

ISSUE BRIEF

TPP と日本農業・農政の論点

—貿易自由化・食料自給率・農業構造・制度設計—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 703 (2011. 2. 24.)

はじめに

- I 農業貿易自由化への考え方
- II 食料自給率（力）の向上
- III 農業構造の改革と持続可能な農業経営
- IV 「所得補償制度」の設計

おわりに

本稿では、貿易自由化・TPP（環太平洋連携協定）への考え方、また貿易自由化に関連して生じる問題及び考慮しなければならない論点、すなわち、食料自給率（力）の向上、農業構造の改革と持続可能な農業経営、所得補償制度の設計等、これらのあり方について整理・検討する。

農林環境調査室

（やぐち 矢口 かつや 克也）

調査と情報

第703号

はじめに

菅直人首相は、2010年10月1日の所信表明演説、また2011年1月24日の施政方針演説で、TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement：環太平洋連携協定）参加への意欲を示した。農林水産分野からの反対は早かった。道県議会¹、商工団体、生協、与野党の国会議員まで急速に広がった。影響は農林水産業にとどまらず、地域経済、金融、労働等の広範囲な分野に及ぶとされる。

農林水産業への影響がとくに大きいと判断した政府は、2010年11月26日、首相を本部長とする「食と農林漁業の再生推進本部」（決定機関）を設置した²。11月30日には、「食と農林漁業の再生実現会議」（諮問機関、以下「再生実現会議」と略称）が開催され、検討項目として、①持続可能な経営実現のための農業改革のあり方、②戸別所得補償制度のあり方、③農林水産業の成長産業化のあり方、④消費者ニーズに対応した食品供給システムのあり方、⑤EPA（経済連携協定）推進への対応、が提示された³。これらについて、2011年6月までに基本方針を策定し、10月までにその行動計画の策定が決まった。

本稿では、貿易自由化・TPPへの考え方、また貿易自由化問題に関連して生じる諸問題である、食料自給率（力）、農業構造の改革と持続可能な農業経営、「農業者戸別所得補償制度」⁴（以下、「所得補償制度」と略称）⁵、これらのあり方について整理・検討する。

I 農業貿易自由化への考え方

TPPは実質的には日米FTA（自由貿易協定）との理解が一般的で、品目の例外を認めない段階的な関税撤廃の点で他のFTAと異なる。全体的にはGDPを押し上げるが、農林水産業分野等は厳しいとされる⁶。ただし、TPP参加の「推進」と「慎重・反対」との間には、メリット・デメリットに関する試算・理解の違いがある⁷。貿易自由化の方向を否定し

¹ TPPへの参加について「反対」・「慎重な対応」を求める意見書や特別決議を採択した都道府県議会は39道府県議会にのぼる。2011年1月19日までに、39道府県議会が意見書を可決し、うち反対姿勢を明確にしているのは10道県という（「TPP、自治体に温度差 農業品目や製造業が左右」『朝日新聞』2011.1.19, p.7.）。

² 「食と農林漁業の再生推進本部」国家戦略室本部ウェブサイト

<<http://www.npu.go.jp/policy/policy05/archive01.html>>

³ 日本農業・農政の課題や方向に関しては、すでに「農林水産業の将来ビジョン」、「食料・農業・農村基本計画」等にとりまめられており、これらとの関係でどこまでを見直すのか不明である。「新たな食料・農業・農村基本計画」農林水産省ウェブサイト<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/index.html>

⁴ 「戸別所得補償制度について」農林水産省ウェブサイト

<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/index.html>

⁵ 「基本政策」農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/index.html>>

⁶ 安藤毅「第3の開国『TPP』を決断せよ」『日経ビジネス』1564号, 2010.11.1, pp.8-9; 「特集 TPPが日本を開く—このままでは世界と戦えない」『日経ビジネス』1566号, 2010.11.15, pp.38-45; 渡邊頼純「APECと日本外交」『エコノミスト』88巻64号, 2010.11.9, pp.38-41; 石川幸一「注目のTPPの基礎知識—早期参加が日本の利益になる」『エコノミスト』88巻69号, 2010.12.7, pp.89-91; 許斐健太「白熱する議論の裏で見えぬTPPの『実体』」『週刊東洋経済』6293号, 2010.11.13, pp.22-23. 等を参照。なお、TPPはシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4か国で2006年5月に発効したFTAが発端（環太平洋戦略的経済連携協定：Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement）。ここにアメリカ、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアが参加を表明し、交渉が始まっている。アメリカは、2011年11月のアメリカ主催のAPECまでの妥結を目指している。

⁷ 北海道が日本の大半の食料供給を担い、関連産業も多いことを考慮すれば、TPP参加によって大きな打撃が生じることは予想できる。しかし、省庁によって試算結果が大きく異なることに対して戸惑いを感じる人は多い。試算結果が異なる大きな理由のひとつに、担当する業界の違いがある。利害がないと思われる内閣府は、

ないものの、背景には経済的・社会的見方の違いがある（巻末表 1）。単なる〈工業 vs. 農業〉、〈国益 vs. 農業保護〉ではなく、国のあり方、生活のあり方が問われている。

「推進」派の主張は次のようである⁸。経済成長の源泉は技術進歩とこれを促進するグローバル化・開放が相まって、国内の生産性が向上し産業の空洞化もなくなり、雇用も確保される。また、海外への直接投資は一時的に雇用が減るが、数年後には企業が成長して活動が活発化し、雇用が増大し、生活も豊かになる。だから非競争的部門（農業等）から競争的部門（輸出産業等）へ資源を移すことにより経済成長を促進させることだ。今必要なのは、内需拡大よりも市場拡大が期待される環太平洋自由貿易圏の足がかりとなり、かつ協定の体裁を整えた TPP に参加し、こうしたことを推進することである。

「慎重・反対」派の主張は次のようである⁹。TPP への参加は、輸出増大を目指す競争が激化することにより製品価格・賃金が下がり、輸出が増大して円高になり、他方、関税引下げとあいまって海外製品の輸入が増加し、輸出企業のない地域や農業が打撃を受けるだけでなくデフレがさらに進行する。日本の GDP に占める輸出割合が 2 割にも達しないもとの、今必要なのは内需拡大による需要不足を埋めることである。労働分配率、生活向上型の公共投資（環境・医療・健康関係）を増やし、一時的には関税引上げ等も必要である。

農業分野についてみれば、これまでも自由化問題が俎上にのぼるたびに激しい論争があった。今回も同様である。問題は、施設利用型野菜や輸入飼料依存型畜産のような農業よりも、穀作・酪農などの土地利用型農業・畜産、米・水田農業への影響である。

「推進」派は、GDP の押し上げ効果があり、しかも 6 割にもものぼる第 2 種兼業農家が存在する現状で、企業の海外移転・産業の空洞化のほうが、税収も含め地域社会へのダメージが大きいとする。意欲ある農家・規模拡大農家への直接所得補償、彼らによるブランド農産物等の輸出の拡大、米以外の作物の生産や他業種への転換の促進等が提案される。

「推進」派の主張は、自由貿易交渉を阻害する高関税の維持ではなく、価格低下があっても農家が営農できる直接所得補償への政策転換である¹⁰。しかし、関税引下げ、そして撤廃後に営農できる農家は一握りになると予想される。また、農家への所得補償に要する費用も少なくないであろう。米だけでも 1 兆 7000 億円にものぼり、他の農産物への補償も含めると 2 倍以上になるとの指摘がある¹¹。このような膨大な財政負担はいつまでも続

