

TPPと農業

高木勇樹氏（元・農水事務次官）に聞く

（聞き手：浅井茂利金属労協政策企画局長）



インタビューに答える高木勇樹氏

「私も金属労協は、一昨年のオバマ大統領のTPP交渉参加表明を受けて、昨年4月、「日本もTPP早期参加表明を」と提案致しました。金属労協出身の直嶋経済産業大臣（当時）をお願いをするなど、先駆的な取り組みをしてきたと自負しております。

先生が最近発表された論文において、

* TPP参加で日本の農業が壊滅するといった主張には、大いに違和感がある。

* TPP参加・不参加に関わらず、日本の農業は負のスパイラルから脱しない状況にある。

* このままでは、日本の農業から供給力そのものが失われ、守りきれないことになる。

* 農地の集積を図り、農業経営者の創意工夫の意欲を奪っている仕組みを改めれば、強い農業復権の日も遠くない。

* 農業界と産業界は手を取り合い、農業再生に取り組んで欲しい。

との主張を拝読し、激動の時期に農林水産事務次官を努められた農政のブロ中のブロである先生に、ぜひ詳しいお話を伺いたいと考えた次第です。よろしくお願いいたします。

農業改革の問題点

― 農業改革という点、まず農地が問題となりますが。

高木 今の農地制度の基本的な理念は、「耕作者が農地を所有する」という耕作者主義です。2009年12月施行の農地法改正で、所有から利

用へと軸足を変えましたが、依然として耕作者主義を引きずっています。また、利用に軸足を移したとしても、農地の売買や転用規制を管轄する市町村の農業委員会という組織が、それをきちんと理解して動かないと効果が上がらないわけです。

農業委員会は、戦後、農地改革の成果を維持し、農地制度を守るという役割を持ってできた委員会です。委員には学識経験者もいますが、農民の選挙によって選ばれるので、基本的には農民の代表の委員会です。これは農地改革前の地主の復活を防ぐことを目的としています。今、大規模耕作をしている方々は、農地を借りている人たちなので、いわば大

規模な小作人です。大規模に土地を利用することはいい方向性だと思いますが、農業委員会の設立目的、性格からそういう方向に向きにくいのです。

むしろ農業委員会とは別組織でやってみよう方がよいでしょう。例えば、土地取引に詳しい町の不動産業者に一定の資格を与えてやってもらう方法もあるでしょうし、地元の情報からなければ、地元の話聞く体制を作ればいいわけです。まず、大前提は農地に関する情報



情報以外の農地の広さや方角、位置、作物栽培履歴などの客観的情報をデータとして見られるようにすれば、何が作れるかわかります。町の不動産屋で不動産情報を見るのと同じように、農地情報を誰でもアクセスできるようにすれば、それ以前に、借りたい、貸したいという農地の需給をマッチングさせることができます。その時に、特に水田はまとめるなど、できるだけ農地を集積する方がいいですね。そのために、借りたい、貸したいという要望を調整する公的な機関が必要です。それは、別に農業委員会でなくてもいいと思います。

農業という産業のあり方

をデータベース化して、誰でもアクセスできるようにすることです。現在、農地情報は、農業委員会や土地改良区、税務署、市町村が持っていますが、たとえば相続の際に、これまでは税務署は把握していましたが、農業委員会はしていない場合があるので、整理し直してデータベース化して管理することが必要です。個人

最近、農業委員会に中立的な判断を求めるといふ新聞報道がありました。が、中立的でなかったというのは、不思議なことですね。

高木 農業委員会が、当初の目的である「地主の復活を防ぐ」ことだけやっているうちはそれでもよかったです。特に農地法改正を行った

今は違うはずですよ。

今の農地制度は、農業をやりたい人を受け入れる、農地を借りたい人と農地を貸したい人を結びつけるなど多様な需要に応えきれっていません。改正も不十分ですし、しがらみが多すぎるので、一旦、農地法を廃止し、新しい仕組みを作るべきなのです。

そもそも「農地」とは何かということ。農地は、農業を行うための経営資源です。それだけでなく、農地、特に水田は、連作障害がない上、洪水を防止するなど多面的機能があります。それから日本の文化伝統の大もとになっているのが稲作です。このことを認識しておくことは非常に大事です。

