを評価する。平地の条件のよい農地が放棄されているならば、当事者に対する指導や勧告にはじまり、知事裁定による利用権設定といった措置をとることもできる。と言うよりも、農地の権利の保有者が「適正かつ効率的な利用を確保」する責務を負うとした改正農地法の理念から言えば、なんらかの措置をとらなければならないのである。どの程度の措置がとられているかについて、厳正に評価する必要

がある。
　チェックや評価は、むろん、それ自体が目的ではない。理念に沿った農地制度の運用を促すためのチェックであり、評価である。理念の浸透を図るわけである。ここで第三者によるチェックとしている点は、とくに農業委員会の委員の大半が農家の代表であることに関係している。農家の代表が農地制度の運用に携わるかたちは、農地をまとめる集団化の場面などでは威力を発揮する。地域の農地の状況をいちばんよく知っているのは農家自身だからである。けれども、農業委員会が一面ではいわば仲間内の組織であり、このことが農地制度の運用に歪みをもたらすケースや、運用が不徹底なままに終わるケースも存在する。
　耕作放棄地の地権者の多くは同じ農家である。常日頃から顔を合わせる相手に制度の理念に沿った厳正な措置をとることには、躊躇の気持ちが出てもおかしくない。それが自然であろう。先ほど紹介した理不尽な解約に関しても、解約を求めているのも農家であるから、遠慮の気持ちが入り込むことも考えなければならない。さらに、農地の転用に関しても、意思決定の早い段階で農業委員会としての判断が求められる。地域全体の合理的な土地利用の実現という公益性の見地からの判断が求められているわけだが、農業委員も農家である以上、いずれは自分自身が転用案件の当事者となる可能性もある。転用によるキャピタルゲインを手にする可能性が頭をかすめるとき、もっぱら公益の見地に立った厳正な判断を下すことができるかどうか。ここには一種の利益相反の構図がある。

Ⅳ．農業経営の魅力を高める

【経営の厚みを増す】
　人材を引きつけるために大切な点を筆者なりに表現するならば、経営の厚みを増すことである。もちろん、土地利用型農業であるから、職業としての農業経営にある程度の面積は必要である。水田農業の家族経営であれば、１０ヘクタール、２０ヘクタールといった規模が標準的で当たり前の存在となることに、農業政策のターゲットを置くことも推奨したい。しかしながら他方で、普通のコメや麦や大豆を生産し、そのまま農協に出荷して完結する農業経営のパターンから脱却することも重要である。
　農業経営の厚みを増す戦略のひとつは、土地利用型農業の生産物自体の付加価値を高めることである。例えば、環境に配慮した減肥料・減農薬の生産物を提供する。有機農業も付加価値をアップする取り組みとして有効であろう。このかたちで厚みを増す場合のポイントのひとつは、的確な情報発信を伴っていることである。とくに環境保全型農業の取り組みは、生産工程のレベルを高めることを意味するが、環境保全の取り組みが最終生産物の品質に反映されるわけではない。少なくとも、消費者がみずからの消費体験によって環境保全型農業の農産物を識別することはまず不可能である。生産工程の品質の高さは、供給する側から意識的に伝えられる必要がある。
　情報発信の手段はそれこそ千差万別である。表示による伝達もあれば、インターネットを利用する発信もある。あるいは、例えば生協の産直は産地との交流をひとつの条件にし

ているが、交流の機会のコミュニケーションによって生産プロセスの工夫を伝えることもできる。このような多彩な情報発信の取り組みは、それ自体として若い人材を引きつける要素であり、かつ、若者が得意とするジャンルの仕事でもある。生産プロセスの健全性と述べたが、この要素は環境保全の領域にとどまるものではない。今後は、農業生産が農場で働く人々の安全と健康に十分配慮しているといったことも、消費者の選択を左右する製品特性のひとつになるのではないか。