TPP に参加すると GDP が 2.4～3.2 兆円増えるとしている。「包括的な試算」とも評価される（片岡剛士「政府試算から考える TPP（環太平洋パートナーシップ協定）の是非」『WEBRONZA SYNODOS JOURNAL』2010.11.12. <<http://webronza.asahi.com/synodos/2010111100001.html>>）。ただし、内閣府試算には農業の多面的機能・外部経済効果の喪失額 3 兆 7000 億円（農水省試算）が含まれておらず、国民の一種の生活アメニティを喪失しての GDP の増加ということになる。

⁸ 表 1「推進」の主張の他、山澤逸平ほか「シンポジウム APEC 構想の原点と未来を問う」『世界経済評論』656 号、2010.11.12, pp.14-27; 伊藤元重「貿易の法則の教え アジアと連携 TPP から『開国』の視点で国内総点検」『読売新聞』2010.11.1, p.1; 戸堂康之「中進国に落ちぶれていいのか」（第三の開国 争論）『朝日新聞』2011.1.18, p.15; 増田博樹「TPP を考える（上）閉塞感から抜け出すチャンス」『毎日新聞』2010.11.23, p.9. 等。

⁹ 表 1「慎重・反対」の主張の他、中野剛志「デフレがますます進むだけだ」（第三の開国 争論）『朝日新聞』2011.1.18, p.15; 佐伯啓思「国家の枠組み固めるのが先だ」（続・第三の開国 争論）『朝日新聞』2011.1.21, p.19; 石田信隆「TPP と戦略的経済連携—『開国』幻想と決別し整合性ある貿易政策へ」『農林金融』63 巻 12 号、2010.12, pp.23-41; 行友弥「TPP を考える（下）自由貿易の理想郷ではない」『毎日新聞』2010.11.24, p.9. 等。

¹⁰ 表 1「推進」派の他、渡邊頼純「農業保護は高関税から直接補償へ—米・中・EU との EPA に進め」『エコノミスト』87 巻 51 号、2009.9.29, pp.80-83. 等。

¹¹ 鈴木宣弘・東京大学教授の試算では次のようになる（鈴木宣弘・木下順子「真の国益とは何か—TPP をめぐる国民的議論を深めるための 13 の論点」農山漁村文化協会編『TPP 反対の大義』2010, pp.37-52.）。米の関税撤廃後、900 万トンの現在の国内生産量を維持できるように、1 俵（60kg）当たり 14,000 円の米生産費（全国平均）と輸入米価格 3,000 円との差額を補償する場合、 $(14,000 \text{ 円} - 3,000 \text{ 円}) / 60 \text{ kg} \times 900 \text{ 万トン} = 1 \text{ 兆 } 6500$

かない。いずれ減額されることを予想させるものであり、農家の不安と農業への直接的影響が懸念される。もっとも、一握りの農家に限定すれば財政負担も激減する。

また、米輸出¹²も主張の一つであるが、これには厳しい見方がある。日本の米価水準は楽観的な位置にない。伊東正一・九州大学教授によれば、中国には十分な米輸出力があり、「カリフォルニア産が精米1トン当たり800ドル前後の時に、中国産ジャポニカ米は500ドル程度である。味にそれほどの違いはない。自由な輸入制度になれば、中国産が大きく進出することは間違いない」。一方、「日本産を数万トン規模で輸出するならば、国際相場は下落する」。「輸出量を10万トンレベルに拡大する場合には、1トン当たり1,000ドル程度(1俵60kg=約5,000円)の国際価格を視野に入れた輸出戦略が求められよう」。「中国のジャポニカ米相場は1キロ当たり50円。約5倍の今の日本の価格レベルで100万トン全量を販売するには多くの課題があろう」という¹³。円高はこれをさらに困難にする。

「慎重・反対」派は、国内農業への打撃、食料自給率・多面的機能¹⁴の低下、地域社会の崩壊などの懸念を表明する。TPPへの参加の経済効果はさほど大きくないと指摘もあるが¹⁵、やはり国内農業に大きな打撃があった場合には、農水省の試算どおりかはおくとしても、耕作放棄地の増大等が現実のものになる。国内の少子高齢化の進行による米等農産物の総消費量の減少がこれに拍車をかける。そのため、関税撤廃に拙速なTPPよりも、政府が推進してきた例外措置のあるFTAが現実的との指摘もある¹⁶。

耕作放棄で農地は深刻となる。この善後策として、自然に戻すことや農地保全、農地利用の規制緩和等が農政課題となることが予想される。自然に戻す場合でもその戻し方には、植林型、ビオトープ型、自然公園型等がある。農地保全にしても、食料安全保障や食料自給力の保持を考慮すれば、2011年度からの「農地・水保全管理支払」(巻末表2参照)の役割が増すであろう。水田農業の場合、用排水路の維持とセットで水田を維持する必要があり、水系または地域として、これまで以上に取組みを定着させることが重要となる。

あまりにドラスティックな自由化や規模拡大の手法(施策)は、結局何も進まないだけでなく無用な混乱を招くことも予想される。戦後60年以上農政当局が推し進めてきた規

億円となる。もし米の関税が例外的に認められ関税率250%の場合には、(14,000円-10,500円) / 60kg × 900万トン = 5250億円となり、3分の1の財政負担で済む。なお、補填基準米価を12,000円として財政可能負担を4000億円とした場合には、現在の関税率778%を186%まで引き下げることができるとする(鈴木宣弘「EUの農業保護政策を取り入れ東アジアと経済連携を」『エコノミスト』87巻51号, 2009.9.29, pp.84-85.)。

¹² 日本の米輸出货量(ジャポニカ米)は、2010年実績でわずか1,898トンである。米にはうるち米ともち米があり(でんぷん成分による分類)、うるち米は3種類(稲の系統による分類)ある。「ジャポニカ米」(短粒種・日本型)、「インディカ米」(長粒種・インド型)、「ジャパニカ」(中粒種・ジャワ型)の3種類。「お米の分類あれこれ」お米とごはんの基礎知識ウェブサイト<<http://www.okomehp.net/category/category006>>等、参照。

¹³ 伊東正一「日本市場狙う中国、米国、南米」『エコノミスト』89巻3号, 2011.1.18, pp.25-27。同様の意見は、藤野信之「米輸出の動向と展望」『農林金融』63巻12号, 2010.12, pp.44-57。に詳しい。

¹⁴ 農業はGDPの1.5%の農産物の安定供給とともに、貨幣価値にして5兆円を超える多面的な機能を多くの人々に供給している。日本学術会議の試算によれば、洪水防止機能3兆4988億円、水源涵養1兆5170億円、土壌侵食防止3318億円、土砂崩壊防止4782億円の貨幣評価される機能を有し、また森林にも表面侵食防止28兆2565億円、水質浄化14兆6361億円、洪水緩和6兆4686億円など、同様の機能があるとされる。「農業・農村の多面的機能」農林水産省ウェブサイト

<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukan/nougyo_kinou/index.html>

