

第4回EPA・農業ワーキンググループ議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時：2007年2月26日(月) 16:01～18:11
2. 場 所：中央合同庁舎4号館509会議室
3. 出席者：

主査	浦田	秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
メンバー	伊藤	隆敏	東京大学大学院経済学研究科教授
同	大泉	一貫	宮城大学事業構想学部教授
同	木村	福成	慶應義塾大学経済学部教授
同	高木	勇樹	農林漁業金融公庫総裁
同	本間	正義	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
	大村	秀章	内閣府副大臣(経済財政政策)

(議事次第)

1. 開会
2. 議事
 - (1) 農業改革について
 - (2) 自由討議
3. 閉会

(配布資料)

農林水産省提出資料

(参考資料)

EPA・農業ワーキンググループ現地視察について

(概要)

(浦田主査) ただいまよりEPA・農業ワーキンググループ第4回会合を開催します。

皆様におかれましては、お忙しい中ご出席いただき、まことにありがとうございます。

本日は、農林水産省より井出官房長、高橋経営局長、佐藤大臣官房総括審議官にご出席をいただいている。

まず、井出官房長から農業改革についてご説明いただく。井出官房長には主に以下の4点についてお話しいただきたい。

第1点。重要品目の国境措置を撤廃し、生産者に対する直接所得補償を行う場合、所要額はどれくらいになると見込まれるか。価格支持政策による消費者負担も含め、農業に関する国民負担はどの程度か。

第2点。これまでに実施してきた担い手の育成、生産性向上等農業構造改革に関わる施策の成果、問題点をどのように評価するか。これと関連し、食料・農業・農村基本計画に参考表示されている農業構造、農業経営の展望は、12年以降どの程度実現されているのか。具体的なコスト削減、価格低下の大きさ等、改革の成果を具体的に示していただきたい。今後改革のスピードを加速することはできるのかどうかについてもご意見を伺いたい。

第3点。特に農地の利用集積や有効利用において成果が十分ではなく、むしろ耕作放棄地等が増加するなど、状況が悪化していることは施策の前提とされる制度的枠組みに問題があるのではないか。例えば農地の所有と利用の分離を徹底するための制度的枠組み等を検討すべきではないかという問題提起である。

第4点。農業就業者の減少が今後一気に進むと見込まれているが、これにどう対応していくのか。農業分野においても外国人研修生が増加しているが、この位置づけをどのように考えているか。

以上、4点を中心に井出官房長からご説明をいただき、その後自由討議に入りたい。

皆様方におかれましては忌憚のない意見交換をお願いしたい。

(井出官房長) では、ご説明させていただきます。

お手元に資料として3つ用意させていただいている。1つは「国内農業の体質強化に向けて」で、基本的にはこれで説明をさせていただく。お求めの国境措置を撤廃した場合の国内農業等への影響評価、また過去において牛肉、かんきつ等、輸入自由化をしたものの影響評価についても別紙でまとめている。

「国内農業の体質強化に向けて」の1ページ目の目次をご覧いただきたい。これについては現状と課題、目指すべき姿、農政改革の取組と今後の展開方向の3つに分けて記述している。

我が国農業をめぐる課題のページから説明させていただく。

我が国の農業では農業従事者の大幅な減少、さらに高齢化が進展している。特に高齢化という点では既に65歳以上が農業従事者の58%を占めている。都市部に比べると10年ぐらい早く高齢化が進んでいると言われている。さらに、農業生産額も最近10年ぐらいを見るとかなり減少してきている。平成12年と平成17年の5年間を比べても約7%生産額が落ちている。耕作放棄地も平成2年から平成17年の15年間で22万から38万ヘクタールに増えている。自給率に至っては、昔は73%という高い水準を守っていたが、現在は約40%と世界的にも極めて低い水準に低下してきている。

こうした中で、食料の安定供給の確保と多面的機能の発揮を担うため、経営感覚に優れた担い手が農業生産の相当部分を担う構造を確立することが課題である。

2ページであるが、部門・品目別に見ても、水稻等の土地利用型農業については規模拡大も進んでいない。一方土地の制約の少ない畜産、野菜・果樹についてはこの間規模拡大は相当程度進展している。

昔は米が中心だった。しかし、現在は、米、野菜、果樹、畜産、それぞれが4分の1程度ずつとなっている。米を見ると、農業を主にやっている主業農家への生産集中が非常に遅れている。

3ページであるが、そういった中で規模拡大に加え、機械の効率的利用、圃場間の移動ロスを減らすための団地化等が必要である。規模拡大あるいは団地化により生産費なり労働時間は大体半分ぐらい削減できるというデータが左の図に出ている。ただ、経営規模拡大や団地化により生産性向上を最大限図ったとしても、アメリカやオーストラリアと比べると1農家当たりの農地面積がアメリカでは我が国の100倍、豪州では1,800倍という天文学的な違いがあり、国内での生産性向

上努力だけでは埋められない溝もある。

4 ページに日米の生産コストを比較している。水稻について見ると、日本で10ヘクタール以上の層は、作付面積で7%、農家戸数では6,700戸で、全体の農家戸数の0.5%しかいない。こういった農家でもカリフォルニアの農家と比べればコストで約5倍の格差がある。

その原因は、圃場のまとまりや区画規模の違い、季節、気候等による栽培方法の相違、機械の稼働面積による農機具費の格差などがある。さらに、エネルギー価格等もアメリカと比べて日本はかなり割高であることも寄与している。

5 ページに日米の水稻栽培方法の典型的違いを示した。アメリカは平均して東京ドーム80個分を1農家で耕作している。使っているトラクターの大きさが異なる。また、アメリカでは種も飛行機から蒔いたりしている。日本でそのようなことをすると種が圃場の外へ出てしまうのでできないし、収穫に使っているコンバインの大きさが全然違う。

6 ページは畜産についてである。我が国の酪農は戦後営々とした努力の結果、既にEU並み、またはそれ以上の規模に到達している。しかし、それでもアメリカやオーストラリアに比べるとまだ規模が小さい。肉用牛経営においてはアメリカはともかく、オーストラリアは広大な国土を活用し草地で飼っているので経営規模が大変大きい。

その結果、生産コストを比較した場合、北海道であってもアメリカ、豪州に比べると、特に飼料費でかなり割高になっている。

7 ページが野菜・果樹についてである。野菜・果樹は規模で勝負するというよりは、鮮度やおいしさといった日本人の得意なきめ細やかなところで勝負している。しかし、最近では、輸送技術が発達したため、中国等から余り品質に遜色のないものが入ってくる。

7 ページの後段が小麦、砂糖などの加工原料についてである。これらは輸入品等と品質面では差別化が困難である。砂糖はどこで採れても大体同じような砂糖であるし、脱脂粉乳はどこでつくっても大体ほぼ同じような脱脂粉乳である。このため、こういったものは輸入品との競争に直面する。

8 ページからがお求めの国境措置を撤廃した場合の影響である。我が国は国土が狭隘、山がちであり、また、雨が多いということもあり、乾燥地帯で広大なア

メリカや豪州との間には努力だけでは埋められない生産性格差がある。関税はこうした生産性格差を調整するための国境措置として従来からWTOにも認められた手法である。

こういう中で、仮に関税を撤廃した場合にどうなるかを一定の想定を置いて計算してみた。前提として、別紙の国境措置を撤廃した場合の国内農業等への影響（試算）の1ページをごらんいただきたい。四角で囲ってあるところが試算の前提である。我が国が全ての国に対し全ての農産物、農産物加工品、加工食品等の国境措置を撤廃したとしたらどうなるか、である。前提として、国内需要量は変わらないとしている。これは今我が国は飽食の時代で国民一人当たりの供給熱量は減少傾向にあり、さらに人口減少過程にあるため、関税が下がって安いものが入ってきてても国民が今まで以上に食べることはあり得ないということである。

国際価格も変動しないという前提を置いている。一般的には米のように輸入に回っている部分が非常に少ない作物については、日本が輸入することになれば価格は一時的には上昇すると思われるが、そういったものは数年を待たずして輸出国の生産拡大により吸収されていくと考えられ、ここでは我が国の輸入の増大は国際価格を変動させないと置いている。

また、財政負担による追加的な対策を行わないとした。さらに、例えば果樹のように代替性があるとか、加工食品のように原料がいろいろ入り交じっており個別に影響を見通すことが難しいものについては省いている。

この資料の2ページをごらんいただきたい。試算結果が出ているが、全体で最終的には約3兆6,000億円、現在の我が国の農業総産出額8兆5,000億円の約42%に相当する国内生産額が減少すると見通している。

その影響のシナリオとして、3つに分けて考えている。1つは加工品等の内外価格差が大きく、かつ品質格差がないことから、関税を撤廃すると外国産品に全部やられて壊滅するだろうというものである。小麦、ビート、サトウキビ等の甘味資源作物、でん粉原料用のかんしょ、ばれいしょ等である。

