

## 農政改革関係閣僚会合及び 農政改革特命チームの成果

大臣官房政策課課長補佐 萩原 英樹

### 1 はじめに

平成21年1月28日、食料・農業・農村政策推進本部<sup>(1)</sup>の本部長決定として、内閣官房長官及び農政改革担当大臣<sup>(2)</sup>の主催による「農政改革関係閣僚会合<sup>(3)</sup>」が開催されることとなった。1月30日には第1回農政改革関係閣僚会合が開催され、農政改革関係閣僚会合の下に、関係府省の実務者と有識者からなる農政改革特命チーム<sup>(4)</sup>が設置された。この農政改革特命チームにおいて、最終的には7月15日までに14回の会合が開催され、農政の様々な分野の施策について、議論が行われた<sup>(5)</sup>。

7月21日に衆議院が解散されたことを受けて、農政改革特命チームにおける議論は中断された。特に、生産調整の議論が不十分であったことから、農政改革特命チームにおける議論は大きな影響力を与えなかったのではないかと

との見方もない訳ではない。しかし、農政改革関係閣僚会合で決定された「農政改革の検討方向」は、予算編成まで含む各種農業政策に大きな影響を与えたことは事実である。したがって、今までの議論をレビューすることは今後の農政を検討する上でも重要であると考えられる。そこで、本稿では、筆者が携わった農政改革関係閣僚会合や農政改革特命チームで行われてきた議論の主要論点を概説するとともに、今後の議論の方向性について見解を述べることにする。

### 2 農政改革の検討方向の決定と米政策に関するシミュレーションの結果について

#### (1) 第1回農政改革関係閣僚会合

1月30日、第1回農政改革関係閣僚会合

が開催され、出席した麻生総理<sup>(6)</sup>から、「農政改革担当大臣を中心に関係閣僚が、スピード感を持つて、食料の安全・安心を確保し、自給力を高めるためには、何が必要か、あらゆる角度から検討し、成案を得るように」との指示があった。続いて、関係閣僚間で、農政を抜本的に見直すために、政府を挙げて取り組んでいく必要があるという問題意識が共有され、農政改革に向け協力していくことを確認され、これを皮切りに、農政改革特命チームにおける議論が本格的に開始されたのである。

#### (2) 農政改革特命チーム会合

農政改革特命チームの会合は、通常、各府省等で行われている会合とは次の点が異なっている。

第1点目は、農政改革を検討するに当たり、農林水産省だけでなく、関係府省の実務者と有識者からなる農政改

革特命チームのメンバー及びアドバイザーメンバーによって議論が進められたことである。その際、農政改革特命チームのメンバーが大臣官房課長クラス以上で構成されたことから、農林水産省の担当官から説明を求める場合には、プロトコルによってその出席者は原則大臣官房課長クラス以上とされたのである。

第2点目は、政策を決定するプロセスに透明性を確保する観点から、会議の傍聴を自由にするともに、使用した資料や会議の議事録はすべて公表することとされた。これにより、とりまとめまでの考え方が国民に対して明らかにされたのである。

第3点目は、2月20日に開催された第2回会合から4月22日の第11回会合まで、1週間ごとに農政改革特命チームの会合が開催され、「農政改革の検討方向(案)」及び「米政策に関するシミュレーション結果(第1次)」がとりまとめられたが、かつて無いほどのスピード感を持って議論が進められたことである。

第4点目は、農政改革特命チームのメンバーが勤務時間中には第171回国会(通常国会)に対応する必要があるために、会合が原則夕刻(午後6時~8時)に開催されたことである。

しかし、傍聴者の足が途絶えることはなかった。これは、平成20年12月28日の石破大臣が、某テレビ局の報道番組において、「(減反政策に関して)本当にこれでいいのかという問題意識は持っている」との発言をしたことから、生産調整の見直し<sup>(7)</sup>に焦点が当たったことがその要因と推測される。