¹⁵ 日本貿易振興機構海外調査部『環太平洋戦略経済連携協定(TPP)の概要』2010.11.2, p.7。によれば、日本の貿易に占めるASEAN+3の貿易比率が38.9%、ASEAN+6が45.9%であるのに対し、TPP交渉参加国(P9)はわずか25.2%である。また、日本からの対外直接投資残高は各々19.4%、25.3%、40.6%でTPPが最も高い。

<<http://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/basic/tpp/tpp.pdf>>

¹⁶ 鈴木 前掲注(11) 等。

模拡大・構造改革路線がよい例である。戦後初の『農林白書』（1957年）は、日本農業の問題点として農家所得の低さ、食糧供給力の弱さ、国際競争力の弱さ、兼業化の進行、農業就業構造の劣弱化の「5つの赤信号」を指摘し、この根源には生産性の低さと停滞性があるとした¹⁷。「5つの赤信号」のうち「農家所得の低さ」は兼業の進行により改善された。

この点を除けば日本農業は今も「赤信号」を抱えたままである。しかし、農家の「赤信号」では決してない。国の選択は農家の選択と常に同じとは限らない。結局、現場の農家は様々な要素を加味した現実的で合理的な「そろばん勘定」により決めてきた。

貿易自由化を食料供給力や農村社会との関係でみた場合、農家の「そろばん」は次の結論を出すことが予想される。すなわち、国境調整の役割が果たせる水準に関税を設定し、その引下げは農業構造調整のテンポを上回らず、正常・適正な農業活動とそれによる環境便益の保全、農村の振興等のために適切な政策を効果的に適用すること¹⁸である。農業構造調整・改革の戦後史をみたとき、農業構造調整のテンポと TPP 参加による関税廃止のテンポとどちらが早いであろうか。とくにこの点の見極めが重要かもしれない。

Ⅱ 食料自給率（力）の向上

所得補償制度の目的は、「食料の国内生産の確保および農業者の経営安定を図り、食料自給率を向上させ、農業の多面的機能を確保」¹⁹することにある。「慎重・反対」派がいうように TPP・自由化で 14%にまで食料自給率が低下すれば、2010年3月に策定された食料・農業・農村基本計画の生産計画は変更せざるを得ない。また、「多面的機能の確保」には、上述の「農地・水保全管理支払」の役割が一層増大するであろう。

貿易の自由化では、食料自給率²⁰の問題が常に論点となってきた。それは何よりも日本が今も食料輸入大国であるという事実であり、食料調達上の不安定要因は今も将来も容易に解消しそうになく、世界の食料をめぐる環境は楽観できる状況ではないためである。

短期的には、2010年秋以降、2006年後半～2008年秋の世界食料危機²¹の再来が心配されている²²。世界各地で発生する異常気象、それに伴う洪水、干ばつ等による食料供給の不足・不安定（オーストラリア）、穀物禁輸（ロシア）、そして経済新興国等の旺盛な食料需要、穀物市場への投機的資金の流入等、食料の需給は構造的に不安定な状況にある。

中長期的にも次のような不安定要因が存在する。①開発途上国を中心とした人口増加の一方で、世界的な食料消費の高度化（肉食化）による穀物需要の増大、②BRICsをはじめとした経済新興国の食料需要の増大と供給構造の不安定、③地球温暖化、砂漠化、熱帯林

¹⁷ 農林省大臣官房企画室編『農林白書—農林水産業の現状と問題点（昭和32年度）』日本農村調査会、1957、pp.16-23.

¹⁸ 矢口芳生（克也）「2E2F 危機下の日本農業の進路」『農業経済研究』81 巻 2 号、2009.9、pp.76-92；同『WTO 体制下の日本農業—「環境と貿易」の在り方を探る』日本経済評論社、2002、pp.202-203。参照。

¹⁹ 「戸別所得補償モデル対策実施要綱」農林水産省ウェブサイト
<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/jisshi.html>

²⁰ 森田倫子「食料自給率問題—数値向上に向けた施策と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』546 号、2006.6.15。等。

²¹ 矢口「2E2F 危機下の日本農業の進路」前掲注(18)；樋口修「穀物価格の高騰と国際食料需給」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』617 号、2008.6.10。等。

²² 「止まらぬ食料高騰 新興国の需要旺盛 天候不順も背景 投資マネー流入が拍車」『日本経済新聞』2010.12.12、p.9；「社説 食糧市場の投機過熱に先進国は警戒を」『日本経済新聞』2011.1.19、p.2；「シカゴ穀物 08 年水準に急騰 米国農務省在庫減少予想 先高感強まる」『日本農業新聞』2011.1.14、p.3。等。

の減少などの地球環境問題を背景とした生産制約、④食料の需給調整機関がないなかでの各国の政治経済的思惑（食料輸出の制限・禁止、食糧の戦略物資化）や食糧の金融商品化による供給不安、など食料危機に陥る危険がないとはいえない²³。

このもとで日本の食料調達の方法としては、自給、輸入、備蓄の3つがある。輸入に関しては穀物協定が有効と考えられるが、輸出制限・禁止が国際的に合法（WTO 農業協定第12条）になっている問題だけでなく次の問題点もある²⁴。①農業生産力の発展に対応した生産制限を必要とする、②天候不順による粗悪な品質の穀物も輸入せざるを得ない、③国内が過剰でも輸入義務を負う、④輸入先の多角化（戦略的輸入）に支障が出る。協定に縛られることなく自らの手足を自由にしておくことが輸入能力を高めることになる。

備蓄は短期的な不測の事態²⁵に対応可能である。ひとつの目安としては、FAO（国連食糧農業機関）が示す在庫の安全水準がある。穀物の場合の在庫率は消費量の17～18%（約2か月分の消費量）、米の場合では14～15%である。日本でも安全水準を参考にした備蓄を実施しているし、西欧各国も食料備蓄には万全の対策を講じている。

日本の食料供給の基本方針は自給にある。日本はシンガポールのような都市国家ではなく、恵まれた気候条件、生産性の高い農地等があり、農業生産に最大限活かすことが求められている。食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）は、「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行わなければならない」（第2条第2項）とし、これに基づく食料・農業・農村基本計画では2020年度を目途に自給率を50%（カロリーベース、2009年度は40%）とした。また、農業生産活動は数兆円にも及ぶ多面的機能・価値を生み出している。

食料の自給は、国民への食料の安定供給や多面的機能の維持のほかに次の役割もある。第一に、途上国へ回るべき食料を奪うことなく飢餓人口減少に間接的に寄与している。第二に、フード・マイレージが小さく（輸入相手国の食料輸入量×輸送距離＝トン・km）²⁶、二酸化炭素排出の削減に寄与している。第三に、食料の輸入は水の輸入でもあり（バーチャル・ウォーター：仮想水）²⁷、輸出国の水節約に貢献している。

食料の自給には、人、農地、技術の3要素の確保・保全が欠かせない²⁸。日本の農業技術は高いレベルにある。技術は年々進歩を遂げ、この1年間にも注目すべき技術の開発があ

²³ 想定される食料危機は、マルサスの危機、偶発的危機、循環的危機、政治的危機、放射能汚染危機、毒物混入危機、バイオ燃料シフト危機の7つのケースで、これらのケースは単発ではなく複合的に発生している場合が多く、世界各地ですでに経験したもののばかりである。矢口芳生（克也）『共生農業システム成立の条件—現代農業経済学の課題』農林統計協会、2006、pp.186-232；矢口「2E2F 危機下の日本農業の進路」前掲注(18)

