

日本農業をめぐる今日の情勢と農業委員会の役割

岩手大学人文社会科学部 横山英信

本日のお話しの内容

1. 改正農地法をめぐる問題
2. 戸別所得補償制度をめぐる問題
3. TPP交渉参加をめぐる問題
4. 農業委員会の今日的役割

1. 改正農地法をめぐる問題

(1) 改正農地法（2009年6月成立，同年12月施行）の基本的性格

- 「農地の所有と利用の分離」を軸に置いた，法理念自体の大幅な改編
 - ＝ 「適正・効率的利用主義」が中心に座る（「耕作者主義」の曖昧化）
 - 一般株式会社の農地賃借による農業参入のほぼ全面的な解禁
 - * 以前から財界が要望していた内容に一部応えたもの

○改正の背景と「理由」

- ・耕作放棄地の増加，担い手の高齢化，担い手減少による地域農業の疲弊
 - 「家族経営では限界。これを打開するために株式会社の農業参入を進めよう」
- ・しかし，地域農業・日本農業衰退の真の原因は農産物輸入自由化・農業保護後退を進め，農業を採算のあわない産業にしてきた農業政策にこそある。
 - 真の原因の解決なくして，地域農業・日本農業の再生なし

(2) 改正農地法の概要

①「耕作者主義」から「適正・効率的利用主義」へ

旧法第1条（この法律の目的）

「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。」

改正法第1条（目的）

「この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ、農地を

農地以外のものにすることを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者に
よる地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用
関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることによ
り、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もって国民に対する食料
の安定供給の確保に資することを目的とする」

→ 家族経営を中心においた従来の法体系を大きく転換

- ②「適正利用がない場合の農地貸借契約の解除」を条件とした賃借権の取得主体の拡大
→ 「農地の所有と利用の分離」の考えに基づいて、一般株式会社の農地利用をほぼ
全面的に認める
- ③農地の賃貸借の存続期間の延長（民法規定の20年を、特別法＝農地法で50年に）
- ④農地転用規制の強化
公共転用の許可不要原則の見直し、違反転用に対する罰則強化など
- ⑤農業生産法人の要件の更なる緩和
- ⑥遊休農地対策の強化
半強制的な賃借権設定＝特定利用権の全遊休農地への拡大
→ 根拠法を農業経営基盤強化促進法から農地法へ移す
- ⑦小作地所有制限・国家買収規定の廃止
- ⑧標準小作料制度の廃止など

（3）改正農地法について留意しておくべき点

- ①「耕作者主義」の曖昧化 — 最大の問題点
最重要の視点 — 日本農業全般が採算のとれない環境に置かれている現状で「耕作者
主義」の曖昧化はいったい何をもたらすのか
* 「家族経営ではダメでも、株式会社なら何とかなる」は根拠のない幻想
- ②「適正利用がない場合の農地貸借契約の解除」は実効性をもつか
・農地法第3条による事前チェックの困難性
・何を以て「適正利用でない」と判断するのか
→ 農業委員会・都道府県知事が「適正でない」と判断して許可取り消しを行おう
としても、相応の「小作料」が支払われる限り、借り手側だけではなく貸し手側
も「適正利用」を主張する可能性がある
・地域農家、集落営農との調和をめぐって
- ③一般株式会社の権利取得は賃借権だけで止まるか
・一般株式会社の農地賃貸借による農地利用の全面的解禁によって生じる事態
「農業を行っているにも拘わらず、農地所有は認められていない一般株式会社」
VS「農業を行っていないにも拘わらず、農地所有は認められている土地持ち非農家」

- ・従来は、一般株式会社の農地利用は農地法（＝「耕作者主義」）上の例外として位置づけられていた（構造改革特区，特定法人貸付事業）
 - 「土地持ち非農家」の法認との整合性は法論理上の問題にはならない
- ・「所有と利用の分離」による一般株式会社の農地利用の全面的解禁
 - 「耕作者主義」の原則が曖昧になるがゆえに，「土地持ち非農家」の法認との整合性が問題となる
 - 改正法が農業生産法人の要件を更に緩和していることと相俟って，一般株式会社に農地所有権の取得を認める方向が打ち出される懸念がある
- ・また，一般株式会社に対して貸していた農地を売却する場合には，他に売却先を見つけなければならないため，この不都合を解消するために農地の貸し手の側から一般株式会社の農地所有権取得の解禁を求める声が出てくることも考えられる

