

第4回農林水産省政策評価会 議事録

開催日時：平成15年6月30日（月） 午後3時～6時

開催場所：農林水産省第1特別会議室

出席者：(委員)今村委員(座長)、秋岡委員、大木委員、大山委員、加藤委員、
田中委員、森本委員

(当省)大臣官房企画評価課長、総合食料局食料政策課長、生産局生産振興推進室長、経営局経営政策課長、農村振興局農村政策課長、農林水産技術会議事務局技術政策課長、食糧庁総務課長、林野庁企画課長、水産庁企画課長、農林水産政策研究所調整官、農林水産政策研究所フードシステム研究室長、農林水産政策研究所地域経済研究室主任研究官ほか

1. 開会

(今村座長)

それでは、定刻になりましたので、ただいまから第4回農林水産省政策評価会を開催したいと思います。

2. 資料説明・意見交換

(今村座長)

今日は、平成14年度政策の実績評価結果の概要につきましてご意見をいただくとともに、委員からの意見を最終的に整理することを議題としたいと思います。

また、後段になりますが、事業評価、実績評価と並びまして、政策評価の基本方針に示されている評価方式である総合評価に関しまして、資料が提出されております。

今回は、「米政策」をテーマとして取り上げまして、総合評価が実施されておりますので、農林水産政策研究所の嘉田さん、薬師寺さん、橋詰さんの研究結果をご説明いただき、ご意見をいただきたいと思います。

この資料につきましては、事前に委員の皆さんにお配りしておりましたけれども、先ほどちょっと聞きますと、何かやたら難しそうで、というので、先ほどお願いしておきましたが、できる限りわかりやすいようにご説明いただきたいと思います。

それでは、平成14年度政策の実績評価結果の概要、並びに前回の評価会において資料提

出をお願いした農地GIS及び森林GISに関しまして、事務局よりまず説明いただき、その後、意見交換に移ることとしたいと思います。

それでは、徳田調査官から説明をお願いします。

(企画評価課徳田調査官)

まず、資料1についてご説明したいと思います。お手元に、「農林水産省政策評価結果の概要の主な修正事項」ということで数枚の紙が配られておりますけれども、これは、前回評価会で配りました「結果の概要」の主な修正点でございます。主なところについてご説明します。

まず、目次でございますが、別紙6としまして、「政策評価導入に関する経緯と取組状況」ということで、これまでの政策評価に関する経緯と取組状況を別紙として添付することとしたところでございます。

次に、時計文字の の1の11ページ、「中山間地域等直接支払制度」の概要のところですが、これにつきましては、14年度末の実績値の更新に伴う変更でございます。

また、11ページ、地球温暖化問題のところの表現でございますが、これは、事前に田中委員から具体的に数カ所、表現等を検討したほうがよいということで意見をいただいております。それに基づき、表現の適正化を図ったところでございます。

14ページにつきましては、今回、大目標に基づきまして分析したところでございますが、前の文章でございますと留意点だけが述べられておりました、原則としての定量的目標を用いて評価するという姿勢が出ていないということで、これも田中委員からご指摘がありまして、原則を先に書いて、「ただし」ということで留意点を書くという表現に変えたところでございます。

それと、修正し忘れなのですけれども、「あえて大目標の下で設定されている」というところで、「あえて」は消去するつもりにしておりますので、付け加えさせていただきたいと思っております。

15ページの表で数字がいろいろ書き込まれているのですけれども、表の数字の意味がわからないということで、これも田中委員から指摘がありまして、「達成ランク別目標値の数」ということで表現を加えさせていただいております。

表の中の数字につきましては、実績値の追加による修正でございます。

17ページでございますが、前回、大木委員から、食品安全性確保対策について、A評価

というのはおかしいのではないか、無登録農薬等の問題を考えれば、行政への信頼性そのものが問題になっているのではないかとということで、前回、全体の評価として「概ね順調な達成状況となった」ということが書いてあったのですけれども、食品安全性確保対策のところを「A」評価から「-」評価、農薬のところについても「-」評価にした関係で、「達成状況は改善の方向に向かっていると見込まれる」ということで、前のような決めつけた表現はやめたということでございます。

18ページにつきましては、大木委員の意見等踏まえて、「-」評価にしたところでございます。他に、実績値の追加もあります。

19ページについては、大木委員の指摘を受けまして、「-」評価にした理由を追加したところでございます。「無登録農薬等の問題が発生し食品安全に対する国民の信頼が損なわれている現状を踏まえれば、現在の判断基準のみによる評価は十分とは言えず、政策分野のアウトカム目標は達成されていないと考えられる」ということで理由を付け加えさせていただいております。

19ページ、危機管理マニュアルの整備率のところですが、田中委員から表現がわかりづらいということで修正を加えております。これは、危機管理マニュアルの整備率を設定したときに、危機管理マニュアル自体の認識が不十分で、現状値を高くとったということで、その後、調査した時点では低くなるという奇異な結果になったということで、それをわかりやすい表現で書きかえております。

20ページについても、「再調査」とかという表現になっておりまして、田中委員からわかりづらいというご指摘がありましたので、直しております。

23ページ、【麦の安定生産対策】、【大豆の安定生産対策】のところですが、森本委員からの、転作麦・大豆という表現は直すべきであるというご指摘を踏まえまして修正しております。

同じく23ページで【果実対策】のところですが、表現の適正化ということで田中委員からご指摘がありましたので、直しております。

関係漁業生産量のところにつけ加えておりますが、これは評価シートでは記入しているのですが、ここには記入しておらず、関係がわかりづらいということで、中身を括弧書きで書かせていただいております。

24ページ、25ページについては、実績値の追加、あるいは表記の適正化ということでございます。

27ページ、「促進」という表現をしておりますけれども、これは、田中委員からのご指摘を踏まえてのものでございます。

29ページ、31ページ、33ページの表については、実績値の追加でございます。

34ページについては、前は、「農山漁村を提供し」という表現になっておりまして、それも表現の適正化ということで修正させていただいております。

35ページの表現についても、表現の適正化により直させていただいております。

36ページにつきましても、表現の適正化ですけれども、田中委員からの指摘によるものでございます。

38ページは、実績値の追加ということでございます。

39ページ、森林のところでございますが、これにつきましては、具体的な改善方向の記述ということで表現を直させていただいております。

41ページにつきましては、なぜ政策手段別評価を行わなかったかという理由で、直轄特定漁港漁場整備事業については、実際に事業の対象地区がなかった、そういう年に当たってしまったので行わなかったということで、その表現が明確になっていないのではないかと田中委員の意見を踏まえて直したものでございます。

43ページにつきましては、委員の意見の概要ということで、事前に委員にお配りしておいたもので、委員の意見を踏まえて整理させていただいたものでございます。昨年度と同様、項目別に意見を整理させていただいております。各委員のお名前も記載させていただいております。

まず、「評価全般に関する意見」、農政全般ということで「政策一般に関する意見」、「評価の手法等に関する意見」、48ページから「各政策分野の評価に関する意見」、51ページから「各政策手段の評価に関する意見」ということでまとめさせていただいております。

53ページでございますが、これまでの評価会の意見等も踏まえて、「政策評価に係る今後の改善について」ということで、改善方向をまとめさせていただいております。

(2)のところでございますが、政策評価につきましては、「いまだ手法が確立しておらず、限られた定量的指標のみならず、上位目標との関係から多面的に要因分析を行うべき」という評価会の意見も踏まえて、次のようにまとめさせていただいております。

<実績評価全般>につきましては、まず、政策ツリー、政策の体系化は十分ではないということで、今後、細分化した政策分野の統合、目標値の整理を行う必要があるとしてお

ります。

また、2点目では、政策分野によっては、評価結果において、外的要因による影響のみを分析しているものが見受けられ、政策の効果を分析していないものもあるということで、それについては政策そのものの否定につながっているのではないかということから、改めて検証し直す必要があるとしております。

また、評価データが未整備となっている場合は、さらに整備を進めていく必要があるとしております。評価の前提となるデータがなかなか得られていない部分もあるということで、それについては得られるよう努力していく、また、既存の統計については、公表をできるだけ早期化することを検討するというようにしております。

<政策手段別評価全般>としては、まず、アウトプットのみの実績しか把握できず、事業の有効性の検証ができないこと等から、来年度改めて評価を行うこととした事業については、きちんとアウトカムを検証し、事業データの充実・蓄積が必要である、有効性、効率性について具体的データが示されていない事業等については、データを把握できるよう、事業の仕組みを整理する必要があるということでございます。

一番下の点でございますが、アウトカムに対する定量的目標が設定されていない事業につきましては、今回、「骨太の方針」で、モデル事業を取り上げて、定量的目標に沿った政策評価を進めていこうという考え方が示されておりますので、そういう方向に沿って取り組むということでございます。

<個別政策分野>については、分野ごとに記述させていただいておりますが、内容につきましては、目標値について、そもそも見直す必要があるとか、定義がはっきりしていないので、その辺を修正していくべきであるとか、そういうものを主な点として記述させていただいたところでございます。

67ページ、一番最初に目次のところでいいましたが、別紙6ということで、「政策評価導入に関する経緯と取組状況」ということで、政策評価については試行錯誤しながらやっているところでございますが、評価会等の議論も踏まえて、積み重ねで現在に至っているということで、その点についてわかるように整理させていただいております。

69ページの中ほどには、昨年秋から、実績評価の実施に当たっての政策の体系化（「政策ツリー」）に関する検討ということで、農林水産政策研究所の原案をもとに評価会で議論して、今年度の実績評価の取組みにつながっているということを記述させていただいたところでございます。

(今村座長)

ありがとうございました。資料1ということで、平成14年度政策の実績評価結果の概要が整理されており、それについての若干の修正点の説明があり、その上で、各委員から出されたこれまでのご意見を整理してあります。さらに、53ページ以降、「政策評価に係る今後の改善について」ということで、そういうことが3ページにわたってありますし、また、14年度の経緯について整理されております。

以上の点でご意見ございましょうか。あるいはご質問ございましょうか。

(大木委員)

まず、6ページのところですが、真ん中辺のところ、どういう人が評価するという説明があるのですね。政策評価専門家、消費者、農林水産業現場関係者、こういう人たちが評価していますとここでなっていますけれども、一般の方がみるときには、これは「学識経験者」の方が自然ではないでしょうかという感じがいたします。

10ページの「構造改革を通じた農業の持続的発展に関する状況」というところの下から9行目に「消費者や実需者から選考される品質・価格」と。この「選考」という言葉はここではふさわしくなくて、一般的に言えば、受け入れられるということだろうと思うのですけれども、もう少し上手な言葉がないかなという感じで受けとめました。

11ページの上から3行目のところに「育成にに」と。これは「に」がダブっていますよね。これはミスプリではないかなと思っていました。細かいところで恐縮ですが、そこに気がつきました。

26ページの【食料・農業・農村に関する国際協力】というところの下から7行目のところは、一般の方がごらんになったときに、もう少しわかりやすくないでしょうか。

「その結果はほぼ順調な達成度となっている」というのも、その方法として、もう少し第三者の目があってもよろしいと思うのですね。それが入ることと、「アウトカムに通ずる外部要因の介在が少ない指標を目標値として」というのはちょっと難しい言葉で、もう少しわかりやすくなった方が理解しやすいのではないかなという感じがいたしました。

32ページの改善のところ、【麦の需給政策】というところの真ん中辺に、「需給のミスマッチが拡大している状況にある」という説明が書いてありますよね。これは、品質が余りよくないから、買う人も買えなくて、こういうミスマッチが起きるということも一つ

の原因だろうと思うのですけれども、米の転作としてつくっている生産者と、本当に実需者に買ってもらおうと思って、例えば北海道のようなところで一生懸命つくっている生産者の意識の違いがミスマッチにもつながっていくのかなというのを、ここをみて思ったのですね。下から9行目に「伝達」というのがありますよね。「適切な伝達」というのがあって、その次に「生産者の意識の改革」、両方がないとミスマッチは直らないと思うのですね。この文章の中に「生産者の意識の改革」というのがあると、これからそういうもので違ってくるのではないかなというのが、ここを読んで感じたことです。

最後にもう一つ、41ページの のところで、実績評価が2年連続して「C」になったところは改善しなければいけないということで書いてありますよね。学校給食用の牛乳の供給もその中に入っているのですが、「生乳」と書いてありますね。ここの目的は、生乳の消費拡大なのか、それとも国民の健康を考えてなのか、どちらが主体なのかということですが、ここでちょっとわからなかったのです。国民の健康を考えてのことであれば、ここは何も生乳に限らなくて、今村先生が「ヨーグルトはどうなの」とおっしゃっていましたが、ヨーグルトや乳製品など、対象品目を広げるのも一つの方法ではないかなという感じがしたので、今後そういうところをどのようにされていくのかと。牛乳、牛乳といっているからこうなってしまうのであって、ヨーグルトも入って、乳製品も入って、ということになれば違ってくるのかなということで、ここら辺もご検討いただけたらなと思いました。

(今村座長)

ありがとうございました。大変貴重なご意見でございますが、大木さんのご意見は確定できそうなところもいっぱいあります。一々は申し上げませんが、これは事務局で対処しますか。

(企画評価課徳田調査官)

ええ。表現の適正化のところについてはこちらで検討させていただいて、修正するなり対応したいと思います。

(川口生産振興推進室長)

10ページの「選好される」というのは、野菜についての対応の状況でございまして、野

菜は数年前から、特にセーフガードという問題も出てきたりしたものですから、国産と輸入野菜との競合の中で、消費者の方々に国産の方を選んで買っていただきたい、購入していただきたいという気持ちを込めて、私ども、「選好」という言葉を数年前から使っておるわけでございます。もとは「考える」という言葉になっていたものですから、今回修正されております。

(大木委員)

ああ、そうですか。「選考」というと、何か試験の選考という感じに思えたものですから。普通の方がみたときに、これはどう思うのだろうかという感じがしたのですが、そういう意味ですか。

(川口生産振興推進室長)

はい。言葉の説明としてはそういうことで、難しいのであれば、ちょっと相談して考えたいと思いますけれども、気持ちとしては、輸入農産物と国産物を消費者の方がセレクトされる際、なるべくなら国産の方を好んで買っていただくという意味で、こういう難しい言葉になってしまっているというのが実情でございます。

(大木委員)

わかりました。

(川口生産振興推進室長)

続いて、学校給食用牛乳ですけれども、現段階としては、国産の生乳の消費を拡大してもらいたいという意を込めているものですから、状況としては、生乳に限った対策をとっております。乳製品全体にやっていくかどうかというのはこれからの課題だと思っています。

(大木委員)

でも、20代になってもカルシウムが少ないとかというのが国の悩みになっていますよね。それを解消するにはどうしたらいいのかなということを考えたときには、牛乳だけではなくて、もう少し幅広く取り入れていく方がいいので、一つの方法かなという感じがしたも

のですから。

(今村座長)

