

農政改革特命チーム第9回会合 議事概要

1. 日 時：平成21年4月9日(木) 18:00～20:03
2. 場 所：中央合同庁舎4号館1219～1221会議室
3. 概 要：「農政改革の検討方向」(案)に関する論議

針原チーム長

- ・農業所得が減少している中、産業政策として「儲かる」という言葉がキーワードとして出てきており、所得の問題を注視しなければならない。農業所得の問題をどのように扱うのか。

大泉委員

- ・農業所得に関する構成要素の整理に感謝。それぞれの品目の構造がこれらの構成要素とどのように関係しているかによって農業所得に影響する。様々な所得向上策が実現されているが、いったいどのような経営体なのか。課題は、これを明らかにして、政策として如何に所得向上につながるかである。
- ・もう1つは、所得形成にあたり、市場から得るもの意外に財政支援に農家が慣れていることである。財政支援は様々なかたちで入ってくる。農家の所得がどのようになっているのか。例えば、産地づくり交付金が主業農家、準主業農家、副業的農家などにはどのように入っているのか検証する必要がある。

針原チーム長

- ・資料2には財政支援の部分が入っていないが、産業政策となると入ってくるので、そこに力を入れるのがチームの役割。PQCの中で第一義的に検討し、別途のサポートとして担い手の要素や安定的生産などがある。

迫田財務省主計局総務課長

- ・資料2はマクロとしての生産額、ミクロとしての所得があるが、農業所得の増加に向けた取組方向は、覚悟の結果を書くべきであると思う。生産額と所得は個別の努力という点で比較すると同じではない。マクロの生産額の減少とミクロの農業所得の上昇について、どのように整理すべきか。
- ・(資料の)右半分は、今やっていることだと思うが、これが十分でないのであれば、取組方向では今の政策で足りない部分をどうするか書くべきではないか。
- ・「毎日くだものを200g」というのは、国産果実を食べるとのことか。

小栗農林水産省大臣官房審議官

- ・輸入も含む。

迫田財務省主計局総務課長

- ・「毎日くだもの200g」は国産限定ではないのであれば、健康面からのものだと思う。しかし、国産果実の消費に焦点を当てていなのであれば販売量の拡大(というカテゴリー)に入らないのではないか。

小栗農林水産省大臣官房審議官

- ・生鮮果実については、国産が強い部分であり、果実の消費が増えれば、結果的に国産の消費拡大につながる。

迫田財務省主計局総務課長

- ・日本の農家の所得拡大に繋がるのか。今の運動を国産消費に変えるのが取組方向ではないか。

小栗農林水産省大臣官房審議官

- ・輸入品が多い加工・業務用に国産品を結びつけていくことと全体のパイを増やしていくことをあわせて、国産品の消費拡大につなげていく。

迫田財務省主計局総務課長

- ・繰り返さないが、現状に焦点を当て、それが十分でなければ、目的に目指したものに切り返すということではなければ改革の取組方向にならない。食料自給率の向上の問題との関係もある。

針原チーム長

- ・施策ベースの検討はこれからである。今やっていることを継続すると所得が減り続けるため、それを反転させるためには今と違うことをやらなければならない。これは、大きな議論になっていくのではないか。そういう検討がなされることが必要。

石黒経済産業省大臣官房審議官

- ・資料2は、価格を上げるとか、付加価値をつけるとか、コストダウンができるとかが整理されており、すっきりしている。その他、経産省では財務省とは費用対効果を議論しているが、財政支援を除き、何をやれば所得が増えるのか。
- ・所得を増やすことが実現出来る担い手とは一体何なのか。今の担い手なのか。それとも、改革後の担い手なのか。農商工連携についてみると、川上から川下に向けて一気にやっているような担い手がそれにあたるのではないか。
- ・小規模農業が自立できるスキームはないのか。何かが欠けている。仕組みがないか。
- ・産業政策として、如何に経営資源を平準化ができるかである。規模の経済に限界があるということであったが、多品目栽培などのパターンがあるのではないか。

