



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	シンポジウム報告者に対するコメント・討論(2005年度秋季大会シンポジウム『品目横断的政策と畑作農業』)
Author(s)	山本, 康貴; 澤田, 学; 平石, 学 他
Citation	北海道農業経済研究, 13(2), 47-73
Issue Date	2007-03-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63614
Type	journal article
File Information	KJ00006912324.pdf



シンポジウム報告者に対するコメント・討論

I. コメンテータからのコメント

第1報告へのコメント（山本康貴氏、北海道大学）

本報告最大の貢献は、品目横断的経営安定政策をめぐる論点を、『大綱』が出たばかりにもかかわらず、たいへん要領よく整理された点です。具体的には、対策導入の経緯や、対策の概要だけではなく、欧米における類似政策、またはWTO上の緑・黄色といった政策分類の論点などを極めてコンパクトに見事に整理されております。本報告は、今後の品目横断的経営安定対策を議論していくうえで極めて重要な論点整理のたたき台を提示しています。

この政策について、短期的に、農家にとっての最大関心事は、どんな支援が受けられるか、支援の結果として所得が増えるのか減るのか、また、どんな作物を作っていったらよいか、政策支援を受けるための要件は何かといった経営対応などが論点の中心になるかと思います。このような短期的な論点は、他のコメンテーターからも出てくると思います。そこで、私のコメントは、そのような短期的な論点ではなく、長期的でもっと広い視点に立ったコメントにしたいと思います。この政策におけるステイクホルダー（利害関係者）は、まず直接的な影響を受ける農家の方々、また今次政策で対象となる作物は主として原料農産物ですか

ら、原料を加工する工場関係者など、地域経済に関わる多くの方々を対象となります。更には、『大綱』の中でも、国民的な理解を得て、という文言もあります。もっと広く国民的な理解を得るような政策になるためには、どうしたら良いかという論点に絞って、コメントしたいと思います。

澤田論文のむすびでは、今後の方向として2点が提示されています。その1点として、財政問題が取り上げられています。政策としての仕組みは随分と変わるが、当初、国の財政負担は以前と概ね同じだろうとのご指摘です。とはいえ、報告で指摘のとおり、WTO交渉次第で、財源の一つとなっている関税収入が減ってくることは当然見込まれます。わが国全体の政策一般としてみれば、国からの予算は減ることを視野に入れておく必要があります。その中で、如何にして、この経営安定対策についても、予算を獲得して行くかが、重要な論点になるわけです。そういった場合、やはり国民の理解といった論点は重要になります。

例えば、従来の政策は、国際価格で100円のものに関税が課せられ、関税率が100%だとすると、2倍の200円になる。それでも、国産価格と比べてまだ安いということで、財政資金なりを投入し更に50円上乗せして、250円にするが如き政策だったわけです。このように、関税分がどれくらいか、財政資金分がどれくらい上乗せされている

のかなどは、今まで、一般国民には、見えにくかったわけです。

しかし、直接支払いとなりますと、第1表のとおり、農家1戸当たり約800万円の財政投入がなされている、そういう数字が明確になってきます。財政が厳しい中でも財政支援を受け、従来どおりの農業所得を維持して行くことになりますと、うまく国民の理解を得るロジックを考える必要がありますが、これがなかなか難しいのが現状です。更に難しくなるもう一つの理由は、品目横断的経営安定対策の対象農産物が主に原料農産物となっている点です。消費者は、これら原料農産物を店頭で直接的に目にするのではなく、原料から加工された製品を目にすることになります。したがって、従来いわれている国産農産物の外国産農産物に対する国産プレミアム、つまり消費者は多少高くても外国産よりも国産を買ってくれるはずという意識に訴えていくことが、やや難しい作物が政策対象になっているという面もあります。

そういった中で、まさに、ご報告のむすびの1点めでご指摘のとおり、品目横断的所得安定対策の導入・実施について、消費者・一般国民の理解をどのように得るかが今後問われることになります。非常に単純な質問ですが、消費者・一般国民の理解をどのように得るかを、報告者に「問いたい」と思います。具体的に、今次対策の導入・実施について、一般国民の理解を得るロジックなり、アピール点は何か、具体的なアイデアをご提示頂きたいという質問です。澤田先生は畑作政策がご専門であるだけでなく、消費の計量的研究においても、わが国学界を常にリードし、消費者の視点に立った研究も行っていますので、是非、見解をご教示いただければと思います。

なお私見としては、EUのように、最終消費段階では食の安全・安心、農家による生産段階では十分環境に配慮した生産などがアピール点で、EUなどでは、それらをきちんとやった担い手に支援

を集中させる方向になっています。これが一つの方角かと思えますけれども、もっと具体的に、例えば、ここ十勝地域を念頭においたアイデアなどをご教示頂ければと思います。もちろん難しい論点でもありますので、今後フロアとの議論の中で、良いアイデアが生まれくることも期待したいと思えます。

最後に、上記の論点と関連してくる点ではないかと思えますが、同じむすびのところで、「所得再分配の公正性に関する議論を引き起こす可能性がある」という指摘があります。EUや米国などでは農家1戸あたりで、これ以上の直接支払いはしないという上限額がありますが、今回の『大綱』の中にはそういう表現は見られないようだけれども、そのことを想定している議論なのかという点を、もう1つ質問します。

コメントに対する回答（澤田学氏、帯広畜産大学）

消費者、一般国民の理解をどう得るかですが、品目横断的経営安定対策の導入に関する主要全国紙の社説・解説等を見る限りでは、従来のように対象作物を作っている全農家に補助金をばら撒く品目別政策から、補助金の支給対象となる経営をプロ農家、担い手層に限定して効率的・集中的に補助金を投入し、わが国農業の構造改革と生産性向上を図っていくという意味で良い政策である、という論調が多かった。一般消費者がこの政策についてどう認知・評価しているかというアンケート調査は、まだ実施されていません。以上のマスコミ等の論調を踏まえたと、一般の国民、消費者にとってみれば、今までの農政よりも国の資金を効率的に使って、将来は国産の農畜産物の価格が下がるのだろう。今、国の財政も逼迫していて、大変な状況ですから、その中で農業予算が効率的に使われるのだなというところが、評価を得ている部分じゃないかなと思います。

ただ、報告でも申しましたように、品目横断的

対策に転換するといっても、例えば麦は農水省食糧部による国家貿易は継続しますから、輸入小麦の製粉メーカーへの売り渡し価格が今より大幅に下がるということはありませんし、砂糖も輸入粗糖に調整金が従来どおり上乗せされる。でん粉もコーンスターチ用輸入とうもろこしの抱き合わせは廃止されますけれども、コーンスターチ・メーカーは従来と同額の負担を求められる。ということで、国が一般会計からこの新しい対策のために支出する財政資金は、現在よりも大幅に増えることは今のところない。ただ、WTO 農業交渉において市場アクセス分野が日本に不利な状況で決着しますと、今回の『大綱』で外国との生産条件格差是正対策は、市場で顕在化している格差を是正するための直接支払いですから、畑作農家の販売収入が関税率の大幅引き下げで一般的に下がってきますと、この支払額、新しい対策による直接支払額は大幅に増えて、それだけ国の財政からの持ち出しが大きくなります。

そうすると、国民からなぜ従来の2倍とか3倍の金を使うのか、説明しろと求められてくる。その場合、広く国民全体に品目横断的対策でどういうメリットがあるのか、生産者側だけではなくて、消費者側、実需者側、あるいは納税者に向けて、何でそのような金をかけてまで対策を講じなければいけないのか、といわれたときの大義名分を政府で説明しなければいけない。『大綱』では、品目横断的経営安定対策補助金の受給要件の一つとして、「対象農地を農地として利用し、かつ国が定める環境規範を遵守する」があります。この環境規範の中身ですが、国民に対して、これだけのお金を品目横断的対策で財政支出するのに必要なのだという説明が求められます。例えば品質、安全性、それから環境保全、これらについてかなり具体的に内容を入れていきませんと、納得はしてもらえないと思います。

この環境規範については、農林水産省が2005

年3月31日付けで「環境と調和の取れた農業生産活動規範」というものを公表しており、その中で「〇〇を励行してください」ということで、努力目標的なことは書かれていますが、要するに有機物を投入する、あるいは土作りを励行してくださいということ、具体的に輪作をするとか、安全とか品質についての規定もございません。とすればやはり、日本に不利な形でWTO 農業交渉のモダリティが確立されたときのことも踏まえて、将来的にクロスコンプライアンスの環境要件についてもう少し、つめておく必要があるだろう。そのときには安全性、品質、環境保全、資源循環に関する受給要件も、農業者には厳しいものになるかもしれませんが、必要になろうかと考えています。

それから、欧州連合（EU）とか米国の直接支払い制度についてはかいつまんて報告をいたしましたけれども、EUも米国も、今後6年とか7年間にわたって毎年、予算としてどれだけのお金をこういう直接支払い型の施策に投入するのだ、ということをおあらかじめ公表する。そして、例えばEUではある年にいろいろな事情でお金が必要になっても、あらかじめシーリングで設定した予算の範囲内で直接支払額を減額することもありうる、と財政規律を厳しく設定している。もっとも、米国に関しては、価格変動型支払い導入の経緯というのは、それまでの市場価格の大幅低下とか、自然災害による収量減の臨時補給的な市場損失支払いを恒久的制度に置き換えたもので、米国がそういう財政規律を守るかどうかは、わかりませんけれども。一応そういう政策を導入する前に向こう5、6年にかけて毎年どれだけの予算を設定するということ、農業者だけでなく国民全体に公表する、そして、その範囲内で責任を持って、対策を行うというアナウンスメントも必要だと思います。ただ、日本の場合2007年度導入なのですが、WTO 農業交渉の決着の行方次第

では、今想定されているよりもかなりの財政支出をこの対策に必要とされるかもしれません。日本は、今後5、6年にかけての対策への予算額をあらかじめシーリング設定して公表するというのは難しいかもしれません。

最後にもう一つ、所得再分配の公正性に関する議論を引き起こす可能性のところです。直接支払いを導入した米国も欧州連合も、農業者1人当たりどれだけ直接支払いを受けたかはっきりわかるようになりました。今までは受け取る価格に織り込まれていたり、あるいは、経営安定資金のように品目別にお金を市場価格とは別途受け取っていたわけです。今度はそれらを合算して一括して、国のほうから面積支払い、品質数量支払いで支払われるわけです。規模別とか地域別にどれだけの支払いが毎年されるかということが数字で出てきますと、税金を納めている国民側からすると、1千万円、2千万円の所得をあげている農家に、例えば800万円の直接支払い補助金は本当に必要なかというところが、数字として出てきます。むしろ規模が小さくて、所得が少ない農家に直接支払いを支給するのはわかるけれども、高い収入、売り上げで所得を確保している者に面積に比例して、多額の直接支払いを支給するというのは公平、公正なやり方なのかという議論が出てくる。