小中学校の学校給食で結構飲むのだけれども、特に女性は、17、18歳以降になるとがくんと減りますよね。だから、それを改めるための手段・方法がないかという意味ですよ。

(大木委員)

ええ。政策で牛乳、牛乳とやっていると、牛乳でなければだめという感じになって、支給する方もそういう形にとらわれているのかなという感じがしたものですから。わかりました。

(皆川企画評価課長)

51ページのところに「各政策手段の評価に関する意見」というのがありますので、牛乳に限定せずという意味合いをもう少し強調して書くということで、とにかくご意見として出たということを委員意見として書かせていただきたいと思います。

(大木委員)

わかりました。

(今村座長)

字句修正的なことは事務局でやっていただくことにしまして、51ページ以降に意見欄がありますので、今おっしゃったことを少し書き加えていただいて、ご覧いただいて最終確定するというにしてくれませんか。よろしいですね。

(大木委員)

はい。

(今村座長)

そのほかございますか。

(森本委員)

米の話は後でまた当然出てくると思いますが、32ページの【米の需給政策】の中の部分で、「15米穀年度供給量」と書いて、括弧しているいろいろ書いてあるのですが、若干数字を入れたらどうでしょうか。括弧でもして生産量がどう、持越量がどう、外国からどのくらいの量が入っているということで数字を入れた方が、みている方はわかりやすいというところがあると思います。

そのこの5行目に「子実前刈り取り」と書いてあるのですが、これは実になる前に刈り取るということですね。私たちは普通、「青刈り、青刈り」というけれども、そっちの方が何となくわかりやすいのかなと。

これはちょっと重要な話なのですが、その2行下に、「現下の状況は、生産調整の限界感・強制感の高まり等多くの課題が認められ」というすごく大事な文章があるのですね。

「限界感」まではわかります。ただ、「強制感」というと、はっきりいうと、農林水産省が今までやってきた政策を否定している文章になると思うのですね。新しい米大綱になったとしても、生産調整の面積や量は変わらないのですよ。ということは、今までと同じことをやらなくてはいけないのですよ。今度の米大綱でこれが解決するという話ではないはずですね。はっきりいえば、今度やっていることも基本的には同じなのですよ。今までの面積配分を量にする。後でいろいろ説明があると思いますが、これを書いてしまうと、書きようによってはすごい話になるのではないかなと思うのですね。生産調整ですので、私は自分の中では、基本的には需要と供給をやるために、まあ、カルテルだと思って、当然生産者自らが取り組むべきものだと思ってやってきていましたから、4割でもしょうがないと思ってやってきています。ただ、農水省の文章の中でこういう文言が出ると、これはいかなものかなと、読んでいて感じました。

(食糧庁総務課櫻谷補佐)

済みません。総務課長が所用で出てこれないものですから、かわりに私、政策評価班の櫻谷と申しますけれども、よろしくお願いします。

今の【米の需給政策】のところですけども、私どもが目標値に掲げております15米穀年度供給量につきましては、計画の中で数字も出ておりますので、これに載せるのは簡単ですので、載せられるようでしたら載せるべく、後ほど官房とも相談してみたいと思います。

もう一つ、緊急需給調整対策のところですけども、これは森本委員、ご承知のとおり、いわゆる青刈りだけではなくて、農協サイドがやっております事前の転作みたいなものも含まれておりますので、「子実前刈り取り等」ということでやっているわけですが……。

(森本委員)

5万ヘクタール分でしょう。

(食糧庁総務課櫻谷補佐)

そうですね。それについて、もう少し表現ぶりということであれば、ちょっと検討してみたいなと思います。

「生産調整の限界感・強制感」は、昨年来、研究会の中でもずっと議論してきた中でありまして、従来、私ども食糧庁が生産調整の面積配分をやってきたところから、いわゆる現場サイドから来ている話ではないかなと思うわけですが、ご承知のとおり、食糧法の改正もありまして、今後、生産調整のやり方も含めて変わっていくということで、今までの反省を含めて、ここに「限界感・強制感」と書いているわけです。それで非常に違和感があるということであれば、再度検討してみたいと思いますが、ただ、これは、去年の研究会などでもずっと出ている言葉でしたから、そういう……。

(森本委員)

生産者がいうのは当然だと思うのです。生産者の立場からすれば、結果的にそのような気持ちになるのは当然だと思う。これを農水省が書くということになると、極端に言えば、では、これは農水省が押しつけてきたのかと。では、何のために押しつけたのかというと、それは価格の調整を図るためにやってきていることであって、これは基本的にやらなくてはならないことを当然やってきたという流れだと思うのです。ただ、農水省がこのように書いてしまうと、農水省はわかっていてやっていたのかというか、強制的にさせていたのかと。その辺のニュアンスの問題があるのではないかなと。生産者がいうのは当たり前だと思うのです。

(皆川企画評価課長)

森本さんのご指摘は、我々、行政として連綿とやってきて、それについて行政側が言い

出すのは、ニュアンスとして奇異だという感じだと思うのです。正直いいまして、我々が推進してきたやり方として、集落内での横並び意識に訴えかけていたところがあるのではないかと、面積達成至上主義みたいなことで、そういった仕組みになっていたことは事実です。それを達成しないと、いろいろな意味でのデメリットが生じやすいし、達成しないという一事をもって、いろいろな意味で若干不利益になったりということを仕組みとして内包していた。そういった意味での強制感については改善しなければいかんということ自体は、我々の課題としてもあるわけです。そういったことを農家サイドからもいわれてきたし、市町村とか、それを担ってきた人たちからもいわれていた。今回、一定の反省を込めて、我々の言葉としてもそれをいわざるを得ないという段階に至ったという意味で書いてあるので、ここはこのままにさせていただきたいと思います。

(森本委員)

農水省がそれでよければ。

(田中委員)

今の点ですけれども、農民がこう受けとめる、こういうわだかまりがあるというのは事実だし、間違いないのだろうと思うのですが、ただ、役所としてそうすると、今度はそれを変えるのだと、私、これを読んだときに思いました。そのように変えるのだなととりまですが、それでいいのですね。

(森本委員)

変わらないでしょう。結果的に量に変わるだけで、面積としてはほとんど変わらないのだから。

(皆川企画評価課長)

ただ、例えば米の市場価格の動向などが農家自身により伝わりやすいやり方によって、そういった思いを余り抱かずに済むようにしたい。本当にそれが100%払拭されるかどうかは、これはまだ内容が全部出ていませんからあれですけれども、そういった思いで改革したいという意味なのです。

(田中委員)

皆川課長がおっしゃる気持ちはわかるのだけれども、今、森本さんの話を聞きながら、私もかつてこれにタッチしたことを思い出しながら聞いておりました。生産者の立場に立ったときに、こうこう、こういう問題が非常に強くなったという書き方ならよくわかるのです。国会答弁でも、私、これは強制ではないと答えてきたこともあるのですね。主語を書かないでこうやってしまうと、役所として、まあ、そう認められればそれでいいのだけれども、かなりいろいろ問題が出るのではないかなという感じを私はもちました。

(皆川企画評価課長)

もし若干変えるとすれば、農家とか推進している現場においてのそういった感。さらにいうと、選択しているのですから、強制しているというのは、法制的にいうと正しくないのです。ただ、現場において、強制感といった感じをもたれていたという意味であればよろしいですね。

(田中委員)

それならよろしいです。

(皆川企画評価課長)

では、そこは、現場においての感じだということを明記する方向で修正してみたいと思います。

(森本委員)

田中先生もいわれるように、この限界感・強制感を今度改善するというと、では、変わるのかなと思うけれども、基本的には需要は変わらないのですよ。需要と供給のバランスは変わらないのですよ。極端に言えば、今までの100万ヘクタールが、今度、新たな米政策で80万に減ることはないのですよ。ただ、面積でやっていたのが、今度は量でやるかの話であって、基本的に生産者の立場は余り変わらないのです。ということは、限界感・強制感はやはり残るのですよ。だから、余りそこに着目してしまうと、今度、生産者にとってえらくいいような感じがするんです。そんな米政策は絶対出ないですよ。

(皆川企画評価課長)

この政策によって、現実に需給関係が画期的に変わるわけではなくて、これは、厳然とした需要があり、供給量がありという中での話ですから、100%払拭するなんていうのはとても申し上げられないし、不可能ですけども、私ども、農家が自らのこととして意識して、という部分を、今までよりももう一步、農家の意識に訴えかけられるようなものにしたという思いでおることだけはご理解をお願いしたい。

(森本委員)

国が手を引くということかな。まあ、いいです。わかりました。

(今村座長)

意味はわかりますね。修文としては、「現場における」ぐらいのことを入れていただければと思います。では、その点、お願いします。

(皆川企画評価課長)

わかりました。

(今村座長)

そのほかございますか。

(秋岡委員)

これ自体は何年か前から拝見させていただいて、色刷りになったり、文章もわかりやすくなって、これは格段の進歩だと大木さんも思われますよね。

(大木委員)

そうそう。さっき話していた。

(秋岡委員)

前と比べて、読んだ人がわかりやすいようにというところがあって、すごいなと思いました。

最初のところに「行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底し」というのが書いてあって、私は普段、わかりやすくしてくださいといっている立場でありながら、それをどこまでするのかというのはすごい難しいのだなと。今回のを読んで、すごくわかりやすくなっている、普通の人にはわからないかもしれない。ただ、これはもともと、農水省の人同士の評価のものを、第三者の評価委員会もあって、国民がみるというものであれば、完全に国民向けにするにはどうしても限界があるのかなと思うのです。どこの業界でもプロ同士は符牒で話しますよね。それは素人にはわからないのだけれども、プロ同士は符牒で話した方が、言葉の定義が明確になるし、センテンスとしてもすごくわかりやすいというのがあって、これ以上わかりやすくというと、農水省の人にとっては違う原稿を書くようなもので、日本語だけれども、違う日本語というのはどの業界でもあると思うのですよ。大学の先生の文章の文体や構成などがあって、普通の人が見るとわかりづらい。だから、その辺の限界がこの辺なのかなというのを、今年、すごく感じたのです。でも、国民に対して、どこまでもというのは無理だというのはもしかしたら言わないといけないかなと思ったことが1つ。

2つ目は、前にいただいた資料で、14ページの辺から「政策の評価結果の概要」で、大目標、中目標、政策分野とあるのですけれども、もし可能だったら、大目標、中目標、政策分野を括弧書きで、何かもうちょっと易しい言葉に置きかえられないのかなと。仮に大目標は大目標だとしても、中目標ぐらいは、例えばそのために何をやるかとか、具体的な何とかが、こういうくりですよ、こういうくりですよというのが括弧書きでも書けるともうちょっとわかりやすいかなと思いました。

15ページ目のところの「政策評価体系」で から まであって、農水省が、生産者のためだけではなくて、消費者の方にも目を向けた政策であったり、その説明に目を向けているというのはよくわかるのですが、この体系の 、 、 、 のところをみると消費者ばかりになっているような気がしてしまって、ちょっとバイアスがかかり過ぎかなという気がするのです。 も も「消費者が」とか「消費者に対し」と書いているのに、

では「農林水産業者」となっているのですけれども、今年から「生産者」という言葉はやめたのですか。まあ、それはどちらでもいいのですけれども、それもタイトルに来ないで、文中に来ていて、これだけパッとみると、「生産者」という言葉がインパクトのあるところに一つもなくて、何だ、農水省は消費者のためと美しい国づくりだけなのかという感じにバイアスがかかりすぎているように思えるので、ここはもうちょっと工夫していた

だいた方がいいのかなと。

例えば の「消費者が安全な食料を安心して購入・消費できる体制を確立する」というのは、生産者の人が安全でいいものを一生懸命つくったら、それがきちんと届くとか、いいものをきちんとつくっていれば報われるようなシステムをつくることでもあるのではないかなと思うのですが、これだと消費者の立場だけの説明なのですね。ここで構築しようとしているシステムは、作り手の側から見たときにどういうシステムなのだということもきちんと入れてあげてもらえるといいかなという気がしました。全般的に消費者の方に傾き過ぎではないですかねということ。

これは質問なのですが、大目標の のところで、「将来にわたってほこり・魅力・やりがいのある産業として農林水産業者が感じとれる産業」と書いてあるのですが、誇りと魅力とやりがいのある産業はどんなものだと思ってお書きになっているのかというのを具体的に教えていただきたい。極めて情緒的な言葉なので、一体誇りがあるというのは何なのか、やりがいがあるというのは何なのか、魅力があるというのは何なのか、それは何だと思っているのかということを、自分の人生の参考にもなるので、具体的におっしゃっていただきたいなと。

(企画評価課徳田調査官)

答えづらい質問が多いのですが、まず、大目標、中目標の表現につきましては、去年からの政策ツリーに基づきまして、今回、実績評価として書いておりますので、表現の見直しとかにつきましては、来年度、どのようなやり方でやるか、シートをどうするかということでご議論したいと思います。

ただ、この大目標、中目標は、アウトカムをあらわす表現ということで、国民の側からみて、どういう便益を得られるかということで書いておりますので、どちらかというと消費者を意識した表現になっているのは事実でありますし、そういうのを目指したということでございます。いろいろなことを含めて書きますと、結局、いろいろな政策が関連しているということで、切り分けが難しくなるということもありますので、その辺についてはまた検討したいと思います。

誇りと魅力とやりがいのある産業というのは、課長にかかります。

(皆川企画評価課長)

実は去年来の議論が前提にあって、食料・農業・農村基本計画なり基本法に基づいた計画に基づくいろいろなことを、政策評価として、どういう分野ごとに分けるのかという際の議論として、15ページはまさに政策ツリーの中での表現を並べているということでありまして、政策ツリー自体をもとに、その表に基づいて、その分野のどこを選ぶか。その目標は、政策ツリーのここに位置づけられるのだよということなので14年度評価は走ってきているということなので、それぞれの列車に乗っているお客さんたちといたしますか、政策評価をする自分たちは何号車の何番に乗っているのかという意味で、列車自体はその編成で走ってきているということなので、来年に向けて、そこの部分の政策の全体をどういう列車に乗せてというのは、15年度の評価に向けて、政策シートをどうするかという議論の中で、変えさせていただくなら変えさせていただきたいというのが1点目です。

「ほこり・魅力・やりがい」という言葉は、基本法なり何なりからしますと、まさに効率的・安定的な経営体をつくっていきたくと。さらにいたしますと、魅力や誇りは、それが国民的に評価されるという要素が入っていると思うのです。自分のやっていることが経営として成り立つということが一番基本だと思うのですけれども、それに加えて、では、そこに経営体の後継者が入ってこれるのかという意味で、言葉としては、誇りや魅力ということ強調した形でそこに並べているのかなという気はいたしますが、表現としてどっちがいいのかということについては、来年、何号車の何番に乗せるかというときに、何号車がどういう号車の番号になるのかというところでの議論としてまたさせていただければと。何かここは変えられないのだぞということをえんきよくに言っているような感じがいたしますが、まあ、そのようなことでございます。

(森本委員)