中村委員

- ・生産額の減少率が高いのはコメ。資料2にはコメの経営問題はなかったが、他の項目で議論する必要。米の生産者の経営感覚を強くするという事を取り入れるべき。
- ・それぞれの品目の消費拡大に努力をしてきたが、胃袋には限界がある。海外からも低コストのものが入ってくる。そうすれば、低価格競争になり、マーケティング力が落ちる。簡単には(資料2の)取組方向とはならない。貿易問題も含めて総合的な視点で先を考えないと農業所得の増加に向けた施策はない。今まで、足りなかったのは、加工業務用への対応と新たな販売戦略先。新たな市場の開拓などにより、

開拓に遅れているところへ道筋をつけることがよいのではないか。

針原チーム長

- ・販路拡大については、ミクロのレベルでは成立するが、マクロのレベルでは打ち消しあうことになる。

鈴木委員

- ・規模拡大はコストダウンに有効だが、付加価値を高めて高価格で販売するには相応の規模があり、規模拡大とは矛盾する場合もある。戦略は個別に多様ということ。例えば、十数頭の牛しか飼っていないが、1リットル1千円で牛乳を売って所得を確保している農家もいる。規模なり1つの要素だけで、意欲ある農家と判断するのは難しい。

鈴木総務省大臣官房企画課長

- ・マーケットの大きさや胃袋が決まっていることに加え、高齢者の増加や労働人口の減少などを踏まえると、農業生産額を拡大させるというのであれば、国内の胃袋でないところを探さなければならず、輸出産業として成長させることも検討すべき。
- ・個々の農家所得を上げるのであれば自立ということではないか。残った農家は、マーケット全体が縮小する中で、適切な農業所得を得ることで自立した経営を目指すのではないか。
- ・資料2の左側のマーケットの拡大と右側の個々の農家の所得の増大は、同じ命題ではない。区別して取り組むべき。

針原チーム長

- ・以上を踏まえ、次回、この点を検討課題として位置付けることにしたい。次に、過去に行った米政策に関するシミュレーション例を紹介する。

(枝元総合食料局計画課長、末松大臣官房政策課長 資料説明)

針原チーム長

- ・需要の価格弾性値とはどういう数字か。今の説明にあった生産調整研究会においても米の価格に消費は影響しないという意見があり、事実そのようにも思えるが、この需要の価格弾性値-0.33の意味を分かりやすく教えて欲しい。
- ・また、これまで米の価格が下がり続けてきたのに、米の消費は増加してこなかったが、このような中で価格弾性値-0.33はどのように立証されるのか。
- ・さらに兼業農家は価格に関係なく米を作っているという指摘であるが、これはどのように考慮されるのか。

末松農林水産省大臣官房政策課長

- ・需要の価格弾性値とは、価格が1%変化したときに、需要が何%変化するのかということを表す値である。(以下、1,000円/10kg下がった場合は、という想定的事例で説明)

- ・過去の米価変動と消費の関係では、米の消費量は価格だけでなく、賃金率や世帯人員の変化といった要因によっても影響を受けていると考えられる。
- ・米の価格水準と関係なく兼業農家は米を作る、という話もあるが、鈴木委員のモデルでは、兼業率が高い2ha未満の階層は、生産が価格に対してあまり反応しない、つまり価格弾性値は低く設定されている。一方、2ha以上の階層については、労働力や土地の投入量も変更可能とされるため、価格弾性値は高く設定されている。

迫田財務省主計局総務課長

- ・資料3について、当時の研究会ではどんな議論があったのか。

枝元農林水産省総合食料局食糧部計画課長

- ・このシミュレーション自体を直接議論したわけではない。ちなみに、これも価格弾性係数は-0.33を使っている。

迫田財務省主計局総務課長

- ・これを使って、生産調整をどうする、という議論はなかったのか。

枝元農林水産省総合食料局食糧部計画課長

- ・そこまで明確な議論はなかった。これを前提として生産調整の様々な議論を行ったもの。

針原チーム長

- ・当時私が担当していたので私の方から答える。この資料は当時の委員から要求があり、担当が苦労して作ったもの。当時はこれ自体は議論にはなっていない。
- ・しかしこれ以降、生産調整については
 - 生産調整を廃止して担い手に焦点を当てて所得向上を行うケース
 - 段階的に様々改革を行うケース
 - 生産調整は継続したままで構造政策を先行させるケースといった形で場合分けして議論が行われた。その後、前期後期に分けて政策を検討していくこととなったが、やはり劇的なことはできないということであったと思う。
- ・そういう意味で非常に不安があったと思う。