2つ目は内外価格差は大きい、一部の品質面等で国産の方が優れているものについては、国産の方が優れている部分は残り、残りの過半がなくなってしまうものである。これは生乳、牛乳、あるいは牛肉、豚肉、大麦等である。

3つ目は、品質面において国産品に明らかな優位性があるものである。これは、

特定の用途仕向け、一部の品質等級のもの、いわゆるすそものが競合し価格の安い外国産品と置き換わるだろうと見ている。これは、卵、鶏肉、お茶、落花生等々が考えられる。

この3つのグループに分け、試算をしている。

以上のシナリオで、国内生産額の約4割に当たる3兆6,000億円程度が減ると試算した。

その結果、国民総生産、GDPベースでも農産加工業その他に影響が波及するため、トータルで約9兆円減る。これはGDP全体の約1.8%に当たる。

また、約375万人が農業、食品産業、その他関連産業の生産減少に伴い失業するだろう。その場合、食糧自給率は40%でも低いと言われているが、何と12%にまで落ちると考えられる。

元資料の8ページの左下に黄色で囲ったところに、国境措置に代えて農業者への直接所得補償をするとしたらどうなるかが書いてある。この3兆6,000億円の減少を食い止めるためには、所得補償などで新たに約2兆5,000億円のお金が必要であろう。外国産品と裸で競争することになるため、消費者価格が国際価格になるだろう。現行の国際価格と国内価格との差を補てんするとすればこれだけのお金がかかる。これだけのお金を措置することができるのかという問題もある。

さらに②にあるように、所得補償したとしても、国産品と外国産品が裸でぶつかり合うということになると、常に国産品のシェアが一定しているということはありません。例えば、為替や毎年の品質で国産品のシェアは変動する。

したがって、今関税を張っていることにより輸入量の調節機能があるが、関税を撤廃するとそういったものがなくなる。その結果、所得補償しても国産品の一部あるいは相当部分が売れないということになり在庫になるあるいは廃棄処分をせざるを得ないということになり、実際に国民の口に運ばれないまま廃棄されることも可能性として出てくる。

9ページには、そういうことになると恐らく我が国の農地の6割程度で作付けるものがなく荒廃する可能性がある。そうなれば、単なる耕作放棄だけでなく、いろいろな機能が損なわれる。結局、日本から水田がほとんどなくなるということだから、日本が日本でなくなってしまう、ということになるのではないかと。

国境措置撤廃に伴う地域経済の影響として、北海道、東北をはじめ地域により

農業・食品工業の地域別総生産に占める割合が高い地域があり、地域社会にとって相当な打撃になる。

また、価格低下に伴う消費者メリットも存在する。これは約3兆3,000億円の消費増加になると考えている。一方、農業関連産業事業者の収入減少に伴う消費減少も約3兆5,000億円ある。その結果、農村部は荒廃し、メリットは都市部に集中すると考えられる。

10ページから12ページは過去に行われた輸入自由化等の影響評価である。牛肉、かんきつ、りんご、さくらんぼの4品目について示した。時間の関係で牛肉についてのみ話すと、牛肉は平成3年に数量枠を廃止した。牛肉の現行関税率は38.5%である。その結果、海外から安い牛肉が入ってくることにより日本の食卓が多様化し、牛肉の消費量は増えた。最近はBSEの影響によりアメリカからの輸入が止まったりして減っているが、傾向としては、消費量としては増えている。一方、国産牛の消費量は決して増えていない。

高級な和牛については、瞬間風速として大きなダメージを受けたが、その後回復し、ある意味で外国から入ってくる牛肉とは別ものという世界をつくってきている。我々が普段、口にしている、いわゆる国産牛肉と言われる乳用牛のホルスタインの雄牛から成る肉などはかなりのダメージを受け、価格も低迷した。最近ではアメリカからの輸入が止まったせいで少し価格を戻しているが、かなりダメージを受けている。現時点においても、肉用子牛の価格安定制度等でかなりの補てんをして生産を維持している状況である。

13ページからが基本的な考え方である。平成11年に新たな食料・農業・農村基本法を制定したが、この中で私どもは国民に対する食料の安定供給については国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これに輸入と備蓄を適切に組み合わせて行っていくことを宣言している。

18年12月、内閣府が行った食料の供給に関する特別世論調査の結果だが、これによると総体として9割近くの国民が食料あるいは少なくとも主食は、生産コストを引き下げなければいけないが、引下げながらも国内でつくる方がよいと答えており、基本法の方向は国民の理解を得ていると考えている。

14ページであるが、その基本法制定以降、農林水産省において農地政策、米政策あるいは経営政策など、矢継ぎ早に改革を実施してきた。基本計画の見直しを

17年3月に行ったが、現在基本計画に沿って工程管理表をつくり、その工程管理表にのっとりの確に施策の具体化を進めている。

15ページが目指す農業構造の姿である。現状で、総農家293万戸のうち、農業所得が他産業並みの家族経営は12万から15万戸しかいない。平成27年には総農家数が210万から250万戸に減るだろうが、その中で農業所得を他産業並みの33万から37万戸、およそ二、三倍にふやしていく。あるいは集落ぐるみで経営をし、ゆくゆくは法人化をめざす経営体が2万から4万、法人経営を1万にしていく。

きちんと農業で生計を立てられる農家が農地の7割から9割程度を集約し耕作している姿をランドデザインとして描いている。

16ページであるが、このように目指している農家がどれ位の規模かについて、農業経営の展望を示している。そこでは、例えば、水田農業では今後10年程度後、現在の認定農業者の2倍から3倍の経営規模を実現し、労働時間を2割から6割、生産費を2割から4割削減することを目指している。

17ページで、これまでの政策の検証について記載している。ここでは、農地の集積あるいは米の生産コストがどうなってきたかを示した。

担い手が経営する農地面積の割合であるが、平成7年から5年ごとに示してある。5年ごとに大体10ポイント増えている。平成17年では38ポイントまできているが、これをすう勢値で線を伸ばすと、10年後の平成27年には約6割までしかいれない。我々が構造展望で思い描いているのは、担い手が農地面積の七、八割は担ってほしいということであり、かなり加速化を要求されている。

18ページで生産コストを示している。生産コストは7年から12年で4%、12年から17年の5年間で8%とコスト削減は一定程度なされているが、この調子でやったのでは10年後の27年に60キログラム当たり1万4,400円にしかならない。経営展望で例示した経営体の生産コストの水準は大体1万1,000円であり、これについても相当程度頑張らないと実現できない。

これをやるために、担い手に施策を集中化、重点化していく。あるいは農地については面的にまとまりのある形で利用集積していく。また、さまざまな先端技術を活用して農作業等を合理化していくことが重要な課題である。

19ページは、ウルグアイラウンド対策の効果について従来公表したものをまとめてあるが、これについては時間の関係上割愛をさせていただく。

最後に20ページ以下が今後の展開方向である。担い手への施策の集中化・重点化については既に品目横断的経営安定対策の導入を決め、19年度から具体的に実行に移す。農地政策改革は、現在残された大きな課題であり、本格的な検討に着手している。

さらに、IT、バイテク、知的財産の保護について、我が国農業の潜在力を発揮できるようさまざまな取組を行っている。

21ページが品目横断的経営安定対策である。これについては、既に意欲と能力のある担い手に対策の対象を限定することから、導入に当たっては各方面からかなりご批判もあった。しかし、今やらなければ絶対に手遅れになるということで昨年法案を提出し、既に実行に着手している。

22ページでは、19年度から、制度資金の面では農林漁業金融公庫から融資するスーパーL資金の無利子化、農地の面的集積の支援、あるいは税制面では、品目横断的安定対策の交付金を準備金として積み立て、それで必要経費、機械器具等を買ったりした場合には損金算入できるような制度も組み立て、担い手になるメリットをさまざまな角度から検討し、構築し、誘導している。

23ページが農外からの新規参入促進である。平成17年9月施行の農業経営基盤強化促進法の改正により、一般の株式会社等農業生産法人以外の法人も農業に参入できるようになっている。また、意欲的な企業等の新規参入を促進するための支援対策も19年度から導入している。もちろん、将来の担い手たり得る農業者あるいは雇用労働力の確保のための新規就農支援も行っている。

農外企業については、3倍の500企業ぐらいまでもっていききたいということで今応援している。

24ページ。担い手が農業で生計を立てられる、効率的かつ安定的な農業経営に発展することが可能になるよう、認定農業者の経営改善、集落営農の法人化の加速化、あるいは農家出身の農業従事者が減る一方で農業法人やサービス事業体が増加していることを踏まえ、雇用労働力も視野に入れて新たな就農者の確保を目指している。