経営の厚みを増す第２の戦略は、土地利用型農業と集約型農業を組み合わせることである。ある程度の規模の稲作であっても、田植えと稲刈りの超繁忙期を除くと、作業の負荷はそれほど重いわけではない。繁閑の差が大きいのが土地利用型農業の特徴なのである。そこに果樹生産や施設園芸を取り込む複合化の余地が生まれる。きのこの施設栽培というケースもある。どんな品目をどの程度の規模で組み合わせるかは地域によって一概に言えないが、この意味で経営の厚みを増している実践例は数限りなくあると言ってよい。土地利用型農業と畜産の組み合わせもある。数こそ少なくなったが、酪農生産と水田農業の複合経営も、水田酪農の名前でよく知られている。

そして経営の厚みを増す第３の戦略が、農業の川下に位置する食品産業の分野に多角化することである。食品産業は加工・流通・外食の三つのジャンルからなっている。水田農業であれば、餅や味噌や団子などがオーソドックスな加工品であり、このほか郷土色豊かな製品を自前の売店で販売する法人経営も少なくない。流通・外食と言っても、大仰な取り組みである必要はない。例えばインターネットによる顧客の注文に応える直売方式も流通業の一翼を担っているわけであり、農村女性が生き生きと活躍する農家レストランは外食産業の一形態なのである。川下の食品産業への多角化を取りあげたが、観光や体験・交流などのビジネスを取り込むこともあってよい。農業の川下ではなく、いわば農業と併行して流れる産業分野への挑戦である。

【みずから値決めのできる農業経営】

付加価値の取り込みという点で農産物の加工にはふたつの意味がある。むろん、ひとつは加工によって付加価値が生まれることである。そして、もうひとつの意味は、加工され、パックされ、種々の情報が添えられて提供される農産物は、農業経営者みずからが値札を付ける商品に変身していることである。その意味では、流通の領域にも進出しているわけである。顧客の購買行動をよくつかんで価格の提案を行うことができれば、さらに追加的な付加価値を引き寄せることができる。つまり、加工の取り組みには、契約栽培による付加価値確保にも通じるメリットがあると言ってよい。キーワードは価格形成への関与である。

【農協の活性化を促す】

農協は議論百出のテーマである。信用事業や共済事業の兼営を問題視する議論があり、一人一票制に対する疑問も投げかけられている。あるいは、独占禁止法の適用除外となっている点を問題視する向きもある。これらの論点に踏み込むことはしないが、組合員である農業者に対する貢献が農協事業の原点であるとの見地から、改善を急ぐべき点をひとつ

だけ指摘しておきたい。

日本の農協の基本型は総合農協と呼ばれるタイプである。総合農協の総合とは、農産物の販売、生産資材の購買、信用（金融）、共済（保険）、営農指導といった事業を兼営するかたちを意味する。また、ひとつの地域にひとつの農協が存在する点も日本の総合農協の著しい特徴である。これは農業者にとって、加入する農協を選ぶことができない状況を意味する。問題は、その農業者の地域に存在する農協のサービスのレベルが低い場合である。ひとくちに農協と言っても、事業のレベルには大きな開きがある。ここで取りあげている販売事業についても、管内の農産物の販路を国内のみならず、国外でも開拓している積極果敢な農協があるかと思えば、なんらの工夫を講じることもなく、ただ市場に出荷して終わりという農協も存在する。このように農協間にパフォーマンスの大きな開きがあるなかで、農業者は農協を選ぶことができない。

本書で紹介した澤浦彰治さん、木内博一さん、嶋崎秀樹さんは、ほんらい農協が担うべき役割を果たしているとみることもできる。制度上は農業協同組合ではないが、農協陣営の有力なライバルであることは間違いない。誤解のないように付け加えておくが、３人がそれぞれ組織しているグループはけっして農協と対立関係にあるわけではない。販売戦略の担い手として、地域の農業者に代替的なサービスを提供しているわけである。おそらくは、今後も同様の取り組みを行う組織が増加することであろう。同時に、農協という形態のライバルが参入することもあってよい。制度上も農協の新設は可能だとされている。それによって、既存の農協の事業の活性化を期待することもできる。ところが、この点については事実上の参入障壁が存在する。と言うのは、農協の新設にさいしては、都道府県レベルの農協組織とのあいだで協議を行うこととされているからである。

