

第20回農林水産政策会議の概要

○日 時：平成22年2月17日（水）17:00～18:00

○場 所：衆議院別館 講堂

○講演内容：「国家戦略としての食料」

○講 師：東京大学大学院農学生命科学研究科教授 鈴木 宣弘 氏

1. 鈴木東京大学教授の講演概要

○はじめに

- ・現場で伺う意見などを踏まえながら、新政権の農業政策についてお話する。
- ・現場では、新政権の農業政策の将来展望の不透明感への不安があるという印象。主な反応として以下の2つを挙げる。まず、担い手は規模だけでは区切れないとの意見があり、政権交代が起こり、今回の戸別所得補償制度の導入につながったが、それにより担い手像が見えなくなったとの不満を聞く。非常に難しい問題。また、予算の制約があり、2、3年で現在の政策は「尻すぼみ」することになるのではないかと不安が現場にはある。持続的で明確なメッセージが必要。

○農業政策は農家保護政策ではない

- ・この解決のため、農業政策は、農家保護政策ではなく、国民自らの食料をどう確保するか、そのための政策であるという意識を、国民各層に持ってもらうことが大切。石油にはバイオ燃料などの代替燃料があるが、食料には代替するものがない。このことへの理解が得られていない。
- ・日本の食料産業の規模は65兆円あるが、そのうち生産段階には8兆円しか配分されていない。このことは農業者の所得低下につながっている。農業者は生産物を「買い叩かれている」状態にあり、小売部門の取引交渉力が強すぎることにしても政策的にも問題意識を持つ必要がある。
- ・今回、農業者の所得下落に対し、「岩盤」対策として戸別所得補償制度が導入されることとなったが、農水予算は全体として減額されており、農業者は一方での負担増を心配している。国民の食料を確保し、国土を守る大切な予算が、国家戦略なしに、ただ削れるところから削ればよいという査定システムの下で削減されては、日本全体の未来も開けない。新政権になり、その査定システムが変わると期待したが、むしろ強化されている印象がある。議員の皆様の力で何とかしていただきたい。

○WTO交渉等について

- ・日本の自給率は、豪、米、EUとのFTAが成立すれば、12%にまで低下するとの試算もある。かりに輸出産業が発展したとしても、地域社会が崩壊した中で、食料を安く買う姿が、日本の将来のあるべきものなのかが今、国民に問われている。
- ・関税を撤廃し、所得補償でカバーするとした場合には、米だけでも概算として1.7兆円程度の費用が毎年必要となる。このような試算をもとに、現実的な選択肢を検討していく必要。
- ・国際交渉に関しては、国民への情報提供が不十分な点もある。ある生協の理事長からは、WTO交渉により、生産、食生活等にどのような影響があるか議論して食を支える行動を起こしたいのに、そのための情報がないとの意見があった。
- ・ミニマム・アクセスについては、WTO規程上は最低輸入義務ではないが、日本はコメが国家貿易であることを理由に全量を輸入している。また、コメを一般品目にし、関税を70%削減した場合に、差額補てんをすると、5,000億円程度の財政負担がかかるという試算もある。このような試算をもとに、議論を進めるべき。
- ・国際交渉において、日本は、日本のせいで交渉がまとまらないことを嫌うが、インドもアメリカも自国の立場に反する場合には、断固反対する。日本も国益を統一し、みんなで踏ん張っていく体制を整えなければならない。WTO交渉がどうなるかと

聞かれ、分からないと回答するのではなく、自らが主体的に決めていくという姿勢をもっと持つべきである。

○「食料危機」の本当の教訓

・今回の食料危機の原因は、需給のひっ迫以上に、投機マネーの流入と輸出規制にあった。輸出規制という食料の囲い込みが起こり、お金を出しても食料を買えない事態が起こりうることを確認された。ここで学ぶべきは米国の食料戦略である。米国は自由貿易化を進め、非効率な食料生産をやめさせながら、国内農家への財政負担が重くなるや、バイオ燃料需要喚起で穀物価格高騰のきっかけをつくり、食料輸入国の生活を脅かした。この行動は身勝手だが、米国の狙いそのものである。つまり、農産物を政治上の武器にし、世界をコントロールするという戦略であり、日本も見習うべき面があると考えている。

・貿易自由化により、穀物輸出国が少数化しているため、今回のような需給のひっ迫が起こると、価格が上昇しやすく、高値期待で投機マネー、不安心理で輸出規制、高騰が増幅される構造が生まれている。今後、食料確保に困難が生じる今回のような事態が繰り返す可能性に対応した自国の食料生産体制を考える必要がある。輸出規制を規制しても実効性がないから、問題は解決しない。