するとやはり、米国あるいはEUのようにこの直接支払額の上限設定、あるいはある額を超えると、一定比率で減額していく議論が出てくる。ただ、減額する措置だけでは農業者には踏んだりけったりなので、その減額された部分のお金を、この品目横断的経営安定対策とは別の環境保全対策とか、高品質とか安全性をより高めるような生産のほうへ支援するお金として使う。そういうことも品目横断的政策の実施効果の検証を経た上で、若干の修正変更が必要になるのではないかということを経験では申し上げたかったのですが、時間

が来てしまったために説明をはしょってしまいました。以上です。

第2報告へのコメント

(平石学氏、北海道立中央農業試験場)

天野さんの報告にコメントさせていただきます。現時点では新たな政策体系の全容は示されておりませんが、第2報告は公表されている事項に基づいた試算を積み重ねることで、新たな政策体系は畑作経営にどういった影響をもたらすかを数値で具体的に示し、制度上どういったことが懸念されるか、それではどういったことを制度内に組み込む必要があるかということをはっきりさせるものであったと思います。報告によりますと、畑作経営に及ぼされる影響は大きく、かなりシビアな状況すら懸念させるものでした。政策体系が転換した事後に、“こんなに農家経済にダメージがあった”とするのではなく、影響を受ける事前から積極的にアピールしていくという意味で、極めて重要かつタイムリーなものであったと考えます。

ご報告に対する私のコメントに関連した要点を、改めて、挙げさせていただきます。畑作経営に及ぼす影響としてはとりわけ2点が挙げられました。第1に面積支払いと数量支払いのバランスは畑作経営の作付行動に大きな変化を生じさせることが示され、第2に面積支払いのウェイトが高まると、技術を高め収量を向上させるという意欲が削がれることを通じて、経営成長は阻害されることが示されました。そして、畑作経営の取るべき方向として、新たな経営部門、具体的には野菜類や飼料作物の受託生産、あるいは長期的にはエネルギー作物を導入することで現行の畑作品目の作付け体系からの脱却が提案されました。

私は、新たな政策は、現存する家族経営を発展させつつ市場や消費ニーズへの対応を強めていくもの、生産性を高めることによって内外のコスト格差を縮小させていくものであるべきと考えてお

ります。また現在の十勝農業の地位は、収量、品質をもっと上げていく、さらに農地を集めていくといったこれまでの農家行動の結果によって築かれたものだと考えております。この視点から、3点についてお考えをうかがいたいと思います。

まず第1点目ですが、今回の政策転換は畑作物およびそれを原料とする製品の低コスト化に結びつくかということです。

私は、畑作物の生産コストを低減させる方向としては、おそらく増収が早道とっております。試算をしたことがあります、10%の増収は肥料、農薬、諸資材を25%カットするのと同等のコスト低減効果を持っています。生産性プレミアムが付かない中で、畑作物の生産コスト低減をはかるためにはどういったことが考えられるのでしょうか。さらに、コスト低減要求が高まり、例えば作物数を減らすといった単作化の方向となる、あるいはご報告にあったような作付け体系が急変してしまうといった場合、1つの町、地域といったレベルでは、畑作物を原料とした製品の工場、施設等の稼働コストは極めて高くなることも想定されます。

要するに、1つには原料である畑作物の生産コスト、2つには加工品の生産コストにおいて、新たな問題が出てしまうのではないのでしょうか。コスト格差の縮小をはかるためにどういったことをおこなっていく必要があるか、また、どういった政策の枠組みを考える必要があるのかについてお考えをいただければと思います。

第2点目は、報告内では直接触れられていなかったことですので、もしお考えがあればということでしょうか。今回、規模要件として10haが示されそうだということでした。さらに、この要件はおそらく将来上昇していくだろうということです。これが、20ha、それ以上となっていくと、要件を満たせない方が相当でてくるものと思われる。そのときに放出されてくる農地を、

要件を満たす大規模な方が引き受けていけるのかということです。ご報告において図示されている通り、大規模であっても成果の上がっていない方がかなりあり、第3報告で山田さんのおっしゃったとおり、所得が高くても元本返済に苦しんでいる方もおります。農地の受け手の視点からも、面積要件を満たさない経営のあり方は重要になるものと思います。このことはご報告で直接扱った事項ではありませんが、もし、お考えがあればお教え頂ければと思います。

第3点目は、結論を導く上で前提とされた農家行動についてです。天野さんのご報告は、生産物価格の形成条件、価格水準あるいは費用水準が現在と変わらないことを前提としており、その結果として、現行の畑作物目からの脱却が提案されたものと思われます。それでは、果たして畑作農家はそうした行動をとることを主流とするかということについてコメントさせていただきます。私は、そうした所与の条件を変えていこうとする行動がとられるのではないかと考えます。

第1が畑作物の価格形成ですが、例えば資料24ページ図2のように大豆の市場価格が6,900円であれば、“大豆を作付けする・しない”となるのではなく、それ以上の価格で売るための大豆生産をおこなうのではないのでしょうか。このためには農家段階での栽培様式の工夫といったもののみではなく、加工業と生産場面の連携を深めていく形で、これまでの所与の条件を変えていく取り組みが進むように思っております。今後、畑作物を原料とした加工品自体も国際競争にさらに強く巻き込まれていくことも、これを進めるものと思います。価格支持作物ではありませんが、現在、原料輸入が取り沙汰されている加工用馬鈴しょ業界においては、複数の加工メーカー、系統、JA、生産者団体、研究機関が連携し、どういった時期に・どういったものを・どのように出荷する必要があるか、このためにどういった生産体制、技術

開発が必要かといった、すべての与件を変えるための取り組みがとられようとしています。

第2が費用面ですが、面積支払いの水準が示された場合、例えば4万円/10aとするなら、4万円で作るための小麦はどうあるべきかとして、品質は絶対に維持しつつ、収量は犠牲にしても投入するものを徹底的に削っていくといったことが積極的になされていくということもおこるのではないのでしょうか。

こうした所与の条件を変えていく行動が生じない、あるいはあってもメジャーとならないとお考えでしょうか、このことについてお考えをいただけるようお願いします。

コメントに対する回答

(天野哲郎氏、北海道農業研究センター)

1点目の話と3点目の話が、かぶって聞こえるのでうまく回答できるかどうか分かりませんがご容赦下さい。新たな政策で生産量拡大への意欲が低下する、とすれば、コストとの関係ではどういうことが考えられるかというようなご質問が1点目と考えてよろしいのでしょうか。

生産量を上げるということによって、60キロ当たりのコストを下げるというのが基本的なコストを下げる方向であるとすれば、デカップリング政策の下では、そのインセンティブは弱められるという意味で言えば、おっしゃるように影響が生じる可能性があると思います。その影響を少なくするためには政策枠組みの中で言えば数量支払いの割合をあまり下げないということが考えられるかと思います。また、農家の対応という点から見れば、3番目の話と関連しますが、面積支払いの下で数量支払や市場売り上げ部分の価格相当部分が、どのような水準であるかによってどのようにコスト削減するかという技術選択は変わってきます。従来の価格帯では成立し得なかったような生産技術体系が、今度は目の目を見てくるという可

能性もある。以前、平石さんが研究されていた甜菜の直播栽培などはその一つの例と考えられます。何年か前では、一般的な導入は考えにくいという状況であった。しかし、あるJAの方とお話しているときに、いま、1万6,000円という価格を考えているから直播はやらないけれども、それが1万2,000円などに価格が下がった時には、今度は直播というやり方が一般化することもあり得る、という話をされていました。それと同様な条件だと思います。諸外国では直播が行われている要因に、価格水準がわが国と違い移植栽培のような集約的栽培技術が導入される水準にないということも一つの要因であると考えられる。そうであれば今回の政策で販売部分の価格が下がるといったときの技術選択は、生産量の増加による生産物1単位当たりのコスト低下とはまた違う形での低コスト化を目指さなければならない部分もあるということだと思います。

2点目、規模要件の対象からも外れた経営についてのご質問です。今回の政策は都府県の水田作兼業地帯も含めた政策で、その上で要件を考えています。わが国の農業の太宗である稲作については、兼業農家が圧倒的でその中から専門的な担い手を創出しようとする状況にあり、多数の中から担い手を絞り込む要件が担い手確保にとって重要です。これに対して十勝畑作では、専門的な農家がほとんどで、すでに過去30年の間に農家数が3分の1になるまで挙家離農が進んできた。その農家群がこれからは高齢化などで急激に減少しようとしており、現状の農家数をできる限り確保することが重要であるというように担い手をめぐる状況が異なる。そのことから要件の持つ意味が自ずと違ってくると思います。今後、要件面積規模が上がっていくとした場合、面積だけでは判断することが難しい部分について、今回の政策で示されているような特例への配慮が今後重要と考えています。

3 点目ですが、野菜価格が低迷する中で私が野菜を振興しろということに対する皆さんのご批判が、一つあるかと思います。そんなにうまくいくものじゃないと。確かに野菜はリスクですが今後の経営の展開方向としては重要な選択肢だと思っています。野菜の自給率は 80% という状況です。今後も都府県の野菜産地の体力はさらに低下していくことが予測されます。そういった意味で 1980 年代から 90 年代にわたって、集約北進といって北海道や東北に野菜が移ってきたのと同様にわが国の野菜生産は北海道で担っていくということができないとその部分が中国産に置き替わって自給率がはいよいよ低下するということになりかねない。難しい問題はいろいろあるとは思いますが、重要な選択肢の一つであると思います。もちろん、野菜だけでは行かないし、いろんな選択肢を見つけていかなければいけない。それを皆でやっていかなければいけないのだという話です。ただ、多分もう一つのご批判は従来の畑作物についてそんなに簡単に転換できるのかということかと思っています。おっしゃるとおりで従来の基幹作物がやはり北海道の大規模畑作のベースになるものと思います。その際、二次加工品の輸入増で国産原料畑作物の実需が厳しい状況にあり、従来の畑作物についてははいよいよ低コスト化を図らざるを得ない。そのようななかで産地と実需・加工業がうまく連携してお互いにやれるところで努力しながらやっていくということが大事だと思います。このことは経営にとって今までは所与の外部条件を変えていく、すなわち与件の内部化ということであり、まさに経営学の基本に関わるコメントをいただいたわけですから、それは大変重要な指摘ですが、残念ながらこれ以上具体的なものはいまのところ持ち合わせておりません。

第 3 報告へのコメント

(志賀永一氏、北海道大学)

私は第 3 報告の山田さんに対するコメントですが、報告を伺っておりまして、具体的にどう進めていくかということにはいろんな問題があるということは改めて知らされました。なによりもご本人が最後におっしゃっていました、意欲のある農業者が生き生きとやれるのか、後継者に任せられるのかという状況は今回の政策で出てきたのか。あるいは、この会場にも基本計画に関係していた方もいると思いますので、わかりやすい言葉で現場にしゃべりなさいというようなお叱りも受けました。そういうことも含め、ご報告いただいたものをこんな風に理解してよろしいか、あるいは、こんなことはお考えになっているのかと、山田さんの経営そして農民連会長としてのお立場もあると思いますので、そこからどういう状況にあるのかということ質問させていただきたい。

