

東京大学大学院教授
食料・農業・農村政策審議会委員（会長代理、企画部会長等）
（社）農協共済総合研究所 客員研究員

すずき のぶひろ
鈴木 宣弘

目次

- | | |
|-----------------|----------------------------------|
| 1. はじめに | 6. 水田フル活用 |
| 2. 農政の方向性 | 7. 食料自給率 |
| 3. 経営安定対策の評価 | 8. おわりに一現場の声に応え、消費者、国民が納得できる政策へー |
| 4. 多面的機能支払の大幅拡充 | |
| 5. 予算確保の正当性 | ●資料「農政改革について」 |

〔本稿は、JA共済連全国本部において、平成21年8月5日に行われた講演記録の一部です。なお、職位等は当時のものです。〕

1. はじめに

本日は、ざっくばらんに農政改革を巡る状況等、話題提供をさせていただいて、いろいろとまた教えていただければと思いますので、よろしくお願い申し上げます。

ご案内のとおり、石破大臣（当時。以下同様）が6大臣会合を立ち上げて特命チームをつくるということで、私もその委員として、今年の1月、2月ぐらいからですか、15回ぐらいにわたって議論してきました。

この議論は今は止まっております。衆議院が解散されたということがもちろんありますが、すでに1カ月ぐらい前に止まりました。これはご案内のとおり、コメの生産調整を巡る議論について対立が深まり、これ以上の議論を特命チームでやることについてはたいへん難しいということで、これ以上は生産調整

の議論はできないという判断になりました。

そのほかの部分についてだけその後1カ月ぐらい議論を続けましたが、それも衆議院の解散とともに中断されました。大臣の任期が9月初め、あと2週間ほど残っている形になりますので、ここで何らかのまとめを出すということになっておりますが、どこまでできるかは定かではありません。

大臣がこの特命チームを立ち上げたときの一つの大きな視点として、資料にも書いてありますように、平成2年にマクロ的に見た農業所得は6.1兆円あったのですが、平成17年は3.2兆円と、15年程度で半減している。米価も2万円を超えていたのが1万円すれすれまできて、農家の経営が非常に厳しい。どこの現場を訪ねても、農業だけで食べていけないという声が非常に強まっている。こういう中では、何とかこの状態に対して、将来の見通し

が立てるような農政の方向性を出さないと農業の現場がもたない。だから、今、本当に現場にとって必要なことを早急に検討して、改善すべき点は改善するという時期になっているという認識があります。

そのためには、一つは今までの既存の意思決定機構だけでは十分に議論ができるかどうか分からない。だから、農水省だけではなくほかの省も巻き込み、国民全体を巻き込んで議論ができるような新しい組織で議論を進めたらどうかというのが大臣の意向でした。これについては自民党の農林系の議員の皆さんを中心に相当な異論がでることを大臣は覚悟の上で始められたように思います。

もう一つは、政治の状況はどうなるかわからない、政局はわからないけれども、政局ではないのだと。今現場にとって何が必要か、農業関係の皆さんが拠って立つ、農村現場が今、どういうことを求めているのかについてしっかり議論して、何か手を打たないといけない。だから、いろいろと対立もあろうかと思うが、それは気にせず何とか今、やるべきことをみんなで議論しようというスタンスを取られました。ただ、残念ながら予想以上に対立が深まりまして、そうは言っても議論ができないという状況になったということです。

それから、この対立が深まった原因は、新しいところでの議論をしようとしたということに対する手続き論も大きかったわけですが、その中身につきましても非常に誤解を生じた面があるということは申し上げておきたいと思います。特に生産調整の議論は選択制

という言葉が一人歩きしまして、相当議論が誤解を生んだ面もございますので、その点も含めて少しお話ししたいと思います。

2. 農政の方向性

1 ページ（編集部注、本文中の頁は、27頁以降に掲げた資料の頁を指す。以下同様。）のところに書いてありますように、当初から強く意識されていた3本柱がありました。まず一つ目（①）が、農村の現場で経営者が経営能力を最大限に発揮できるような環境、創意工夫が伸び伸びできるような環境をつくる。これが生産調整にかかわる部分です。

しかしながら、それを行うにあたってはその基礎として、まず意欲的がんばっておられる経営者の皆さんに、このように所得が下がっていく状況ではもたないから、最低限のセーフティネットをしっかりとつくらなければいけない（②）。この部分が今、不十分だという認識です。

それともう一つは、そのときに担い手の定義についても、これまで規模だけで担い手の範囲を切っていたけれども、本当に意欲的な担い手、意欲的にいろいろな経営戦略をやっておられる方を規模だけで切れるか、という問題は当然ありますので、この点については特に市町村特認でも見直しが行われましたが、やはり定義上ここも考えなければいけないという議論もありました。

さらに、そうは言っても担い手という定義から漏れる人たちが出てくる。特に中山間地域中心に、そういう人が多い地域についてはどうするのか（③）。いわゆる多面的機

能といわれる環境面、地域社会の維持、景観などということも含めた、農の持つ価値についてしっかりとした認識を踏まえ、国民に説明し理解を得て、それに対する支払いをヨーロッパのようにきちんと強化すべきである、という認識です。

2、3年前ですか、品目横断的経営安定対策ができて、農政の大改革と言われたときに、担い手への対策としての経営安定対策と、車の両輪ということで、一方の社会政策的な意味合いで、農地・水・環境など、その前からあった中山間地域等直接支払などがあったわけですが、これについては、それなりに現場でも評価されているけれども、この部分が車の両輪に全然、なっていない。非常に小さい。細い。だから、この部分を大幅に拡充しなければいけない、具体的には一けた足りないという認識が示されておりました。

こういう点で、現場での自由度を高めるといふ議論。そのためには、今、言ったような担い手の皆さんへの岩盤をしっかりと入れるという議論と、さらに農村社会全体に対する農の価値に対する支払いの大幅強化という点をやることによって、全体を支えたうえで、それがセットでなければいけないという認識が強くあったわけです。

だけれども、この部分の②と③がほとんど触れられないまま①の部分で現場で自由度が高まって、米価が下落してたいへんな混乱に陥るといふような部分が強調されたきらいがあります。この点は、私は残念だったなと思っております。

1 ページの下のところにありますように、

今の②、③というところで、後で言った二つの部分は、Aとして、担い手の皆さんに対する、努力しても外国との格差が埋められないような部分を最低限、補填することで、所得が確保できるようにするという産業政策としての直接支払いと、Bとして社会政策としての直接支払いのことです。

今言ったように、国家安全保障、環境、景観、地域社会の維持、文化・教育に及ぶようなものについての農の価値は、担い手に限らず、すべての農家、むしろ中山間地のようなところのほうが高い場合もあるわけですから、そういうことについての評価に基づく支払いは、きちんと根拠を分けてする必要があります。直接支払いがバラマキという批判を受けないためにも、そういう整理が必要だという認識も強くありました。

3. 経営安定対策の評価

生産調整の議論についてはもう少し後で申し上げることとして、まず経営安定対策の問題です。新しい農政改革で、いわゆるナラシという収入変動を緩和する対策と、麦・大豆等を中心にゲタと言われる形に補填が変わりましたけれども、これをどう考えるかということがまさに、いわゆる岩盤の議論と関わってくるわけです。

農水省さんのアンケート調査によれば、ナラシについては7割、ゲタについては6割の方が評価すると回答している。だから、これはこういうことで基本的にはいいのではないかというような形の資料も出されておりますが、先ほど冒頭で言いましたように、私はこ

れについては現場の声というのは相当に改善を求める声が多いのではないかということで、この点を無視してこのままでいいというわけにはいかないと考えております。

つまり、米価がどこまで下がるかわからないという状況をつくりだしたのは、まさにナラシの部分における過去5年のうちの真ん中の3年を取って収入を平均するのを基準にするというご案内のとおり、制度的に米価が下がっていく場合には基準がどんどん下がってしまうということで下支えにならない。このために、農村部の稲作を中心にする所得が低下している大きな原因になっているわけです。

岩盤を入れるという議論についてはご案内のとおり、農家の皆さんが安売りして、いわゆるモラル・ハザードが起こるということで意図的な安売りを起こすから、こういうことはやってはいけないものだ、ということが言われてきました。

けれども、先ほど申し上げましたように、今回の農政改革の議論は、まさに最初から岩盤を入れなければいけないという議論をやっているわけです。これは、農水省さんがこれまで言ってきたことを変更するような側面もありますから、農水省さんの中でも意見が割れたと思います。

ただ、生産調整についてはいろいろな対立が当然、あるわけですが、岩盤を入れるという議論については当然、政府、自民党でもこういうことについての必要性は言っておられるわけです。自民党自身も非常に検討しなければいけないと言っておられることま

でセットで、対立の構図の中で議論できないような状態になったということが非常にねじれというか、そういう残念な部分であったかと思えます。

3ページの真ん中あたりにも書いてありますように、今、具体的にどういう形で岩盤が入られるかということについては、たとえば米価の水準で1俵1万2,000円程度を標準的な経営の最低限の米価として、米価がこれを下回らないように基準収入を算定するとすれば、今、5年中の3年で平均を取りますが、そのうちの1年でも1万2,000円を下回る年があったら、その年は1万2,000円に置き換えるというような算定方法をちょっと見直す形でも、実質的な岩盤機能を入れることができるわけです。

ですから、別途に岩盤を設けるという選択肢のほかに、できる限り、目立たない形と言ったら変ですが、何とか実質的に岩盤を入れる方法がないかということも議論したかったのです。

それからモラル・ハザードの議論については、そこに書いてありますように、たとえば標準的な経営において目標水準を1万2,000円として、標準的な経営での収入、米価水準が1万円だったら、その乖離の2,000円の9割の1,800円を払うということにする。一生懸命努力して1万4,000円で売っている方にも1,800円は払われるわけだし、わざと8,000円で売った方は1,800円しかもらえないわけだから、結局、足りなくなるわけです。

つまり、努力した人には、自分では差額が生じていなくてもしっかりプラスアルファで

もらえるわけだし、安売りすれば、もらえても十分に収入にならないということになりますから、努力を誘発するという意味でモラル・ハザードにならないのではないかということをおし上げたいのです。

次にゲタの部分です。3ページの下にありますが、これは北海道を中心に、過去の実績に基づく支払いというものを入れたわけです。7割の部分が過去の実績に基づいて支払われるわけです。そうしますと、今年は何を作ってもいいわけです。何か作らなければいけません、農地は何か使っていればいいわけだから、たとえば麦・大豆をこれから担い手で規模拡大してもっと増産してもらいたい、自給率を上げるようにしたいという日本の目的の中で、生産を刺激してはいけない政策ということで、過去の実績に基づいて支払わなければいけない。これはWTOが言っているからやらなければいけないのだということを入れたわけですから、そもそも非常に難しい。矛盾をはらんでいますよね。生産を伸ばしたい国で生産をしてはいけない政策として入れたのだから、難しくなるのは当然です。

ですから、北海道等でも、しっかりと努力して生産しようという意欲がどんどん薄れてきて、「荒らしづくり」や、ほかのものをつくったり、こういう状況では子どもにも継いでくれと言えない、経営者としてなかなか意欲がわいてこないということが出されました。

4ページの上にありますように、この部分をどうするかということも大きな問題になってきます。これは、この前の農政改革の一つ

の核になる部分だったわけですが、過去の実績に基づく支払いというものを入れた。7：3で、3割については今年の生産量に基づく部分も残っているわけですが、この部分はちょっと考え直さないといけないのではないか。

WTOを金科玉条のように扱って、日本の場合は「黄」の政策は即廃止だということで世界に先駆けて廃止したわけですが、諸外国を見てみますと、アメリカなどは必要であれば「黄」の政策でも新しくつくったり、削減対象のAMSの総額の約束水準を上回っているかどうかということも気にしません。もし上回ったと言われたら、そのときに考えればいいぐらいでやっています。

むしろ日本は、ほかの国よりも率先して、価格支持など「黄」の政策をやめてしまったわけです。そうしますと、やりすぎたわけだから余裕がいっぱいあるわけです。そういう意味でも、「黄」の政策が少々あっても別に平気だという議論もあります。

それから、形式的に「緑」の政策として通報することはいくらでもできるのです。つまり現実には今年の生産量について計算しておいて、表向きには過去の実績に基づいて面積割で一応数字は公表すればいいわけです。

それからもう一つ問題になるのは、ローリング（基準年の見直し）です。これがはっきりとわかっているならば、今年はそのように麦を作らなくても大丈夫だ、ということにはなりません。農家の方も3年後に見直されるとわかっていたら、実績を作らなければならないということがわかるわけですが、これを言って

しまうとWTO違反になるから言ってはいけないというわけです。だから「いつ見直すのですか」と聞いたら、「知りません」と誰も言うてくれない。だから見直さないのかということで、どんどんこういうしっかりやらない傾向が出てしまう。だからこれも同じことで、それは噂として、3年後に見直すという噂が流れているということにしておけばいいわけです。だけれども、「それは誰も知りません」と。誰も責任はとりたくないから、そこをうやむやにしたままでやるから、現場は非常に困っている。だから、ローリングの部分をしっかりと言としてでも流すことができるだけでも、相当に違うのです。このあたりは、いずれにしても柔軟な対応をとらないと、非常に現場が困っているというのも事実です。

これについては、もし十分に抜本的な改革が難しいとすれば、現在、過去実績：現在実績を7：3で取っていますが、たとえばこれを6：4にするという現実的なこともありうるかもしれないということです。このあたりも議論になる。

4. 多面的機能支払の大幅拡充

それからもう一つ、三つ目として言いました多面的機能支払の大幅拡充は、4ページの下に書いてありますように、認識としては6大臣会合の特命チームでも6月の最後に示された農水省の事務局のペーパーで、だいぶ踏み込んだ表現が出てきました。「車の両輪」と言われながら、地域政策としての農政、社会政策としての農政の部分については、4ペ

ージの下から2行目のところ、「産業政策としての農政」と「地域政策としての農政」は重要なテーマで、国民全体で支える視点が重要で、「地域コミュニティの維持」「所得機会・就業機会の確保」「環境保全」を掲げて、不足項目を検証して、現場で効果が実感できる対策に再構築すると表明しました。

