

NPO法人 日本プロ農業総合支援機構 (J・PAO) 副理事長 高木勇樹

政策で農業が変わるだろうか？ いや、それは幻想でしかない

国内外で通用する経営感覚を有する「プロ農業者」の経営を支援し、日本の農業と産業界を結び付ける「日本農業総合支援機構 (J・PAO)」の同機構を立ち上げ、副理事長を務める高木勇樹氏は、農水事務次官を98年から01年まで務めた農水官僚OBのひとりだ。減反政策、WTO交渉など日本の農業政策の足跡を振り返り、政策決定に至るまでの政治と行政の問題点を検証すると同時に、日本の農業の可能性を語ってもらった。

なぜ農地制度改革は頓挫したのか

昆吉則 (本誌編集長) 10月3日にNHKで放送された「なぜ希望は消えた? あるコメ農家と霞が関の半世紀」を興味深く拝見しました。高木さんは農水省在職中、農地制度改革に取り組んでいたことは読者の方もご存知かと思いますが、あらためて経緯をお聞きます。

高木勇樹 (J・PAO副理事長) 1991年、私が企画室長を務めていた時、耕作放棄地が20万haも出ていて、誰が見てもおかしい状況でした。それで農地制度は破綻しているのだから、利用に軸足を置いた抜本見直しをすべきだと私から言い出したんです。昆 当時、株式会社の農地所有は一番のタブーでした。高木 同年末に議論を始めたのですが、翌年の1月4日の日経に記事が出たんです。「これは危険だ。絶対

にやらせない」と考えた誰かが情報を流したんでしょう。それで一気に反対の声が上がって、法案化はおろか議論もできなくなってしまう。当然、私は抵抗はしましたが、結局はトップが判断するため、従わざるを得なかったんです。2001年に農業生産法人に株式会社経営形態を認める等を内容とする農地法は改正されましたが、それでもなお根本的な解決には至っていません。「所有ではなく利用に軸足を置くべき」が私の思いでしたから、この時は無念でした。昆 「農地制度はこのままでいい」と主張していた官僚や学者グループは、今どう感じているんでしょうね。高木 NHKの番組を通して彼らの意見を聞きたかったのですが、みんな出演を断ってきたそうです。現実

がなぜこうなったのか、これからはどうするべきなのかを語るのがせめてもの責任だと思いますが、逃げて沈黙してしまう。農政というのは専門的な部分が多いから、仲間が内輪でまとまりやすいんですよ。既得権を守られてる人から支持を受け、お金をもらい、中だけの議論をして、そこに政治も巻き込まれていく。昆 ある試験場に勤める先生は「自給率批判は共感できるが、自分の立場でそれを言うことはできない」と言っていました。今のような農業改革が叫ばれる場面ですら、農業関係者の居場所作りのために農業問題が創作されているんです。高木 おっしゃる通りです。農地制度改革が頓挫したのは、その象徴的な出来事だったと思います。昆 前例主義を是とする官僚機構の

中にありながら、変えなければいけないとお思いになった理由は？

高木 やはり実態が厳然としてあったからです。耕作者主義という農地法が現実に即したものであれば、これほどの耕作放棄地が出るはずがない。私が考える官僚の役割の一つが情報を整理して政策との関係を検証する、分析検証作業です。政治家も「俺たちは実態をよく知ってる。それに対して官僚は何も知らない」とよく言うんですが、官僚が検証した事実も一つの現場実態なので、そこを議論する必要があると思うんですよ。認識が共有されれば、政策の大きなぶれはなくなるはずですから。もともと政治はいろんなことを考えるので、官僚の提案の中でも受け入れやすいものや説明しやすいもの



のを選んでいくことにはなりません。情報開示と並ぶ官僚のもう一つの役割は政策決定過程のプロセスを明らかにすることです。事務次官時代、その二つに關してできる限りの努力をしました。そうすれば政治家が何らかの思惑をもって政策決定プロセスに介入してきたとしても、距離感、緊張感は保てます。結果的には良い政策に反映されて、それほど間違った方向に進まないんです。

農業政策に期待するな 経営は自己責任のビジネス

昆 なるほど。ただし、農業経営者の意見が高木さんが事務次官の時はもちろん、今もなお農政に反映することはありえないですね。政治は票で決まっています、農業経営者は圧倒的な少数派です。そのようなこともあって、本誌の有力読者でも、農政のトップにおられた高木さんを批判する方々がおられるのも事実です。

高木 確かに当時は、農業経営者の存在がそれほどクローズアップされていませんでした。99年、全国組織の公益法人として初めて日本農業法人協会ができるまでは、農業側の意見は農協が代表していました。経営者会議の意見も聞いてはいましたが、政策にあまり反映されてい

