

# 国民が支える 国民のための農業を!



左から

合瀬宏毅氏 (モデレーター)  
日本放送協会 (NHK) 解説委員

森 雅志氏  
富山市長

佐藤正志氏  
新潟ゆき代表取締役 /  
全国稲作経営者会議会長

數土文夫氏  
副代表幹事・農業改革委員会委員長 /  
JFEホールディングス取締役社長

経済同友会では、2009年7月に提言「直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を」<sup>(※1)</sup>をまとめた。これをベースに、わが国の農業が抱える問題、強い農業を育てる方策、新政権の戸別所得補償制度などについて、各々の立場から議論を重ねた。

## 人口増、異常気象で世界的な食料危機の可能性は高い

合瀬:2008年前半、われわれは食料価格の急騰を経験した。増え続ける世界人口に加え、これからは気候変動も心配だ。不安定な食料生産の下、世界のどこかで異変があれば、価格は急変する。今の国内の生産体制で、日本は大丈夫だろうか。

數土:日本ではコメ余りと言っているが、世界では人口増が続いている。ご指摘のように天候変動のリスクも

ある。いつ食料危機が来てもおかしくない状況であり、食料問題は安全保障の一つとして考えるべきである。

佐藤:現場でも、農作物に対する気象変動の影響を感じている。収穫時期のズレやコシヒカリ産地の北上などが挙げられるが、何より害虫や病害の被害も大きい。

森:地球規模では水の問題もある。今まで灌漑農業<sup>かんがいのうぎょう</sup><sup>(※2)</sup>をしていなかった地域が、灌漑を始めたことによる水不足で、耕作不適地が増えてしまっている。また、日本は特定の国に偏って農作物を輸入しているため、

オーストラリアで大干ばつが起これば、うどん用の小麦が急騰する。日本の食料状況は、非常に脆弱な状況にあると言える。

現在、日本の農地は約465万ヘクタールある。全体の生産量を維持するためには、今ある農地を守っていくことが最低条件である。

## 年収がマイナスになる小規模コメ農家をどうするか

合瀬:食料価格の急変で、浮かび上がったのが日本農業の矛盾だ。

※1 提言「直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革 — 国土保全・持続的農業生産維持・消費者重視への転換 —」  
(2009年7月29日発表)  
URL <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/090729a.html>

食料自給率は低いのにコメを減らし、家畜の飼料は輸入に頼る一方で、農地が放置されている。この状態に対し、国内の農業はどう変わっていくべきか。

**数土：**日本人は自給カロリーの約60%



合瀬 宏毅氏

日本放送協会 (NHK) 解説委員

「農業分野を担当し始めた当初は、経済原理で動いていない農業を理解できなかった。農業政策には地域政策が組み込まれており、自民党、農林水産省、農協という限られた範囲で決められていることが問題を見えにくくしている。消費者と一緒に考えて考えることができるように、農業の現状を紹介していくことが私の役割である」

1959年佐賀県生まれ。山口大学経済学部卒業後、NHK入局、鹿児島や名古屋などで勤務。経済番組のディレクター、プロデューサーとして活躍。NHKスペシャル、モーニングワイドの担当を経て、2000年から農業分野の解説委員を務めている。約300人のジャーナリストが個人の資格で参加している「農政ジャーナリストの会」の会長を務める。

をコメに頼っている。一方で、コメの生産規模はほとんど拡大していない。例えば養鶏(卵)の生産規模は、昭和35年から約1,200倍になっている。養豚も数百倍だ。これに対してコメは、昭和35年から1.7倍にしかなっていない。42.2%の農家が0.5ヘクタール未満という小規模経営であり、経済合理性が低い。農機具をそろえて肥料を購入したら、赤字になってしまう。農水省の試算では、時給マイナス100円、年収はマイナス10万5,000円である。こうした農家を放置していたら、農業再生につながらない。生産面において大規模化を進める必要がある。