²⁴ 矢口「2E2F 危機下の日本農業の進路」同上

²⁵ 備蓄も含め食料安全保障マニュアルが作られている。「食料安全保障について」農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/index.html>>

²⁶ 中田哲也『フード・マイレージ—あなたの食が地球を変える』日本評論社、2007。

²⁷ 沖大幹「世界の水危機、日本の水問題」<<http://hydro.iis.u-tokyo.ac.jp/Info/Press200207/>>；同「世界の水問題と気候変動」『環境研究』No.159, 2010, pp.55-65。なお、仮想水とは、農畜産物の生産に要した水の量が、農畜産物の輸出入に伴って出入りするととらえる考え方。

²⁸ 「食料自給力」とは国内の食料供給力のことで、その基礎となるのが担い手、農地、技術である。食料自給率は、この自給力を背景に生産された農産物と輸入農産物を含む国内総消費量との比率のことで、カロリーベース、重量ベース、生産額ベース等で表現される。農林水産省『食料需給表』；森田 前掲注(20)；矢口芳生（克也）『食料戦略と地球環境』日本経済評論社、1990、pp.236-273；「食料自給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ—食料自給力・自給率工程表」2008.12.2。農林水産省ウェブサイト <<http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo02/pdf/081202-02.pdf>> 等を参照。

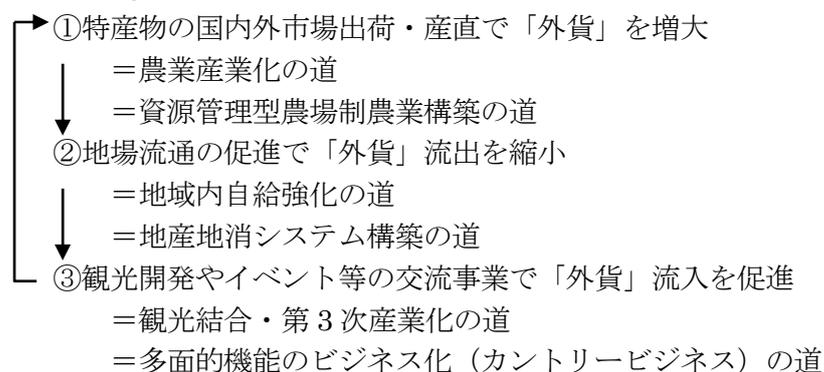
った²⁹。農業の担い手は激減したが、規模拡大して担い手が旺盛な農業を展開していれば問題はない。しかし、規模拡大は非常に緩慢であるうえに、担い手（販売農家の農業就業人口）の約6割は65歳以上の高齢者である³⁰。このままでは高いレベルの農業技術は継承されず、農業生産・農地管理も不十分となり、耕作放棄地の増大は明らかである。人、農地、技術のいずれもが危機に瀕している。中山間地域はさらに深刻である。

このもとで、人、農地、技術をどう活用するかが問われる。担い手を主業的農家以上のプロフェッショナル農業者、集落的経営体と限定するのか、あるいは兼業農家も含めた多数の個々の農家とするのか。また、規模拡大や農地の有効利用のための方法は何か、日本農業の展望をどう描くのか、そのための構造調整とそのテンポのあり方は何か。

輸出拡大により食料安全保障を担保し、自給率の向上を図ることも一つの方法ではある。しかし、輸出産業化が可能なのは一握りの経営者であり、したがって財政的に可能であっても、一握りの経営者が日本全体の食料自給力と自給率を維持し押し上げることには自ずと限界がある。地域社会の維持も困難になる。次に地域社会と農業との関わりを述べる。

Ⅲ 農業構造の改革と持続可能な農業経営

農業の活性化、土地利用型農業構造の改革の方向として、農業の6次産業化、面積規模の拡大が指摘されている³¹。もう少し踏み込んで敷衍すれば、次の3つの展開方向として整理できる³²。



²⁹ 簡易で低コストの稲の直播技術、米粉100%パンの製造技術、電磁波殺菌とナノミストによる高鮮度輸送技術などの開発があった。『2010年農林水産研究成果10大トピックス』の選定について 2010.12.16. 農林水産技術会議ウェブサイト<<http://www.s.affrc.go.jp/docs/press/101216.htm>>

³⁰ 農業労働力の高齢化のほかに、農家ではなく農業の後継者の不足も深刻である。2005年農林業センサスによれば、農業後継者がいない販売農家は全国で55.8%にのぼり、日本の食料基地といわれる北海道では78.9%にも達する。北海道士別市農業委員会が行った農家への意向調査では、後継者「なし」57.8%、「未定」24.3%、計82.1%、「確実・ほぼ確実」14.2%であった（調査基準日2007年1月末）。農林水産省経営局構造改善課『平成21年度 構造改善基礎調査報告書—農業の後継者のいない農家等の経営農地の承継について 北海道士別市 愛知県北設楽郡設楽町』2010.3, p.25. 参照。

³¹ たとえば、『今後の国内農業に係る提言』の公表について 2011.1.19. 農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/tiho/110119.html>>で紹介されている各地の事例を整理すれば、そこに共通していることは地域をベースに地道な積み重ねにより「優良事例」となっているということである。このほかにも、農業実態をモデル化した次がある。「農業経営の発展のための展望モデル—新たな食料・農業・農村基本計画に対応した経営発展の具体的取組の例示—」

<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/keiei_tenbou.pdf>; 「農業構造の展望—経営政策が目指す将来の農業ビジョン」<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kouzou_tenbou.pdf>

³² 矢口『共生農業システム成立の条件』前掲注(23), pp.21-28.

地域の実情を踏まえ、3つの方向を組み合わせて地域システムを構築し、生産物のブランド化等を通じて所得増大を図るとともに、地域・生活環境を改善していく道である。システムの担い手は、地域の実情により異なるが、家族農業経営を基本としつつも、個別・集落の農業経営体、地域住民、NPO、企業、またこれらの協働など多様なものがある。農村社会の実情をみれば、今後も地域的な取組みへの支援が鍵を握る³³。

①の第一の方向は、土地利用型農業における農地の零細分散的農業を農場制農業に、すなわち規模拡大は小区画圃場の点的・分散的な集積ではなく大区画圃場の面的・農場的な集積に、しかも資源収奪型ではなく資源管理・環境保全型の農場制を構築することである。換言すれば、団地化された大区画圃場（50a以上の区画）のもと、当時代の科学技術を踏まえた適正投入の輪作構造をもち、能率追求（コストダウン・規模拡大）と資源管理（土地・水・人・技術の保全）が両立できる地域の農業生産システムである³⁴。

②の第二の方向は、特産物・農産加工物等販売の「外貨」を地域内で有効に循環させ、食文化の継承・復権、女性・高齢者の地域参加、地域食料自給率の向上、地域各界各層の活性化等に役立てるものである。フード・マイレージが小さく輸送コストも削減でき、生産者と消費者の顔の見える信頼関係も促進され、食のトレーサビリティ（農場から食卓までの生産・品質等の追跡が可能）にも貢献し、農業経営体の規模の大小を問わず老若男女だれもが取り組める地域の地産地消システムである³⁵。