秋岡先生がいわなければ私も気づかなかったのです。「ほこり」という言葉は上からみていますよ。逆にいうと、農水省の職員の人たちだって、誇りをもってやっているだろうし、そんなもの、いわれなくても……。私たちは、はっきりいえば、別に誇りをもって農業をやっていないのですよ。魅力とやりがいはわかります。ただ、誇りの部分は本当に必要なのかなと。魅力というのは、基本的にはそれで飯が食えるかということでしょう。農業をどのような形で産業として位置づけられるか、確立されるかということがすごく大事なことであって、誇りというのは、あなたたちは儲からなくても百姓をしなさいと。あな

たたちがおらんと田舎は成り立たん、少々銭がなくて貧乏でも我慢して、誇りをもって、誇りを食べて頑張って生きなさいと。秋岡先生がいわなければ私も気づかなかったのですけれども、いわれてみると、農家からすれば、その言葉はない方がいいような気がしますね。

(今村座長)

大変貴重なご意見をいろいろいただきました。

特に秋岡さんからいただいたあれは、よく考えてみると、私たちは、新委員会になってから与えられたものでやってきたわけで、これは引き返すわけにいかないから、9月以降、この委員会で、平成15年度のあれをどうするかということを議論する中で、新しい路線をきちっとつくっていけばいいと思います。

大木さん、森本さん初め、今までいただいたご意見は、51ページ以下のご意見のところに必要なところをつけ加えていただいて、委員ご意見という形で提案しておけばいいのではないかと思います。

(皆川企画評価課長)

そうですね。昨年来ご議論いただいた政策ツリーを、私ども、省の政策評価実施方針の中で、別紙として、それも含めて一度仕切ってしまった格好になっていますので、今年の列車としては一応確定していますので、今の秋岡先生のご意見が出ているということを明記した上で、来年に向けての議論、また、森本委員からのご指摘もあったので、来年の指定席の番号をどうするかという中の議論としてさせていただきたいと思います。

(田中委員)

課長のおっしゃることでよろしいと思います。別な言い方をすると、ツリー自体も、前の委員長るときから、言葉は悪いですけども、暫定というか、とりあえずやってみようということで、確定といえば確定ですが、絶対見直してはいかんという話でもないわけで、農業・林業・水産業の基本政策にのっとりながら、どのようにツリーをつくっていったらいいのかということでもありますから、今年はこのようにやってみた。来年以降、やはりこうした方がいい、ああした方がいいということは、我々の経験から当然出てくるわけですから、課長がおっしゃるように、9月以降、修正すればよろしいのではないのでしょうか。

秋岡委員のお話は、私はいつも感心しながら聞いているのですけれども、非常にユニークなご意見。しかし、よく考えると全くそうだなと。公務員も、よく誇りをもてといわれるのですけれども、公務員倫理法ができて、この頃叩かれてばかりで、安月給でも頑張れという意味にとられないこともないと思ったりしております。

ただ、私、改めて読んでみて、感ずることはいっぱいあります。多忙だったものだから、今の段階でいろいろ申し上げるのは申しわけないのですけれども、今年廃止したり、あるいは効率化をいろいろいわれたりしたこういうやり方は、それはそれでいいのですが、丁寧に読むと、まだまだいろいろ問題がありそうです。ですから、これは、今回はともかくとして、9月以降のそれに生かしていきたいと思っております。

今も直せといっているわけではないのですけれども、例えば表題と中身が必ずしもマッチしない、農村女性の地位向上の話がありましたよね。今度廃止して、どの事業と統合するのですけれども、農村女性だけではなくて、高齢者も表題に書いてあるのですよね。ところが、高齢者のことは一つも書いていない。私、後で気がついて、「看板に偽りがあるのではないか」と思ったりしたのです。

例えば地産地消の話でも、あれはその産物の認証をするのですよね。それで表示が100%正しいかどうかといったことが書いてあるけれども、本当の目的はそういうことではなくて、認証したその地域の産物の生産が伸びる、製造が伸びることなのですよね。

丁寧に読んでいくと、そのように、また来年以降やらなければいけないことがいっぱいあるなと思っております。

これは意見に書いてもらわなくていいです。我々のやっていることは、まだまだプロセスの中にあるということを申し上げただけです。

(今村座長)

大変貴重なご意見、ありがとうございました。

平成14年度の政策評価にかかわることで最小限必要なことは、43ページ以下の委員の意見のところを若干つけ加えていただくことにしまして、大きい問題で、この9月から改めて仕切り直しをやります。今日いただいたご意見、私ももちろん記憶しておきますが、事務局でもメモをとって、きちっと整理しておいていただいて、9月の第5回評価会の折に真っ先に、そういう基本的な問題から議論を仕切り直しといいたいでしょうか、土俵に上がってやることにしたいと思います。足りなかった点、あるいは若干付け加える点、必要最小

限のことは、委員のご意見という形で43ページ以下に若干追加していただくということにいたしたいと思います。以上の点はよろしゅうございますね。

ありがとうございました。では、必要な点は徳田調査官の方に申し出て、若干の字句修正などを含めて整理をお願いいたしたいと思います。

次に、課題として残ってありました農地GIS、森林のGISについてご説明いただけるようですので、ごく簡単に説明していただきたいと思います。よろしく申し上げます。

(今井経営政策課長)

お手元に、前回の評価会で要請のありました農地基本台帳と農地の情報システムのイメージがわかる資料を用意いたしましたので、簡単に説明させていただきます。こういう資料がお手元にあると思います。これをみていただければと思います。

まず、横長の2枚紙が農地基本台帳のイメージについての資料ですが、世帯別表と経営農地筆別表から成っております。

1ページ目に世帯別表がございますけれども、世帯別表におきましては、世帯及び世帯員の状況、営農の状況、その中では、世帯員のうち、だれがどのくらい農業に従事しているといったこともわかるようなものが整理されております。

2ページ目が経営農地筆別表になりますけれども、これは、その世帯がもっているか、または耕作している農地1筆ごとの地目、地籍、所有、貸借状況といったものが整理されております。

これが農地基本台帳でございます。

次に、「農地地図情報システムにおける出力例(イメージ)」ということで、2枚紙でカラー刷りのものがお配りしてあると思いますけれども、農地地図情報システムの原情報は、先ほど説明いたしました農地基本台帳と同じものです。ただ、この地図情報システムでは、用途に応じて地図上にアレンジした出力が可能であるということが違っております。縦長のところの上の方に括弧で書いてございますけれども、原データは農地基本台帳と同じものですが、課題に応じて、例えば地目別、貸借状況別、耕作者の年齢別、作付状況別といった形で、いろいろな用途に応じた出力が可能だということです。

ここでは、農地の利用集積状況を色彩表記した例を示しておりますけれども、こういう例でいきますと、これをもとに、どの農地をだれに集積していくと、より効率的な耕作ができるのかといったことについての集落の話合いなどで活用してもらえるようなものに

なっているということでございます。

この例でいきますと、赤く塗られているところはAさんの自作地で、赤の線でクロスされているところはAさんが借りて耕作しているところで、例えばAさんに集積していくということになると、水色や深緑のところをもう少しAさんに集積していったらどうかといった話し合いの材料になるということでございます。

前回、これについての情報開示の状況はどうなっているかというご指摘もございましたけれども、農地基本台帳につきましては、ただいま説明いたしましたように、農地や農家ごとの個人情報そのものですので、地元の保護条例等に基づきまして、非開示とされているのが通例でございます。

一方、地図情報システムにつきましても、原情報そのままを出力したものは農地基本台帳と同じことになりますので、それは非開示扱いになるのですが、今ご説明しましたように、一定のアレンジをした場合には開示が可能というのですか、例えば集落段階の話し合いの場で使えるような形で出力して、実際にそれを活用することも可能になっているということでございます。

簡単ですが、以上でございます。

(今村座長)

ありがとうございました。次に、森林GIS。

(新木林野庁企画課長)

お手元の資料の【森林GISの概要】、また、若干の事例を示しておりますので、それに基づきまして説明させていただきます。

森林のGISでございますけれども、システムとしては、基本的に農業のものと変わらないと思います。要するに、真ん中にございますように、いろいろな図面のデータそのほかをコンピューターに入れるとともに、従来、表になっておりました森林簿などの台帳のデータを入れていって、図面、あるいは必要な情報を入れまして、図を出していく、あるいは表をつくる、さまざまな加工が可能になるようにするということでございます。従来、こういったことは、下にございますように、例えば役場なら役場で別々に管理いたしまして、このために図面が欲しいなと思っても、なかなかそう簡単にできないということでもございましたけれども、GISを導入いたしますと、必要な条件を指定いたしますと、

それに対応した情報ができ上がるということになっておるわけでございまして、いろいろな政策検討、あるいは話し合いなどに有用な情報ができるということでございます。

めくっていただきますと森林簿がございますけれども、非常に大変なデータが入っているわけでございまして、こういうのをめくりながら必要なデータを集めるとなりますと大変ということになるわけでございます。しかしながら、それをコンピューターに入れますと活用パターンがどんどん出てくるということでございます。

めくっていただきまして、岐阜県の揖斐郡谷汲村でございます。これは地図に筆の分布をプロットしたものでございますけれども、さらにめくっていただきますと、間伐対象箇所を明示ということで、下にありますように、もう既に間伐を実施したところはここですね、これから間伐するところはここですね、ということになるわけでありまして。さらにめくっていただきますと、空中写真も重ねることができます。ということで、田んぼや森林などの様子がわかるとさらにわかりやすいということです。さらにめくっていただきますと、デジタルオルソフォトといひまして、等高線まで表示することができる。それに、先ほどみていただきましたものを重ねると、この道のこの辺が間伐したところだね、奥に入ったここを間伐するのだね、ということでもわかりやすくなるということです。

次、「森林GIS活用例について」ということで、福井県三方町の絵を2枚ほど出しております。

さらにめくっていただきますと、これは樹種別に間伐対象のものを出したものでございまして、緑色が杉、赤色がアカマツということで、これが今回の対象として考えたいものだということでも示しております。

さらにめくっていただきますと、今示したものの具体的な林齢は、ということでも出しておるわけでございます。青色は6 齡級から8 齡級ということで、5 を掛けていただければわかるのですけれども、大体31年から40年生がそこだね、また、赤色は8 齡級から10 齡級ということで、5 を掛けていただければ、41年から50年ぐらいがそこだねということで、こういうものを対象にしたらどうだろうかということで、地域でいろいろ各種の会合ができる。

最後のページは、青森市の事例でございまして、ここは杉の4 齡級から7 齡級、つまり16年から35年ぐらいの林齢を対象として間伐をやらうとしているのですけれども、そのときに林道から余り離れ過ぎるとペイしないねということで、では、このあたりをやりましょうかということで、バッファゾーンということでも示しておりますが、200メートルぐらいを示すと、この辺はペイするから、どうでしょうか、間伐してもらえませんか、

といった施策検討なりが地元でよりわかりやすくできるということでございます。そのほかに、面積などもしっかりわかっておりますので、補助金は大体幾らだね、といった話もできるようになるということでございます。こういうことを工夫すれば工夫するほど、地域の林業者の方々の施策の検討が進むということでございます。

(今村座長)

農地と森林のGISについて説明いただきましたけれども、これについて、何かご質問ございますか。

(森本委員)

今井課長に。3枚目で、A氏自作地とか色分けがしてあるではないですか。作物はどうなるのですか。赤にピンクがかかっていたら大豆が植わっているとか。

(今井経営政策課長)

これは権利の集積別でやっていますので、これに、水稲だけでやるとか、転作作物の状況をかけ合わせてやるとか、クロスさせれば、そういう格好で出てくるということですね。

(森本委員)

ということは、毎年つくらなければいけないわけですね。

(今井経営政策課長)

そうですね。

(森本委員)

私たちは、転作場所は毎年変えますから。ということは、市町村は毎年この作業をしなくてはならないということですね。

(今井経営政策課長)

小まめにやれば、その時点で必要とされる情報が地図情報としてすぐ出ますけれども、データを打ち込まないといけないものですから。転作作物の集積状況別で、団地になって

いるかどうかとかというものを活用しようと思えば、その前提として、役場なり農業委員会がデータとして入れないと使えない。入れれば使える。

(森本委員)

ということは、入れるのに時間がかかれば、極端にいえば、できたときにはその年の作付が終わっていたと。

(今井経営政策課長)

そういうこともあるのではないかと思いますね。

(森本委員)

そういう話で、それは常には使えないということも状況的には考えられるということですね。わかりました。

(皆川企画評価課長)

使おうと思えば使えるのですね。

(森本委員)

そうでしょうね。使えないのだったらやらないから。使おうと思えば使える。

(今村座長)

そのほかありますか。

(加藤委員)

私、前回の委員会で農地についてお話があったときに、「では、森林はどうなっているのでしょうか」という質問をして、今日、ご用意いただいたということだと思います。

大変結構な話だということなのですが、ただ、私が、地球温暖化に絡めて、森林の方
私は森林の専門家でも何でもないので、たまたま私のかみさんの実家が会津の山の中でありまして、大変な過疎部落であって、森林も山ももっているのですが、老人がほとんどいなくなってしまって、どこからどこまでが自分の土地なのかわからなくなってきて

いる。その上に不在地主がたくさんいて、東京の方に子供が出ているけれども、東京のどこにいるかよくわからないとかという話がたくさんありまして、實際上、私のかみさんの部落、まあ、私の部落といってもいいかもしれませんが、山はたくさんあるにもかかわらず、どこからどこまでがだれの土地なのかほとんどわからなくなっている。ただ、たまたま今は価値がないから、事実上、ほとんどほったらかされている。これが、地球の温暖化とかで、吸収源として何がしかの経済価値が出てきたりすると、かなり難しいことになるのではないかと。

これは、まず過疎であるということ、また、その土地の地籍を知っている人たちが高齢化して、変な言い方ですが、死に絶えつつあるということで、林野庁もそういう事情は百もご承知だと思うのですが、将来、GISを使った技術と森林の所有権との絡みをかなりしっかりやらないと、航空写真や人工衛星でかなり精密に、森林がどれだけあるということはわかって、実際、なかなか大変だと。例えば間伐させてくれとか、植林させてくれとかいっても、形の上では地主がいるわけですから。農地の場合、まだ地主がかなり確認できると思うのですが、森林の場合にはかなり難しくなっているという点で、林野庁と地方自治体が一緒になって頑張っていたきたいなと思います。

こういう技術はよくわかりました。ありがとうございました。

(今村座長)

そのほかございますか。

(大山委員)

先ほども森本先生からちょっとあったと思いますけれども、あるデータベースをつくるという場合には、データベースをどうやってつくるかというのはもちろん非常に大きな問題だと思うのですが、それと同じぐらいに、何に使うかということをしてできるだけ早く考えた方が、あるいは明らかにした方がいいような気がするのです。これは、投資としてもかなり大きいと思うのですが、今の状況ですと、例えば使い勝手が余りよくないとか、2、3年たって余り使えないとかというあれになると無駄ですから、これだけ膨大なデータベースをつくるとしたら、何に使うかというのをできるだけ早く考えたり、使い道によっては、おっしゃったように、まさに政策に使えると思うので、そういうことを明らかにして、プライバシーなどの問題もあるでしょうから、できるだけデータベースとして