農協をめぐってさまざまな議論があることは、すでに触れたとおりである。ひとつひとつ真剣に議論する必要がある。ただし、簡単に結論が出るとは考えにくい。だとすれば、まずは農業者への貢献という観点に立った制度改革を先行させることがあってよい。日本の農業にいま求められていることは、経済的にも十分に成り立ち、若者や働き盛りの人材を引きつけることのできる持続可能な農業の再建である。さしあたり、この観点からの制度改革にプライオリティを置くべきことを強調しておく。日本の農業の再建に残された時間はわずかだからである。

Ｖ．コメの生産調整をめぐって

【経営判断を尊重する選択的な生産調整】

前政権下の生産調整政策では、メリット措置の厚みに違いを設ける措置をとっていた。つまり、生産調整のメリット措置に農業構造政策の要素を重ね合わせた政策だったと言ってよい。これに対して、新政権の戸別所得補償制度は、メリット措置を一律単価の簡明なかたちに改めたわけである。ただし、担い手の成長をバックアップする農業構造政策としての要素は後退している。

新政権の生産調整政策で重要な点は、稲以外の作物に対する助成措置の支給について、

コメの生産数量目標の遵守を条件としないとされたことである。麦や大豆、あるいは非主食用のコメに対する助成と、コメの生産調整のためのメリット措置が切り離されたわけである。これは、生産調整の直接の誘因がコメの戸別所得補償のみとなり、その意味においてコメの生産調整がコメの世界で完結することを意味する。言い換えれば、稲以外の作物に対する助成が、その作物に固有の根拠によって措置される政策体系への移行でもある。日本のコメの生産調整は水田の稲以外の作物に助成金を支給する特異な方式をとってきた。この点に関する今回の政策転換は、他の先進国の生産調整のスタイルに近づくことを意味する。

生産調整をめぐる政策転換は、農業経営の作付けの自由度を拡げるという意味でも、望ましい方向への転換であると言ってよい。これまでは、コメの目標面積を超過して作付けた農家の場合、転作作物に対する助成の道が全面的に閉ざされることになるため、かりに作付け体系としては水田の一部に麦を生産することが合理的であっても、稲作のみの土地利用を選択するほかはなかった。いわばオール・オア・ナッシングの作付け行動に誘導する制度だったわけである。この点で、実施に移された新たな仕組みは、合理的な作付け行動を阻害しない点で、経営判断を尊重する政策への転換として評価できる。

【生産調整レジームからの脱却】

このように、新政権下でいわば風通しのよい生産調整政策への移行が行われたわけであるが、問題がないわけではない。なによりも、根本的な問題として、中長期の展望、つまり生産調整をいつまで継続するかが問われているのである。そもそも、生産調整の参加者に対して稲作の収入を補填する仕組みは、供給過剰のコメに対して実質的に市場価格を超える価格を付与しながら、他方で数量目標によって供給を抑制している点で、アクセルとブレーキを同時に作動しているところがある。この意味で、選択的であったとしても、生産調整は根っこのところで無理を抱えた制度であると認識しておくべきなのである。そして、アクセルとブレーキの同時作動という不自然な制度を支えているのが、数千億円のオーダーに達する財政負担にほかならない。このシステムを長期的に継続するのか、それとも生産調整からの脱却を目指すのか。

別の言い方をするならば、選択的な生産調整にはふたつのタイプがある。どちらの道を歩むかが問われているのである。ひとつは生産調整参加者への手取額の保証水準を固定し、一定の参加者の存在を前提として、市場が一種の均衡状態を維持するタイプである。つまり、固定的な保証価格のもとで参加する生産者と市場価格のみを受け取る不参加者の併存状況が続くわけである。継続する選択的な生産調整と呼ぶことができる。もうひとつは、選択的な生産調整を、生産調整のない状態に移行する過渡的な制度として位置付け、いわばソフトランディングをはかることである。このタイプについては、移行のためのメカニズムとして、生産調整参加者のコメに関する保証水準を徐々に市場価格に近づけていくことが考えられる。

保証の水準が市場の価格に近づいていくとき、参加農家のコメに関する収益性は悪化する。問題は専業・準専業の農家や法人経営の稲作農業が立ちゆかなくなる事態が生じることである。所得源としてほとんど意味のない兼業農家の稲作はともかく、将来の日本の農