2月6日、第1回農政改革特命チームの会合が開催された。第3回まで各関係団体等からのヒアリングが行われ、第4回の会合には、「ヒアリングを通じて明らかになった論点(案)」が農林水産省から提出された。この論点が累次の会合を経て、会合ごとに発展し、最終的に農政改革の検討方向(案)のとりまとめにつながったのである。つまり、事務方であらかじめ準備した素案を議論したのではなく、あくまでも農政改革特命チームの議論を通じてまとめられた結晶が農政改革の検討方向(案)と言っても過言ではない。

### (3) 第2回農政改革関係閣僚会合

4月17日、第2回農政改革閣僚会合が開催され、農政改革特命チームによってとりまとめられた農政改革の検討報告が決定された。出席した麻生総理からは、「農業・農村の再生のために、引き続き、政府を挙げて農政改革に取

り組み、成案を得ること。特に、米政策については、政策的な選択肢を示しながら、国民的な議論を行うように」と指示があった。これを受け、石破大臣から、今まで農林水産省で作業をしていた米政策に関するシミュレーションの結果を4月中に示すべく、作業を加速するよう指示があったのである。

### (4) 「農政改革の検討方向」の内容

農政改革の検討方向の内容は、「I 基本的考え方」、「II 検討項目と検討方向」から構成されている。

「I 基本的考え方」については、2月3日に開催された経済財政諮問会議における有識者議員(岩田一政議員、張富士夫議員、三村明夫議員、吉川洋議員)が提出した資料を反映したものと なっている。すなわち、農政改革の3つの大きな目的として、①農業は持続可能性喪失の危機に直面しており、産業としての持続性の再生、②経済力があれば輸入可能な時代は終了しており、安定的な食料供給力の再生、③農山漁村の兼業機会が減少しており、農村地域の活力の再生の3点を踏まえた内容になっている。

次に、主な「II 検討項目と検討方向」について見ていく。

場から食卓にわたり食品の安全性の向上を図るため、リスク管理の強化、その手法としての合理的規制を正当化する食品安全科学の確立に加え、①通販やネット販売への対応、②食品事業者による品質管理や情報提供の評価システムについて、消費者へ新たな食品情報を提供する仕組みを検討することとなった。

担い手の育成・確保については、持続性確保のための最大課題とされ、経営感覚を持った経営体の育成と絶えず新たな人材が確保される環境づくりを中軸に検討するとともに、担い手の「参入を促す仕組み」、「育てる仕組み」、「支える仕組み」に分けて支援の総合化を検討し、「平成の農地改革」の現場での実効を期す政策的有効打を検討することとなった。

農地問題については、「平成の農地改革」法案の早期成立を目指すとともに、農地の資産的保有傾向が強い中で、実効ある対策を検討することとなった。

農業生産・流通施策については、生産・流通施策について需要を起点としたものかどうか点検するとともに、穀物生産を行う土地利用型農業は農政の問題点の縮図であり関連施策を、国民的議論を経て見直すこととなった。その中で、生産調整のあり方を考えてい

くこととなった。

農業所得の増大については、体質強化等を通じた農業所得（農業純生産）の増大を実現する方向で検討することとなり、加工・業務用需要対応、輸出拡大、付加価値増大、生産・流通コスト低減、農協の経済事業など個別に取り組んできた課題を総合化し、戦略的に対応することとなった。

食料自給力問題については、食料自給率が真に国民的政策目標足りうるか、より良い目標を含めて検証することとなった。なお、今まで注目されてこなかった問題として肥料確保対策（特にカリウム、リン）を検討することとなった。

農山漁村対策については、兼業機会が減少する中、現場で効果が実感される対策に再構築していくことになり、過疎化、高齢化の中で、地域のマネージメント体制のあり方を検討するとともに、農山漁村が持つ機能の維持発揮方策、農地面積の狭小な地域における取扱いも検討することとなった。