では、「農業」はどのような産業なのでしょう。人が一定の技術をもって、農地に働きかけ、そして一定の品質の作物を作ります。しかし、作物を作っただけでは「産業」になりませんから、ブランド化したり、加工するなどして所得を上げるのです。すなわち、農業という産業は、経営資源である農地・人・技術、それに加えて、販売力や企画力、商品化力やマーケティングが必要な総合知識集約産業でもあるのです。

みなさんのものづくり産業もそうだと思いますが、私は、農業という産業も、社会に貢献し続ける、持続する産業でないといけないし、そういう経営でなければならぬと思っています。経営には、創意工夫が必要だし、リスクも考えなければなりません。これは経営の根幹です。そういう意味では、農業も企業経営と一緒にです。だからこそ、持続する農業経営体をきちんと支援する仕組みを作ることが求められています。

経営資源である農地の問題や人の問題、技術の問題、それからマーケティングとか品種改良とかに関する部分などをトータルで支援する法制度を作る必要があります。その一つとして、利用に軸足を置いた使い勝手のよい、新しい農地制度を盛り込みます。縦割りでない、持続する経営を実現するための制度を早く作り、今のようない、農地、人、技術に関する政策がバラバラな状態を変えなければなりません。

―農林水産省の予算を見ると、ひとつの事業があつて、それと全く別に、その事業の広報事業があります。ひとつにまとめればいいと思うのですが。



高木 農林水産省の各局各局がそれぞれ理屈を付けて予算をとるからです。全体をどうするか決めて、それを分担すればこういうことは起こらないと思います。持続的農業経営体の総合支援法制度のようなものを作れば、どこが何を分担するかが決まり、バラバラにはならないはず。

日本の農業の強みは、ものづくり産業など他産業で開発された新技術をどんどん使えるということです。

しかも農業者がそれを使いこなす意欲も知識も持っています。これは日本のものづくりの伝統なのかもしれません。バイオマス、IT、ロボット技術のような新技術です。例えば、今や酪農では搾乳ロボットが導入されています。GPS（全地球測位システム）を使えば、田植えも自動でできます。地図のゼンリンという会社に情報を更新し、経営資源にしています。農地の情報をきちんと提供すれば、農地の情報化もゼンリンがやりとげるかもしれません。そうすれば、農地貸借のマッチングももっと進んでいくと思います。

農業経営の一番儲かる部分はハードよりソフトです。マーケティングとか、商品化力が問われるということ

とです。私は、農業とものづくり産業が一緒になって何ができるかに、日本の農業を強くする根本があると思います。だから、それを妨げている農地制度や農協制度、それから食管制度のもとで固定化された米作りに対する意識を変える必要があると思います。仕組みを大きく変えることで意識も変えてもらうしかないと思います。

食料安全保障として 大事な水田の本来活用

―漫画「サザエさん」では、夏休みになると必ず、波平とマスオさんがカツオの宿題を手伝いますね。手伝ってもらっていたら、勉強するようになるわけがないと思うのですが。

高木 農業の場合は、一番自立できないのが米、稲作です。戦後の食糧難の中で国が全量管理と言って、需要と供給を完全にコントロールした歴史があります。その根幹を残した制度が実は平成7年頃までありました。もちろん運用面ではかなりいろいろな改正をやりましたけど、基本は「全量管理」です。農家には全量売渡し義務があつて、国は全量買入れます。そのため、生産費を保証しなければいけないので、生産費所

得保障方式で米価を決定してきました。需要と供給で物の値段が決まるのが普通ですが、米の場合、国がコントロールするので、米の生産費が価格を決めるわけです。国の管理が必要な時代もありましたが、管理が不要となつてからも基本的にそういう守り方をしてきました。

農地制度もそうです。稲作は、農業の中でも特に、広い農地でまとめれば機械効率上がる産業ですが、それができないために価格を上げて、生産調整に頼ることになるわけです。少子高齢化や日本人の食生活の変化によって、お米の消費は減りました。一番食べ盛りの子供が少なくなつた。米飯給食をすべてお米にしても、子どもの人口が減っているから、トータルでは増えません。この状態を放置すれば、国にとつても農業者にとつても非常に大事な資源である水田が、有効に使われるどころか、遊ばせている状態になってしまうのです。