の情報公開をして、一般からも意見を聞くとかして使い方を考える。行政側にとって、ある意味では非常に有利な武器になると思いますけれども、そういうものになるような使い勝手を考えていただきたいというのが私の希望です。

(田中委員)

林業の方の森林簿様式の真ん中あたりに地位級とか地利級と書いてある。これはどういう意味かということと、数枚めくったところに青森市の事例で、さっき、林道の周り 200メートルという話がありましたね。私、加藤先生、大山先生のおっしゃることに全く賛成で、私自身も山がそれなりにあるはずなのだけれども、わけがわからないのですね。林道から 200メートル以内としたとき、白地があるのですが、白地のところは 4～7 齢級でないということなのか、うす緑で間伐をやるという対象地は、今のところ、所有者も何もかもよくわかっているところなのか、そこら辺のご説明が余りなかったのですね。林道から 200メートル以内、ほとんど一面が白地だということは、4～7 齢級ではないということと理解すべきだろうと思いますが、それ以外は、4～7 齢級のところはみんな緑になっていると理解し、緑のところは所有者も何も一応わかっていると理解するのか、一体どういうことかなど。みただけではよくわからないので、教えてもらいたいのです。

(今井経営政策課長)

最初に、農地の基本台帳のイメージをご説明しましたけれども、もともと農地につきましては権利移動統制しているものですから、1筆ごとに、その田畑のどういう地目のものはだれが権利をもっていて、貸し借りの状況はどうなっているのだというのを管理しようということで始めたわけですが、GISのような新しい技術が開発されたものですから、それを組み合わせると、カラー刷りで説明したような活用もできるようになってきている。

ただ、先ほど森本委員からご質問がありまして、お答えいたしましたけれども、地元でいろいろな追加的なデータを入れていきませんと、なかなかうまく活用できないというのが実態だということでございます。

前々回申し上げましたけれども、農地の基本台帳レベルのもので整備が 8割方進んでおりまして、この新しい地図情報システムのようなものとクロスして使えるようなことになっているのが大体 2割ぐらいになっているということでございます。

16年から米政策の改革という話もありまして、基本的には水田農業の構造政策を進めな

ければいけない状況なのですけれども、そういった場合には、今日、例で示しましたように、認定農業者のような地域の担い手に農地を利用集積させていくということが非常に大きな課題になっておりますので、今日ご説明したような形で話し合いに活用できれば、結構有効な手段になるのではないのかなと思っていますところでございます。

(今村座長)

ありがとうございました。

(新木林野庁企画課長)

私も森林簿をちょっと勉強しないといかんのですけれども、地位級と地利級と2つありますね。

まず、地位級は、土地がやせていると木の育ちが悪い。土地が肥えていると木の育ちがいい。固定資産などでも地味級とかあって、あれに類しているものだと思います。これは5階級に分けるということで、その詳しいところまではちょっとあれなのですが。

地利級は、搬出距離でございます。要するに、林道から離れているとコストがかかりやすいということで、後の話にも係ってくるのですけれども、それもまた5階級に分ける。

立地級は、これをかけ合わせた級数のことで、この土地はどれぐらいの価値と申しますか、値打ちがあるのかなということで、現在と将来とを 将来は見込みなり推測なりで出してやるということでございます。

青森市の例ですけれども、ここに色で示しておりますのは、4 齢級から 7 齢級、年齢によると16年から35年の間伐対象となる杉の林でございます。白地は、この齢級から外れている、あるいは樹種が違うものだということでもあります。

バッファゾーンということで出しましたのは、この齢級のものは、当然のことながら、市場にもっていきましてもなかなか高く売れない。おまけに距離が長くなればなるほど、先ほどいいましたようにコストがかかるということなので、本来であれば、全般的に間伐を進めていただきたいのですけれども、経済的にどうなるかというのは重要な点でございます。そういう点から、このあたりを出せばある程度ペイしていくのではないかとということで民間の方々とお話していく必要があるということで、こういう図をつくって検討している。では、このあたり、事業をしましょうね、ということで、地元でこういう話し合いをしている。その材料の紙だと。

(田中委員)

所有者もはっきりしているならいいですね。

(新木林野庁企画課長)

所有者も当然ははっきりしております。ただ、これは、そこまであらわしたのではないということでもあります。

(森本委員)

山の場合は、名義がほとんどかわっていないものがあるのです。うちあたりもそうなのですけれども、名義をかえないのですよ。だから、ひいじいさんとか、みたこともないような人になっている。

地位級とかあるではないですか。これは、極端にいうと、北向きとか南向きとか、向きによることが多いのではないですか。

(新木林野庁企画課長)

いや、材積ということでランクをつけているみたいですね。それもあると思うのです。北向きとか南向きによって大分変わってくる。

(森本委員)

もう一点、やせている、肥えているという言い方をされたのですけれども、木の場合、同じ50年でも、大きくなる場所の木と余り大きくならない場所の木があって、同じ大きさの木でも、70年かかっている木と50年かかっている木では価値が全然違うのです。木材にしたときの目の詰まり方と私たちはいうのですけれども、目が詰まっている方が高いのですよ。

(今村座長)

森本さん、時間がないものですから、その議論はまた別の機会にやっていただくということでいいでしょうか。

(森本委員)

はい。

(今村座長)

いずれまたやることがあると思います。

(今村座長)

資料1の「農林水産省政策評価結果の概要」は、若干の修文を前提に、先ほど話したとおりでございます。委員の評価意見について、若干追加その他、必要な限りでしていただくことにしまして、そのほか、来年度に向けて、いろいろご意見をいただきました。これは、9月の第5回評価会で新しいスタートを切るということで、そのときに議論いただくことにしまして、この「評価結果の概要」につきましては、農水省の中で最終的な決定が必要と思いますので、その手続もしていただくということで、今日、この場で、今のような条件をつけた上で確定したいと思いますが、よろしゅうございましょうか。

(「異議なし」の声あり)

(今村座長)

ありがとうございました。

それでは、時間が足りなくなっているので、今4時25分ですが、30分まで休憩いたしまして、その後、政策研究所のお3人の方からご報告いただき、議論を進めたいと思います。よろしくお願いします。

(暫時休憩)

(今村座長)

それでは、再開したいと思います。

森本さんの意見を抑えてしまったのだけれども、ポンチ絵ではなくて、ちゃんと絵があるのです。それでやった方がリアリティーがあると思いますので、1分ぐらいで説明してください。

(構造改善課小倉企画官)

それでは、説明させていただきます。これはサンプルでございますけれども、千葉県のある水田地帯の絵でございます。黄色く塗ってあるところは田んぼでございます。真ん中あたりのところにちょこちょこある茶色っぽいのは、畑が分布しています。この緑色の少しあるところは樹園地になっています。

これは、農業委員会で作っておりますサンプルの絵でございますが、実際に農業委員が活動して、何がどこに作付されているかということのをこれに入力するならば、例えばこの地域は転作に麦が植わっているとかといったことは対応可能になっております。条件として、きっちり動いて、きっちり入力していれば、それは対応可能という状況でございます。

(大山委員)

更新は決まっているのですか。それとも1回作っておしまいになってしまうのですか。

(構造改善課小倉企画官)

毎月、農業委員会の総会が行われます。それは農地の対策の関係で行いますけれども、あわせて、その状況を把握しておかないといけないというのが実態でございます。それに応じた形で更新が事務局でなされると聞いております。

(大山委員)

毎月なのですか。

(構造改善課小倉企画官)

ええ、みております。ただ、このように出力するのは、集落座談会とかあった場合でございます。通常はパソコン上での操作でございます。

(森本委員)

うちあたりだと3,000町歩ぐらいあるのですよ。それを全て入れるのはすごく時間がかかるような気がするんですが。

(構造改善課小倉企画官)

手入力みたいな形でやると非常に大変なのですが、ここに一つ一つの絵がありますけれども、そこをクリックすることで入力が簡単にできるようなシステムが構築されています。

(森本委員)

全部調べなければいかんわけですね。

(大山委員)

それから、内部でやるのか、外へ出すのが問題ですね。

(構造改善課小倉企画官)

集落段階で、隣の田んぼと全然違うものが作付されているという地域なら別ですが、そうっていないというのが実態でしょうから、その辺は対応できるのではないかと考えております。

(今村座長)

ありがとうございました。

それでは、総合評価についてご説明ください。

(企画評価課徳田調査官)

総合評価につきましては、さまざまな角度から掘り下げた検討が必要な課題につきまして、政策等のまとまりを対象に、時々的重要課題に対応して、選択的かつ重点的に実施しているところでございます。

農林水産省につきましては、新基本法農政推進本部で決定しました総合評価実施中期計画に沿って実施することにしておりまして、平成13年度から2年間で、「農業の構造改革を題材とした総合評価手法開発」ということを課題として、実際は「米政策」をテーマとして取り上げて、総合評価を実施してきたところでございます。

農林水産政策研究所におきまして、米政策を、需給政策の側面、流通・価格政策の側面、経営・構造政策の側面の3つの側面から評価しておりまして、需給政策の側面を嘉田調整

官が、流通・価格政策の側面につきましては薬師寺フードシステム研究室長が、経営・構造政策の側面につきましては橋詰主任研究官が担当し、全体のコーディネーションについては嘉田調整官が担当しています。

今回の資料3の「総合評価書」の構成につきましては、政策評価法で評価書として記載を義務づけられている事項に基づきまして作成した本体ペーパーと、その後ろに、それぞれの政策の側面から評価した成果物、3つの論文を添付した形となっております。

総括ペーパーの3ページ目のところで、まず、11の「学識経験を有する者の知見の活用」の欄に、本日の評価会を開催した事実を、一番下の14の「学識経験を有する者からの意見等」の欄に、本日、委員の皆様よりいただきましたご意見等を記述し、その他必要な修正を加えた上で評価書として完成させることにしております。その上で新基本法農政推進本部で決定し、公表したいと考えております。

これで経緯等については説明を終わりました、内容については農林水産政策研究所より説明させます。

なお、本日お配りしています資料については、事前に委員のもとに送付させていただいた資料とほぼ変わりませんが、ささいな点で表現の適正化を図った部分がありますけれども、内容等については変わっておりません。

では、お願いします。

(農林水産政策研究所嘉田調整官)

お疲れのところ、恐縮です。

米政策について、総合評価にトライしてみたいという依頼を受けたのが平成13年に入った中ごろぐらいで、1年半ほどかけて、今年の3月までに、研究面からはこういう総合的な評価ができるのではなかろうかというとりまとめをいたしましたので、その成果の概要を今日皆様方にご報告して、忌憚のないご意見、あるいはご批判をいただくという趣旨かと存じております。

時間が非常に限られておりますので、なるべく簡潔にいたしますが、座長の今村先生から、学会ではないのだから、くれぐれもわかりやすく説明しろと。わかりやすくというのはまた非常に難しいのでありますが、専門的な理論や数式は極力省いて、その心は何だということをごさう方にお伝えするという意図かなと私は思っております。

まず、私から失礼いたしました。先ほどご紹介があったのですが、今回、この総合

評価の研究に携わった3名を簡単に自己紹介させていただきます。

農林水産政策研究所で調整官をやっております、全体のとりまとめを担当いたしました嘉田と申します。

フードシステム研究室長の薬師寺さんでございます。第2課題を担当しております。

地域経済研究室主任研究官の橋詰さんでございます。第3課題を担当しております。

この3名でそれぞれ7、8分ずつ、その中身をご紹介いたします。

資料3という番号が振られている3枚紙のシートがございます。ここに全体のエッセンスをまとめまして、総合評価書として、このような形でとりまとめて提出したいと考えております。先ほど申し上げましたように、まだ空欄になっておりますが、11番と14番に、委員の皆様方から今日いただいた意見を記載して、こういう方向で修正なり対応したいということで、全体としてこの評価書を完成させたいということでございます。

全体をみていただいて、総合評価という課題に向けて、我々としてどう考え、どう取り組んだかという前段的なお話を若干申し上げた方がいいかなと思っております。

まず、1枚目の5番に「政策評価対象期間」というのがございます。平成7年から14年ということで8年間ほどでございますが、新たな食糧法が施行されて以降の期間、この8年間にも米を取り巻く状況は大きく変化いたしましたので、いわば思わぬ副作用があったり、社会のニーズで、例えば食の安全・安心等といった新たな大きな課題がつけ加わったり、評価軸そのものもひょっとしたらずれてきたのかなという印象をもっているのですが、この期間に限定させていただいたということを申し上げたいと思います。

1枚目の真ん中でございますが、6番に「政策の目的・目標」。つまり、総合評価も、もう何度もお聞きになっておられますように、その必要性、有効性、効率性を明らかにしていくということになるわけでありましてけれども、その意図した目的・目標は一体何だったのだというのを明確にしておかなければいけないと思います。それとの関係でアウトカムはどうだったのだ、効率的であったのかどうかといったことを検討しましょうということになるわけです。ここには3つ掲げております。

1つめは、「米の需給と価格の安定」。これは消費者向けでもありますし、もちろん生産者に対しても必要な目標ということになります。

2つめは、「水田農業における効率的かつ安定的な農業経営の育成」。これは主に農業者に向けた目標ということになるかと思います。

3つめは、「水田の有効利用」ということで、水田は日本農業の基礎でもありますし、

主食としての米を安定的に供給するため、食料安保の観点からも、この点は非常に重要だということで、これはおおよそご理解いただける目標かなと思います。

続いて、7番の「政策の具体的内容」ということで、このあたりで非常に難しくなってくるのですが、米、あるいは水田や稲作経営を対象とした施策は非常に多岐にわたります。上にも挙がっておりますが、政策の所管部局も幾つかに分かれております。米については、食糧庁を初め、いろいろな部局に分かれてやっています。それを、全体をひっくるめてまとめてやるということではありますが、我々としては、3つの課題に収れんして、その最も重要な根幹をなすものは何かという観点から考えたわけであります。

これは農業政策全般に言えることですが、政策の主要な柱としては、需給安定政策、あるいは、生産政策といってもいいのですが、それが1つございます。それを第1課題でカバーした、つまり、生産調整を通じて需給安定を図ろうとしてきたということであります。それを評価するのが、私が担当した第1課題であります。

第2課題は、2つめの政策の柱であります価格・流通政策、価格政策及び米の流通政策ということでありまして、これも過去の食管法から食糧法へと大きな法改正があったわけですが、さまざまな制度・政策がなされてまいりました。ということで、計画流通米制度を軸にして評価してみましようということで第2課題で扱ったわけであります。

3つめの柱が構造政策です。農家の経営を安定させて、主たる担い手層の育成ということで、望ましい構造に転換するという意味で構造政策を第3課題で扱ったということでございます。