③の第三の方向は、地域の自然を活かし、名所名物の開発や積極的な情報発信などで、農業資源を含む観光関連産業等の活性化により、観光客数の増大等人を呼び込み多くの「外貨」を獲得する、地域のサービス農業システムである。具体的にはB級グルメ、グリーン・ツーリズム等である。人を呼び込むには地域をきれいにし、資源の保全活動が必要になる。これらの活動は地域ぐるみでないといけない。これらをとおして地域への愛着も増す。

このような地域的な取組みを促進する政策の方向として、次のようなモデル化が可能であろう。構造（産業）政策と地域（社会）政策、これらに環境政策を統合するという3つの政策方向へのシフトである³⁶。「給与所得者でもある兼業農家に、なぜ給与所得者から集めた税金を回さなければいけないのか」³⁷といった疑問が出されないようにすることが大切であろう。

しかし、水田農業の場合、考慮すべきことがある。農地借受者や地域には、農地を貸し付けた兼業農家や農地所有者の協力が欠かせない。水田農業は水系・畦畔等の管理・保全が必要だが、農地を借り受けた経営者は大規模化するほどその管理・保全にまで手が回らない。

³³ 小針美和「戸別所得補償モデル対策の現場からの課題」『農林金融』63巻6号、2010.6、pp.20-34。

³⁴ 効率的かつ環境保全的な第1次産業としての合理的農業で、いわば日本型の持続可能な農業モデルである。本来の「持続可能な農業」とは、1987年12月の国連総会の採択文書「われら共有の未来」以降認識され発展した、持続可能性概念（環境的・経済的・社会的持続可能性）を踏まえたものである。再生実現会議の検討項目の「持続可能な農業経営」が、こうした意味での農業経営かどうかは定かではない。持続可能な発展、持続可能な農業に関しては、矢口克也『「持続可能な発展」理念の実践過程と到達点』『持続可能な社会の構築—総合調査報告書』（調査資料2009-4）国立国会図書館調査及び立法考査局、2010、pp.15-49；同「社会を支える『持続可能な農業』の展開」同書、pp.145-158。を参照されたい。

³⁵ 従来のような農家が自ら作っていた味噌・醤油が分業化して農産加工業が発展していくというものとはやや性格が異なり、自己実現型もしくは地域づくり型、地域活性化型、コミュニティビジネス型の新しいタイプとでもいうべき「農業」である。楽しみながらものづくりを行い、ほどほどの所得をえて、地域社会にも貢献するものである。具体的な取組み例は違うが、性格・内容は第三の方向も基本的に同じである。

³⁶ 矢口『WTO体制下の日本農業』前掲注(18)、pp.24-33。

³⁷ 伊藤元重「内向きが続けば素通りされる」（続・第三の開国 争論）『朝日新聞』2011.1.21、p.19。

他方、兼業農家・農地所有者は地域の住民でもあり、地域の資源管理・環境保全にも関心をもち、この管理・保全活動や上記の第二・第三の方向にも参加する場合が少なくない。そのために、集落等地域の共同的取組みを支援する「農地・水保全管理支払い」が政策化された。担い手の規模拡大が進むほど、この政策の重要性は増すであろう。

①における担い手・経営対策にしても、農業と農村地域社会の持続には地域的な取組みのなかで農業の担い手・経営体を育成していく重要性が推察される。規模の経済を活かすには農地の面的集積が要請され、一定範囲や地域の土地所有者の土地利用に関する集合的合意が必要だからである。仮に担い手が地域内にいない場合には、地域自身が担い手となること（「集落営農」）、他地域の担い手に面的にまとめた農地を委託することである。

農業の担い手の農地規模拡大には、そのインセンティブを高める施策も大切であろう。しかし、2011年度実施の「規模拡大加算」（100億円）には課題が残る³⁸。「加算」の対象は「農地利用集積円滑化事業」³⁹により利用権設定した農地（設定期間6年以上・10a当たり2万円）とされるが、個人が個別に対応して拡大した農地、農作業受託、農地買入れは交付の対象になっていないからである。

IV 「所得補償制度」の設計

直接所得補償制度の議論の歴史を紐解くと、最も熱い議論があったのは1986年9月から始まったガット・ウルグアイラウンド農業交渉においてであり⁴⁰、自由化の切り札＝デカップリング政策⁴¹として登場した。農産物市場を内外に開放する一方、その開放・自由化による農業所得の減少を農業財政から農家に直接支払うことにより⁴²、自由化と農家の所得補償の両立を図るものである。西欧諸国では古くから実施されていたが、EU共通農業政策のなかに導入されたのは1970年代以降であり、さらに1992年の農政改革以降は支持価格（下落時等の介入買入れ価格）の大幅引下げとその補償の施策が講じられた⁴³。

³⁸ 現在の稲作大規模経営は規模拡大へのインセンティブをもつ状況にないし、農地流動化や規模拡大に関する施策はこの数年で二転三転している。農業技術的、収益的な要因だけでなく政策的な要因もある。大規模経営の実態に関しては次が参考になる。谷口信和ほか『水田活用新時代—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ』農山漁村文化協会、2010；平林光幸「統計分析にみる『上層農』の現段階とその特徴」『農業問題研究』65号、2010.10、pp.1-10；梅本雅「現代の水田作上層農の存立条件」『農業問題研究』65号、2010.10、pp.11-22；藤野信之「大規模稲作経営の実態と見えてくる課題」『農林金融』62巻3号、2009.3、pp.112-128。等。

³⁹ 2009年6月に成立した改正農地法により創設された農地集積を進める事業のこと。市町村段階に設置する農地利用集積円滑化団体が、農地所有者から農地の貸付、農作業の委託、売り渡しの委任を受け、意欲ある農業者に貸付けを行うもので、今回の「規模拡大加算」措置は新たに利用権設定をした農地に限られている。

⁴⁰ 矢口芳生（克也）「世界農政の展開とデカップリング」日本農業研究所編『日本型デカップリングの研究』農林統計協会、1999、pp.40-62。

⁴¹ デカップリング政策とは、農業政策がもつ農民への所得支持と市場歪曲効果（生産・消費・貿易・資源配分等への影響）とを切り離し、市場条件を反映した農産物価格を実現しつつ、農民の所得を直接支持（補償）する政策である（矢口『WTO体制下の日本農業』前掲注(18)、pp.1-17。参照）。世界各国の具体的な紹介は、岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会、2006。が参考になる。

⁴² 「直接支払い」とは政策・行政当局、つまり施策執行側からみた表現であり、「直接所得補償」とは農民・生産者、つまり補助金を受け取る側からみた表現である。政策・行政当局の農業財政からの「直接支払い」は、結果として農家・農民の所得の一部を直接補填するもの、まさに「直接所得補償」なのである（矢口『WTO体制下の日本農業』同上、pp.7, 151。参照）。

⁴³ 平澤明彦「CAP改革の施策と要因の変遷—1992年改革からヘルスチェックまで」『農林金融』62巻5号、2009.5、pp.2-19；石井圭一『フランス農政における地域と環境』（農林水産政策研究叢書第1号）農林水産省農林水産政策研究所、2002。等。

日本では、「中山間地域等直接支払制度」として、2000年4月に本格的に導入された。これ以外にも、農業災害補償、転作助成などが実施されていた。ただし、明確に直接補償制度と銘打つての政策としては、2010年度の「戸別所得補償モデル対策」が初めてである。