先ほど4点目として外国人研修生の位置づけについてお尋ねがあったが、農業の場合、雇用労働者は現在農業従事者の5%程度である。今後法人化が進展したり企業の農業参入の動きが高まれば、雇用労働者の確保の重要性は増していくも

のと考えられる。ただ、こうした場合に我が国に若者や女性など多くの未就労者がまだ多数いる中で、直ちに外国人労働力の活用といった選択肢をとることになるのかについては慎重に考えていくべきである。

外国人労働者の受け入れについては専門的、技術的分野の受け入れを積極的に推進する一方、単純労働者については、国民のコンセンサスを踏まえつつ十分慎重に検討するとの制度の基本的考え方が示されている。農業経営体の外国人労働者に対するニーズもしっかり検討した上で、政府全体の方針の下で適切に対処していきたい。

25ページが農地政策である。残された大きな課題であるが、担い手にまとまった形で農地を集積する、特に面的な集積の加速化が最重点事項であると考えている。具体的には、農地は経営資源として有効利用することを最優先すべきとの理念の下、所有と利用を切り離し、原則として地域に面的集積推進機関を設け、この機関が農地の利用権を一旦プールし、それを面としてまとまった形で担い手に再配分する仕組みをつくりたい。また、その仕組みが動くようにメリット措置の集中化、重点化を行い、担い手の規模拡大等の効率的営農を推進する明快な農地政策を確立したいと考えている。現在、専門家や実務についての有識者等により議論いただいております、その結論を得て具体的な見直しのステップに進んでいきたい。

26ページには農業におけるイノベーションということで、IT、バイオ、先端技術の活用等についてあるが、詳細は割愛させていただく。

最後に、27、28ページに、我が国の農業に関する国内支持ということで、我が国農業に関する国民負担についての資料を添付してある。ご参照いただきたい。

ちょっと駆け足になったが、時間の関係で私の説明は以上とさせていただきます。

(浦田主査) どうもありがとうございました。

では、これより自由討議に入る。

(木村メンバー) 国境措置を撤廃した場合の国内農業等への影響と試算についてである。農業部門に対する損失が大きいことを一生懸命いろいろなところで膨らませていることがテクニカルにはわかった。1つは、需要曲線が垂直ということ、つまり価格は下がっても需要は増えないということである。また、供給側も、本当は供給曲線は右上がりになっているはずだが、ここも生産性の上昇は全く考慮

されていない。

何より国境措置により価格が高くなっており、その部分は消費者が負担している。ものすごい損失だと言っているが、その部分は消費者が払っていることが認識されなければならない。

負の波及効果の話もしているが、これも産業連関表か何かでやられたと思う。これは、ほかのセクターでも沢山生じることであり、プラス面でもやはり波及効果は出てくるため、その部分も勘案しなければいけない。

こういう数字をいろいろな方に見せ、だから日本の農業を守るために絶対に国境措置が必要なのだと、テクニカルな計算を普段なさっていない方に言うのは、ミスリーディングなインフォメーションを流しているのではないか。

少なくともこれをつくられた方は、何が起きているかよくご存じで、消費者がどれだけ負担しているかもよくご存じの上でつくられたと思う。

国の政策を考えるとき、もちろん所得分配の話もあるが、ここで損害が出ると言っている部分のほとんどは、それ以上に実は消費者が負担しているというところを忘れないで議論しなければ、話が曲がっていってしまうのではないか。

(井出官房長) この試算はありていに言えば昨年この会議からお求めがあったため試算をしてみたということを銘記願いたい。

国内で、アメリカやオーストラリアには比べるべくもないコストで農業をやっているわけだから、消費者負担があることは当然存じ上げている。一方、40%という低い食料自給率であり、国民の生命線をそれでしかまかなえていない。まかなうためのコストであるということもある。それを破棄するのであれば、まさに自給率が12%になっても消費者負担を減らす方がいいのだという理屈になるのではないか。

(大泉メンバー) オーストラリアやアメリカと我が国の農業を比べた場合、条件が明らかに違うのは理解できる。構造改革をしても悲観的な見通しになるのは理解できるが、65歳以上の方々が日本の農業の6割弱、58%を占めるという状況になったのは、一体なぜなのか。

(浦田主査) 若者がなぜ農業に入ってこなかったかということか。

(大泉メンバー) そうである。

(井出官房長) 旧農業基本法の下で選択的拡大ということで米から野菜、果樹、

畜産といった分野へということをやってきた。相対的に農業人口が過剰だったわけであり、国民の欲するいろいろな農産物をつくっていくということでやってきた。その結果、畜産とか果樹、野菜の分野では、かなりの専業率、就業率である。そこには米農家に比べれば今でもかなりのレベルで若い農業者がいる。一方、特に稲作において規模拡大がおくれ、農業だけで生計が成り立たない状況があり、米は日本の基本ではあるが、そういったメインのところの構造改革は非常におくれている。

そういったことで若い人たちが参入しても農業で食べていけない。食べていこうとすれば一挙に15ヘクタールとか20ヘクタールという規模にならなければならない。日本の平均は1ヘクタール程度であり、20ヘクタールの農地を集約することに非常に労力と手間がかかり、それは難しい。意欲と能力のある方は、野菜づくりとか畜産の方へ行かれたということではないか。

我々も、稲作のコストダウンをあきらめているわけではなく、すう勢値からいうと1万4、5000円にしかならないところを何とか1万1,000円のレベル、これは15ヘクタールから20ヘクタールぐらいまとめて耕作しないとこのレベルにはならないが、そういった農家に集約していきたい。今度の担い手対策もその途中経過として個人であれば4ヘクタール以上層の人を対象にし、そういう人たちが規模拡大していくのを助けていく、そういうところに農林水産省の予算も集中化していくことで、何とか1万1,000円のコストまでもっていく努力をしている。

(伊藤メンバー) 集約していく、また認定農業者を育てていくのは正しい方向だと思うが、その中で相変わらず生産調整をかけている。ということは、生産規模を拡大し、生産費が低下するのを、またそこで妨げている。仙台へ行って見てきたが、生産調整のために大豆をつくっている。その手間を考えると、もっとドラスティックに転換し、大規模農業をやるところにはもう生産調整はかけないのだと、大規模農家に集約していくのだというのを出されてもいいのではないか。

(高橋経営局長) まず米についてだが、今八百数十万トン毎年生産している。今後の見通しも、少子高齢化ではないが、胃袋、口の数が減り、その胃袋に入る量も減ることから、当然右肩下がりに需要は減少していく。そういう中で現在200万近い生産者がお米をつくっている。

どういう構造でつくられているかという、米あるいは農業を中心として所得

を確保していく主業農家が約3分の1、残りは準主業ないしは副業的な農業である。

この人たちが生産調整を今のような状況のまま止めてしまった場合、当然一時的に生産量の拡大が見込まれる。その段階で一番影響を受けるのは誰か。生産量が拡大すれば価格の一時的な低下、これが大幅に見込まれる。その段階で農業の所得率が高く、米への依存率も高い主業的農家であればあるほど多分最初に影響を受けてしまう。

副業的農家は9割が、昔で言う兼業農家であり、農業外の所得を持っている。農業の生産性、農業の収支は余り気にしなくてもやっていける。しかも価値が非常に高い資産を持っている。価格低下に対する抵抗力は主業農家の方より非常に強い。また、極端な乱高下を行うことは、消費者にとってもいいことではない。安定的な生産を行っていくことを考えると、生産調整は、一番主業的な農家が協力する仕組みである。

需給調整は米の消費が減少している、さらに米の生産装置、供給力が常にあり過剰状態が変わらない限りにおいては、どんな形であれ、需給の安定は必要だろう。それを行政が主導していくのか、あるいは生産者団体が自らやっていくのかということはあるかと思うが、過剰状況を放置するという点については、これだけの装置を使って、これだけの投入となっている以上は国の損である。それで適正な生産をやっていく必要がある。

そのときに担い手の農家が生産調整について、市場に販売していない人達、飯米農家とよく言っているが、自分でつくったお米を自分で消費するだけの農家には米を作らないで下さい、我々は自由につくりますよと言うのでは多分生産調整はうまくいかない。何らかの形でやはり生産調整は米を主体的につくって販売をしている人たち、しかも大規模であればあるほど自分たちの計算の中できちんと需要に応じた生産をやっていかないとうまくいかない。本当に小さな農家に、あなたたちは米をやめてください、私たちは自由にさせてくださいということでは多分うまくいかない。

今私どもが担い手支援を行っているが、これは何らかの低利の融資あるいは国庫補助あるいは租税の特別措置という形でメリットを与える対象として担い手を育てようというものである。一昔前、生産調整をやらない人にはデメリット、ペ