**佐藤：**私は企業勤めをし、新潟に帰ってきて農業を始めた。やるからには大規模な専業農家を目指した。農業の現場は閉鎖的ですがらみが多く、受け入れてもらうのにも時間がかかった。地元信頼され「やってい

ける」と確かな自信を持てるようになったのは、この4、5年のことだ。時代の変化に対応しきれていない農協の存在にも問題がある。農協は市場原理を無視してきた。

### 生産量でなく湛水面積に応じ農家に国土・環境保全の委託料を直接支払い

**合瀬：**国内に目を向けると、かつては機能した制度が現実に合わなくなっている。こうした問題意識を背景に2009年7月に経済同友会の農業改革委員会で提言を発表されたが、そのポイントを説明いただきたい。

**数土：**1点目は4兆円もの巨大な公費を投入しているのに、稲作は衰退の一途をたどっているということ。これによりどれだけ生産性が向上し、規模が拡大したのか、投資効果の検

### ■水稲作付面積規模別農家戸数の推移と所得

作付面積規模	農家戸数(千戸、%)				増減率 (05年/00年)	総所得 (千円)	農業所得 (千円)	農業所得 概算時給
	1990年	1995年	2000年	2005年				
0.5ha未満	1,327 (51.6)	1,056 (45.9)	824 (47.2)	591 (42.2)	▲28.2	4,415	▲105	▲100円
0.5-1.0	740 (28.8)	684 (29.7)	511 (29.3)	432 (30.8)	▲15.5	4,773	36	300円
1.0-3.0	451 (17.5)	480 (20.9)	346 (19.8)	312 (22.3)	▲9.7	4,510	649	NA
3.0-5.0	40 (1.6)	52 (2.3)	38 (2.2)	39 (2.8)	1.5	4,748	1,919	2,000円
5.0-10.0	14 (0.6)	23 (1.0)	19 (1.1)	21 (1.5)	7.8	5,500	2,999	NA
10.0ha以上	1 (0.1)	5 (0.2)	5 (0.3)	7 (0.5)	29.1	8,243	6,410	10ha-15ha 3,100円
合計	2,574 (100)	2,301 (100)	1,744 (100)	1,402 (100)	▲19.6			平均(1.2ha) 900円

資料：農林水産省「農業センサス」「農業経営統計調査」から

注 1) ( )内の数値は、各年における各規模階層の占める割合

2) 90年、95年については、販売農家における水稲の収穫面積および収穫農家数

00年、05年については、販売農家が販売目的で作付した水稲作付面積および作付農家数

3) ラウンドの関係で合計と内訳が一致しない場合がある。 4) 一部推定値を含む

※2 灌漑農業：農地の外から水を引いてくる農業。用水路を設け、河川や池などから人工的に水を引いてくる。雨水などだけに頼る原始的な農業に対して、大量に農産物を生産できる。



証も指標も何もない。これは経済人から見ると非常に不可解なことだ。2点目は、われわれの提言は農家への補助ではなく、国土・環境保全を農家に委託するというもの。直接支払いの対象も農業所得が総所得の50%以上を占める主業農家とした。自給がマイナスとなる小規模農家を対象としていたのでは、農業の再生につながらない。

**合瀬:**<sup>たんすい</sup>「湛水」<sup>(※3)</sup>というキーワードを使っておられるが。

**敷土:**多雨で急峻な地形のわが国では、水田に代表される農地の湛水機能は国土・環境保全の面で、極めて大きな役割を果たしている。その意味で、湛水農業を相応の国費で支援することは国民の納得も得やすい。また、生産量でなく湛水面積に応じて支給する。支払い金額は10a当たり5万7,500円とした。これは1俵当たり約6,500円であり、この水準であれば、減反<sup>(※4)</sup>廃止で生産量が増え、現行米価1万5,000円が8,500円に下がったとしても、農家の所得水準は維持される。財源規模は、減反されている水田も含めてすべて湛水したとしても、最大で1兆円。これでも

米価が8,500円まで下落すれば、国民全体で約7,800億円のメリットが享受できる。

**森:**減反は、どんどん拡大してきた。その面積は水田全体の4割に及ぶ。うまく転作して親子2人で2,000万円の収入がある農家もいるが、転作できずに耕作を放棄している人が多いのも現実だ。急に他の作物を育てると言われても、ノウハウも農機具も、コメとは違う。規模が大きいため、かえって転換しづらいという面もある。だから耕作放棄地を減らすため「湛水する農地に補償する」という提言はとても理解できる。米価が下がることは、消費者にとって利益だ。全体でリターンになる。国レベルで検討する価値があると思う。

**佐藤:**農家の経営も成り立つと思う。われわれが販売努力をして、付加価値を加えればコメは売れる。しかし規模を拡大したくても、農家は土地を貸すことに慎重だ。行政や有識者などが情報発信し、離農しなければならぬ人が離農しやすいよう、誘導することも必要ではないか。