日本の「所得補償制度」は、農業自由化対策としてではなく、上述したように意欲のある農業者の農業継続、農業再生、食料自給率の向上、農業の多面的機能の発揮等を目的に措置されたものである。ところが、制度導入の2010年米価は大幅に下落した。「所得補償モデル事業」の所得補償措置を見込んだ米集荷業者が値引き購入したためと指摘される⁴⁴。価格下落の延長線上には「自由化後」も見え隠れする。

政権交代前後の所得補償施策を整理すれば表2のとおりである。表2から明らかなことは、第一に、対策・事業の名称変更、予算の組替えにより所得補償制度を「創設」したことである。2010年度から始まった「戸別所得補償モデル対策」は、「水田利活用自給力向上事業」と「米戸別所得補償モデル事業」からなり、前者は前年度事業の組替的なものであるが、後者は従来にない新しいものである⁴⁵。2011年度には畑作物にまで拡大される。

第二に、規模限定的なものから全販売農家を対象とするものに変更したことである。経営所得安定対策⁴⁶では、経営規模2.6~4ha以上の認定農業者および12.8~20ha以上の集落営農が対象（都府県の場合）であり、「経営規模を特定した選別政策」との批判もあった。しかし、「いまの所得補償制度では構造改革が進まない」として、2011年度概算決定額には「規模拡大加算」（10a当たり2万円）の「選別」措置が再びとられた。これに関して鹿野道彦農林水産相は、2010年3月に閣議決定した食料・農業・農村基本計画の見直しを示唆した⁴⁷。基本計画に記述された「意欲あるすべての農業者」への補償では、「農業の競争力強化策と整合性がとれないため」としている。

第三に、定額の「米の所得補償交付金」（「標準的な生産費」と「標準的な販売価格」の差額として全国一律に10a当たり1万5000円）のほかに、変動部分として「農家の販売価格」と「標準的な販売価格」の差額の「米価変動補填交付金」があり、「標準的な生産費」が補償されることである。ただし、①「標準的な生産費」は全算入生産費⁴⁸ではなく「経営費＋家族労働費」であり経費が少なく見積もられている、②しかも「家族労働費」は全額算入ではなく8割である⁴⁹、③相対的に高コストの中山間地域への配慮が欠落している、

⁴⁴ 「米価急落 政権金縛り」『朝日新聞』2010.10.14, p.3; 「コメ不振 所得補償元年」『朝日新聞』2010.10.18, p.3; 前掲注(4) このほか、取引価格の値引きに関して、伊藤亮司「米価変動の要因分析」『農業と経済』76巻12号, 2010.11, pp.5-16. が参考になる。

⁴⁵ 米政策の変遷と「所得補償制度」の性格・課題の分析に関しては次が詳しい。磯田宏「米・水田農業政策の展開と生産構造—米政策から戸別所得補償政策へ」『九州大学大学院農学研究院農政学研究室ワーキングペーパー』2010.11; 佐伯尚美「米政策はいまどうなっているか」『農業経済研究』82巻2号, 2010.9, pp.66-71; 服部信司「米戸別所得補償制度から農業者戸別所得補償制度（2011年度）へ—制度の検討と2011年度の課題」『農業研究』23号, 2010.12, pp.121-162; 中渡明弘「米の生産調整政策の経緯と動向」『レファレンス』717号, 2010.10, pp.51-71.

⁴⁶ 「水田・畑作経営所得安定対策」農林水産省ウェブサイト

<http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_antei/index.html>

⁴⁷ 「小規模農家保護転換も 農水相検討 競争力強化と矛盾」『朝日新聞』2011.1.26, p.5.

⁴⁸ 全算入生産費とは「副産物価格を差引いた費用合計＋支払利子＋支払地代＋自己資本利子＋自作地地代」であり、経営費には家族労働費、自己資本利子、自作地地代は含まれない。

⁴⁹ 家族労働費の8割を算入することの理由は、主食用米が過剰のもとで、自給率の低い米以外の品目に誘導する必要があること、経営努力を促しモラルハザードを防止する必要があること、肉用牛肥育経営安定対策事業の例や稲作経営安定対策（2003年度で廃止）では基準価格と当年産価格の差額を補填した例にならった、としている。「担当者説明会用資料 戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向け Q&A（未定稿：平成22年3月3日第3版）」農林水産省ウェブサイト<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/qa0303.pdf>

などが問題視されている。この点は相反する 2 つの評価を生む。「生産費の補償水準が不十分であること」と「大規模層ほど生産費が少ないこと」が構造改革促進的に機能するという面と、生産意欲のない生産者や小規模生産者にも、不十分とはいえ一定程度の生産費を補償することが構造改革抑制的に働くとの 2 つである⁵⁰。

第四に、「標準的な販売価格」が貿易自由化や生産過剰等で年々下落すれば、「米価変動補填交付金」は累増して莫大な額となり、財政上からみて制度の破綻が予想されるということである。ただし、農業の構造改革を強力に推進する（構造改革・調整が自由化や関税引下げのテンポを上回る）ことにより、「標準的な生産費」が低下していけば可能である。

制度の設計は、農業構造だけでなく、農村社会のあり方をどうするのかに大きく関わる。農業の社会的役割が、安全な食料を可能な限り安い価格（担い手には適正な利益）で長期的に安定して供給すること、また多面的機能を維持することにあるとすれば、上述のとおり、公共財供給の担い手及び条件不利地域に軸足を置いた、環境政策も統合した構造（産業）政策と地域（社会）政策へのシフトということになろう⁵¹。

そして、制度設計上で留意しなければならないことは、直接所得補償制度がもつ性格である。デカップリング政策は、受給者・地域を特定することによって、財政上効率的で透明性の高い執行が期待されるものである⁵²。したがって、WTO 農業協定の国内政策規準を踏まえつつも、改めて日本農業に適合的な次の要件の再考が必要となろう。

第一に、農業保護の理由を明確にすることである。第二に、受給資格（保護の対象＝公共財供給者）の明確化である。第三に、保護水準、助成内容（＝公共財供給者の定着可能な助成水準）の明確化・透明化である。

おわりに

現場の農家の最大の論点は「政策の定着」かもしれない。ここ数年政策が二転三転して経営計画が立たない、大規模経営ほどその影響を受ける、与野党で十分に政策をすりあわせて 5 年程度は定着・固定してほしい、というのは農家の率直な声であろう。

農村・地域社会や生活のあり方、農業のあり方がいま問われている。上述してきた論点への決断がその行方を決めることになろう。その最終的な決断を下すのは、地域の人々・国民であり政治である。様々な要素を折り込み、「そろばん」をはじき、適切な決断を下すであろう。

なお、畑作の場合は全算入生産費をベースに交付単価を算定している。「農業者戸別所得補償制度に関する主要 Q&A（未定稿：平成 23 年 1 月 25 日現在）」農林水産省ウェブサイト

<http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/honbu_6_04.pdf>

⁵⁰ 1～2ha 程度の標準的な米農家の全算入生産費は 10 a 当たり約 15 万円であるが、5ha 以上の大規模農家は約 11 万円であり、実質的に大規模層ほど大きなメリットを受ける。この点からは構造改革促進的に働く。他方、小規模農家は「標準的な生産費」以上に経費がかさむため、農地を貸し出し地代としてその 1 万 5000 円を受け取ったほうが有利となる。農地の流動化という面からは構造改革促進的である。しかし、受け手の大規模農家の面からは、この 1 万 5000 円は貸し手に「地代」として支払う場合には、農地の流動化を促進していないかもしれない。「小規模農家の存続を固定化」といわれるほど改革抑制的かどうか、また上記の「規模拡大加算」との関係でも十分な検討・検証が必要である。

⁵¹ 矢口『WTO 体制下の日本農業』前掲注(18), pp.24-33; 矢口芳生(克也)「経済教室 直接支払い策を本格導入」『日本経済新聞』2004.2.19, p.29.