ナルティを与えるという制度をやっていた時代もあるが、これは随分前にやめている。経営体は何をつくる、何を経営設計をしてやっていくかは自由である。ただし、国から、税であれ金融であれ補助であれ予算であれ、その助成をもらうためには一定の資格要件をとる必要がある。

生産調整の方で、2,000億円に近い国費を投入している。需給調整を達成するために必要な措置を片一方で2,000億円程度、1,700億円程度の国費を投入し、片一方では担い手メリット対策で「あなたは需給調整をやらなくてもいいですよ、どうぞ。メリットも与えます」というのでは、ブレーキとアクセルを踏んでしまう形になり、政策的にはかなり批判を受けると思っている。

(伊藤メンバー)ただ、それだけ供給余力があり生産調整をやるということであろう。供給余力が出てきた背景には、価格が高止まりするような関税、あるいは割り当てをしているということがある。あるいは圃場整備とか補助金等々も出している。だから、ブレーキとアクセルを踏んでいるのは今でも同じことである。供給をふやせと言いつつ生産調整をしろという方でやっているのではないか。

(高橋経営局長)昔の食料管理の世界であれば、例えば一定量の計画的な生産、またそれに必要な価格の維持という政策をとっていた。要は一定の所得が確保できる価格を定める。これであれば当然ながら再生産可能である。ただ、今の米政策は、食料管理法の時代から転換した。もちろん海外との間では国内マーケットは遮断されているが、少なくとも国内マーケットにおける価格形成は自由な形になっている。現にここ数年米の価格は急速に下がってきている。

限定されている国内マーケットかもしれないが、私どもとしては価格自身が、国内マーケットでシグナルを出していただきたい。それに基づき大規模な生産者が自らどういったものをつくっていけばいいのかという構図をつくり上げていくような形にもっていききたい。

ただ、全体を需給調整しないとまだ悪影響があり、需給対策上の国費を投入している。

(大泉メンバー)国費で全体需給調整に関する予算措置、財政負担をしているのはそのとおり。ただ、農林水産省の政策では需給調整に対するスタンスがぶれている感がある。19年からの生産調整の割り当てでも、生産調整を割り当てられるのは最終的には生産調整方針作成者に限られる。国や県は既に情報提供だと一歩

引いた形になっている。農業団体や農業者が主役になるシステムになったわけだが、どうも関係機関は全て国や県が割り当てをするととらえている。これは今までと何ら変わらない需給調整であり、生産に携わっている人たちが自主的に自分たちの販売数量を見ながら需給調整するという事からはほど遠い状況となっている。

市場シグナルといっても農業経営者には市場シグナルはなかなか伝わらないし、一方で米価を政策的に高止まりにしているのではないかという懸念さえある。もし、国内マーケットの価格形成が自由だとすれば、価格が安くなることにより必然的に農業生産者はブレーキを踏み、生産を縮小する。宮城の現地視察でも、もう既に米だけではやっていけないというので複合部門の拡大に必死だった。米と複合作物のバランスは実は価格を見ながら、つまり自分自身の再生産を考えながら農業者が自主的に選択しているような状況でなければならない。政策はマーケットシグナルを出さないことによってそうした農業者の成長を阻害し、担い手を縮小させているのではないか、という懸念を私は持つ。

米は差別化しにくいため結局量の世界だという議論もあるが、現実には大量に流通する全農から大手卸ルートのお米と、120万トンぐらいだったか、農家が独自に販売するお米は全く質の違うものになっている。かたやトレーサビリティから色彩選別から異物混入まで全て厳しく品質管理したすばらしい商品を提供しているのに対し、農家の方はどちらかというわけ有り商品みたいなところで売っている。これは同じお米でも違った商品として流通し始めており、違った市場が作られているということではないか。

需給調整をガチガチにするのではなく、市場の動向をビビッドに生産者がとらえ、生産者の自主的な努力を喚起するような仕組みが必要なのではないか。農林水産省は確かに一方では自由な市場といって農業経営者を育てようと言っているが、片方では相も変わらぬガチガチの需給調整をやっているところがあり、ダブルスタンダードなところが結構あるのではないか。

（高橋経営局長）経営の自由度を高めるのは私どもも鉄則だと思っている。例えば野菜あるいは一部加工用品を作っておられる方がそうである。あるいは生産だけではなくそこに付加価値をつけて消費者に直接販売をする、そのような経営展開は米の世界でも当然ある。

問題は、やはり米である。我が国農業の大宗が水田農業であり、その水田農業の基本的な部分が米であり、米自体の生産構造が零細なままで今までできてしまっている。

もう1つは米自身に一律的な部分とまた差別化された部分の両方がある。例えば魚沼のコシヒカリは多分ほかの米とは違った形で常に価格形成される。だが、あれは一等賞だからできる価格である。どんな場面でも松阪牛もそう。カツオでも、一番最初に築地に出てきたものとか一等賞のものだけは特別の値段がつく。その他は全体の需給で価格が決まってくる。もちろん差はある。だから、我々としては、きちんと情報提供していくことが一番重要だと思う。

例えば、最近まで大体どの程度の米が売れているかという需給状況にもある意味透明性がない部分があったが、今は少なくともどういう米がどういう形で売れているか、あなたのところのどういう米がどういう形で売られているかも全てガラス張りで産地段階まで提供されるシステムになっている。そういった意味で銘柄別にもかなり異なった動きが出てきている。それを我々としてはさらに加速化し、そのための市場がどうあるべきかも含めてやっていく必要があると思っている。

(本間メンバー) 試算のところに戻らせていただきたい。この結果自体には、国内生産が結構残るじゃないかという印象を持っている。撤廃しても8兆5,000億円が3兆6,000億円減となるくらいで済む、とは言わないが、この試算は割とOECDなどの試算と近い。3兆6,000億円は生産額の減であるから、所得率6割だとすると所得の減少は大体2兆円くらいである。OECDなどの試算でも直接所得、いわゆる所得補償の必要は1兆7,000億円くらいという数値が出ており、大体いい線かと思っている。

逆に言うと、3兆6,000億円は消費者からのトランスファーであり、3兆6,000億円が消費者に返るとして、実は3兆6,000億円を生産者の減とする必要はない。所得補償はこのうちの1兆7,000億円ないし2兆円でいい。それで農業をつぶすかつぶさないかということは置いておいて、数字的なことを言えば、1兆7,000億円ないしは2兆円で3兆6,000億円の消費者余剰が増えるかもしれない。そのことを考えたときに、国全体での利益はどうなのかという視点がやはり必要ではないか。

その1兆7,000億円の所得だけ補償すれば生産しなくなるわけだから、日本に殆ど農業がなくなる。そういう状況でいいのかという問題は別のところである。

私が言いたいのは、農林水産省から出てきた数値はボトムであり、これをいかに3兆6,000億円の減ではなくて2兆円にしていくか、1兆円にしていくか、そこが政策だと思う。問題はここが出発点であり、これをいかに少ない金額に構造調整でもっていくか、構造改革でもっていくか、その数値目標がやはり非常に重要あり、それを含めて今後試算というか方針を出して行ってほしい。

関連してもう1点言うと、兼業農家、つまり副業的農家が価格の下落に対して抵抗力があるというのは、そのとおりだと思う。とするならば、そこは政策から外していい話であり、所得補償する場合にも8割から9割を兼業所得でとっている農家を対象に所得補償する必要は全くない。そうすると、さっき言った3兆6,000億円の6割として2兆円の所得補償は必要ない。そこはローレンツ曲線で考えるかバルクラインで考えるかいろいろあると思うが、農家所得のどこをターゲットに所得補償していくかを政策課題としないといけない。大規模農家がつぶれていきますよということだけではオオカミが来ますよという議論にしかない。そのあたりのきめの細かさは施策として必要ではないか。

(井出官房長) 今1兆7,000億円というご紹介があった。我々の試算では2兆5,000億円である。兼業農家云々と言われるのは稲作を中心とするところであるが、金額を細かく見ると畜産であるとか野菜であるとか果実であるとか、そういったところについては100%ではないが、かなり高い比率で支えてあげないといけないと思う。

我々が進めている品目横断的対策で、4ヘクタールという線を出した。これは数で言うと、農家の中ではかなり少ないので、一昨年、昨年来、相当激しいやりとりを各方面としながら実現した。

価格差補てん額を2兆5,000億円として、担い手を支援するために最低限いくら必要か。あるいは、1万5,000円かかる稲作を1万1,000円の稲作にしたらどれだけディスカウントできるか、そういうことは当然あるかと思う。価格差補てん額は現状で今バツサリやったらということを想定して書いてあり、そういう面では数字が大きく出ているのは否めない。