1枚繰っていただきたいのですが、2枚目に「評価の観点」というのを9番目に書いております。実は、総合評価とは何かというマニュアルそのものがございません。こうすれば総合評価になるよという手法も確立されておりません。というわけで、我々、いってみれば手探りのトライであったのですけれども、今申し上げましたように、生産調整、価格形成、そして農業構造という主要3側面をまず取り出して、それぞれが目標とした、意図した政策に対して、どのような有効性、効果が発揮されたのか、あるいはどこに問題点があったかというのを明らかにした上で、今後の改善点を指摘するといったことをもって評価させていただいたということになります。

10番に「政策効果の把握の方法及びその結果」がつつらと幾つか書いてあるのですが、けれども、政策効果をどう把握したか、その手法と結果をここでとりまとめておりますが、1つ、我々として共通してやろうとしたことは、単に言葉としてよかった、悪かったとか、

これが問題だったかというよりも、少なくともそれを示す数量的な分析を加えようということでもあります。理論分析、そして数量分析ということで何らかの説得的な結果を出したいというのが我々研究者としての本性でもありますけれども、そういう姿勢で取り組んだということでございます。

それでは、事前に皆さん方にお配りしているということもありますし、一から十まですべて詳しく説明する時間ありませんので、それぞれ3本の柱ごとにポイントを絞って、簡潔に申し上げたいと思います。

第1課題は、米生産調整対策の評価、そして、その新たな生産調整といいますが、需給調整に向けた見直しの検討ということについて評価させていただきました。

最初に〔要旨〕を、1ページから2ページにかけて、4つに分けて記載しております。

1つめは、理論的にみて、生産調整は一体どうだったのかということについて検討させていただきました。

2つめは、一種の数量分析であります。費用対効果という観点でみて、莫大な資金が投入されている米生産調整に対して、本当に意図した成果・便益が実現されたといえるのかどうか、効率性はどうだったのかということについて、試論ではございますけれども、若干の数量分析をやったということでもあります。

私の方で3つめに取り組んだのは、皆さん方に既にお示しされた政策ツリー図がございしますが、政策ツリー図的な整理の仕方を通して、総合的な評価というまな板にこの生産調整をのせてみた場合に、どういう評価が可能であるのかということをとりとめてみたということでもあります。

最後に4つめで、米政策の見直しの課題なり、改革の方向なりをお示したということでもあります。

この生産調整については、ご記憶があるかと思うのですが、生産調整研究会が本省に設置されまして、過去1年余りにわたって非常に熱心に議論がなされました。最終的には、米政策改革大綱 以下「大綱」といいます によってとりまとめられましたが、生産調整見直しに向けて、議論が非常にオープンな形でなされましたので、それとの整合性もある程度頭に置きつつ作業を進めてきたということでもあります。幸いといいますが、私自身がとりまとめた内容についても、最後に報告された大綱の内容とほぼ同じような結論を示しているということはあらかじめ申し上げられるかと思っております。

まず、価格理論による図形モデル分析でやったのですけれども、ここで何をいおうとし

たかというのは、図 - 1 でいろいろ示しているのですが、生産調整は決してベストな政策ではないよということでもあります。ベストな政策は、常にそうなのですから、市場の力、市場原理を活用することが最も効率的でよろしい。ところが、米については、食料安全保障ということで、国家として、一定の安定性と需給バランスを図ることが一方で必要なものですから、それをより確かなものとするために、セカンドベストな政策をとらざるを得なかったということです。

初期のころは これは32年ほど続いたわけでありましたが、財政的にもゆとりがあったわけですから、だからやり切れた。しかも、目標としてきた生産調整面積 減反面積と申し上げてもいいのですが と結果とがほぼ 100%合ってきた。価格もそこそこ維持できた。

ところが、近年の動きとして、予想をはるかに上回るスピードで米の需要減退が進んだ。米需要の多様化といいますか、用途ごと、あるいは、銘柄ごとに、よく売れる米、売れない米という幅が出てまいりました。また、用途によっても違います。コンビニが使うお握り用の米は全然違うわけでありまして。そういうところで需要と供給のアンバランスが出てきた。これが、生産調整をさらに難しいものにいたしました。先ほど皆さんがご議論なさっておられたように、現場での限界感、生産者からみた強制感がぬぐえない事実としてあったというわけでありまして。ですから、何とかして生産調整をもっと効率的、効果的、有効的に機能させられないものだろうか、あるいは、どうすれば市場原理をうまく活用できる形で軟着陸させられるのかというのが求められてきました。

ただ、理論的な検討からすれば、これはベストではないが、セカンドベストとしての一定の合理性はあったのだよということを示したわけでございます。効率性の点では若干問題はあったけれども、という条件がつくかと思えます。

次に、費用対効果分析 以下 B / C と申し上げます について、4 ページから 5 ページに記載しております。その結果については、図をごらんいただいた方がわかりやすいかもしれません。14 ページに、図 - 3、図 - 4 という形で、2 つのケースに分けて結果を示しております。

2 つのケースは、何をもちいて便益 B ととるか、その費用 C は、C 1、C 2、C 3 ということで、C 3 を含めた場合、含めない場合でケース とケース に分けたのでありますが、時間の関係で詳しい説明は省きます。この 2 つのケースの試算においても、費用対効果という B / C ではかりますと、過去 7 年間、その値が絶対値で大きく下落してきたということでもあります。特に C 3 を入れた場合 これは潜在的な消費者の負担額ということですから

が、つまり、生産調整なかりせば実現されたであろう国内均衡価格があるわけでありませんが、そこから類推される消費者の追加負担分は意外と大きいものでありまして、それらを考慮すれば、近年では 1.0を下回る B / C という形に低下してきたということが示されておりまして、いずれにせよ、生産調整は、財政面からみても、つまり、効率性からいっても、かなり厳しいところに追いやられてきたということが、この B / C によって明らかになったということがいえるのではなからうかと思っております。

次に私がトライしたのは、政策ツリー図に基づく目標・手段に関する整合性の検証ということになります。15ページの図 - 5 をご覧いただきたいと思っております。これに沿って説明いたします。

生産調整対策は、直接的には4つの目的があったと考えていいだろう、米生産を安定させる、麦や大豆を増産する、経営を安定させる、あるいは米の再生産を確保すると言い換えてもいいと思っております。そして、できれば構造改革もあわせて進める、担い手を育成する、であります。

実は、その目標の方向はそれぞれ違うわけでありましてけれども、このうち1つめと2つめ、すなわち米生産の安定化と麦・大豆の増産という点では、全体としてはほぼ目標どおり達成されたということは間違いないと思っております。これは現場での関係者の大変な努力、つまり、生産目標を立てて、調整目標、面積を立てて、各県とも毎年のように100%を達成するため、皆さん、本当に血のにじみ出るような思いで苦勞してなされたわけでありまして、その結果として、それは目標達成できたわけでありまして、そういう意味では、直接的・一義的な目標達成は成っているわけです。

ところが、中長期的な目標との関係でいえば、必ずしも意図した方向には作用しなかった、あるいは、むしろ副作用面がより大きく出てきたということがいえるわけです。つまり、近年の需給緩和、あるいは需要のより極端な落ち込み、あるいは豊作が続いたといったことによって、米価がどんどん下落してまいります。3つめの目標が満たされなくなったわけですね。

実は、構造改革が一番問題だったのですが、減反といいましょうか、転作割当てといいましょうか、これが一律的・画一的に行われた。つまり、効率のいい農家もそうでない農家も、あるいは条件に適した地域もそうでない地域も、どちらかといえば全国一律、みんなで負担しようという平等負担原則的な努力が前提にあったものですから、構造改革を阻害してしまった。これは間違いないことでございます。

実は、もう一つ、その下に書いてある農業生産以外の政策目標が近年、より大きくとりざたされているわけですね。こういう観点から政策評価されますと、生産調整は相当厳しい評価にならざるを得ないということが出てきたと思います。

農村振興を含めて、仮に多面的機能の発揮と申し上げますと、遊休水田がどんどん増え、手入れが行き届かなくなってしまう。中山間地で水田がどんどん放置されるといった状況の中で、多面的機能も同時に落ちてしまうという難しさも出てまいりました。

また、消費者ニーズ、消費者、あるいは社会の期待に応えるという意味では、価格面、コスト面で一定の負担を消費者に強いてきたという意味では、国民経済的には、生産調整は、価格を一定程度維持するということが意図されていますから、その裏返しとして、やはり消費者ニーズに合わなかったのではないかという評価ができますよということであります。

では、どうすればいいかということで、9ページの最後の節で「米政策見直しの課題と改革の基本方向」ということで2、3ページ書いております。これは国際政策の流れとも軌を一にしておりますけれども、いつまでも価格政策一辺倒ではうまくいかないだろう。価格で生産者を守るということも、国際的には非常に厳しい状況に追い込まれております。国際的な市場アクセスにも当然配慮しなければいけないということがありますので、それらを含めていえば、構造改革という基本的な方向性は、市場メカニズムをよりスムーズに、積極的に導入することだと、それこそが効率的・効果的な構造改革につながりますよということを示唆いたしました。

では、それは、現場でいえばどういうことなのか、ということになるのですが、農家の自己責任、主体的対応がどうしても重要になります。全体として、価格というシグナルによって調整せざるを得ないでしょう。売れる米は作りなさい、しかし、売れない米を幾ら作っても無駄になりますよ、という、ある意味で非常に冷たいメッセージを送らざるを得ないという部分もあります。

では、弱者切捨てなのかという批判が当然来るわけではありますが、そこは、国の政策としては、さまざまなセーフティーネットを用意することが望ましいということもあわせて記載いたしました。これは、価格の下落や一時的変動が稲作経営に当然打撃を与えます。中山間農地・水田は要らないのかというと、決してそうではない。多面的機能をどうしても発揮していただかなければいけない。だったら、それに合う新たな政策手段の組替えが当然必要になってくる。それは、価格を軸にした従来の政策とは違いますよ、ということ

を示唆したわけであります。つまり、国民のニーズ、あるいは国際化対応ということを考えれば、食品安全という一つの柱を米にも絡めて、どう考えるのですか、ということ、あるいは、多面的機能の発揮のためには、それに合う最も効率的な政策があるわけで、そういうことで対応すべきではないでしょうか、ということを示唆いたしました。

構造改革促進については、これまで水田だったから、いつまでも水田として維持するということには限界がございます。水田を畑地、あるいは、飼料用作物用地その他の目的に転換することも考えた方がいいのではないのでしょうか。あるいは、地域・国民ニーズからいえば、環境政策ともっと深くリンクさせて考えていきましょう。あるいは、水田で生み出される作物は、何もお米としてそのまま食べることに限らないという可能性も将来は考えていいのではないのでしょうか、ということで、飼料用作物であるとか、バイオマス・エネルギー源としてとか、水田という装置そのものを、例えば、さまざまな浄化機能として活用するとか、環境教育に使うとか、いろいろな用途の可能性があるので、そういったもので幅広く議論することが大事ではありませんか、ということを示唆させていただきました。

与えられた当初の小さな課題よりは、少し幅広に議論させていただきましたが、私としては、そういう形でとりまとめた次第でございます。

では、第2課題に移ります。

(今村座長)

ありがとうございました。皆関連しますので、先に報告いただきます。薬師寺さん、お願いします。

(農林水産政策研究所薬師寺フードシステム研究室長)

私の第2課題につきましては、価格形成・流通ということで、「自主流通米の価格形成とその評価」というペーパーが配付されているかと思います。分析は数量的に行ったのですけれども、その結果は、言葉でしゃべってもかなり見やすいものだと思いますので、数量的分析は除いて概要を説明させていただきたいと思います。

ポイントは、1ページの「1.はじめに」、2ページの「2.分析に当たり考慮すべき点」、最後に、11ページの「7.まとめ」にありますのでこれらをご報告させていただきたいと思います。

まず、「1.はじめに」ですが、平成7年11月に施行された食糧法のシステムと旧食糧管理法のシステムを比べてみますと、一番大きな違いは、食糧法においては、生産調整による総供給量の抑制を行いながらも、価格については可能な限り需給にゆだねるというシステムになったということだと思います。この価格が、生産者や流通業者、消費者等に対するシグナルとして重要な役割を果たすことになった、というわけであります。この価格はどこで形成されることになっているかということ、自主流通米価格形成センターでの入札によって形成されるということになっておりまして、ここでできた価格が自主流通米の取引における指標として用いられることとなったというのが食糧法のシステムであります。

ここでの評価の一つのポイントは、自主流通米の価格形成が、計画流通制度の円滑な運用、ひいては、自主流通米を流通の主体とした食糧法の円滑な運営のために有効であったかどうかということであります。そのために、ここでは自主流通米の売り手として経済連、買い手として卸売業者、この2者を取り上げて、その間での価格形成のされ方を検討したわけであります。

検討に当たって考慮すべき点が2点ございます。

2ページ目の真ん中辺の「2.分析に当たり考慮すべき点」の「(1)食糧法運用の変化」のところからですが、1点は、食糧法の運用に変化があったということであります。ポイントは、9年産までは年間値幅制限によって価格変動が一定の幅の中におさめられてきたのが、10年産から値幅制限が撤廃されたということであります。これは1つ大きな変化であります。

ただ、そのときに、値幅制限に代わりまして、希望価格申出制という制度が導入されたわけですが、これにつきましては、3ページの一番上に、
、
、
としてその概要を書いておりますけれども、まず、売り手 経済連等ですが、希望価格の申し出を行うことができる。次に、希望価格の申し出があったときは、平均落札価格が希望価格と一致するところまで落札するということでありまして、簡単に申し上げれば、希望価格の申し出があったときには、それが平均落札価格の下限となるような仕組みになった、ということがあります。いずれにしても、10年産から価格形成のやり方が大きく変わったということが1つあります。

もう一つは、計画外流通米の増加であります。ご存じのように、計画外流通米は、政府米、自主流通米以外の米ということで、食糧法ではやみ米として非合法とされていたものですが、食糧法になってから合法的なものになっているわけです。この計画外流通

米が、米全体の需要が減少するのに伴って、米生産が抑制された中で着実に増加していったということがあります。農家が販売する計画外流通米の約半分は消費者に直接販売されているといわれていますけれども、それを除いても、相当の数量が流通段階で自主流通米と競合するような状況になっているとみられるわけです。この状況も当然考慮しなければならないということでもあります。

以上を考慮しながら、自主流通米価格の形成要因や計画外流通米との関係、卸売業者の反応を分析したわけであります。

ここで11ページに飛んでいただきたいと思います。その結果でございます。11ページの「7.まとめ」というところに載せております。

まず、自主流通米の価格形成ですけれども、9年産までは自主流通米入札における値幅制限の下限価格によってほぼ決まっていたということがいえると思います。これと比較すれば、値幅制限が撤廃された10年産以降、需給要因がより大きく影響する方向での価格形成の弾力化が進んだといえます。これは、全銘柄の平均でみてそうなのですけれども、銘柄別の価格変化をみてみますと、生産量が相対的に他よりも増加した、つまり、生産を抑制しているわけですから、ほかの銘柄よりも減少が小さかった銘柄は、相対的に価格が低下するような状況になっているわけです。その意味でも弾力化が大きく進んだといえます。