## 新規用途米が切り開く 新しい市場がある

**合瀬:**今回の提言では、段階的な減反廃止を提唱している。コメに依存する農村が不安定になる恐れはないのか?

**佐藤:**主食米にしか目がいていないが、コメには、加工用米や飼料米という用途もある。現在、飼料のほとんどを海外に頼っている。市場を開拓すれば、コメは必要になってくる。また米粉<sup>(※5)</sup>も脚光を浴びている。本当に消費者に食べてもらえるかが不安だから、大手製粉メーカーの参入はまだ進んでいないが、実際は、小麦粉に2割の米粉を混ぜても品質に問題はない。小麦の2割が米粉に置き換わるとすれば、かなり大きな市場になる。



### 森 雅志氏

富山市長

「農業政策は基礎自治体の課題である。私自身も専業農家に生まれ、農家の思いを受け継いでいる。水田は洪水を防止する緑のダムであり、地下水の涵養<sup>かんよう</sup>にもなるので、下流域も恩恵を受けている。社会政策という観点から考える必要がある。また、大規模な農業経営体をどう育てるかも常に考えている」

1952年富山県生まれ。中央大学法学部卒業後、77年司法書士・行政書士事務所を開設。95年富山県議会議員選挙に出馬し初当選、99年に同再選。2002年旧富山市長選に出馬し初当選。05年市町村合併に伴う富山市長選に当選。09年、同市長選で再選。JR西日本から引き継いだ富山港線を利用して路面電車を運行する富山ライトレールの初代社長、現会長を務める。司法書士。

※3 「湛水」:水をたたえる・溜める、という意味。

※4 減反政策:コメの生産調整を行うための農業政策。コメの作り過ぎによる価格下落を防ぐため、生産抑制することから「減反」の名が付いた。減反に協力した農家には、コメから他の作物への転作に対して奨励金を出すなどしていたが時代の変化とともに機能しなくなり、耕作放棄地、休耕地が増え、国土保全の観点からも問題となっている。

※5 米粉:米を製粉したもの。従来の和菓子の原料である上新粉などだけでなく、小麦粉に混ぜてパンやうどん、スパゲティなどの材料と用途の拡大が期待されている。国産米の消費拡大につながる。



左から合瀬宏毅氏（モデレーター）、森 雅志氏、佐藤正志氏、数土文夫氏

**数土：**提言では、作るものが主食米であれ、加工用米であれ、バイオ燃料用の稲ワラであれ、湛水農業であれば直接支払いの対象とする、とした。湛水は国土と環境を守ることになる。そういう発想の方が、税金を投入することに国民の抵抗は低くなるのでないか。農村の荒廃も防げる。新しい展望を開く提言だ。

### 新政権の戸別所得補償制度は5年、10年先に禍根を残すだろう

**佐藤：**これまで農家は、減反制度に甘え過ぎてきたと思う。減反に協力

的な地域ほど産地確立交付金<sup>(※6)</sup>（いわゆる転作奨励金）を多く獲得し、コメから他の作物への転作支援も手厚かった。だが、少なかった地域は悲惨だ。担い手対策をしたいと思っても、お金がない。私は全国稲作経営者会議<sup>(※7)</sup>のメンバーだが、この交付金制度は一度リセットしてほしいとお願いしてきた。今回の改革で、全国一律で交付金が削減されることになったことは評価している。思ったよりも削減額が多く、驚きもあったが、あるべき姿に近づいたと思う。これからが工夫のしどころだ。

**森：**一方で、交付金の削減には大きなショックがあるのも事実だ。富山県

では、そろそろ今年の作付け計画を立てなければならない時期だが、交付金の減額分も考慮に入れ、何をどれだけ作っているか計画が立てられず、困っている農家も多い。激変緩和措置が必要だろう。