大泉委員

- ・私の推測では、現在の240円/kgが140円/kgになるという推測もある。資料3は平成12年のもので、今より2,000円ほど価格が高い。今の水準は14,000円であり、初期値が2,000円ほど低いながらもこの8,000円という推計は有効か。

鈴木委員

- ・私のシミュレーションについていくつか留意事項を述べる。
- ・資料3の生産調整研究会のモデルは、係数も私のモデルと同じものを使っている部分もあるため、両者の結果は類似している。最初8,000円となり、後に12,000円になる、という結果もほぼ同じである。資料4の私のモデルは2004年にやっているが、

2002年の資料3と結果がほぼ同じであり、初期値が違ってもある程度の妥当性・安定性はあると考えている。

- ・「消費者を含む国民全体、社会全体としての費用と利益を明らかにして議論する」という、今回の農政改革の姿勢から吟味すると、消費者の利益についての指標がない。私が別に行ったコメ完全自由化の影響試算では、消費者の利益、環境への影響に関連する指標も導入したモデルも使用しているが、このモデルでは含めていない。施策の総合評価のためには、少なくとも消費者の利益を考慮すべきだろう。
- ・この試算は、コメ関税が下がることを前提にしているが、現在、WTOの議論が進行中で確定していない中で、コメ関税の継続的な引き下げを前提とすることは現実的ではない。
- ・この試算は、内外の生産コスト格差の是正措置としての、いわゆるゲタが発動されることが前提だが、これも現状とは異なる。
- ・この試算は、品目横断型政策の導入前であったので、意欲ある担い手を規模のみで区切るのは困難であるとの視点から、ゲタ及びナラシを、すべての規模階層の農家が受けられる場合しか試算していない。ただし、2006年の再試算では、一定規模階層以上に補填する試算も行っている。
- ・この試算では、生産調整について行う場合と行わない場合という単純な仕分けしかしていない。ただし、近年の過剰作付けの増加に鑑みて、2006年の再試算では、徐々に過剰作付けが増えるシナリオも想定した。
- ・この試算では、そもそも転作について、どういう前提を置くかが全く入っていない。麦・大豆、米粉・飼料米への補填をどのように仕組むかが、主食用米の作付面積に大きく影響する。モデル自体は、コメに特化したモデルなので、農家が補填を見ながら、コメと麦・大豆とのどちらを選ぶかというような選択が、モデルの中で内生的に解けるようにはなっていないが、少なくとも前提条件としては、この点を考慮しないわけにはいかない。
- ・この試算では、米価が継続的に下落する過程が前提とされているので、ゲタとナラシを併用しても、農家の収入の下落にも歯止めはかからない。これは、いま現実にも起こっていることでもあり、このチームのヒアリングでも、多くの大規模稲作経営者から指摘された点である。この試算では、「岩盤」という表現で、別途、下支え水準を導入したケースを試算した。こうした事態に対処するための施策も、様々なオプションがありうる。
- ・この試算では、各規模別に、労働所得を出しているが、これは、現状の技術水準を前提にして、米価と地代のみが変化した場合の値なので、生産性の向上が進んだ場合は、労働所得は、もっと増加する可能性がある。

針原チーム長

- ・資料3は単純なモデルであり、鈴木先生のモデルは精緻なもの。鈴木先生のモデルを参考にしながら、本日の議論を踏まえ、慎重に検討を進めていくが、非常に困難な作業になると思われる。

中村委員

- ・単純な前提において、生産調整を廃止したら米価が大幅に下がる、大変だよという

ような扱いをすべきではない。

- ・当時とは状況が変わってきている。現在は「水田フル活用」ということで、米粉用米、飼料用米等の増産がアナウンスされている状況。
- ・シミュレーションを意味を持つものにするのを考えれば、33万 ha に再び稲が作付されるが、それを有効に使うという方向にもっていくのであれば良い。
- ・いろいろな要素を加味してシミュレーションをするのは困難だと認めるが、農家や指導者の意識に訴えていくためには、今の状況を加味して新しい方向を出せないものか、とこの資料を拝見して思った。