4 つほどございまして、第 1 点目は支援水準への評価です。ご報告を伺っていますと、ほぼ現状維持的なものなのということをおっしゃっております。ただし、今後、財源問題や対象をめぐる問題が出てくるので、そこをしっかりとってお話でした。このような理解でよろしいでしょうか。また、レジュメの 49 ページの下の方に「注 4」と書かれた部分があります。これは、どういう水準を保証するかということでして、「主産地の一定規模以上の農家の全算入生産費と平均販売収入額との差額」と書いてあります。私は個人的には前のほうの「一定規模以上」とか「主産地の」とか、これは山田さんも問題にしている点ですけども、全算入生産費が入ったことは画期的かと思っています。ある意味では、今まで畑作物に関する基準というのは、どの水準を補填するのかということがはっきり出されていなかった。その意味からすると、この全算入生産費というのは自作地の地代も入っていますし、自己資本利子も入って

いる生産費の水準になりますので、再生産を考えるとという意味では、かなりいいものが出たかと思えます。そのように評価していいのか、ということの一つお伺いしたい。

2点目は、品目横断的政策ですが、はたして品目横断になるのかという点です。

以前から十勝は複数の作物を作っておりますので品目別の対策ではなくて、品目横断的な、作物を超えたような政策がほしいという要求はあったのだらうと思います。今回は、言葉の上では品目横断となっているのでいいのですが、算出の仕方、澤田先生のご報告にもありましたように、全て単品積み上げですし、今見ていただいたように、作物別の全算入生産費を基準にして決めるわけです。そうなりますと、今までの作物別の所得の差は結局そのままになるのではないかと。そうすると、大豆よりもてん菜とか小麦を作付した方が儲けは多くなる。そういうふうな方向に向かってしまう。これは当たり前のことが、品目横断政策になっても結局残ることになる。そうすると、言葉と実態は乖離していると考えております。この点についてどのようにお考えか。

それから、山田報告の中で、もともと品目横断には輪作の視点があったとの指摘がありました。私もその点は重要だと思っていまして、例えば、適正農業規範の取組み、つまりこういうことを守って生産しますという動きが注目されています。十勝で言えば、それが輪作等にあたる。輪作といってもいろいろあるので、連作をしないのがいいのか、小麦の連作は1割にとどめるのがいいのかといった具体的なことは地元もお考えだとは思いますが、そういう規範に基づいてやっていることに対して品目横断として、面積あたり等で要求したらどうかと逆に思います。

と申しますのはやはり生産者もこのようなことをやっているのだという取り組みに基づいて、支援を要請する。そういう考え方が、国民理解を得

る一つの方法と思いますし、それから加工農産物といっても国産と外国産はこのような取り組みの違いがあるということが見えてくるという点でも重要だと思います。さらに、今4品ですけれども、他の作物を入れるためにもその論理の方がいいかと思います。つまり、輪作、畑作の土地利用の中にはこのようなものも入れていかなければだめなのだという主張につなげるためにもすすめていったほうがいいと思いますが、この点はいかがでしょうか。

3点目は、対象農家のお話です。

十勝の10ha以下の方も何とか救えるようにとのお話がありました。私も同感です。と申しますのは、2005年の農業センサスの速報が出ました。北海道の総農家戸数、2005年では総農家ではなく家族経営数という数字がこれにかなり近いものと思います。少し区分は違うのですが、この総農家的なものが北海道では25%減っています。販売農家をとっても17%減っています。これは十勝でどれだけ減ったかということはわかりませんが、かなり規模が小さい方が離農されるとしても、相当の農地が流動化対象として出て来ざるを得なくなる。一度に多量の農地がでると円滑な流動化が課題になります。今後も離農は継続するわけです。道立試験場、あるいは道農政部が昭和60年から平成12年までのセンサスを利用して、平成27年の農家戸数を推定したものがあります。十勝では、平成12年から27年の間に33%近くの農家が減るという結果となっています。3分の1減るという結果です。そうしますと、もっと農地が出てくるわけです。ですから、施策対象を広げることによって、逆に言えば農地流動化を緩和する役目も考えなければならないかと思います。

これら農地は、何らかの形で今がんばっている方が引き受けざるを得ませんので、その農地を引き受けるための資金的な手当てが必要になる。例えば、特定農業法人ですと農用地利用集積準備金

制度があつて、機械とか農地を買うため5年くらい準備金として計上できます。そういう制度を北海道は要請することも考えなければいけない。

あるいは今の北海道農業開発公社の中間保有などをさらに充実する必要もあります。澤田先生の報告に畑作の農家経済の表があつたと思うのですが、1戸当たり800～900万円くらいの所得があります。1反当たり30万の農地であれば、1町買うと300万になります。900万の所得から300万を差し引いて600万で生活するということになると、がんばって生活を切り詰めていけば、1町ずつ、300万ずつだったら借金をしなくても返していける。そうすると困るのは団地形成で、例えば、10町分はストックしているのだけれども、毎年1町分は自分の所有地にしていくとか、その間どこかがそれを中間的に持っていてくれるなどすれば、急に離農が出たとしても緩衝的役割を果たすことが可能かもしれません。このような工夫していかなければ、農地の流動化には対応していかないのではないか。これらの意見はいかがでしょうか。

最後に、今回『大綱』が出ましたけれども、その前に基本計画の見直しがありました。そこで平成15年を基準にして平成27年に向けた作物別の生産努力目標が出されています。例えば小麦でいいますと、平成15年に86万トンが平成27年にも86万トンです。単収は370キロから450キロになる。ところが作付は21万ヘクタールから19万ヘクタールに減らす、となっています。単収水準の問題もあることかと思いますが、結局、農地を維持しながら何かをするというときにこの生産努力目標ではどうしようもないだろう。うっかりしていて、『大綱』が3月に出てから誰も何もせずにこれを認めたような格好になっているので、こういうものを逆にきちんとしなければいけない。基本計画自体が行動目標になっているので、農民連盟も含めてのお考えを教えていただければ

と思います。

以上私からの質問を終わらせていただきます。

コメントに対する回答

(山田富士夫氏、全十勝地区農民連盟)

我々の運動の中核に関わる提言もいただきましたし、すでに運動を展開している部分もあります。

一つに、支援水準の関係ですがけれども、この中身については今検証中です。

移動何ヵ年平均なので、19年からとしたら今年までカウントされると思います。ただ、気になるのは基準地域がどこになるのか。小麦ですと、現在出ているのは4万円程度で単収は370キロとなっています。ちなみに、十勝では平均500キロと高い水準なので、この数字が上がることによって補填額は下がります。生産コストは1道6県の生産コストの計算方法で出したものであり、その中に地代等も入るので一応評価できます。ただ、平均ですので、平均以上の生産コストの生産者はどうなるか、シミュレーションが提示されとき、経営の困難な方も現れてくる可能性もある。

ただ、コストの考え方を変える必要がある。現在まで、小麦で言えば1俵とるのに経費は最大6,000円かけても得という考えで収量増につなげてきたが、これは変わるのではと思う。とりあえず平成19年は入江さんが言われたように逆算方式も考えられます。ただ、逆算方式が長続きしなかったら、最終的にはこういう数値の設定は基本的には大事だと思います。

あと、問題は品目横断の考え方です。

作物によっては若干増減が危惧されます。畑作農家は基本的に輪作を考えてやっています。小麦では2年連作まではよいのですが、3年、4年となると問題が発生します。バレイショも連作技術がないわけではないが、病気発生を考慮した場合は輪作が理想です。一般に農家は例えば小麦の所得が高いときには小麦を中心に輪作体系を組み、

小麦を連作したりします。秋播き小麦の場合は前作が問題ですので、余裕がない限り、緑肥をまいって小麦をまくことはありません。したがって、前作として何を持っていくかが難しくなる。前作で作れるのは、今はバレイショ、加工用スイートコーン、野菜であればダイコンなどです。あるいは菜豆類も収穫時期が早ければ蒔けます。これらを前作として作って、いかに小麦をいい状態の中で蒔くかと考えます。

しかし、こういう政策の中で小麦の収益性が低くなった場合、農家は次の作物を考えます。ビートがよいとなれば4年輪作をして4分の1まで無理しても作り、所得を維持しようとしします。ビートも連作をすると根腐れ等の病気が出るので、3年あけるためには何を作っていったらいいのか。小麦、小麦、そのあとビートかと。そうなると何通りかが考えられます。自分の面積の中で何を何ha作るかが自ずと決まる。ですから、農家は品目別に一番所得が上がる作物は何かを考えています。逆に言ったら、それを作るために所得の低いスイートコーンでも作ります。

したがって、理想的な輪作体系というのは品目横断的な政策の中にあるとしたら、我々の心情からは雑豆、スイートコーンなどの作物全体について、高いか低いかは別として理想的品質を考えて、あるいは食の安全性も考えて、その部分の違った意味での下駄はやはり全体にあったほうがいい。それがその人の経営全体を守るシステムだと思います。したがって、これを品目横断的政策といえるかという議論にもなる。横断歩道だとしたら途中で止まっている状況である。この後、車が通るか通らないかを見てわたろう、という政策だと思います。その中で当然、野菜導入も考えられます。

それから、野菜は大変だが、はるかに所得が上がる要素は持っています。したがって、現実としても、ここ3～40年間で野菜作付面積は増えて

いるし、食料基地として本州向けの野菜を作っている。ただ、これは本州との戦いもあり、当然、端境期に北海道の野菜が本州に行くパターンです。少し横道にそれますが、北海道が野菜生産基地として自立するとしたら、流通機構を簡素化することと、国の制度に関しても規制緩和が必要です。輸送コストがかかりすぎる要因としては、トラックの積載量、道路の整備がネックになって、安くて新鮮なものを早く本州方面に送ることに關して、今のシステムではまだまだと思います。

あとは、対象農家や流動化についての質問がございました。これが一番深刻な問題と思います。

ただ、ここ1、2年の中で特筆すべき点是他町村でも同じですが、子供が娘ばかりで離農しようと思っていたが、婿が来て継続されるケースがあります。これはここ2、3年十勝の農業総生産額が多いことを見てもわかるように所得がかなり高い。青色専従給与がサラリーマン給与に近い農家が結構出てきた。生活費などは親負担なので、サラリーマンより楽しいのかなと。キャビン付きのトラクターの中で一日仕事をしていても、それも仕事ですから。ここ2、3年はキャビン付きトラクターを購入できる経済的余裕は生じてきたというところ。横道にそれましたが、所得があれば離農や流動化も違ってくる。適切な方法として、農用地の集積準備金を経費になるかどうかというのは、法人の場合認められるが、個人経営の場合はなかなか認められない。何とか、準備金を経費算入できるように運動をしているところです。