業を支える担い手に対する負の影響を緩和することは、国の食料政策の観点からも必要とされよう。もともと生産調整下のコメ政策には、需給調整の側面と担い手育成の側面とが含まれていた。それが民主党政権のもとでは、前者に厚く、後者はほとんど消失状態という組み合わせに変化したわけである。ここで言う生産調整のない状態へのランディングとは、需給調整への財源投入を圧縮すると同時に、これとは別に担い手層への支援の復活と強化をはかるプロセスにほかならない。

ふたつのタイプの生産調整政策という整理のもとで、民主党の戸別所得補償制度は参加者の保証水準を固定するタイプ、つまり生産調整を長期的に継続するタイプであるように見受けられる。補填の単価の算定基準を生産費の統計としているから、生産費に顕著な変化が生じない限り、保証水準の大きな変化を見込むことはできない。この意味で、民主党の現在の政策フレームのもとでは、生産調整を将来にわたって継続することが想定されていると言ってよい。問題は、こうした固定的・継続的な生産調整下においても、必要な財政負担が膨らんでいく可能性が高いことである。かりに供給調整が十分に機能している場合であっても、品目を特定した価格の補填措置は、買う側と売る側の両面から市場に織り込まれるからである。これが財政負担の膨張を招くことになる。

膨らむ財政負担には、納税者の厳しい目が注がれるに違いない。戸別所得補償は国家財政から捻出される支払いであり、農業政策の世界では価格支持との対比で直接支払いと呼ばれている。こうした直接支払いの特徴のひとつは、価格支持型の政策とは異なって、そこに投じられた財源がどのような農家にどの程度の額として行き渡っているかについて、事後的に検証できることである。民主党のコメの戸別所得補償には、事後的な検証と厳しい批判の目に耐えられるだけの中長期的な戦略目標がビルトインされているか否か。政策の社会的な妥当性があらためて問われる場面が来るように思われる。

Ⅵ. 日本農業の強化策と補完策

【可能なことと不可能なこと】

日本の農業に可能なことと不可能なことを見極める姿勢が大切である。例えば、農産物の国際的な価格競争力についてはどうか。なにがしかの支援のゲタを履くことなしに、日本のコメが国際市場で互角に戦うことはできない。不可能なのである。それでも社会の判断として日本にコメの生産が必要であるとすれば、政策的な支援策を講じることになる。すなわち農業保護政策であり、多くの先進国では自国の農業の競争力の劣位を埋め合わせるため、保護の手段を講じている。これが現実の姿であり、アメリカやＥＵも例外ではない。

けれども、日本の社会が無条件に国内農業の保護政策を容認するとは考えにくい。農業の実態について理解が深まるにつれて、農業保護に向けられる目にも厳しさが増していく。端的に言って、日本の農業に可能なことが達成されているか否かが問われることになる。現実の姿が到達可能なレベルからほど遠い状態にあるならば、国民は農業の保護政策のために過剰な負担を強いられることになる。それだけではない。そんな保護政策が講じられ

ることで、可能なレベルを達成する努力がスポイルされることにもなりかねない。日本の農業政策は、不可能なレベルを補完するだけでなく、可能なレベルの達成に向かう努力を引き出す装置でなければならない。

【国民的選択の問題としての直接支払い】

変わる国際環境に対する農業の適応力のレベルを規定するのは、第１に農業自体の競争力のレベルであり、第２に変化する国際環境の影響を緩和するための農業政策の組み立てである。本書では、このうち農業そのものの競争力の向上策については、規模と厚みを増す方向で農業経営の将来像を提示するとともに、担い手政策や明日の担い手政策など、農政の基本的な課題を指摘した。一方、生じうる国際環境の変化、端的に言うならば関税による保護措置の引き下げについては、基本的には国内の農産物の価格競争力の足らざる部分を補う政策が考えられる。関税による保護政策から、政府の直接支払いによって農業を支える政策に転換するわけである。