「これまでの中山間の直接支払い、農地・水・環境政策はそれなりに評価されているが不十分である。だから、これをしっかりと見直す」と言ったのですが、その後が、5ページの下にもありますように、「地域マネジメント法人」。これがキーワードなのですが、説明してあるのが5ページの下から7行目ぐらいのところ。「地域マネジメント法人」というものを支援する。

どういうことかと言いますと、農村現場に人々が住みにくくなったのは、生活サービスが低下したからだ。だから、住みやすくするために、介護サービス、バスのサービスなどのいろいろな生活環境を整えることによって、農業部分だけではなくて、農村で生活するための周辺環境整備までやるような法人を新たにというか、既存のものをそれに組み替えてもいいわけですが、そういうものを支援するということが強く出されたわけです。

これは確かに重要なことではあるのですが、6ページのところにも書いてありますように、ちょっと議論が違うのです。要するに、農地・水・環境、中山間直接支払いなどを10倍に拡充しなければいけない。まさに農村地域に人が住めなくなるのは、そこで儲からないからだ、所得が十分に得られないか

らなのだから、その部分を徹底的に支える部分が必要だという議論から出てきたのだけれども、生活しにくいから生活環境を整えることを支援するという部分を前面に出すと、やや本末転倒というか、生活の周辺を支援してみても、所得が得られなかったら人は定着できないわけです。

むしろ逆に、しっかりと儲かる農業になれば、そこに自然に人が住み、生活サービスも低下しなくて済むわけです。その根本原因のところをしっかりとやるのだと言いながら、具体的などころにおいてはその部分の話が抜けて、周辺を整備するという議論になっているのではないか。だから、この部分を注意していただかないと本来、言っていた議論と少し違うのではないかという点があります。

5. 予算確保の正当性

こういう議論が出てくる背景には、皆さんにご案内のとおり、財務省に持って行って、「そんな予算を付けられるか」と言われると、「すみません」と帰ってきて、「申し訳ないですけれども、だめでした」で全部が終わってしまうという、これまでの苦しさですよ。農水省さんだってそういうことで終わりたくないのだけれども、そう言われたら、「しようがないから、終わりです」と。

この部分が出てくると、せっかくの議論がそこで矮小化されてしまうわけです。財務省さんは大きな視点で何が必要だということではなくて、それぞれの既存の予算の中で、シーリングがあるからこれだけしかだめだというような話で、全部つぶしてしまうわけです。

こういう議論を続けていたのではできないわけです。

だから、6大臣会合の特命チームを立ち上げたというのも、まさに省庁を超えた形で農業を戦略的に国として支援するにはどうしたらいいか、そういう意味での予算が付けられるようにしようということが始まったわけですが、やはり予算の議論になると、従来の面が見えてきているのではないか。これが、こういうやや話が縮小してしまっているというところにも見られるのではないかと思います。このあたりを何とか、大きな議論を喚起する中で国家戦略として農業に予算を付けなければいけない。それは個別の事業で財務省がシーリングするような問題とは違うのだという、その部分をどうやって持っていくかが、まだ課題として残っているのではないかということです。

その議論とも関連しますが、農業に対してもっとしっかりとした戦略的な支援が日本も必要だという議論をすると、これ以上何をするのか、十分に農業には支援してきたではないか、バラマキで過保護なのだから必要ないという議論がすぐ出てきます。そういう議論には非常に間違いも多いので、前から申し上げているように、この部分の誤った世論形成というものを早急に説いて、農の価値をしっかりとわかっていただく。直接支払いの必要性、環境や景観に基づく支払いの必要性についてもわかってもらうような、具体的な農の価値は何かという議論をしっかりとしなければいけない。

7ページの表1にありますように、実際、

農業所得に占める直接支払いの割合は、日本は平均で15.6%しかありません。アメリカでは穀物では小麦で6割を超えていますし、コメでも6割ぐらいです。フランス、イギリス、スイス等EUの国々では、何と農業所得の9割以上が直接支払いで占められているわけです。これに比べて過保護だといわれる日本の政府から届いている額ははるかに少ないわけです。これは、一般に思われていることとちょうど逆ですよ。日本が9割でほかが1割か2割だろうと思っている方が多いわけですが、まったく逆なのです。

7ページの表の下にも書いてありますように、だいたい自給率が40%しかないのだから、農業鎖国であるはずがない。関税が高かったら入ってくるわけではないのだから関税は低いに決まっている。日本の農産物の関税率は11.7%しかないということが7ページの下のところに書いてありますが、実際に低い。本当に高いコメや乳製品は品目数で1割しかない。これがまったく誤解されている。

8ページの上にも書いてありますように、農業に対する国内の保護の総額も6,400億円で、アメリカやEUの何兆円に比べてはるかに少ない。総額で見ても少ないわけです。それからもう一つ書いてありますのは、日本の食料品が高いのではないかと。農産物の価格が高い。内外価格差が大きい。これが非関税障壁(non-tariff barrier)だというわけです。外国から運んでくる輸送費と関税で説明できない価格差がいっぱい残るのが日本なのです。

それが非関税障壁で全部OECDが出している5兆円の農業保護に入れられている。これ

が一人歩きして、国の内外で、いろいろな方が日本の農業が悪いというときに今でも使うわけです。これはまったくの間違いで、実は同じものを比べていないのです。

アメリカなどに住まれた方はわかると思いますけれども、奥様方は最初、大きなスーパーで安い、安いと青果物を買っていますけれども、隣にオーガニックなどですごくいいものが置いている店があると、そこでしか今度は買わなくなるわけです。値段を見ると5~6倍もして、日本で買っているよりも高いぐらいのものを買われるわけです。

だから、日本の皆さんの品質に対する要求はすごく高いわけで、それだけのものを日本の農家は作っているわけです。全然、ものが違うものを比べて、その価格差をnon-tariff barrierとして全部保護額に入れてしまう。しかもそのために、この指標だと、日本の農業保護の9割が今でも価格支持で行われているということになる。こんなばかなことはないです。

関税もアメリカよりはちょっと高いぐらいで世界的にも低くて、国内の価格支持もやめたのは日本だけですよ。米価の支え、買入米価も機能しなくなったし、酪農の保証価格もやめた。このように政府の価格支持を本当にやめたのは、日本だけです。ほかの国は価格支持をやめて直接支払いに変えたと言われてはいますが、あれはうそで、価格支持+（プラス）直接支払いです。価格支持の水準を下げた分を直接支払いで置き換えて、前と同じ額が得られるようにしっかりやっているわけです。

日本の場合、価格支持をまず率先してやめて、直接支払いでどう補填するのかというときにどのようにやるかと考えているうちに、下支えの部分がなくなってどんどん収入が減ってきましたから、この部分で世界的にも非常に不安定な市場になっています。この部分を何とかしないと、世界に冠たる保護削減の優等生であるとともに、最も農業所得が不安定な市場を形成しているということです。

たとえば、アメリカの農業に対する支援のやり方は、9ページの真ん中の図1にあります。基本的には、アメリカは本来の競争力であればコメは輸入国です。タイやベトナムよりずっと生産コストが高いわけです。なのに、アメリカのコメの生産量の半分以上が輸出されているわけです。

なぜこんなことができるのか。いちばん下に国際価格は1俵4,000円で売っていると書いてあります。ところが、生産者の皆さんには目標価格1俵1万8,000円という日本では懐かしい価格になっています。これは例示ですけども、それがあって、その差額は別途直接支払いで、不足払いで補填されるわけです。だから、作って、作って、どんどん安く売って、国内生産を超える生産がどんどん出てくるわけです。それを価格が安いからどんどん世界に売りさばっていく。

これがまさにアメリカの食料戦略であって、これで世界をコントロールする。日本の食料、エサ市場をまずこれでコントロールして、それでうまくいったら世界の胃袋をコントロールするのだというアメリカの世界戦略

がこうやってやられているわけです。

しかも、10ページの真ん中にもありますように、これはどう見ても輸出補助金です。安く売ってそれを補填しているわけだから、その部分については輸出補助金なのに、これはおとがめなしです。なぜおとがめなしかというと、輸出を特定した支払いが輸出補助金だから、アメリカの場合は国内向けにも輸出向けにも全部について補填しているから、輸出を特定していないからオーケーだという、これがWTOの変な理屈なのです。

だからアメリカは、今言ったような膨大な輸出補助金を総額で見ると、何と1兆円にも達するくらい使っているのです。この1兆円にも達するような輸出補助金がおとがめなしで維持できるわけです。日本がいくら輸出振興をしても、雀の涙のような輸出振興の金額を今、支援に使っているのです。日本のものは品質はいいけれども高いわけです。それを輸出補助金なしでやらなければいけない。アメリカは1兆円もの輸出補助金を使ってすでに日本より安いものをどんどんさらに売りさばっているわけですから、これは輸出市場においても全然、競争にならない。こういう現実があるのです。

ついでに言うと、Cの黒い四角形の部分がありますが、これはオーストラリアが使っている輸出補助金で、何といちばん偉そうにしている皆さんは関税を下げなさいと言って、オーストラリアが、自分の輸出補助金については絶対やめないと断言して駄々をこねた。Cの部分は、日本の皆さんが讃岐うどんを食べるときに払ってあげている輸出補助金で

す。ASWという小麦を輸入するときに、そこに書いてあるように、日本は150という高い値段で買います。韓国では50で安く売るわけです。ダンピングをやっているわけです。

ダンピングをやっていますが、生産者の皆さんには平均でプールで100を払うわけです。韓国で安く売るためのAの部分の原資になる部分、オーストラリア政府が補填してくれるのではなくて、Cの部分の皆さんがうどんを食べるときに払ってあげている、日本の消費者が負担をしている消費者負担型輸出補助金です。こういうタイプもだめなのです。

だから、カナダは認めて「うん」と言ったのだけれども、最後まで駄々をこねて「いやだ」と言ったのはオーストラリアです。独占小麦輸出ボードはもう民営化したのでデータがない、データの提出も拒否してまでオーストラリアはこれを拒否したわけです。データがなければ輸出補助金が計算できないだろうと、こんなことが通っているわけです。

だから、私はそこでもう一つ言いたいのは、そこまでして世界の輸出国と言われている国々は、自給率が100を超えて輸出国となるために徹底的に食料を戦略的に支援しているということです。だから、アメリカもそうですが、競争力があるから輸出国になっているのではないのです。競争力だったらアメリカは輸入国なのです。だから、これは戦略的な支援の結果、穀物で、食料で世界をコントロールするという戦略の結果です。

日本の自給率がなぜ下がったかというのと、これは当然で、関税も下がり国内での保護も減らしたのだから、自給率は下がるに決まっ

ているということです。だから、こういうことを考えても、一般に言われている認識は相当地にギャップがある。このあたりをしっかりとわかっていただかないと、早急に農業に対する支援する部分についての理解が得られないということがあります。

それについては、若干飛びますが19ページの表3です。前からお示ししていますように、私たちが多面的機能を理解してくださいということを併せて言ってきて理解を求めようとしたけれども、それが全然、伝わっていない。お念仏だ、保護の言い訳だとしかみんな思っていないということは、我々の責任でもあるわけです。

だから、何が多面的機能かについては詳しいことは今回は申し上げませんが、セキュリティの問題、国家安全保障の問題だけではなくて、農があることについて、ヨーロッパでの直接支払いの根拠ですよ。先ほど言いましたような、農の多様な価値に対する直接支払いを大幅に拡充しなければいけないというときに根拠が必要なわけですから、この根拠をいかにきちんと説明できるかということが、大きな問題になってくるわけです。

そのあたりをきちんとやらなければいけないのだけれども、なかなか日本で、そこに書いてあるオタマジャクシの議論などをしてもオタマジャクシが400億匹死んでしまうと言っても、「何だそんなもの、お金にならないじゃないか」と。最近ではむしろ空から降ってくるということで話題になっていますけれども。

前から言っていますように、イタリアなど

ではオタマジャクシが非常に重要なわけでは、北イタリアの稲作については、ほかの作物よりもさらに上乘の直接支払いが必要です。なぜかという、オタマジャクシが棲めるのではないかと。それからもう一つは、日本でも言われているけれども、カウントされていないダムとしての水を湛えてくれる洪水防止機能があるではないか。それから、水をろ過してくれる機能があるではないか。こういうものはコメの値段に反映できていないけれども、みんなが世話になっているのだから、世話になっている部分是对価を払うべきであるのは当然だと。だから、その点については別途お金を集めてでも払うべきである。これがEUの全体の根拠になるわけです。

こういうことについての理解が日本では完全に不十分なわけです。だから、説明するほうも不十分だし、理解するほうも不十分だけれども、まず説明しなければわかってもらえないわけです。この努力が足りないという点も、私たちは非常にこれから考えなければいけないということです。

6. 水田フル活用

戻っていただいて、11ページに水田のフル活用の議論、生産調整の絡みの議論がありますので、ここを説明します。今回の水田フル活用の議論と対立の構図で言われた選択制の議論は、実はよく見てみるとそんなに対立の構図ではないのです。この部分を理解すると、もう少し冷静な議論ができるのではないかと、ということなのです。

そもそも、水田のフル活用が出てきた背景

というのは、ご案内のと通りの食料危機、コメ危機です。コメ危機のときに一つ重大な問題として認識しなければいけないのは何か。

23、24ページに具体的な穀物別のデータで、在庫率と価格との関係を取ったものがあります。見ていただくとわかりますように、在庫率には需要と供給の要因がすべて集約されていますから、需給要因で説明できる価格水準というのを見てみると、在庫率が下がると価格が上がるということで、どの穀物を取ってもだいたい右下がりの線が引けているわけです。これが需給要因で説明できる部分になるわけです。

2008年のプロットを見ていただくと、どの穀物もそれなりに在庫は減っていますけれども、需給要因で説明できないぐらい乖離が生じているわけです。この部分が投機マネーの流入と輸出規制だということです。問題は、WTOでどんどん関税が下がって基礎食料を作らない国が増えてきている。そのために、今回のようにひとたび需給にショックが起こると、価格が増幅されて上がりやすくなる。

増幅されるという意味は、輸出国、生産国が少数だから価格が上がりやすくなるという面もあるのですが、そういう状況になると、今度は高値期待で投機マネーが入りやすくなるし、不安心理が増幅されて輸出規制が起こりやすくなる。22カ国で起こりました。このような現象で、本来の需給要因で説明できないような暴騰が生じやすいというのが今回の現象だと。