あとは、公社の買い上げ制度です。

公社が購入して農家に売り渡す期間を現実的ではないが30年間、公社が毎年5,000円/10a程度で持つとなれば、農家負担が少なく流動化も進むのではないかと。それと、これをいうと批判もあるとは思いますが、公社に売却する場合でも1,500万円の譲渡税がある。ですから、5,000万で全部売っ

て交換分合による土地を出せないというところもあります。そういう免税措置が改善されれば、離農者は土地を売る。でも今は低金利だから売れない状況にある。借金ない人は農地を貸した方がいい。貸せば10a当たり1万円くらいの貸し賃がある。10a当たり50万円の土地として、50万貯金しても今は1万円の利息は付かない。そうであれば、40ヘクタールの人が1万円で貸したら年間400万の所得がある。これは、40ヘクタールの土地を50万円で売ったとしても2億円であって、2億円で400万の利息は付かない。ですから、お金のある人は離農しても土地を貸している。借り手からすれば、1万円で40年間借りると40万円になる。最終的には買えるのではないかということになる。

双方いい方法があるとすれば、まずは売ったときに税金がかからなくすること、借りるほうにすれば、公社が買い受けてくれること、そして買いやすくするためにはとりあえず安い単価で貸してくれとなる。それが、農地価格までに累積されたときに初めて自分名義になる。自分の代では無理かもしれないが、農業遂行の上では借地だろうが自作地だろうが生産性は変わらない。大事なことはその土地が長く作れるという担保です。それによって、輪作体系の中で土地を有効に使うこともでき、有機質を入れて地力維持しながら生産性を上げる。それに基盤整備もできる。借地に暗渠をして反5万円を自己負担するならば、地主以外の借りている人ならば暗渠はしない。地主がやる場合、暗渠した分賃貸料を高くするならばするかもしれないが、そんな人は僕の経験ではない。ですから、基盤整備にしても長期スパンの賃貸ができるかということも鍵と思います。

4番目ですが、これは僕らも腹が立ったところがあった。

自給率40%を維持したのには小麦と砂糖が貢献した。砂糖はすでに努力目標を突破しました。突

破したら、新しい計画では自給率を下げろ、それどころか単収も下げろという。面積は小さくして、砂糖の生産量を抑えろという。農水省の人に、少ない土地で集約的農業にして生産性を上げなければならないのに、なぜ砂糖に関して粗放的農業を推進するのか聞いたところ回答がなかった。これは小麦も同じだが、財源から来る話です。要するにコストプール方式でも小麦は赤字だし、砂糖にすれば生産調整金制度も赤字です。

すると現行予算の中でやるためには国産のビート糖は64万トンあればいい。そうすれば調整金会計は今の制度の中で十分プラスマイナスゼロで行く。砂糖というのは白糖として売られる分は全体の20%というルールがある。今は230万トンの消費量があるので、46万トンしか白糖として売れない。残りは1割が原料糖としてサトウキビから作られる粗糖と混ぜて売られる。したがって、それら二つを足すと64万トンという数字になる。ですが、実はここ何年かは78万トンとれている。確かに5、6万トンの在庫を抱えているが、実際問題は溶糖量の10%を超えて15%くらいは溶かして使ってもらっている。ですから、それについて味の苦情はないようです。専門家に言わせても10%も15%も違いはわからないそうです。ですが、精製糖業界はお金を出す最大の機関ですので、その業界の力が強いので糖業は安売りをして経営が大変になっている。いずれにしろ目標に対しての生産面からの考えはそういったものを持っている。以上です。

Ⅱ. 討 論

樋口座長：総合討論に入りたいと思います。最初に、お願いしていた分から進めたい。質問者は2人しかいませんが、まず北大の長南先生の質問です。内容を読み上げます。「1. 品目横断的政策は、WTO体制下での日本農業の対応（外向き）

と言えるか。2. 北海道の畑作農家のインセンティブという点から多くの問題点がありそうである。輪作、耕畜連携という視点から各報告者のご意見を求めたい」ということですが、長南先生発言をお願いいたします。

長南：天野さんは経営学の立場から費用コストと世界価格との差を品目横断という形で何らかの補填をするだろうということでしたが、澤田さんが政策的な話から問題になる所得の直接支払いとはちょっと違うと思います。すなわち、直接支払いという考え方が、ヨーロッパと米国とは違うと思いますけれども、消費者にとってみれば直接支払いと生産者コストを補う部分を何らかの形でやるというのは議論が違ってきます。そういった意味で我々は区別していますので、天野さんと澤田さんの話とはある意味では整合性は無いのだろうと思います。というのは、農林省の政策の曖昧な表現にわれわれが惑わされている面がある。その辺を、お答えいただく前に私の認識としてお伝えしておきたい。

私の質問は単純でして、山田さんの報告の中に「農家のインセンティブ」とあります。確かに、今回の政策では所得というインセンティブについては「道路横断の途中」という評価をされておりましたが、山田さんの重要なメッセージは農家が伸びていくときにインセンティブとは何か。所得では800万とか月給20万とかいう具体的な数値が出ましたが、インセンティブというときに、それをどう伝えていくことができるのか。この辺が十勝の畑作地帯、典型的な畑作農家が今後どういうメッセージを、逆にこれを受けて発信していけるのかということが、今日皆さんの話を聞いてもう一度聞きたいと思った点です。

例えば、ディスカッションの中でも、輪作はコスト高に通じるのか、長期的にみれば完全に必要である、という話がありましたけれども、4品目

では考えられそうにない。そういったところ、休閒等を入れていけば、離農者との農地の継承の仕方に何らかの影響を与えるのではないかと。重要な点は、例えば輪作とか直接支払いを消費者が理解し得る重要事項として主張できるかです。その辺を政策の側、経営の側、それから実際の農家の立場からお答えしていただければと思います。というのは、ヨーロッパの場合、環境支払いが浸透しています。彼らは10年前から実際に農地で窒素濃度を計測していました。そういった積み重ねの上で環境支払いと言っているわけです。対して米国の方はどちらかというと、所得補填的な発想でやっている気がします。そのような不完全な情報を元に質問をしておりますが、コメントいただければと思います。

樋口座長：今のご指摘については、議論の枠組みの中に入っている部分がありますので、そのなかで議論させていただきたい。議論の枠組みの一つとして納税者の要求を将来的に受け入れていくような仕組みに変わっていくだろうという部分があります。補助金の透明性が高まる中で、幾ら農家に払っているかが分かってくると、納税者のいろいろな要求が出てくるだろうと考えています。その中には、輪作の問題も含めて、どのような農業をやる農家に対して払うべきだという議論が当然出てくるだろう。その中には、環境保全の問題とか、アニマルウェルフェアの問題とか、いろんな問題が含まれてくる可能性がある。現時点というよりは、将来的に問題になる事項として取り上げようと考えておりますので、そのときに一緒に議論させていただきたい。

それからもう一方の質問は、拓殖短大の本庄先生からの質問です。読み上げますと、一番目に品目横断的政策の狙いと背景は何か、二番目に品目横断的政策によって財政負担は増えるのか・減るのか、三番目に品目横断的政策の対象にならない

農家はどうか、四番目に北海道知事の申請によって国の基準の変更が可能となるが、畑作地帯として国の基準を変える必要があるのか、の4点で、本来ならば国の担当者に質問すべき事項ですが、報告者の自由な考えを述べてください、とあります。この質問の多くの内容は、フロアの皆さんに共通する質問が含まれていると考えます。また、座長と報告者、コメンテータが集まって、議論をすべき内容を話しあった中にもこれに答えられるような内容がありましたので、座長の私のほうから簡単に報告させていただきます。

一番目の品目横断的政策の狙いと背景についてですが、私が座長解題でも述べ、長南さんの質問にもありましたが、WTO体制下でなしうる政策という外向けの対応というのが第一だろうと考えています。十勝の若手の農業者が要求して出てきた政策だということも一部では言われておりますが、基本的には日本の農政としてやらざるを得ない政策ということが言えると思います。

二番目の財政負担の問題については、澤田先生と山田さんも触れられていますが、2007年から出発する場合に、今の作物別の補助金を全部集めて財源にするという考え方だろうと想定しています。そういう意味では財政負担は増えない。ただ、先ほどから何度か話題になっていますように、WTOの討議の結果、例えば上限関税が75%とか100%に決まるということになれば、当然財源の方は細るわけで、財政負担は増えることになります。今のところ、2007年の出発年においては増えないと考えております。この問題については、あとで総合討論の中で、2007年に政策が実施された後、すぐに出てくる問題、または3～5年の間に出てくる問題の一つとして取り上げますので、そのときに議論させていただきたい。

三番目が、品目横断的政策の対称にならない農家はどうかについては議論の一番初めに担い手の認定条件について議論しようと考えており

ます。ただ、できるだけたくさん認定されるような仕組みが必要だということが、多分議論されると思いますが、それでも認定条件から外れる農家はあると思います。

四番目の国の基準の変更が可能についてですが、まだ基準が決まっていない、不確かな部分がたくさんあります。ホームページで次々変更が明らかになるというお話がありました。これについては、ここが畑作の本場でありますから、こういう形にしてはどうかという意見を取りまとめて、できれば提言という形で、今日の議論の中でとりまとめていきたいと思っておりますので、是非ご協力をお願いしたいと考えております。

それでは、議論に入りたいと思います。総合討論の進め方ですが、最初に論議の枠組みの限定をしたいと思います。その第一は、畑作農業に限定したい。水田作についても品目横断的政策は関係しているのですが、水稻の問題については外させていただきたい。第二は、対象としては主として個別経営を取り扱いたい。集落農業等の問題が大きな話題になっていますが、畑作の十勝・網走を考えますと、外したい。枠組みとしては、その二つを外すと考えています。

議論の仕方ですが、この政策が実施されて起こる問題が予想されます。それを時系列で整理して議論したいと思います。一つは、2007年の実施までの間に検討すべきことを第一番目に議論したい。二番目には2007年の実施後すぐに問題になるような点について。3～5年以上経ってから発生すると予想される事態は三番目に議論したい。さらに、時間があれば、品目横断的政策の経済学から見た位置付け、あるいは政策論からみた位置付け。それから報告の中にあります方法論についての議論をするということで進めたいと思います。