なかった点は否めません。

昆 ヨーロッパは先進国型の農業政策を展開しているのに、日本の農業政策は途上国型なのでしょう。政策転換のチャンスはあったのに、なぜ変えられなかったのでしょうか。

高木 変えられなかったのは事実ですが、先進国型の農政を目指さなかったわけではないのです。私の理解では少なくとも挑戦してはいて、それがダメだったか、一部しか実現しなかったんです。私が退官した01年、生産調整に関する研究会では当たり前の「需要に見合った米作り」がキーワードで、米政策、農地政策、セーフティネットそして地域政策をパッケージでやるべきという議論になりましたから。にもかかわらず、なぜ当時の農水省が受け入れなかったかというところ、コメはコメ、農地は農地、地域政策は地域政策と、全体像ではなく個別の部分で見て、それぞれが抱える難しさを言い募ってしまっただけです。誰かが相当なリーダーシップでまとめない限り、ラージパッケージの議論はできません。しかも官僚が「自分の担当範囲において大過なければよし」の態度では、話が進みませんよ。

昆 翌年の02年の米政策改革大綱は自民党農林部会も認めたわけですが、でも民主党が与党になると、それが

全部ひっくり返ってしまった。

高木 だからこそ農業経営者のみなさんは、政策が何をやってくれるかは頭から考えない方がいいんです。うまくやった人にも、失敗した人にも、行政は「自己責任ですから」としか言えないんです。行政が経営に責任取るなんてありえないし、経営はそういうものじゃないですか。政策で農業が変わるといって考えは、幻想だと思います。

昆 農政トップを経験された高木さんだけに、説得力のある言葉ですね。現在、農村が豊かなのは機械化、肥料、農薬などがマッチングして、産業が成長した結果ですから。

高木 制度が担うべきは、経営している人が壁と思うものを全部取っ払って、やりやすいシステムにすること、そしてセーフティネットを張ること。そうやって努力や創意工夫を十分発揮できるシステムを構築して、農業者に動機を与えることが本来の役目のはずです。しかし、実現していないというのが現状です。

与えられている自由の中で 壁を崩すことは可能

昆 ところで、水田関係はどうとらえていますか。米政策改革大綱の精神に立てば、減反をやめてコメを作

る選択肢を選んだ人たちが生き延びるはずですが、状況は一変しました。

高木 農村の閉塞感の根本にあるのは、コメですよね。コメの世界は関係者が多すぎて、それぞれが既得権を守ろうとしている。もし変わるとすれば、外圧より、むしろ内圧からではないかという気がします。70歳になって「補助金くれるから、やってみないか」と子供に声をかけても、まずやりませんよ。仲間を作ってモチベーションをあげた方が現実的です。今は情報社会ですから、北海道から九州まで連携をとれば、仕事を引き受けられない場合も「おまえのところはどうだ」で済むわけです。そういうシステムを農業経営者たちが作るべきでしょうね。

それに野菜農家が経営感覚を活かしてライスビジネスに乗り込むのもいいし、コメの農業経営者が核となって野菜農家の参画を調整していくのもいい。もっと広い情報の中で「最適」を求める時代を切り開けば、恐れるものはないはずですよ。

昆 農業にこれだけ団体組織があるのに、そういう連携は非常に少ない。
高木 いい悪いじゃなくて、系統組織は手数料が入ってくればなんとかなるビジネスモデルなので、連携の発想にいかないでしょう。

昆 今後、農業関係者に望むことを

教えてください。

高木 まず農水官僚は、情報をもとに実態と政策の分析検証をもっときちんとやって、政治と実態認識を共有する努力をし、政策提案すべきです。それは政治主導と何の矛盾もしないし、むしろやらない限り、政治主導はうまくいきませんから。そしてプロセスをできるだけ透明にして、緊張感をもって政治に選択してもらおう覚悟が必要ですよ。そこで個々の経営者は自分にあつた制度を使えばいい。経営がうまくいかないのはあくまで経営者の責任。制度の壁や制約があつたとしても、絶対的な経営の自由を抑えられてるわけはありません。与えられる自由を最大限いかせば、かなりいろいろなことがやれるはずですよ。

昆 壁は叩いて崩れるものじゃなくて、時代が変わってなくなるんだなと私も最近感じていました。だから意識して正しい情報をいろんなメディアに流すことが重要。

高木 健全な反逆をしていけば、壁は崩れていきますよ。食糧制度が崩れたのも、極論すればお客様のニーズにあつたのが闇米業者だったということ。農業経営者のみなさんだけが現実に壁を崩すことができる存在だと思ひ定めてほしいです。

昆 ありがとうございます。



高木勇樹

■プロフィール（たかぎ・ゆうき）1943年群馬県生まれ。東京大学法学部卒業後、66年農林省（当時）入省。畜産局長、大臣官房長、食糧庁長官などを経て98年農林水産事務次官就任。2001年退官後、農林中金総合研究所理事長、農林漁業金融公庫（当時）総裁などを務めた。2007年日本プロ農業総合支援機構を組織し、副理事長に就任。経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会委員も務めた。<http://www.j-pao.org/>