(浦田主査) この試算について質問させていただきたい。現時点で自由化が行われたならばどういう影響が出るか、という問題をワンショットで捉えている。自由化が行われれば、生産が減る、それにより所得も減る、雇用機会も減るという

ことである。ただ、自由化の効果はある程度の期間を持ってみないといけない。確かに雇用機会が失われる人は出てくるだろう。ただ、その人はずっと雇用機会を失われているわけではなく、例えば訓練とか教育を受ければ、今日本の農業従事者に高齢者が多いのは問題であるが、理論的に言えば、そういう人たちも新たな雇用機会は与えられる可能性がある。つまり、1年後にはこの人たちは失業していないかもしれない。

自由化の問題をワンショットで考えるとコストが大きく出る可能性があると思う。したがって、時間をかけて自由化をしていくという視点が重要だ。例えばEPAであればそういうことが可能なわけであり、時間という軸を明示的にとらえながら政策目標を考えた方がいいのではないかという印象を持つ。

(高橋経営局長) 外部的な要因により就業構造が変わった場合の労働力人口がどうなるかという意見だと思う。これまで経験しているもの、例えば北洋漁業の減船がある。要はある日突然その産業がなくなってしまった。農業の場合は生産の方から始まるので産業そのものがなくなってしまったというのではないが、例えば北洋漁業の減船、あるいは炭坑が閉山される。それが地域社会にどれだけ影響したか。多分雇用労働力は当然移動するため雇用機会の場は移動する。北海道などは典型だったが、北海道で漁業の従事ができなくなった、あるいは炭坑労働に従事できなくなった場合、確かにその労働力は変遷し内地に移動してくる。ただし、残ったところでは就業機会の確保がなされていないため、地域経済は沈んだままである。

今回は特に土地に立脚しているため、土地のある場所、当該地域で新たな産業がさらに起きるとするのは非常に難しい。通常の労働力移行が例えば何年かと言われても、過去でこれだけ大きいのをまだやったことがないのでわからない。事例からいくと相当程度地域差が大きい。そこまで見ないとわかりにくいと思う。

(浦田主査) 過去の自由化の評価あるいは分析については、時間の関係で詳しくは説明されなかったが、そういう分析の中で、失業した人たちが今どのような活動をしているかといった調査はあるか。

(高橋経営局長) 農業の就業人口はすう勢的に減ってきているため、要因分析はできないが、例えば、北海道は構造政策が大変な勢いで進んだところである。日本の農業の中でもEU以上に構造政策は進んだ。そういったところでは、多分農

業をやめた人のほとんどは、当該地域で居住せず、移転していく。そういうデータは50年代に確かあったのをちょっと覚えている。ただ、こういう外部要因による分析をしたものは見たことがない。

（浦田主査）政策であれば、市場メカニズムにより生産減少を余儀なくされるというよりは、ある程度前もってスケジュールを決め、関税を下げていくという変化をコントロールできる環境ではないかと思う。そうであれば、市場の影響によりもたらされる構造調整よりは比較的対応は容易ではないか。

（高橋経営局長）これある日突然バツサリというデータである。どんな政策をとるにしても、ある日もう全然場面を変えてしまうようなことはなく、政策で経過措置をとるとかいったものは当然ある。

（伊藤メンバー）そういう意味では、まだまだ改善の余地がある数字で、期待がもてる数字だろう。

（本間メンバー）これはボトムである。

（伊藤メンバー）浦田主査の失業者の話で言えば、65歳以上58%というのはすごく心配ではないか。10年たてば75歳になる。いつまで彼らは農業を続けるのか。彼らは別に失業者にはならない。跡継ぎがいなければ当然その農地はだれかに預けるなり売るなりしていくわけで、自動的にそこは集約が進んでいくが、1つ間違うと耕作放棄地になってしまう。

（井出官房長）そういうこともあり経営安定対策を打ち出した。待っていればみんな高齢化してやめていくのだからそんな無理して後ろから押さなくても、そのうち担い手に集まってくるのだという人もいる。しかし、そんなことを待っていたら担い手たり得る人も年とってしまい、あるいは担い手たり得る人が10年も待たされたらもうやる気を失ってしまい、有能な人からどこか他産業へ出ていってしまう。やはり今担い手たり得る人に夢を与え、ここで頑張っていれば規模拡大が今までとは違って可能になるのではないか、政府も我々も応援しているのだというメッセージを送らないと、片方はどんどん高齢化していなくなり、気がついたら跡継ぎもいないし、周りの人にやってもらおうにも10年前だったらいだが、あの人もやめてしまったということになってしまう。やはりもう間に合わないということで、選別だとか区別だとか差別だとか言われながら、経営対策を打ち出した。今やらないと間に合わないということで打ち出した。

果たして間に合っているのかどうかもちょっと怪しいが、1年遅れれば遅れるだけ耕作放棄地だらけのレ・ミゼラブルな状態が現出する可能性は高まっていると思う。

(木村メンバー) EPAとのリンクで当面問題なのは国境措置である。それは作物により全然違う。例えば、野菜などは関税などはそんなにかかっているものも多く、生産調整をやるにしてもやらないにしても、価格を高くして沢山作りすぎているからということでは必ずしもない。だから、例えば米などの場合と全然文脈が違うのではないかと思う。

歪みの大きい、要するに高価格がまずベースになり、だから生産調整が必要になった、あるいは何らかの意味で生産の方のアジャストメントが終わるまでは価格は下げられないということは改革の順序を変えないといけない。基本はまず価格がシグナルとなって出て、生産が効率化していくという政策を設計しないといけないのではないか。関税が低いところと高いところとで随分違うのではないか。

(井出官房長) それは当然違う。ただ、米において我々が目指している生産費が1万1,000円であると申し上げた。この1万1,000円というのは農家の段階であり、農家から消費者にわたる間に現在ではさらに2,3000円の流通経費がかかっている。これも2割、3割削減ということを全農をはじめとする流通業界に求めているが、それにしても1万1,000円に2,000円乗ったら1万3,000円である。それより安い米価になればいわゆる15ヘクタール、20ヘクタール層、我々が目指している農業形態を既に実現されている少数農家ですらコスト割れする。1万3,000円を割るような米価になるということは、我々の期待層から離脱することを意味する。高米価がそういうものを阻害しているというだけではないと思う。

特に50アール、1ヘクタール層というのは我々が計算すれば赤字である。赤字を覚悟で米をつくっている人が沢山いる。米が1万8,000円が1万5,000円になっても1万3,000円になってもこういう人たちの中の大部分の人はつくり続けるということになってしまう。そのために、今回政策的に4ヘクタール以下の方は申しわけありませんが、今までのままでは経営対策としては対象になりませんということをはっきり申し上げてきている。

そういう面で、小さい規模の方はいわゆるコスト無視の経営をやっている。コ

ストをきちんと守って経営をやっている大規模経営の限界値として1万3,000円がある。このジレンマである。

(本間メンバー) コスト割れしているのではない。トータルで考えたらメリットがあるから米づくりをやっている。直接的なコストだけではなく、例えば転用期待だったり、税制だったりする。農家はばかではないので、長期間にわたって赤字の経営をやっているわけではなく、米づくりは赤字だが、他ではメリットがあるから続けていく。そこをきちんと見極めないといけない。

価格政策に関して言えば、農家が赤字でもつくるのであれば、逆に米価を下げている話である。だから、短期間に価格を下げて打撃を被るところは直接支払でやっていく。そこは相当に分析が必要だとは思う。ほかのメリット、転用期待とか税制もなかなかすぐには動かせない。そういった中で農林水産省がやるとすれば、価格を徐々に下げるということをアナウンスとして出し、その上で構造改革を進め、それでも赤字でもつくる場所はつくりなさいと、そういうメッセージを送ってやらないと構造改革が進まない。

だから、赤字でもやっていくから構造改革が進まないのではなく、直接支払等とのペアリングで、そういう人たちがいればこそもっと大胆な価格引下げの方針を出していけるのではないか。

(高橋経営局長) 今の米価は徐々に下がってきている。構造展望、経営展望で、さらに生産コストを27年目標の段階で1万1,000円にしているのは、そういう構造、経営が大宗となるような形で見通しているという意味である。先生がおっしゃったように、来年は何円ですよというように価格政策的にやるのは今の時代ではない。少なくとも構造展望なり経営展望において、米の生産構造、そのときの経営はこんな形で大体価格もコスト3割減で見ているということを一応は示した形になっている。

(本間メンバー) 我々というか、ここのメンバーが不満なのは、それがいわゆるFTAないしは自由化に向けたスピードに合っているかどうかということだと思う。つまり、1万1,000円という数値が余りにも高いというのは共通認識だと思っている。