ただ、値幅制限の撤廃と同時に設けられた希望価格申出制は、システムのいってもし人為的な価格形成を可能にするもので、円滑な流通の阻害要因となり得るものでありました。実際、高い希望価格水準が計画外流通米との価格競争力を弱めて、自主流通米の販売にマイナスの影響をもたらしたということが一応数字的に確かめられております。

価格競争力という面を、卸売業者 買い手側からみますと、自主流通米の仕入れの需要は、自主流通米価格だけではなくて、競合する計画外流通米価格の影響を強く受けていることが明らかとなっております。特に10年産以降、計画外流通米価格に対する弾力性、つまり、計画外流通米価格が1%低下すれば、自主流通米の需要が何%減るかということですが、それが高まっております。このことは、計画外流通米の流通量の増加の中で、卸売業者による自主流通米の仕入れ需要での計画外流通米との競合度合いの高まりを意味しています。

以上が価格形成の評価の主要部分ですけれども、これを踏まえて、どうするべきであったのか、ということでもあります。先ほど、高い希望価格が自主流通米の販売にマイナスの影響をもたらしたと申しました。では、希望価格を下げればよかったのかということですが

が、希望価格を下げた場合に、生産者手取りはどうだったのかということを考えておかなければいけません。高い希望価格は、むしろ生産者の手取りを考慮して設定された結果だと考えられるからです。そこで、自主流通米価格が低下すれば、生産者手取り額がどの程度減少するのかという試算を行いました。

自主流通米と計画外流通米との競合関係、また、自主流通米価格が下がれば計画外流通米価格も下がるといった連動関係も考慮した上で、自主流通米の価格が1%下がったときにどうなるかということですが、卸売業者の仕入れ需要の増加は、ここには1%以下と書いていますが、表の方で明らかにしておりますように、0.82%増加します。ただ、自主流通米の生産者の手取り価格も1.1%低下いたしますので、生産者手取り額は0.28%の低下となるということであります。この0.28%は、自主流通米価格の1%の低下と比べれば、思ったよりそれほど大きくはないということでありまして、このわずかな減少は、流通コストのわずかな低減と組み合わせることによって、生産者手取り額を増加させることが可能だったということがわかりました。もし流通コストの1%の低減と組み合わせられると、生産者手取り額は0.17%増えると試算されたわけであります。

希望価格申出制のもとでは、自主流通米の入札における経済連等の売り手が、生産者価格に対する悪影響を懸念して、実勢価格以上の価格を申し出る誘因となってきました。確かに、生産者による出荷段階のみに着目すると、流通価格の低下は生産者価格の低下をもたらします。その限りでは計画外流通米の出荷が増えるわけですけれども、逆に、流通業者、卸売業者の仕入れ段階にも目を向けると、自主流通米の仕入れ需要の増加をもたらしたはずだということになるわけであります。このように、食糧法のもとでは、実勢に合った価格と出荷段階での流通コストの低減によって、自主流通米の販売量と生産者手取り額の双方の増加が可能だったはずだということになります。

今後ですが、需給調整に果たす価格の役割はますます増大していくと思われれます。今後の米の価格形成は、より実勢を反映するように形成されることが非常に重要なことだと考えられます。

以上をもちまして、私の報告を終わらせていただきます。

(今村座長)

ありがとうございました。続きまして、橋詰さん、お願いします。

(農林水産政策研究所橋詰主任研究官)

私の担当したところは、農業構造との関連でございます。ご承知のように、我が国の農家のほとんどは、稲を作付けている稲作農家でありますから、当然ながら、米政策が我が国の農業構造全体に及ぼす影響は非常に大きいわけでありまして、しかし、一方で、米政策だけで農業構造問題をすべて解決できるというものでもないわけでありまして、米政策と構造問題との直接的な因果関係は、分析をやる立場からは非常に難しい課題になるわけでありまして、そういうことでもありますので、今回の分析では主に稲作の生産構造の変化 1990年代の前半と後半との構造変化の違いから、現在における稲作の構造問題がどのようなものであり、どういう展開になっているのか、そのことを通じて水田農業に係る政策的な課題を析出していこうということに視点を置いたわけでありまして、そういう形でペーパーをつくっております。

データは、構造問題を分析する場合、当然ながら、農業センサスを使わざるを得ないわけでありまして、農業センサスは5年置きの調査でございます、西暦がゼロと5の年に行われております。したがって、90年から95年の間の動きを90年代の前半の構造の動き、95年から2000年にかけての動きを90年代の後半の動きという形に分けて、それぞれの変化の特徴と要因を明らかにし、あわせて、これら動向に基づく長期的な予測も示しながら、分析結果ごとに水田農業活性化のための施策課題を検討してみたということでもあります。

1ページの下から2ページにかけての「2. 稲作構造の変化とその要因」の「(2) 稲作生産をめぐる環境の激変」において、稲作に係る構造問題を分析する上で、どうしても念頭に置いていかなければならない2つの問題点を指摘しております。

その1つは、価格の問題でありまして、90、95年のセンサスと、95、2000年のセンサス結果をつないでいった場合、米の価格は前半は堅調に推移しているわけですが、後半は2割近く低下していること、あわせて、生産調整の面積の動きがそれぞれかなり異なっておりまして、この動きが構造全体に大きな影響を及ぼしていることを念頭に入れていただく上で数値を載せてあります。

こういうものを踏まえた上で、2ページの下から6ページの上までにかけての「(2) 稲作主業農家の動向」におきまして、稲作主業農家の動向について分析してございますが、結論から申しますと、今回、稲作の主業農家が大幅に減少したということでありまして、特に北海道において、稲作の単一経営が3割以上減少しておりまして、顕著な構造変化が起

こったということでありませう。これも価格低下の影響が一番大きかったのであろうということが推察されるわけでありませう。

3 ページから 4 ページにかけましては、稲作主業農家の地域別の動向も若干載せてございませうが、北海道のほかにも、九州や東海あたりでも稲作主業農家が 2 割程度減少してございませうして、そういう面では、今回、稲作の生産をめぐる環境の悪化が大きく響いたということがいえるのではないかなと思ていませう。

5 ページの上の 3 表は、稲作単一経営農家における経営組織の移動状況を前半と後半で比較したものを載せてございませう。北海道では、稲作の単一から複合化といった形での経営展開を図られていませうるものがかなり増てきていませうるわけですが、都府県ではその部分はさほど増てございませうるんで、「販売なし」、あるいは、「離農」といった規模縮小の方向へ向かう稲作単一経営も増加していませうるといった特徴的な動きがございませうる。

その下の 4 表は、水稻作付面積規模別にみた農家の階層移動を前半と後半で比較したものでありませう。ご覧になってわかるように、全く対照的な動きを示してございませう。90 から 95 年、特に 95 年は、転作緩和で、米の作付が拡大された年を調査したものでございませうるから、こういう形で、全階層で「上層規模」への動きが大きかったわけだ。特に 5 ヘクタール以上の大上層では、半数以上が規模拡大という形で動いていませうるわけだ、今回の動きをみますと、5 ヘクタール以上の大上層であっても、4 割以上が規模縮小、「下層規模」への作付へ移動してしまてございませうる。それと同時に、1.5 から 2 ヘクタールの層が、下層移動が最も高い層になってございませうるして、本来であれば、これらの層から「上層規模」の方へ動いていくべきところが、「下層規模」の方へ分解する傾向が強まていませうるというところが懸念されるところではないかなと思てございませうる。

6 ページから 8 ページにかけての「(3) 労働力の高齢化と地域水田農業の新たな担い手」においては、農業労働力を比較したものでありませう。農業労働力については、実は、稲作だけをあらわした統計はないわけだ、全体の労働力から推測せざるを得ないのですが、7 ページに図と表が載せてありませう。

上の第 1 図は何を意味していませうるかというところ、これまで 5 年間、十数%減少していませうる基幹労働力が、今回、半減して 6 %程度にとどまてたのですが、その要因は何かというところ、60 歳から 69 歳にかけてのいわゆる「定年帰農」といわれる層の者が大幅に増たてたことによて、労働力の減少率が大幅に低下したていませうることを示していませうるわけだ。

これらの定年によって農業に専従することになった人たちは、一体どの部門の経営を担っているかというのをみるために、その下の5表があるわけですが、結論からいいますと、これら定年により農業に専従することになった人たちの多くは稲作部門に従事しているわけでありまして、稲作の基幹的農業従事者の約1割が、こういう新しく農業専従となった人たちによって担われているということになるわけでありまして。

8ページからは、「(4)土地利用における前進的な動きと後退的な動き」として、土地利用、主に水田の利用について載せてあります。農地の利用については、前進的な動きと後退的な動き、もちろん両局面あるわけですが、前進的な動きとしては、9ページの上の7表に、大規模層での農地集積が進んでいるという実態を地域別に示してあります。

「5ヘクタール以上」層で見ますと、今回、都府県で12%、2桁をやっと超えた。このスピードが速いか遅いかというのはあろうかと思いますが、着実に進んでいます。さらに、「3ヘクタール」に区切ってみますと、約4分の1の農地が集積されているわけでありまして、そういう面では、上層への集積は着実に進んでいます。

ただ、地域別にみますと、依然として地域間格差は大きくありまして、その格差を拡大する傾向にあります。担い手の少ない中国や四国といったところでの集積は依然として進んでいないという実態があるわけでありまして。

それよりも深刻な問題として、遊休荒廃地の問題があるわけでありまして。下の8表、9表は、耕作放棄地と不作付けの動向をみたものですが、耕作放棄地についても、畑よりも田の増加が顕著になってきております。

それ以上にさらに深刻な問題として、不作付け地の問題があります。95年、7万7,000ヘクタールであった不作付け地が、2000年では20万ヘクタールを超えておりまして、その要因は何かというのを次の10ページの第2図で示したわけでありまして。

これは、90年と2000年の水稲作付しなかった田の面積割合、その内訳として、稲以外の作物を作付けたのか、あるいは不作付けであったのかというものを比較した図であります。転作の面積は若干増えていますので、全体として率が上昇して、2000年に上昇しているわけですが、問題は、黒い部分の不作付けの部分でございまして、1ヘクタール未満の零細階層では約半分が不作付け対応、3ヘクタール、あるいは5ヘクタールの層でも、5%から7%、8%ぐらいが不作付けになっているということで、これは不作付けによる転作対応ということが明らかになっているわけです。

11ページの第10表は、それを相関分析で示したものでありまして、田の不作付面積の増

加率と転作面積の増加率と正の相関があるとかといった形の結果が出ております。

12ページ以降の「3. 稲作生産構造の将来展望」では、これら趨勢に基づいて、2020年までの水稲作付農家数、あるいは作付面積がどうなるかというのをモデルで示したものでありまして、13ページの第3図と第4図に農家数と面積が示してあります。95年から2000年にかけてのすう勢と90年から95年のすう勢は全く正反対でありますので、それを引き伸ばしますと農家数は若干おさまって、ある程度同じような傾向を示すわけですが、作付面積は全く対照的な動きになってしまいますので、それらの平均をとって太い線で示している。真ん中にあるのがそれでありまして、90年から2000年にかけての10年の平均のすう勢であるにとらえていただければいいかと思いますが、これでも、作付面積の減少はかなり進むということがわかりただけようかと思えます。

14ページの第11表は、それをさらに規模別に細分したものでありまして、これをみますと、5ヘクタール以上の大規模層では、農家数、面積とも増えていくわけですが、それ以下の階層ではすべて減少傾向にあります。5から10ヘクタール層では、面積、農家数とも2010年までは増えていくわけですが、2020年になりますとほぼ横ばい傾向になっております。また、3から5ヘクタール、あるいは2から3ヘクタールという作付規模の農家数も減少率も高まる傾向がございまして、特に中間から上層への移動がなくなってきて、上層だけでさらに規模拡大といった形の対応にならざるを得ないという姿がみえてくるわけです。

これら分析結果を最後にまとめて、4つの政策課題を提起しております。

1つめは、先ほどもいいましたように、中間規模層を含めた上層階層への規模拡大意欲が低下しております。これは上の表でもそうですし、5ページの4表でもそうでしたけれども、これらの層の規模拡大意欲を、政策的にどのように支援して引き出していくのかということが1つ大きなポイントになろうということでもあります。

2つめは、労働力のところでありましたように、定年帰農 60歳で、役場や農協なども含めて、地元の企業を退職して農業専従となった方々がこれに多く該当すると思うのですが、これらの方はまだ60歳なわけで、少なくとも10年以上は地域で農業者として十分農業ができる。しかも、これらの人たちは、休日等に実際に農業に従事している人なわけでありまして、これらの人たちをいかに活用していくか、その支援の方策も検討していく必要があるだろうと思えます。

3つめは、先ほど表のところで飛ばしてしまったのですが、個別農家にかわって、農家

以外の農業事業体、あるいは農業サービス事業体といった組織体がかなりの部分、農作業を請け負ったり、あるいは借地をしたりという傾向が今回強まっております。これらの組織的形態をいかに支援していくか、先ほどの中規模、大規模層への支援とあわせて行っていくことが非常に重要であるという点を指摘しております。

最後、4点目は、先ほど土地利用のところでも申しました不作付地が今回、急激に増加している実態を踏まえて、これらが耕作放棄地とならないように、早急に手だてをしていく必要があるという点を指摘しております。

これだけではないと思いますけれども、以上4つの点を指摘して、まとめとさせていただきます。

(今村座長)

ありがとうございました。大変膨大な報告を要領よくまとめていただきまして、ありがとうございました。

それでは、今のお3人の報告について、ご質問、あるいはご意見を織りまぜても結構です。どうぞご発言いただきたいと思います。

(加藤委員)

大変なご労作をご説明いただきまして、ありがとうございました。

13番目の「政策評価の結果」というところは、私もおおむね理解できるのですが、時間が限られていると思いますので、3点だけ申し上げたいと思います。

まず第1点は、私、農業の外にいる人間ですが、一体農業は、もっと広くいえば、環境資源は市場経済になじむものかどうかという基本的な疑念を前からもっております。例えば美しい町並み、森林がもっている価値、青々とした水田、お米を安心して食べられるといったことは市場経済になじむものなのか。自動車やカメラ、テレビなど、国際市場で争うときには、まさに市場原理を適用できる分野だと思うのですが、農業、環境資源は市場経済になじむかというのに非常に疑問をもっています。

13番の「政策評価の結果」を見ますと、「米の需給調整の基本を市場原理に基づくシステムへと速やかに移動させることが望ましい」と書いてあったり、「価格形成を極力市場原理に委ねる必要がある」と書いてあります。農業経済の専門家から見ると、恐らくこういう結論になるのだと思うのですが、私はこの文章を見たときに、数年前に食料・農業・