だから私たちは、これからどんどん需給要因が悪くなって価格がどんどん上がっていく

ことよりも、むしろ価格の上下は繰り返すだろうけれども、ひとたび何か起こると輸出規制などが起こって、当分何年間か非常に食料が入りにくい。高くても買えないところではないわけです。抱え込んでしまうわけですから、お金を払っても物が出てこない。輸出規制は絶対にやめてもらえません。やめてもらう条項をどこかに入れることができたとしても、絶対に守られませんよね。自国が飢えそうなときに、条項があるからといって日本に先にごとごと言ってくれることがあるわけないのだから、それに向けて備えなければいけない。

そのときに、たとえばフィリピンでコメで暴動が起きて死者が出たときに、日本から20万トンのコメを送ったことで、ものすごく相場が下げられたわけです。あれはミニマム・アクセス米でしたが、日本のコメは本来潜在力があるのだから、これをもっと作って世界に貢献すべきではないかということがあります。

そのためには水田の4割でコメ生産を抑制するのは不合理である。これをしっかりと作って、しかも普段から8億5,000万人と言っていた栄養不足人口は9億人、10億人に達しているわけで、そういう人々のために、日本が潜在力があるコメをしっかりと作って備蓄して、それを運用する。これはまさに世界貢献なのです。日本の国家として、先進国としての責務なわけです。これは非常に重要なことで、こういうことをちゃんとやらなければいけない。洞爺湖サミットでも、当時の福田首相が食料の世界の増産・備蓄について日本は貢献すると言ったわけだから、やれるとすれ

ばコメですよ。

備蓄を増やすという議論になると、余ったときだけに買うからだめだというような議論が出てきて、なかなかこの部分は議論ができないのですが、私はそういう矮小化された議論ではなくて、日本の国際貢献として、国家戦略として位置づけてしっかり運用する、ルールをしっかりと決めてやる、100万トンではなくて300万トンということは、重要だと思うのです。

それは世界の食料安全保障の問題ですが、日本の食料安全保障にとっても、先ほど言いましたように危機が4年ぐらい続くような状況、物が入って来ないような状況に備えるには、どうせトウモロコシを100%自給することは無理なのだから、日本でできるコメで、急場をしのぐために水田を活用しなければいけないということもあります。ですから、日本の食料安全保障、世界の食料安全保障のために水田を活用しなければいけない。だから4割の抑制をやめる。

できるだけコメを作ろうということが水田フル活用です。だから、すでに水田のフル活用という議論は生産調整の意味が変化している。生産はする。コメは作る。だけれども、その出口の部分で調整するのだと。つまり、そのまま作って主食に回ったら暴落します。だから、今言った備蓄もそうですが、米粉であり、エサ米であり、バイオ燃料米であるということで、この部分をしっかりと取引が成立するような条件を整えることによって、作ってもしっかりと用途があるようにする。生産調整から出口調整、販売調整に持っていく

ということが水田のフル活用ですから、すでに生産調整の意味合いが変わってきているのだということを、まず考えなければいけないのではないかと。

だから、これがどんどん進めば、米粉やほかの用途、麦・大豆、それからなかなか十分に議論されていない備蓄の部分がきちんと確立されれば、主食に対する過剰圧力はどんどん小さくなってきますから、見えてくる姿は、主食についてもしっかり岩盤があって、補填がある。それから米粉、エサ米であればこのぐらいの補填があります。麦・大豆ならこのぐらいの補填があります。割当ではなくて補填を見ながら、地域、経営にいちばん合うものを選べるようにする。

その結果、麦・大豆などがまだ作れる所、西日本はむしろ麦・大豆のほうが良いという所もあるわけです。佐賀では大豆が今でも十分増えています、もう少し増やせる。熊本では3等米の比率が高まっているので、条件を整えばエサ米を増やしたいと。そうすれば、北陸や東北のようにもう少し主食を作りたいという所では主食を増やせるわけです。そのようにやっても、日本全体でうまく調和がとれるような補填体系ができれば、いちばんいいわけです。そういうことが見えてくる。

では、選択制で言っていることは何かということ。14ページです。具体的に選択制で新聞報道等に依拠すればということですが、コメの生産調整について言われた選択制の中身は二つあります。一つの要素はメリット強化です。生産調整に参加した人には今までよりも岩盤を提供して、しっかりとした所

得補填をするということです。これは緩和、緩和と言われますが、組織的な力でお願いしなければいけない部分を緩和する。そのためには経済的メリットが高まらなければいけない。

だから、経済的メリットが高まれば、無理にお願いする部分を減らして、自然に動いてもらえるのではないかとということが選択制の考え方です。いわばこれは見方を変えれば転作強化なのです。主食の部分はとりあえず置いておいて、米粉なり、エサ米なり、麦・大豆という転作部分について上乘せするのが水田フル活用の主な部分だとすれば、選択制で言っているのは、それと表裏の関係にある主食のほうに上乘せすると言っているのだから、効果としては同じものを持っているという見方もできるわけです。

それと、もう一つの部分は、麦・大豆・米粉・エサ米というのは日本で増産すべき戦略作物として振興を図るために、生産調整とは切り離して補填額を見ながら作ってもらう作物にするということです。先ほどの水田フル活用の行く先で申し上げた議論と若干、近い部分がありますが、主食の割当を守ったか、守らないかによって麦・大豆の支払いも今は行われていますけれども、守っていない人でも水田の一部に麦・大豆を作っていれば、これからは補填対象であるという考え方です。つまり生産調節から切り離して、戦略作物としての補填を見ながら作る作物にするという、この二つです。

そうしますと、生産調整から麦・大豆などの補填を切り離すという議論も、見ようによ

っては、今までは対象にならないからということで麦・大豆を作っていなかった人が、少々主食の割当を超えていても麦・大豆を作って補填を受けようかという人も出てくるかもしれない。そうすると、結果的にはむしろ全体で転作が増えるかもしれない。

水田のフル活用は転作の部分に上乘せを拡充して過剰作付けを減らすことで米価をつり上げようとする議論だと。それから選択制というのは自由度を高める部分があるから、過剰作付けが20万ヘクタール、30万ヘクタールのところが増えて米価が下がるけれども、それを岩盤などを提供して補填するのだという議論だという整理は少し違うのではないかと私は考えます。水田のフル活用自体が問題なのではなく、強制力に依存する生産調整の強化には無理があるということです。

そもそも、選択制で言っている議論の①、②は見方によっては過剰作付けを減らす可能性もあるわけですから、水田のフル活用が過剰作付けを減らし、選択制が過剰作付けを増やすかどうかは1：1で対応していないと思うのです。結果的にどのような形に出てくるかは、わからない面もあるということです。

いずれにしても、このように中身をよく見てみますと、本当に選択制といわれている議論が、とにかく自由になって米価が下がって、あとの保障は何にもなくて大変な混乱が起きるという議論とは、相当に意味合いが違うということです。

ですから、いろいろな意味で、出発点の手続き論の問題もあり、新聞等で選択制の言葉が一人歩きしたこともあって、農業団体、関

係の皆さんと特命チームとは対立の構図のように言われましたが、中身を見てみますと、冷静に考えれば、いいところをしっかりと取って、現場にとって本当に何が必要かという視点で議論を収斂させていくことは可能なのではないかと思うのです。「新聞報道等によれば」としか言えない部分はまだあるわけですが、中身を見れば、これは十分に冷静な議論が可能だと。

これがなぜ重要かという、今も岩盤の議論を申し上げましたが、この部分の議論と岩盤対策をしっかりと復活というか、入れなければいけないという議論と、多面的機能における支払いを一けた増やさなければいけないという議論はセットだと最初に言いましたよね。三つはセットで、農業・農村を支えなければいけないということを書いてきたものだから、生産調整の議論ができないということになったために、岩盤の議論もできなくなってしまったわけです。これは大変な損失です。

今、農村での悲鳴はまさに、もうこのままでは生活できないと言っているわけです。それに対してまず最低限の支え、日本としても提供する用意があるのだというメッセージを早く出せなかったら、現場の不安は募るばかりです。その部分を詰めて、これはもう少しやっつけていけるかもしれないという希望が持てるようになれば、下地ができるわけだから生産調整をどうするかという議論も冷静にできるようになる。セットだからといって三つがすべて先送りになったということは、私は大変な損失だと思っています。

私としては生産調整の部分の議論ができな

いならば、岩盤の議論と多面的機能支払いの議論だけはしっかりと前面に、先にやって、それで支えの部分があることを前提にして、あとの議論をやる。これがむしろいい順番ではなかったかと思っています。そこは非常に残念だなというのが私の思いです。

せっかく非常にいい側面、現場にとって大事な側面をきちんと入れようという議論をしているわけですから、これがうやむやになると、特命チームもどうなるかわかりませんし、これは農村現場にとって大変な損失です。

ですから、私がお願いしたいのは、私の所属している食料・農業の審議会の企画部会の議論は3月まで続くわけで、私の任期が少なくとも今度の3月の基本計画を決めるまで残っているのであれば、私は今までの議論の中でしっかりとした必要な部分を、皆さんが拠って立つ、我々が拠って立つのは農業・農村ですから、そこにとって今、必要なことをやるということは当然のことであって、岩盤の強化といった方向性をしっかりと3月までに基本計画の中に盛り込めるように努力してもらいたいということです。

7. 食料自給率

14ページの下のところには自給率の議論が書いてあります。これについても少し踏み込んだ議論があったので触れておきます。そもそも自給率は目標を今まで何回も決めましたけれども、目標が達成できたためしもないです。去年1%上がったけれども、あれは麦が豊作ただけの話で実質は何も変わっていません。

ん。だから、今回、年末に40%から50%に上げるというイメージが出されましたけれども、あれも実現できる見込みがないですね。このままですと、むしろこれから下がります。

だから、上がるわけのない50%という目標を掲げて企画部会で議論して、3月に私が形式的にサインするというのを繰り返しても何の意味もないわけです。私としてはそういうことはしたくない。本当に50%に上げる意味があるかどうかを考えて、もしそれが意味があるとしたら、実現するには具体的にどういうことをしなければいけないかという裏づけをしっかりと議論して、これでいけるなということで初めて目標が生きてくるわけです。だから、目標があっても一人歩きしても意味がない。

石破大臣も、「目標を先にいくら言っても意味がない。どれだけの生産力が今あって、農地の状態、農家の状態、担い手の年齢や規模、今の技術水準というものがあって、それで今の生産力がある。それがこのままいったら、非常に脆弱化して生産力がどんどん減っていくかもしれない。そうすると、自給率は自然体で行けば下がる。けれども、それを止めて引上げるためには、それぞれの生産要素に対してどういう対策を打たなければいけないか。それによってどこまで上がるかという積み上げで目標が出てくるわけだから、そういう順序で議論しなければいけない」ということを強く言っていました。

そういうこともあって、15ページの上のところにありますように、自給率の定義そのものも問題がある。だから、カロリーベースだ

けではだめだと。野菜や畜産の貢献度が十分評価できないということもありますので、一つは生産額ベースの自給率をもう少し併用するというのをさらに強く出してきた。

もう一つは、③のところに書いてありますように、構成生産要素である農地・人・技術等の関係をしっかりとつけて目標を決めるために、補完的な指標として生産要素と生産との関係を示す指標を開発するというので、これも私も入って、少し大学の研究者などにも呼びかけて早急に詰めることになっています。

自給率についてはそのようなやや踏み込んだ議論が出てきていますが、残念ながら今のところ出てきている踏み込んだ議論は、農山漁村対策のところでは拡充が大事だとは言いつつ、先ほど言った地域マネジメント法人が目玉として出てきたことと、自給率について補助指標をつくること。今、出てきている目玉のような部分は、この二つです。けれども、その根本になる所得をどうやったら上げられるか、儲かる農業になるかという部分については、まだ十分な具体策が出ていないということです。

それともう一つ、自給率の議論で言うと、国際的な交渉がどうなるかということが非常に大きな問題です。そこにも40%→50%ではなくて、40%→30%→12%ではないかという議論が書いてあります。オーストラリアでの自由貿易協定は、選挙が終われば活発化します。今までは選挙があるからということで、ずっと実質的な政府間交渉を延ばしてきましたけれども、これはもう政府間交渉をやって

しまっているわけです。日本がどうしても困る重要品目が貿易額の52%を占めているのですから、これを含めないで自由貿易協定は成立しないわけです。だから、どうしても我々は何らかの譲歩をしないと成立しない交渉をもうやっているわけですから、それがまともに決まっただけで、自給率が40%→30%に下がると言っているわけです。

もし、アメリカと自由貿易協定をやったらどうなりますか。アメリカともEUともやらなければいけないというのが経済界を中心とした日本の総意です。韓国がアメリカともEUとも政府間合意しています。HYUNDAIがゼロ関税で輸出できて日本のトヨタが輸出できないのは、絶対許されないということです。だから、これは放っておいたら進むわけです。

そうしたら、アメリカやEUは日本とやるならコメや乳製品を含めて全部やってもらわなければ全然利益がないと、はっきり言っていますので、相当なことをやらざるを得ないのです。だから、これをやったらほとんど世界に対して自由化することと同じだから、農水省さんの試算では自給率が30%どころか12%になる可能性もある。

こういうことが現実になったら、困るのは農業関係者ではなくて、飢えるのは国民です。自給率が12%で地域にぺんぺん草しか生えていなかったら、農家の方は自分の食べられる分だけは作れるとしても、東京の皆さんは全部アウトです。

直接支払いがどれだけできるかというのは、国境措置がどれぐらいあるかということ

と対（つい）なのだということも忘れてはなりません。国境措置をゼロにしたら直接支払いの額が大きすぎて、とても現実的にできないわけです。どうやって整合性を取るのかをしっかりと示さないと現実的な議論にはなりません。

もう一つ最後に申し上げておきたいのは、16、17ページのあたりに書いてあるように、今の状態でWTOが決まっただけでも、ご案内のように、コメは124万トンのミニマム・アクセスになったらどうするかと。77万トンで事故米でたいへんだと言っていたのが、代償措置で124万トンです。それを避けるために、あと二つの選択肢が示されて議論されています。