**合瀬：**民主党は、地域への支援から戸別所得補償など農家一戸一戸に対する政策に転換している。これについてはどうお考えか。

**数土：**民主党の戸別所得補償で、これまで大規模農家に貸していた小規模農家が、農地を返してほしいと求める動きが出ている。米作の生産規模を拡大しなければならない時に逆行している。5年、10年先にまで

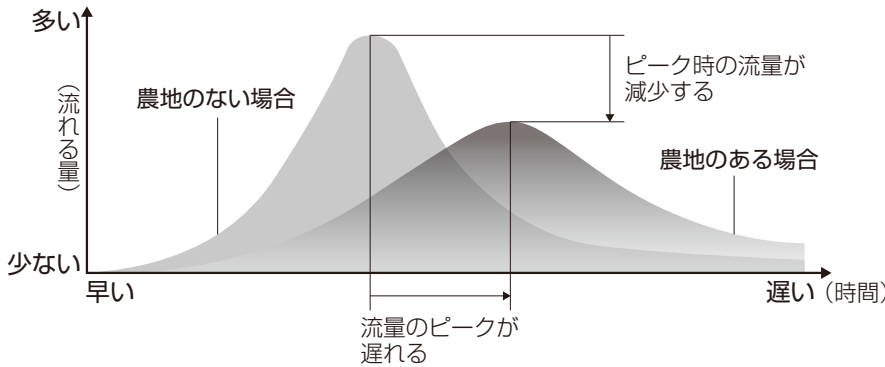
※6 産地確立交付金：2004年度の米政策改革の大きな柱となっている助成措置「産地づくり交付金」が、2009年度に名称を変えたもの。2009年度予算の概算要求は1,447億円。それまでの転作助成金は全国一律の要件・単価だったが、地域自らの発想で構造改革に取り組む地域への助成措置となっている。2010年度から予定される戸別所得補償制度によって、制度の改廃が濃厚。

※7 全国稲作経営者会議：稲作を経営基盤とする農業経営者の自主的な全国組織。産業としての稲作確立を目指している。全国に都道府県組織がある。



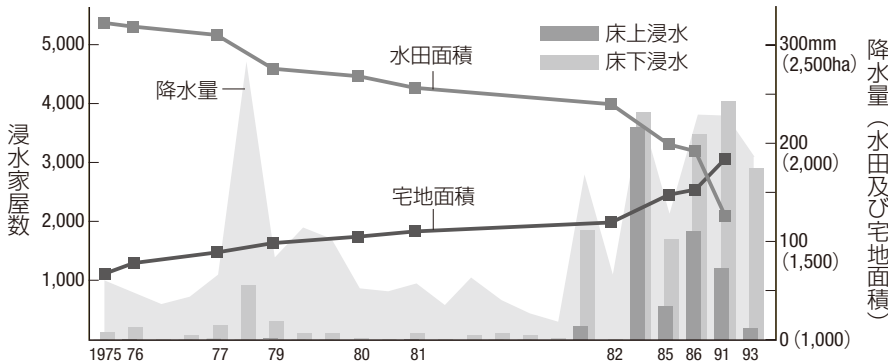
■農水省「農業・農村の多面的機能を見直そう」より

●河川のピーク流量



河川の流域に水田や畑があると、水田や畑がない場合に比べて、大雨が降った後、河川の流量がピークに達する時間が遅くなり、ピーク時の河川の流量が抑えられる。

●水田面積と洪水被害の推移 [埼玉県越谷市の事例]



出典：関東農政局計画部「平成5年度農業農村基盤国土・環境保全機能維持増進対策調査報告書(越谷地区)」(平成6年)

都市化の進展に伴って河川の流域が宅地化されると、雨水を保留し、浸透させるという、水田や畑が備えている機能が低下し、同じ規模の雨が降っても流出量が大きくなる。このため、少量の降雨で一時に洪水が発生するという、いわゆる都市型水害が多発するようになる。

禍根を残してしまう政策だと思う。

**合瀬:** 本来の所得補償は、関税引き下げや価格の下落に対するセーフティネットの意味を持つ。今回はさらに食料自給率向上の狙いもあるようだ。しかし、減反廃止でいったん耕作放棄された土地を水田に戻すことは、なかなか難しいのではないかと。

**數土:** 資金、労力、時間もかかる。だからわれわれの提言でも「段階的に」

とした。技術的・物理的にも時間がかかり、現実的には段階的にならざるを得ない。

**森:** 農林水産省は耕作放棄地を復活させる費用について、全額を補助する制度を作った。しかし、誰も手を挙げない。これにお金を使うなら、上流域の環境保全に使った方がいい。耕作放棄される田には、その農家の事情がある。労働力が不

足している場合もあれば、コメが作りにくい田もある。せつかく水田に復しても、2、3年で元に戻るのには目に見えている。耕作放棄地が今日、

數土 文夫氏

副代表幹事・農業改革委員会委員長 / JFEホールディングス取締役社長

「経済同友会が農業問題を研究する目的は三つある。一つは、地球規模の人口増による食料危機への対策、二つ目は、多額の公費を投入しているが投資効果がなく、貿易立国としても国益を削いでいる農業政策の問題、三つ目は、国土保全の観点から、農地や山林を荒廃させてしまう減反政策。これらを国民の責任として考えていかなければならない」