○輸出国の世界食料戦略に学ぶ

・農業所得に占める政府からの直接支払いの割合を比較すると、日本は15%程度で米国、EUに比べ低いが、国民には、日本は農業保護国との印象があり、誤解がある。また、日本はいまだ価格支持に依存しているため、直接支払の割合が低いとの見解もあるが、日本は価格支持に依存しておらず、誤解である。世界の国々は、価格支持と直接支払を併用しているが、日本は価格支持を廃止して、直接支払を模索段階という不安定な状態にある。EUや米国は穀物や畜産・酪農分野に対し、莫大は価格支持政策を展開している。

・次に、日本の食料の価格について述べる。日本の食料は価格が高いと言われるが、それは品質の差などから生じる「国産プレミアム」である。しかしながら国際的にはこの価格差が「非関税障壁」として国内農業への保護と算入されてしまっており、結果、OECDの指標では、日本の農業には5兆円もの保護があるとされている。このことも大きな問題である。

・コストの高い米国がコメの輸出国になれるのは、安い価格で売って、増産していきけるだけの所得補填を返済免除又は融資不足支払い、固定支払い、不足支払いという3段階の手段で行っていることによる。作って作って売って売ってというスタイルができており、これはコメだけでなく、小麦、とうもろこし、大豆、綿花等にも導入されている。日本が価格維持のため生産を抑制していった姿とは対照的である。

・輸出補助金については、WTOにおいて2013年までにすべての輸出補助金を廃止するとされているが、本当ではない。米国は国内、輸出問わず補助を行っており、輸出に特化していないため、輸出補助金に該当しないとの解釈を取っている。また、オーストラリアは小麦について、日本に高く販売し、韓国に安価に輸出し、日本で高く売った分のマージンを、韓国に輸出したオーストラリアの生産者に支払っており、ダンピングに当たるとしてジュネーブで指摘したが、うやむやにされた。

・さらに驚くべきことに、このような実質的な輸出補助金は、米国ではコメ、トウモロコシ、小麦の3品目だけで約4,000億、輸出信用で4,000億、食料援助で1,200億となっており、合計で1兆円の実質的輸出補助金を計上している。

・このように、欧米諸国の自給率・輸出力の高さは、競争力のおかげではなく、手厚い戦略的支援の証であり、日本の自給率の低さは過保護のせいではなく、保護水準の低さの証である。

○国民が納得する食料政策に向けて

・それでは、国民に納得してもらった上で食料政策を展開していく上で何が必要か

について述べる。

- ・規模拡大してコストダウンをしても、オーストラリアなどの戦って勝てる見込みはなく、高くても買ってくれる消費者と生産者の関係を成立させる必要。

- ・スイスの卵は、外国産のものに比べ価格は高いが、農家の生活を支えるという意識が消費者に定着しており、外国産のものに負けていない。価格が高くてもナチュラル、オーガニック、アニマル・ウェルフェア（動物愛護）、バイオダイバーシティ（生物多様性）等への取組を徹底することが大切。

- ・また、農業の衰退は、地域全体の衰退につながることを地域全体で認識し、地元の農産物を買ひ支え、加工し、販売していくような地域経済活性化プロジェクトを推進していくことも必要である。

- ・高くても国産農産物を買うという消費者は9割もいるのに、食料自給率は4割である。そこで、このギャップを埋める行動への誘因となる仕組みとして、国産品の購入によるCO2削減量に応じたポイントシステムなどを整備していくことも考えられる。農業によりCO2を削減していくのは、電力など他のジャンルよりもコストが安いという取り組みやすい。例えば、米国では不耕起栽培への転換によるCO2の削減が取引されている。日本でも施設園芸において、ボイラーからヒートポンプへの切り替えによるCO2削減が取引されているが、設備導入への補助金支給部分については取引対象から外されている。

- ・食料自給率50%実現のため生じるコストを収入でカバーできない場合に、農が生み出す様々な社会的価値を勘案すると、社会的にはコストを効果が上回る。その場合に、生産者の努力、消費者の「買い支え」、排出権取引等の活用による収入、政府の補助などにより、社会全体として食料が生産されていく仕組みを導入していく必要がある。

- ・スイスは卵の例のようにあれだけ高く買われていても、農業所得の95%が政府からの直接支払いで形成されている。

- ・イタリアの稲作地帯では、水田にオタマジャクシが住めるという生物多様性、ダムとしての洪水防止機能、水を濾過してくれる機能、こういう機能がコメの値段に十分反映できないから、みんなでしっかりとお金を集めて払わないといけないとの感覚のもと、直接支払いが行われている。このような根拠をしっかりと積み上げ、国民の理解を得ている。

