

20150318_銀座農業政策塾／第4期本編第1回_議事録

日時：2015年3月18日（水）19:00－21:00

場所：東京・銀座 銀座会議室

テーマ：「農政の展開と農産物の輸入自由化」

発表者：葛谷栄一さん（農林中金総合研究所客員研究員、農的社会デザイン研究所代表、
当塾世話人）

参加者：参加者 14人（発表者を含まない）

（会社経営、会社員、新聞記者、シンクタンク研究員、公務員、NPO法人理事長、
行政書士、司法書士など）

目次：

1. 農政の展開と現在の位相
2. 直面する課題
3. TPPそして自由化の影響と本質
4. 日本農業の方向性

発表：

1. 農政の展開と現在の位相

現在、農政はどういった位相にあるのでしょうか。農政の展開は3段階に分けることができます。①戦後農政。食料の大規模不足から増産を行うことを目標としました。1951年には戦後の水準に戻しました。②農業基本法（1961年制定）。新たな農業の方向付けを行いました。増産一辺等、お米中心から、野菜・果樹・畜産など商品性の高い作物へ焦点を当てていき、構造改革を目標としました。①は農地解放による小農化、耕作者主義でした。②は担い手を専業農家として、これを育成する方向としました。しかし、食料自給率の低下が急速に進みました（1960年当時の食料自給率は70%か80%でした）。最大の原因は貿易の自由化と円高です。土地利用型農業である米、小麦などの競争力を喪失しました。それでも、お米の自給はできていましたが、お米の消費の減った分が、肉、油脂、小麦の消費に移りました。日本の農業の特徴である小農、家族経営は、兼業農家として残りました。これが現在の農協改革などにも関連しています。実態として日本の農業は稲作の兼業農家が支えてきました。稲作は兼業農家でもできるようになりました。機械化による装置産業化です。化学肥料、農薬という近代的な農業資材を利用することによって省力化が進みました。水の管理をしながら、土日のみの作業で十分となりました。兼業農家がいたので、日本の農業を残せたといえます。規模拡大を妨げているのは兼業農家という批判があります。しかし、お米は儲からない中、兼業収入で稲作、水田、地域を維持してきました。大きな役割を果たしてきたといえます。先の批判はおかしいです。しかし、担い手をどうにかしないといけないというのも事実です。兼業農家ががんばっているうちに、次の担い手をどうにかしないとイケません。しかし、現状はそうなっていません。これが大問題です。

③新農政／新基本法農政。どんどん食料自給率が下がってきたことにより、日本の農業の位置付けをどうするかという議論が増えてきました。これに対応するのが、食料・農業・農村基本法です。日本の農業を食料、農業、農村の3点で整理し直しました。生産者と消費者の両方をにらんでいます。そこに、農村もあります。これは地域政策です。日本の農業について、より効率化を進め、構造改善を進め、経済原理を進展させるのを目標とします。これとともに、農業・農村の多面的機能にも焦点を当てます。この多面的機能に対して直接支払いを行います。従来は農協をとおして補助金を支払い、支援していたところからの転換です。発端はGATTウルグアイラウンドです。この最大のポイントは補助金の世界的見直しでした。いわゆるデカップリングです。農業の生産と所得を切り離すというものです。最低限の所得は別の形で補てんします。日本ではまず、中山間地域の直接支払いから始まりました。しかし戸別所得補償制度等の直接支払については政権交代が絡んで、現状、ぎくしゃくしており安定した制度にはなっていない。

2001年、日本でもBSEが発生し騒動になりました。食品の安全問題がクローズアップされました。この後、食品安全基本法が制定され、消費者庁が発足しました。新基本法は右手に市場原理、左手に外部的価値（消費者と多面的機能）をバランスさせるものです。このバランスよりも食品の安全問題が優先されました。2007年になってやっと、品目横断的経営安定対策（自民党政権時代）がとられました。小泉政権時代の構造改革の現れでもあります。従来、農政は大きい農家も小さい農家も一律に扱ってきました。この対策では認定農業者（比較的な規模の大きい農家）を対象としました。しかし、この対象から漏れる農家が多数いました。そこで、集落営農（集団化）についても対象とすることとしました。集落営農組織に5年先には法人化する等の一定の要件が課されるとともに、個人経営、法人経営ともに規模要件が付されました。この対策が農業界に波紋を呼び、民主党政権誕生の契機の一つとなりました。つまり、自民党は農村票を一時失ったということです。

民主党は戸別所得補償制度を提案しました。対象の絞り込みを一切しないとするものです。お米の販売農家すべてを対象とします。定額部分（10アールあたり1万5千円）と変動（減少補てん）部分があります。ある意味で日本らしいお米を中心とした直接支払いといえます。合わせて、食料自給率向上事業である水田フル活用です。その補てんも行いました。

自民党政権復帰後、活力創造プランが提案され、民主党農政からの転換をはかっています。ビジョンは「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」です。方向としては、需要フロンティアの拡大、需給と供給をつなぐバリューチェーンの構築、多面的機能維持・発揮、生産現場の強化（農地中間管理機構の活用）などです。しかし、農地中間管理機構は需要に供給がなかなか追いつかない状況です。現場からすれば、農地を貸すのは誰でも良いとは限らないということです。地域の実情、関係性を重視する必要があります。経営所得安定対策の見直しや水田フル活用と米政策の見直し、日本型直接支払い制度の創設が行われています。米の直接支払い交付金の見直しは平成26年産米から単価を10アールあたり15000円から7500円に削減とするものです。こうした中で26年産米価格は大幅に下落しており、米農家は窮状にさらされているというのが現状です。