一つは、国家貿易をやめるという議論です。国家貿易だから入れなければいけないというのなら、国家貿易をやめて民間貿易にすればいいではないか。でも、民間貿易にしたら、主食用米にも回ってきますよね。それも大変だから、もう一つは、コメを一般品目にして7割削減を受けよう、というものです。でも、7割削減を受けたら、1俵6,000円ぐらいの関税になります。そうしますと、9,000円ぐらいのコメと競争するののかという議論になってくるということで、三つのどれを取ってみても今の状態でWTOが決まっただけでも、コメについてもたいへんな問題が生じるということです。

前から言っているように、国家貿易だから入れなければいけないという議論は本当はそうではなくて、「低関税または無関税の枠をつくっておきなさい」としか書いていないの

だから、本来は韓国のように国家貿易であっても、ほんのわずかししかコメは輸入していません。カナダでも乳製品はそうです。日本だけが独自の解釈でやっていることであるのだから、本来は国家貿易だからという理由は、そんなことは言わなくてもいいのですが。その部分は少し置いておきます。

問題なのはコメの議論もそうですが、皆さんは重要品目は8%必要だと言っていますけれども、新聞などでは4%+2%で決まったようなことが書いてあります。日本では国益さえも十分に国の中で統一されていない。こんな国があるかということです。生協の理事長からも言われたのですが、「消費者の皆さんは日本の農業を支えたい、食料生産を支えたいと思っているけれども、WTOで8だ4だと言っても何のことかわからないし、これで日本の農業にどんな影響があって消費者にどんな影響があるのか誰も説明してくれない、情報がない。これではどうやって支えていいのかわからないではないか」。

私たちは情報の提供において非常に問題があるわけです。農水省さんがんばってもらわないといけないけれども、我々はもっと議論をするための情報を提供して、国として、国益として農業にどれだけのことが必要なのかについては示さなければいけない。それでもし、8%の重要品目が必要だということになったら…。でも、もっと問題なのは、交渉のトップが日本のせいで決まったと言われたくないとおっしゃると言うのです。

インドは、最後の1国になっても途上国の代表として、これ以上ガードは下げられない、

去年7月に決裂したときにノーだと言いました。アメリカは、自分は輸入国には関税を下げろと言っているけれども、輸出補助金、自分たちの国益保護は残して、それを輸出しやすいようにするために輸入国をやめると言っている。こんな不公平なことはできないということで、ノーと言った。

それからアメリカはアメリカで自国の国益が世界のルールにならない限りは常にノーだと。これもむちゃくちゃですが、世界の国々が国益を守るために体を張って交渉しているのに、日本は自分は責任を取りたくないからアメリカと中国とインドの影に隠れて見ているというのです。これではいくら皆さんががんばっても、現場ががんばっても、国境で国対国の関係で私たちは戦いきれない。

日本は前の7月にジュネーブに行くときに、8%で合意できると言われたので行ったら、「悪いけれども4だ」と言われた。「そんな、ばかな」と言えればよかったのだけれども、4でしょうがないかという議論にしてしまったものだから、日本は放っておけばいい、言え最後は言うことをきくのだから、あの国は交渉を別に気にしなくてもいい国だと言われたわけです。そういう点も含めて、私たちはこういう点についてももっと目を光らせなければいけないということがあります。

そういう点も非常に問題として残っていますが、とにかく国民の皆さんに状況をわかっていたら、消費者の皆さん、国民の皆さんに情報をできるだけ提供して、そういう意味で農業を支えてもらうためにそれなりの戦略的支援が必要だという理解を早急に得て、

バラマキではない形で必要な部分にはしっかりとした支えを入れるということを今、実現しなければいけない。

6大臣会合の議論も国民を巻き込んだ議論、ほかの省庁を巻き込んだ議論という意味合いもあったわけです。たとえば、農家、現場の意向ということもそうで、現場の意向を我々は本当に反映しているかという点です。たとえば農協共済総合研究所の渡辺靖仁さんのところが中心になって私も参加して、こちらで農家の意向調査をさせていただいていましたが、このようなきちんとした調査が重要であるということで非常に大臣も評価されました。

私も、レファレンダムではないけれども、農家の皆さん、国民の皆さんに対するそういう調査をしてはどうかということを申し上げていたのですが、大臣はその点も強く意識されて、これは生産調整のみの調査でしたが、ご案内のと通りの農家の皆さん、国民の皆さんに対するアンケート調査が行われました。

8. おわりにー現場の声に答え、消費者、国民が納得できる政策へー

そういうことで、22ページのいちばん最後にありますように、私たちは、政策は、まずもって受益者である農村現場で本当に使えるものか、効果のあるものかという点に立たなければいけない。大臣もよく言っているのは、政策は商品なのだから、売れる商品を作らなければいけない。使ってもらえる商品、役に立つ商品を作らなければ、普通の会社だったらつぶれてしまうわけですから、その点を本

当に認識しないといけません。複雑怪奇で現場に行くと言っている人もわからないようなものがどんどん集積されて、結局はこういう大きなことがやりたいということが決まっても、それが現場に行くといづらい予算になってどんどん離散してしまう。そういうことも今度こそ避けなければいけない。

それから、これは言わずもがなのことで、皆さんはそういうことについてはしっかりとやられているので、こういうことを申し上げる必要はないわけですが、私のような大学の人間も含めて、役所も含めて、常に組織が組織のために働いたら組織がつぶれる。拠って立つもののために本当に働いているかということを常に日々、胸に手を当てて見直していく、考え直すということが、組織の永続的な存続のためにも必要です。まさにこれが農業・農村の存続につながり、組織の存続につながる。順序を間違えてはいけないという点は、常に自省していかなければいけないなと思っております。

1点言い忘れましたが、農村現場にとって役に立つ、わかりやすいということと同時に、それは国民、消費者の皆さんにとっても説明しやすいということですから、こういう形で体系をしっかりと今、組み直す時期に来ているということです。

もう一度繰り返しますが、そういうことをしっかり実現するためには今はたいへん重要な時期で、その議論がうやむやにならないようにしっかりと支えていただくために、大きな皆さんのバックアップが必要です。そういう視点に立って、さらにそれぞれの業務の中

で取り組んでいただいて、全体としての農政がいい方向に行きますように、何とか一緒にご尽力いただければとお願い申し上げます。これで私のつたない話ですが終わりにさせていただきます。どうもご清聴ありがとうございました。(拍手)

農政改革について

東京大学教授 鈴木宣弘

1. 農政の方向性

平成2年度に6.1兆円あったマクロの農業所得(農業純生産)は、平成18年度には3.2兆円と、15年間で半減した。米価も2万円を超えていたのが、1万円強に下落した。努力を重ねても農業所得では生活が成り立たないという声が続出している。努力が農政現場に大きく響いている(注)。この事態を放置すれば、日本の農業・農村の衰退、食料供給力のさらなる低下は避けられない。

農業で十分な所得が得られ、農村現場が活気に満ち、できるかぎり安価に、国民に安全・安心な食料を安定的に提供できるようにするには何が必要なのか。

今回の農政改革の議論の中で、当初から、3本柱として、強く認識されたのは、

- ① 現場の農業者が経営能力を最大限に発揮できる環境整備、
- ② 意欲的な経営者への最低限のセーフティネットの強化、
- ③ 農の持つ多面的価値への支払いの充実、

のセツトであった。

まず、農業経営者が自らの判断でのびのびと創意工夫し、経営能力を十分に発揮できる環境整備が必要である。政策が農家を縛ってはいけない。農家が自分に必要な施策を選ぶようになっていくことが理想であろう。

その場合、規模拡大によるコストダウンというのは有力な戦略の一つであることは間違いないが、経営戦略は多様であり、意欲ある経営というのを、一つの指標のみ、例えば、規模のみで判断することは難しいことも認識する必要があるであろう。

さらには、現在、多くの大規模稲作経営から、米価の下落に備止めがかからないため将来的な経営計画が立てられなくなるという深刻な悩みが聞かれるように、日本の土地条件の不利性等により努力で埋められない生産性格差等を踏まえて、意欲ある担い手が最低限の所得を得られるセーフティネットをいかに構築するかが問われている。

さらには、担い手を支える産業政策とは別の視点から、中山間地域等を含めて、農業・農村の持つ多様な価値に基づいて、我が国に農業・農村が存続することを国民として支えることに合意が得られれば、こうした社会政策的な支援が真に「車の両輪」といえるような大きな柱になるように、大幅に拡充することが欠かせない。

つまり、経営の自由な創意工夫を高めつつも、しっかりとした下支えをセツトにして、農業・農村が全体として活気を保ち、持続的に発展するようにしなければならない。

また、それが消費者、国民全体から見てもメリットがあることなのだというところを、明確な根拠と、可能なかぎりの具体的数字に基づいて示し、議論し、納得を得る必要がある。バラマキという批判にならないようにするために、上の②、③に対応するように、直接支払いというのは、

A. 産業政策としての直接支払い＝「担い手」が日本の土地条件の下で最大限努力しても埋められない生産コストの格差に基づき、再生産が可能な最低限の所得が確保できるように下支えを提供できる補填

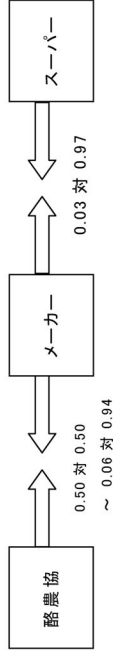
B. 社会政策としての直接支払い＝農にかかわる全ての生産者に対する、国家安全保障、国

土壌境、景観、地域社会の維持、文化・教育等に及ぶ多面的な「農の価値」に対する対価で、生産物価格に反映されていない部分を補填

の二つに分けて、根拠の違いを明確にすべきであろう。①にかかわる議論であるが、後に詳述するように、水田のフル活用というのは、生産で調整せず、販売で調整することにより、まさに、現場の自由度を高めようとする流れであることを認識する必要がある。これが進めば、主食用米の過剰圧力が弱まり、結果的には、割当が必要なくなり、主食用米、飼料用米、飼料米、バイオ燃料米、麦、大豆等、水田に何の用途のコメをつくるか、その他の作物をつくるかで異なる補填体系から、自らの地域や経営に合うものを選び、適地適作が誘導される体系が生まれる。生産調整に関する様々な議論は、対立の構図ではなく、共通の目的を達成するために収斂させることが可能だと思われる。

(注)食料関連産業の生産額規模は増加している中で、農業所得が半減しているということは、農業段階の取り分シエアが減少し、流通・加工・小売段階のそれが増加していることを意味する。特に、最近の小売段階の取引交渉力が相対的に強すぎることが、いわゆる「買いい叩き」現象を招き、農家の取り分が圧縮されている懸念がある。昨年、飼料・肥料・燃料等の高騰下で、酪農等を中心に、小売段階(スーパー)の取引交渉力が強いための生産物価格の値上げが難しく、コスト上昇の中で農家経営が苦況に陥ったことが問題になった(注参照)。これまで、農家・農協サイドは、卸売等の流通段階の「中抜き」により、スーパーと直接取引することで有利販売を試みてきたが、むしろ、それが、さらにスーパーの取引交渉力の影響を直接的に受け、状況を悪化させた可能性もある。このように、生産・流通・小売の間のパワーバランスの不均衡が農業所得の低迷に大きく影響している点も見逃してはならず、スーパーの存在を絶対視して、それはいかにうまく対処するかという発想だけでは「買いい叩き」による農業所得低迷の問題は改善しないこと留意すべきであろう。政策的に、スーパー等の取引交渉力のあり方自体を組上に乗せる視点も必要であろう。

注図 日本における酪農協・メーカー・スーパー間の取引交渉力バランス



出所：Kinoshita et al.(2006)による推計結果。データは酪農乳業情報センター、食品需給研究センター等。

注：0に近いほど劣位、1に近いほど優位な取引交渉力をもつ。

2. 経営安定策の評価

2年前に導入された収入変動影響緩和対策(ナラシ)と生産条件不利益補正対策(ダタ)につ

いては、農水省のアンケート調査(平成20年11月公表)によれば、ナラシについては生産者の7割、ゲタについては6割が「評価する」または「どちらか」と評価する」と回答している。しかし、改善を求める現場の声も全国的に大きいのも事実であり、それを無視することは困難な状況と思われる。

(1) 収入変動影響緩和対策(ナラシ)

ナラシについては、米価が趨勢的に下落する下では、過去3年(5年)のうちの最高と最低を除く平均により計算される基準収入が継続的に低下してしまい中止めが効かず、将来の経営の見通しが立たない、という声が大きいが、これは、兼業収入の少ない大規模経営ほど深刻な問題となりつつあり、さらに規模拡大が期待される中心的な稲作の担い手が将来の投資計画を躊躇するような状況を生み出している。

例えば、米価水準で12,000円/60kg程度を標準的な経営の最低限の米価として、米価がこの水準を下回らないようにして、基準収入を算定するような形で、実質的な最低限の支え水準を担い手農家に見えるようにすることが求められている。

このような、いわゆる「岩盤」の提供は、農家のモラル・ハザード(意図的な安売りを起こす)として問題視されてきたが、必ずしもそうではない。標準的な経営において、例えば、価格に置き換えて、目標水準12,000円と現実の当該年の収入10,000円との乖離幅2,000円の9割の1,800円を補填することになれば、努力の結果、当該年の収入が14,000円の経営でも1,800円はもたええるし、わざと8,000円で売ったとしたら、1,800円をもらっても経営は苦しくなるから、経営努力を促す要素が組み込まれたことになる。

担い手へのセーフティネット対策の強化は、コメの生産調整の議論とセットということとで、当面、議論できないことになってしまったのは残念である。むしろ、先に、セーフティネット対策を提示できれば、しっかりとした下支えがあることが現場の安心感となり、経営の自由度を高める議論が冷静にできるようなことになるかと考えられるので、この点の議論は急ぐべきだと思われる。

(2) 生産条件不利補正対策(ゲタ)

土地利用型作物では、コメだけでなく、大豆や麦などをどう位置づけられるかも重要であろう。いずれも、輸入依存度の極めて高い品目ではあるが、大豆は豆腐、味噌、しょうゆなどとして、我が国の食卓に欠かせないし、小麦も麺類を中心に伝統的な食材である。