それではまず、一番初めに2007年の実施までに検討すべきことを、順番にやって行きたい。一

つ目は、認定条件です。10ha が示されていますが、いろいろな問題がある。二番目には農業者のモラル・ハザードの問題です。報告でもありましたが、粗放的生産になるのではないかと、国民あるいは農政が期待する効率的な農業、生産性の高い農業がこの政策で実現できるか、農家が全く違うことをやるのではないかと議論です。三番目は、天野報告と深く関係するのですが、過去の生産実績に基づく支払い、面積支払いと品質・数量に基づく支払いのウェイトに関することです。どのようなウェイトが良いのかというのを議論しなくてはいけない。四番目は、対象品目です。四品目があげられていますが、雑豆を入れたらどうか、あるいは飼料作物も加えたらどうかという議論です。それから五番目には、地域別の単収や単価が支援水準に影響する。地域の平均よりも単収の高い人と低い人は影響が違ふ。それでは、その地域はどの範囲にするのかという問題です。国が示している例題は全国です。都府県別や、十勝、市町村、さらに小さい範囲もあるわけです。六番目には、事務量の増加です。確認や書類の作成が、この政策には伴ってくるわけですが、その増大に伴うコストを誰がどのように負担するのか、といった問題です。七番目には、支払われた補助金がどこに行くのかという問題です。水田転作では多くが地主に行ってしまう。作物を作っている農家に行かずに地主に行っているという話は、報告の中でもヨーロッパでは地主に行っているという話がありましたが、畑作ではどうなるのかという問題です。

それから、実施されてから短期間で出るような問題としては、先ほど話した財源の問題。もう一つは、政策の整合性の問題です。畑作以外にも水稲、あるいは水田転作も土地利用型作物であり、酪農・畜産でも、飼料生産が行われている。これらの部門で取られている政策と品目横断的政策との整合性の問題について検討する必要があるとい

うのが第二点です。それから、将来にわたって発生すると予測される問題は、先ほどの納税者の要求の受け入れの問題です。

それでは一番初め、認定条件について議論をしたいと思います。10ha という基準が出されています。規模は小さくても意欲・能力がある経営者はいるのではないかと、あるいは新規参入者はどうなるのかといった問題があると思います。

本庄：10ha といいますと、北海道に関して言えば全ての農家が該当するかと思いますけれども。ただ、この場合の10haとは所有面積なのか、経営面積なのか、『大綱』で明確になっているのかどうか。特に賃貸借が相当展開しているので、その辺はどうなのか。ご存知の方がいればお答えいただければと思いますが。

樋口座長：『大綱』の中に経営規模として算入できる面積が書いてあります。権原、所有権・賃貸借権を持っている農地で、山田さんの報告にありました基本台帳の現況地目が「田」と「畑」の面積の合計です。

山田：10ha 以下の農家は結構います。それと、面積カウントで、牧草地がどうなるかを気にしていた。11月7日に出たペーパーで書いてありますが、農地基本台帳、つまり固定資産税の台帳上「畑」と書いてある面積が10haを超える、というのが第1ハードルだと思います。その中で牧草、野菜であろうが、権利書を見て「畑」が10haあるかどうかです。他にもハードルがあります。その品目を全体の中でどれだけ作っているかとか、所得要件もある。所得要件は最初700万円と言っていたのが、最近は400数十万円以上なら良い。ところが、所得はどう調べるのかとなると、税務署に出している申告書の「農業所得」欄で査定するのか、それは去年の数字なのか、それとも過去

5年の3年平均なのか、いずれにしても厳密に第1ハードル、第2、第3と関所を越えて、どうしても今回入らない人をカウントしてから、考えようというのが現場です。

また、知事特認には一定の基準があります。例えば、中山間特有の緩和措置、特殊経営に対する知事特認もある。有機栽培を専門にやっているもので面積が少なくても良いだろう。そうすると、有機栽培といっても正式な登録有機栽培なのか、自分が有機栽培だという人までが認められるか。かなりシビアな話で、その検証機関や、この認定要件を審査する機関が必要だとか、これから生産コストをきちんと把握して数字作りをする一定の期間も当然必要になる。認証機関とか、特認も含めて、早急にそういうシステムや機構を作らなくてはいけない。

米内山：山田さんに実態を承りたいと思います。昨年からの3月にかけて、農業地帯別に、認定農業者にかかわる現状調査を地域農業研究所で実施しました。私も参加したのですが、水田地帯に関しても畑作地帯、畜産地帯に関しても、認定農業者の率が極めて低い。認定されている方々、それから認定されていない方のご意見を承る機会を得たのですが、「そんなものはうちには関係ない」という非認定農業者のご意見もあります。それで、それが地域全体の農民の構造をプッシュしながら、ある種の選別政策というかなり顕著な政策チェックというようにも取れないこともないのですが、この辺の動きについてどのように見ていらっしゃるのかお伺いしたい。十勝もその時の調査対象にしたのですが、大きい畑作農家で認定農業者については関心がないという方もいました。

山田：組織としては、早く認定農業者になったほうが良いと言ってきました。

一番初めに手続きをした方はL資金を借りる方

だった。そのために書類を作ったので、それが今回の制度の「担い手」の中に認定農業者が入るのは後で決まった話です。お金を借りなくてもよい優秀な農家は認定農家ではなかった。認定農家になるための書類は自分で書いたら結構大変です。ただ、農協の担当者に全部書類を書いてもらい、計画を立てて、認定農家になるという仕組みです。でも5年で更新しますので、継続的なものではありません。十勝では総農家数に対してまだ55%です。先ほど述べたハードルについては、ほとんどの農家がクリアできると思います。90%は第一段階としてクリアするといわれています。問題は残りの10%と認定の手続きです。ただ、農家はのんびりしています。「認定農家って何、何でそんなことしなくちゃいけないの」と。価格支持政策から所得政策へととっても、よく分からない。また詳しく説明できる人もいないのです。

最近になって、ようやく認識が高まったと思いますが、まだ決まっていない部分もありますから、わからない点も多い。面積要件についても、地目が「畑」であればいいと言いましたが、地目が「畑」で例えば9.5haあったとしても、実際には10ha作っている方もいる。それは前述したように、河川敷地が畑の中にあって、河川敷地だけでも1ha以上作っている。そのような場合、早急に河川敷地を払い下げてもらう手続きが必要になる。開発局も今は、100%河川敷地として使わないものについては、随時払い下げは申請があればやっているみたいです。

いずれにしても、狭い日本で農地として有効に使うのであれば、手続きには国の制度の中で早く進めることである。ただ、地目を変えて登記し直したら、最低でも20～30万円かかりますので、「そのまま作れるならそのままにしておいてくれ」という方が多い。けれども、認定制度、面積支払いが厳格になっていったら、きちんとした畑でないとお金はつかないと思う。逆に言うと、国の土

地を畑として作っている人にまで面積支払いするのかと言われたら困ると思います。認定制度については、早急にやるべきだと思いますし、それは各農協が取り組んでいると思います。

樋口座長：認定条件について他に質問・意見がないようなのでまとめたい。意欲・能力のある人で条件に満たない人については、認定を受けられるような仕組みを作ってもらいたい。新規参入者も意欲があって参入しているのですから、できるだけ拾える方向で制度を運用していただきたい。それでは、二番目の農業者のモラル・ハザードの問題に移ります。天野さんの報告の中でも緑の政策をメインにやるとモラル・ハザードを起こす可能性が高いと言われています。ここでは、ウェイトについての議論と重ねて議論していきたいと思います。

松木：この件に関しては、新たな視点を付け加えて議論しては如何かと思うのですけれども。

モラル・ハザードの防止に関しては、要するに粗放化を是とするかどうかです。是でなければ防止するときに面積支払いウェイトの割合をどうするかということ。もう一つの視点は原料農産物です。それを加工している加工資本、設備の稼働の問題と、それから直接支払いで分配の量が変わる。これによって今までのシステムのままで、他の経済主体に対する分配量が変化していくということが起こる。何を言おうとしているかというと、一つはJAであり、一つは加工資本の問題です。農協で言いますと、今のてん菜の16,000円という販売単価が、農水省の『大綱』における試算ですと、数千円に落ちてくるわけですね。そこで2%とかいう手数料を取っていると、農協の経営が成り立つか。実は今年の春から十勝のとある農協で振興計画作りの議論をしているのですけれども、そのところで話が詰まって

しまいました。

それから、例えば皆が小麦を作らなくなったら、乾燥施設はどうなるのだということ。結局それは生産者、作り続ける生産者に加工賃としてオンされていく形になります。甘味資源に関しては、馬鈴薯澱粉に関しては委託加工だから、直接支払いを全部生産者につけて、そこから委託加工費を支払いなさいと議論されている。それで澱粉の生産量が落ちると、製造コストが上がっていく。では誰が負担するのかとなるわけです。てん菜糖についてはてん菜糖業と生産者にと直接支払を分けるという形で検討されています。砂糖については業界・国・生産者団体としてずっと目標生産値を決めてやってきたという従来の仕組みの中で、上手くその辺の仕分けができていたと思うのですけれども、同じような問題が起こってくるのではないかと。

そこまで考えていって、そういう現状の生産の姿というか、ある一定の生産に基づいて資本の稼働率・工場の稼働率なりを前提とした形で地域に作物が配分されているという側面も含めたときに、澤田先生が書かれている畑作総合調整の組織的対応という課題があります。私の意見はこれを系統の作付指標の位置付けとして考えるということです。これまで、指標は国から言われた量を押し込む、そういう形でスタートしてきた中で、それが徐々に小麦ですと実需に基づく契約、これを配分していく形に変わってきたわけです。そうすると、政策の仕組みによってどう変わるかというものもありますが、もう一方で外枠としての需給調整対応として、系統が中心になって各原料作物の契約数量というのを前提として地域で作り続ける、あるいは地域の、組合員の人たちにそれを一定程度作ってもらう。直接支払いでいくら来るとか、そういうこととは関係無しにそれをやっていくという形ですね、契約型の仕組みに現在の作付指標というのは変えていく必要があるのではないかと。

か。そこまで含めて議論する必要があるかと考えております。

それからもう一点、ウェイトのことです。

これも例えば、農協中央会でアンケートを取りますと、作り続けてもいいレベルはどこかという、購入支払い部分、これが賄われるのであれば作り続けても良いと。つまり、種代や減価償却費といった部分ですね。では労賃部分についてどうか。直接支払いがあるから、国から生活費をもらっているという言い方は、あまり良い言い方ではないですけれども、そう考えることができる。ただし、意欲を持てる水準はというと、労賃もそうだし、やはり利子部分や地代部分が欲しいとなっています。すると、その部分が市場価格と数量支払いとで賄われなければいけない。ところが、資本利子云々となると限りなく今に近いですから、直接支払いがゼロになる。そうしますと、最低限押さえなくてははいけないのは、各作物について種代も肥料代も回収できないということがないように、少なくとも費用の内の購入部分について支払えるということだと思います。

これを近年の生産費で計算してみますと、ものによって違ってまいります。てん菜ですと、市場価格で結構な部分を賄えますが、小麦、大豆になると、ほぼ100%直接支払いをしないと多分厳しい。小麦ですと7割くらいになります。そのように考えたときに、私も天野さんと同じように、最初のうちは品目によって、50%とか25%というように直接部分、数量支払い部分と振り向けるべきだと思います。品目によって最初のうちはやはり変えてやる必要がある。それをやりながら徐々に調整をつけていく方向にしないと、山田さんがお話になったように3,000円使って2,000円しか入ってこない、こんなんじゃ作らないよとなっていると思います。