言うまでもなく、このような直接支払い政策の採否は国民の選択の問題である。関税の撤廃を容認するとともに、直接支払いは行わない選択肢も存在するからである。その品目について、国内農業の継続を断念するわけである。いずれにせよ、選択にあたっては、消費者の利害得失の観点と納税者の利害得失の観点の両面について慎重な考量が必要となる。それほど単純でないことはのちに触れるが、関税の引き下げや撤廃によって消費者は利益を得る立場にあると考えられ、財政による直接支払いの負担者は納税者としての国民である。筆者自身は、本書で縷々述べてきたように、食料の安全保障の見地からしても、少なくとも現状程度の農業生産の維持は必要であると考えているが、この点について日本の社会としての判断が問われているわけである。

【二兎を追う政策デザイン】

ＥＵの農政改革は日本の農政のあり方にも示唆を与えてくれる。なかには、ＥＵの直接支払いをモデルとして、日本も同様の政策の導入と拡充を急ぐべきだとの主張もある。けれども筆者のみるところ、ＥＵの政策をそのまま移入することが賢明だとは思われない。なによりも、ＥＵと日本のあいだに厳然として存在する農業の構造の違いを考慮する必要がある。ＥＵの穀物生産や畜産が専業･準専業の農場によって支えられているのに対して、日本の農業とくに水田農業は、北海道などを除くと、小規模な兼業農家や中山間地域の高齢農家のシェアが優越しているからである。

直接支払いによる農業支援は、それがどんな農家にどれほど支払われているかについて検証できる点で、透明性の高い政策である。消費者負担型の農政、つまり価格を維持することで農業所得を支えるタイプの政策は、日頃の食料の価格水準に慣れ親しんでいる消費者にとって、日々の暮らしのなかで特別の負担感を覚えるものではないかもしれない。あまり意識することなく、負担しているわけである。これに対して財政負担型農政は、そのための予算総額として広く国民に知られるだけでなく、使われ方をチェックすることもできる。このような制度としての透明性は、直接支払い型農政の利点であると言ってよい。言い換えれば、それだけに納税者としての国民の厳しい視線に耐えられる制度設計が求め

られるのである。

直接支払いに必要な財政支出は、はたして多くの国民に受け入れられるであろうか。ポイントがふたつある。ひとつは、農産物価格の引き下げが消費者としての国民に利益をもたらす点について理解を増進することである。ただし、加工や流通や外食の複雑なプロセスを経由して消費者に届けられる食品については、農家段階の農産物価格の引き下げが必ずしも最終製品価格の引き下げに結びつかない場合もある。この点には留意が必要である。また、政策変更に伴う利益を消費者として実感できたからと言って、それが財政負担型の政策への理解に直結するわけではあるまい。

そこで、国民に受け入れられるための第２のポイントである。それは、国境措置の組み替えに伴う財政負担が単なる補填にとどまることなく、農業の実力のアップにつながることである。先ほど、変わる国際環境に対する農業の適応力のレベルを規定するのは、第１に農業自体の競争力であり、第２に変化する国際環境の影響を緩和する政策だと述べた。概念上ふたつを区分したわけであるが、日本の農業、とくに水田農業を念頭におくならば、影響を緩和する政策は、同時に農業の実力のアップにも貢献するかたちに設計されるべきである。

農業の実力がアップするならば、補填すべき内外の生産性の格差も圧縮される。そのような政策をデザインすることで、中長期的には納税者の負担の軽減にも結びつくわけである。はたして、そんな手法が存在するのであろうか。ここは知恵の出しどころである。実は、前項（コメの生産調整をめぐって）で披瀝した生産調整政策のソフトランディング戦略は、国内のコメの保証価格を引き下げながら農業の牽引役への支援の厚みを増していく点で、厳しい財政事情のもとで、いわば二兎を追うことのできる政策だと考えられる。生産性格差を補填しながら、同時に生産性格差そのものの圧縮をはかるわけである。

Ⅶ. 将来の農産物市場をどうみるか

【市場の想定に必要な着眼点】

直接支払いは「言うは易く行うは難し」である。そもそも、どの程度の負担が必要となるかについても、簡単に答えが出てくるわけではない。つまり、かりに関税による国境措置が取り払われたとして、日本国内の農産物市場がどのような状態に移行するかについて、蓋然性の高い見通しを立てることが困難なのである。いくつかの着眼点を指摘しておきたい。