④転用規制厳格化は効力を持つか

- ・転用規制＝「所有権の制限」が正当性を持つには一定の条件が必要
 - 農業者が自己所有農地を農業的に利用することによって，社会的・平均的な生活を営めること（会社の場合には社会的に平均的な利潤が得られること）
 - 農地の非農業的利用が制限される下でこの条件が満たされないならば，法論理的にも矛盾が生じる（「なぜ，採算が合わないのに転用が認められないのか」）
 - ・現在，転用規制を正当化できる農産物価格水準になっているか
- ⇒ このような中，今後一般株式会社に農地所有権の取得まで認めてしまうならば，「農地取得 → 一応の農業生産 → 不採算 → 農業生産からの撤退 → 『株主の利益』論による農地転用の主張」というコースでの農地転用の拡大が懸念される

⑤遊休農地は解消するか

- ・耕作放棄地・遊休農地発生の根本的な原因は採算の取れない農産物価格水準
 - 価格水準の好転なしに，真の解決はあり得ない
- ・特定利用権設定の難しさ

⑥小作地所有制限，国家買収規定の廃止は何をもたらすか

将来，一般株式会社の農地所有権取得まで認められたならば，一般株式会社による農地買収が一挙に進み，上記の農地転用拡大コースをさらに強めることになる

⇒ 改正農地法が施行された下では，担い手を育て，地域農業を守っていく上で，農産物の生産者手取額（市場価格＋交付金）を生産費を補償する水準にしていく取り組みが，従来に比べてもいっそう重要な意味を持つようになっている

2 戸別所得補償制度をめぐる諸問題

（1）2009年秋の政権交代による農政の変化

○政権交代前における2つの重要な農業政策

- ・「品目横断的経営安定対策」（水田・畑作経営所得安定対策）
 - 所得補償の大規模経営体・集落営農組織への限定

- ・「米政策改革推進対策」
 - 稲作減反の遂行主体を政府・行政から農業者・農業者団体へ
- 2007年7月の参議院選挙での与党大敗を受けて、自公政権下で一定の手直しが行われたが、基本線が捨てられたわけではない

- 新政権下の「目玉政策」としての「農業者戸別所得補償制度」
 - 当該農産物の全販売農家を対象とした価格・所得政策
 - 「上から」の無理な規模拡大方策は成功しないことからすると基本線は正しい
 - ・2010年度から米で先行実施（米モデル対策）
 - ・2011年度から他作物に拡大して本格実施

(2) 米モデル対策をめぐる動向

- 米モデル対策の仕組み — 2本立て 【資料①, ②】
 - ・「米戸別所得補償モデル事業」 — 減反参加と米所得補償とのリンク
 - 従来は市場価格が下がれば農家手取額も減少していたが、「米モデル対策」では市場価格の如何に拘わらず、一応は一定水準で保障される
 - ・「水田利活用自給力向上事業」 — 従来の「産地確立交付金」（転作奨励金）に相当
 - 米過剰発生防止、米の生産者手取額の保障、転作作物の生産拡大が目的

- 米モデル対策の結末 — 市場価格の大幅な下落 【資料③】
 - 相対取引価格 昨年 8月・1万4106円 → 9月・1万3040円 → 10月・1万2781円
(60kg) → 11月・1万2630円 → 12月・1万2711円
 - * 生産者手取額はここから2100円程度を差し引いたものになる

○なぜ、米価は大きく落ち込んだのか

▽過剰作付けの発生 — 全国で4万1400ha（岩手県は580haの減反超過達成）

- ・生産者手取額の保障基準が低すぎる（60kg当たり1万3703円）

→ 家族労働費を8割でしか計算していないことによる

* 60kg当たり米の全国平均全算入生産費

2006年産・1万6824円，07年産・1万6412円，08年産・1万6497円

- ・転作作物生産への助成が従来に比べて有利とは言えない

→ 減反参加のメリットが少ない

▽過剰米対策の欠如

▽加えて「固定部分」支払いを見込んだ一部流通業者の買い叩き

→ 農家手取額の保障を実質的なものにするとともに、減反参加者を増やして米価を安定させるためには、保障基準額の引き上げが必要。また、過剰米対策も不可欠。

「変動部分」との関係で、政府財政の面からもその方が有利 【資料④, ⑤】

(3) 2011年度からの戸別所得補償制度の本格実施に関して 【資料⑥, ⑦】

○対象作物 — 米に加えて、麦（小麦・二条大麦・六条大麦・裸麦）、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯、そば、なたね