- ・20ページの表3のように、コメ貿易の完全な自由化が日本に1兆円の利益を生み出すというが、一方でそれによって失われる様々な外部効果を考慮していない。例えばオタマジャクシは400億匹いなくなり、バーチャル・ウォーターやフードマイレージの問題が生じる。

- ・カナダ政府が20年も前から主張している理屈でなるほどと思うことがある。それは、直接支払いというのは、生産者のための補助金ではなく、消費者のための補助金であると言っている。食物が高くて買えない人が出るのは避けなければならない、それなりに安く提供するために補助金が必要とのこと。これは戸別所得補償にもつながる考え。

○農政改革の流れ

- ・農政改革の流れについて。現場では次の7つのような指摘がされている。

- ①収入変動影響緩和対策(ナラシ)では所得の下落に歯止めがかからず、「岩盤」が必要
- ②生産条件不利補正対策(ゲタ)では、生産を刺激してはいけない政策を増産が必要な日本に導入した矛盾で経営意欲が失われている
- ③規模拡大によるコストダウンは重要な戦略の一つだが、経営戦略は多様であり、「担い手」は規模だけでは区切れない
- ④施策が複雑で使いづらく、書類は多いが効果が実感できず、また、短期で政策が変更され、安心して利用できない
- ⑤米価下落に歯止めがかからない、過剰作付けの増加を参加者が上乗せ負担していかなければならぬ不公平感等の生産調整の閉塞感

⑥農の多面的価値への支払い(農地・水・環境保全向上対策等)は役に立っているが、経営安定対策と「車の両輪」として多様な農家を下支えできるものにはなっていないので、大幅拡充が必要

⑦思い切った国家戦略としての食料政策予算拡充ができない予算査定システムの打破

これらを解決すべく、前政権下でも、懸命の議論が続けられたが、十分な結論には到達できなかった。政権が代わり、戸別所得補償制度を中心とする施策に、これらの解決が引き継がれたので、ぜひ実現して欲しい。

・「緑ゲタ」の呪縛について。農業政策は「生産を刺激しない」政策が理想だという流れから、今年の生産がどうであれ、過去の一時点に持っていた農地と生産実績に基づいて、毎年補助金が出るという体系になっているが、これは一般の人から見て奇異に映るのではないか。日本ではWTOルールを金科玉条のように扱いがちであるが、他の国では必要なものを政策に取り入れており、どこかの国から指摘されれば、その時に考えればよい、くらいに考えている。今年の数量に基づいて計算し、それを公式の提出用には、過去の面積当たりの形に計算し直して提示することができ、表向きには「緑」の政策として通報することも技術的には可能。

・水田フル活用の流れとコメのモデル事業が描こうとしている今後の方向性(生産調整から販売・出口調整への転換、そのために、米粉、飼料米等に主食同等以上の所得を確保し、世界貢献の備蓄も確保し、全国的な適地適作を進め、将来的には主食の割当てでも必要なくなるような補填による誘導)をしっかり説明すれば農家は安心してくれる。はっきりしていないから不安が出てきている。

・例えば、日本からフィリピンにコメを30万トン送ると表明しただけで、コメの国際相場を急速に冷やすことができたが、我が国が世界の食料危機に備えて、10億人を越えようとしている栄養不足人口の軽減に貢献するには、最も潜在生産力の高いコメを増産し、備蓄し、機動的に運用していくことが必要であり、水田の4割ものコメ生産を抑制するのは不合理。

○民主党政権下の農政展開

・担い手像の不明確化への不安について、現場で評価のある案としては、一定の条件を満たす担い手に対して、生産調整を要件としない支援措置を別立てで組み合わせるというもの。

・直接支払いは、担い手(規模だけでは区切らない)に対しては産業政策として、その他の生産者には社会政策として「農の価値」に対する対価として補てんするという議論があるが、戸別所得補償制度についてもこの点の整理は検討する必要。

・戸別所得補償制度によって最低限の農業所得の「岩盤」を提供するとともに、「環境直接支払い」の充実を図る一方で、それ以外の補助金はできるかぎり、融資(無担保・超低金利・超長期)に切り替える方向になっている。しかし、現場では、例えば、「飼料米を大幅に拡大すべく、機械を購入しようとしたら、機械の補助金が出なくなってしまった。融資を充実するなら、早く使えるようにセットで進めてもらわないとアクセルとブレーキを一緒に踏んでいるようなことになりかねない」との声がある。これに対しては、700億円の無担保融資などを手当てしていることが早く現場に浸透するよう、説明する必要。

