

## あらためて農業・農政のあり方を考える ：経済連携問題に寄せて

東京大学大学院 教授  
農学生命科学研究科長

しょうげんじ しん いち  
生源寺 眞 一

### 目次

1. 先鋭化した意見の対立
2. 原点を確認する
3. 「行うは難し」の財政負担型農政
4. 結びにかえて

### 1. 先鋭化した意見の対立

TPP（環太平洋連携協定）締結に向けた交渉への参加を検討すると表明した昨秋の首相の所信表明演説。これをきっかけに農産物貿易や農政をめぐる意見の対立が一挙に先鋭化している。単純な構図ではない。農業界と経済界の対立や農林水産省と経済産業省の対立に加えて、与党民主党の中にも自由貿易推進派と慎重派・反対派の対立がある。閣僚のあいだにも温度差が見え隠れする。

いかにも唐突であった。国の基本方向の選択に関わるテーマであるにもかかわらず、また、農業のみならず多方面への影響が必定であるにもかかわらず、あらかじめ周到な検討や調整が行われた形跡はない。そもそも所信表明演説は農業の問題にひとことも触れていない。関係省庁から提供される現状分析や試算値に関して事前の調整はなく、大きく食い違う情報が飛び交う状態が続いている。

このままでは冷静な議論は難しい。そもそも議論の土台となる事実認識の共有がなされ

ていないからである。また、共有に向けた努力が十分払われているとも言い難い。もうひとつ、冷静な議論を難しくしている事情がある。それは、近年の農政の領域において、農業者の耳目に入りやすいメッセージが発信され続けてきた点である。選挙の集票が強く意識されていたためである。とくに民主党にその傾向が強く、政権交代後も戸別所得補償によって小規模農家も農業を継続できることを強調し、食料自給率についても、10年後にカロリーベースで50%という高い目標を掲げることになった。

そこへ来て、突然のTPP参加検討の表明であり、農業の競争力向上の強調である。農業界にしてみれば、持ち上げられるだけ持ち上げられたあげくに、いきなりハシゴを外されたといったところであろうか。戸惑いと反発の拡がり、むしろ当然だと言うべきであろう。けれども、たんに反対の狼煙を上げ続けているだけでは、農業の未来を切り開くことはできない。そもそもTPPがあろうとなかろうと、日本の農業とりわけ水田農業の持続性

には危険信号が点滅しているのである。

いまほど冷静な議論が求められているときはない。そのためにも、食料と農業に対する国としての基本姿勢を明確にする必要がある。食と農の原点の確認と言ってもよい。もうひとつ、この国の農業に可能なことと不可能なことを見極めることも大切である。できもしない夢物語を語ることに意味はないし、現状の固定化は農業の衰退傾向の放置につながると考えるべきである。

## 2. 原点を確認する

冷静で現実的な議論を積み重ねていくためには、農業・農村の現実を直視することがなによりも重要である。時々刻々変化する国際環境に対する日本農業の適応力のレベルを規定するのは、第1に農業そのもの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しつつ、競争力水準の向上にも結びつく農業政策の配置である。もうひとつ大切なことは、10年・20年後の農業・農村のビジョンを明確にすることである。近未来の農業・農村のかたちが見えないことも、農業界の不安を増幅している。この点にも留意しなければならない。

近未来のビジョンが見えない点は、食料の問題にも当てはまる。こちらは消費者としての国民の漠然とした不安感につながっている。食料はこれなしでは人間が生きていくことができないという意味において、絶対的な必需品である。絶対的な必需品としての食料については、食料安全保障の観点からもミニマムの国内供給力を確保し続けることが大切である。食料の安全保障は万が一の不測の事

態への備えであり、同時に、万が一の事態への備えがあるからこそ、人々が冷静な判断のもとで安定した行動をとることができる点にも留意する必要がある。

国内供給力の確保が大切だと述べたが、近年の事態の推移はことの重要性をあらためて認識させるとともに、はたして食料の国内生産は大丈夫かといった懸念にも結びついている。なかでも2007年から08年に生じた世界の食料価格の高騰は人々の記憶に新しい。とくに最大時には12カ国が米や小麦の輸出禁止措置を講じた点を、食料の輸入陣営として重く受け止める必要がある。輸出陣営の食料政策にも、絶対的な必需品としての食料の特質が反映されているのである。

もうひとつ、昨年秋に公表された2010年農林業センサスの速報値も、ある程度予想されていたこととは言え、この国の農業の将来に対する懸念を増幅するものであった。なによりも、農業就業人口が過去10年間で33%減少した。農家数の減少率19%を大きく上回っている。しかも、2010年の農業就業人口に占める65歳以上の割合は62%に達しており、平均年齢も66歳となった。10年前の61歳から一段と高齢化が進んだかたちである。