⁵² OECD, *Reforming Agricultural Policies*, 1990, pp.39-86.

表1 TPP 参加に関する各界の主な考え方

	推進	慎重・反対
政府関係	<p>▽内閣府(国家戦略室):2009年の実質 GDP (525 兆円) をベースに試算すると、2.4~3.2兆円、実質 GDP0.48~0.65%の増大。 <http://www.npu.go.jp/policy/policy08/archive02.html></p> <p>▽経済産業省:TPP 等を締結しなかった場合、10.5 兆円、実質 GDP1.53%の減少。雇用は 81.2 万人の減少。 <http://www.meti.go.jp/topic/data/101027strategy.html></p>	<p>▽農林水産省:19 品目を対象に試算すると、農産物の減少額は約 4 兆 1000 億円、食料自給率(カロリーベース)40%から14%程度に低下、農業の多面的機能の喪失額 3 兆 7000 億円、GDP7 兆 9000 億円(実質 GDP の 1.6%)の減少、就業機会の減少 340 万人。 <http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/sisan.html></p> <p>▽北海道:7 品目を対象に試算すると、2 兆 1254 億円、雇用 17 万 3000 人の減少。内訳は、農業産出額 5563 億円、関連産業 5215 億円、地域経済 9859 億円、農家戸数 33,000 戸、それぞれ減少。 <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/nsi/tppsisan></p>
経済団体等	<p>▽日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会:2010年11月1日、3者共催で「TPP への参加を求める緊急集会」が行われ、TPP は「経済成長戦略を実現していく上で、わが国の本交渉への参加は欠くことのできない重要なステップ」であり、「TPP 推進と農業の産業基盤強化との両立を図る必要がある」と、決議した。 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/101.html></p>	<p>▽JA(農協)グループ、JF全漁連、生活クラブ生協など 14 団体:2010年11月10日、3000人規模の「TPP 交渉への参加に反対し日本の食を守る緊急全国集会」を開催し、「国民の食料安全保障を担保し、安全・安心な食料の安定供給と併せ、農林水産業が果たしている地域経済、社会、雇用の安定を確保すること」が難しい「TPP 交渉参加断固阻止に関する特別決議」を採択した。(『日本農業新聞』2010.11.11, pp.1, 2, 3, 13.)</p> <p>▽39 道府県議会</p> <p>▽多くの地方経済団体</p>
学者・研究者	<p>▽東京大学教授・伊藤元重:国のかたちやあり方として、「開放」・「開国」という強いメッセージが重要。「開放する姿勢で、経済や社会の制度や仕組みを見直し、実行していく。戦後の日本がここまで発展した原動力の一つが世界とつながってきたことである」。「20年後には中国、インド、そして東南アジア諸国連合(ASEAN)が経済規模で日本を上回る」。「慌てないように、今から国内の仕組みを開放型に変えていく」ことが必要だ。(「内向きが続けば素通りされる」(続・第三の開国 争論)『朝日新聞』2011.1.21, p.19)</p> <p>▽亜細亜大学教授・石川幸一:環太平洋自由貿易圏を実現するための現実的な構想であり、TPP は包括的で、自由化水準の高い FTA である。農業の段階的な関税の撤廃も含め、「経過措置などの柔軟な対応を行えば、ASEAN の他の国の参加の可能性も開けてくる」し、日本も「TPP に積極的に取り組む方向で検討すべきであり、幅広い産業界を交えた研究を早急に始めるべきである」。(石川幸一「環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)の概要と意義」『国際貿易と投資』81号, 2010.秋, pp.64-74.)</p> <p>▽早稲田大学教授・浦田秀次郎:「TPP は貿易や投資の自由化だけではなく、環境、労働、食品安全など、企業や消費者のニーズに応える新たなルールも含んでおり、包括的な枠組みとなる。縮小せざるを得ない農業部門については、期間限定の農家への所得補償、構造改革と農産物輸出拡大が必要である。「先端技術を使う日本の農業は、国際的な競争力を十分にもっている」。(「戦略なき日本の TPP 交渉」『潮』623号, 2011.1, pp.100-105.)</p> <p>▽キヤノングローバル戦略研究所研究主幹・山下一仁:最近の日本の米価は 60kg 当たり「約 1 万 5000 円にまで低下している。反対に中国産米は 3,000 円から 1 万円強まで価格が上昇している」。日本は構造改革で、コストダウン、価格下落する。現在でも、生産調整が廃止されれば、「9,500 円程度に低下する」。「10 年後、日本が TPP に参加し、ゼロ関税で中国産米の輸入が始まったとしても、価格差が逆転している可能性があることを考えれば、国内市場はもちろん国際市場でも十分戦える」。(「識者インタビュー TPP でニッポン農業は耕変えよ」『農業経営者』19 卷 1 号, 2011.1, pp.32-33.)</p>	<p>▽東京大学名誉教授・宇沢弘文:貿易自由化の理念は、同じ土俵、同じルールで市場競争を行なうもの。しかし、現実には関税がある。「各国は、それぞれの自然的、歴史的、社会的、そして文化的諸条件を充分考慮して、社会的安定性と持続的な経済発展を求めて、みずからの政策的判断に基づいて関税体系を決めている」。「理念的にも、理論的にも全く根拠をもたない自由貿易の命題を適用して、すべての商品に対する関税の実質的撤廃を『平成の開国』という虚しい言葉で声高に叫ぶことほど虚しいことはない。農業が自由化されれば、人間生活に不可欠な「社会的共通資本としての農村」は「事実上、消滅するという結果になりかねない」。農業・農村の再生には、農村をコモンズとしてとらえ、「生産、加工、販売、研究開発など広い意味における農業活動を統合的に、計画的に実行する社会組織」とし、「兼業農家を、コモンズの主体的構成員と考える」べきだ。(「TPP は社会的共通資本を破壊する一農の営みとコモンズへの思索から」農山漁村文化協会編『TPP 反対の大義』2010, pp.8-18.)</p> <p>▽京都大学名誉教授・伊東光晴:「自然を相手にする農業の特質」や「土地制約性を無視し、構造改善とか、生産性を上げるとかいう考えは、現実の政策としては力をもたない」。関税を全廃すれば日本の畜産は崩壊する。「商品として残るのは、米にしる肉にしる、高品質のもの、果物・野菜栽培農家であろう」。アメリカの経済外交戦略を熟慮しつつ、対応「可能なのは、日本農業に大きな打撃を与えない国との間の 2 国間協定」だ。農業の再生に規制緩和と農外参入を強調するが、アメリカでさえその「歴史が示したのは、最適なのは、大型家族経営だということであった」。(「日本の米作・畜産は規模拡大政策では存立し得ない—TPP 参加は誤り」『エコノミスト』88 卷 72 号, 2010.12.21, pp.46-49.)</p> <p>▽大妻女子大学教授・田代洋一:「GDP 効果が大きいとしても、他方で農林水産業が滅び地方が疲弊すれば、日本は太平洋ベルト地帯のみがグローバル世界とつながって不夜城に輝き、その他の地域は闇に沈み、国土は荒廃する未来図しか描けない」。関税撤廃の「TPP への日本の参加姿勢には、非貿易的関心事項への配慮や『多様な農業の共存』への配慮のひとかけらもない」。これにより、WTO 交渉で「多くの品目をセンシティブ品目に入れて、関税引き下げ率を抑えるか」にあったが、その交渉継続は不可能となる。EPA/FTA 交渉でも同様だ。農業の再生には、①「『規模の経済』が働く土地利用型農業には規模拡大が必要だ。それには家族経営のそれと集落営農による協業化の二つの道がある」。②「農業経営継承者、新規就農者に対する思いきった助成策と、地域ぐるみで彼らを育てる姿勢が大切だ」。(「TPP 批判の政治経済学」農山漁村文化協会編『TPP 反対の大義』2010, pp.19-30.)</p>