連携軸強化については、多様な主体が農業・農村の価値を認識共有し、連

携して農業・農村を発展させていくこととなった。その際、経済的な連携のほか、教育面など社会的な連携などを検討することとなった。

新しい分野への挑戦については、①耕作放棄地解消プロジェクト、②緑と水の環境技術革命（バイオマス新産業創造プロジェクト、アグリ・ヘルス産業開拓プロジェクト、未利用エネルギー活用プロジェクト）、③農山漁村IT活用総合化プロジェクト、④食品産業グリーンプロジェクトをそれぞれ検討することとなった。

### (5) 米政策に関する シミュレーション(第1次)の結果

米政策に関するシミュレーション（4月22日公表）は、米の生産調整のあり方の検討を含む米政策について国民的な議論に資するよう、一定の前提を置いた上で試行的に行ったものである。

具体的には、平成20年産の主食用米作付面積約160万haをベースとして、①作付面積を10万ha減少させ150万haと見込んだ米価を維持する「生産調整強化シナリオ」、②20年度と同程度の生産調整を継続し、作付面積を160万haと見込む「現状維持シナリオ」、③生産調整を緩和するが、麦、大豆、飼料作物等への助成により作付面

積を10万ha増に抑制し、170万haと見込む「生産調整緩和シナリオ1」、④生産調整を緩和し、麦、大豆、飼料作物等への助成等も一定限度とすることで、作付面積を30万ha増の190万haと見込む「生産調整緩和シナリオ2」、⑤生産調整を廃止し、作付面積を60万ha増の220万haと見込む「生産調整廃止シナリオ」という5つのシナリオを設定し、シナリオごとに市場価格、農家手取り価格、生産量等について10年後までの予測を行った。このシミュレーションは、米の生産調整のあり方を検討する際の議論の土台になるものとして、今後、この結果について、国民の意見を聴きながらさらにシミュレーションの精緻化を図るなど、国民的議論を喚起しながら、政策的な選択肢を検討していくこととなった。

## B 農政改革特命チーム 会合の再開

### (1) 再開までの動き

4月23日から5月22日にかけて、農林水産省のホームページにおいて「農政改革の検討方向」及び「米政策に関するシミュレーション結果（第1次）」についてに関する意見募集を実施し、

農業者・消費者をはじめ幅広い方々からのべ568件の意見が寄せられた。また、5月11日から5月22日にかけて、全国11地区において、意見交換会及び座談会を実施し、農業者、消費者や地方自治体、JA、企業等の担当者などのべ約1,800人の参加があった。5月29日に成立した補正予算においては、担い手への農地の面的集積、農業経営体の育成などの関連事業を計上した。6月3日に開催された第15回経済財政諮問会議においては、石破大臣が「農政改革の展開方向」を説明した。6月23日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2009」安心・活力・責任」において、「産業としての持続性」、「食料の供給力」、「農山漁村の活力」の3つを再生するため農政改革を進める旨、記載された。6月17日には農地の確保とその最大限の利用を図る「農地法等の一部を改正する法律」が成立した。

### (2) 再開後の動き

4月22日以降、開催されていなかった農政改革特命チームの会合が6月24日に再開された。「農政改革の検討方向」には、多くの検討項目が含まれているため、限られた時間の中で、メリハリをもって進めるには、①関係府省連携

の下で政策を具体化させるべき項目である農山漁村活性化対策や新しい分野への挑戦（緑と水の環境技術革命、農山漁村のIT化）②新しい発想の下に時間を要する作業が必要となる項目である担い手（経営体）対策、農業所得の増大、食料自給率などを先に議論することとなり、再開後、3回の会合が行われた。その結果、個別政策では、主に戦略的穀物政策の総合化を含む生産調整の問題が残された主な論点となった。なお、7月7日に米政策・水田農業に関するアンケート調査の結果が公表された。また、農業構造の変化による影響を踏まえた第2次シミュレーション（後に石破大臣が発表）の検討は継続された。

## 4 おわりに

農政改革特命チームは、7月15日の第14回会合で、担い手の育成、農業所得の増大、自給力も含めた食料自給率の課題など、農林水産省が示した政策の方向性について議論が行われた。そこで、チームとして一定の評価がなされ、全体としては、22年度概算要求の内容に一定の方向性を与えることができた」と総括された。