農村調査会に、専門委員だったか臨時委員だったか忘れましたが、参加していたときのあの著名な経済人の発言を思い出しました。「国際価格からみたら、日本で農業をやることはないのだ。もし日本の農業が存在するとしたら、北海道ぐらいしかないのではないか。」という発言が食料・農業・農村調査会の正式な席上でありました。その方からみると、例えば米づくりにしても、アメリカの米、タイの米と日本の米を比べたときに、国際価格という点で見たら、日本で農業をやる必要ないよと。森本さんのところで一生懸命米をつくっている必要ない、やるとしたら、せいぜい北海道でやればいいのだと。それが、わずか数年前の、あの著名な経済人の正式な場におけるご発言なわけです。これは正に市場原理を考えた上でのご発言だと思うのです。

私は、農業や環境問題をやっている人間が、この狭い意味の市場原理で行っていいのか、そんなことをやっていったら日本の農業も環境も守れないではないか、という思いを常にしております。とは言っても、市場原理が部分的に働く場面はある。これは当たり前であります。

私がそのときに発言したのは、農業は正に多面的な価値をもっていて、産業的な面と非産業的な面があると。例えば国土保全とか、文化を守るとか、伝統を守るとか、気候の問題とか、美観の問題とかという非産業的な部分は、狭い意味の市場原理が適用できない部分ではないか。当然、農業も産業として存在するわけですから、その部分で、部分的に市場原理が働くことは必要であり、また、適当であり、そうしなければいけないと思っています。けれども、例えば、アメリカの米は、日本の米と比べて何分の1だから、日本で米づくりはやるべきでない、アメリカの米を買ってあげればいいのだと。もちろん、そんなことを嘉田先生がおっしゃっているわけでは全然ないわけですが、そういうところに1つ入っていく必要があると思っています。

2点目は、13番の の、一番最後に「国民・消費者ニーズ及び国際化対応との整合性を図る」云々と書いてございますが、農業を幅広い観点からみていく必要があるというご主張には、私は全く賛成でございます。

これも、先ほどの食料・農業・農村調査会でのある別の財界人の発言ですが、「農業関係者や環境関係者は、すぐ食料不足が来るなどと馬鹿なことをいう。多分 今後100年ぐらい食料不足なんて起こらないのではないか。万が一起こったときには、ゴルフ場を掘り起こして芋でもつくればいい」と。もちろん、経済をやっている人の全部ではないのですけれども、例えば、最近数年、世界の穀物の生産量が消費量を下回っていると、世界の人

口がいまだに毎年 8,000万ぐらい増えていて、現状においても 8 億や10億ぐらいの食料不足の人がいるとか、地球の温暖化による気候の異変によって、いかに環境がおかしくなっているかといったことを無視して、「万が一、将来、食料不足が起こったら、ゴルフ場を掘り起こして芋でもつくればいい」などという発言が出てくること自体に、私は非常に危機感をもつわけです。正に農業の危機はここにあるといってもいいぐらいです。ですから、私は、米問題を単に農業関係者だけでみるのではなくて、農政を幅広く見て欲しいという思いが強いわけです。そういう意味で、今日、委員長のお許しを得て、委員の先生にだけちょっと私のNPOで出しております本を配布した次第です。。私は環境問題をやっている人間ですが、環境問題をやっている人間でも、食料について、こんな具合に考えているのだと。たまたま環境という観点だけから見ても、農業関係者とほぼ似たような結論に到達するというので、農業・食料・農村問題をより幅広い観点から議論していただきたいな、というのが2点目でございます。13番の「政策評価の結果」の にそういうことが書いてありますが、そういう点では、私は、この部分がより重要ではないかと思っています。

水田の有効利用ということについては、先ほど橋詰さんからお話がありましたように、水田だけではなくて、農地は正に荒れなんとしているわけです。これは、私のような素人から見ても明白です。私達のような人間から見ると、あの水田を使って、例えばバイオマスを起こそうと。米をつくるのは生産調整で事実上駄目なら、とりあえず、食料不足が来るであろう、恐らく10年後の時までのつなぎとして、水田や農地の機能を維持するために、バイオマスとか、飼料米とか、ヨーロッパの方ではフュエル・クロップスと言いまして、エネルギー源としての作物を作っていく。とりあえずそういうものをどんどん作っていく。そのためには、従来型の農業者ではなくて、農業外にいる人、例えば、ご異論があるかもしれませんが、株式会社とか、エネルギー関係者とか、意欲のある人をどんどん入れていく。そして、水田であれ、畑であれ、機能を維持して、将来、本当に食料不足がやってくる時に それだけではないですが、それに備えていくといった施策が非常に重要ではないか。そういう意味で、水田の有効利用という点について、農業とは少し離れた面からもう少し踏み込んだ評価が欲しかったなど。

とりあえずこの3点だけ申し上げます。

(今村座長)

ありがとうございました。

(大山委員)

私、今回、米政策ということで、かなり集中的にされるということで、3編の論文と前の総合評価を読ませていただいて、ああ、こういうことなのかと、ほんのちょっとだけわかったような気がするのですが、そういう前提で、ちょっと気が付いたことだけ話させていたいただきたいと思います。

米の需給政策ということで評価という話があって、そこで供給量ということで話があって、目標 1,171万トンに対して 1,177万トンで、削減量から見ると99%達成で、という話があって、政府ですか、備蓄が20万トンで、評価はAだという話があったのですが、私は、あそこはひっかかりました。そしたら所見のところには、ちゃんと、政策手段として多くの課題がある、という話を書いてありまして、そういう点では認識をもっておられるのだと思いますが、今日のお話で気が付いたことは、大きく3つぐらい側面があるのではないかと。その前に、今申し上げました目標の設定について、もうちょっと工夫ができるのではないかとというのが、私が今日申し上げたい唯一のことなのですが、それをどういう形で考えたらいいかということで、ちょっと気づいたところを話させていただきます。

農林水産政策研究所のお3人に、ちゃんと分けてお話しいただいたのですが、需給調整の面、流通の合理化という面、農業経営という面、その3つの面からみるというのは、私、いいと思うのです。今、加藤先生がおっしゃった環境・文化の面は、もちろん重要な面であるのですが、現在、深刻な問題として、一応その3つをみるということです。

まず、需給調整のところですが、供給という側面が大きくあって、需要という側面があって、流通という側面があると思うのですが、供給は、銘柄という話がありますし、品質という話がありますし、価格という話があります。需要に関しても同じような話があって、それがどうなっているかというのを構造的にもうちょっとちゃんと分析することです。つまり、需要は多様化しています。供給も、都道府県によって銘柄も違うし、品質もかなり違うし、つくる思想が違うわけですね。思想が違うというのは、例えば計画外流通米という嗜好が強い、あるいは有機、無農薬という嗜好が強いなどかなりの面がある。そういうのがもう既に出てきていると思うのですが、そういうところを供給面

でちゃんと調べてといいますか、把握しておいていただきたいというのがまず第1のことです。

流通のところですけども、計画流通米が非常に減少していて、計画外の方が非常に増加しています。それぞれ10%ぐらいアップで、ダウンでということで、私は、ああ、こんなに変わってきているのかなと思ったのです。もちろん自主流通米もありますが。そうしますと、政策目標として、供給量を下げるといよりも、需要を上げるという戦略を考えるとといいますか、これからは、そのような積極的な需要拡大策を考えた方がいいのではないかとというのが私の印象です。つまり、計画外流通米はこれだけ増加しています。その内訳を見ますと、チラッと読んだところでは、消費者へ直接の販売が半分だとどこかに出ていたわけですけども、それだったら、そういうところに目をつけるといいますか、着眼して、そこを考えるのが一つの戦略というか、政策的にも重要ではないかという気がするわけです。つまり、チャンスが需要を増やすという点ではですね。

その需要の分析は、やはり都市化が進んだ地域になるのか、地方でどうなっているのか、銘柄の嗜好はどうか、都会の人は無農薬だの何だの嗜好が強いのかどうか。やはりいろいろ違いがあるわけですから、そういうのを利用した上で、計画外流通米のある部分を戦略的に増やすことを考えれば、供給量を減らすことを目標とするよりも、もうちょっと戦略的な需要拡大策が考えられるのではないかとというのが私の印象です。

どうすればいいかというのは、先ほどから農林水産政策研究所でも問題にしておられるのですけれども、現状として、生産者と消費者が直接つながるようなところが増えているというのがあったら、それをどういう形で進めるか。例えば、今の時代といいますか、ITではないですけども、情報公開でかなり戦略的な需要拡大策がとれるのではないかと思うのです。消費者の嗜好がかなり多様化している。変わっている。それをうまくキャッチして、今、IT技術は非常に安いわけですから、それを需要者側、消費者側へ提供すれば、ここで言っている削減量99%でやれというよりは、もっと積極的な戦略、あるいは政策としてできるのではないかなとというのが私の印象です。計画外流通米の中の消費者と生産者の直接のつながりということで、どのようにして需給調整にそれをつなげるか、戦略としてつくっていくかということで、そこで政策目標も何か出てくるのではないかと。そういうところでやっていただくというのが一つの戦略として考えられるのではないかと思ったのです。

私、宇都宮という地方に住んでいるのですけれども、たまたま昨日、今市というところ

に行って、そこの農業の人に会ったのですが、私、今日、農水省の政策評価会があるから、農家の人に直接会うのもいいかなと思って会ったのです。有機農業とかなんかで、C O - O Pとか直接出している人で、ちょっと話したのですが、農業をやる人は、もうちょっと経営的な販売があった方がいいのではないか、戦略があつていいのではないですか、という話をチラッとしたのです。そしたら何と言われるかと思ったら、本当に米づくりが好きというか、ある意味ではテクニシャンといいますか、エンジニアといいますか、経営的な販売は嫌だというわけですね。嫌といいますか、余り関心がないというか、そっちにいてしまうと、つくる方が疎かになるといいますか、労働力もそんなに余っているわけではないですから、そういうのは非常に難しいという話を聞いたのです。ですから、IT技術なんて使うところがないという話なのですが、農業生産者がそういうところに関心がない、興味もない、あるいは不得手であるとしたら、そういうところに、行政といえますか、政策的な貢献ができるようなところがあるのではないかとというのが私の印象です。

2番目の流通の合理化という話ですが、これは、半分は今申し上げたようなことの繰り返しになるのですが、流通はできるだけ単純にということを研究成果でもおっしゃっているとおりで、今度は計画流通米はできるだけ少ないような形になるらしいのですが、そういう形で、計画外流通米の、その中でも生産者とかなり直結したようなシンプルな流通構造をどうやってつくればいいのか。そこで政策目標が1つ出てくるのではないかと。こういう政策をとることによって、流通がこれだけ単純化されましたし、これだけ効率が上がりましたし、価格の上でもこれだけ貢献できていますということがいえるのではないかとことです。

最後の農業経営のところですが、先ほど3番目の先生に説明していただいて、高齢化とかがかなり問題になってくるとおっしゃったわけですが、昨日、今市へ行ったときにちょっと聞いたら、お米の収入は農業所得の中の8割、9割というか、ほとんどがお米だと。そこはたまたま専業だったからかもしれませんが、お米にかなり依存しているところがあるらしいですね。

先ほど、非常に大きい規模がいいという話があつて、お米の生産コストのところでも話があつたのですが、規模が大きいのがいいということで、そこが政策目標になっているのが、私、ちょっと不思議に思ったのです。本当に規模が大きいのでいいのかどうかというのはもうちょっと考えた方がいいのではないかと。つまり、首都圏といいますが、都

市化が進んだところに近いところは、必ずしも一律にする必要はないのではないかという気がします。。違う目標があってもいいのではないかと。それは、生産コストの低減にも貢献するのではないかと。そういうところをできるだけ早くみつけて、どういうところで生産コストを下げるのか。あるいは流通も関係してくるかもしれませんけれども、そういう一律でない目標がつかれるのではないかとというのが私の印象です。

生産コストのところ、5ヘクタール以上の割合が12.何%で、達成度が10%で、「C」ですという評価があったのですけれども、私は、それは別に「C」で良いのではないかと。むしろそういうのを積極的に使って、別な形の目標を掲げることによって補うのではないかと。一律にすると、どうしても「C」になってしまいますね。ですから違う目標。それをどうするかというのはまた難しい問題かもしれませんが、そういうのが感じた次第です。

(今村座長)

ありがとうございました。

(田中委員)

専門家からのご意見は後からいろいろあるとは思いますが、加藤さんや大山さんがおっしゃったことに基本的に賛成です。私、環境庁をつくるときに関係したとか、その後、林野の仕事に非常にコミットしていることから来るのかもわかりませんが、いうまでもなく、環境問題と農業は非常に関係しているということを基本に置いております。

ただ、経済界の問題ですけれども、日本の農業は補助金でようやくやっているんで、農業は産業ではないという見方をする人が非常に多いですね。どうしてそういうことなのかということ。中山間地でもデカップリングの政策がございしますが、とにかく農業は面倒をみてやるものだという見方をどう払拭していくかというのは基本的に非常に重要だと思います。そうではないのだと、どういう戦略でそれをもっていくかというのは非常に重要だと思いますね。重要であるにもかかわらず、それが認識されていない。

というのは、基本的にリスク 加藤さんがおっしゃったリスクですね。何も戦争が起これなくても、リスクは明日にでも起こるわけですよ。農林水産省としては、いろいろな国と仲よくやっているから、国際的に何とか食いはぐれることはないという話になっているみたいですが、私は、これは真剣に考える必要があると思うのです。ここ数年、

国際的小麦等の在庫がどんどん減っているのですね。人口は、今世紀の初め、16億ぐらいしかなかった。どんどん増えて、今、63億でしょう。90億、100億になりますよ。そうなったときに、地球環境との関係で農業はどうあるべきか、その中で米がどれほど、栄養の面からいっても、健康体を維持する上からでも、カロリー上に有効なものであるかということは、幾ら声を大にしても言い過ぎではないと私は思うのです。ただ、その認識がない。

冒頭にお礼をいわなければいけなかったのですが、通常、研究者は下手なのに、3人の方に非常にわかりやすく、的確にご説明いただいたことに感謝するということと、日ごろから農業に関心をもっているのですが、結論ではそれほど違和感がなかった。

認定農業者の制度があるのですけれども、そこへ補助金でも何でも投入して元気をつけていこう、いろいろな政策を展開していこうというのに、私は基本的に疑問をもっているのです。森本さんがいう疑問とちょっと違う疑問なのですけれども、人は1年たったら歳をとる。そういうことだけではなくて、やはりゴーイングコンサーンとして何も株式会社でなくても何でもいいのですけれども、法人にいろいろな農業者が入っており、専門家を置いて、経理の担当があり、経営の好きな人もおり、ということでもっていかないと……。ゴーイングコンサーンとしてとらえて農業を進めなければいけない。これは後の方にありましたが、農林水産省は、これに非常に力点を置いて進めていかなければいけない。個人よりも、そういう法人による農業で、日本の農業は幾らでも立ち向かっていけると思うのですね。