2. 直面する課題

飼料用米への方向付けにより生産調整の解消を行うという政策が行われています。上からの目標設定はしないので、農家自らが米の需給を見極めて生産して欲しいという考え方です。飼料用米へ手厚い交付金という形になって現れています。ここには数量払い（たくさん作ると加算される）が導入されています。しかし、交付金の水準が高く、この水準が維持できなくなると飼料用米生産が成り立たなくなってしまうのではないかと危惧するところです。財務省からは早くも手厚すぎるとクレームが出ています。

現状、水田の4割で生産調整が行われています。生産調整は1971年からです。これに誰も手をつけてきませんでした。そこで鳶谷は97年頃から水田の畜産的利用の推進を主張し、政策に反映させてきた経過があります。水田を水田として利用し維持していくための方策は、第一に主食用米の生産です。一人当たり消費量の減少と人口減少によってさらなる余剰をもたらすことが必至です。そこで大半を海外に依存している飼料穀物（脂の多い肉、乳脂肪率の高い牛乳の生産向き）や牧草（牛用）の自給を図っていくため、飼料用米、WCS用稲の生産が必要となります。これだけでは限界があります。さらに、米粉による小麦粉の代替が考えられます。微細粉技術の開発により、加工・成型が難しいという米粉の特性を克服し、商品化が可能となりました。最後に、水田放牧の振興による水田利用が期待されますが、中国地方や九州で一部行われるようになりました。なお、お米のバイオマス（油抽出）はコストがかかり過ぎるためまだ実用には適しません。

自公政権によって創設された日本型直接支払いは、従来の中山間型直接支払い、環境保全型直接支払いも含まれます。つまり、組み替えただけで、今のところ新しい中身はありません。

食料・農業・農村基本法制定後の農政の位相は市場原理と外部価値のバランス農政といえます。とはいえ、食の安全を先行させた農政が展開されてきました。そうこうするうちに昭和一桁世代のリタイアが急激にすすみ、それに対応するため今般の農業改革をすすめようとしているといえます。予算を確保しつつ、市場原理の行き過ぎを止めつつ、農村の維持がはかられるかが問われています。市場原理に傾きすぎた農政のバランスを取り戻す、これが最大の課題です。ほんとうにバランスができるかの転換点に入っています。しかし、アベノミクス的な4つの農政改革、さらにTPPへの加入となると、かなり揺さぶられることが予想されるとともに、農業・農村という貴重な財産が大きく失われてしまうことが懸念されます。

3. TPPそして自由化の影響と本質

TPPの影響試算にもいろいろあります。政府の試算によるとGDPは3.2兆円増加します。しかし、大学教員の会の試算によると4.8兆円減少します。前者の中身は消費が増えて生産が減ります。また、輸出の増加を目的とするはずですが、輸入の伸びに及ばないことが数字になっています。

安倍首相はTPPについて出口が見えてきたとしています。4月の日米首脳会談か、GW明

けか、APEC前に決断する可能性があります。障壁は米議会によるTPA可決ができるかどうかです。この審議がぜんぜん進んでいません。大統領側の民主党は反対ですが、共和党（茶会党以外）は賛成です。米国においてもねじれが生じています。このように考えると、結局、日本の国益とは何か、ということに行きつきます。日本の国益とは自動車の輸出でしょうか。日本も米国もみんなの国益というものが存在しなくなっています。TPPによる恩恵は一部に限定されています。恩恵を受ける人の分化、二極化です。格差の拡大でもあります。TPPによる恩恵は多国籍企業のものになっています。しかも、多国籍企業は国と一体ではありませんし、共生の考えもありません。各国も覇権主義だけです。自国のみが生き残るだけのために活動しています。

GATTですが、IMFとともに戦後体制として作られました。第二次世界大戦の反省から、貿易の自由化を行わないと平和を獲得・維持できないとするものです。第二次世界大戦は保護主義によって生じたとするものの帰結です。こういう論理に素直に従ってきました。しかし、これを否定する学説も発表されており、行き過ぎた貿易の自由化について見直す時ではないでしょうか。GATT、WTOの決議は全員賛成が必要です。また、美味しいところだけのつまみぐいはできない仕組みです。しかしもはや、全世界が合意することは難しいということで、二国間交渉であるFTA・EPAが進展してきたのが経緯です。TPPはその世界版です。米国は米国のために世界の一部の国々との関税ゼロ、完全自由化を目指しています。

4. 日本農業の方向性

グローバル化の時代だからこそローカルにこだわるべきです。たとえば、TPPで一番大きな影響を被るのは農業の近代化(穀物や畜産物の生産の大規模化)を進めてきた北海道です。海外の競争力のある穀物や畜産物と戦わなくてはならなくなります。海外との競争が避けられないのであれば、他の国で作っていないものを作る必要があります。だからこそ、都市農業や中山間地域農業に可能性があるともいえます。

農業（農産物）の諸要素と方向性について考えます。農政（国）ベースは安定供給と安全を担います。民間ベースは価格、品質・安心、コミュニケーション等の価値（数字にならないもの）を担います。しかし、現在の農業の議論は農政ベースばかりです。いまのうちに、品質・安心、コミュニケーション等の価値を指向する必要があります。この部分こそ、差別化ができます。今後の方向性となるはずですが、また、2つの方向性を地域営農というかたちで調和させて成り立たせていく地域マネジメントが重要となってきます。

最後に全体を総括するかたちで「日本農業辺境論」を提案したいと思います。中山間地域農業、都市農業はほとんど日本の農業・農政では位置付けられてきませんでした。しかし、有機農業も含めて日本の農業を変えていく基軸になり得ます。「辺境にこそ、日本農業あり」です。

以上