梅溪内閣府大臣官房審議官

- ・シミュレーションを行うに当たって、前提をどのようにおくかが結果に影響すると思う。前提の第1は需要の価格弾性値にあると思う。今回弾性値は-0.33を用いている。価格が下がれば消費が増えるが、この弾性値では消費があまり価格に反応しないので、数量的な変化が小さい。
- ・生産調整の目標を全く設定しなければ、97万 ha で実施されている生産調整のうち、三分の一の33万 ha で米が作付けされるということだが、これは妥当な前提であるのかどうか。
- ・米の価格が半分になると米の生産はどのくらい減るのか。価格が5割下がると供給量は1120万トンから1013万トンに減少するということだが、比較的減少が少ない。このモデルは小規模の米作農家で、価格が大きく下がってもあまり供給が減らないという構造になっているのではないか。

針原チーム長

- ・生産調整に関する研究会では当時-0.33があるのかどうかという議論だった。需要が価格に反応するという議論については、農業を研究している先生方からそんなはずはないという反論すらあった。価格を維持して生産調整を強化すると需要が減少する、また価格を維持して・・・と負のスパイラルが続くことになる。生産調整の政策の根拠が揺らぐことになる。弾性値はあまり反応しないということは当たっている。
- ・97万 ha を物理的な形状で分類し、水田に近い形状を保っているところと経済的に安定しているところはそのままするであろうという単純な計算。最近では生産調整政策は進歩しており、現在どうなのかは相当準備して検討しないとわからない。初期値の設定は簡単ではないと思う。
- ・この単純なモデルですら時間をかなりかけて出したものである。鈴木先生のモデルで試算する作業は相当時間がかかる。それを踏まえて、次回までにどのように取り扱うのかを検討することとしたい。
- ・資料5については、今回と次回で検討し取りまとめたいが、次でまとめられなければもう一度集まっていたいただき検討したい。
- ・資料5については、基本的な考え方と検討項目と検討方向の2部構成にした。
- ・基本的な考え方については、必要性和目的を明確にし、改革の出口、WTO との関

連、経済・食料・地域の3つの再生を目指すなどをポイントに改正。
(資料5 概要説明)

大泉委員

- ・農林水産省の政策はいろいろな要望に対して政策を準備している。しかし、その政策が何のためにあるのか見えないことが多い。所得の向上について、そもそも戦略的に何をやるのかイメージできない。例えば700万以上の所得農家を何万戸作るための施策、どういった政策が必要なのか。わかりやすさが欠けている。そのことがいくら農業政策を実施しても、農家は農水省から何の恩恵も受けていないと評価する。わかりやすさは政策の総合化である。政策の作り方が重要。実際にやろうとするとわかりにくさの中で改革なのかどうかという懸念がある。

中村委員

- ・今まで何度か農政改革に類する政策は行ってきている。食糧法や米政策、基本法であるが、その都度、農業の再生の最後のチャンスと銘打って議論してきた。それにも関わらず、農村の高齢化、担い手不足、所得の減少が起きている。それを踏まえて、今こそこれをやらないといけないと強く打ち出すべき。
- ・経済力では食料を買えない時代がくるのを目前にしながら、昨年の輸入食料品の高騰などを踏まえ、国内の生産力をどうするのかを考えなくてはならない。そのためにももう少し迫力のある書きぶりにしてもいいのではないか。
- ・昨晚、自民党の西川先生の勉強会で今回の補正が1兆何百億円付いたと聞いた。これは3年間続く。米は水田フル活用でいくという政策が決まっている。これについて今更どうこういうつもりはないが、改革の目線は今回の経済対策を越えたところでなおかつ改革は必要であるというものでなくてはならない。目線を先において構造的に必要であるといわなければ改革は進まない。

迫田財務省主計局総務課長

- ・基本的考え方について、情緒的になりすぎているのではないか。ファクトに基づき書くべき。1の(2)の「百年に一度といわれる経済危機」とあるが、経済対策を打って危機を防ごうとしているのにあえて書くのか。農村の疲弊、産業としての持続可能性の喪失の危機などもそうではないか。1の(2)の元気な担い手の定義は何か。スローガンはやめるべき。
- ・2ページの3「国民的議論」の、農業・農村サイドの自らの努力、これが出発点。自らの努力を鮮明に打ち出し、その上で誰が支えるかはあるが、前段を強調すべき。