ひとつは、輸出陣営の供給余力にもよるが、貿易論のいわゆる小国の仮定が成り立たない可能性、つまり日本の農産物の市場開放によって、その品目の国際価格が上昇する可能性が考えられる。２０１０年の秋に急浮上したＴＰＰ交渉の議論に際して、農林水産省が国境措置を廃止した場合の農業生産のダメージを４兆１千億円と試算しているが、試算の前提には、日本の市場開放は国際価格に影響しないことが想定されている。つまり、日本というプレーヤーは国際市場に影響が及ばない小国だというわけである。この仮定の妥当性については、品目ごとに慎重に見極める必要がある。

もうひとつ、同じ品目として分類される農産物であっても、品質面での差異化が著しいケースがある。例えば、アメリカンチェリーと佐藤錦とでは消費者の評価はずいぶん違うはずである。小売価格にもはっきり差が認められる。また、同じカテゴリーの農産物であっても、国産品と輸入品で用途の棲み分けが明瞭なケースもある。例えば麦の場合、少なくともこれまでのところ、国産麦の用途と輸入麦の用途はあまり重ならない。このように、製品の差別化が進んでいる場合や用途の棲み分けが進んでいる場合、市場で優劣を決するのは単純な価格競争だけではないであろう。いま紹介した農林水産省の試算は、差別化による日本の農産物の優位性を考慮している。

かりに国境措置の引き下げや撤廃によって国内市場と国際市場がダイレクトにつながるとすれば、それは振幅が拡大している食料の国際市場の影響が直接に国内に及ぶ状況を意味する。これは日本が経験したことのない状況であると言ってよい。振れの大きな食料価格の影響下で、直接支払いはどのように設計すればよいであろうか。国際的な食料価格の振幅がそのまま国内に持ち込まれるならば、農業者が難しい対応を迫られるだけでなく、消費者にとっても歓迎できる事態ではない。政策の選択に際しては、こうした新しい状況への対処方針も重要な着眼点となるはずである。

もうひとつの着眼点として、どれほどの時間軸で国境措置の組み替えを見通すかという点がある。将来のどの時点の市場開放であるかによって、対処に必要な施策の規模にも違いが生じるはずである。相手国と品目によって一律に議論することはできないが、とくにアジアの国々を念頭におくとき、相手側の経済成長が農業の相対的な競争力や為替レートに変化をもたらすことに留意する必要がある。裏返せば、対アジアに限ったことではないが、１０年後、２０年後の日本の経済力のポジションをめぐる洞察力も問われているのである。

論点は以上に尽きるものではない。直接支払いはまさに「言うは易く行うは難し」なのである。ほんらい、国際化の基本戦略について国民的な判断を下すとすれば、こうした点を含めて綿密なリサーチの積み重ねがあるべきである。また、そのもとでさまざまな観点を織り込んだ評価軸に基づいて、考えられる代替案のなかから最善の方向を選び取るという手順があってしかるべきなのである。残念ながら、２０１０年秋に急浮上したＴＰＰ交渉参加をめぐる提案に関して、政府や政権党があらかじめ十分な詰めを行った形跡はない。関係府省のあいだで徹底的に議論を重ねた様子もない。

【アジアに生きる日本】

アジア、とくに東アジアはいまや世界の成長の牽引役となった。だから、日本の農産物の輸出にも期待がかかる。なぜならば、経済成長に伴う所得水準の上昇は、品質の高い食品に対する需要の増加につながるからである。ここにも日本の農業の活路があると言ってよい。もともと東アジアには食文化に共通項が多い。コメが主要なカロリー源であり、麺類を好むところも共通している。発酵食品を使いこなしている点も、東アジアの食文化の特徴と言えよう。こうした共通項があって、そこに持続的な経済成長が重なるとき、東アジアでは得意とする食品が相互に行き来する食のネットワーク形成にリアリティが出てくる。そして、品質の高い農産物の生産に優位性を持つ日本の農業は、ネットワークの重要