国内の食料供給力の基本は、農地と農業用水と確かな技術を備えた人材である。しかるに、経済連携のタイプやその帰趨如何にかかわらず、日本の農業の持続可能性には危険信号が点滅しているわけである。周知のとおり、そのなかでも水田農業の後継世代の先細り状態が深刻である。問題は、すでに増加しつつある貸しに出る農地を引き受ける側の動きが弱いことである。残念ながら、小規模農家の

存続を謳いあげる政策が担い手層の意欲に水をさした面も否めない。民主党政権下の米の戸別所得補償は、生産調整参加農家に対するメリット措置としては合理的な側面を有しているものの、水田農業の規模拡大と担い手の育成という面では前政権下の政策よりも後退した。

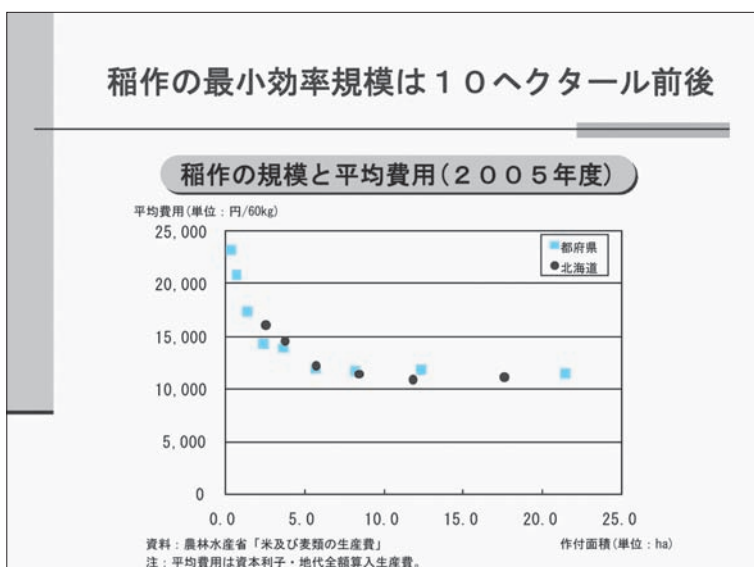
高齢化が顕著に進んだ水田農業の現状を裏返せば、いまも述べたように、意欲のある農家にとっては規模拡大を行いやすい環境を意味する。また、**図1**に示されているとおり、規模拡大によるコストダウンのポテンシャルも存在する。ただし、ふたつの点の認識が重要である。ひとつは、稲作のコストダウンの効果は10ヘクタール前後ではほぼ消失することである。基本的には、田植えなどの作業には限られた適期があるため、ある程度の規模を超えると収量や品質の低下が生じる関係が作用していると考えられる。また、都府県の稲作については、規模拡大に伴う圃場の遠距離化・分散化の影響もあるはずだ。いずれにせ

よ、規模の拡大によるコストダウンの効果の発現には限界があることを認識しておく必要がある。

もうひとつ重要なことは、コストダウン効果を存分に発揮できる規模、つまり日本の条件のもとでベストの状態に到達したとしても、なお海外の農産物とのあいだにはコスト格差が残るという冷厳な事実である。そこで議論され始めているのが、財政からの直接支払いによって内外のコスト格差を補填する方式である。この点については節をあらためて私見を述べることにするが、内外価格差という基本的な点についても、客観的で蓋然性の高い情報が共有されているとはいいがたいように思われる。例えばミニマムアクセス米のSBS（売買同時入札方式）の落札価格をもって内外価格差の目安とするといった議論もあるが、はたして妥当かどうか。プレーヤーがごく限定された取引のもとで、特殊な入札方式によって形成された価格である点を忘れてはなるまい。

近未来の農業・農村のかたちについて、ここで多くを述べることは控えたい。ひとつだけ、地域の農業を牽引する担い手の育成は不可欠であるが、そのことがアメリカのような新大陸型の農業の形成を意味するものではない点をはっきりさせておきたい。このようなビジョンについては、コストと規模の関係を示した先ほどの**図1**によっても非現実的であることがわかるが、同時に筆者は、農業なかでも水田農業が農村コミュニティ