1941年富山県生まれ。64年北海道大学工学部冶金工学科卒業後、川崎製鉄に入社。水島製鋼部長、水島製鉄所企画部長などを経て、92年理事、94年取締役、97年常務取締役、2000年代表取締役副社長、01年代表取締役社長に就任。02年JFEホールディングス設立と同時に取締役(非常勤)となり、03年JFEスチール代表取締役社長(GEO)、05年よりJFEホールディングス代表取締役社長(CEO)。06年4月経済同友会入会、07年より副代表幹事。06～07年度地球環境・エネルギー委員会委員長、08～09年度農業改革委員会委員長。



明日で、元に戻ることはない。現場の物理的な問題があるからだ。

**合瀬**：米作は、平場では規模を拡大していけるが、コメしか作れない中山



佐藤 正志氏

新潟ゆき代表取締役／  
全国稲作経営者会議会長

「かつて農協で販売していた農家も、いまでは98%が私どもを通してコメを出荷するようになった。デパートなどで販売する中で、良い情報も悪い情報もすべて生産現場である農家に報告している。販売の方にも実際に生産現場を見ていただいている。市場原理は無視できない。農家に「佐藤についてきてよかった」と言われるよう頑張っている」

1951年新潟県生まれ。70年ホンダSF関東に入社、サービスと部品の販売管理部門でキャリアを積み、76年母親をがんで亡くし、翌77年新潟に戻り農業に従事。88年新潟県稲作経営者会議に入会。93年から新潟県農業会議経営コンサルタントとして、農家の複式簿記の記帳指導に当たる。2002年、集落の有志と「岩船有機生産者協会」を設立。04年新潟県稲作経営者会議会長に就任。06年、コメの集荷・販売を担う有限会社新潟ゆき設立、07年に株式会社に改組。07年全国稲作経営者会議会長に就任。

間地の農家をどうすればよいのか。

**森**：一つは農業資源を守るという視点だ。何十キロメートルも続く農業用水路、<sup>ずいどう</sup>隧道、頭首工<sup>(※8)</sup>などには、江戸時代から使われているものもある。上流が荒れると、下流域にも大きな影響がある。国土保全、防災の意味でも、特に上流域の農業資源の維持は必要だ。中山間地は急峻で、水路を流れる水は速い。流量も多く、小水力発電<sup>(※9)</sup>ができる。売電することで、保全費用の一部を賄えると考えている。もう一つは、中山間地に住んでいる人たちの生活をどう守るか。これは農業というより、シビル・ミニマム<sup>(※10)</sup>を守ることと、彼らが所有する農地をどう維持するかを考えなければならぬ。富山市では、中山間地の水田は、水を張るだけで、栽培しなくても、1反につき1万円を出している。「コメを作らなくてもいいから、あぜや水路は維持管理をしてください」ということだ。

### 経営感覚のある人材が 次代の農業の担い手に

**數土**：大規模化のためにはお金がある。しかし、新しい農業スタイルに対して、農協はもっと援助をすべき。農林中金は60兆円を超える資産があるが、そのうち農家への支援に回している資金は約6千億円で、全体の1%にも満たない。農協系統ファンドとしての本来の役割を果たしておらず、日本の国力を高めるための農家の育成にもっと積極的に取り組んで

ほしい。

**合瀬**：農業のビジネス・モデルはさまざまで、評価も難しい。高度化した農業経営について行けない農協も多く、経営を見る能力も落ちているのではないかと。

**佐藤**：私の場合、農協を通さずにコメを流通させていたため、農協から融資の窓口をふさがれた。仕方なく決算書を持って市中の銀行に融資の依頼に行った。ところが銀行は、農業は不勉強で分からないので農協へ行ってくれと言う。何年間も断られた。やっと最近農業経営に対する信用貸しが動き出し、銀行の方が「力を貸してほしい」と言ってきた。農業への金融商品を開発するから農業の現場や制度の話をしてほしいというのだ。時代は変わりつつある。

**森**：確かに経営感覚のある農業者が少ない。富山市では、一定規模で集落営農を始める時、機械・施設等の整備にかかる経費を1,600万円を限度に、2分の1を補助することにより、規模の大きな農業を育成している。しかし、10年経てみると、農機具が古くなっているのに、減価償却もいい加減で留保金もない。それなのに、また貸してくれとなる。こんな事態にならないためにも、経営感覚のあるリーダーの存在が不可欠だ。加えて、現場のマンパワー確保が必要だ。富山市では高齢化した農家の仕事を一般の市民が手伝う仕組みについて、5年前から研究、実践に取り組んでいる。野菜の品種改良等に取り組