世界的に穀物が高騰している状況で、地球の人口は21世紀中に百億人以上になると言われています。一方で、新興国、BRICSなどでは、どんどん生活水準が上がつています。戦後の日本がたどつたように、

経済的に豊かになるに従つて、澱粉からタンパク質、脂肪摂取へと食生活が変化していきます。そうすると穀物に対する需要が飛躍的に増えていきます。牛肉1キログラムを生産するために、穀物が12キログラムも要るからです。カロリーとして摂るなら、穀物からの摂取が一番効率良く、牛肉から摂取するのは極めて贅沢な栄養の摂り方なのです。こうした理由で、世界的に牛肉を食べたいという人口が増えれば増えるほど、穀物需要が飛躍的に増えるわけです。今や世界的に穀物の取り合いになりつつある状況の中で、日本が買い負けするような事態が起こり始めています。

にもかかわらず、日本では本来なら270万ヘクタールの米が植えられる農地は、現在、160万ヘクタールしか使われておらず、残りの110万ヘクタールには、転作と称して大豆や麦、野菜などが植えられています。水田に向いた地下水位の高い土地で、わざわざそれを嫌う大豆や麦などの作物を作っているのです。やはり水田は転作ではなく、飼料用や加工用のお米を作れば良いと思います。ところが農家は1トン当たり3、4万円の飼料用のお米を作

っても儲からないので、1トン当たり

り20万円も25万円もする主食用のお米を作りたがりません。だから、差額を埋めているのですが、これは財政

にとつては非常に大きな負担です。

飼料用、加工用のコメに関しては、徹底したコストダウンが必要です。

品種改良をして、徹底した多収型の

栽培でできるようにして、圃場をできるだけまとめる、そういうことを

国家戦略としてやるべきです。ぎり

ぎりのところまでコストダウンしても、補填は必要かもしれないですが、それはいつでも主食用に転用できる

という意味で備蓄です。

今、何も植えずに、水だけを張っている水田が20万ヘクタールあると

言われています。その場所で、ヘク

タール当たり10トンとれる飼料用のイネが栽培できれば200万トンの

飼料用のコメができます。今、日本

は飼料用のとうもろこしを千数百万トン輸入していますから、全部は賄

えないとしても、それが日本の国内

にあれば畜産農家としても安心ですし、いざとなったら主食用にも転用

できます。そう考えれば、飼料用の

コメを作って、できるだけ水田を水田として使っておくことは、国家戦

略として、そして食料安全保障とし

て大事なことだと思っております。

それをやるには農地法の今の考え方を徹底的に変える必要があります。

農地は国民の資源です。公共の

福祉という理念を前面に出して、戦後の農地解放をやった時と同じ覚悟

でやるべきです。戦後に農地解放が

できた理由は、進駐軍がいたためだといわれていますが、二度目の農地

解放は、日本が主権を回復して憲法

が制定された後のことです。農地というのはいよいよ自分で使えないなら

貸す、それを義務化すべきだと思います。適正な対価は当然支払うわけ

ですから、相対でやるか、たとえば20年以上50年という長期にわたり貸

すならば、一定のインセンティブを

与えればよい。

――麻生内閣では農地集積加速化事業

に3000億円出しました。

高木 民主党政権になり戸別所得補

償制度の財源になりました。この制度は、マニフェストを読む限りは、

農山漁村の再生と自由化を両立させ

るため、とありましたから、自由化のための政策だと思っておりますが、今

や政策理念がとこかに飛んで、完全

なばらまきになってしまいました。ですから、TPP参加には安定した

対策財源が必要だ、もっとよこさないと検討しません、というのは間違っています。

専業農家がキチンと農業を

続けていけるための支援を

――どのようなお金の使い方をすべきでしょうか。

高木 まさに農業で生きていこうと

いう人たちが、きちんと農業を続けていけるための支援、セーフティネ

ットであればそんなにお金はいらないと思います。稲作の専業農家は、

米の生産額に占める割合が約4割です。畜産や果樹などの専業農家では

8割くらいです。3500億円が米

の戸別所得補償ですが、本当に米だけで生きていこうとする稲作の専業

農家に流れるお金は3500億円の

4割、1400億円しかないわけです。あとの2100億円は兼業農家

の分です。この所得補償で喜んでい

るのは、県庁、市町村や農協の職員の人たちだと言う人がいます。彼ら

のような安定兼業農家は、役所など

で給料をもらい、なおかつ所得補償でお金が入ってくるからです。

少なくとも今の財政状況で、し

かも今回震災が起きた状況で、戸別所得補償は本当に使うべきお金で

でしょうか。稲作に所得の多くを頼っている人たちに対してのセーフティネットは必要だと思いますが、それは経営を対象にすべきで、10アール1万5000円である必要はないと思います。ヨーロッパのように、過去一定年の平均所得を基準にして支払額を決めてもいいと思うのです。