・畜産・酪農、野菜・果樹等の所得安定について、予算の関係から無理ではないかと現場の声がある。現場がすでに「尻すぼみ」による落胆を予感し始めていることは深刻。

・肉牛や養豚では現行もコストとの差額補填型の制度があるので、緊急措置で行った分を一本化し、複雑になっている制度を整理することで、対応可能かもしれないが、酪農については、補給金の算定方法そのものに変更が必要。モラルハザード論を克服してコメのモデル事業ができたのだから、他の分野でも、いまこれを持ち出すべきではない。

・アメリカでは、今回のような飼料価格高騰による酪農家の収益減少に対応できないことが判明したのを受けて、2008年農業法において、飼料価格高騰への対処として、目標価格が飼料価格の高騰に連動して上昇するルールを付加。その場かぎりの緊急措置をその都度議論するのではなく、ルール化された発動基準にしてシステムティックな仕組みにしていこうとする米国の姿勢は合理的。

・経営安定対策が「尻すぼみ」にならないように、早急に具体策を議論し、農業全体の「基

本計画」や酪農・畜産、果樹等の「基本方針」に、具体策のイメージを踏まえた方向性を書き込み、工程表での具体化につなげるようにしておく必要。先送りは現場の失望感を決定づける。

○生産者と消費者、国民に届く施策を

・食料政策の予算は、ODA予算であり、防衛予算であり、環境政策予算であり、教育予算であり、社会保障政策でもあるから、農林水産省の枠を超えた国家予算全体の中で、国家戦略としてその確保を考えていかなければならない。

・政策の大枠の方向性として、米国の不足払い型の所得の「岩盤」とヨーロッパ型の環境・景観等に基づく直接支払いを併用した、戸別所得補償制度による岩盤の提供と環境直接支払いの充実という形が取り入れられた。これらの対策が今後、現場で効果を実感できるよう、現場の本当の声を反映していただきたい。

2. 講演後の意見交換

（松崎（哲）議員）きょうの内容を政務三役含めて検討していただきたい。この有識者による講演を行った理由、また、鈴木教授に講演を依頼した理由を教えてほしい。

（舟山政務官）政策会議は、基本的に政府の政策等を与党議員に説明する場であり、副大臣が主宰し毎週木曜日を定例日として開催している。農林水産政策会議では定例の会議に加えて、農林水産省からの一方的な説明だけでなく、外部の有識者からも様々な意見をいただきながら、より良い政策を打ち出していきたいという意図で今回のような会議を定期的で開催している。鈴木教授には、食料・農業・農村基本計画の改訂についての検討を進めている食料・農業・農村政策審議会企画部会の座長を務めていただいております。現在の政府の農業政策の考え方を別の視点から見ている立場、そして専門家としての立場から、お考えを伺いたいという趣旨で、今回講演をお願いした。現在の政権の政策については、基本的には評価いただいていると認識しているが、政策のPRが足りない面などの御指摘については、改善していきたいと感じている。

（鈴木教授）今日の話には、個人的な思いも含まれているが、今後の基本計画の取りまとめに向け、反映できる部分はできればと考えている。

（道休議員）農業は、日本の食料安全保障を支える根幹にある産業であるが、教育を含めて、農業に対する評価が低い。また、地域活性化、地域の文化の維持にも農業が果たす役割は大きいと思う。

（鈴木教授）同意。毎日現場を歩いているが、農家だけでなく、地域の様々な人をお話する機会を設け、農業の価値を訴えるように努めている。一般の人の農業への理解を醸成していくことが大切。

（柳田議員）今回の教授の講演に深く感銘した。講演資料も非常に素晴らしいと思う。民主党議員全てに配布しても良いのではないかと。

（徳永議員）農協の農政における位置づけはどう考えればよいか。

（鈴木教授）農協は、そもそも農家の所得を向上させるために設置された組織。「買い叩き」に負けない販売力の強化に加え、農村の生活面でのサポートを含め、農協が農業・農村において果たす、そのような役割が今後も変わるわけではないと思う。

（橋本（勉）議員）戸別所得補償が農産物の価格に与える影響について教えてほしい。

（鈴木教授）価格が下がる可能性はあると思う。戸別所得補償制度は、ある程度価格が下がっても、生産が継続されるようにするための仕組みという側面もある。ただし、今回のモデル対策は、全国一律の支給単価であるため、個々の農家のコスト削減努力に向けたインセンティブは低下しないため、努力をする農家にはボーナスとなるし、高コスト・低販売価格の農家には、努力して高く販売しようという誘因になるから、価格を大きく引き下げるものにはならないのではないかと考えている。

（以上）