※8 頭首工：河川などから用水を取水するための一連の施設全般を指す言葉で、堰、用水の取り入れ口、魚道などを指す。

※9 小水力発電：小規模で建設費、運用費が安い水力発電。大型ダムを建設して巨大な流水を生み出すのではなく、自然に存在する小さな河川や水路などの流水を利用して発電する。

※10 シビル・ミニマム：自治体が住民のために最低限、保障しなければならないとされる生活基盤。上下水道、道路など。

※11 認定農業者制度：農業経営基盤強化促進法に基づいて、市町村から農業経営改善計画の認定を受けた農業経営者、農業生産法人のこと。認定を受けると、金融や税制で支援を受けられる。2005年度は19万1,633経営体が認定されている。「担い手農業者」とも呼ばれる。



んでいた農業センターを廃止し、農業を学ぶ2年制の学校をつくった。ここで学んだ人は農業ヘルパーとして登録してもらおう。現在120人で、年間延べ760人を農家へ派遣している。ヘルパーでは満足できず、果樹園を経営したいという人も現れた。農地という資産は農家が保有したまま、意欲のある人が経営を担う。こういう仕組みづくりが大切だと思う。

**合瀬:**まさにその通りだと思う。今回の経済同友会の提言はインフラづくりだが、この先は、人材づくりなどがセットになってくるだろう。

## 農政は国家百年の計 いまこそ基本路線を定める

**合瀬:**農業への公金投入では、政策の妥当性はもちろんだが、一戸一戸の農家の経営内容の公開も必要だ。EUではかなりの金額が農家に直接補償されているが、その代わりに、この金額がどう使われているのかがすべて公開されており、インターネットで見ることができる。

**佐藤:**県の委託を受けて、農家の経営指導をしていたことがある。決算資料を見ないと、経営指導はできないが、農家からは言葉だけで相談される。話が進まないのだ。そこで、

「私はこうだ」と自分の決算資料を見せ、説明すると、「実は」と数字を出してくる。まだまだ意識は低いが、国の支援をいただくのだから、どんどん公開していくべきだろう。

**合瀬:**農業に公費を投入することに国民的合意はできている。あとは、誰に、どのように給付するか、だ。

**數土:**経営者として計数管理をしてこなかった農家が多い。これからの農政は、族議員、農林水産省、農協の「三者懇談会」に代わって、消費者を加えた「四者懇談会」を持つべきだ。消費者を入れることで、透明性、効率性を担保できる。そもそも消費者が存在しないビジネスは一人前になれない。

**合瀬:**今後、農家への直接支給の流れは強まり、その分、農家の責任は高まるだろう。

**佐藤:**認定農業者制度<sup>(※11)</sup>では青色申告が義務付けられているにもかかわらず、していない人もいる。しかし、しっかり数字を書き記すことは大切だ。数字がないと、「これこれこうだから、もっと融資してほしい」と主張できない。経営規模が大きくなるほど、しっかり計数管理をすべきだ。

**合瀬:**公的な支援を受けるのは、経営感覚のある人であるべきということだ。最後に、今後の農業への期待を一言ずつお願いしたい。

**森:**富山市長という私の立場からは、いま残された農地を守ることを、農家でない一般の方々にも理解していただきたい。これは絶対命題だ。これを前提に、大規模営農体を育て、自立できる農業を発展させる。一方で、中山間地など経済合理性に見合わない土地も守る。川上を守ることは、川下の住民にとっても大切なことだ。

**佐藤:**農業の生産現場は、市場原理になじまない部分が多い。その部分は公費などで支援する必要もある。一方で、販売は市場原理そのもの。生産と販売という相反する二面をどう調整するか。民主党政権になって、農政が変わろうとしている。いろいろな場面で声を出していきたい。

**數土:**世界中、どこの国でもそうだが、農業問題は、市場原理だけでは解決できない。日本は特に急峻な土地が多いから、なおさらである。環境保全も含めて、農業の多面的機能を消費者も理解しなければならない。農業は教育と似て、国家百年の計なのだ。今は農業の転換期だ。この10年くらいが、これから100年の農業政策の基本方針を決める最後のチャンスだと、とらえている。政治家、官庁、農家、消費者、みんなで協力し合うことが大事だ。

(座談会は2009年12月15日に開催)

## ■今後の農業のあり方(概念図)