樋口座長：貴重な提言を頂きました。ウェイトだ

けではなくて、契約でやっていかないと地域として破産するというお話でした。これは平石さんのコメントの中でも若干触れられていたかと思います。それからウェイトについては、みな一律で5割になるのか、品目ごとに変わるものなのかというお話もありました。

天野：松木さんが指摘されたように、生産費のどの部分を数量変動部分と市場価格の部分でカバーし得るかによって、作物ごとに状況は変わってくる。私がやったのは所謂LPですから。いわゆる比例利益・比例費用を確保する部分での計算と、松木さんの物財費がカバーできるというところとが大体似たような計算結果となっているのだと思います。そのレベルでは、計算上は小麦は入らなくなってしまう。それが本当の農家行動としてそうなるかは別として、そういう水準ではそのような計算になる。つまり、作物ごとの需給関係に変化が生じる可能性があるということです。この政策の下では、何々をどれだけ作りなさいということではできませんから、どうやって品目間の需給調整をやっていくのかを考えていかななくてはならない。今までで言えば作付指標、これを上手く現地の動きに合わせて適切に運営していくかということが大事だというご意見だったと思います。そのときに、契約数量という話をされていますが、これは農家とJA間で契約をして、その面積は作りますよというのをある程度長期にわたってするというイメージなのでしょうか。

松木：例えば小麦ですと、実需者と播種前契約に基づいて面積を決めていってですね、それが地域へ下りる形になっています。播種前契約とは言いつつも、実際にはかなり前からいろいろ業界団体と調整して、北海道の小麦についてはこれ以上受けられないときには、指標を下げることもやります。私が思っているのはそういうイメージです。

ですから砂糖ですと糖区の廃止という話も出ておりますけれども、精製糖業界とてん菜糖業界との間、あるいは業界全体として、てん菜糖というのは一体いくらまでの数量が妥当なのかという話はもう大体出てきています。それは製糖工場に落ちていきます。それを個々の農家というより、農家から農協なりホクレンなりが委託を受ける形で契約を結んで、それを各地域に下ろしていくと。つまり、指標というものを契約の束みたいなものに置き換えてやる。今は上から、これだけの面積を頑張っつくりましようとか、あなたはこれだけ作れますという形です。そうではなくて、最終実需とつながった面積というわけですね。国が作れということではなくて、あくまでも市場原理に基づく経済的取引行為として、これだけのものをこの地域で作るほうがいいのではないかと決めていく。

樋口座長：価格と、農家の取り分だけではなくて、地域の中でうまく調整する方法を考えなくてはいけないというお話だと思います。実際にこの政策をやってみて、農家がどういう行動をとるのかというのも良く分かっています。やはり利益の大きい行動しかとらないのか、地域全体のことを考えた行動をとるのか、農家の行動は今のところ読めないですが、山田さんに、農家は一体どうするだろうかというお話を伺ったあとに、実際に農業団体が調整せざるを得ないという話しについて、農業団体の方からご意見もお聞きしたいと思います。

山田：生産調整の歴史は何回もあり、小豆を潰すような出荷調整もしました。たまねぎ、馬鈴薯も一部は廃棄処分とか、基本的に市場価格で動いているものについては生産調整、作付面積調整もしました。今もてん菜については、68,000haというのは調整面積です。一時期は青天井で作れる時

代もありました。逆に、確保のために頼むからてん菜を作ってくれという奨励の時代もあった。ただ、今回は砂糖の取れすぎるための生産調整で、糖量割り当てをしました。農家はもっと作りたいですが、今年は面積を減らしている方も多いです。今後それが契約栽培的に移行するのか。言われることは分かりますし、農家としては売れるものを作らなければならないし、基本的には欲するものを供するのが第一原則だと思います。

取れすぎたものは当然売れません。それなら生産調整なり需給バランスの取れた生産体系、特に野菜の場合はなる。したがって、野菜については、市場での取引というのは50%前後、あとの40～50%は契約栽培、契約で値段が最初から決められて販売するものに移行するのは年々増えています。それが今回の4品目の中で、そうなり得る品目があるか。てん菜は多分それに近い状況でここ数年間動かざるを得ない。それは、今の会計制度、調整金を含めた財源制度等をにらんだ場合に、そうならざるを得ない。ただ、調整制度の手綱の締め方によっては、簡単に面積は減る。それは農家が、ビートは赤字だと、それを作っていたら経営が成り立たないといってやめる。それで、ビートを作る農家数は以前より減っている。ただ、一戸あたりの耕作面積が増えているから今の面積があるだけです。やめた方は高齢化、あるいは機械の更新時期に新たに機械を買うくらいなら2～3年で農家をやめるからといってビートをやめた方もいますし、長いものに力を入れるといってやめる方もいます。ただ、基本的には契約栽培というのは今後増えていく。

ビート以外の政府管掌作物についてそういう方向になるのか。でん粉原料用馬鈴薯もそれに近い方法で、やたらに作れない仕組みになっている。でん粉原料用馬鈴薯は新しい制度の中で問題点があります。澱粉工場の原料はでん粉原料用馬鈴薯ばかりではなく、加工イモ、食用イモのくず等が

工場に行って澱粉になります。ですから、今後その枠組みを決めなくてははいけない。澱粉の取引価格はくずから取れても、専用種から取れても仕分けはされていないです。当然、澱粉1 t当たりの価格でもって買われる。ですから、食用イモや加工イモを作っている、一部でん粉原料用の馬鈴薯を作っているという位置付けをしなくてははいけない。それでないと、でん粉原料用と書いてあるから、食用イモは入らないという話になってしまう。実は、食用イモも2割はでん粉原料用という表現をしなくてははいけない。そういう難しさがあります。ただ、私の考えとしては農産物全般に、政府管掌作物や四品目以外でも契約栽培的な要素は増えていくと思います。それによって生産調整が可能だと思います。

出荷調整はホクレンが実施している。ホクレンは物によってはパイが大きいから結構有効です。ところがホクレンが出荷調整をすると、価格が上がるので業者がその間に出荷する。世の中そんな簡単にはいかない。業者も、ホクレンも生きていかななくてははいけない。だけど、ホクレンは農家全体を守る見地に立ってやらなくてははいけない。しかし、抜け駆けがなく調整ができる仕組みが最後に自分の経営を守るためには必要だと思います。ただ、農家全員でスクラムを組めるかというのは認識の問題だと思います。他人は儲けなくても自分は儲けたい気持ちが人間のどこかにある。経営の大変な人が農協を利用しないで、高いところを狙う。それは場合によっては仕方がない。現場としての認識はそういうことだと理解いただきたい。

鰯場（十勝農協連）：北農中央会が農協系統に説明している中では、基本的に国は需給調整を放棄したわけで、系統がやっていかななくてははいけないと言われています。そのなかでもある程度価格を確保する措置として数量の部分重視ですが、北海道の要求の中に入っていると思います。

契約の話については、すばらしい提言と思うので内部的に検討して良いと思いますが、今のところメーカー側に系統として契約栽培によって調整しましょうという方針を出しているわけではありません。おそらく、需給調整や、契約栽培にしても問題がある状況の中で、それだけではやっていけないので、いろんな手法が必要になってくると思います。

これから先は私の質問です。モラル・ハザードの関係ですが、多く場合、面積支払いと数量支払いのウェイト付けの話になってしまいます。最近思うのですが、農家と話をすると、収量を一生懸命努力して上げた。そうしたら余っているから出せないといわれた。これが一番やる気を失わせている。「この状況だと息子に後を継がせたくない」というような夢を持てない、そんな雰囲気は現状では漂っている。そういう中で、これ以上作ってははいけないということを農政は言うのですが、でも自分たちは需給調整をしないと言っている。非常におかしい。本当にそのような格好でこの政策がうまくいくのか、具体的にこれ以上作ってははいけないということを政府は言うのか、質問したい。私が思うのは財政問題に関連しますが、結局輸入前提で、その関税収入を財源にしますというのは、結局これ以上作ってははいけないと言っている気がします。それで自給率を上げようというのは納得いかないし、これで日本農業も生産力が上がって構造改善が進むという新聞で報道されている期待を裏切るような方向の政策ではないかと思えます。

話は変わりますが、納税者への説明の部分で、新基本法の時に食糧安保の考え方があり、そのために自給率を上げる、納税者から税金をもらってやるという議論がありました。「食の安全・安心」以降、環境保全の方に引きずられて、最近では、生産性を上げる方向ではなく、環境保全的農業の方に流されている気がします。そうすると、本当に

十勝のようなプロ意識を持っている農家、要するに生産性を上げて、他の人を蹴落としてでも這いずり上がっていくと頑張ってきた農家のやる気を失わせているのではないか。それこそモラル・ハザードの問題ではないかと思います。

樋口座長：山田さんからはやはりモラル・ハザードは起こるだろう、鱈場さんからは需給調整はこれから系統がやらないといけないという話がありました。それから取れ過ぎということと政策がその調整を放棄することをどう考えるかという問題も提起されました。これは農業ではどうしても避けられない問題です。一般企業では作りすぎた部分は自己責任が普通ですが、農政もそういう方向を向いてきているのが私の感想です。

澤田：食料・農業・農村審議会企画部会の議事録を読んでみますと、今回の品目横断的経営安定対策の導入に関する議論では、北海道の輪作に基づく畑作農業については全体の議論のうち10%も行われていません。道庁の西山臨時委員が発言されて、そちらの方に話題を持っていこうとするのですが、構造改革が進んでいない府県水田農業で担い手の規模要件をどこに設定するか、あるいは集落営農を担い手とするかどうかに議論が集中していたように思います。『大綱』が出ましたけれども、この中で構造改革の加速を図る、それから国際社会の規律の強化にも対応するという二つが対策導入の目的に掲げられていますが、構造改革の加速というのは端的に言うとなが国の稲作部門のことです。

それから国際規律の強化というのは、品目別のAMS、これをわが国でみると大豆と小麦が毎年大きくなってきている。これは品目別AMS上限設定されると大豆と小麦がアウトだと。その大きな原因というのは水田転作、生産調整なもので、今回の『大綱』は北海道の畑作農業をメインに考

えられたものというよりは、むしろ府県の稲作農業についての対策かなと思います。

すると、この『大綱』に示された仕組みを全国共通に適用するという事は、歪みが出てきてしまう。特に北海道の畑作農業は問題が多いかもしれない。そうすると、『大綱』を導入するのはいいのだけれども、例えば北海道だとか都府県の東北とか九州とか山陰・四国とかの地域ごとに、その中のオプションを選んで、そして地域である程度裁量をきかせることのできるような、細かなところは地域の関係者、自治体で決めていけるような自由度を設けないといけない。このまま全国一律にやってしまう、あるいは過去の生産実績に基づく支払いと各隔年の生産量・品質に基づく支払いの切り分け方・比率もですね、全国同じということやると、ある地域ではいいかもしれないけれども、北海道ではマイナスの要素も大きくなると思います。そこを中央に強く訴えることも必要かと思っています。