本年1月に設置された農政改革関係閣僚会合や農政改革特命チームにおいては、農政全般をあらゆる角度から検証、議論してきており、特に、①産業政策としてどのように農業を再生させるかという議論ができたこと、②他方、産業政策だけでなく、地域政策として農業を含めた地域の力をどのように引き出すか、条件不利地域対策だけでなく、兼業機会が失われる中で集落機能や環境保全をいかに果たしていくべきかという議論が、早くから関係各府省連携の下で、できたことが大きな成果であったと考えられる。

こうした成果は、今後、平成22年3月の閣議決定を目指している食料・農業・農村基本計画や、平成22年4月以降を見据えた中長期的な政策の検討に当たり、大いに役立つと考えられる。また、今後、農政改革を検討するに当たっては、9月15日に石破大臣が発表した第2次シミュレーションの結果などを参考としながら米政策関連の検討を進めるとともに、WTO農業交渉で大きな動きがあればそれを踏まえた検討も必要になってくるであろう。もちろん、新政権における農政の考え方を踏まえる必要があることは言うまでもない。

注(1) 平成12年3月24日、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第15条第1項に規定する食料・農業・農村基本計画の着実な推進を図るため、内閣に食料・農業・農村政策推進本部を設置することが閣議決定された。本部長として、内閣総理大臣、副本部長として、内閣官房長官及び農林水産大臣、本部長として、地方再生担当大臣、内閣府特命担当大臣、総務大臣、法務大臣、外務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣及び防衛大臣が構成員となっている。

(2) 今日の農政においては、食料安全保障の面から食料自給力向上に本格的に取り組む体制はもとより、国民の期待に応える安全・安心な農産物の供給や耕作放棄地が増大する中での農地の有効活用、地域に雇用と活力をもたらす農村の活性化、農産物価格と農家の経営のあり方など、広範な課題がみられ、根本的な議論が必要になっている。これらの課題は、農林水産省のみの対応にとどまらず、政府を挙げて取り組んでいくべきものであるため、これらの課題を中心として取り組むべき農林水産大臣が農政改革担当大臣に指名され、内閣の重要課題として、政府を挙げて農政改革に取り組むこととされた。

(3) 農政改革関係閣僚会合の構成員は、内閣官房長官、農政改革担当大臣（農林水産大臣）、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、総務大臣、財務大臣及び経済産業大臣とされており、6大臣会合とも呼ばれている。経済財政諮問会議の構成員に農政改革担当大臣（農林水産大臣）が加わり、経済財政諮問会議との連携を意図したものである。

(4) 農政改革関係閣僚会合特命チームメンバー

として、内閣官房内閣参事官（内閣官房副長官補付）、内閣府大臣官房審議官（経済財政運営担当）、総務省大臣官房企画課長、財務省主計局総務課長、農林水産省大臣官房総括審議官（チーム長）及び経済産業省大臣官房審議官（経済産業政策局・地域経済再生担当）の6名が構成員とされた。また、アドバイザリーメンバーとして、大泉一貫宮城大学大学院教授、鈴木宣弘東京大学大学院教授及び中村靖彦東京農業大学客員教授の3名が構成員とされた。

(5) 1月30日、農政改革関係閣僚会合申し合わせとして、農政改革特命チームにおいては、「当面4月前半を目的に「農政改革の検討方向」を取りまとめ、閣僚会合に報告する」ことに加え、「春以降、特命チームにおいては、閣僚会合が決定する「農政改革の検討方向」に沿って、政策を構成する項目ごとに具体的な内容を詰め、夏を目的に「農政改革の基本方向に関する中間とりまとめ（案）」を、閣僚会合に報告する」とされた。

(6) 1月28日の第171回国会の麻生総理の施政方針演説において、農政改革の推進が表明された。

(7) 生産調整の問題については、生源寺真一「混乱の農政と生産調整問題」「農業と経済」2009年9月が参考となる。