なパートとなることであろう。

もうひとつ見逃せない点がある。それは、順調な経済の成長が続くとき、アジアの国々が途上国段階で保持していた農業の競争力が次第に失われていくことである。この点でこれまでの典型的なケースが、日本の戦後の経済成長と農業の競争力の低下であった。いくぶん複雑な気持ちになるところではあるが、同様の現象がアジア全体に拡がるとすれば、日本の農業の相対的なポジションは改善される。例えば、現在の中国農業の競争力の源泉は労賃の低さにあることは間違いない。しかるに、経済成長は賃金水準の上昇をもたらすことによって、労働多投型産業である農業の競争力を削ぐことにもなる。第５章でも触れたが、中国国内の耕作可能な土地は意外に限定されており、農家１戸当たりの農地面積は日本の３分の１に過ぎないのである。

Ⅷ. 国際規律と対外発信

【食料輸入陣営の観点から】

ＷＴＯの規律が存在する。これが現実である。規律を無視した政策を打ち出すとすれば、それはドーハ・ラウンドに限らず、今後の国際交渉において何らかのかたちでしっぺ返しを受ける事態も織り込み済みのものでなければなるまい。生産刺激的な政策を抑制する規律については、これまでの総量規制のスタイルから、品目ごとの上限設定へと強化する動きすらあることを忘れてはならない。もっとも、筆者自身はＷＴＯの規律だからと言って、金科玉条よろしく崇め奉るべきものだとは考えていない。むしろ、食料輸入国の観点から、生産刺激的な政策についてもある程度は許容される方向で、規律の改善を求める必要があるとも思う。

問題は、改善を求めるロジックに説得力があるか否かであり、改善を求める声に同調する仲間を増やすことができるか否かである。仲間作りという意味では、経済成長とともに農業の地盤沈下と食料輸入の増加が見込まれるアジアの国々とのコミュニケーションがなによりも大切である。いわば一足先を歩んできた日本と同じ悩みを抱えることになる国々との対話だと言ってもよい。そういった場において提起すべき論点が、農業保護政策の許容範囲をめぐるラインの引き方にほかならない。

各国の食料生産のどこまでについて、生産を維持するための農業政策を容認しうるか。このタイプの議論はこれまでほとんど行われていないが、食料の基本的な特質を念頭に置くならば、食料全体をひとくくりにしたオール・オア・ナッシングの議論には無理があると思う。つまり、食料は絶対的な必需財として人間の生存に一定の量は不可欠であるが、これを超えた領域では贅沢品としての性格が優越するからである。必需品のレベルを超えた選択的な財としての食料についてであれば、市場経済のメカニズムにその生産と配分を委ねることに問題はないであろう。これに対して絶対的な必需財の領域については、かりに市場経済が、そしてその国際版である自由貿易が機能不全に陥った場合にあっても、一定の必要量が確保されていなければならない。国として、そのための準備も怠ってはならない。食料の安全保障である。

絶対的な必需品としての食料の生産力を確保するための政策手段は容認されてしかるべきである。ただし、抽象的な概念としてはともかく、現実にどのあたりに許容範囲の境界ラインを引くかとなると、ことはそう簡単ではない。ただ、１人当たりの潜在供給力で２０００キロカロリーといったところがひとつの目安にはなるであろう。ちょうど現在の日本の食料自給力のポテンシャルに相当する。そして、国際社会において問題とされるべきは、絶対的な必需品の領域を超えたレベルで手厚く講じられている保護政策である。保護政策をめぐる真の問題は、食料安全保障の確保に必要なレベルを超えた過剰な農業保護政策だと考えることができる。

このような立論は、これまでのところ国際社会において必ずしも受け入れられているわけではない。けれども、２００７年から０８年にかけて生じた食料価格の高騰の中で、少なからぬ国が穀物の輸出禁止措置を講じた事実、そして国際社会がこれを容認した事実は重い。最大時には１２カ国が米や小麦の輸出を禁止したのである。禁輸措置を経験した現段階において、ミニマムの食料自給力の確保のための手段に対して理解を得られやすい状況が生まれた面も見逃せない。つまり、絶対的な必需財としての食料の輸出規制が容認されている事態は、反射的に、ミニマムの食料生産力を確保する手段の許容につながると考えることができる。食料の安全保障という人間の生存条件の根幹について、輸出国側と輸入国側で違いがあってはならないからである。