それから、品目の中で、てん菜、でん粉原料用馬鈴薯、特にてん菜は、今は砂糖の国内市場規模の中で67万トンを超えると輸入糖との調整の絡みがあってなかなか生産量をそれ以上に増やすことは、今の財源調達システムの中では難しいと思われます。言ってみれば今の日本のてん菜の制度というのは、EU型の生産割当制度にほとんど似たようにものになってしまったというのが私の実感です。ただし、でん粉原料用馬鈴薯については抱き合わせを廃止すると、今の最低基準価格に基づく馬鈴薯でん粉の生産コストをかなり下回る、ミックス価格程度に販売価格が低下しますから、そうすると、国内での化工用でん粉製造に食品安全委員会から安全性の承認が得られれば、固有用途を侵食している化工用でん粉の需要分野にある程度国産いもでん粉の需要を拡大できる可能性があります。いずれにせよ、個々の農業者の判断で各作物の生産量を決めてしまうのではなく、北海道

全体として系統等で組織的に生産数量の調整をして市場対応していかないと、販売ではなかなか難しい面があると考えます。

結論から申しますと、『大綱』を実施するに際しては幾つかのオプションを設けて、それを各地域である程度の自由度を確保して実施できるようなものへ、中身を考える必要があると思います。

天野：今考えられることでは、数量支払いの割合をできるだけ高めに設定するところからスタートすることです。そして、いろいろなことがまだはっきりしていませんから、段階的にどうやっていくかを詰めながら対応していく。また、澤田先生の話と重ねていえば、地域ごとに多分影響が違うと思います。十勝のあり方、網走のあり方、少しずつ違っているものを一つの対応でやるといういろいろな問題が出てくる。そういうことが農家の意欲低下に結びつくことがないようにしなければならぬと思います。それから鱈場さんがおっしゃった食糧安保の話ですね、やはりベースはそこだと思います。環境保全は大事です、輪作の話も大事です。その部分については両輪として提示されておりまして、今回の大綱に組み込まれております。交付金を基礎に国内の農産物を自給することに対する国内納税者のコンセンサスというものが大変重要であり、それに関わって農産物の安全・安心ということの重要性が問われているのだと思いますが、それ以上に食糧安保・食糧自給率の上昇という点でのコンセンサスを得ることが重要というご意見であったかと思います。

山田：自給率向上の目標と今回の政策の整合性が見えないのが最大の問題点だと思います。

例えば大豆政策では4年前に交付金制度を変えました。6,000円程度の一定交付金額から、8,000円程度の交付金制度にして、市場価格と交付金をプラスして22,000円を超えた場合には交

付額を下げる方式に変えた。その時、いよいよ大豆も1万5,000～6,000円から手取り20,000円という期待感を持ちました。その時、大豆の面積は増えてましたが、結果として価格は暴落した。自給率わずか5%の大豆が、作りすぎたら市場からあふれる。大豆を使う業者は、今日の原料を2～3日前に購入しているわけではない。物によっては1年前から輸入品で調達している。したがって、国産大豆が増えても、買ってくれる人がいなかっただけです。したがって、価格が暴落して在庫まで抱え、豆計が大赤字を出した。ところが、豆計はここ2年ほど大豆が不作なのです。それによって大豆相場は高騰している。逆にこの高騰が、今年大豆がたくさん取れたとしても国産にまた戻り辛くなっている。国産大豆がなくなって、輸入品に頼らざるを得ないという状況が発生した。

某大手の豆腐会社の人に「国産大豆がいっぱいできたが、御社の大豆の産地はどこか」と尋ねたところ、「全部輸入品である。わずか5%の国産を取り合っても仕方ない。輸入品は確実に入ってくる。それが一番うちの企業にはいい」ということでした。次に、「国産大豆に切り替えるには何が必要か」と尋ねたら、「前もって値段がどれくらいでと、先売りが必要」ということでした。売る方までの政策というのは無く、作るだけの政策だった。したがって、自給率を上げるには北海道で言えばホクレンが大手会社に行って大豆を買ってもらう努力が必要です。契約栽培的に商社と契約するということです。そこから始めないと、大豆が増えても簡単に価格は暴落する。したがって、増産計画を立てるとしたら、契約栽培的な要素を増やし、需給バランスを考えないと駄目です。

自然循環型農業、環境にやさしい農業の推進とともに、国民の理解も得ないといけない。農民の意識も生産から流通まで変わる必要がある。今までは、作れば金になったのが現実だった。やは

り、売れるものを作るという農家個々の意識改革が求められる。トレーサビリティという生産履歴をつけることによって、自分の生産物に対する認識も新たになります。ただ、トレーサビリティなんか無くても国産は安心だという信用取引でいきたいと思います。なぜそこまでしなくてはいけいないのか、やはり信用されていないのか、という思いが実はありますが、これは時代の流れだからしょうがない。とりあえずは国産志向が一方で進んでいますので、これは大事にしたいと思います。地産地消を含めてやはり地場産のものを地元で消費するという、今後は足元をきちんと見ていかなければいけないと思う。それはいうなれば違った意味での食糧安保にもつながる。

食糧安全保障というのは、少なくとも日本で作るものについては世界一安全という自負を農家も持たなくてはいけない。それによって国産品が安全で、健康維持のためにやはり国産品を使っていきたい。われわれ農家もそういうメッセージを送りながら今後やっていかなくてはいけない。

樋口座長：結論的に言えば、モラル・ハザードは生じる可能性がある。しかし、できるだけ数量支払いの割合を大きくすることによってモラル・ハザードを避けるような仕組みが必要となると思います。討論の過程で、地域の裁量で、できるだけモラル・ハザードが起きないように仕組みを考えていく必要があるという話も出ました。そこで、次に地域の問題、地域別単価の「地域」はどこにするのかという話で、基本的に示されているデータは全国平均のデータで、それを用いて計算すると不公平が出るというのは、天野さんの研究成果でありました。北海道を除けば都道府県という単位が一般的かと思うのですが、北海道の場合、北海道一本でいいのか、十勝なのか、町村なのか、市町村の中でも、もっと細かい地域なのか。いや、一軒一軒の農家が自分のデータで最終的には

やらなきゃいけないという話もあると思います。

天野：先ほど入江さんからご指摘を受けた点についてです。聞いたときには十分理解していなかったのですが、先ほど少しフロアでお話をさせていただきぶすっきりしてきました。現実には今の実面積の算定の仕方で行くと、おそらく先ほど言ったような過剰支払い・過小支払いというのは出てこないというようなご指摘だったと思います。ですから先ほど申し上げた5の問題点のひとつは、今のところでは大丈夫なのかなということ、と訂正させていただきます。ただ、実面積を、とりあえず面積を出すための計算方法をあわせているということなので、どう変わるかによってはまたその話が同様に出てくるかな、ということがあります。それと、地区別単収をどこにするかという話は、先ほど言った点については、とりあえずそんなに大きな問題にはならない、というご指摘だったようです。

樋口座長：次に対象品目の話に進めたいと思います。報告の中でも、雑豆、あるいは飼料用のトウモロコシを加えてはどうかというお話がありました。これからは、できるだけ多くの品目を取り入れていく方向だろうとは一致しているとまとめたいと思います。

長尾（札幌大学）：畑作経営の作付体系は何十年・何百年という歴史を積み重ねて作られてきたものです。こういう短期的に、天野さんの複雑な線形計画で見てやっとなかるといえる、この麦が消えていくとか豆が消えていくという次元であれば、畑作経営はもう成立しない。品目横断政策というのは畑作農業を破壊する政策ではないかと、極端に言えばそう感じられます。

それで、北海道農業は一貫して近代化を進めて

きましたが、さつき鱈場さんがおっしゃられましたけれども、大規模の生産性の高い経営体をつくっていくという一致した、長年にわたるコンセンサスとなった政策は一体どうなったのだろうかということです。もう既に、山田さんは70ha作っているから、場合によって技術進歩があればという前提での話ですが、例えば風害対策がきちんとできれば、てん菜だって45cmの畝幅で密植の6畦直播プランターで植えて、それなりに収量も確保できるし生産性もあがるはずです。そうすると100haは夢じゃないと思います。

今回の品目横断的経営安定対策は現状の作付系をむしろ固定化し、一方ではそういう生産性を上げる農業が育たないような、つまり自由な作目選択が阻害されてかえって輪作体系を減茶苦茶にするような感じがします。今の機動力であれば近い将来は100haいけると思います。ところが新しい政策が実際に地域へ下りてくると、小さい農家をどうするのだ、後継者いない農家も大事だって言っていて大規模経営の作目選択の自由度を制限する恐れがある。農協だって小さな農家も大きな農家もワンマン・ワン・ボートというのがありますから、小規模経営にも配慮せざるをえず、結果として大規模経営の行動を制約する傾向があるのではと思っています。そういうことで山田さん、少し話をお聞きしたいと思います。

山田：私は規模拡大に活路を見出してきました。場所は良いですが、決して高生産性地帯ではありません。その中で70haの経営ですが、ほとんど息子に任せています。多分、息子はこれ以上作るとはいわないと思います。今が精一杯かと思っています。

確かに同じ大正地区で200haの農家もいますが、決して収量は高くなく、模範的農業であると地元では見られていません。全員が200haになると、今の農家戸数が3分の1以下になります。今

の7,000戸近い十勝の農家が2,000戸まで減少して、それでも今の2,500億円の粗生産額が可能かどうか。地元大正における農業経営の決算書を見ると、15haでも優秀な農家が多い一方で40haでも大変な農家もいます。これを見る限り、大規模だからよいというものではなく、小面積でも作物を上手に作る農家も多い。だから規模要件、大きさだけで認定するのはいかながなものかと提言してきました。やはり、経営管理ができている人たちが収量をとることによって経営は成り立っています。しかし、その収量分の支払い金額が落ちるようなことがあったら、その優秀な農家にとって極めて気の毒な政策になってしまうことを危惧しています。

あと地域と単収の取り方についても過去3年と言われています。過去3年でシミュレーションすると、てん菜や小麦は年によってかなり単収の格差がでます。特に春先に湿害に遭った時、てん菜は大幅に減収しますし、小麦も穂発芽等の発生が問題です。でもこれが3年の中にカウントされずと、基礎ベースが下がります。豆計のときに実は過去3年で実施してきたのですが、あまりにも豆計の財政負担が増えたものだから、今は5年中の3年平均に変えました。あまり議論されていませんが3年のデータで基礎数字を作るのは問題が起きると思います。現場としては、やはり大型経営を今の状態の中で推し進めるのはいかがと思います。

ただ、農地を集約する集積事業は進めなくてはいけない。農協管内は平均30haくらいですが、北海道では30haは植民区画300間×300間一枚です。しかし、300間区画一枚だけで30ha持っている人はいません。その区画の中に複数の人が入っている。それを集積事業で1人の人が持てるようになったら効率よく農作業ができます。今までも交換分合の中で、そういう集積を実施しよとしたのですがなかなか難しい。