これは米の研究になっているのですけれども、本当は日本の農業全体の問題なのです。昭和36年に農業基本法ができた後、農水省は米に傾斜した政策をずっととってきた。それで農民も農業イコール米になってしまったのですね。戦後、一生懸命いろいろなものをつくっておって、多様化した農業だったのに、単一化にしてしまった。そこに問題があるのだらうと思うのです。だから、米政策の総合的な評価だといいいながら、私は、これは農政全体の評価になっておると受けとめます。繰り返しますけれども、ゴーイングコンサーンでなければだめである。それから、大山さんもおっしゃったように、需要をどうやって上げていくのかということが非常に重要ではないのかなと思いました。

実は、これを送ったということなのですが、家内が郵便物をどこかへやったのかどうか、ちょっと見るチャンスがなかったもので、間違いなくいただいているはずなのだけれども、どういうわけか見あたらなくて、十分な検討ができなかったのですが、後でゆっくり読ませていただきたいと思います。ありがとうございました。

(今村座長)

ありがとうございました。

(秋岡委員)

私、意見などなくて、単純な質問なのですけれども、農家の自己責任になっていて、限りなく計画外流通米の世界にみんな行ってしまうという意味なのですかというのが1つ。

農家の自己責任という話になったときに、最初の方のご説明で、食料安全保障の話があったのですが、それぞれの農家が売れるお米をつくるのだとなったら、食料安全保障の話はどこに行ってしまったのかがよくわからないのと、農家の自己責任で売れる米を作れといわれても、私がもし農家だったら、どんなお米を作っているのかとか、どこに売ればいいのかとか全くわからない。農家の自己責任というのは簡単ですけれども、それは具体的にどうやって実現できるものなのですかという質問と、一番最後の方のご説明で、横ばいにかざるを得ないとか、言葉の端々で、お米を作っている農家は減ってはいけなみみたいな雰囲気を感じたのですが、数は減ってはいけないというのが国是なのですかという質問で終わりです。

(今村座長)

では、森本さん。

(森本委員)

林野のときにご迷惑をかけましたので、意見はありません。はっきりいいます。聞いていて、質問するほどの話ではなかった。それだけです。

(今村座長)

では、大木さん。

(大木委員)

質問とかではなくて申しわけないのですが、消費者が好むお米がこのごろ多様化してきていますよね。この間読んだ本に、トキが佐渡だけに残っていたのは、棚田があって、環

境がほかよりもよかったからだろうと。先ほども、環境を考えなければいけないという話がありましたけれども、そういう政策にしていって、消費者もこのごろお米に、安全・安心ということを求めてきています。そうすると、棚田とかで少しだけでいきたいけれども、有機米とかというお米がどんどんできるようになっていくと、消費者の需要もちょっと違ってくるのではないかと、そちらの方にお米が向いてくるのではないかと。だから、コストばかり考えないで、そういう施策はどうしたらいいのでしょうかということもちょっと思ったことです。

(今村座長)

ありがとうございました。

私はいっぱいあるのですけれども、時間がないので、それはおきます。

今まで委員の方々は、3人の方のご意見を拝見しながら質問されていますから、余りそれにそん度しないでもいいですから、皆さん方、大きく質問に答える形で、それぞれの立場からご意見を述べてください。

(農林水産政策研究所嘉田調整官)

いろいろ貴重なご意見なりご批評なりいただきまして、ありがとうございました。時間も限られているようでありますので、すべてのご質問にきちっと答えられないとは思いますが、断片的に気がついたところを申し上げたいと思います。

私が答えるべきご意見は、加藤委員から出されたところが中心かなと思っておりまして、まず、そちらの方からいきたいと思います。3点、貴重なご意見、コメントをいただきまして、ありがとうございました。

1番目の農業は市場メカニズムに果たしてなじむのか、市場原理一辺倒でいいのかというご質問であります。なじまない面があるから、今、さまざまな環境政策をきちっとやらなければいけないという時点に来ているのだらうと思います。市場メカニズムから外れてしまう部分を、経済学では「市場の失敗」といったり、「外部経済効果」と呼ぶ説明の部分もあるのですが、いずれにせよ、そういう市場で取引されない価値であるとかといった部分をどのように担保するかが環境政策で問われているのであって、加藤先生もご承知のとおりなのです。ですから、市場メカニズムで一辺倒にしたときに問題になる部分を、まさに国民合意できちっとやっつけていこうではないですかということが21世紀初頭の農政

の大きな課題だと私自身は思っておりますし、農林水産省もそういう地平によろやく立ったと私は理解しております。

2番目の点は、おっしゃるとおりでありまして、農業問題、米政策は、幅広い観点からみていく必要がある。おっしゃるとおりです。

3番目の水田の有効利用で、バイオディーゼルであるとか、飼料米であるとかという話をされたのですが、これは技術的には可能なのです。だから水田利用もできるのですが、残念ながら、コスト問題がどうしても……。ここについても内外価格差が大きく登場する。そうすると、仮に、バイオディーゼルとして、水田を利用してつくった菜種をバイオマス資源のメタノールにして使った場合、その差額は一体だれが負担するのですかという問題もあわせて、そういう議論をしないといけないものですから、これはこれで、今、「バイオマス・ニッポン」で非常に大きな問題になっておりますが、中長期的な課題として、これからきちっとクリアしていかなければいけないだろうと思っております。

大山さんののは、多分薬師寺さんの方でお答えいただけるとして、田中委員のお話の中で食料安保の問題、これは秋岡さんもおっしゃいましたけれども、明日にでもあるリスクという問題と、ここで我々が解こうとした評価の課題とどうつながるのですかというのは、実は非常に重要な問題です。食料安全保障も一つの大きな国家リスクではあるのですが、バイオテロなども当然射程に入れなければいけない。そういうリスクと、一方で、米を効率的につくって、過不足なく、つまり余らせないというやや綱渡り的な操作と両立させていかななくてはいけないのですね。例えば食料安全保障という話になりますと、可能な限り、水田は水田としての機能を維持するという作業と、一方で、米は作り過ぎないということで、一見すると矛盾するようですが、矛盾しない方向性をどう考えるのですかというのは、農林水産省の施策に課せられた大きな課題だと私は思っております。

食料安全保障は、もちろん、他にいろいろな手段がありますから、全く輸入抜きの議論は非現実的でしょうが、安全・安心という場合には、国産の量をきちっと一定程度以上維持しておくという作業も必要でしょうから、そのあたりの一種のバランスをどうとるか。今、貴重な資源が埋もれていっているわけですから、これをなくさないための仕掛けを他方で考えていくということだろうと思います。

(今村座長)

ありがとうございました。

(農林水産政策研究所薬師寺フードシステム研究室長)

それでは、大山委員と秋岡委員から、計画外流通米、あるいは消費者への販売ということがありましたので、その件について、話をもうちょっと広げたいと思います。

私のレポートの中で、計画外流通米が増えたということを中心に強調したわけですが、なぜそれを強調しなければいけなかったかということ、今までの食糧法の需給調整は、計画流通米をもとに行われていたということなのです。つまり、自主流通米と政府米なのですが、政府米は備蓄用ですので、主として自主流通米をもとに行われていたということで、計画外流通米は制度上認知はされたのだけれども、当初は、それほど増えることは恐らく予想されていなかったのだらうと思います。ところが、現実にはそれが増えてきて、需給調整なりの面で、食糧法の枠組みとしていろいろな問題が生じているという事情があります。

今後の方向ですけれども、計画外流通米が増えてきたということは、それはそれで現実としてしっかり受け入れた上で、今後の対応を打っていかねばならないということなのですが、実際、新しい食糧法で自主流通米制度がなくなって、計画流通米と計画外流通米の垣根も取り払われるという状況になっておりまして、米全体をみていく必要があると思います。今までの食糧法の計画流通米ですべて仕切るところに限界が生じてきているというのが恐らく今の現実だと思います。

では、今までの自主流通米はどうなるのかということですが、今まで自主流通米を担ってきたのは、主として農協系統だったわけですし、農協系統の米は今後とも依然として残るわけで、これは大きなウエートを占めると思います。したがって、今後は、農協系統の米販売をどうしていくのかということが恐らく農協系統の重要なテーマになっていくのだらうと思います。

今まで計画外流通米の中で、消費者への販売が半分くらいあったわけですが、これはこれで、そういう現実を受け入れてやっていかねばいけないということだと思います。

売れる米づくりをしたら食料安全保障はどうなるのかといったお話も今ございましたけれども、米生産に活力がないと食料安全保障に結びついていけないという面もあるのではないかと考えています。そういう意味で、みんなが好きなようにやるというのではなくて、それぞれの需要に見合った米や需要のある米をつくっていく。そういう意味での自己責任

が求められると思います。その上で米生産の活力が高まるのを、期待したいところであります。

(今村座長)

ありがとうございました。

(農林水産政策研究所橋詰主任研究官)

1点だけだったかと思います。農家数の減少の件だと思いますけれども、水稻作付農家そのものは、マルコフモデルで設計してありますように、どの時期をとっても大幅に減少していくことは間違いないわけではありますが、その横にあります作付面積も同じように減少していくというところに大きな問題があるわけで、農家数は減少するけれども、面積の減少は生じない。これまでの北海道が典型的だったわけですが、そういう形で推移するならば安定的な経営がなされるわけですが、そうならない。それはなぜかという、最後のところの規模別の予測結果でお示したように、受け手となる上層が新たに形成されなくなっているからだとこのところ一番大きな問題があるわけです。つまり、零細層が離農していても、それを引き受ける上層の規模層が新たに形成されていけば、面積は減少せずに維持できるわけですが、そうっていない。今、既に大規模となっている層については、引き続き、規模拡大をしていかれるのが多いと思うのですけれども、それは余りにも数が少な過ぎて、これからやめる農家の分をすべて引き受けるには、数として限界があるというところが一番大きな問題ではないかと考えています。

(今村座長)

ありがとうございました。

私の質問や意見をいう時間は余りなさそうなので、3人の提起した問題の論点を私なりに簡単に整理してみますと、この政策評価は、平成7年から14年まで、過去の米政策についての政策評価というわけですが、これからの課題をどれだけ提起できるのかどうか。私、法制度的にまだよくのみ込んでいないのですが、過去の分析の上で、来年度以降について、問題提起がちょっと弱かったかなということを皆さん、おっしゃったのではないかと思います。

初めの嘉田さんの米政策改革全体の話についていいますと、例えば米政策以外の政策手

段をもう少しきちっと考えてやれという……。最後のところ、1行あるのですけれども、米が農業政策の基本なのですが、農業政策の基本としての体系、予算に係る体系は一体どう考えていくのだと。今度、恐らく農林水産省予算全体の体系が大きく変わらざるを得ない。その方向づけの基本路線が明確でないということにあったのではないかと考えております。

2番目の米の市場、価格形成、流通といった問題については、これまで欠陥がいろいろあったわけですが、米穀市場の望ましい姿、つまり、流通・価格形成のシステムをどのような方向へ改革すべきかという問題提起といいたいまいしょうか、方向づけがまだはっきりしていないということが、皆様のご質問の背景にあったのではないかと思います。

橋詰さんは、大変膨大な農業センサスの分析をやられている。大量観察、データでやられているのですが、皆さんの言外のご質問の中には、確かに、センサスデータで表層の動きはわかるけれども、底流では何か新しい動きなり活力なり……。ただ米づくりだけではなくて、環境保全や多面的機能といったことを同時に志している動きが要るのではないかと。これは田中さんだったのでしょうか、今までの農家という枠組みだけ、あるいは行政が認定する認定農業者だけで一体そういうことができるのかどうかということで、農業経営、あるいは地域農業のシステム全体について、もう少し新しい路線は考えられないのかということだったかもしれません。表層だけではなくて、底流に新しい胎動があるのではないかと、あるいは考えられないかどうかというご質問を含んでいたのではないかと、私なりにお聞きしておりました。

いずれにしても、今いったような問題は、どういう観点から政策評価をやるかという基本論点にかかわってくると思いますので、9月の第5回の評価会の折に改めてまたご議論いただきまして、必要があれば研究者の皆様方とも交流しながら、政策評価のあり方を的確にやっていきたいと考えております。

今日はこれで終わりますけれどもよろしいですか。

(農林水産政策研究所嘉田調整官)

時間ですけれども、大山委員から非常に重要な点をご指摘いただいたので、ちょっとだけコメントさせていただきます。

大山先生が、需要が非常に多様化している、さまざまな異なる需要がある、ここにももう少し戦略性を、とおっしゃいましたね。私ども、それは認識していたのですが、時間的な

制約と、もともと与えられた課題ではないということで省かざるを得なかったのです。作業は別途進めているのですが、戦略的に需要面をどう考えていくのかというのは民間ベースが独自にやる仕事でもありますし、政策としてどう支援するか、やはり両面から考えるべき課題だと思います。そういう意味で、大山先生のご指摘、大変ありがとうございます。

多分それに関係すると思うのですが、ユビキタス社会がもう参っております。低コスト化が実現します。そこからのインプリケーションは非常に重くて、例えばトレーサビリティの可能性が高まってきた、それぞれの主要産地の主力作物についてやれる可能性が出てきた、ということとか、その他のIT技術を使った方向づけについては、これまで農林水産省としては弱かった部分でありますので、本格的な検討が必要だと、大山先生の意見をお聞きしながら感じました。ありがとうございました。

(今村座長)

それでは、まだあると思いますが、これで終わります。徳田調査官、第5回は9月11日ですね。

(企画評価課徳田調査官)

はい。

(今村座長)

そのほか、これからの計画について説明をお願いします。

(企画評価課徳田調査官)

資料4の1枚紙でございますが、「15年度に行う政策評価スケジュール」でございます。今回の政策評価会をもちまして、平成14年度政策の実績評価等につきましては議論を終えて、先ほど座長からいいましたように、結果書及びその概要について、委員の意見を踏まえまして必要な追加修正を行い、新基本法農政推進本部の決定を経て、7月中旬には公表、総務省への通知など、所定の手続を行うこととしております。

このたびの評価結果につきましては、来年度の予算要求にしっかりと反映させることとし、反映状況につきましては、9月の評価会で報告させていただきたいと考えております。

9月以降の評価会の日程でございますけれども、15年度の政策評価のやり方について議

論することとしております。また、10月には1泊2日で現地視察を考えています。

なお、9月の評価会では、本年度から試行的に実施しております主要な新規拡充政策に係る事前評価についてご議論していただきたいと思います。

具体的な日程調整でございますが、第6回評価会につきましては、各委員からの出欠の状況をみまして、9月30日、火曜日、14時から17時までといたしたいと思います。

また、現地視察につきましては、10月、各委員の予定が詰まっておりますので、この日程につきましては後ほど調整させていただきます。

3. 閉会

(今村座長)

ありがとうございました。よろしいでしょうか。

では、大変大急ぎの議論で、消化不良のところがあったかと思いますが、今日はこれで終わらせていただきます。

9月11日には時間を余分にとって、大分議論したいと思いますので、よろしく願います。終わります。

了