あとは農協の問題です。農協も基

本的には、日本の戦後農政の根幹の仕組みです。農地法は大改正した

と言いつながら耕作者主義を引っぱ

っているし、農協法は変わっていない。農地制度や農協制度は根っこで

つながっているのです。農地改革で

1ヘクタールくらいの自作農が約600万戸生まれました。戦後の食

糧増産に大きな貢献をしたわけです。

一人ひとり力が弱いから農業者の協同組合が必要だということでき

たのが農協です。独禁法の適用除外、

法人税の軽減措置、施設を作ったときの税制上の優遇などが、農協には

与えられています。

今、農家は250万戸くらい、農業就業人口は260万人とされています。そのうち専業農家というの

は40万戸くらいの経営体です。農

協の組合員は950万人います。正組合員が470万人で、この数は減



りつつあります。一方、準組合員が480万人で、これは増えつつあります。総合農協では、信用事業（金融）、共済事業（保険）、経済事業の3つの事業を行っているわけです。

今は、金融と共済で出した赤字分、経済事業の赤字を埋めているのが現状です。農協は、この3つを分離することに對して非常に抵抗しています。950万人いる組合員のほとんどが農業者以外の人なのです。このことから、農協はすでに農業者の協同組織ではありません。ですから、農協は原点に戻り、農業の技術指導や、経営指導、弱いと言われる経済事業について、もつときちんとやるべきです。

信用事業や共済事業が膨れ上がったのは準組合員が増えたためです。農村に住んでいるため、農協に貯金をする。その結果、集まるお金は80兆円くらいになります。市町村の農協は、その集まったお金を貸すところがないので、県の段階で信連（都道府県信用農業協同組合連合会）に上げ、さらに中金（農林中央金庫）に集めます。中金は、そのお金で何をしたらかというと、外国の債券を買った。そしてリーマンショックで大打撃を受けました。

農協の原点に立った新組織の設立

―農協の改革をしようとすてもなかなか一筋縄ではいかないですね。

高木 ですから、持続的農業経営体に対する総合支援制度を作り、その中で、経営体が組織を作ること認めれば良いと思うのです。専業農家たちが集まって、農協の原点に立ったような組織を作る。今は農協にしかメリットを与えられていないので、農協が強い存在になっていますが、組織同士が競争すればいいのです。

―専業農家の人たちが有志で集まり、組織を作るということでしょうか。

高木 目覚めた人たちは、既に作っています。千葉には、和郷園という農事組合法人があります。その核になっているのは40戸くらいの野菜の専業農家です。野菜はどうしても出来不出来があり、価格も暴落しやすい。それを避けるために、でき過ぎたときの野菜をカット野菜にする施設があります。一経営体ではなかなか持てない施設などを協同で運営し、株式会社和郷として、専門農家組織を作りあげています。

総合支援法で、上記のような組織には今の農協と同じメリットを与え

ますよということにすればよい。同様のものは、コメの世界にもあります。山形には、百数十戸のコメの専業農家が集まり、庄内こめ工房という名前で株式会社組織をつくり、いいものを作って販路を確保しています。農協も農業を行えるので対象になります。

こうした実践は既にあるのですから、TPP対応の時に一気にやるべきです。それが農業の守り方を変えることになります。これは、決して農業軽視ではありません。間違えている守り方を、この機会に一気に正すことが大切です。TPPを乗りきれるかどうかについては、こうした改革をどこまで徹底してできるかの問題です。米、畜産、果樹、野菜など全部でやる。食品産業（製粉産業、砂糖産業など）も影響を受けるわけですから、きちんと分析・検証することです。

大切なのは、政府が強みと弱みをきちんと分析し切ることです。TPPによる損失が4兆1000億円などと言われていますが、こけおどしで何の意味もありません。特に米が1兆数千億円ダメになる