→ 対象作物の生産数量目標に従って販売目的で生産する農家・集落営農が対象生産農家は、「市場価格＋交付金」を受け取ることになる

○米以外は家族労働費10割で補償

— 交付金単価は従来の「水田・畑作経営所得安定対策」よりも概して有利に設定

小麦（60kg当平均） 6250円 → 6360円

大豆（60kg当平均） 8540円 → 1万1310円

→ 食料自給率向上に向けて生産者の生産意欲を向上させる点で一歩前進

○米の農家手取額の補償 — 2010年度とほぼ同様

○「水田活用の所得補償交付金」（＝転作奨励金） — 2010年度とほぼ同様

○諸加算措置 — 規模拡大、品質、再生利用、緑肥輪作、集落営農の法人化支援、など

(4) 戸別所得補償制度の今後の展望

○現在の日本の食料自給率40%（供給熱量ベース）

土地利用型作物では麦も大豆も飼料穀物（トウモロコシ等）も圧倒的に輸入依存になっている中、過剰なのは米だけ

○なぜ、米だけが過剰なのか

→ 他の作物では採算がほとんど合わない。米も決して良くないが「まだまし」。

→ 食料自給率向上を図ることを前提として、米過剰を解消しようとするならば、他作物の採算性を回復することが不可欠。

○戸別所得補償制度の課題

米の保障基準価格の引上げ、過剰米対策、食料自給率50%を睨んだ他作物の補償額の充実（転作奨励金を含む）、農畜産物全般に亘る価格・所得政策の充実

⇒ ただし、TPPに参加すれば、すべてが水泡に帰してしまう

3 TPP参加をめぐる問題

(1) TPP（Trans-Pacific Partnership：環太平洋連携協定）の概要 【資料⑧】

○TPPとは何か

2006年に、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイの4ヶ国で発足させた、完全な自由貿易（関税・非関税障壁の撤廃）を行うための協定

○なぜ、今、T P Pが問題になっているのか

2008年 アメリカ、オーストラリアが加盟交渉参加を表明

2010年 ペルー、ベトナム、マレーシアが加盟交渉参加を表明

→ 2015年までに、モノ、サービス、労働、知的財産権、政府調達などにおける関税・非関税障壁の撤廃を目指す

→ アメリカが日本に強く働きかけを行い、日本政府・中央財界がこれに呼応して、T P P加盟交渉参加を強く打ち出す

○アメリカの狙いは何か

この間の急激な経済成長を背景としてアジア（太平洋）経済圏の構築を目指しているアジア諸国の結束に楔を打ち込み、アメリカ主導のアジア・太平洋経済圏を構築して、アジア経済の果実をアメリカに取り込むこと