末松農林水産省大臣官房政策課長

- ・補正予算について説明しておく。報道されている方向で議論が進められている。農林水産省の要求には、このチームでの議論が大きく影響している。チームの議論の方向が要求のポイントとなっている。農地の貸し手、出し手に支援することなどにつながっている。

針原チーム長

- ・総理がメンバーを指定して農政を検討しており、経済対策と整合性も取れていると認識している。担い手への農地の集積に 3 千億円、前向きに担い手を作っていくことにシフトして内容の検討を行ってきた。
- ・中村委員が満足するものにできるか、情緒的になるのを避けられるか、考えさせてもらいたい。各論で迫力を出せるか。次回は全体を示したい。

鈴木委員

- ・3 ページの施策・体制・予算の簡素化に関する大泉委員の指摘は重要。大枠では踏み込んだ重点予算がついても現実的に各局各課の施策に落とすと細かくなり、市町村段階では錯綜・輻輳し、担当者が説明できなくなっている。農林水産省も努力しているが、整理・重点化して現場で使いやすいもの、効果的に所得形成に結びつくものにして欲しいという現場の声がまだまだ多いことを申し上げる。

梅溪内閣府大臣官房審議官

- ・経済財政諮問会議の議論を反映していただき感謝。
- ・農地法の改正により、リース方式により土地を借りて企業が農業参入することが自由化されるので、2 ページの「改革の成果の共有」に、企業も共有できる見方を加えてはどうか。

迫田財務省主計局総務課長

- ・鈴木委員の指摘は重要。予算措置しても現場で使われなければ意味がない。
- ・国の補助金の場合には関係法令があって、国が出す意義を問われ、ルールの限界もある。農林水産省から補助金を出して施策を行う必要があるのかまで議論する必要。同じ施策を実施するにしても、公的な部分でどこまでやるのか検討する必要がある。

針原チーム長

- ・総論の部分についていただいた意見は盛り込めるか検討する。
- ・続いて食品の安全性の向上について議論する。
- ・前回この会議の場で、農林水産省に原案を作ってほしいと依頼したことから、これが出てきた。

中村委員

- ・農地、米など他の部分の議論が詰まってきて、将来展望を見越した文章が並んでくると、4 ページ、 はこれだけではかなり薄味になるのではないか。
- ・将来に向けての農政改革の議論という点で考えると、今のリスク管理体制で良いのか議論しても良いのではないか。主として厚生労働省と農林水産省でリスク管理、食品安全委員会でリスク評価、両者の連携が上手くいっているかたまたま疑問に思う。
- ・消費者の安全・安心のニーズはとめどない。否定はできず受け止める必要があるが、どこまで対応するのか。また、対応する力、発想が今のリスク管理システムの中で可能なのか。議論していけば、まだ省庁の壁があり、省庁の壁を越えた議論が必要であるといったことが外へ向けて分かるのではないか。

針原チーム長

- ・国の行政機構の問題、消費者との関係、科学に基づくリスク管理が確立していない中で、どう作っていくのか。計画がなければ議論の土台にならないのではないかと。全体を見て、この部分について再度議論してみたい。

大泉委員

- ・基本的考え方は情緒的に書かれている。
- ・産業としての自立努力は、生産額の向上、就業人口増、地域経済への貢献で、それを現状の施策ではなしえなかった。それを今後やる必要があるという認識だと思う。
- ・経営というキーワードで物事を考える必要。農林水産省の施策体系で、担い手の中で経営の視点が薄まり、明確にならなくなった印象がある。
- ・米をどのように扱うか難しいが、海外からの穀物輸入を含めて、穀物全体で考える必要がある。価格弾力性 - 0.33 がどういうデータからの試算か分からないが、米の需要開発により、価格に敏感な構造にできるかもしれない。全体の穀物政策をどうするか考える必要がある。
- ・様々な施策の検討が、食料自給力、国内生産力をどう上げるかに戻ってくる。農地、担い手などについて議論される中に、経営の視点を入れて欲しい。

針原チーム長

- ・次回は、今回の議論を踏まえ、空いているところを埋めながら議論を進めたい。
- ・次回は4 / 15(水) 18:00から。終わらなければ翌日16日も議論させていただければと考えている。
- ・出席できない場合は書面で意見をいただければと考えている。

(以 上)