(浦田主査) それが平成27年。

(高橋経営局長) アメリカとかオーストラリアの新大陸型農業は、世界のいわゆ

る穀物生産の農業でいけばナンバーワンである。土地条件なり、気候条件なりが大きく異なる。中国だろうがロシアだろうがヨーロッパだろうが、麦など穀物を相当量つくってはいるが、やはりオーストラリア、アメリカに対しては太刀打ちできない状況にある。ヨーロッパですらオーストラリア、アメリカには太刀打ちできない。

そういった意味で世界の中で耕種の、例えば穀物生産に関して日本は本当にナンバーワンを目指すのか。例えば野菜とか果樹とか、日本が非常に高品質で一生懸命やって世界の中でも評価されているものはある。だが、それらと同じように穀物、米でもあるいは他の穀物でもいいが、全てナンバーワンをそろえていくのかということころは、やはり大きな議論が必要だと思う。全てをナンバーワンでそろえるのであれば、他の産業だって繊維産業もナンバーワンでなぜそろえないのかということだろう。

（木村メンバー）繊維産業は価格メカニズムが働いており、生き残るところは生き残るし、残れないところは産業調整してほかの産業にいった。普通の産業はそうだと思う。

（高橋経営局長）そういった意味で全てナンバーワンをなぜ農業で求められるのかをきちんと議論しないといけないのではないかな。

（浦田主査）ナンバーワンは、求められていないのではないかな。

（大泉メンバー）求めているだろう。そこは共通認識を持るところだろうと思うが、問題は、生産性を伸ばしていく力、あるいは成長指向の規模拡大という言葉で言ってもいいが、農業経営の成長力が弱いのはなぜかということだろう。例えば、野菜の例でも、大規模産地が今は縮小しており、逆に5ヘクタールから50ヘクタールぐらいのところは2000年から2005年センサスでは増えている。5ヘクタールだとか50ヘクタールの小規模野菜産地では直売所などで直に消費者、お客さんを相手にしながら自分自身のノウハウやアイデアを高めている。それに対して大規模な200ヘクタールぐらいの産地は大量生産、大量流通で物流だけ。そこには市場に対する対応の違いがある。市場への対応の違いによって生産者のアイデアの出し方がまるっきり違ってきている。ここが発展と縮小との違いとなっている。

米もそうだと思う。市場メカニズムというか、マーケットに対するアクセスの

仕方がビビッドであるかどうかにより担い手は育つのだろうと思う。しかし、多くの問題は日本の農業の構造が高齢化、高齢化しており、その人たちが何を目標しているかという、やはり所得であり、そこには過去の政策の遺物があり、それが農業の成長を阻害しているのではないかと思われる点である。それは3つぐらいある。

第一は経済原則に合わない米価維持があったし、第二に本来専業農家を育成しなければいけないのに兼業農家育成に陥ってしまい、兼業所得をもって実質的なセーフティネットとして機能させてきた。そして第三に資産形成政策があり、農地資産保持という意識が農家の中に形成された。そのことにより農地の値上がり期待や、兼業化で農業をやらない人たちがあられ、その人たちが農業や農村の平均値、多数派をつくってきているという状況がある。

農政はどちらかというと農業に関してボトムアップの政策を続けており、そこに非常に関心があったような気がする。

そういうところから転換し、農業経営のトップをつくろうと言ったときに、以上のような考え方が一方でありながらトップの育成をしてしまうものだから、なかなか割り切って農業経営者育成政策を推進し得ない状況に陥っているのではないか。

農地も転用期待があり、あるいは地代も古典的に農業委員会が3万円だとか2万6,000円に決めているために下方硬直的になり、所有優位になってしまっている。これも市場メカニズムに任せれば下がるのだと思う。そういった資産本位的な、今までのボトムアップ的なところを一方でやりながら、上層農家を育てようとするのは結構無理があり、そこに政策のミスマッチがでてきているのではないか。

構造改革の設計に際しては、意外と日本の農業の中でも力強い農業者は出ているので、実にシンプルに、そうした農業者をエンカレッジする施策を重点に据えるのが大事なのではないか。

(井出官房長) 我々は、今、大泉メンバーが言われた価格とか専業、兼業を同一に扱う政策とはもう決別した。ただ、農地の問題は私たちも最後に残された大きな問題だと思っている。これは早急にどうにかてこ入れをしなければいけない。それをもっていわゆる農業の構造改革が終わるといえるのは何であるが、手をつけていないところがある、というのでは終わるのではないか。

前2つは決別したのであるが、おっしゃられるように決別していないと思っている人が沢山いたり、米の生産調整をもう国はしないのだよと言っても、いや、きっと最後はやってくれるのだらうと思っている。もう錦の美旗はありませんと言っても後ろに自分で勝手に錦の美旗を立ててやっている人がいるというのは、ある意味での混乱が続いているという実態だと思う。

「まさか国はそんなことしていないでしょうね」というので、「いや、したのです」と言うのだが、「いや、していないでしょう」と言われる。「いや、したのです。価格はもう国はとうの昔に関係していないのです。皆さん方が需給を踏まえてお決めになっているのですよ」と言っている。だが、まだそう思っていない農家の人は沢山いる。米価が下がれば国に文句を言えばいい、何かあれば、国に文句を言えば何かしてくれるのだらうと思っている人が沢山いる、というのは間違いないと思う。

だから、経営安定対策をプロパガンダし、私などは1万何千箇所で説明会をやったと言っているが、そういう中で「そうではないのだ」ということを一生懸命しゃべっている。また、19年産から本当にそうなるので、それを見てもらったときにどうなるか。リアクションも相当すごいと思うが、そういう中でしっかり貫き通していかなければいけないと思っている。

(本間メンバー) 私も決別したとは思っていない一人である。1万1,000円は守るみたいなことをおっしゃるから、やはり決別していないだらうなと思ってしまう。1万1,000円で売れる米をつくりなさいというメッセージはいいと思う。でも、1万1,000円は死守するみたいなメッセージに受け取ってしまうところが問題である。1万1,000円で売れる米をつくる、差別化はなかなか難しいという話だったが、農林水産省がトップを目指すのではなく、農家がそれぞれの分野でやはりトップを目指す。自給率100%の米になるかどうかは別として、マーケットメカニズムの中で生き残っていこうと思ったらやはりトップにならなければ生き残れないわけであり、それは農家に任せればいい話である。

いい例が牛肉だらうと思う。牛肉は自由化により被害を被ったという説明だったが、それは乳雄の肥育である。和牛を中心としたいわゆる国内産の牛肉は相対的にいい線いっており、国内生産は落ちてもそれは乳雄で落ちているのであり、和牛はむしろブランド化が進んで、相当今いい経営をやっている。

なおかつ関税化して関税が下がったおかげで消費も伸びた。非常に差別化が成功した例の1つであり、むしろネガティブではなく、このあたりはポジティブにとらえ、まさに生産農家がいかにいいアジャストをしたか、対応をしたかという例として示してほしいぐらいに個人レベルでは思っている。

（井出官房長）我々が食べている牛肉の量的には6割が乳雄である。私なんか和牛なんかほとんど食べたことないと思うが、和牛の中でも肉質のいいものから悪いものもある。確かに肉質のいいものは松阪牛でなくてもかなりいいところまでいっているのは間違いない。ただ、和牛農家でもいいものをつくらせている人と、そういうのがたまたま出ることにはあるが、一般的にはそうでない人たちもいる。今回の試算では恐らく6割の乳雄と4割の和牛のうち、今でもA1とかA5とか肉質で格差があるが、やはりすそものと言われている方はかなり影響を受けるだろう。それは牛肉でもそうである。そのようにきめ細やかに8割ぐらいが影響を受けるという試算をした。

（高木メンバー）決別をされたということだが、なぜそれがなかなかそう受け取られていないのか。調査会の答申を踏まえて基本法ができているわけであるが、その農業改革の方向は、皆さんその方向でやっているというのはそのとおりだと思う。ただ、それを実際にやっていくいろいろな政策がある。法律になっているものもある、通達のものもある、いろいろなレベルの政策があるが、そのそれぞれの政策を仮に農業改革の方向を受けた物差しだと考えてみると、1つはその物差しがうまく当てはまっていないというか、物差しの方向からずれてしまっている。

例えば、米の価格形成。これは需給の実勢を反映してシグナルが送られているということである。しかし、農協まではそういう情報が伝わるかもしれないが、兼業農家にはほとんど伝わっていないと思う。共同計算というやり方でやっていれば伝える必要はない。であるから、恐らく伝わっていない。とすれば、何らかのメリットがあるから米づくりをやっているのだということもあるかもしれないが、兼業農家だってやはりサラリーマンでそれなりのいろいろなことを考えるわけだから、余りにも赤字が大きければやめると思う。2年たってから、1年以上たってからその結果がわかるというようなことだと、価格形成も私は非常に問題があると思うのであるが、いずれにしても恐らく価格がシグナルとして伝わって