大豆や麦の国内生産の振興にあたっては、気になる指摘が現場から挙がってきている。目横断的経営安定対策では、過去の作付実績に基づく支払い(通称「緑ゲタ」)によって、農家への支給額全体の7割が手当てされている。当年の生産量でなく、過去の生産実績に基づいて支払われるのは、それがWTOの定めるところの「緑」の政策の要件だからである。緑の政策は生産を刺激しないと考えられ、削減対象にならない。

しかし、この緑ゲタは、今年の収穫はあっても支払われるし、当年の生産に基づいて支払われる黄ゲタの額は小さく、小麦で1俵2~3,000円のため、2~3,000円程度の乾燥・調製料を払うと、増産部分は赤字になるというのが現場の見方である。特に、豊作の場合は、こうした問題が大きくなる。逆に、不作(2009年がそれが心配される)のときは、結果的には、過去実績に基づく支払いが役立つ側面も指摘されている(NOSAIからの支払いもある)。

したがって、単収を上げる努力や、消費者に喜ばれるような品質向上の努力は行わず、最低限の肥料・農薬だけ施しておいた方がよいという誘因が働くという。実際、手を抜いた方がよいのであれば、意欲がわかず、とても子どもたちに継いでもらう気持ちはもたれないという現場からの声がある。

そもそも、意欲ある担い手の規模拡大と増産を促そうとすると、生産を刺激しない政策を導入するというのは、目的と矛盾してしまう。様々な問題点の中で、基準反収が最近の実績を反映しないために減収が生じているという点については、とりあえずの補正措置が行われた。この問題は、今回の補正を、補正でなく、基準反収そのもの見直しにすれば、技術的に解決できる。

より根本的な問題としては、過去実績に基づく支払いという点そのものである。日本では、WTOルールを金科玉条のように扱い、「黄」(削減対象)の政策は「即廃止」のように世界に率先して廃止してきたが、日本のような対応をした国はない。むしろ、米国などは、必要とあれば、「黄」の政策を復活しない新設し、AMS(保護削減の総額)の約束水準の上限も気にしていない。「超えた」と他国から指摘があれば考えようというくらい認識である。さらに、我が国は、約束水準をはるかに上回る削減をしたから、他国以上に、上限を気にせずに、「黄」の政策を使う余裕は大きい。

また、形式的に「緑」の政策として通報することも可能である。第1段階で、今年の数量に基づいて計算し、外向きには、過去の面積当たりの計算の形に計算し直して提示することも可能である。

ローリング(基準年の見直し)についても、公表するとWTO上「緑」でなくなるというのは表向きなことなのだから、「噂」として、「3年で改定」という情報はどこからともなく流れていけば、実績をつくっておかかねばならないことを農家は認識できるから、かなりの問題は解決できる。

こうした柔軟性が政策対応に求められている。ただ、あまり大きな変更を行っていくという場合には、現実的な手直しの可能性としては、7:3を6:4にする等の可能性も議論になる。

3. 多面的機能支払いの大幅拡充

担い手への産業政策的な支援とともに、「車の両輪」といわれながら、農地・水・環境保全向上対策に代表される、農の持つ多面的機能に着目した社会政策的な支援は、現場で一定の評価を受けているが、金額的にも非常に細いので、これを大幅に拡充する必要があるとの問題意識は、すでに、6月の農水省の農政改革の方針にも、踏み込んだ書き方がなされた。

すなわち、関連部分を抜粋すると、

7 農山漁村対策

(1) 農山漁村対策の政策上の位置付け一兼業機会が減少する中、現場で効果が実感される対策に再構築

「産業政策としての農政」と同様、「地域政策としての農政」は重要なテーマであり、農業及び農山漁村を国民全体で支える視点が重要である。

そこで、農山漁村活力の再生へ向けた3つのキーワードとして、「地域コミュニティの維

持」 「所得機会・就業機会の確保」 「環境保全」 を掲げた上で不足項目を検証し、農山漁村対策を現場で効果を実感される対策に再構築する。

具体的には、
・「地域コミュニティの維持」として、衣食住・生活インフラ等の確保、伝統文化の保全、ITインフラの整備等

・「所得機会・就業機会の確保」として、農業の活性化、農商工連携、高付加価値化・ブランド化、産業誘致、新産業創造、都市と農山漁村の共生・対流等

・「環境保全」として、国土、生態系、景観などの保全、地球温暖化防止への貢献等を総合的に推進することとし、関係省庁の関連施策を含めて、農山漁村活性化施策の全体像を明確化するためのビジョンを策定する。

その際、「定住自立圏構想」と「地域マネジメント法人」（後述）を密接に連携させ、これを支える土台とする。

「中山間地域等直接支払制度」「農地・水・環境保全向上対策」「耕作放棄地再生利用緊急対策」等の従来の直接的な支援は、農業や農業資源などの農業生産活動に着目し、生産条件の格差是正や農業資源の適切な保全管理に着目して支援を行っているものである。また、地域の多くの農業者等を対象とし、地域の創意工夫を引き出す仕組みとしていことから、地域の高い評価を受けている。

しかしながら、農山漁村が直面している状況は、高齢化や所得・兼業機会の減少を背景とした集落崩壊の危機など農業を超えるものであるため、支援対象があくまで農業や農業資源にとどまる従来の直接的支援では必ずしも十分な政策効果が期待できないことが懸念される。

このため、従来の「中山間地域等直接支払制度」等の「良さ」を生かしつつ、これらの対策で十分対応できていないところを補う新たな支援として、地域社会活動への支援や農山漁村が本来有する自然環境の保全などさまざまな機能の向上を図る活動への支援について検討を進める。

(2) 農山漁村の活性化のための施策の検証

過疎化、高齢化の中で、世代間の役割分担及び地域のマネジメント体制のあり方、地域資源農山漁村は人口減少や高齢化の進展、経済不況による兼業機会の減少により、地域資源の共同管理、生産活動などを担ってきた集落機能が低下しつつあり、農山漁村の集落が長期的にその活力を維持していくためには、地域自らの創意と責任をもって将来にわたり地域社会を維持していく仕組みが必要となると考えている。

そこで、新たなサービス提供や地域資源活用ビジネスを実施（地域資源を活用し、農林漁業、地産地消、農産加工・直売、観光、介護支援など将来にわたり地域社会を維持していく事業等を展開）する「地域マネジメント法人」を、農業集落において、農業生産法人、集落営農組織、農地・水・環境保全向上対策の活動組織等を母体として設立し、その育成を図っていくことが重要である。

地域マネジメント法人は、集落機能の低下した地域の地域マネジメント力の維持向上や、環境保全活動等を行う主体となるため、新たな住民サービス提供、地域資源活用ビジネス、里山等での環境保全等の取組を行う地域マネジメント法人に対する支援の検討を進める。

これらの取組を構築するに当たっては、総務省をはじめ、関係省庁と連携をとって行う。

この記述で、注意すべきは、現行の中山間地域直接支払いや農地・水・環境保全向上対策だけでは不十分だとしつつも、多面的機能に基づく支払いを大幅に拡充して農家の所得形成を支えるという方向が表明されているわけではない点である。

むしろ、生活サービスの低下が農村に人が住みにくい原因になっているので、その点を含めて支援することとし、それを推進する「地域マネジメント法人」が主たる新たな要素に位置づけられている。こうした取組みも確かに重要であるが、住みにくくなったのは、所得が得られないからであり、その根本原因への直接的対応でなく、住環境の整備に重点を置いて、根本原因が解決されなければ、やはり人を呼び戻すことはできないように思われる(注)。

したがって、多面的機能に基づく支払いの大幅拡充は見送って、「地域マネジメント法人」によって対応するというのでは、根本的解決は難しいと思われる。

財務省に行っても予算がつかないというよう理由で、農水のせつかつかの構想が浸になることが多いというが、これからは、そのような理由で済ますことはできない。財務省の判断でなく、国民的、国家的に必要なことは、農水省の、あるいは農水省の関連予算の枠を超えて判断されるべきである。

特に、今後の5年、10年を見据えて作成する「基本計画」においては、すぐに予算化できるかどうかにかかわらず、やるべきことは実現するという意思表示をして、今後、数年間のうち具体的に予算化に持っていくということもあろう。したがって、予算当局の当面的対応に屈せず、将来を見据えた方針をしっかりと出すべきである。

(注) 耕作放棄地の解消手法にも類似の問題が指摘できる。この問題の解決は、無理に耕作をさせようとするのではなく、「なぜ耕作されないのか」という根本原因を解消することとなくして、本質的解決はしないことを、改めて認識する必要がある。端的に言えば、耕作しても採算がとれないから耕作されないから、十分な所得が得られるような環境整備こそが、当然ながら、必要なのである。例えば、中山間で、品目横断的経営安定対策の個別の規模にも達しないし、集落営農もできなくて、そういう制度体系とは別世界になってしまっているのか、コメならつくれば、生産調整があるとか、米価が下がって過ぎてもうからないとか、いろいろなことが折り重なってビジネスにならなくなっているわけだから、そういう根本的原因を解消しないと、無理やり耕作放棄をなくすというアプローチでは限界がある。

4. 農業の再生に向けた予算確保の正当性

農業への予算の重点的な拡充という点と、すぐに、すでに過保護な農業に支援の拡充は必要ないとの声が大きくなる。我が国の農業が過保護に守られているというのは間違いない。各国の食料生産に対する戦略的な取組から学ぶべき点も多い。

(1) 農業所得に占める政府からの直接支払いの割合

まず、農業所得に占める政府からの直接支払いの割合を比較すると、例えば、フランス、イギリス、スイス等の欧州諸国では90%以上に達しており、米国の穀物農家でも、年によ

って変動するが、平均的には5割前後で、日本の全品目平均の15.6%とは大きな開きがある(表1)。

ただし、我が国のコメにおいても顕著なように、市場価格が下がり、所得がほぼゼロかマイナスになっている経営では、わずかな政府支払いの支給であっても、所得の100%が政府支払いに依存していることになるので、所得に対する政府支払いの割合という指標には注意が必要である。

表1に対する反論として、日本の直接支払いが少ないのは、いまだ価格支持に依存した、遅れた農業保護国だからだ、という見解が寄せられる。これは間違いない。

表1 農業所得に占める直接支払いの割合(%)

国名	割合
日本	15.6
米国	26.4
小麦	62.4
トウモロコシ	44.1
大豆	47.9
コメ	58.2
フランス	90.2
イギリス	95.2
スイス	94.5

資料：農水省調べ。エコノミスト2008年7月22日号。

(2) 我が国は価格支持に依存していない

まず、なぜ、我が国の食料自給率が40%にまで落ち込んでいるのかを考えると、日本の食料市場の閉鎖性や農業過保護論の誤りも歴然とする。関税が高ければ、こんなに輸入は増えないし、関税が低くても農家所得を形成する国内の補助金が多ければ国内生産は増えるはずで、そうならないということは、どちらも十分高いとは言えないことが明白である。

① 関税＝国境における価格支持

我々の体のエネルギーの60%もが海外の食料に依存していることが我が国の農産物市場が閉鎖的だというのが間違いない。我が国の農産物の平均関税は11.7%で、ほとんど輸入食料が溢れるわけがない。我が国の農産物の平均関税は11.7%で、ほとんど世界の主要輸出国よりも低い。野菜の3%に象徴されるように、約9割の品目は、低関税で世界の産地間競争の中にある。

わずかに残された高関税のコメや乳製品等の農産物(品目数で1割)は、日本国民にとつての一番の基幹食料であり、土地条件に大きく依存する作物であるため、土地に乏しい我が国が、外国と同じ土俵で競争することが困難なため、関税を必要としているのである。

② 国内の価格支持政策

国内保護政策についても、コメや酪農の政府価格を世界に先んじて廃止した我が国の国内保護額(6,400億円)は、今や絶対額で見てもEU(4兆円)や米国(1.8兆円)よりはるかに小さく、農業生産額に占める割合で見ても米国(7%)と同水準である。しかも、米国は酪農の保護額を実際の4割しか申告しておらず、実はもっと多額の保護を温存している。

③ 日本の食料は高くない＝品質差が理解されていない

我が国は、国境での価格支持にあたる関税も平均的には低く、国内の価格支持政策も世界に率先して廃止した。むしろ、他の国々は、価格支持を止めていない。しばしば、欧米は価格支持から直接支払いに転換した、つまり、「価格支持→直接支払い」と表現されるが、実際には、「価格支持+直接支払い」の方が正確だ。価格支持の水準を引き下げた分を、直接支払いに置き換えているのである(注)。我が国は、まず、価格支持を廃止して、しかし、直接支払いは模索段階という感があり、諸外国に比べて、不安定な市場になっている。

それなのに、OECD(経済協力開発機構)のPSE(生産者保護推定額)の指標は我が国の農業には5兆円もの保護があり、しかも、その90%が価格支持に依存する遅れた国だといつか首をかき上げる。

この原因は、内外価格差に基づくPSEが輸送費と関税で説明できない価格差(我が国は突出してこの部分が多い)を、すべて「非関税障壁」として、保護額に算入しているからである。「品質差を考慮すれば、我が国の食料は高くない」ことは、日本の人々も、うっかり勘違いしている。

例えば、スーパーで国産のネギ一束が158円、外国産が100円で並べて販売されている場合、これを、158円の国産ネギに対して外国産が58円安いとき、日本の消費者はどちらを買っても同等と判断していると解釈すると、この58円分が国産ネギの「国産プレミアム」である。これは品質向上努力の結果であり、保護の結果ではない。しかし、国際的には、この58円が「非関税障壁」として保護額に算入されてしまうのである。

また、欧米に滞在した日本女性には、最初、大きなスーパーで青果物が安いと喜ぶが、近所にオーガニック等を中心に鮮度が高く高品質で日持ちのものばかりを売っている店があると、値段はむしろ日本よりも高いくらいなのに、そこでしか買わなくなるといような傾向がある。これが日本人なのである。

こうした「国産プレミアム」は、関税の高いコメと乳製品を除いた品目で試算すると、PSEの40%にも及んでおり、実際に価格支持で説明されるのは、実質は50%台に減る。これは、EUと同程度の水準で、日本が遅れた農業保護国と誤解される謎が解ける。しかし、このPSE指標が国内外で日本農業の過保護指標として多用されてしまっている。