ただ、それをしないとイケないくらいの農政の転換ができるとしたら、農家も理解し、農家自らがそういう政策に携わっていかなければならない。政府は様々な審議会を作り、その中に「生産者代表」もいるのですが、本当に生産者代表なのかと疑うような人が並びます。確かに学識はあるが、学識経験者が現場で農業をするわけではないので、生産者代表をもう少し入れて欲しいと思います。生産者代表が入っていると思ったら中央会の人が入っていたりして、その人が生産現場の数字は分かっているとは思いますが、そういう中で物事を決めていくから乖離がある。こういう制度を作る前に意見を聞く場面がもっとあっても良かったと思う。

樋口座長：時間がなくなってきましたので、事務量の増大に伴うコスト負担の問題は、次のように要約して飛ばしたいと思います。実際に確認作業をどう行うのか、普及センターや農協等の役割が増えるのではないか、書類作成のコスト負担はどうするのか、農家にいったん入ったお金がまた出て行ってしまうのではないか、という問題があるのですが、農家が相互に確認作業をするとか、書類作成も農家ができるだけ負担にならない形での取り組みにすることとは提言できると思いますので、そのような問題があるということで認識いただきたい。

次に補助金の行方ですが、水田では肩代わり転作をした場合に地主に転作奨励金が行くということで問題になっています。今回支払われる交付金についても、実際に農業生産を行った人に支払われるような仕組みにしていかななくてはならないということは明らかだと思いますので、その仕組みをどうすればいいか、そのような仕組みができるかどうかをしっかりとチェックしていかななくてはならない、ということでまとめから外させていただきます。

政策が実施されたらすぐにでも問題になるような点について議論していきたいと思います。まず、財源の話です。WTOの交渉で関税率が下がりますと、財源である関税収入も当然少なくなるわけです。財源がそこに限定されている限り、直接支払いの補助金は目減りしていくわけです。それを避けるためには一般財源の繰り入れしかないわけです。

本庄：今回の『大綱』は生産条件格差是正の対策と、収入変動の二つに分かれているが、米については格差是正が無い、収入変動で出てくるわけですね。なぜなのか分からないのですが。要するに財源問題に関して『大綱』の狙いは、今まで品目別にやっていた助成措置ではWTOの中では問題がありということで、品目横断的になった。しかし、やはり今までの財源を上回るようなことはしたくないというのが、農水省、国の考えだと思います。そういうのがあるからあまり期待はできないと私は思います。

それで、作物が畑作四品目ですが、実際は野菜、飼料作物を組み合わせた輪作が行われていて、それが経営発展の要素になっていると思います。そういったものが除外されている。ということからいいにしても、財源的にはあまり期待できない。そこで、さらに対象農家を絞るということです。そこで、恩恵に与らない農家の分は認定農家のほうへ回すということで、結局これは総額抑制と思われる。配分はそうに変えていこうということですね。そのような意図があるのではないかと私は見ております。

樋口座長：財源が少なくなれば認定基準を変えて面積要件を大きくすれば、認定農家の数は減って数合せはできます。政府にとってやり易い政策に変えようとしている、ということもできると思います。この問題については先ほどの、納税者が最

後には理解して払うような仕組みにしないといけないということと関連しています。補助金の透明性が高まって、納税者の意向が強くなるだろうという問題と関連するわけです。

米内山：澤田先生に質問ですけれども、畑作の大豆、小麦、てん菜、でん粉原料用のイモ、今までこの4つの産品に出していた政府の助成が地域別に稲作農家が大豆を作って奨励金をもらっていた。この地域別の構図というのは変わって、例えば北海道十勝の大豆、あるいは網走の大豆あるいは南九州の畑作地帯だとか、かなり配分の重みは変わっていく可能性はあるものではないでしょうか。いわゆる単品から横断・総合になって、それから認定農業者で畑作4品を作って、面積規制を受けるからお前は対象外となって、国費の使い方に変更が大幅に起きるのかどうかということについて、お教えいただければと思います。

澤田：そこまでシミュレーションはしていません。都府県の転作田で作られている大豆ですけれども、新たな品目横断的対策の加入対象者として、小さな一戸一戸の稲作の農家では補助金を受けるのは無理ということで、おそらく集落営農組織がある程度の要件を満たすように、いま国と農協一体となって、そういう組織作りをしている。ですから、2007年の実施までにそういう組織がどの程度できて、この対策に加入できるかというのが、ご質問された地域別の補助金配分に影響してくると思います。

それから、十勝だとか網走で大豆の作付を増やすことになったとしても、この新たな対策では、生産条件格差の是正対策として、過去の生産実績と、昨年の生産量・品質に基づく支払い、この二つに切り分けられるわけです。過去の生産実績は、過去3年間の基準、これをどこの時点で取るのかということにも影響してきます。それから切

り分け方で、これから大豆を生産して、生産実績にどれくらいのウェイトで補助金支払いがなされるのかということにも影響してきますので、これは天野さんにシミュレーションしてもらえばよいかなと思うのですが、前提条件をいろいろ変えないと、こうなるというのは直ちには出てこないと思われます。そのように、前提条件によって結果が大きく変わる可能性があるため、ご質問に即答しかねるということでご勘弁願いたいと思います。

松木：国民的合意に関していいますと、今回の基本計画の見直し論議自体がそこを曖昧にしてきたと思います。

この点を考えるときに、短期的に現時点で国民、消費者に提供する価値というレベルの議論があります。それは近年国が強めてきた食の安全・安心等であり、もうひとつは今回両輪として出されている環境支払型での農村景観の維持だと思います。ところで、この議論で、今回の直接支払に納得性を持たせられるのか。「なぜ北海道の畑作に直接支払するのか」。「輪作しなくてはいけないから。輪作はパッチワークできれいでしょ」。これでは納得してもらえない。思うに、抜けているのは多くの方が指摘していましたが、やはり食料自給率、食料供給責任、あるいは食料供給力といったほうがいいかもしれません。食糧供給を担う産業として、長期的視点に立った不確実性に対して、役割を果たしているのが北海道畑作なのだという議論を真正面からしてもらおうようにして来なかった責任があると思います。北海道の農業団体、行政、それに学会にも。

それを考えるときに、砂糖はどこで作っているかということ、この北の大地と南の嶺島部になります。でん粉も同じ、この北と鹿児島になる。逆に言うと、そこでしか現在供給できない。食料自給率は3割かもしれないけれど、そのミニマムの

部分を担っているという論調を立てる。それを一時的に増やす、減らすという話ではなく、それを作ることができる農地、技術を持った農業者、そして加工できる加工資本設備などを残していくということが、国民に対しての食糧供給責任を長期的に果たしていくのだ、こういう視点を入れない限り、国民的合意を取っていくことはできないと思います。澤田先生に、長期的に見たといいますか、食料自給率の取り扱いを巡って、この政策についてどうお考えになるかをお聞きたい。

澤田：確かに、この4作物、砂糖にしてもでん粉にしても小麦にしても、大豆はちょっとウェイトが落ちますけれども、北海道は日本でのそれぞれの品目の供給を担っている一大食料基地です。砂糖については南西諸島でも作っていますけれども、審議会での議論ですと、南のほうは国土防衛の前線地帯である、だからそこにサトウキビを残さなくてはならん、という論調なのです。そうすると最後に残るのはこの北海道の畑作地帯です。それだけこの品目の国内生産を担うところということになります。そこは松木さんと認識は一致しております。

では国が北海道の畑作農業をどう考えているのかといいますと、数年前、農林水産省のある課長が「北海道は国営農場だ」と発言されたことがありました。国のさじ加減で北海道農業の方向、生産量が決まるという認識か、あるいは国の政策を一番良く実行してくれる優等生という意味も込められていたのかもしれませんが。国も、日本の主要畑作物の生産を担う食料基地と白書には謳うのですけれども、どうも実際の政策担当者レベルでは制度設計すれば素直にしたがってくれるという認識が多分にあると感じます。

そうすると、松木さんのご指摘の通り、北海道庁ですとか他の団体もそうですし、研究者は霞ヶ関だけではなくて全国の国民に向けて、北海道農

業の果たしている役割について強く訴えていかななくてはならない。北海道はただ広々としたところで、牧歌的に生産しているというイメージ先行で見られかねない。例えばこういう品目横断的政策が導入されて、北海道にお金が落ちてくる。規模が大きいですから補助金の額も大きい。これを、大規模な農業者がこんなに取っているのはけしからん、というような論調が出てきたときに、松木さん指摘のように、食料供給の責任を大きく担っているという、その役割を認識してもらってないと、納税者の理解は得られない。そこをどう理解を求めていくか、クリーン農業で安心・安全、環境に優しい農業生産をしているから補助金を受け取っていると主張するだけでは弱いと思います。

山本：国民的合意にも多少関連するかもしれませんが、政策実施におけるタイミングの問題もあるかと思います。現在、わが国の農業政策は、年度毎の計画を工程表として予め作成し、今次政策もこのスケジュールにそって実施されています。現況の工程表は、今次WTO交渉が、交渉当初のスケジュールどおりに進展した場合を想定して作成されているように感じられます。しかし、WTO交渉が大幅に遅延している現状などを鑑みて、今ある工程表のスケジュール通りに、この政策を実施して行くのが、国民的合意形成や財源確保の面からみても、得策かどうかという論点もあり得るように思います。

樋口座長：時間を過ぎましたので、フロアからの意見は終わりにします。まとめをしなくてはいけません。最後に大きな課題として畑作の4品だけでなく農業全体について言えることと思うのですが、納税者あるいは消費者を納得させられる視点なり論理をわれわれが作らなくてはならない。その一つとして食糧供給の責任があると思います。これは学会に課せられた課題であると思いま

す。それから、もう一つ残したものがああります。水田転作の政策と、酪農等に対する政策、それと今回の品目横断的政策との整合性の問題です。これも大変複雑な問題で、水田転作の奨励金について、同じ大豆を作っても金額はどうなるのかという公平性の問題、しかし、それが地域を支えているという側面もあり、なかなか複雑な問題があります。酪農・畜産についても、家畜一頭当たり幾らという支払いでいいのか、それとも、品目横断的政策の土地利用型作物としての飼料作、牧草という位置付けで品目横断的政策の中に取り込むことも可能です。この政策の整合性についても、学会としても取り組まなくてはならない課題だろうと考えています。その二つが、今後の残された課題として検討していきたいということでまとめたいと思います。

最初の認定条件については、できるだけ拾えるような仕組みをとることになり、二番目のモラル・ハザードについては、起きる可能性があり、それに対しては黄色の政策のウェイトを高めることの重要性も含めて、モラル・ハザードが起きないような仕組みを検討していく必要があるということにしたいと思います。財源の話については、食料供給に対する責任ということも含めて、納税者を説得することのできる論理・視点というものを今後も考えていかなければいけないということをまとめにしたいと思います。