いないのではないか。経営体を育成する中で、経営体にもある意味では価格のシグナルがビビッドに伝わっていない面があるのではないか。

また、本来経営政策の方向ということから言えば、また米政策から言えば、売れる米をつくる人はそれなりに生産調整を減らせるのだというメッセージを出したはずだと思う。ところが現実にはそうになっていない。そうでないところもあるかもしれないが、ほとんどのところで全体の話し合いの中で方向が決められてしまうということが起こっていると思う。

また、要するに担い手がないところに集落営農をつくる、これは過渡的なこととしてやらざるを得ない、これはよくわかる。しかし、今や担い手と集落営農が同列に置かれてしまっている。これは決別をされたというのが、現場に行くとそうはなっていない。やはり小さな農家は集落営農で救われるのだと思っている。恐らく井出官房長はそういう説明は絶対していないと思うが、そうでない。その説明を変えてしまっているところがあるのではないかと思う。

また、売れる米づくりを前提とするとすれば、生産調整が認定農業者と関連づけられて選択が全くできない。この制度はメリットを与えるものということであるが、ではメリットはいらない、自分は売れる米をやるのだから生産調整はしないという、認定農業者として存在できなくなってしまう。結果的にこれでは経営の選択肢を狭めているのではないか。物差しへの、当てはめ方がおかしいないしは方向からずれてしまっているのではないか。

また、物差しそのものにもっと磨きをかける、例えば市場のメッセージをもっと伝える仕組みとするということである。経営感覚を磨く、経営者が自己判断するということが非常に大事なことである。品目横断の対策の対象になった麦とかビート、これもかなり市場メカニズム的な手法を入れているように理解しているが、それでは本当に麦の価格形成がそこまでいっているか、ビートの糖度の決め方がそうになっているか。そのところはもっと市場的な価格形成なりが行われるような仕組みに変えないといけない。農業者が自分で判断するということが一番大事だと思うが、そこがなかなかできなくなっているのではないか。

また、物差しそのものがない、要するに経営政策の中に物差しそのものがない、ないしはそういう政策がまだ準備されていないというものがあるのではないか。

1つは経営継承という問題について、経営を継承するという段階に至っている、

そういう経営体も出てきているが、その経営継承については政策が非常に乏しいと思う。

農産物を自分で売っていくというときほかにそういうことをやる人たちと余りにも差がある。もっとはっきり言えば、系統で売っていかないで、自分の判断で売りたいと思ってもそれが妨げられたり、資材の供給が非常に不自由になってしまったり、いろいろなことが起こる。その起こるといえるのは系統が悪いというわけではないが、系統があるということが経営体の育成とか発展、自由な判断に仮に問題がでてくる部分があるとすれば、そこは是正をするか、経営体にも同様のものを与えないと公正、公平とは言えないのではないか。

物差しそのものが使えないか、あるから無理して使っている。これも官房長が、農地が今一番最大の課題だとおっしゃった、その農地関連法制がそれだと思う。ただ、これはしっかりと直されるというか改革を進めるということもいわれた。

問題は、そういったいろいろな政策、物差しに整合性がとれていないところがあることである。農地政策、米政策、経営政策、それぞれが相互に整合性がとれていないということがその背景にあると思う。

また、農業経営者についてである。これから育って行かなければならない農業経営者に対する政策ツールとか政策の手法がまだまだ十分にでき上がっていないのではないか。農業だけで所得をあげる、皆さんが育てていこうとする人たちは、集落、農村においては少数者である。それがいろいろな政策決定、実質的には国がやり地方公共団体がするのだが、それを現場で実際にやっていくときに、協議会などが設けられる。そこでは多数決の原理が通ってしまう。そうすると結局は多数の方向にいつてしまう。要するに政策の手法に工夫をし改善をするところがあるのではないか。

それを徹底させないと、いくら決別をしたといわれても現場では決別できない。または決別されない。意識がそうならない。そこに恐らく、井出官房長がさっき1万何千箇所でしゃべったということだが、それでも本当であるかと言われてしまう、決別メッセージが伝わらない、現実のものにならないのはそこに原因があるのではないかと思う。

農業経営をきちんとこれから育てていくということははっきりしているのだから、いろいろな物差しというか政策、そういうものを全部総合化した仕組み、こ

これは法律かもしれない、そういうものをしっかりとつくりメッセージを出すことが大事になるのではないか。その場合、一番ベースになるのは経営資源である農地関連法制が根本的に、私は新たなそういうものを構築する、新たなものを構築した方がいいという主張をしているが、そういうものをベースに総合的な政策体系、法律も含めて制度も含めてやるべきではないかと思う。

先ほど井出官房長がまさに今大きく政策転換したが、これで間に合ったのか間に合わないのか、間に合ったと言えるのかということをお聞きされていたが、私はそういう意味で今申し上げたようなことをしっかりと早急にやっていくべきではないかと思う。

また、そのことにより安全、安心とか品質のいいものがきちんとできるということをお国民に対してメッセージとして出せる。

輸出の問題。本当の意味で永続できる輸出は、国内の農業の構造改革がなされ、力強いものであるからできると思う。そうではなく、補助金を出したり何か一時的にやれば、これはそのときで終わってしまうと思う。輸出は国内の構造改革を前提にした輸出であるということも大事なことだと思う。

輸出する以上、相手の国から同じような条件を求められるということは当然考えて全体の政策を練っておく必要があるだろう。そのためにも総合的な経営政策をしっかりと早く、農地関連法制をベースに、新しいものをつくるということをおベースにやっていただきたいと思う。

いずれにしても物差しのそれぞれがどうなのかということをおきっちり検証することが大事。どうも今議論をお聞いていてつくづく感じたので、申し上げておきたい。

(井出官房長) 我々はおもう物差しの方向はおはっきりしているとおっている。ただ、例えば売れる米づくりで、我々としては担い手農家でおしっかりつくっている人にシフトしていくといった方向はお出している。それが言われるように集落段階まで下りていったときに、日本の伝統的な平等社会というか一人一票の社会にお下りていったときに、そういうものが完結できているかということになると、従来の考え方とか論理とお相反するところもあるわけであり、一朝一夕にお納得いただいて日本の農村の精神構造まで変わっていくというわけにはなかなかいかないとお思う。

また、集落営農とお担い手農家の関係も、概念的に言えば、おっしゃるように担

い手のいないところ、中山間部などではもう担い手がいないのだから集落営農でやっていくしかない。しかし、担い手がいると言われている東北地方で本当に担い手がおり10年後もやっていけるのかということになると、例えば某県の知事さんとお話ししたときに、某県の知事さんは私の話を聞かれた後自分の県をつぶさに歩かれて、自分の県はきちんとした農家がいると思っていたが、あなたに言われて各町を歩いてみたらもう穴だらけだったということで、我が県は集落営農でいきますとおっしゃられた。

ただ、担い手農家がどうしてもいいというのではない。担い手農家にコアになってもらう、担い手農家がオペレータになる形で集落営農をやっていく。現にそういう形で担い手農家二、三軒が、大体三、四ヘクタールぐらいやっていたわけであるが、この人たちがコアになって40ヘクタールぐらいの集落をまとめて、その3人がオペレータになってやっていく。その3人は、場合によったら早晚他の人たちは何もやらなくなってしまうかもしれない、その場合にはこの3軒が全部引き受けることもあり得ると考えている。それまでの間はみんな体力と何とかに依じて出役してもらう。メインの作業は私たち3人がやりますということできちんと折り合っているところもある。

村において状況は千差万別であり、それを東京で割り切って、A方式、こういうのはB方式、こういうのはC方式とどれかに当てはめろと言ってもなかなか当てはまるものでもない。そういう点では今ある意味での産みの苦しみというか、これからは担い手農家にシフトしていく時期である。担い手のいないところでは集落営農でもいいが、今までのように50アール、1ヘクタールでやっていったって先がないのだから、今のうちにみんな考えようねといって考えてもらったら考え方が違い、問題が起こっているところもあるということである。

物事を変えるときは少々の騒動があるのも仕方ないと思う。逆に騒動してくれている方がよく考えてくれているのだなと思っている。騒動のない地域は何を考えているのかなと思っているのであるが、そういう点では落ち着くまでに数年、かなりそういうことが起こるのではないかと思う。

だから、決して我々は物差しがないわけではないのであるが、やはり全国2,000、合併して2,000であるか1,800であるか、市町村あるし、隣町でも状況は違う。A村に行って言ったことが隣のB村に行って通用しないということも痛感した。余

り役所がああせえこうせえとばかり言ってもしょうがない。大枠だけ示してよく議論してください、よく考えてください。その中で余り無体なのがあればそれはちょっとひどいのではないのということは申し上げなければいけない。前から高木メンバーからも放っておくな、放ったらかしではないかと言われていたから、放ったらかしはいけないが、ズカズカと上がり込んでいって俺の言うことを聞けというのも今の時代には合わないのではないか、その辺が悩みの種だとは思っている。