(注) 筆者が2008年9月に高知大学の飯岡芳明教授らと訪れたたスイスの山間部の農家では、標高が高く最も傾斜の大きい地域(ゾーン3)の酪農やイチゴの50ha規模の経営では、約1,500万円の直接支払いを支給されている。内訳は、一般支払い(支持価格低下分の補償)1,050万円、環境支払い230万円、生物多様性維持への特別支払い(草刈りをし、木を切り、雑木林化を防ぐことでより多くの生物種を維持する作業)170万円となっている。それよりは標高が低い傾斜も緩いゾーン1の酪農・養豚に民営も入っている58ha規模の経営では、約750万円の直接支払い(一般支払い)577万円、環境支払い154万円、生物多様性への

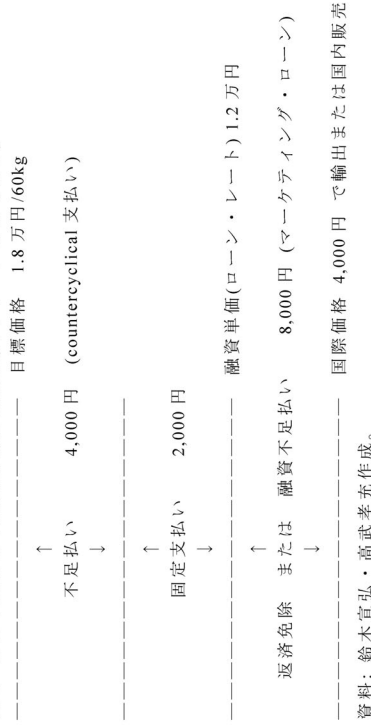
特別支払い16万円を支給されている。

(2) コストの高い米国のコム生産の半分以上が輸出できるのはなぜか

米国のコム生産費は、タイやベトナムよりかなり高いから、競争力からすれば、米国はコムの輸入国になるはずなのに、コム生産の半分以上を輸出している。なぜ、このようなことが可能なのか。

米国のコムの価格形成システムを、日本のコム価格水準を使って説明しよう(図1)。たとえば、コム1俵当たりのローンレート1.2万円、固定支払い2千円、目標価格1.8万円の場、生産者が政府(CCC)にコム1俵を質入れして1.2万円借り入れ、国際価格水準4千円で販売すれば、その4千円だけを返済すればよい(マケテイング・ローンと呼ばれる)。これに加えて、固定支払いとして2千円、および目標価格1.8万円と「ローンレート+固定支払い」との差額4千円(いわゆる「復活不足支払い」)も政府から支給される。このローンレート制度を使わない場合でも、1俵4千円で市場で販売すれば、ローンレートとの差額8千円が政府から支給される。つまり、生産費を保証する目標価格と、輸出可能な価格水準との格差(ここでは1.4万円)が、3段階の手段で全額補填される仕組みである。

図1 米国の穀物等の実質的輸出補助金(日本のコム価格で例示)



この仕組みは、コムだけでなく、小麦、とうもろこし、大豆、綿花等にも使われている。これが、米国の食料戦略なのである。

しかも、この米国の穀物への不足払い制度や酪農の用途別乳価制度は、輸出にも国内向けにも支払われるため、明らかに輸出補助金部分を含んでいられるにもかかわらず、輸出を特定した (export contingent) 支払いでないという形式的理由から WTO 上の輸出補助金にはならぬ。最近の WTO のパネル(紛争処理委員会)裁定は、この米国の不足払い制度を実質的輸出補助金と認定したに等しいが、しかし、米国は、WTO のパネル裁定も履行しないどころか、新しい農業法で、さらに政策を強化した。

実は、世界の農産物輸出は隠れた輸出補助金に満ち満ちており、2013年までにすべての

輸出補助金を廃止することが決定されたというのは誤りである。2013年までに全廃される予定の輸出補助金は「氷山の一角」である。

オーストラリアの AWB(小麦ボード)や多くの国の砂糖輸出も含めて実質的輸出補助金が数多く放置されている。しかも、輸出市場間で価格差を設ける AWB のダンピング型の輸出補助金は、日本の消費者がオーストラリアのための輸出補助金を負担してきたのである。

米国の実質的な輸出補助金額は、多い年では、コム、トウモロコシ、小麦の3品目だけの合計で約4,000億円に達している。さらに、これも十分な規律がない輸出信用(クレジット)が明らかな相手国に米国政府が保証人になって食料を信用売りする仕組みでも

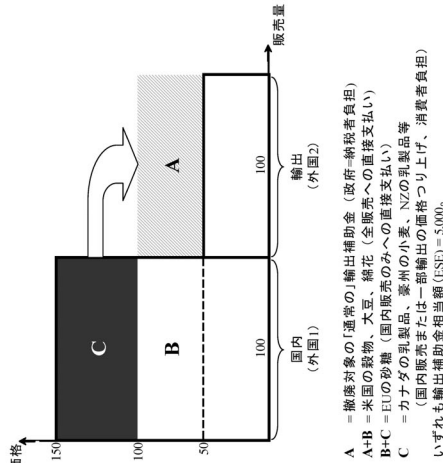


図2 様々な輸出補助金の形態と輸出補助金相当額(ESE)

資料：鈴木重弘作成。

4,000億円、食料援助(全額補助の究極の輸出補助金)で1,200億円と、これらを足しただけでも、約1兆円の実質的輸出補助金を使っている。

米国は農業の国際競争力があるから、輸出国になり、100%を超える自給率が達成されていると説明されるが、これは間違いである。我が国は、価格が高いが品質がよいことを武器に、輸出補助金なしで農産物輸出振興を図っているが、輸出国は、価格は元々日本より安いのに、さらに輸出補助金を多用して世界に売りさばっているのだから、この点でも、日本の農産物輸出振興はなかなか前途多難である。

つまり、換言すれば、我が国の自給率の低さは保護水準の低さの証であり、欧米諸国の自給率・輸出力の高さは、手厚い戦略的支援の証ともいえるのである(注)。

(注) 米国では、100%を大きく上回る十分な自給率を維持しているから、対外交渉で自

給率低下の懸念を主張しないだけで、実は食料自給率と国家安全保障の関係を非常に重視している。このことを最もよく示すブッシュ前大統領の日本を皮肉めるような演説を紹介すると、「食料自給は国家安全保障の問題であり、それが常に保証されているアメリカは有り難い」(It's a national security interest to be self-sufficient in food. It's a luxury that you've always taken for granted here in this country.)、「食料自給できない国を想像できるか、それは国際的圧力と危険にさらされている国だ」(Can you imagine a country that was unable to grow enough food to feed the people? It would be a nation that would be subject to international pressure. It would be a nation at risk)といった具合である。

5. 水田フル活用

(1) 水田フル活用の背景－食料危機の教訓

様々な需給要因の変化の影響は、集約されて在庫率に現れ、在庫が減れば価格が上がるという右下がりの直線的関係が比較的に観察されることが知られているが、2008年には、在庫水準の割には価格の上昇が激しく、経験則からの大きな乖離が見られた(図3)。オーストラリアの干ばつなどによる供給減やバイオ燃料用としての需要が加わり需給が逼迫したことは在庫率の低下に反映されるが、金融市場の不安からの投機ママネーの流入、穀物争奪戦が激化するという将来への不安心理、といった要素が実需分にプラスされ、ドル安による名目価格の上昇も大きな要因になった。それに加えて、国内供給を確保し、国内価格の高騰を抑えるため輸出規制が行われた。貿易量が減ったことが、在庫水準の割には国際価格が高騰するという事態を招いた大きな要因である。(中国等の飼料穀物需要の増加については、新興国の経済発展は近年継続的に進展してきている現象で、ここ1、2年に急速に伸びた訳ではないから、今回の穀物価格急騰要因とするのは必ずしも適切ではないように思われる。)

我々の国際トウモロコシ需給モデルによるシミュレーション分析では、需給要因で説明可能な2008年6月時点のトウモロコシ価格は約3ドル/ブッシュェルで、実測値の6ドルよりも3ドルも低い、つまり、需給要因以外の要因によって残りの3ドルの暴騰が生じた可能性が示唆されている。(ただし、投機ママネーの流入も輸出規制の実施も、バイオ燃料需要の拡大が今後の食料需給を逼迫させる可能性を見込んだ反応とすれば、バイオ燃料需要の拡大の影響は在庫率に反映されているとして限定してしまうのは過小評価の危険がある。)

今回の「食料危機」は、我々に大きな教訓を残した。需給が逼迫したら、まず自国優先で、輸出規制という食料の囲い込みが起り、高く買って買えないどころか、お金を出しても買えない事態が起りうるということが確認された。WTO(世界貿易機関)にしたがいがいい、関税削減を進めたために、小規模ながら玉米などの基礎食料生産を担っていた農家が潰れてしまった途上国は、主食が手に入らなくなり、悲鳴を上げた。

輸出規制は、自国民の食料を守る責任から行われる以上、それを完全に規制することは無理だ。しかしらば、食料を安易な国際分業に頼るルールは見直し、やはり自国での生産を取り戻さねばならないことになる。日本も生産現場の疲弊が進行しており、途上国で起きた混乱は、将来的には他人事ではないと考えるべきである。

穀物に対するバイオ燃料需要の拡大は、木くずや雑草を原料とする第二世代の実用化とともに取東していく可能性があるので、第二世代が主流となるまでの過渡期をどう乗り切

るかという問題と考えるとたまたまよい。さらには、原油の高騰はバイオ燃料を含む代替燃料の開発・利用を促進するから、エネルギー需給が次第に緩和、原油の高騰も緩和されるであろう。原油価格が落ち着けば、補助金を増額できないかぎり、バイオ燃料用に穀物を使用するのは採算がとれなくなり、バイオ燃料の義務目標の見直しも迫られてくる。新興国の「爆食」や人口爆発に伴う需要増加にも頭打ちがあることも考慮すべきである。一方、生産物価格の高騰によって、長期間の価格低迷で増産型技術開発が停滞していたために鈍化していた単収の伸びが加速される可能性や不耕作地の再利用の動き等も勘案すると、供給増加の制約を強調する見方にも疑問がある。したがって、世界的な食料需給が一方的に逼迫を強めることは考えにくい。この点は冷静に踏まえておく必要がある。

つまり、一方的に、穀物価格が上がり続けることはなく、価格の上昇と下落は繰り返すものと思われるが、問題は、WTOにより食料の生産・輸出国の偏在化も進んでいるため、何らかの需給変化の国際価格への影響が大きくなり、その不安心理による輸出規制、高直期待による投機資金の流入が生じやすくなり、さらに価格高騰が増幅されやすくなってきていることである。そうした事態が数年間続く可能性を踏まえ、それを凌げるだけの準備を普段からしておかねばならないということである。

(2) 水田フル活用の意義

今回の世界的な食料危機、玉米危機に際して、日本からフィリピンに玉米を20万トン送ることで、玉米の国際相場を急速に冷やすことができた。輸出規制が国際玉米相場に与える影響の大きさと、それに対して備蓄放出が相場を冷やすのに大きな効果を持つことについては、すでに、鈴木(2001)が表2のような試算を行っていた。

表2 不作為と輸出規制による玉米価格変動と備蓄放出効果(万円/t)

年	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5
	現状	連続不作為	不作為+規制	備蓄放出	備蓄放出
2001	20	20	20	20	20
2002	20	21.4	21.4	20.3	20.3
2003	20	18.7	18.7	19.7	19.7
2004	20	23.9	25.6	20.8	20.8
2005	20	13.6	10.2	18.7	18.7
2006	20	34.0	62.0	22.8	23.2
標準偏差	0	6.9	18.2	1.4	1.5

注: ケース1: 現状で変化なし。

ケース2: 2002~6年の5年連続不作為(毎年50万t)が輸出国で発生。

ケース3: 5年連続不作為(毎年50万t)に加えて輸出国内仕向が400万tを下回らないよう輸出規制が行われる。

ケース4: ケース2の事態で輸入国に毎年40万tの備蓄放出。

ケース5: ケース3の事態で輸入国に毎年40万tの備蓄放出。

出所: 鈴木(2001)

我が国が、世界の食料危機に備えて、また、普段から10億人以上に近づいている栄養不足人口の軽減に貢献することは、洞爺湖サミットでも表明した我が国の重要な世界貢献であり、そのためには、最も潜在生産力の高いコメを増産し、備蓄し、機動的に運用していくことが必要であり、水田の4割ものコメ生産を抑制するのは不合理との考え方ができる。

また、我が国が、不測の事態に備える場合にも、例えば、ほぼ100%を海外に依存しているトウモロコシを、不測の事態に備えることは不可能な中、最も潜在生産力のコメを機軸にして、不測の事態を凌ぐ体制を整える視点も重要である。

ただし、単純にコメ生産を増加するだけでは、それが主食用市場に回れば、米価が大幅に下落し、多くの稲作経営が窮地に陥る。そこで、通常時の余剰分は、飼料米、米粉、バイオ燃料米、備蓄米(棚上げ)などに回して、水田のコメ生産機能は維持し、可能な限り輸入への依存度の高いトウモロコシや小麦からコメへの代替に努めるとともに、緊急時には、国内の主食用、そして、国際的なコメ需給の逼迫を緩和するための援助にも回せば、日本の食料安全保障とともに、世界の食料安全保障にも貢献できる。「生産」調整から「販売」ないし「出口」での調整への移行を進めるのである。

繰り返すが、そもそも10億人以上も達しようかという栄養不足人口が世界に存在する下で、今回のような需給逼迫時でなくとも、平時から、日本がもつと増産し、備蓄を持ち、援助米を増やすことは国際社会における日本の当然の義務ともいえる。洞爺湖サミットでも、世界的な食料安全保障の確立のために、世界的な穀物備蓄体制を強化することを盛り込んだのであるから、特に日本が生産力を持つコメについては、世界をリードして推進する責任があるといえる。

コメ備蓄の積増しについては、あらかじめ定められた一定の数値化された発動基準にしたがってシステムティックに作動する体系が望まれる。それがはつきりせずに、過剰になると対処法的に緊急措置として行うのでは、「正直者がバカを見る」等の議論が出てきたり、関係者も前もって計画が立たない。我が国及び世界の食料安全保障に貢献するための大義名分の大きな基本的システムとして、体系的な制度に確立すべきであろう。米国では、新農業法で、飲用乳の不足私的の基準価格の算定に、飼料価格の高騰と連動して基準価格が上昇するルールを明文化したが、このような体系的な対応は、我が国のコメ備蓄積み増しのルール化にも、燃料・肥料等の生産資材高騰をナラシ対策の基準収入算定に反映させるルール化にも参考にするべきであろう。