と言われていますが、その前提は、銘柄米しか残らないということです。そんなことはありません。日本人は、米というと円粒種、ジャポニカ米ですが、世界の米は圧倒的に長粒種、インディカ米が多いのです。米というのは特に国内自給が前提なので貿易量が少ないのです。日本の主食の米需要が800万トンで、9割の700万トンが壊滅することはありえません。こんな数量をまかなえる国は、他にないのです。



中国の東北地方ではジャポニカ米を作っていますから、ここは脅

威だと思えます。でも所得の水準が上がってきていますから、中国もそれほど輸出余力はありません。驚くなかれ、中国の大豆の輸入量は5000万トンです。これは世界の貿易量の半分の量です。ちなみに日本の大豆輸入量は500万トンです。

強み弱みに関していえば、日本の米の強みは、おいしくて安全で安心ということ。一方、弱みはコストが高いことですから、そこを徹底して考えるべきです。また、誰が担うのが問題になります。

今のように兼業農家の人が担い続けていくことは不可能です。農業から撤退しろと言っているのではなく、得意な分野の人に任せるべきだと言っているのです。農地を人に貸して利益を上げる人がいてもいいし、自分で農業をやりたいという人は家庭菜園でやり続けていただく。

農業が非常にいい産業だと思えば、老・壮・青年がそれぞれいい役割分担ができるからです。たとえば、高齢者は力仕事には向いていませんが、細かい選別などには長けています。徳島県の「いろどり」という会社は、まさしくその例です。この会社は、過疎化と高齢化が進む場所を生かし、日本料理などに添えら

れる季節の葉や花などを販売する農業ビジネスを展開しています。こうした人たちがいらつしやることは農村のコミュニティとして健全なことです。中核になる農家の方が専業米農家で加工や弁当作りやればそこに雇用が生まれます。主婦や高齢者でも働けることは非常にいいことです。そのためにも核になる農家は必要で、それが農村を活性化させていくわけです。こうした農家に対するセーフティネットは大事だと思います。

TPP交渉に参加し日本の農業の守り方を変える

―コストということでは、中山間地が問題になりますか。

高木 これは、どう逆立ちしてもコストダウンに限界があります。しかし、大規模な稲作ができる地域ではない代わりに、寒暖差が大きいので非常においしいお米ができる。気象条件や地理的条件が不利であることが、必ずしも稲作に適していないとはいえません。そういう地域は、そういう地域なりの生き方ができるのです。中山間地における直接支払い制度も国土の保全という政策目的で考えたらどうでしょうか。

とにかく、いろいろな工夫をすれればいいと思うのです。「棚田応援隊」というものをご存知でしょうか。これは、田植えや刈り取りの時に、契約した人が都会から来るというものです。こうしたものをきちんと制度化して、都会の人が農業体験をし、お互いに支援をしよう関係を作ればいい。日本は地震国ですから、関係ができていけば、普段はいいお米を送ってもらい、非常時には疎開することもできる。東京と地方で行政が災害協定を結んだりしますが、最近では田舎のある人が少なくなっていますから、関係を常日頃から農業体験で作っておく。そうすると、さらに親密な関係ができて、国の力を強めることになると思います。

ある意味で、この震災が日本人の生き方に変化をもたらすのではないかと思います。今回の大震災を機に、都市と農村との関係をどうしていくのか、考える必要があります。また、きわめて近代的な原発が地震と津波という自然には対応できなかったわけですから、対応方法を考えなくてはなりません。千年に一度といわれていることが、今回起きてしまった以上、それに耐えられる技術を開発していく。そうすればまた日本は、世

界にないレベルのものづくりの国としてやっていけるにちがひありません。この国は、関東大震災も、阪神淡路大震災も、オイルショックも乗り越えてきました。今度は誰も予想できない津波です。自然とはそういうものだと思います。いくつう人間が知恵を絞って、百年に一回、二百年に一回に耐えられるようにしても、自然はそれを乗り越えてしまうのですから。だからといって、日本という国を捨てても行くところはないのですから、どうやって国土を強くしていくのか、どうやって近代的で安全な施設を構築していくのかを考えなければいけません。日本という国は、それをやり遂げられる国だと思います。