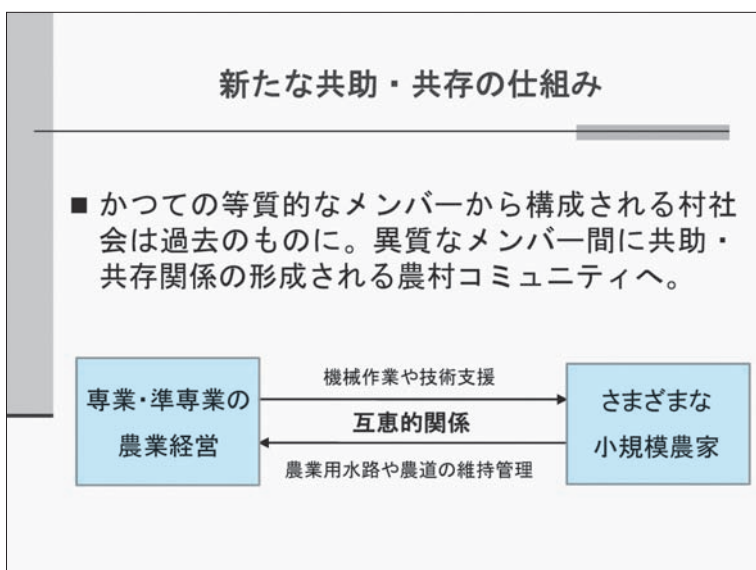
図1



の共同の営みに支えられた存在であり続けることが、これからの日本の社会にとって望ましいと考えていることを付言しておきたい。

例えば、いまでも農業水利施設の維持管理の活動にはすべての農家が参加することが基本になっている。地域によっては、農業は中止した元農家が参加する場合もある。水田農業の基層にはこうした共同行動が組み込まれているわけである。もっとも、戦後の農地改革を経て形成された等質的な村落社会は過去のものとなった。専業・準専業の農家が活動する一方で、小規模な兼業農家や高齢農家が存在し、定年帰農や新規に移り住んだ世帯も仲間入りする。もちろん元農家も健在だ。これが多様化したメンバーからなる農村の姿である。そんななかで、等質的な農村とは異なるかたちの共助・共存の関係を創造する取り組みが求められている。いや、すでに各地で模索され、実行されていると言ってよい。ごく簡略化して描き出してみれば、図2のようになろうか。

図2



### 3. 「行うは難し」の財政負担型農政

経済連携のタイプに応じて、利害得失に関する客観的で蓋然性の高い見通しを消費者・納税者・産業界・農業界等について描き出すことが、困難な議論を一步でも進めるうえで大切であることをあらためて強調しておきたい。利害得失の見通しという点では、都市的地域と地方都市・農村を比較する観点も重要であろう。そうした作業を通じて、経済界には日本の食料と農業の特質に対する理解を深める姿勢を望みたいし、農業界に対しても、食料自給率や多面的機能を一面的に強調するだけでなく、日本の第二次産業・第三次産業の実情と国民生活の実態に目を向ける姿勢を求めたい。

さて、この種の問題を議論するさいには、ひとつのオーソドックスな接近法がある。すなわち第一段階として、国が一定の方向を選択した場合に、それによって利益を得る人々と損失を被る人々があるとして、利益と損失

を相殺してネットで利益が生じるか否かの判断が求められる。そして第二段階では、ネットで利益があるとして、利益を得る人々から損失を被る人々に対する再配分のメカニズムをどう設計するかが問われることになる。このように、経済連携をめぐる今回の議論はきわめて複雑ではあるものの、本質的には全体利益の大きさとその再配分の問題として定式化できる。

まだまだ判断の材料は不足しているものの、ここへ来てクローズ

アップされているのが、財政負担型農政への転換という方向である。財政負担型を納税者負担型と言い換えてもよい。例えば国境措置を段階的に引き下げていくとすれば、海外の農産物に伍していくためには、対抗手段として国内の農産物の価格を引き下げることが考えられる。この価格引き下げによって生じる損失を、財政の支出によって補填するわけである。農産物価格の支持という方法をとらないという意味で、直接支払いと表現されることもある。いずれにせよ、価格支持から直接支払いへの転換が、全体利益の再配分を行うためのひとつの手法であることは間違いない。

けれども、価格支持による消費者負担型農政から直接支払いによる財政（納税者）負担型農政への移行は、まさに「言うは易く、行うは難し」だと考えておくべきであろう。かりにプラスの全体利益があるとしても、その再配分に向けて農業政策を大きく転換するだけのリーダーシップが発揮されうるかどうか。この点について、ヨーロッパではすでに実践済みだという指摘もある。たしかに、EU（当時のEC）では1992年の農政改革を契機として、価格支持による消費者負担型の農政から直接支払いによる財政負担型農政へと転換した。ただし、92年改革以前のECの農政においても、過剰農産物の輸出補助というかたちでかなりの財政支出が行われていた点も忘れてはならない。