→ その構想の核として目を付けたのがT P P 「庇を借りて母屋を乗っ取る」

○日本の中央財界の狙いは何か

アジア・太平洋地域における商品・資本・労働などの自由移動によって、企業利潤を最大化すること

→ 企業の利益と国民の利益は必ずしも一致しない。それどころか相反する部分が極めて大きい

(2) 日本農業・地域農業への影響

○例外なき関税撤廃と日本農業 【資料⑨, ⑩】

▽安価な輸入農産物のいっそうのなだれ込み

→ 日本農業は大打撃。農水省の試算では全国の農業産出額は△4兆1000億円（09年の農業産出額は8兆3162億円）、食料自給率は40%→13%に

* 岩手県の試算

県農業産出額△1469億円（09年産出額は2395億円、△61%）

米（△596億円・△95%）、鶏肉（△310億円・△65%）、

牛乳（△214億円・△100%）、豚肉（△186億円・△80%）

鶏卵（△40億円・△33%）、小麦（△3億円・△100%）

▽戸別所得補償制度で対応できるか

→ 輸入農産物の大量流入によって市場価格が下がれば、補填基準価格（生産コスト）と市場価格の差額である政府補填単価は激増。財政の面から制度は破綻。

○政府の対策（食と農林漁業の再生推進本部）でT P Pと日本農業は両立するか

▽T P P加盟を前提とした農業対策の中軸

- ・規模拡大＝コストダウンによる国際競争力強化
- ・中国の富裕層等をターゲットにした高品質国産米の海外輸出拡大
- ・農業の6次産業化

▽規模拡大で国際競争力はつくのか

* そもそも規模拡大は進むのか

T P P 参加で大幅に価格下落が予想される中、規模拡大を進めようとする農家が飛躍的に増加するとは考えられない。小作料（地代）が下落する中では、農地を貸し出す動きも限定される。若干の規模加算では事態は打開できない。

→ 耕作放棄地の増加，農外転用要望の強まりに繋がる可能性の方が高い

* 規模拡大できたとして、国際価格に対応できるのか

現在の米の国際価格は60kg約3000円（FOB）。インディカ種とジャポニカ種の相違や輸送費・保険料を考慮しても、国産米価格よりはるかに安い価格で外国産米が日本に入ってくることは確実。将来的には日本市場を狙ってインディカ種からジャポニカ種へ大幅な生産転換が行われることも考えられる。

【2009年産米生産費（60kg当たり）】

支払利子・地代算入	10～15ha	1万1016円	15ha以上	9636円
全算入	10～15ha	1万2741円	15ha以上	1万1206円

* 国際貿易の理論＝「比較生産費説」

一国の経済において、ある産業が国際競争力を持てば、他のある産業は必ず国際競争力を失う

→ 一国のすべての産業が国際競争力を持つことはあり得ない

▽高品質米の海外輸出はT P P 対応の「切り札」になるか

* いったいどれぐらいの米が輸出されているのか

商業用の米輸出実績

2006年	967 t	・4億2700万円	2009年	1312 t	・5億4500万円
2007年	940 t	・5億2700万円	2010年	1898 t	・6億9100万円
2008年	1294 t	・6億4100万円			

* 日本産米の「品質優位」はいつまで続くか

▽農業の6次産業化

原材料たる農産物が壊滅的な打撃を受けるのに、どうしてそれに「付加価値」をつけて農家の所得を増やすことができるのか

▽「株式会社の農業参入による農業活性化」論の危険性

⇒ T P P 加盟と日本農業・地域農業の両立はありえない
「適切な対策をとればT P P への対応は可能」は完全なまやかし

4. 農業委員会の今日的役割

(1) 公選制が採用されている行政委員会であることの意味

- 地域の農業者の意見を直接くみ取り，それを行政に反映させていく役割
 - とくに公選委員は，地域の農業者の状況を把握し，その意見を聴取することが求められる。
- 市役所，町村役場の農業担当部署から相対的に独立した立場
 - 地域農業者の意見を踏まえた政策提言の作成，市町村長に対する建議の重要性
- ▽地域によって農業の存立形態は異なる
 - 市町村農業委員会は自らの地域の農業の現状を踏まえた，地域レベルでの政策提言能力を持つことが重要
- ▽地域農業に決定的な影響を与える国の政策
 - 全国農業会議所や県農業会議の助言・指導があるにしても，市町村農業委員会としても国の農政に常に目を受けておく必要がある
- 女性農業委員の役割
 - 現状では，ある程度の数値目標は必要と思われる
- 若い農業者を積極的に農業委員へ

(2) 「農地の番人」としての農業委員会

- 農地法，農業経営基盤強化促進法，「農業振興地域の整備に関する法律」に基づく業務
 - 適正な遂行が求められる（とくに所有権移転，転用については注意）
 - そのためにも地域農業の状況を常に把握しておくことが必要
- 地域農業の実情を踏まえた農地利用集積への対応
 - 無理な農地利用集積は必ず歪みを生む

(3) 関係各機関との密接な連携の必要性

- 自分たちの地域の農業をどうしていくのか
 - 自分たちの地域をどうしていくのか
- ⇒ 地域づくりの一翼を担う機関として，市町村農業委員会の役割はますます重要になっている