しかし、輸入トウモロコシや小麦と国産米とは大きな価格差がある下で、エサ米や米粉に販売した場合にも、稲作農家に主食用米の場合と比較して遜色ない収入を確保できような支援がなされなければ成り立たないし、備蓄の拡充にも予算が必要である。思い切った予算の再編や拡充ができれば成り立たない現行の財務省による査定システムを見直し、国家戦略、世界貢献として、省庁の枠を超えた一段高いレベルでの国家全体での予算配分を行うべきが来ていると思われ。

(3) 水田フル活用と「選択制」の議論

水田のフル活用というのは、生産で調整せず、販売で調整することにより、まさに、現場の自由度を高めようとする流れであることを認識する必要がある。これが進めば、主食用米の過剰圧力が弱まり、結果的には、割当てが必要なくなり、主食用米、米粉用米、飼料米、バイオ燃料米、麦・大豆等、水田に何の用途のコメをつくるか、その他の作物をつ

くると異なる補填体系から、自らの地域や経営に合うものを選び、適地適作が誘導される体系が生まれる。

一方、新聞報道等に依拠すれば、コメの生産調整について提案されたとされる「選択制」は、次の二つの要素を含んでいる。

- ① 組織的な強制力に頼る部分を緩和し、経済的メリットで農家が参加を促されるように、参加メリットの強化として、参加者には米価下落に対する下支え措置を拡充する、
- ② 麦・大豆や、米粉、飼料米、は戦略作物として振興を図るため、生産調整とは切り離し、主食の割当を超過した農家でも、水田の一部に、これらを栽培すれば、補填対象とする、というものである。

この「選択制」は、強制的にお願いする側面を緩和しようとするが、主食の割当を遵守することに経済メリットを高めようとしている。これは、水田フル活用で、転作作物にメリット措置を上乗せすると、表裏の関係で、同様の過剰作付けの減少効果を持つ可能性がある。

また、生産調整への参加を、麦・大豆等の補填の条件としないというのも、麦・大豆等の増加につながり、結果的に過剰作付けの減少に寄与するかもしれない。こうしてみると、「選択制」＝過剰作付け増加、ということにはならない。つまり、冷静に見ると、水田フル活用と「選択制」の議論は、必ずしも、対立の構図ではなく、共通の目的を達成するために収斂させることが可能だと思われる。

6. 食料自給率の議論

(1) 目標は「絵に描いた餅」

これまで何度目も自給率目標が設定されてきたが、それに向けて自給率が上がったことも、目標が達成されたことも一度もない。常に「絵に描いた餅」に終わっている。これでは意味がない。

現在の食料生産は、生産要素である農地や担い手の状況(規模や年齢)や、技術水準に規定されており、それらの趨勢的变化がこのまま進めば、我が国の食料生産力は、今後どのように推移していくのかを踏まえた上で、生産力を引き上げるには、どのような取組が必要であり、その結果として、実現すべき食料自給率の目標につながる、という真付けの方向性が示される必要がある。

また、趨勢的に落ちつつある生産力を引き上げるには、どの程度の政策的コスト負担が必要で、国民として、それを負担しても自給率を引き上げるメリットがあるかどうかについて提示することで、国民理解を得るための議論が展開可能となる。また、国民に同じメリットを確保するのにかかるコストを可能な限り小さくする努力もかかせない。

こうした視点も含め、食料自給率に関する様々な指摘を踏まえ、今後の食料自給率の目標について、6月に提示された農政改革の方向の中で、次のように整理された。

(抜粋)

食料自給率問題

(1) 食料安定供給のための政策目標の策定

食料自給率目標については、生産・消費両面の関係者の取組の指針であると基本法上位置づけられている。また、食料自給率の国民への認知度についてみると、内閣府が昨年9月に実施した世論調査によると、食料自給率が低いと思う人が約8割を占めるなど、国民への認知度は高い。

他方、食料自給率については、

- ① カロリーベースでの表示が変動すること
- ② カロリーベースでの表示を基本としていないことから、畜産や野菜の貢献度が低く報告されること
- ③ 農業生産の構成要素である農地・人・技術との関係が不明確であり、農業政策の目標として不十分であること

このため、食料自給率を引き続き国民的な取組の指針とするためにも、補完的に、農業生産の構成要素である農地・人・技術の要因変化によって農業生産がどのように変化するかを示す指標を開発する方向で検討を進める。

なお、具体的な指標の開発に当たっては、米の生産調整や農業所得の実情に関する基本方向とも整合性を保ちつつ、学識経験者の技術的な意見も聴きながら本年秋までに案を示すこととする。

(2) 貿易自由化の影響－日本の自給率は40→50→60でなく40→30→12%か？

1) WTO、FTA の問題

WTO の農業保護削減交渉は、ゼロ関税に向けての単純な国際分業では、食料需給の逼迫で「輸出規制」等が行われる事態に対応できないという問題とともに、輸出国は自らの攻撃的保護は温存したまま輸入国には関税撤廃を迫るという理不尽な要求を突きつけているという問題の二つをかかえている。国益に反するならインドのようにNOという勇気も必要だ。米国は自国の利益に反するなら常にNOを貫いている。いつも最後は押し込まれるだけの日本では国際社会で軽んじられる。

結局、現行のWTOルールは次第にゼロ関税を実現する流れを止める機能を持っていない。それに加えて、二国ないし数カ国間のFTA(自由貿易協定)も、日豪に続いて、日米、日EUの準備が進められている。今回の「食料危機」や、いくつもの安全性の問題の浮上により、国産食料の重要性への認識が高まっているにもかかわらず、さらなる貿易自由化以前の問題として、生産資材コストの高騰にもかわらず、十分上がらないうる貿易価格の下で、酪農の苦境に象徴されるような我が国の食料生産の縮小が進んでいる。それに加えて、ダブルパンチで、貿易自由化の流れが止められないとすれば、世論が追い風だといわれるのは表面だけの話で、それとは裏腹に、我が国の食料生産の縮小は止まらない。日豪のFTAの成立だけでなく、40%の自給率が30%まで下がり、日米、日EUが続くとすると、WTOベースで自由化したのと変わらなくなり、自給率は12%に向けて下がるとの試算がある。かりに輸出産業がさらに発展してきたとしても、地域社会が崩壊し、国土が荒れ果てる中、食料は安く買えることを前提にして突き進むのが、日本の将来のあるべき姿なのかどうか今問われている。これは、農業関係者が決めることでも、経済界が決める

ことでもなく、消費者を含む国民全体で決定すべき、我が国の国家のあり方に対する重大な選択である。

2) WTOにおける更なる貿易自由化の動き

各国の食料生産の重要性をサミット等で世界的に確認したにもかかわらず、それと矛盾する単純なゼロ関税に向けての貿易自由化の加速化が同時に叫ばれているのは整合性がとれない。2008年末にも、世界同時不況を打開するために、貿易自由化を後退させてはならないとの機運から、WTO合意に向けた動きが再び強まったが、7月時点のインド・中国と米国の対立は引きずらずに、関税削減を緩めることのできる重要品目の全品目に対する割合で8%にすることを譲ったわけではないと言いつつも、4%プラス2%でやむを得ない、というような論調も流れ、日本が国益として、どの水準を守るのかさえ不明確なまま、「日本のせいで決裂したと言われたくない」というような姿勢が主張され、次に動き出したらどうなるか、厳しい状況だと言っている。

しかし、日本にとつては、関税削減を緩めることのできる重要品目の全品目に対する割合で8%にすることを譲ったわけではないと言いつつも、4%プラス2%でやむを得ない、というような論調も流れ、日本が国益として、どの水準を守るのかさえ不明確なまま、「日本のせいで決裂したと言われたくない」というような姿勢が主張され、次に動き出したらどうなるか、厳しい状況だと言っている。

「日本のせいで決裂したと言われたくない」というのは、どういう交渉姿勢であろうか。インドは、非農業分野の問題も大きいですが、最後の1国になっても、小規模農業に依存する途上国の立場を守るためNOと言っているし、米国は、自分の国益が世界のルールにならないかぎり、いつも拒否する。各国は、よくも悪くも、国益のために、譲れないものは譲れないと最後まで主張している。日本がそれをできなかつたら、日本は世界から軽んじられる。つづばねでも、譲歩も引き出せようが、これでは相手にされなくなってしまう。国内的にも、いまの状態でもWTO合意が成立したら、日本のコメ、乳製品、畜産物、砂糖、でんぷん等にどんな影響があり、放置すれば自給率はどのくらい下がり、その損失を補填するには、毎年どれだけの差額補填が国民的に必要か、というようなデータをきちんと提示して、日本としてどういう選択をするのか、国民に問うべきである。

これまでも、すでに貿易自由化を進めて、貿易立国として発展した日本であれば、輸出による発展で得られる利益よりも大きな損失を被りかねない、ギリギリの水準に近づいている可能性もある。これについては、一部の人の人々の利害に基づいて判断に任せられるものでなく、日本の将来の姿を選択するために、ぜひとも国民全体の判断が必要である。それに基づいて、「WTOの先行きがどうなるか不透明だ」というのでなく、「日本がどうするのか」を示すことが重要である。全会一致でない場合でも、日本がどうするのか、日本も、自らの国益に基づいて主体的に行動すべきである。

3) 輸入米の圧力

高関税の品目を、重要品目に指定できないと、現行関税が75%を超える場合には、関税を約7割削減しなくてはならないが、重要品目に指定できても代償措置が重いことを忘れてはならない。例えば、コメで、関税削減を一般品目の1/3にすれば、関税率(現行341円/kg)は261円程度で、その代わり、消費量の4%(37.5万トン)のミニマム・アクセス(MA)輸入量を追加しないとならない。重要品目を4%から6%に引き上げるには、さらに0.5%、残った税率が100%を超える場合の代償としての0.5%もさらに加わると、結局47万トン程度を追加、全体でMA輸入量は124万トン程度にはなってしまう。

ただし、MA ないしカレント・アクセス(CA、すでに輸入量が多い場合は現行輸入量に低関税を適用するもの)はWTOルール上、低関税で輸入可能な数量の設定であって、最低輸入義務が課されているわけではないことは認識しておくべきである。需要がなければ満たされなくてもよいことになる。特に、今回の世界的なコメ危機のような場合にも、また汚染米事件の背景としても、日本が、国内需要がないにもかかわらず、無理に77万トンのコメ輸入を実施することの矛盾が際立った。さらに、この数量を大幅に拡大し、最低輸入義務として必ず履行することとなり、国内及び国際コメ市場への影響が心配される。だからといって、仮に、コメを一般品目とする、関税は $341 \times 0.3 = 102.3$ で、約6,000円(60kg)となり、中国米が3,000円程度で港に着くとすると、9,000円の米価との競争になる。12,000円との差額を全生産量について補填するとすれば、約4,500億円必要になる。諸外国のMAへの対応を見ても、欧米で日本のコメに匹敵する基礎食料といわれる牛乳・乳製品については、例えば、米国のチーズについては、2000年で消費量の5%のMAが設定されているが、2%程度しか輸入されていない。我が国でも、乳製品のうち、国家貿易品目でないものについては、MAが満たされていないものもある。

国家貿易品目である必要はなくとも、検討の余地があると思われるが、その点はこのように解釈したとは思われない。現実には、韓国のコメやカナダの乳製品は国家貿易品目であるが、MAないしCAが満たされているわけではない。このように、MAないしCAをどのように関わらずに、国家貿易のためにMAの履行が問題になるなら、それを民間貿易に変更するという選択肢も考えられる。しかし、仮にMA米の輸入を民間貿易に委ねた場合は、低価格の輸入米が主食用市場にも流入し、国内米価の大きな下落要因になることが懸念される。いずれにしても、WTOが現状の案で合意すれば、コメについても、輸入米の圧力が高まることになる。

7. 割高でも売れる競争力と価格に反映されない価値の評価

(1) いくらコストダウンしても価格競争はできない

更なる関税引き下げの進展を受け入れられる場合、日本農業がいくらか規模拡大してコストダウンしても(注)、新大陸型輸出国とのコスト競争で勝てる見通しはない。もちろん日本の生産者も、日本の土地賦存条件下で、国民に対して可能な限り低コストで食料を供給する努力は最大限行うべきではあるが、それだけでは、むしろ、輸入品との競争には、真つ先にも動物にも人にも優しい地域資源循環型の農業を軸として、生産者が目指すべきは、環境に負けてしまいかねない(補論1参照)。それよりも、日本の生産者が目指すべきは、安全・本物の農産物を届けるといふ食にかかわる人間の基本的な使命に立ち返ることである。それによつて、まず、地域の、そして日本の消費者ともつと密接に結びつくことが第一であろう。そのことが、仮に安い輸入農産物との激しい競争の時代となつても、国産農産物を差別化して生き残る道となり、また、アジアに販路を見出すことにもつながる。

大規模化や経済効率の追求を否定するつもりは、まったくないが、それが、環境にも動物にも人にも優しく、消費者に自然・安全・本物の農産物を届けるという本来の使命を果たすつめ進められなければ、これからは生き残れないであろう、つまり、本来の意味での経済効率を追求したことにほならない、ということである。

(注) 今回の農地法の改正が、農地の流動化による規模拡大を促進するかについては、法律本体を改正するというのとは確かに画期的ともいえるが、すでに「所有」から「利用」へという流れは、長年にわたり、パイパス法が進められてきたことであり、法律本体が改正されたからといって、それだけで現場での農地の流動化が加速されるというようなものはないことは認識する必要がある。

今回の農地法の改正については、法律本体を改正するというのとは確かに画期的ともいえるが、すでに「所有」から「利用」へという流れは、長年にわたり、パイパス法が進められてきたことであり、法律本体が改正されたからといって、それだけで現場での農地の流動化が加速されるというようなものではないことは認識する必要がある。農地の流動化が加速されるには、現場での実効性の確保について、いろいろな予算措置も含めて、流動化の誘因(インセンティブ)が拡充される必要がある。