今回のTPPの話も、まずは交渉の入り口で立ち止まるのではなく、交渉に参加して、日本の農業、食品産業の強み弱みをしっかりと分析し、強みはどう活かすか、弱みはどう乗り越えるかを検討するべきなのです。そのためにもづくり産業のいろいろな技術を使えるものがあるが、一緒になって開発してもらおう。TPPに参加を表明しただけで勝手に税が撤廃されるわけではありません。例えば、関税の撤廃を5年待っても



TPP推進とものづくり強化 ～日本の経済再生をめざして～



らうか折衝する、それで、どう見ても国益に反するということになったら、参加しなければいいのです。やめるといっても、国連やWTOから脱退するのは違うのですから。

交渉に参加して初めて、ものごとが始まるのですから、参加してみないことには、乗り越えられるかどうかとも分らないのです。乗り越えるための努力をしていけば、それが日本にとっての新しいものづくりや新しい発展につながるということです。アメリカにだって砂糖というアキレス腱があります。それゆえに、アメリカは米豪のFTAで砂糖を例外にしているのです。

ウルグアイ・ラウンドの時もそうだったのですが、日本は自分で自分の手足を縛って、GAATT体制から脱退する覚悟もないのに、一粒の米も入れるなど言い張ったあげく受け入れてしまいました。仮にTPPに参加しないとします。でも、TPPができてしまったら入らざるをえない。その時は条件を丸呑みすることになりますよ。

今回の大震災で、TPPへの交渉参加を延ばせという議論になりがちなのですが逆です。この大震災が日本に何を突きつけたかという点、今の苦しい状況を受けてTPP交渉に参加し、徹底して日本の農業の守り方を変えるということ。大震災という自然から、「日本の皆さん、はっきりしてください」というメッセージを突きつけられているとプラスに受け止めて、乗り越えていかなければ、被災された多くの皆様に対しても申し訳ないと思います。

—今日は先生のお話をうかがい、震災でひるむのではなく、TPPへの参加は正にこのタイミングでやるべきことなのだと思います。

高木 TPPに参加すると日本は変わってしまうと言う人がいますが、

現実には、例えば農業労働力を含め、農村現場はすでになしくずし的に変わってきています。製造業の工場や本社機能が外国に出て行くこともあるかもしれません。TPPを受けたら日本は変わるかもしれない、でもそれは日本が覚悟したうえで受け入れるのです。なしくずし的な変化は、非常に不幸な結果をもたらします。全体のパイが減っていくということは、農業も疲弊することを意味します。今の日本の農業者が作っている、安全で安心で質のいいものを、適切な価格で買ってくれているのは農業の外にいる人たちです。その人たちへの所得がどんどん下がったり、海外へ出て行ったらどうなるか。農業者が兼業する場所がなくなる、農家全体の所得が落ちる、購買力が落ちる。農業者が一生懸命作っていたいいものが評価されない。そうすれば安い農産物が欲しくなる、外国産でもよくなる。それは結局、日本の農業の形を変える。正に国の形を変えてしまうのです。覚悟してやれば出てきた不利益に対しては、みんな助けあうこともできますが、覚悟をせずに起きてしまうことに対しては不満が募るだけです。その不満は農村の不満であり、都市の不満であり、ひいて

は日本全体の閉塞感となります。今回の大震災は未曾有の大災害です。これだけの犠牲者に対して我々ができることというのは大震災が発したメッセージをしっかりと受けとめ、覚悟を持ってやり切ることでないでしょうか。

(2011年3月18日取材／文責 IMF-JC組織総務局)

高木 勇樹 (たかぎ・ゆうき)

NPO法人 日本プロ農業総合支援機構 (J-PAO) 副理事長

- 1943年2月 群馬県生まれ。
- 1966年 農林省に入省。畜産局長、大臣官房長、食糧庁長官など歴任。
- 1998年7月 農林水産事務次官。
- 2001年1月 同次官退任。
- 2002年1月 (株)農林中金総合研究所理事長、
- 2003年10月 農林漁業金融公庫総裁、
- 2007年2月 日本プロ農業総合支援機構副理事長 (現)、
- 2008年9月 同公庫退任。

現在、日本プロ農業総合支援機構副理事長などの立場から、わが国農業・農村の活性化、食の問題の解決に向けた活動に尽力。