日本の場合にもポイントは、農業に対する補償の財源支出がはたして国民に受け入れられるか否かである。どの程度の国境措置の引き下げのもとで、どの程度の財政負担が必要となるのか。巷間伝えられているような消費

税で2%といったラフな情報では心許ないばかりである。もうひとつのポイントは、この種の財政負担が行われるとして、それが農業のコストダウンにつながるかたちで用いられ、中長期的には納税者の負担の軽減に結びつくことであろう。

消費者の観点からの国民の理解も重要である。この点もあまり楽観視すべきではなからう。近年の米の価格の低下によって消費者の家計は恩恵を受けている。これは消費者も実感しているに違いない。けれども、価格低下の実感がただちに納税者としての負担増を許容することにつながるわけではない。むしろ、消費者負担型の農政のほうが比較的受け入れられやすい手法であることも事実である。いわば何となく負担しているというわけである。これに対して財政負担型農政の場合、負担の大きさは予算のかたちで明示される。また、複雑なフードチェーンを経由して消費者に届けられる品目の場合、農産物の庭先価格の引き下げが必ずしも最終製品の価格引き下げにつながらないことがありうる。この点にも留意する必要がある。

いま述べた意味では、米をめぐる政策の問題はむしろ単純であるとするべきであろう。生産された米と消費者が購入する米のあいだに、複雑な加工の工程が介在するわけではないからである。難しいのは麦や乳製品向けの生乳などをめぐる政策である。高度に加工されて消費者に届けられる農産物の場合、関税の引き下げといった国境措置の組み替えの影響は単純ではない。つまり、その農産物の生産者だけでなく、関連する食品産業にも複雑に影響が及ぶことになるからである。国内の

農産物価格が引き下げられることで食品産業の国産素材志向が高まる可能性がある反面、より安価な加工品や調整品の輸入によって関連する食品産業が深刻な影響を受ける可能性も否定できない。

現代の農産物の多くは、農業の川下に位置する食品製造・食品流通・外食の各段階で付加価値を移転・形成されながら最終消費者のもとへ届けられている。農業のあり方は食品産業のあり方を規定し、食品産業の帰趨が国内農業に対する需要を大きく左右する関係にある。経済連携の問題は農業界と産業界の対立の構図で語られているが、農業界と産業界が相互に依存する関係にあることも少なくないのである。加えて、農業と食品製造業が地方に密に立地する産業であることも忘れてはなるまい。比較的安定した産業として、食品製造業は地方の雇用機会という意味でも重要なポジションにある。

#### 4. 結びにかえて

前節でも触れたEUの農政改革は、価格支持から直接支払いへの移行という文脈で、しばしばモデルとして言及される。たしかに、EUの農政に学ぶべき点は少なくない。この点について、92年改革の前後のヨーロッパ農政をウォッチした経験のある筆者に異論はない。けれども、何が学ぶべき大切な要素かとなると、個々の手法もさることながら、改革を貫いているその姿勢なのではないかとも感じている。

EUの農政改革は1992年の改革以降も着実に深化してきた。1992年に続いて1999年にはアジェンダ2000の呼称で知られる改革が実施

され、2003年にはアジェンダ2000の中間見直しも行われた。さらに2008年にも改革の路線を確かなものとする点検作業が合意され、実施に移された。これはヘルスチェックと呼ばれている。こうした一連のプロセスから読み取ることができるのは、改革の持続に向けた強靱な意志にほかならない。

対照的なのが日本の農政である。1999年に農政の羅針盤として食料・農業・農村基本法が制定され、遅まきながら農政改革に着手したにもかかわらず、2007年夏の参院選で民主党が圧勝して以降、日本の農政は逆走の要素も含みながら、深刻な迷走状態に陥っている。迷走状態に戸惑いをもっとも強く感じているのは、現場の農業者にほかならない。経営のレベルアップのための投資についても、当面は様子見ということにもなる。いまや政策がリスク要因になったかのようなようである。

洋の東西を問わず、農業政策は利害が複雑に錯綜する問題である。合意形成は簡単ではない。けれども、農政を進めていく環境として、EUにとくに恵まれた状況があったわけではない。むしろ、改革に向けた合意形成という点では、困難を極める環境にあったと言っても過言ではない。1992年改革の時点でも、加盟国は12に達していた。国によって農業の実情には大きな違いがあり、農業保護に対する姿勢にもずいぶん温度差があった。その後も加盟国では政権の交代があり、東欧からの新規の加盟があるなど、合意形成の環境は困難の度を増している。それでも、改革の深化に向けた合意が勝ち取られているのである。この点もEUから学ぶべき点であるように思う。

(2011年1月12日)