(出典) 2010 年 10 月 1 日の菅直人首相の所信表明から 1 月末までの発表論文等を参照して筆者作成。

表2 主な直接所得補償政策関係予算の変遷

2009年度予算	2010年度予算	2011年度予算
	米戸別所得補償モデル事業(新規)(3,371):生産数量目標に即した生産を行った販売農家または集落営農を対象に、定額部分として全国一律に10a当たり15,000円(標準的な生産費と標準的な販売価格の差額)を交付し、変動部分として農家の販売価格と標準的な販売価格の差額を10a当たりで交付する。これにより対象農家は「標準的な生産費」が最低保証(補償)される。ただし、家族労働費は8割。	米の戸別所得補償交付金(新規)(1,980):前年度の「定額部分」に同じ。 米価変動補填交付金(2012年予算)(1,391):前年度の「変動部分」に同じ。「戸別所得補償交付金」と「米価変動補填交付金」により、前年度事業と同様に「標準的な生産費」(家族労働費は8割)は最低保証(補償)される。 加算(新規)(100)(再生利用・緑肥輪作・集落営農法人化):耕作放棄地への戦略作物の作付けに10a当たり水田10,000円・畑20,000円(条件不利地は同20,000円・30,000円)、休閑緑肥輪作に10a当たり10,000円、集落営農の法人化支援に1法人当たり定額40万円の交付金。
水田および水田・畑作経営所得安定対策(2,324):<都府県>一定の経営規模(地域基準あり)をもつ認定農業者(2.6~4ha)または集落営農組織(12.8~20ha)を対象に、生産費を販売収入では賄えない部分の支払(生産条件不利補正対策:麦・大豆を対象とする固定支払・成績支払)と当年産の販売収入が標準的収入を下回った場合の支払(収入減少影響緩和対策:米・麦・大豆を対象とする収入減少補填)を行う。<北海道>対象作物はてん菜、でんぶん原料用ばれいしよも含む。	同左(2,330)	畑作物の戸別所得補償交付金(新規)(2,129)(営農継続支払(面積支払)・数量支払):麦・大豆・てん菜・でんぶん原料用ばれいしよ・そば・なたねを生産数量にしたがって生産する販売農家・集落営農を対象に、数量支払として標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を直接交付し(品質に応じて加算)、さらに面積支払として農地を保全し営農を継続するために最低限の経費が賄える水準(10a当たり20,000円)を直接交付する。ただし、前者の支払が確定した段階でいずれか高い額が支払われる。
産地確立交付金(1,477):米の生産調整による転作物や地域特産の作物、水田農業構造などを考慮し、産地の創意工夫を活かした取組を支援する。地域により作物や取組内容により交付単価が異なる。	水田利活用自給力向上事業(新規)(2,167):実需者等に出荷・販売する農業者・集落営農を対象に、10a当たりで戦略作物の麦・大豆・飼料作物に35,000円、同米粉用・飼料用・バイオ燃料用・稲発酵粗飼料用の稲に80,000円、同そば・菜種(食用油用)・加工用米に20,000円、戦略作物以外の作物に10,000円、二毛作に15,000円を交付。このうち麦・大豆については水田経営所得安定対策に基づく生産条件不利補正の交付金を引き続き交付(平均で、小麦:固定支払27,000円・成績支払13,000円、大豆:固定支払20,000円・成績支払7,000円)。「産地確立交付金」を激変緩和措置として弾力的に運用。	水田活用の所得補償交付金(新規)(2,233):前年度事業とほぼ同じ。ただし、耕畜連携助成10a当たり13,000円を統合。また、2010年度の激変緩和枠(260)を発展的に解消し、戦略作物以外の作物への10,000円の助成(204)と一体化し、地域特産物の新興や戦略作物の生産性向上の取組みを支援する「産地資金」(430)を創設。
水田等有効活用促進交付金(404):大豆・麦等の転作物の作付けを拡大した場合、拡大面積に対して助成金を交付する。		
需要即応型水田農業確立推進事業(677):大豆・麦・飼料作物・米粉用米・飼料用米を対象に、市町村単位、農協支所単位などでまとまって流通体制の効率化・品質向上・環境保全・加工業者とのマッチングなどに取組んだ生産者に助成金を交付する。		
国産粗飼料増産対策事業(23):飼料自給率の向上、口蹄疫等の侵入防止の観点から国産稲ワラ等の利用を拡大する。稲発酵粗飼料生産に10a当たり10,000円、等の助成。	耕畜連携粗飼料増産対策事業(新規)(16):稲ワラの飼料利用・水田放牧等の取組みに、10a当たり13,000円を助成。	
農地・水・環境保全向上対策(261):地域において、農地・農業用水等の資源や農村環境を守り、高める地域共同の取組み(1階)と、地域の農業者や地域ぐるみで環境負荷低減・環境保全に向けた先進的な営農活動(2階)を支援する。	同左(273)	環境保全型農業支払(新規)(48):前年度事業の2階部分を切り離し、地球温暖化防止・生物多様性保全に効果のある営農活動を支援。 農地・水保全管理支払(新規)(286):「環境保全型農業支援」を切り離し、集落が行う水路・農道等の補修・更新等活動に対して新たに支援し、長寿命化対策を強化。名称も変更。
中山間地域等直接支払制度(235):生産条件が不利な地域の一団の農用地の利用、生産・資源管理活動の維持等を図るために、それらを担う農業者、農業組織等に交付金を交付する。	同左(265)	同左(270):条件不利地域における戸別所得補償制度の補充となるように拡充(離島等平地を傾斜地扱い、特認農用地の単価の引上げ、個人支払の改善等)。

(注) ()内の数字は予算額(単位は億円)。2009年度・2010年度は概算要求決定額、2011年度は概算要求額。左右の並びは共通性の高い事業・対策であり(同じ事業・対策の名称変更もある)、予算の継承を意味しない。

(出典) 各年度「予算、決算、財務書類等」<<http://www.maff.go.jp/j/budget/index.html>>等、農林水産省ウェブサイト<<http://www.maff.go.jp/j/press/>>等を参照して筆者作成。