

第1756回（6月30日）

食料・農業・農村基本政策に 関する意見とその評価

堀 越 孝 良

農業総合研究所では、「食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ」の公表（平成9年12月）を契機に、専門家の間で幅広い意見交換を行うことを企図し、本年1月中旬より2月末まで、主として研究者等を対象に、食料・農業・農村政策に関する意見募集を行った。応募された意見は11件で、意見提出者は国立試験研究機関職員4名、県立試験場職員3名、大学教官2名、元団体職員1名、元国立試験研究機関職員1名であった。

提出された意見について、定例研究会の場を借りて意見交換を行った。意見提出者が2名参加したほか、農業総合研究所内外の研究者等約30名が出席した。研究会の報告では、意見内容を紹介し、現行農業基本法との対比などを行った。併せて、基本問題調査会に提出された要望のうち、内容の判明したもの（基本問題調査会に配布された団体等の要望）について、その概要を紹介した。以下は、研究会における報告等の概要である。

1) 政策目標に関して

現行の農業基本法の政策目標は、農業の比較生産性の向上と農業従事者の所得増大である。「中間取りまとめ」では、生産性の向上は目標に掲げているが、農業従事者の所得増大については触れるところがない。応募意見では、現行農業基本法のいずれの政策目標についても言及はなかった。

「中間取りまとめ」で両論併記とした論点のうち、国内農業生産の位置付けに関しては、国内農業生産を基本として輸入を組み合わせてきたこれまでの路線に特段の反対論はなかった。また、自給率を政策目標とすることに関しては、二つの意見が主食用穀物自給率を70%にせよとの意見であった。自給率を

政策目標とするにしても、どのような自給率を採るかでその意味は全く異なる。

関連して、備蓄について言及している意見があった。現実には、米と飼料用穀物について備蓄を行っているところであるが、備蓄の基本的考え方などは、現行農業基本法では明らかでない。

また、意見のうちのいくつかが農地面積の確保や拡大について言及していた。現行農業基本法では「土地及び水の農業上の有効利用及び開発」を規定している。他方、「中間取りまとめ」では、「国民にとって最低限必要な栄養水準を検証し、これに必要な農地総量を明確化すべきである」と目標の明示を提言している。農地利用率にも配慮しながら、どのような形式で、農地総量を明確化するのか議論される必要がある。

農地等の公益的機能に関しては、その重要性を強調する意見が多かったが、一つだけ、農地よりも自然草地、湿地、雑木林等の方が国土保全機能、環境保全機能が大きいことを指摘する意見があった。現行農業基本法には、農地等の公益的機能に触れるところがなく、他方、林業基本法では「国土の保全その他森林の有する公益的機能の確保」に考慮すべきことをうたっているところであり、農地と林地等に関する公益的機能に関しての整理が必要と考えられる。

2) 政策手段に関して

政策手段に関しても、様々な提言又は意見があった。注目されるのは、株式会社の農地取得に関して、農業に関係ある立場にある方の意見は、株式会社の農地取得を全面的には否定していないことである。担い手に関しては、小農保護論と規模拡大論に分かれ、その中間に多様な担い手論が位置付けられる。多様な担い手としては、集落営農法人や農業公社の農業経営に期待する意見があった。

また、米の生産調整問題に関して、自主減反に対するメリットと作付へのペナルティー

制度、作付枠の売買制度等を提言する意見があった。「中間取りまとめ」では、市場原理の一層の活用、経営安定政策の導入、生産者自らの問題としての対応等を述べているところであり、そうした基本的方向の中で、今後具体的に検討されるべき問題であると考えられる。

3) その他の意見

今回の基本問題調査会開催のきっかけは、WTO条約の締結にある。WTO条約においては、包括関税化の原則が書き込まれたほか、国内支持の削減が約束されている。これらの規定が、我が国農業政策に与える影響には、非常に大きなものがあると考えられるが、「中間取りまとめ」ではこれに触れていない。応募意見の中には、国境調整措置の再検討を述べ、自由化原則の再考を求めている意見があった。また、この意見は、セーフガードの活用を述べている。現行農業基本法では、農産物輸入による価格低落の際には輸入制限その他の措置をとるべきことを規定しているところである。

また、輸入飼料依存ではなく、放牧などによって林地及び畑利用の畜産を提唱する意見があった。輸入穀物依存の畜産が食料自給率を低下させている実態を踏まえた意見であり、その農地利用について第3セクターを提唱している。

さらに、原産地認証制度が必要だとする意見、農協・森林組合の経営などにも触れ、設立や区域の自由、統一協同組合法制の検討を提言する意見もあった。いずれも、検討すべき重要な課題であろう。

意見には、環境、国土保全等経済外的な価値に着目して直接所得補償を述べるものがあった。問題は、何に着目して、どの程度の金額を、どういうルートで誰に配分するかということであるように考えられるが、期待に十分応えた提言は見当たらなかった。

農村定住対策に関連して、農業技術者の若

年退職就農促進を提唱している意見があった。この意見提出者は、県の試験場に勤務の傍ら、町内の空き家に都市住民を斡旋しており、自らも定年を待たずに帰農することを宣言している。重みを持つ提言である。

政策推進主体に関して、「農業」は地方自治に支えられなければならないとし、長野県宮田村や静岡県掛川市を先進事例としてあげている意見があった。現行農業基本法では、「地方公共団体は、国の施策に準じて施策を講じるように努めなければならない」と規定している。食料の安定供給は国の重要な責務であるが、農業の多面的機能の中には、地方公共団体が責任を持つべき機能もあると考えられる。

応募意見のほとんどは、意見であり知見ではなかったが、一つだけ1980年頃をピークに世界の1人当たり穀物生産量が減少に転じているという研究結果（食品総合研究所柳本正勝氏）が送付された。なお、この知見に関しては、その経済学的な意味付けが議論になるところであるが、研究会において、穀物生産の「増加トレンドの永続的な転換を意味するものではない」とのコメント（当所海外部井上研究員）が行われた。

4) 基本問題調査会あて要望

基本問題調査会あて要望をみると、次のような傾向が指摘できる。国内農業生産を基本とすべきこと、自給率を政策目標とすべきことについては、意見（要望）はほぼ一致しているとみられる。株式会社の農地取得に関しては、多くの意見が株式会社の農地取得を認めるべきではないと明言しているのに対し、都道府県知事の意見には明言することに躊躇する傾向がみられる。中山間地域等の直接所得補償導入に関しては、平地農業地域などでは積極賛成論が少なく、また、利害関係のない団体では積極賛成論が多い傾向がみられる。