農地の集約は、想定どおりには進んでいない。米価は、1俵2万円を超えていた時代から、1万円すれすれになるまで下落したが、農地は簡単に動いていない。「米価が下がれば農地は動く」というロジックは実現していない。もう一度、現場の実態に即して、何が本質的な問題なのか、本当に有効な手だては何なのかを詰める必要がある。農地問題にかぎらず、現場のメカニズム、現場の経営者の現実的・合理的な経営判断に適合しなければ、政策的な意図は空回りしてしまう。

小規模な稲作経営は、赤字でも稲作を続けていく。0.5ha未満層は、時給がマイナスイ、つまり、稲作収入で支払経費をまかなえない状況であるが、飯米農家を含めると、この階層のコメ生産に占めるシェアは18%もあるというのがあるが、農水省の推計である。0.5~1ha層の生産シェアは23%、1~2ha層では19%で、これらの階層も他産業並みの時給は得られない、つまり、企業的には赤字経営の状態である。これらを足すと、生産量で60%に及ぶ経営が赤字でも稲作を続けているという事実が、農地集約の困難性を物語っている。

転用期待による貸し渡しが、しばしば問題視される。そういう地域があることは認めるが、全国的に、それを大きな要因とするのは実態にそぐわない。

(2) 少々高くても消費者は支えてくれるか

スイス農業省を2008年9月に訪問した際、山間の傾斜地の多いスイス農業は、生産性ではドイツや英国にはとても競争できないので、ナチュラル、オーガニック、アニマル・ウェルフェア(動物愛護)、パイオダイバーシティ(生物多様性)等への取り組みをより徹底することと、価格は割高でも消費者に納得してもらおうのが方向性だとの説明があった(高知大学の飯岡芳明教授との調査)。確かに、スイスの卵は1個60~80円もするが、20円の輸入物に負けていない。ケージ飼いが禁止され、野原で伸び伸び育った鶏の価値を国民は十分評価しており、割高でも「本物」を支える姿勢が定着している。「これを買うことで農家の皆さんの生活が支えられ、それによって自分たちの生活が支えられているのだから当たり前でしょ」と小学生の女の子が答えたという意識の高さにも驚く。このような関係を我が国でも築けるであろうか。

(3) 価格に反映されない価値への直接支払いは合意されるか

我が国での従来の、漠然とした「多面的機能」論は保護の言い訳としか認識されなかつたきらいがある。我が国でも、例えば、生物多様性(オタマジャクシ、カブトエビの数など)、

水田の洪水防止機能・水質浄化機能、パーチャール・ウォーター・ウォーター（輸入農産物を仮に日本で生産したとすれば、どれだけの水が必要か）、カーボン・フットプリント（原料調達・生産・流通・消費・再利用までの全行程での CO2 排出量の表示）、窒素負荷、農村景観といった具体的な指標を共有して、食料の確保と付随して国内の食料生産が果たしている価値を一層に認識していく必要がある。

価格に反映されない食料生産の様々な価値を理解してもらいために生産サイドは説明しなければならぬ。我が国の農業に対する支援がけつして「過保護」なのではないという事実を理解してもらおうと、「農家が困る」ということではなく、国民全体の失うもの（注）を具体的な指標で提示し、支援の根拠を明確にし（注）、生産者と消費者の支え合う信頼関係を強化し、それを国際的な貿易ルールにも反映していく努力を急がなくてはならない。

表3は、このことを端的に問いただしている。これは、日本、韓国、中国、米国の4カ国でコメの市場を考え、極めてシンプルなモデルによる例示的な試算結果であるが、もし WTO によりコメ貿易が完全自由化された場合には、生産者の損失と政府収入の減少の合計は1.1兆円にのぼるが、消費者の利益が2.1兆円にのぼるため、日本トータルでは1兆円の「純利益」が計上されている。これが狭義の（外部効果を考慮しない）経済指標の変化であり、食料貿易の自由化を推進すべきとする一つの根拠となっている。

表3 コメ関税撤廃の経済厚生・自給率・環境指標への影響試算
一 経済効果で測れないもの的重要性

変数	単位	現状	日韓FTA	日韓中 FTA	WTO
消費者利益の変化	億円	1523.6	21080.6	21080.6	21153.8
生産者利益の変化	億円	-1402.0	-10200.4	-10201.6	-10201.6
政府収入の変化	億円	-988.3	-988.3	-988.3	-988.3
総利益の変化	億円	-866.7	9891.8	9891.8	9963.9
コメ自給率	%	95.4	88.6	1.7	1.4
パーチャール・ウォーター 立方km	立方km	1.5	3.8	33.2	33.3
農地の窒素受入限界量	千トン	1257.3	1207.5	827.2	825.8
環境への食料由来窒素供給量	千トン	2379.0	2366.0	2199.4	2198.8
窒素供給/農地受入限界比率	%	192.3	195.9	265.9	266.3
オタマジャクシ	億匹	44.6	41.4	0.8	0.7
秋アカネ	億匹	389.9	362.1	7.1	5.8
フード・マイル	億匹	3.7	3.4	0.1	0.1
フード・マイル	ポイント	457.1	207.6	3175.9	4790.6

資料：鈴木(2007)。
注：世界をジャボニカ米の主要生産国である日本、韓国、中国、米国の4カ国からなるとし、コメのみの市場を考え、極めてシンプルな例示的なモデルによる試算。「国産プレミアム」（国産米に対する消費者の高評価）は考慮していない。

しかしながら、同時に、表3は、わずかながら、表3は、わずか数%というようようなコメ自給率の大幅な低下によるナショナル・セキュリティの不安、水田の減少による窒素過剰率の1.9倍から2.7倍への大幅増加による環境負荷・健康リスク（乳児の酸欠症、消化器系がん、糖尿病、アトピー等）の増大、パーチャール・ウォーターの22倍の増加やフード・マイルの10倍の増加による

環境負荷の大幅増大といったマイナスイラス面も多くなることを数値で示している。
日本についてのパーチャール・ウォーターとは、輸入されたコメを仮に日本で作ったとしたら、どれだけの水が必要かという仮想的な水必要量の試算である。パーチャール・ウォーターの22倍の増加は、水の豊富な日本で大量の水を節約し、すでに水不足の深刻な輸出国の環境負荷を高めるという国際的な水収支の非効率性を生むことを意味する。

フード・マイルとは、輸入手相別の食料輸入量に、当該国から輸入国までの輸送距離を乗じ、その国別の数値を累計して求められるもので、単位はt・km（トン・キロメートル）で表わされ、遠距離輸送に伴う消費エネルギー量増加による環境負荷増大の指標となる。フード・マイルの10倍の増加は、コメの輸送によるCO₂排出が10倍になることとほぼ同義である。

さらには、生物多様性についても試算可能である。表3においては、宇根豊氏の「農と自然の研究所」等の「田んぼの生き物調査」のデータを活用して試算した結果、稲作の崩壊により、オタマジャクシは384.1億匹、カブトエビは43.9億匹、秋アカネが3.6億匹が死滅する可能性が示されている。

例えば、北イタリアの水田地域では、水田の持つ水質浄化機能、オタマジャクシやトンボなどが棲息できるといった生物多様性の維持、我が国でも指摘されるが十分評価されていない洪水防止機能を評価し、それらは米価には反映されないが、住民が利益を得ている部分であるから、それに対する対価は別途支払うべきとの考え方に基づいて、他の畑作経営に上乗せした直接支払いを行っているという。

いくらか経済的に豊かになっても、田圃も牧場もない殺伐とした社会で、人は健全に暮らすことはできないだろう。つまり、農の営みというのは、健全な国土環境と国民の心身を守り育むという、大きな社会的使命を担っているのである。

食料自給率の低下、及びそれに付随するこれらの外部効果指標は、表3のような技術指標としての数値化は可能だが、それを簡単に金額換算して、狭義の経済性指標の純利益の1兆円と、単純に比較できるものではない。しかし、だからといって、様々な人々の価値判りも軽視されたいというものではない。社会全体で十分に議論し、様々な人々の価値判断も考慮し、適切なウェイトを用いて、総合的な判断を行うべきものである。

また、これらはいずれも、現行の WTO ルールには反映されていない指標である。現行の WTO では、狭義の経済性指標のみに基づき、継続的に一律的な関税削減を行う道筋になっており、このままでは、仮に、その速度を緩めることができて、やがて関税がゼロになる流れの途上にあることを重く受け止めることができず、一律的な保護削減ルールの適用は、資源賦存条件の不利な地域の農業が破滅することを容認するものである。それは、米国やオーストラリアといった人口密度の低い大規模畑作地帯に有利な一方、アジアのように人口密度が高く一戸あたり耕地面積が零細な稲作地帯の農業の存続を困難にし、食料自給率の低下を招いていくであろう。その危険性は、今回の「食料危機」で再認識された。

ナショナル・セキュリティの問題を含め、各国の多様な農業が存続する価値を再認識し、多面的かつ具体的な指標に基づいて、世界的な食料貿易自由化や農業保護削減の無制限な推進を今一度再検討し、総合的な判断基準を導入することを、アジアやアフリカ諸国が連携を強化して世界に働きかけよう努力を要する。WTO は、そもそも(狭義の)経済効果のみの観点に立つものであり、その他の配慮は FAO 等でやればよいという

見解もあるが、別々に対処したのでは、総合的判断基準に基づく自由化の限界をルール化できな

い。したがって、狭義の1兆円の利益とは直接の金額換算で比較できな

いとしても、もったいなく、農産物の生産の存在する価値を具体的に示すことにより、日本国内で一般的な人々の理解を得るだけでなく、それらの指標を世界のルールに反映されるものにもま

で到達させる必要がある。そこに到達しなければ、一律自由化への流れを止めるとは難

しい。外部効果を考慮した総合評価を行うことが経済学の常識になっている現在において、そ

れを無視したオールド・ファッションな経済学が、WTOではいまだに使われているという

奇妙な事態を改善し、零細な稲作を主体とする多様な農業・農村の存続を可能とするルー

ル変更に向けて、東アジア諸国が連携を強化する必要性が高まっている。

(注)「食料の市場価格の低下につながる生産者への直接支払い、生産コストに見合う価

格では高く購入できない消費者に、食料を安価に提供する役割を果たすのだから、生産

者に支払われる形を探った消費者への補助金ではないか」との指摘もある。その側面があ

るのも確かである。カナダ政府は、以前から、この点を強調している。

(4) 行動への誘因となる仕組みづくり

なお、消費者アンケータに、一般的に、高くても国産農産物を買うと答える消費

者が90%にも達するのは、自給率はなぜ40%なのか、ということがしばしば問題にされる

が、その要因の一つは、消費者の実際の購買行動とのギャップであり、これに対処するに

は、具体的な行動に結びつくインセンティブ(誘因)を高める努力も必要である。例えば、

フード・マイレージの重要性から、この国産の豚肉を買うと200gのCO2が削減できると表

示されているが、ポイント制にしてメリットを手がでてしまう。ここで、生協の関係者が検

討しているのが、ポイント制にしてメリットを還元するシステムである。具体的には、国産

がスイス全体に普及した。そこで、それを政府が公的な基準値に採用することになり、一

方、Migroは、それでは差別化ができなくなるため、さらに進んだ取組や基準を開発して

独自の認証を行うというサイクルで、農産物価値のアップグレードと消費者の国産農産物

への信頼強化に好循環が生まれている。こうした農協と生協等との連携強化は、我が国で

も期待したい。

8. 現場の声に応え、消費者、国民が納得できる政策に

政策決定に当たっては、政策を創るのは農村現場であり、消費者、国民であるという視

点に立ち、本場に現場で必要なものは何なのか、どうすれば消費者、国民が支持してく

るか、という視点から、シンブルだがポイントを押さええた効率的な対策を早急に詰める必

要がある。また、関係団体・組織は、「組織が組織のために働いたら組織は潰れ、拠って

立つ人々のために働いてこそ組織は持続できる」という視点を持つ必要があるだろう。

また、大枠で、これが重要だという方向が出て、それを現実にそれぞれ別の施策に落

としていく場合に、今あるそれぞれの霞ヶ間の各県で持っているいろいろな事業、非常に

詳細な事業があった、それはそれなりにすべて目的があるわけだが、そういうものに落

し込んでいくと非常に細かくなり、それが現場に行くと、その市町村で一手にそれを引き

受けて、似たような事業がまた錯綜してしまうことが多い。

市町村の担当の方が説明しても、農家の方もなかなかわかりづらいし、質問しても市町

村の方も答えきれない場合がある。この辺りでは農水省等も相当に努力されていると思うが、

さらに、わかりやすさ、使いやすさ、ポイントを押さええて所得形成に届く重点化という点

で改善がないと、結果的に現場で使えないところを打破できない。

また、施策の発動のルールについても考える必要がある。日本の施策はやや対症療法的

に緊急措置として行われる場合が多くて、その事態が終わるとまた消えて、また何かある

ともう一回大騒ぎして緊急措置をやるということを繰り返しているような側面がある。

例えば、米国では、現行制度が対応できな

い事態に遭遇すると、それが今後とも必要で

あるとすれば、すぐに新たなルールとして農業法などで発動基準を明確にして入れ込んで

いくというよう

なことが機動的に行われている。それができれば次に同じことが起きても

ルールに沿って対処できて、関係者もそれを見越して経営計画が立てられる。日本の施策

も、システマティックなルール化で今後

に持続的に耐えられるような制度体系にするとい

う視点を重視すべきであろう。

参考文献

佐開津典生『農政の論理をたどす』農林統計協会、1987年8月。

Kinoshita, J., N. Suzuki, and H.M. Kaiser, "The Degree of Vertical and Horizontal Competition

Among Dairy Cooperatives, Processors and Retailers in Japanese Milk Markets," Journal of

the Faculty of Agriculture Kyushu University, 51(1), February 2006, pp. 157-163.

生瀬守真『農業再建—真価問われる日本の農政』岩波書店、2008年1月。

鈴木宣弘「不作+輸出規制による玉米価格変動と備蓄放出効果」『国際備蓄構想の

経済的効果に関する分析報告書』食糧庁、2001年9月、pp.1-4。

鈴木宣弘「WTO・FTAの潮流と農業—新たな構図を展望—」『農業経済研究』第79巻2号、

2007年9月、pp.49-64。