（高橋経営局長）系統の問題であるが、農協系統そのものの中に実は担い手も組合員としている。今後の農協系統自身にとってもそういう担い手農家あるいは認定農業者ときちんとつき合っていかなければ、結局は組合員から系統自身が見放されて利用率も落ちていく。例えば資材供給などの点も、相当程度今外部の商業資本との間での競争が大きくなってきている。したがって、やはり系統自身が担い手、そういった人たちに対してきちんと対応することが課題であろう。それを逆方向にしていれば見放され、また事業の利用もされない。したがって、利用してもらうためにはきちんと担い手に対応した取組を系統自らがやっていく必要があるだろう。

特に経済事業の部分である、信用事業と共済事業のガバナンスは、他の業態、銀行とか保険と同様に取り組んだが、経済事業はまだまだである。こういったものは担い手との問題も含め全農改革を通じた経済事業改革として、やっていかなければいけない。これも相当程度強く指導をやっている。ただし、成果があったかと言われれば、一部農機で新しい安い製品を出したというのが今日も出ていたが、そういう取組をやっているが、ここはきちんとやっていかなければいけないと思っている。

（高木メンバー）今確かに農村集落でなかなか難しい問題があるのだと、それはそのとおりだと思う。だからこそ農業経営者に対する政策、ツールとか政策手法をより工夫して考えないといけない。物差しを持って、その物差し自体が結局は違う物差しにされてしまう。一遍そういうふうになってしまうと恐らく数年変えられないと思う。これは初めに苦労する方が私はいいと思う。そのことにより後で苦労するのは大変だと思う。だから、そういう意味でも政策のツールとか手法というものを抜本的に変える必要があると思う。

そうでないと、さっき知事さんがそう言われたということなのであるが、そういう地域もあるだろうと思うのであるが、そのときにもっと広く農地の情報を開示するといったことが行われていけば、その集落だけ、その市町村だけで担い手を探さないといけないということにならないかもしれない。だが、今はもうその集落ないしはその農村だけで何かしようとするから無理が起こる。だが、もっと広く考えれば、自分たちは地代をもらってやればいいのだというところも出てくると思う。そうしたら、隣町でもいいし、もっと別のところからの担い手でもいいということに私はなると思う。

そういう選択肢も考えられるような仕組みにしないといけないのだと思う。そういうことも含めて申し上げているつもりである。

また、系統のお話で、系統自らの問題だというのは、そのとおりである。であるが、自らの問題であるが、そのことが現実には農業経営が自由な判断をしたり、そういうときにいろいろな影響を及ぼしているということも事実である。やはりそこは何かおかしいのではないか。だから、イコールな関係をつくるようなことをきちんと考えないと、それは非常に不公平であって、公平、公正でない。系統に参加しない、系統ではやっていけないという経営者がいると思う。そういう人が結果的に系統から不利益を受けてしまうというのは、恐らく局長の本意ではないと思う。

（伊藤メンバー）試算していただいて非常にわかりやすくなったと思うが、政策であれば、例えばFTAを、ある国とすると、クリーンなものをしようといった場合に、95%、100%という説もあるのであるがちょっと譲って95%貿易額で見てもタリフラインで見ても95%をクリアするとしたら、最後に守るのはどこになるのか。この計算をしてこれだけは守りたいというのはあるか。

（佐藤総括審議官）今メンバーがおっしゃった95%というのは豪州がルール交渉の中で言っているものである。それに対して、EUあるいは日本も含めてそういう動きには賛成していない。そこまでは難しいだろうと思っている国もまた多いということだろう。

（伊藤メンバー）できるだけゼロのものをふやしていく。1とか2とか5%とかというのは残してもしょうがないのではないか。エビの1%とかそういうのはもうゼロでいいのではなか。だからなるべくゼロのものをふやして、最後に残るの

はどこなのか。あるいは重要品目でここだけは関税率の話ではなく、これはもう守るのだ、米だけは守る、あとはゼロ、そういった選択をするような状況は起きるのではないか。それにこういった試算をもとに、これだけは守るという。プランBみたいなものを当然お持ちなのだろう。

タリフラインで言えば、米で言えば17とか酪農で言えばもっとたくさんある。その中でも絞り込むことはできないのか。

(井出官房長) 結局原料とか何とかで頑張っても製品で入ってきてしまうとか、あるいは製品で頑張っていたら原料を混ぜたらそれになってしまったとか、そういうことがこの農産物の世界では往々としてある。タリフラインはそういうことできめ細かく分かれている。したがって、そういうものをしっかり精査していくということにはなるだろう。

(浦田主査) まず、後でぜひ読んでいただきたいという資料がある。EPA・農業ワーキンググループ現地視察についてということで、伊藤メンバー、大泉メンバー、木村メンバー、高木メンバーが宮城県農業生産者を訪問して意見交換をしてきた。その報告である。時間があればぜひ伊藤メンバーないしはほかの方に紹介していただきたいかったが、時間がなくなってしまったので、記録にとどめておきたい。

きょうの議論は、我々の方から農林水産省の方に4点質問をさせていただき、それに対して農林水産省の方から説明していただくという形で進めた。

1については、国境措置を外した場合どういう負担があるか、どういう影響があるかということで具体的な数字を出していただいたわけだが、それに対しメンバーの方々から、例えば国全体という視点から見るとはいいか。もう少し具体的に言うと、消費者のメリットを考慮すべきではないかというような意見があった。また、この数字の大きい小さいということでは、各メンバー、実にさまざまな見方があった。こういった試算をもとにいかにか例えばコストを少なくしていくための政策を考えるかといったような形で議論を進めていくべきではないかというポイントがあったかと思う。

それに関して、つけ加えておきたいが、最近所得格差の問題が非常に注目を浴びている。所得が少ない、ワーキングプア、そういう人たちの存在もニュース等で取り上げられている。そういう意味で食料品はベーシックなニーズである。多

くの人にとってみれば食料品に対する支出、つまりエンゲル係数はかなり低いのかもかもしれないが、所得格差の問題を考えると、食料品の価格が下がればそれでメリットを受ける人はかなり多いと思う。その点を考えると、やはり消費者のメリット、利益を考慮しなければいけないと思う。

また、2番目には、今までさまざまな施策を農林水産省がとられてきたわけであるが、それに対する評価について説明いただいた。説明を伺ったところ、実際にその効果が、例えば米価が下がっていくというような形では見られてはいるものの、まだまだ構造調整を進める必要が大いにあるということだったと思う。

それとの関連で、3番目には我々の方から農地の利用についての質問があった。それに対し、農地の問題は非常に重要であるということで、後でご説明もあったわけであるが、今後の農地は経営資源として有効利用することを最優先とすべきとか、農地の利用を一旦プールして、それをまとまった形で担い手へ再配分する等、さまざまな提案あるいはアイデアが提示された。私としてはそういった農地政策に関する動きがどのようにしたら加速できるのか、させることができるのかということについて実は質問したかったが、時間がなかった。

また、そのほかにも、農業問題は、農地だけではなく経営の問題、また担い手をいかに育てるかという問題であるということだった。その中で特に政策当局が考えていること、あるいは実施しようとしていることが実は農業従事者に伝わっていないのではないかといったような問題が指摘された。その背景には透明性に欠けるという部分もあるのかもしれない。あるいは情報を伝えることがそもそも兼業農家の人たちには非常に難しいということなのかもしれない。

また、最後の方に農協の話が出てきた。私も実は農協についていくつかの質問をしたいと思った。私はこの分野は素人であるので、的外れな質問かもしれないが、例えば農協のメンバーシップについて、ある農業生産者が農協に所属するときに、農協を選べないというような話を聞いている。もしそうであれば、要は農協間の競争はないのであるから、農協はある意味で独占組織である。独占組織では価格メカニズムが機能しないのであるから、そこの部分を改善していく、つまり競争を導入するというようなことが必要ではないかと思う。実はそれについて質問させていただいたかった。また農協については議論する機会があればいいが、非常に農業政策と密接につながっている部分であるので、このような問題点を感じ

じた。

最後の4番目の問題については実は時間がなくて議論できなかったが、農業就業者が減少する中で、外国人労働者、外国人研修生が増加しているが、どのように位置づけるか。これに対しては井出官房長の方からは慎重に対処すべきではないかというようなお話があったかと思う。

2時間をかけて非常に活発に議論していただいた。非常に有益であったと思う。ただ、まだ幾つか積み残しというか、もう少し議論させていただきたいと思うような点がある。もし可能であればまたこのような機会を設けていただければありがたい。

(以 上)